Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав)

3 септември 2024 година*

Съдържание

Правна уредба 5

Обстоятелства по спора 12

По засегнатите предприятия и разглежданата концентрация 12

По липсата на нотификация 13

По искането за препращане към Комисията 13

По спорните решения 14

Производството пред Общия съд 14

Обжалваното съдебно решение 15

Производството пред Съда и исканията на страните по жалбите 17

По молбите за встъпване 17

По искането за разглеждане на делото по реда на бързото производство 18

По жалбите 20

Доводи на страните 20

Съображения на Съда 28

По граматическото тълкуване 30

По историческото тълкуване 31

– По допустимостта на представените от Grail доказателства 31

– По същество 32

* Език на производството: английски.

По контекстуалното тълкуване 35

– По елементите от контекста, взети предвид от Общия съд 36

– По другите евентуално релевантни елементи от контекста 40

– Извод по контекстуалното тълкуване 41

По телеологическото тълкуване 41

По жалбата пред Общия съд 47

По съдебните разноски 47

„Обжалване — Конкуренция — Концентрации — Пазар на фармацевтичната промишленост — Системи за генетично секвениране — Придобиване от страна на Illumina Inc. на изключителен контрол върху Grail LLC — Регламент (ЕО) № 139/2004 — Член 22 — Искане за препращане от орган по конкуренция, който не е компетентен да разглежда концентрацията съгласно националното законодателство — Решение на Европейската комисия да разгледа тази концентрация — Решения, с които Комисията уважава исканията на други национални органи по конкуренция да се присъединят към искането за препращане — Компетентност на Комисията — Правна сигурност“

По съединени дела C-611/22 P и C-625/22 P

с предмет две жалби, подадени на основание член 56 от Статута на Съда на Европейския съюз съответно на 22 и 30 септември 2022 г.,

Illumina Inc., установено в Уилмингтън (Съединени американски щати), представлявано от D. Beard, BL, и J. Holmes, barrister, подпомагани от P. Chappatte, advocaat, F. E. González Díaz, abogado, G. C. Rizza и M. Siragusa, avvocati, T. Verheyden, адвокат, и L. Wright, адвокат,

жалбоподател по дело C-611/22 P,

подпомагано от:

Biocom California, установено в Сан Диего (Съединени американски щати), представлявано от B. Amory, É. Barbier de La Serre, A. S. Perraut и L. Van Mullem, адвокати,

встъпила страна в производството по обжалване,

като другите страни в производството са:

Европейска комисия, представлявана от G. Conte, N. Khan и C. Urraca Caviedes,

ответник в първоинстанционното производство,

Република Гърция, представлявана от K. Boskovits,

Френска република, представлявана първоначално от T. Stéhelin и N. Vincent, а впоследствие от R. Bénard, T. Lechevallier и T. Stéhelin,

Кралство Нидерландия, представлявано от E. M. M. Besselink, M. K. Bulterman, A. Hanje и P. P. Huurnink,

Надзорен съвет на EACT, представляван от C. Simpson, M. Sánchez Rydelski и M.-M. Joséphidès,

Grail LLC, установено в Менло Парк (Съединени американски щати), представлявано от A. Giraud, адвокат, J. M. Jiménez-Laiglesia Oñate, abogado, D. Little, solicitor, J. Ruiz Calzado, abogado, и S. Troch, advocaat,

встъпили страни в първоинстанционното производство,

и

Grail LLC, установено в Менло Парк, представлявано от A. Giraud, адвокат, J. M. Jiménez-Laiglesia Oñate, abogado, D. Little, solicitor, J. Ruiz Calzado, abogado, и S. Troch, advocaat,

жалбоподател по дело C-625/22 P,

подпомагано от:

Република Естония, представлявана от N. Grünberg,

встъпила страна в производството по обжалване,

като другите страни в производството са:

Illumina Inc., установено в Уилмингтън, представлявано първоначално от D. Beard, BL, и J. Holmes, barrister, подпомагани от B. Cullen, BL, F. E. González Díaz, abogado, G. C. Rizza и M. Siragusa, avvocati, а впоследствие от D. Beard, BL, и J. Holmes, barrister, подпомагани от J. Blanco Carol и F. E. González Díaz, abogados, A. Magraner Oliver, адвокат, G. C. Rizza и M. Siragusa, avvocati, както и T. Verheyden, адвокат,

жалбоподател в първоинстанционното производство,

Европейска комисия, представлявана от G. Conte, N. Khan и C. Urraca Caviedes,

ответник в първоинстанционното производство,

Република Гърция, представлявана от K. Boskovits,

Френска република, представлявана първоначално от T. Stéhelin и N. Vincent, а впоследствие от R. Bénard, T. Lechevallier и T. Stéhelin,

Кралство Нидерландия, представлявано от E. M. M. Besselink, M. K. Bulterman, A. Hanje и P. P. Huurnink,

Надзорен съвет на ЕАСТ, представляван от C. Simpson, M. Sánchez Rydelski и M.-M. Joséphidès,

встъпили страни в първоинстанционното производство,

СЪДЪТ (голям състав),

състоящ се от: K. Lenaerts, председател, L. Bay Larsen, заместник-председател, A. Prechal, K. Jürimäe, C. Lycourgos и F. Biltgen, председатели на състави, S. Rodin, P. G. Xuereb, L. S. Rossi, N. Jääskinen, N. Wahl (докладчик), I. Ziemele и J. Passer, съдии,

генерален адвокат: N. Emiliou,

секретар: A. Lamote, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 12 декември 2023 г.,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 21 март 2024 г.,

постанови настоящото

Решение

1 Със съответните си жалби Illumina Inc. (дело C-611/22 P) и Grail LLC (дело C-625/22 P) искат отмяната на решението на Общия съд на Европейския съюз от 13 юли 2022 г., Illumina/Комисия (T-227/21, наричано по-нататък „обжалваното съдебно решение“, EU:T:2022:447), с което той е отхвърлил жалбата на Illumina за отмяна, първо, на решение C(2021) 2847 final на Комисията от 19 април 2021 г., с което се уважава искането на френския национален орган по конкуренция Комисията да разгледа концентрацията, свързана с придобиването от страна на Illumina на изключителния контрол върху Grail (преписка COMP/M.10188 — Illumina/Grail) (наричано по-нататък „спорното решение“), второ, на решения C(2021) 2848 final, C(2021) 2849 final, C(2021) 2851 final, C(2021) 2854 final и C(2021) 2855 final на Комисията от 19 април 2021 г., с които се уважават исканията на гръцкия, белгийския, норвежкия, исландския и нидерландския орган по конкуренция да се присъединят към това искане за препращане (наричани по-нататък заедно със спорното решение „спорните решения“), и трето, на писмото на Комисията от 11 март 2021 г., с което Illumina и Grail са уведомени за посоченото искане за препращане (наричано по-нататък „информационното писмо“).

Правна уредба

2 Съображения 5—8, 11, 14—16, 24 и 25 от Регламент (ЕО) № 139/2004 на Съвета от 20 януари 2004 година относно контрола върху концентрациите между предприятия (Регламент за сливанията на ЕО) (ОВ L 24, 2004 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 8, том 1, стр. 201) гласят:

„(5) […] следва да бъде гарантирано, че процесът на реорганизация не води до трайни нарушения на конкуренцията; поради това правото на Общността трябва да съдържа разпоредби, регулиращи тези концентрации, които могат в значителна степен да възпрепятстват ефективната конкуренция на общия пазар или в значителна част от него.

(6) Поради това е необходим специфичен правен инструмент, който да даде възможност за ефективен контрол върху всички концентрации по отношение на тяхното въздействие върху структурата на конкуренцията в Общността, като същевременно е единственият инструмент, приложим по отношение на такива концентрации. Регламент (ЕИО) № 4064/89 на Съвета [от 21 декември 1989 година относно контрола върху концентрациите между предприятия (ОВ L 395, 1989 г., стр. 1)] даде възможност за изграждане на политика на Общността в тази област. В светлината на натрупания опит обаче този регламент следва да бъде трансформиран в законодателство, предвидено да посрещне предизвикателствата на по-интегриран пазар и бъдещо разширяване на Европейския съюз. В съответствие с принципите на субсидиарност и пропорционалност, съдържащи се в член 5 [ЕО], настоящият регламент не се простира извън пределите на това, което е необходимо за постигането на целта за създаване на гаранции за ненарушаване на конкуренцията на общия пазар, в съответствие с принципа на отворената пазарна икономика и свободната конкуренция.

(7) Членове 81 и 82 [ЕО], доколкото са приложими, в съответствие със съдебната практика на Съда на Европейските общности, по отношение на определени концентрации[,] не са достатъчни за установяване на контрол по отношение на всички операции, за които би могло да се докаже, че са несъвместими със системата за ненарушаване на конкуренцията, предвидена в Договора [за ЕО]. Поради това настоящият регламент се издава не само на основание член 83 [ЕО], но принципно — на основание член 308 [ЕО], съгласно който Общността може сама да си предостави допълнителни правомощия за действия, необходими за постигането на тези цели, както и правомощия за предприемане на действия във връзка с концентрации на пазарите на селскостопански продукти, изброени в приложение I към Договора [за ЕО].

(8) Разпоредбите, които се приемат в настоящия регламент, следва да бъдат прилагани по отношение на съществени структурни изменения, чието влияние по отношение на пазара преминава извън националните граници на която и да е държава членка. Такива концентрации по правило се преценяват изключително на равнище на Общността в случаите на прилагане на системата „едно гише“ и в съответствие с принципа на субсидиарност. [...]

[…]

(11) Правилата, които регулират препращането на концентрации от Комисията към държавите членки и от държавите членки до Комисията, следва да оперират като ефективен механизъм в светлината на принципа на субсидиарност; тези правила защитават интересите, свързани с конкуренцията на държавите членки, по адекватен начин и надлежно отчитат правната сигурност и принципа на „едно гише“.

[…]

(14) Комисията и компетентните органи на държавите членки заедно оформят мрежа от държавни органи, която действа в рамките на съответните за тях правомощия в тясно сътрудничество, използвайки ефикасна организация за обмен на информация и консултации, с оглед гарантиране на това, че даден случай е разгледан от наистина компетентния орган в светлината на принципа на субсидиарност и с цел гарантиране в максимална степен на избягването на многократни уведомления за една и съща концентрация. Препращането на концентрации от страна на Комисията към държавите членки и от държавите членки към Комисията следва да бъде осъществявано по ефикасен начин, така че в максимална степен да се избягват ситуации, при които дадена концентрация е предмет на препращане едновременно преди и след подаването на нотификация за нея.

(15) Комисията следва да може да нотифицира до дадена държава членка концентрации с общностно измерение, за които е постъпил[а] нотификация, и които сериозно застрашават конкуренцията на пазар в рамките на тази държава членка, който има всички характеристики на обособен пазар. Когато дадена концентрация засяга конкуренцията на пазар, който не съставлява съществена част от общия пазар, Комисията следва да бъде задължена, по отправено искане, да препрати [целия случай или част от него] към съответната държава членка. Една държава членка следва да препрати към Комисията концентрация, която няма общностно измерение, но която засяга търговията между държавите членки и заплашва сериозно да засегне конкуренцията на територията на Общността. Други държави членки, които са също компетентни да разгледат концентрацията, следва да имат възможност да се присъединят към искането. В такъв случай, за да се гарантира ефикасността и предвидимостта на системата, вътрешните крайни срокове спират да текат до постигане на решение по отнесеното за решаване дело. Комисията следва да разполага с правомощия да преценява и да разглежда концентрация от името на държавата членка или държавите членки, направила(и) искането.

(16) Засегнатите предприятия следва да имат възможност да изискват препращане към или от Комисията, преди да е направен[а] нотификация за съответната концентрация, с оглед по-нататъшното повишаване на ефикасността на системата за контрол на концентрациите в Общността. […] По искане на засегнатите предприятия Комисията следва да може да препрати към дадена държава членка концентрация с общностно измерение, която може да засегне сериозно конкуренцията на пазар в тази държава членка, притежаващ всички характеристики на обособен пазар; не следва да се изисква от засегнатите предприятия обаче да докажат, че ефектите от концентрацията са вредни за конкуренцията. Дадена концентрация не бива да бъде препращана за разглеждане от Комисията към държава членка, която е изразила несъгласието си с такова препращане. Преди да изпратят нотификация до съответните вътрешни органи, засегнатите предприятия следва да имат също така и

възможност да изискат концентрация, която няма общностно измерение и може да бъде разгледана по правилата на вътрешното законодателство за конкуренцията на най-малко три държави членки, да бъде отнесена към Комисията. […]

[…]

(24) За да осигури ненарушаването на конкуренцията на общия пазар при преследването на политика в изпълнение на принципа за отворена пазарна икономика със свободна конкуренция, настоящият регламент трябва да позволява ефективен контрол върху всички концентрации от гледна точка на техния ефект върху конкуренцията в Общността. Съответно Регламент [№ 4064/89] установи принципа, че концентрация с общностно измерение, която създава или засилва господстващо положение, в резултат от което ефективната конкуренция в общия пазар или в значителна част от него би била съществено възпрепятствана, се обявява за несъвместима с общия пазар.

(25) От гледна точка на последиците, които могат да имат концентрациите на олигополен пазар, преди всичко е необходимо да се поддържа ефективна конкуренция на такива пазари. Много олигополни пазари демонстрират добро равнище на конкуренция. Независимо от това обаче, при определени обстоятелства концентрациите, включващи елиминирането на важни ограничения на конкуренцията, които сливащите се страни си налагат една на друга, както и намаляването на конкурентния натиск по отношение на останалите конкуренти може, дори при липсата на вероятност от координиране между членовете на олигопола, да доведе до съществено възпрепятстване на ефективната конкуренция. Съдилищата на Общността обаче до момента не са направили изрично тълкуване на Регламент [№ 4064/89] като изискващ обединенията, които пораждат такива некоординирани ефекти, да бъдат обявявани за несъвместими с общия пазар. Поради това, в интерес на правната сигурност, следва да бъде ясно подчертано, че настоящият регламент позволява ефективния контрол по отношение на такива концентрации посредством това, че предвижда, че всяка концентрация, която би могла съществено да възпрепятства ефективната конкуренция на общия пазар или на съществена част от него, следва да бъде обявявана за несъвместима с общия пазар. Концепцията за „съществено възпрепятстване на ефективната конкуренция“ в член 2, параграф 2 и параграф 3 следва да бъде тълкувана като преминаваща отвъд концепцията за доминиране, единствено по отношение на антиконкурентното действие на дадена концентрация, произтичащо от некоординираното поведение на предприятия, които не биха имали господстващо положение на съответния пазар“.

3 Член 1 („Приложно поле“) от Регламент № 139/2004 предвижда:

„1. Без да се накърняват член 4, параграф 5 и член 22, настоящият регламент се прилага по отношение на всички концентрации, които имат значение за Общността, както е дефинирано в настоящия член.

2. Концентрацията е с общностно измерение, когато:

а) общият световен оборот на всички участващи предприятия е повече от 5 милиарда EUR; и

б) общият оборот на територията на Общността на всяко от най-малко две от засегнатите предприятия е повече от 250 милиона EUR,

освен ако всяко от засегнатите предприятия не постига повече от две трети от своя общ оборот на територията на Общността в рамките на една и съща държава членка.

3. Концентрация, която не отговаря на установените в параграф 2 прагове, е с общностно измерение, когато:

а) общият световен оборот на всички засегнати предприятия е повече от 2,5 милиарда EUR;

б) във всяка от най-малко три държави членки общият оборот на всички засегнати предприятия е повече от 100 милиона EUR;

в) във всяка от най-малко три държави членки, включени за целите на буква б), общият оборот на всяко от най-малко две от засегнатите предприятия е повече от 25 милиона EUR; и

г) общият оборот на територията на Общността на всяко от най-малко две от засегнатите предприятия е повече от 100 милиона EUR,

освен ако всяко от засегнатите предприятия не постига повече от две трети от своя общ оборот на територията на Общността в рамките на една и съща държава членка.

4. Въз основа на статистическите данни, които могат да бъдат редовно предоставяни от държавите членки, Комисията докладва на Съвета за функционирането на праговете и за критериите, установени в параграфи 2 и 3, до 1 юли 2009 г., като може да представи предложения съгласно параграф 5.

5. След доклада по параграф 4 и по предложение на Комисията Съветът с квалифицирано мнозинство може да промени праговете и критериите, посочени в параграф 3“.

4 Според член 3, параграф 1 от този регламент:

„Счита се, че е налице концентрация, когато е налице трайна промяна в контрола в резултат на:

а) сливането на две или повече преди това независими предприятия или части от предприятия, или

б) придобиването от едно или повече лица, които вече контролират най-малко едно предприятие, или от едно или повече предприятия, независимо дали чрез продажба на ценни книжа или активи, чрез договор или по друг начин, на пряк или непряк контрол върху цялото или върху част от едно или повече предприятия“.

5 Член 4 от посочения регламент, озаглавен „Предварително нотифициране за концентрации и предварителна нотификация по искане на нотифициращите страни“, гласи:

„1. За посочените в настоящия регламент концентрации, които имат общностно измерение, Комисията се нотифицира преди тяхното извършване и след сключването на споразумение, обявяването на публичен търг или придобиването на контролен пакет.

[…]

2. Концентрация, която се състои от сливане по смисъла на член 3, параграф 1, буква а) или от придобиването на съвместен контрол по смисъла на член 3, параграф 1, буква б), подлежи на съвместно нотифициране от страните по сливането или тези, които придобиват съвместния контрол. Във всички останали случаи нотифицирането се извършва от лицето или предприятието, придобиващо контрол върху цялото или части от едно или повече предприятия.

[…]

4. Преди нотифициране за концентрация по смисъла на параграф 1 лицата или предприятията по параграф 2 могат да информират Комисията посредством представяне на мотивирано искане, че концентрацията може съществено да засегне конкуренцията на пазар в дадена държава членка, който има всички характеристики на обособен пазар и поради това подлежи на преценка, изцяло или отчасти, от тази държава членка.

Комисията предоставя без забавяне това искане на всички държави членки. В срок от 15 работни дни от получаването на искането държавата членка, за която същото се отнася, изразява съгласие или несъгласие по отношение на препращане на случая. Ако държавата членка не вземе решение в посочения срок, се счита, че същата е съгласна.

Освен ако държавата членка възрази, в случай че Комисията прецени, че такъв обособен пазар съществува и че конкуренцията на този пазар може да бъде съществено засегната от концентрацията, може да реши да отнесе целия случай или част от него до компетентните органи на държавата членка с цел прилагане на вътрешното законодателство в областта на конкуренцията на тази държава.

Решението дали да бъде отнесен или не един случай в съответствие с трета алинея се взима в срок 25 работни дни считано от момента на получаване на мотивираното искане от Комисията. Комисията информира за решението си останалите държави членки и засегнатите лица или предприятия. В случай че Комисията не вземе решение в този срок, се счита, че е взела решение да отнесе случая в съответствие с искането, направено от засегнатите лица или предприятия.

В случай че Комисията реши или се счита, че е решила, на основание третата и четвъртата алинея, да отнесе целия случай, не следва да се нотифицира съгласно параграф 1, като в такъв случай се прилага вътрешното законодателство в областта на конкуренцията. Член 9, параграфи от 6 до 9 се прилагат mutatis mutandis.

5. Относно концентрация по смисъла на член 3, която няма общностно измерение по смисъла на член 1 и която може да бъде разглеждана по вътрешното законодателство в областта на конкуренцията на най-малко три държави членки, лицата и предприятията по

параграф 2 могат, преди да уведомят компетентните органи, да информират Комисията посредством представяне на мотивирано искане, че концентрацията следва да бъде разгледана от Комисията.

Комисията предоставя без забавяне това искане на всички държави членки.

Всяка държава членка, компетентна да разгледа концентрацията според вътрешното си законодателство в областта на конкуренцията, може в срок 15 работни дни от получаването на мотивираното искане да изрази несъгласието си по отношение на искането за [препращане] на случая.

Ако в срок 15 работни дни дори една държава членка е изразила несъгласие в съответствие с трета алинея, случая[т] не се препраща. Комисията незабавно информира всички държави членки и засегнатите лица или предприятия за изразеното несъгласие.

Ако в срок 15 работни дни нито една държава членка не е изразила несъгласие в съответствие с трета алинея, се счита, че концентрацията има общностно измерение, като Комисията следва да бъде уведомена в съответствие с параграфи 1 и 2. В такива случаи никоя държава членка не следва да прилага вътрешното си законодателство в областта на конкуренцията по отношение на тази концентрация.

[…]“.

6 Член 9 („Препращане към компетентните органи на държавите членки“) от Регламент № 139/2004 има следния текст:

„1. Комисията може с решение, за което нотифицира незабавно засегнатите предприятия и компетентните органи на другите държави членки, да препрати концентрация, за която е постъпила нотификация, на компетентните органи на съответната държава членка при следните обстоятелства.

2. В срок 15 работни дни от датата на получаването на копие от нотификацията държава членка, по своя собствена инициатива или по покана на Комисията, може да информира Комисията, която информира засегнатите предприятия, че:

а) концентрация заплашва да засегне съществено конкуренцията на пазар в тази държава членка, който съдържа всички характеристики на обособен пазар, или

б) концентрация засяга конкуренцията на пазар в тази държава членка, който има всички характеристики на обособен пазар и който не представлява съществена част от общия пазар.

3. В случай че Комисията счита, че като се имат предвид пазарът на съответните продукти и услуги и географските характеристики на пазара по смисъла на параграф 7, е налице такъв обособен пазар и че такава заплаха съществува, тя или:

а) сама разрешава случая в съответствие с настоящия регламент; или

б) отнася целия [случай или част от него] до компетентните органи в съответната държава членка, с оглед прилагането на националното законодателство в областта на конкуренцията на тази държава.

Ако обаче Комисията счете, че такъв обособен пазар или такава заплаха не съществуват, тя приема решение в този смисъл, което да бъде изпратено до съответната държава членка, и сама разрешава случая в съответствие с разпоредбите на настоящия регламент.

В случаите, при които държава членка информира Комисията съгласно параграф 2, буква б), че дадена концентрация засяга конкуренцията на обособен пазар в рамките на нейната територия, който не представлява съществена част от общия пазар, Комисията отнася целия [случай или част от него], свързан със засегнатия обособен пазар, ако счете, че такъв обособен пазар е засегнат.

[…]“.

7 Член 22 от този регламент, озаглавен „Препращане до Комисията“, гласи следното:

„1. Една или повече държави членки могат да изискат Комисията да разгледа всяка концентрация по член 3, която няма общностно измерение по смисъла на член 1, но засяга търговията между държави членки и заплашва да застраши сериозно конкуренцията на територията на държавата членка или държавите членки, които са отправили искането.

Такова искане се отправя най-много в срок 15 работни дни от датата на постъпване на нотификацията за концентрация или, в случай че не се изисква нотифициране, от датата, на която то е станало известно по друг начин на съответната държава членка.

2. Комисията незабавно информира компетентните органи на съответните държави членки и засегнатите предприятия за всички искания, получени съгласно параграф 1.

Всяка друга държава членка има право да се присъедини към първоначалното искане в срок 15 работни дни от момента, в който е информирана от Комисията за първоначалното искане.

Всички национални срокове, отнасящи се до концентрацията, спират да текат, докато в съответствие с предвидената по настоящия член процедура не бъде решено [къде] концентрацията да бъде оценявана. Веднага след като дадена държава членка е информирала Комисията и засегнатите предприятия, че не желае да се присъедини към искането, националните срокове, които са били спрени, започват да текат отново.

3. Комисията може, най-късно в срок от 10 работни дни след изтичането на срока по параграф 2, да реши да оцени концентрацията, ако счита, че тя засяга търговията между държави членки и заплашва сериозно да застраши конкуренцията на територията на държавата членка или държавите членки, които са отправили искането. В случай че Комисията не вземе решение в този срок, се счита, че тя е приела решение да оцени концентрацията в съответствие с отправеното искане.

Комисията информира всички държави членки и засегнати предприятия за решението си. Тя може да изиска представянето на нотификация съгласно член 4.

Държавата членка или държавите членки, които са отправили искането, не могат да прилагат повече националното си законодателство в областта на конкуренцията по отношение на концентрацията.

4. Член 2, член 4, параграфи от 2 до 3, членове 5, 6 и от 8 до 21 се прилагат, когато Комисията оценява концентрация съгласно параграф 3. Член 7 се прилага, доколкото концентрацията не е била осъществена до датата, на която Комисията е информирала засегнатите предприятия за отправеното искане.

Когато не се изисква нотифициране съгласно член 4, срокът по член 10, параграф 1, в който може да се образува производство, започва от работния ден, следващ този, в който Комисията е информирала засегнатите предприятия, че е решила да оцени концентрацията съгласно параграф 3.

5. Комисията може да информира една или няколко държави членки, че счита, че дадена концентрация отговаря на критериите по параграф 1. В такива случаи Комисията може да покани тази държава членка или тези държави членки да отправят искане по параграф 1“.

8 Споразумението за Европейското икономическо пространство от 2 май 1992 година (ОВ L 1, 1994 г., стр. 3; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 53, стр. 4, наричано по-нататък „Споразумението за ЕИП“) съдържа протокол № 24 относно сътрудничеството в областта на контрола на концентрациите. Член 6, параграф 3, втора алинея от този протокол предвижда, че една или повече държави от Европейската асоциация за свободна търговия (ЕАСТ) могат да се присъединят към отправено до Комисията от една държава членка искане в съответствие с член 22 от Регламент № 139/2004, когато концентрацията засяга търговията между една или повече държави членки или една или повече държави от ЕАСТ и застрашава сериозно конкуренцията на територията на държавата или държавите от ЕАСТ, присъединяващи се към искането.

Обстоятелства по спора

9 Обстоятелствата, предхождащи спора, са изложени в точки 6—35 от обжалваното съдебно решение и за целите на настоящото производство могат да бъдат обобщени по следния начин.

По засегнатите предприятия и разглежданата концентрация

10 Illumina е установено в Съединените щати дружество, което предлага решения в областта на генетичния и геномния анализ чрез секвенция и чрез чипове.

11 На 20 септември 2020 г. Illumina сключва споразумение и приема план за сливане с цел придобиване на изключителния контрол върху дружеството Grail (по-рано Grail Inc.), което също е установено в Съединените щати и разработва кръвни тестове за ранна диагностика на ракови заболявания, от чийто капитал вече притежава 14,5 % (наричана по-нататък „разглежданата концентрация“).

12 На 21 септември 2020 г. Illumina и Grail публикуват прессъобщение, в което се обявява тази концентрация.

По липсата на нотификация

13 Тъй като оборотът на Illumina и на Grail не превишава релевантните прагове, по-специално като се има предвид, че Grail не реализира оборот нито в Европейския съюз, нито другаде по света, разглежданата концентрация няма европейско измерение по смисъла на член 1 от Регламент № 139/2004 и поради това не е нотифицирана в Комисията съгласно член 4, параграф 1 от този регламент.

14 Разглежданата концентрация не е нотифицирана и в държавите — членки на Съюза, или в останалите държави — страни по Споразумението за ЕИП, тъй като не попада в приложното поле на тяхната национална правна уредба за контрол върху концентрациите.

По искането за препращане към Комисията

15 На 7 декември 2020 г. в Комисията постъпва жалба във връзка с разглежданата концентрация.

16 На 19 февруари 2021 г. Комисията изпраща до държавите членки и до останалите държави — страни по Споразумението за ЕИП, писмо съгласно член 22, параграф 5 от Регламент № 139/2004, с което ги уведомява за разглежданата концентрация, като обяснява причините, поради които счита, че концентрацията, изглежда, отговаря на условията по член 22, параграф 1 от този регламент, и ги приканва да подадат до нея искане за препращане на основание на последната разпоредба, за да разгледа посочената концентрация (наричано по-нататък „поканата“).

17 На 4 март 2021 г. Комисията уведомява Illumina и Grail за изпращането на поканата до държавите членки и до останалите държави — страни по Споразумението за ЕИП, и за възможността, която същите имат, да отправят до нея искане за препращане съгласно член 22, параграф 1 от Регламент № 139/2004.

18 На 9 март 2021 г. френският национален орган по конкуренция иска от Комисията на основание на тази разпоредба да разгледа въпросната концентрация (наричано по-нататък „искането за препращане“).

19 На 10 март 2021 г. в съответствие с член 22, параграф 2 от Регламент № 139/2004 Комисията информира националните органи по конкуренция на другите държави членки и на останалите държави — страни по Споразумението за ЕИП, както и Надзорния орган на ЕАСТ за искането за препращане. На 11 март 2021 г. Комисията изпраща на Illumina и на Grail информационното писмо, с което ги уведомява за това искане, като им напомня, че съгласно член 7 и член 22, параграф 4, първа алинея, второ изречение от този регламент не могат да извършат разглежданата концентрация, преди тя да е отхвърлила посоченото искане или да е обявила концентрацията за съвместима с вътрешния пазар.

20 На 16 и 29 март 2021 г. Illumina и Grail представят на Комисията становища, с които се противопоставят на искането за препращане. На 2, 7 и 12 април 2021 г. Illumina отговаря на отправените му от Комисията на 26 март и 8 април 2021 г. искания за информация.

21 С писма от 24, 26 и 31 март 2021 г. исландският, норвежкият, белгийският, нидерландският и гръцкият национален орган по конкуренция молят да се присъединят към искането за препращане на основание член 22, параграф 2 от Регламент № 139/2004, а в случая на

исландския и норвежкия национален орган по конкуренция — на основание член 6, параграф 3 от протокол № 24 към Споразумението за ЕИП (наричани по-нататък „исканията за присъединяване“).

22 На 31 март 2021 г. Комисията публикува Насоки относно прилагането на механизма за препращане, предвиден в член 22 от Регламента относно концентрациите за определени категории случаи (ОВ C 113, 2021 г., стр. 1).

По спорните решения

23 Със спорните решения Комисията уважава искането за препращане и исканията за присъединяване.

24 Комисията счита, първо, че искането за препращане е представено в срока от 15 работни дни, предвиден в член 22, параграф 1, втора алинея от Регламент № 139/2004, считано от датата, на която посредством поканата е уведомила Френската република за разглежданата концентрация.

25 Второ, Комисията приема също, че исканията за присъединяване са подадени от исландския, норвежкия, белгийския, нидерландския и гръцкия национален орган по конкуренция в срока от 15 работни дни, предвиден в член 22, параграф 2, втора алинея от този регламент, считано от датата, на която тя е уведомила тези органи за искането за препращане с писмото си от 10 март 2021 г.

26 Трето, Комисията счита, че разглежданата концентрация отговаря на критериите по член 22, параграф 1 от Регламент № 139/2004, така че държавите членки са могли да поискат от нея да разгледа тази концентрация, въпреки че същата не е имала европейско измерение.

27 В това отношение тя преценява, че държавите членки са могли да поискат от нея да разгледа всяка концентрация, „за която те нямат компетентност“, доколкото са изпълнени определените в член 22 от този регламент условия.

Производството пред Общия съд

28 На 28 април 2021 г. Illumina подава в секретариата на Общия съд настоящата жалба, вписана под номер на дело T-227/21.

29 С определение от 2 юли 2021 г. председателят на трети разширен състав на Общия съд допуска встъпването в производството на Grail в подкрепа на исканията на Illumina.

30 С решения от 12 и 22 юли и от 6 август 2021 г. и с определение от 25 август 2021 г. председателят на трети разширен състав на Общия съд допуска встъпването в производството съответно на Кралство Нидерландия, Френската република, Република Гърция и Надзорния орган на ЕАСТ в подкрепа на исканията на Комисията.

31 С молба, подадена в секретариата на Общия съд на 18 август 2021 г., Illumina информира Общия съд, че същия ден е придобило всички дружествени дялове на Grail, като същевременно е постигнато споразумение за разделяне на активите, така че да се гарантира, че то не упражнява контрол върху това дружество.

32 На 7 октомври 2021 г. Комисията прави искане до Общия съд, предвид това придобиване, да заличи Grail като встъпила страна.

33 Устните състезания и отговорите на страните на поставените им от Общия съд устни въпроси са изслушани в проведеното на 16 декември 2021 г. съдебно заседание.

Обжалваното съдебно решение

34 В обжалваното съдебно решение, след като отхвърля искането на Комисията Grail да бъде лишено от качеството на встъпила страна (т. 53—59), и преценява, че жалбата трябва да се обяви, от една страна, за недопустима, доколкото е подадена срещу информационното писмо, и от друга страна, за допустима в частта, с която се иска отмяната на спорните решения (т. 60—82), Общият съд разглежда трите основания, на които се позовава Illumina в подкрепа на жалбата си. Според първото от тези основания Комисията не е компетентна да разглежда концентрация, която не е в приложното поле на националната правна уредба за контрол върху концентрациите на държавата членка, поискала от нея да извърши това разглеждане. Според второто основание искането за препращане е просрочено, т.е. подадено е извън срока, определен в член 22, параграф 1, втора алинея от Регламент № 139/2004, а закъснението на Комисията при изпращането на поканата нарушава принципите на правна сигурност и на добра администрация. Според третото основание Комисията е нарушила принципите на правна сигурност и за защита на оправданите правни очаквания, тъй като към датата, на която Illumina и Grail са се договорили за разглежданата концентрация, практиката на Комисията по вземане на решения е да отказва да разглежда концентрациите, които не попадат в приложното поле на национална правна уредба за контрол върху концентрациите.

35 Като преценява, че никое от тези основания не трябва да се уважи по същество, Общият съд отхвърля жалбата изцяло.

36 На първо място, що се отнася до довода за липса на компетентност на Комисията, Общият съд постановява, след граматическо, историческо, контекстуално и телеологическо тълкуване на член 22, параграф 1, първа алинея от Регламент № 139/2004, че държавите членки могат да отправят искане за препращане на концентрация, която няма европейско измерение, при посочените в тази разпоредба условия, независимо от съществуването или от обхвата на националната си правна уредба за контрол ex ante върху концентрациите. От това той прави извода, че в спорните решения Комисията правилно е приела искането за препращане и исканията за присъединяване (т. 183 и 184 от обжалваното съдебно решение).

37 Общият съд приема в това отношение, че доводите на Illumina и на Grail не могат да поставят под въпрос това тълкуване.

38 Първо, Общият съд отхвърля твърдението на Illumina, че държава членка, която е приела национална правна уредба за контрол върху концентрациите, които нямат европейско измерение, нямала възможност да препраща такива концентрации към Комисията, когато

те не попадат в обхвата на тази правна уредба. Общият съд преценява по-конкретно, че съгласно принципа на предоставената компетентност, закрепен в член 4, параграф 1 във връзка с член 5 ДЕС, концентрация, която при липсата на превишаване на праговете за оборот, предвидени в член 1 от Регламент № 139/2004, не попада в приложното поле на този регламент, е поначало от компетентността на държавите членки. Поради това от гледна точка на правото на Съюза те винаги са компетентни да отправят искане за препращане на основание член 22 от посочения регламент (т. 153—156 от обжалваното съдебно решение).

39 Второ, Общият съд приема, че възприетото в спорните решения тълкуване на член 22 от Регламент № 139/2004, че държава членка може да поиска препращане на концентрация на основание на тази разпоредба независимо от съществуването или от обхвата на националната си правна уредба за контрол ex ante върху концентрациите, спазва принципа на субсидиарност. По-специално, това тълкуване гарантира, че тази разпоредба представлява „ефективен коригиращ механизъм“ в светлината на този принцип, по смисъла на съображение 11 от този регламент, като защитава интересите на държавите членки. Това тълкуване също така гарантира съгласно съображение 14 от посочения регламент, че даден случай е разгледан от най-подходящия орган в светлината на посочения принцип (т. 157—166 от обжалваното съдебно решение).

40 Трето, Общият съд постановява, че посоченото тълкуване спазва принципа на пропорционалност и — както приема законодателят на Съюза в съображение 6 от Регламент № 139/2004 — не се простира извън пределите на това, което е необходимо за постигането на целта за създаване на гаранции за ненарушаване на конкуренцията във вътрешния пазар. Общият съд отбелязва в частност, че тълкуването на член 22 от този регламент, възприето в спорните решения, позволява на Комисията да разглежда концентрация на основание на тази разпоредба само в някои конкретни случаи, когато са изпълнени четирите условия, кумулативно предвидени в член 22, параграф 1, първа алинея от посочения регламент (т. 167—172 от обжалваното съдебно решение).

41 Четвърто, Общият съд приема, че предлаганото от Illumina и от Grail тълкуване на член 22 от Регламент № 139/2004, което обуславя прилагането на тази разпоредба от приложното поле на националните системи за контрол върху концентрациите, като същевременно предвижда изключение за държавите членки, които нямат такава система, би довело до несигурност относно концентрациите, които попадат в приложното поле на тази разпоредба. Обратно, възприетото в спорните решения тълкуване би поставило прилагането на този член в зависимост само от изпълнението на четирите кумулативни критерия, предвидени в член 22, параграф 1, първа алинея от този регламент, които гарантират, че този член 22 се прилага еднакво в Съюза, при спазване на принципа на правна сигурност (т. 173—178 от обжалваното съдебно решение).

42 Пето, Общият съд преценява, че изключителният характер на препращането по член 22 от Регламент № 139/2004, на който се позовава Illumina, е защитен чрез тълкуването, възприето в спорните решения, тъй като компетентността на Комисията за разглеждане продължава да зависи основно от превишаването на праговете за оборот, определени в член 1 от този регламент, и доколкото механизмът за препращане по член 22 от посочения регламент представлява само субсидиарна компетентност, която позволява в някои конкретни случаи и при съвсем точно предвидени условия концентрация, при която, въпреки трансграничните ѝ последици, тези прагове не са достигнати, също да може да

бъде разгледана от Комисията по искане на една или няколко държави членки, което е съобразено с функцията на посочения член 22 като „коригиращ механизъм“ (т. 182 от обжалваното съдебно решение).

43 На второ място, що се отнася до основанието, изведено от просрочието на искането за препращане и от нарушението на принципите на правна сигурност и на добра администрация, Общият съд постановява, от една страна, че това искане е подадено в срока от 15 работни дни след изпращането на поканата, която представлява „известяването“, по смисъла на член 22, параграф 1, втора алинея от Регламент № 139/2004 (т. 214 от обжалваното съдебно решение). Той приема, от друга страна, че макар тази покана да е била изпратена от Комисията при превишаване на разумния срок, само това обстоятелство не е достатъчно, за да се докаже, че правото на защита е било нарушено (т. 239 и 242 от обжалваното съдебно решение).

44 На трето и последно място, що се отнася до основанието, изведено от нарушение на принципите на правна сигурност и за защита на оправданите правни очаквания, Общият съд го отхвърля с мотива, по-конкретно, че Illumina не е доказало, че е получило конкретни, безусловни и непротиворечиви уверения от страна на Комисията относно разглеждането на концентрациите, които не попадат в приложното поле на национална правна уредба за контрол върху концентрациите (т. 263 от обжалваното съдебно решение).

Производството пред Съда и исканията на страните по жалбите

По съединяването

45 На 22 и 30 септември 2022 г. съответно Illumina и Grail подават настоящите жалби.

46 На основание член 54, параграф 2 от Процедурния правилник на Съда на 21 декември 2022 г. председателят на Съда решава да съедини делата по настоящото производство за целите на устната фаза на производството и на съдебното решение.

По молбите за встъпване

47 С определение на председателя на Съда от 14 февруари 2023 г. Република Естония е допусната да встъпи по дело C-625/22 P в подкрепа на исканията на Grail.

48 С определение на председателя на Съда от 10 март 2023 г., Illumina/Комисия (C-611/22 P, EU:C:2023:205), Biocom California е допуснато да встъпи по дело C-611/22 P в подкрепа на исканията на Illumina.

49 С определение на председателя на Съда от 10 март 2023 г., Grail/Комисия (C-625/22 P, EU:C:2023:227), исканията за встъпване, подадени от Френското сдружение на юрисконсултите (AFJE) и от Европейското сдружение на юрисконсултите (AEJE), обратно, са отхвърлени.

По искането за разглеждане на делото по реда на бързо производство

50 С отделни молби, подадени в секретариата на Съда на 8 и 20 декември 2022 г., Комисията иска настоящите дела да бъдат разгледани по реда на бързото производство, предвидено в членове 133—136 от Процедурния правилник на Съда, приложими към жалбите по силата на член 190, параграф 1 от този правилник.

51 В подкрепа на исканията си Комисията изтъква по същество, че решенията относно разглежданата концентрация, и по-специално Решение C(2022) 6454 final на Комисията от 6 септември 2022 г. за обявяване на концентрация за несъвместима с общия пазар и със Споразумението за ЕИП, прието в изпълнение на член 8, параграф 3 от Регламент № 139/2004, решенията на основание член 8, параграф 5, букви а) и в) от този регламент и всяко бъдещо решение, което изисква разваляне на тази концентрация по силата на член 8, параграф 4 от посочения регламент и налага глоби за нарушение на член 7, параграф 1 от същия регламент, са или ще бъдат основани на постулата, че Комисията е компетентна да оцени посочената концентрация. Така в интерес както на Комисията, така и на Illumina и на Grail, и по-общо — на доброто правораздаване, било въпросът за компетентността на Комисията, по който Съдът трябва да се произнесе, да бъде решен възможно най-бързо.

52 Член 133, параграф 1 от Процедурния правилник предвижда, че по искане на ищеца или жалбоподателя или на ответника председателят на Съда може да реши, след изслушване на другата страна, съдията докладчик и генералния адвокат, определено дело да бъде разгледано по реда на бързо производство, когато естеството на делото налага то да бъде разгледано в кратки срокове.

53 На 10 януари 2023 г., след като изслушва другите страни, съдията докладчик и генералния адвокат, председателят на Съда решава да не уважи исканията на Комисията.

54 Всъщност предвид чувствителния си и сложен характер настоящите дела трудно могат да бъдат разгледани по реда на бързо производство, като се има предвид по-специално, че не изглежда подходящо да се съкращава писмената фаза на производството пред Съда (вж. по аналогия решение от 18 май 2021 г., Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ и др., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 и C-397/19, EU:C:2021:393, т. 103 и цитираната съдебна практика).

55 Още по-неподходящо изглежда делата да бъдат разгледани по реда на бързото производство, като се има предвид, че освен системната значимост и трудността на поставените въпроси Illumina и Grail, които на този етап не са имали възможност да се запознаят с писмените отговори на Комисията, и не трябва a priori да бъдат лишавани от възможността да подадат реплики, са повдигнали сериозни възражения.

56 В това отношение интересът на институциите на Съюза, без съмнение, легитимен, възможно най-бързо да се установи обхватът на правата и на правомощията, които черпят от правото на Съюза, във всички случаи, не е от естество да докаже наличието на изключително обстоятелство, което може да обоснове разглеждането на дадено дело по реда на бързо производство (вж. в този смисъл решение от 14 юли 2022 г., Комисия/Полша (Протокол № 36), C-207/21 P, EU:C:2022:560, т. 40 и цитираната съдебна практика).

57 Въпреки това, предвид значението на настоящите дела, председателят на Съда реши те да бъдат разгледани с предимство на основание член 53, параграф 3 от Процедурния правилник (вж. в този смисъл определение на председателя на Съда от 18 октомври 2017 г., Weiss и др., C-493/17, EU:C:2017:792, т. 13 и 14, и решение от 8 септември 2020 г., Комисия и Съвет/Carreras Sequeros и др., C-119/19 P и C-126/19 P, EU:C:2020:676, т. 41).

По исканията на страните по жалбите пред Съда

58 С жалбите си Illumina (дело C-611/22 P) и Grail (дело C-625/22 P) съответно искат от Съда:

– да отмени обжалваното съдебно решение,

– да отмени спорните решения, искането за препращане и информационното писмо и

– да осъди Комисията да заплати съдебните разноски по настоящото производство и по производството пред Общия съд.

59 Комисията иска от Съда:

– да отхвърли жалбите и

– да осъди Illumina и Grail да заплатят съдебните разноски.

60 Френската република иска от Съда да отхвърли жалбите.

61 Кралство Нидерландия иска от Съда:

– да отхвърли жалбите и

– да осъди Illumina и Grail да заплатят съдебните разноски.

62 Надзорният орган на ЕАСТ иска от Съда:

– да отхвърли жалбите и

– да осъди Illumina и Grail да заплатят съдебните разноски.

63 Biocom California, което е встъпило в подкрепа на Illumina (дело C-611/22 P), иска от Съда:

– да отмени обжалваното съдебно решение,

– да отмени спорните решения, искането за препращане и информационното писмо и

– да осъди Комисията да заплати съдебните разноски по настоящото производство, включително направените от нея съдебни разноски.

64 Република Естония, която е встъпила в подкрепа на исканията на Grail (дело C-625/22 P), не е подала изявление при встъпване.

По жалбите

65 В подкрепа на жалбата си по дело C-611/22 P Illumina изтъква три основания.

66 С първото си основание Illumina поддържа, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е тълкувал член 22, параграф 1 от Регламент № 139/2004 в смисъл, че допуска държава членка с национална правна уредба за контрол върху концентрациите да поиска от Комисията да разгледа концентрация, която не отговаря на условията, необходими за разглеждането ѝ съгласно тази правна уредба. С второто си основание Illumina изтъква, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е отхвърлил основанието, изведено от просрочието на искането за препращане и от нарушение на принципите на правна сигурност и на добра администрация. Третото изтъкнато от Illumina основание е изведено от грешки при прилагане на правото в преценката на Общия съд на доводите му относно нарушението на принципите на правна сигурност и на защита на оправданите правни очаквания, предвид конкретните, безусловни и непротиворечиви уверения, за които твърди, че са дадени от изпълнителната заместник-председателка на Комисията.

67 В подкрепа на жалбата си по дело C-625/22 P Grail също повдига три основания, съответно: грешка при прилагане на правото, допусната при тълкуването на член 22 от Регламент № 139/2004, грешка при прилагане на правото във връзка с неспазването на разумен срок от Комисията и грешка при прилагане на правото в преценката на основанието, свързано с правната сигурност и със защитата на оправданите правни очаквания, които до голяма степен се припокриват с изтъкнатите от Illumina.

68 Най-напред следва да се разгледат заедно първите основания в жалбите, изведени от грешки при тълкуването на член 22 от Регламент № 139/2004, и по-конкретно на параграф 1 от него.

Доводи на страните

69 Illumina поддържа, че тълкуването на Общия съд, според което член 22, параграф 1 от Регламент № 139/2004 позволява на държава членка да поиска препращане към Комисията на концентрация, която собствената ѝ национална правна уредба в областта на контрола върху концентрациите не ѝ позволява да контролира, е неправилно.

70 На първо място, Общият съд не отчел правилно принципите на правна сигурност, пропорционалност и субсидиарност.

71 Illumina изтъква, най-напред, че установената с Регламент № 139/2004 система конкретизира принципа на правна сигурност, като използва обективни прагове за оборот, за да определи концентрациите с европейско измерение, които са от компетентността на Комисията, и стриктни срокове за разглеждането на концентрациите. Тълкуването на Общия съд обаче, по-конкретно в точки 174 и 175 от обжалваното съдебно решение, водело до очевидна правна несигурност, тъй като правело възможен контрола върху концентрациите, които не достигат нито праговете за оборот, за да имат европейско измерение, нито праговете за контрол, определени на национално равнище. Този потенциален допълнителен контрол, извън установените от въпросния регламент и от

националните законодателства системи, увеличавал несигурността, с която се сблъскват страните по концентрация, за да знаят дали същата може да бъде подложена на контрол и следователно да бъде забранена, изменена или забавена.

72 Тълкуването на Общия съд създавало правна несигурност и доколкото правилата за компетентност, които определя, почивали изключително на качествените критерии по член 22, параграф 1, първа алинея от Регламент № 139/2004, без да се спазва подходът, възприет в други разпоредби на този регламент и в националните системи за контрол върху концентрациите, приети от държавите членки.

73 По-нататък, това тълкуване, което не налага на държавите членки никакъв срок, за да поискат препращането на концентрациите към Комисията, би създало несигурност във времето и рискове от забавяне на разглеждането на тези концентрации.

74 След това, що се отнася до принципа на пропорционалност, преценките на Общия съд в точки 167—172 от обжалваното съдебно решение били опорочени и от грешки при прилагане на правото. Illumina изтъква по-конкретно, че тълкуването на Общия съд принуждава страните по концентрации, които не достигат нито праговете за оборот, определени в Регламент № 139/2004, нито праговете за контрол, определени на национално равнище, да нотифицират тези концентрации по съображения за правна сигурност на всяка от държавите членки, които на свой ред ще бъдат принудени да разгледат тези нотификации.

75 Накрая, Общият съд неправилно разгледал в точки 160—166 от обжалваното съдебно решение принципа на субсидиарност и правомощието на Комисията, като ѝ позволил да заобикаля законодателната процедура и да изменя de facto праговете на компетентност, определени в Регламент № 139/2004. Комисията се опитвала, с одобрението на Общия съд, да попълва твърдените празноти в правната уредба на Съюза и на държавите членки в областта на контрола върху концентрациите, позволявайки контрол върху концентрациите, които не достигат нито праговете за оборот, за да имат европейско измерение, нито праговете за контрол, определени на национално равнище, и заобикаляйки по този начин основните нормативни изисквания за изменение на правото на Съюза и на приложимите национални правила.

76 На второ място, Общият съд погрешно очертал и разгледал предмета на Регламент № 139/2004 и на член 22 от него.

77 Според Illumina точки 140 и 142 от обжалваното съдебно решение отразявали неправилно разбиране на съображенията на този регламент и изопачавали тълкувателния подход, който Общият съд трябва да следва. Първо, неправилно било да се твърди, че концентрациите, които имат значително въздействие върху структурата на конкуренцията в Съюза, се разглеждат изключително на равнището на Съюза. Второ, посоченият регламент не предвиждал общ режим, който да гарантира контрол върху всички концентрации, засягащи структурата на конкуренцията в Съюза. Евентуалните празноти трябвало по-скоро да се попълват само по законодателен път. Трето, като приел в точка 142 от обжалваното съдебно решение, че Регламент № 139/2004 съдържа механизми за попълване на празнотите, присъщи на система, основана главно на прагове за оборот, Общият съд пропускал факта, че тези прагове са били предмет на дълги разисквания при изработването на Регламент № 4064/89, а след това и на Регламент № 139/2004. Като използвал обективни прагове за оборот вместо качествени критерии за оценяване,

законодателят на Съюза предлагал правна сигурност на страните по концентрация и на държавите членки, която отразявала постигнатия между последните и Комисията компромис.

78 Описанието от Общия съд на предмета на Регламент № 139/2004 довело същия до приемането на прекалено широко тълкуване на „коригиращите механизми“, предвидени по-конкретно в член 22 от този регламент, което било от естество да измени разпределението на правомощията между държавите членки и Съюза в полза на последния. По-нататък, в своята телеологическа преценка Общият съд не разгледал въпроса как според законодателя на Съюза трябва да се тълкува член 22 от посочения регламент, за да се определи „наистина компетентният“ орган за разглеждане на делото по смисъла на съображение 14 от същия регламент, когато нито националните органи по конкуренция, нито органите на Съюза имат компетентност да разгледат дадена концентрация.

79 На трето място, като се основава по-специално на решение от 3 април 2003 г., Royal Philips Electronics/Комисия (T-119/02, EU:T:2003:101, т. 354), Illumina поддържа, че в точка 182 от обжалваното съдебно решение Общият съд не е преценил правилно характера на дерогация на член 22 от Регламент № 139/2004 и не е спазил правилото, че дерогационните разпоредби трябва да се тълкуват стриктно.

80 На четвърто място, Общият съд не приложил правилно принципите за граматическо, историческо, контекстуално и телеологическо тълкуване в анализа си на член 22, параграф 1 от Регламент № 139/2004.

81 Grail поддържа също така, че Общият съд е допуснал грешка в тълкуването, като е приел, че член 22 от Регламент № 139/2004 предоставя на Комисията компетентност да разгледа концентрация без европейско измерение, препратена ѝ от държава членка, която от своя страна няма компетентост по силата на националната си правна уредба за контрол върху концентрациите да разгледа тази концентрация. Никой от тези тълкувателни методи, правилно приложени, не поддържал това тълкуване на Общия съд.

82 На първо място, Grail изтъква, че граматическото тълкуване на Общия съд неоснователно придава голяма стойност на думата „*any*“ (всяка), която предхожда думата „концентрация“ в английския текст на член 22 от Регламент № 139/2004 (т. 91 и 94 от обжалваното съдебно решение), и пропуска да вземе предвид текстовете на този регламент на останалите езици.

83 На второ място, историческото тълкуване на Общия съд съдържало многобройни празноти. Най-напред, това тълкуване се основавало само на три документа, всичките съставени от Комисията, и пренебрегвало други тълкувателни елементи, сред които подготвителните работи по Регламент № 4064/89, Регламент (ЕО) № 1310/97 на Съвета от 30 юни 1997 година за изменение на Регламент № 4064/89 (ОВ, L 180, 1997 г., стр. 1) и Регламент № 139/2004. След това, всички документи, на които Общият съд се опира, за да тълкува първоначалната цел на член 22 от Регламент № 4064/89 (т. 96 от обжалваното съдебно решение), били публикувани след приемането на този регламент, въпреки че е трябвало Общият съд да се позове на информация за намерението на законодателя към момента, в който е приемал посочения регламент. Освен това редица ключови пунктове от историческите съображения на Общия съд не били определящи, тъй като не давали отговор на централния въпрос: дали по силата на член 22 от Регламент № 139/2004 Комисията е компетентна да разгледа концентрация, която ѝ е препратена от държава членка,

разполагаща с национална правна уредба за контрол върху концентрациите, но която не е в приложното поле на тази правна уредба. По-нататък, никой от ограничените източници, цитирани в обжалваното съдебно решение, не подкрепял възприетото от Общия съд историческо тълкуване, което се гради на идеята, че тази разпоредба преследва цел, различна от допускането държави членки, които не разполагат с национална правна уредба за контрол върху концентрациите, да препращат концентрации на Комисията. Накрая, това тълкуване съдържало явно погрешни твърдения, по-конкретно в точки 107—109 от обжалваното съдебно решение.

84 Според Grail правилният анализ на подготвителните работи позволява да се направи извод, че към момента на приемането си член 22 от Регламент № 4064/89 се е прилагал не за държавите членки, които имат национална правна уредба за контрол върху концентрациите, а за държавите членки, които нямат такава правна уредба, за да могат те да поискат от Комисията да разглежда и при необходимост — да забранява, концентрациите, които не достигат праговете за оборот по този регламент. Последователните изменения на тази разпоредба, през 1997 г. и 2004 г., добавят към тази цел само целта да се намали рискът от успоредно разглеждане на една и съща концентрация от държавите членки, като се позволи на компетентните за разглеждането на дадена концентрация държави членки да я препратят към Комисията, ако преценят, че последната е в по-добра позиция да действа.

85 Следователно подготвителните работи не подкрепяли изводите, до които стига Общият съд в обжалваното съдебно решение, а им противоречали.

86 На трето място, контекстуалното тълкуване на Общия съд също съдържало значителни празноти. Така, в частност, изложените в точки 126—130 и 132 от обжалваното съдебно решение съображения не били решаващи. По-нататък, Общият съд неправилно отказал да вземе предвид определен брой документи, сред които Известието на Комисията относно препращането при концентрации (ОВ C 56, 2005 г., стр. 2), които обаче били релевантни за контекстуалното тълкуване.

87 Освен това според Grail редица разпоредби от Регламент № 139/2004 до голяма степен били игнорирани от Общия съд и били несъвместими с прочита, който той прави на член 22 от този регламент. То се позовава по-конкретно на член 1, параграфи 4 и 5, както и на член 22, параграф 2, трета алинея и параграф 3, трета алинея от посочения регламент. Grail изтъква и че текстът на съображение 15 от същия регламент, който си служи с израза „също компетентни“, е в противоречие с тълкуването, възприето от Комисията и потвърдено от Общия съд.

88 На четвърто място, телеологическото тълкуване на Общия съд било също толкова непълно. Първо, индикацията на Общия съд, че целта на Регламент № 139/2004 е да позволи контрол върху „всички концентрации“, засягащи конкуренцията в Съюза, независимо от праговете за оборот (т. 140—143 от обжалваното съдебно решение), не била обоснована. Второ, твърдението на Общия съд, че механизмите за препращане представляват „ефективен коригиращ механизъм“ за попълване на празнотите, присъщи на праговете за оборот, не били основани на никакъв прецедент и били лишени от всякакво основание (т. 142 от обжалваното съдебно решение).

89 Мотивите на Общия съд във връзка с телеологическото тълкуване според Grail водели до несъвместими с Регламент № 139/2004 резултати. Първо, това тълкуване позволявало на Комисията да разглежда концентрации ex post, както тя изрично признава в точка 21 от своите Насоки относно прилагането на механизма за препращане, предвиден в член 22 от Регламента относно концентрациите за определени категории случаи. Така то било в разрез с целта да се въведе система за разглеждане ex ante, която изисква концентрациите да се разглеждат в стриктни срокове, и представлявало обрат в системата на Съюза за контрол върху концентрациите. Второ, ако не бъдело коригирано, посоченото тълкуване щяло да има значителни практически последици за предприятията и националните органи по конкуренция, уронвайки принципите на ефективност и на правна сигурност, които са в основата на контрола върху концентрациите в Съюза от повече от 30 години. Трето, същото тълкуване би позволило да се заобиколят предвидените в Регламент № 139/2004 прагове за оборот, и по този начин би накърнило предвидимостта на установената с този регламент система на контрол върху концентрациите, което би имало тежки последици за правната сигурност. Четвърто, Grail посочва, че ако намерението на законодателя на Съюза е било да позволи на Комисията да разглежда всички концентрации — което изобщо не произтича от подготвителните работи по посочения Регламент — тогава би могло да се разсъждава по въпроса какво е основанието за съществуването на система, която се крепи на неясни препращания от страна на държавите членки вместо на пряко право на Комисията да разглежда всяка потенциално проблемна концентрация, независимо от европейските и националните прагове за оборот.

90 Biocom California, което встъпва в подкрепа на Illumina по дело C-611/22 P, също преценява, че тълкуването на Общия съд, според което искане на основание член 22 от Регламент № 139/2004 може да бъде подадено и прието независимо от приложното поле на националните системи за контрол върху концентрациите, не е в съответствие с основните приципи на пропорционалност и на правна сигурност.

91 Комисията оспорва доводите, изтъкнати от Illumina и от Grail в подкрепа на първото им основание в жалбите им.

92 По отношение на първото основание в жалбата на Illumina, Комисията посочва в самото начало, че то почива на две основни грешки, що се отнася до естеството на Регламент № 139/2004. Първата грешка била свързана с обстоятелството, че Illumina неправилно се позовавало на системата на „едно гише“, установена с този регламент, която се отнасяла само до концентрациите с европейско измерение, тъй като било безспорно, че обжалваното съдебно решение не се отнася до такава концентрация. Втората основна грешка се кореняла във факта, че Illumina неправилно считало, че правата, предоставени на държавите членки по силата на посочения регламент, зависят от националната правна уредба за контрол върху концентрациите. Всъщност било възможно член 308 ЕО (понастоящем член 352 ДФЕС), въз основа на който е приет Регламент № 139/2004, да служи като база „за създаване на нови основания, които се наслагват върху националните основания“. Illumina пропускала да отчете самото съществуване на член 22 от този регламент, който представлявал „пример за [субективно] право, предоставено от правото на Съюза, което се наслагва върху националните правни системи“, както и за правото, което по силата на член 352 ДФЕС той предоставя на държавите членки, да сезират Комисията с дадена концентрация въпреки обстоятелството, че нямат компетентност да разглеждат последната.

93 Според Комисията първото основание в жалбата на Illumina е неотносимо. Всъщност Illumina изобщо не поставяло под въпрос точки 90—94 от обжалваното съдебно решение, в които Общият съд е приел, след граматическо тълкуване на член 22 от Регламент № 139/2004, че ясният текст на тази разпоредба е достатъчен, за да подкрепи тезата на Комисията. Комисията преценява в това отношение, че доколкото точка 95 от обжалваното съдебно решение трябва да се тълкува в смисъл, че за да формулира изложения в точка 183 от това решение извод, е необходимо все пак да се опре на други тълкувателни методи, Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото. Затова тя приема, че Съдът трябва да измени мотивите на обжалваното съдебно решение по този въпрос и да постанови, че граматическо тълкуване на член 22, параграф 1 от Регламент № 139/2004 е достатъчно за отхвърлянето на първото основание в жалбата пред първата инстанция. При тези условия, като се има предвид, че всички доводи, повдигнати в рамките на първото основание в жалбата на Illumina, почиват на тълкувателни методи, различни от граматическото тълкуване, това основание било неотносимо и не трябвало да се разглежда.

94 При условията на евентуалност, Комисията поддържа, че това първо основание трябва да бъде отхвърлено по същество. Дори да се предположело, че изтъкнатите при обжалването тълкувателни методи трябва да бъдат взети предвид, в жалбата си Illumina не обяснявало защо неговите твърдения, основани на тези различни тълкувателни методи, били достатъчни, за да се изключи ясният смисъл на член 22, параграф 1 от Регламент № 139/2004.

95 Според Комисията общото твърдение, че обжалваното съдебно решение води до правна несигурност, е основано на фундаментални грешки, тъй като не отчита факта, че тази разпоредба предоставя на държавите членки право да извършват препращане, което се наслагва върху националните системи за контрол върху концентрациите. По отношение на довода, че компетентността на основание член 22 от Регламент № 139/2004 не е ограничена от никаква форма на обективни прагове за оборот, Комисията твърди, че той е недопустим, тъй като ставало въпрос за нов довод. Впрочем този довод бил неправилен от правна и фактическа страна, доколкото в частност по никакъв начин не е установено, че всеки праг на компетентност в областта на контрола върху концентрациите трябва да се основава на оборота. Колкото до оплакването във връзка с липсата на срок, в който дадена държава членка може да задейства препращане на основание член 22 от Регламент № 139/2004, то почивало на двусмислен прочит на точка 181 от обжалваното съдебно решение.

96 Що се отнася до спазването на принципа на пропорционалност, Комисията изтъква, че Illumina не се е позовало пред Общия съд на никакво основание, според което към момента на спорното решение разглежданата концентрация не е била концентрация, която може в значителна степен да възпрепятства ефективната конкуренция на вътрешния пазар. Следователно не съществувало никакво основание, позволяващо на Illumina в жалбата си да оспорва пропорционалността на спорното решение. Във всички случаи, дори да се предположело, че Съдът прецени за необходимо да разгледа жалбата по този въпрос, Комисията изтъква, че твърденията на Illumina са ирелевантни и неподкрепени с доказателства.

97 По отношение на твърдяното неспазване на принципа на субсидиарност Комисията счита, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, приемайки, че е компетентен да отговори на доводите на Illumina относно прилагането на този принцип. Тя поддържа, от една страна, че Illumina не се е позовало на неприложимостта на член 22 от Регламент

№ 139/2004 с мотива, че тя е несъвместима с принципа на субсидиарност. Тя преценява, от друга страна, че е недопустимо Illumina да оспорва съвместимостта на спорното решение с този принцип, тъй като той не се прилагал в контрола за законосъобразност на актовете, приети по силата на този член. Следователно като главен довод Комисията изтъква, че Общият съд не е трябвало да разглежда доводите, изведени от неспазването на принципа на субсидиарност, и че по този въпрос Съдът е трябвало да измени мотивите, като отхвърли доводите на Illumina като ирелевантни.

98 Във всички случаи, дори да се предположи, че Съдът приеме за необходимо да разгледа тези доводи, Комисията подчертава, че те противоречат на доводите, изтъкнати в жалбата до Общия съд, че са неоснователни, що се отнася до искане за препращане, отправено от държава членка, и че накърняват самото естество на член 22 от Регламент № 139/2004.

99 Колкото до предмета на Регламент № 139/2004 и на член 22 от него, Комисията преценява, че Illumina изопачава обхвата на точки 140 и 142 от обжалваното съдебно решение и не отчита факта, че далеч от преследването на цел, различна от тази на Регламента, тълкуването на Комисията дава възможност за „ефективен контрол върху всички концентрации по отношение на тяхното въздействие върху структурата на конкуренцията в [Съюза]“, в съответствие с целта, заявена в съображение 6 от посочения регламент.

100 Що се отнася до характера на дерогация на член 22 от Регламент № 139/2004, Комисията подчертава, че дори да се приеме, че доводите на Illumina са относими, те са неоснователни. По-конкретно, Illumina неправилно се опитвало да отъждестви настоящите дела с тези, по които е постановено решение от 3 април 2003 г., Royal Philips Electronics/Комисия (T-119/02, EU:T:2003:101, т. 354).

101 По доводите, изтъкнати конкретно в рамките на първото основание за обжалване на Grail, Комисията поддържа, че те също трябва да бъдат отхвърлени.

102 Като въведение, Комисията подчертава, че преценката на Общия съд в точка 142 от обжалваното съдебно решение, че целта на Регламент № 139/2004 е „да позволи контрол върху концентрациите, които могат в значителна степен да възпрепятстват ефективната конкуренция във вътрешния пазар“, е в съответствие със съображения 6 и 7 от Регламент № 4064/89, според които членове 85 и 86 от Договора за ЕО (впоследствие членове 81 и 82 ЕО, които от своя страна понастоящем са членове 101 и 102 ДФЕС) не са достатъчни „за установяване на контрол по отношение на всички операции, за които би могло да се докаже, че са несъвместими със системата за ненарушаване на конкуренцията, предвидена в Договора“, и че при това положение е необходимо да се създаде законодателство на основание член 235 от Договора за ЕО (впоследствие член 308 ЕО, който от своя страна понастоящем е член 352 ДФЕС), което „дава възможност за ефективен контрол върху всички концентрации по отношение на тяхното въздействие върху структурата на конкуренцията в Общността“. Комисията преценява, че Grail изобщо не засяга последиците от това прибягване до член 352 ДФЕС. Същевременно предоставената от член 22 от Регламент № 139/2004 на държавите членки възможност да поискат препращането на концентрация, била пример за упражняване на субективно право, предоставено от правото на Съюза, което се наслагва върху националните правни системи.

103 Комисията изтъква, че първото основание за обжалване на Grail е неотносимо поради две причини. Първо, Grail не оспорвало еднозначно точки 183 и 184 от обжалваното съдебно решение, в които Общият съд е приел, че държавите членки могат да поискат

препращането на концентрация независимо от съществуването на национална правна уредба за контрол ex ante върху концентрациите или от нейния обхват и че при това положение Комисията не е допуснала грешка в спорното решение, приемайки подаденото до нея искане за препращане. Съществено било обаче, че с изтъкнатите основания и правни доводи точно се указват оспорените части от мотивите на съдебния акт на Общия съд. Предвид липсата на оспорване на точки 183 и 184 от обжалваното съдебно решение, доводите, насочени срещу междинните етапи от мотивите на Общия съд, били неотносими. Второ, доколкото Grail, по подобие на Illumina, не оспорвало по допустим начин граматическото тълкуване на член 22, параграф 1 от Регламент № 139/2004, възприето в обжалваното съдебно решение, първото основание на Grail, което се опира изцяло на твърдението, че ясният и точен текст на тази разпоредба е недостатъчен, за да подкрепи тълкуването на Комисията, било лишено от полезно действие.

104 При условията на евентуалност, Комисията счита, че първото основание за обжалване на Grail трябва да се отхвърли по същество, доколкото в жалбата си до Съда Grail не обяснява с какво методите за историческо, контекстуално и телеологическо тълкуване, на които се позовава, са от естество да обосноват тълкуване, което се отклонява от ясния смисъл на текста на член 22, параграф 1 от Регламент № 139/2004.

105 Що се отнася, първо, до историческото тълкуване, Комисията преценява, че критиката на Grail, според която разглеждането на подготвителните работи по Регламент № 139/2004, извършено от Общия съд, било непълно и неотносимо, е във всички случаи, в голямата си част недопустимо. Комисията отбелязва, че Grail не само оспорва тълкуването от Общия съд на документите — като зелените книги — които са му били представени, но и представя редица нови доказателства, които не са били представени пред Общия съд.

106 Вследствие на това Комисията счита, че първото основание за обжалване на Grail, което се опира на подготвителни работи, представени в рамките на жалбата до Съда или впоследствие, е недопустимо. По-нататък, Комисията, като се позовава на решение от 2 октомври 2019 г., Crédit mutuel Arkéa/ЕЦБ (C-152/18 P и C-153/18 P, EU:C:2019:810, т. 39), поддържа, че тълкувателните документи, приложени към жалбата до Съда, които са били представени пред Общия съд, са допустими само доколкото са включени и в самия текст на тази жалба или поне са обяснени в достатъчна степен в нея.

107 Според Комисията доводът, че Общият съд проявил небрежност при историческото тълкуване, не може да бъде възприет, освен ако му се вмени задължение системно да изисква от институциите да му предоставят всички подготвителни работи по всеки оспорен пред него акт. По-нататък, Grail заобикаляло факта, че в обжалваното съдебно решение Общият съд е отговорил на доводите, приведени пред първата инстанция, с които Illumina е тълкувало Регламент № 4064/89, позовавайки се на документ, последващ същия. Комисията преценява, че обратно на твърдяното в жалбата на Grail до Съда, историческото тълкуване, изложено в обжалваното съдебно решение, не разкрива никакво „явно неправилно изявление“. Следователно не било необходимо Съдът да разглежда по-нататък тази жалба. Във всички случаи, Grail, което се ограничава до общо и лаконично позоваване на документите, приложени към жалбата му до Съда, не доказало по какъв начин подробното разглеждане на подготвителните работи показва, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото в направеното от него историческо тълкуване.

108 Второ, що се отнася до контекстуалното тълкуване, Комисията е на мнение, че доводите на Grail не са от естество да подкрепят тезата му. Така това дружество не успяло да докаже точно поради какви причини съображенията на Общия съд при разглеждането на контекста на член 22 от Регламент № 139/2004 не са били, както то поддържа, решаващи.

109 Трето, по отношение на телеологическото тълкуване на тази разпоредба Комисията подчертава, че целта на Регламент № 139/2004 е да позволи контрол върху всички концентрации, засягащи конкуренцията в Съюза, независимо от праговете за оборот, определени в член 1 от този регламент, като се има предвид, че посоченият регламент не засяга правото на държавите членки да поддържат национална правна уредба за контрол върху концентрациите и да определят праговете, от които те са компетентни да упражняват контрола си по силата на тези системи. Фактът, че Комисията е главно компетентна за концентрациите с европейско измерение, не засягал компетентността ѝ да приеме препращането на концентрации съгласно механизмите за препращане, предвидени в Регламент № 139/2004. Член 22 от този регламент създавал, както се посочва в съображение 11 от него, „ефективен коригиращ механизъм в светлината на принципа на субсидиарност“, тъй като позволява да се осъществи целта на посочения регламент, като в същото време се ограничава главната компетентност на Комисията по концентрациите, които са в обхвата на праговете, определени в член 1 от същия регламент.

110 Четвърто, Комисията преценява, че обратно на поддържаното от Grail, обжалваното съдебно решение не води до несъвместими с Регламент № 139/2004 резултати. Доводите на Grail представлявали по същество „пристрастен манифест“ за начина, по който то счита, че трябва да функционира системата на Съюза за контрол върху концентрациите, което не било въпрос от компетентността на Съда.

111 Френската република, Кралство Нидерландия и Надзорният орган на ЕАСТ също оспорват твърденията на Illumina и Grail. Последните нарушили по-конкретно превеса на граматическото тълкуване и игнорирали ясния и точен текст на първата част от изречението в член 22, параграф 1, първа алинея от Регламент № 139/2004, който не провеждал никакво разграничение според това дали държавата членка има национална правна уредба за контрол върху концентрациите или не. Механизмите за препращане функционирали като „коригиращи механизми“, които позволяват ефективен контрол върху всички концентрации в зависимост от тяхното въздействие върху структурата на конкуренцията в Съюза.

Съображения на Съда

112 С първото основание в жалбите си Illumina и Grail поддържат, че Общият съд е допуснал няколко грешки при тълкуването на член 22 от Регламент № 139/2004, и в частност на параграф 1 от него, до който именно се отнася първото основание, повдигнато пред първата инстанция, изведено от липсата на компетентност на Комисията.

113 При разглеждането на това основание Общият съд постановява, на първо място, че от граматическото, историческото, контекстуалното и телеологическото тълкуване на член 22, параграф 1, първа алинея от Регламент № 139/2004 следва, че Комисията е можела — както е приела в спорните решения — да приеме препращането на концентрация на основание член 22 в положение, при което държавата членка, поискала това препращане, не е оправомощена съгласно националната си правна уредба в областта на контрола върху концентрациите да разгледа тази концентрация.

114 На второ място, Общият съд приема, че тази преценка не може да бъде поставена под въпрос от доводите на Illumina и на Grail, изведени съответно от липсата на възможност да се препращат концентрации към Комисията, в случай че държава членка е определила условията, при които упражнява контрол върху концентрациите без европейско измерение, от нарушението на принципите на субсидиарност, на пропорционалност и на правна сигурност, както и от изключителния характер на препращанията на основание член 22 от този регламент.

115 В този контекст той приема, по-специално в точка 177 от обжалваното съдебно решение, че тази разпоредба въвежда „коригиращ механизъм“, предназначен да позволи ефективен контрол на всички концентрации, които могат в значителна степен да възпрепятстват ефективната конкуренция във вътрешния пазар и които, тъй като не превишават праговете за оборот, остават извън приложното поле на правната уредба в областта на контрола върху концентрациите на Съюза и на държавите членки.

116 В това отношение съгласно постоянната съдебна практика и както Общият съд припомня в точка 88 от обжалваното съдебно решение, при тълкуването на разпоредба от правото на Съюза е необходимо да се има предвид не само текстът ѝ, но и нейният контекст и целите на правната уредба, от която тя е част. Генезисът на разпоредба от правото на Съюза също може да разкрие обстоятелства, които са релевантни за тълкуването ѝ (решения от 10 декември 2018 г., Wightman и др., C-621/18, EU:C:2018:999, т. 47, и от 25 юни 2020 г., A и др. (Вятърни генератори в Алтер и в Невеле), C-24/19, EU:C:2020:503, т. 37 и цитираната съдебна практика).

117 Illumina и Grail обаче считат, че прилагането от Общия съд на тези тълкувателни методи е опорочено от редица грешки и че правилно прилагане на същите е щяло да доведе Общия съд до извода, че Комисията няма компетентност по силата на член 22, параграф 1, първа алинея от Регламент № 139/2004 да разглежда концентрация, когато последната ѝ е препратена от държава членка, която разполага с национална правна уредба за контрол върху концентрациите, и че тази концентрация не е в приложното поле на въпросната правна уредба.

118 В самото начало следва да се отхвърли възражението на Комисията, че първото основание в жалбите е неотносимо, доколкото жалбоподателите са посочили някои общи съображения относно системата за контрол върху концентрациите и не са оспорили констатациите, направени от Общия съд в някои части от обжалваното съдебно решение. В това отношение Комисията преценява, че буквата на член 22, параграф 1 от Регламент № 139/2004 е достатъчна да обоснове тълкуването на тази разпоредба, до което е стигнал Общият съд.

119 За да бъде обявено дадено основание за обжалване за неотносимо, трябва да се установи, че дори да бъде обявено за основателно, то не може да доведе до отмяната на обжалваното съдебно решение (вж. в този смисъл решение от 13 юли 2023 г., Комисия/CK Telecoms UK Investments, C-376/20 P, EU:C:2023:561, т. 96 и цитираната съдебна практика). Оказва се обаче, че с първото си основание в жалбите си жалбоподателите са посочили с изискваната точност поради какви мотиви упрекват Общия съд, че е изтълкувал погрешно естеството и обхвата на механизма за препращане, предвиден в член 22 от Регламент № 139/2004, така че Комисията не е можела да разглежда въпросната концентрация. Ако такова основание беше уважено по същество, то би могло да доведе до отмяната на обжалваното съдебно решение и дори, при необходимост, на спорните решения.

120 Поради това следва да се прецени основателността на даденото от Общия съд тълкуване, като за тази цел се следват различните етапи от неговата обосновка.

По граматическото тълкуване

121 В точка 89 от обжалваното съдебно решение Общият съд, като припомня текста на член 22, параграф 1, първа алинея от Регламент № 139/2004, отбелязва, че тази разпоредба въвежда четири кумулативни условия, за да е позволено препращането на дадена концентрация към Комисията. Първо, отправеното до Комисията искане да разгледа концентрация, трябва да изхожда от една или няколко държави членки. Второ, операцията — предмет на това искане, трябва да отговаря на определението за концентрация по член 3 от този регламент, без да достига праговете за европейско измерение, предвидени в член 1 от посочения регламент. Трето, тази концентрация трябва да засяга търговията между държавите членки. Четвърто, посочената концентрация трябва да заплашва да застраши сериозно конкуренцията на територията на държавата членка или държавите членки, които са отправили искането.

122 От това Общият съд прави в точка 90 от обжалваното съдебно решение извода, че „следователно от текста на тази разпоредба не следва, че за да се разреши препращането на концентрация от държава членка на Комисията, тази концентрация трябва да попада в приложното поле на правната уредба относно контрола върху концентрациите в посочената държава членка, нито че тази държава членка трябва да има такава система за контрол“. Напротив, изразът „всяка концентрация“, използван в първата част на изречението в член 22, параграф 1, първа алинея от Регламент № 139/2004, сочи, че концентрация може да бъде препратена независимо дали съществува или какъв е обхватът на национална правна уредба за контрол ex ante върху концентрациите, стига да са изпълнени припомнените в точка 89 от обжалваното съдебно решение кумулативни условия.

123 При това положение Общият съд постановява в точка 94 от обжалваното съдебно решение, че „без да позволява да се направи окончателен извод, граматическото тълкуване на член 22, параграф 1, първа алинея от Регламент № 139/2004 сочи, че държава членка има право да препрати на Комисията всяка концентрация, която отговаря на посочените в тази разпоредба кумулативни условия, и то независимо от наличието на национална правна уредба за контрол върху концентрациите или от нейния обхват“.

124 Следователно, както е видно от точка 95 от обжалваното съдебно решение, Общият съд счита за уместно да направи историческо тълкуване, тъй като то може да внесе уточнения относно намерението на законодателя на Съюза при въвеждането на член 22 от Регламент № 139/2004, което следва да се има предвид при контекстуалното и телеологическото тълкуване на тази разпоредба.

125 Тези съображения не са опорочени от каквато и да било грешка.

126 Несъмнено от постоянната съдебна практика следва, че тълкуването на разпоредба от правото на Съюза не може да има за резултат да лиши ясния и точен текст на тази разпоредба от всякакво полезно действие (решения от 25 януари 2022 г., VYSOČINA WIND, C-181/20, EU:C:2022:51, т. 39, и от 13 октомври 2022 г., Gmina Wieliszew, C-698/20, EU:C:2022:787, т. 83).

127 Съдът на Съюза обаче не е лишен от възможността да използва в определени ситуации тълкувателните методи, които счита за подходящи, за да изясни точния обхват на дадена разпоредба от правото на Съюза, която привидно е ясна, с уточнението, че всяка разпоредба от правото на Съюза трябва да бъде поставена в своя контекст и да се тълкува в светлината на разпоредбите на това право като цяло, на неговите цели и на етапа от развитието му към датата, на която разглежданата разпоредба следва да бъде приложена (решения от 6 октомври 1982 г., Cilfit и др., 283/81, EU:C:1982:335, т. 20, и от 6 октомври 2021 г., Consorzio Italian Management и Catania Multiservizi, C-561/19, EU:C:2021:799, т. 46).

128 При обстоятелствата по настоящия случай, в които е видно, че Общият съд е бил запознат с множество обстоятелства с оглед на изясняването на обхвата на привидно ясния текст на член 22, параграф 1, първа алинея от Регламент № 139/2004, той правилно е приел, че не може да се придържа към изолиран прочит на текста на тази разпоредба, едновременно сбит и общ, и да се въздържи от контекстуално и телеологическо тълкуване на посочената разпоредба, осветлени от генезиса на същата.

По историческото тълкуване

129 Историческото тълкуване, изложено в точки 96—117 от обжалваното съдебно решение, е предвидено, видно от употребената от Общия съд формулировка, тъй като „може да внесе уточнения относно намерението на законодателя на Съюза при въвеждането на член 22 от Регламент № 139/2004, което следва да се има предвид при телеологическото и контекстуалното тълкуване на тази разпоредба“ (т. 95 от обжалваното съдебно решение). Следователно от структурата на това решение е видно, че историческото тълкуване има особено значение в съображенията на Общия съд, тъй като представлява опорната точка за мотивите му в рамките на телеологическото и контекстуалното тълкуване.

130 По същество Общият съд постановява, че историческото тълкуване потвърждава тезата, че член 22, параграф 1, първа алинея от Регламент № 139/2004 позволява на държава членка независимо от наличието на национална правна уредба за контрол ex ante върху концентрациите или от нейния обхват да препраща към Комисията концентрации, които не достигат праговете за оборот по член 1 от този регламент, но при които е налице опасност да породят значителни трансгранични последици.

131 Преди да разгледа основателността на доводите на жалбоподателите срещу различните аспекти от преценката на Общия съд, Съдът трябва да се произнесе по допустимостта на представените от Grail доказателства в този контекст.

– *По допустимостта на представените от Grail доказателства*

132 В писмения си отговор по дело C-625/22 P Комисията оспорва допустимостта на представените от Grail доказателства в подкрепа на оплакванията му във връзка с историческото тълкуване. Всъщност Комисията поддържа, че макар да е посветило на това тълкуване само две точки от писменото си изявление при встъпване в първоинстанционното производство, Grail споменава в жалбата си до Съда многобройни документи, съставени в рамките на подготвителните работи за приемането на Регламент № 4064/89, Регламент № 1310/97 и Регламент № 139/2004, които прилага към тази жалба. Тя отбелязва, че тези документи, повечето от които не са били публикувани, не са представени пред Общия съд и следователно не са разисквани пред него.

133 В това отношение е добре установено, че да се позволи на страна да изтъква за първи път пред Съда правно основание и доводи, които не е изтъкнала пред Общия съд, би означавало да се позволи Съдът, чиято компетентност при обжалване е ограничена, да бъде сезиран със спор с по-широк предмет от този, по който се е произнесъл Общият съд. Следователно компетентността на Съда при обжалване на съдебни актове на Общия съд е ограничена до преценката на правното решение по основанията и по доводите, разисквани пред първата инстанция (решение от 21 септември 2010 г., Швеция и др./API и Комисия, C-514/07 P, C-528/07 P и C-532/07 P, EU:C:2010:541, т. 126 и цитираната съдебна практика).

134 При това положение, когато става въпрос за тълкуването от Общия съд на разпоредба от правото на Съюза, подготвителните работи, които се отнасят пряко до обхвата на приложимото законодателство на Съюза, не могат да се разглеждат като чисто фактически обстоятелства, които е трябвало да бъдат посочени в първоинстанционното производство. Всъщност единствено Съдът е компетентен да определи смисъла на посоченото законодателство. В хипотезата, при която — както по настоящите дела — се поставя под въпрос тълкуването на разпоредба от вторичното право, съдът на Съюза трябва да има възможност да разгледа, независимо дали по своя инициатива, или въз основа на доказателства, които надлежно са му представени за преценка, документите, съставени в рамките на подготвителните работи, които биха могли да предоставят индикации за намерението на законодателя на Съюза.

– *По същество*

135 Съображенията на Общия съд в рамките на историческото тълкуване се отнасят, първо, до факта, че поначало не е било изключено механизмът за препращане на концентрация към Комисията, предвиден първоначално в член 22, параграф 3 от Регламент № 4064/89, макар и изначално замислен за държавите членки, които все още не са разполагали със система за контрол върху концентрациите, да може да се използва и от държави членки, разполагащи с такава система (т. 96—99 от обжалваното съдебно решение), второ, до обстоятелството, че целите на този механизъм „са разширявани последователно в течение на времето“ с цел да се укрепва прилагането на конкурентното право на Съюза по отношение на концентрациите между предприятия с трансгранични последици (т. 100—104 от обжалваното съдебно решение), трето, до последващите действия по Предложението на Комисията за Регламент на Съвета относно контрола върху концентрациите между предприятия („Регламент ЕО за концентрациите“) (ОВ C 20, 2003 г., стр. 4, наричано по-нататък „Предложението от 2003 г.“) в контекста на преразглеждането на Регламент № 4064/89 и на приемането на Регламент № 139/2004 (т. 105—114 от обжалваното съдебно решение) и четвърто, до неотносимостта на документите, публикувани от Комисията след приемането на последния регламент (т. 115 от обжалваното съдебно решение).

136 На първо място, що се отнася до преценката на Общия съд, че поначало не е било изключено механизмът за препращане на преписка за концентрация към Комисията, предвиден първоначално в член 22, параграф 3 от Регламент № 4064/89, да може да се използва не само от държавите членки, които не разполагат с национална правна уредба за контрол върху концентрациите, но и от тези, разполагащи с такава правна уредба, трябва да се констатира, че тази преценка е основана на няколко документа, съставени от Комисията, а именно Зелената книга на Комисията от 31 януари 1996 г. относно преразглеждането на

Регламента за концентрациите, COM(96) 19 окончателен, Зелената книга на Комисията от 11 декември 2001 г. за преразглеждането на Регламент № 4064/89 на Съвета, COM(2001) 745 окончателен, и Предложението от 2003 г.

137 Несъмнено, съставени от самата Комисия документи могат да са от естество да дадат точни индикации относно намерението на законодателя при изработването на последователните регламенти в областта на контрола върху концентрациите и следователно да имат определена тълкувателна стойност относно смисъла и обхвата на член 22, параграф 1, първа алинея от Регламент № 139/2004. В случая обаче посочените в предходната точка документи не съдържат точни данни от естество да решат тълкувателния въпрос, централен за основанието, изведено от липсата на компетентност на Комисията да приеме спорните решения.

138 В това отношение Общият съд правилно отбелязва в точка 98 от обжалваното съдебно решение, че от точка 97 от Зелената книга на Комисията от 31 януари 1996 г. относно преразглеждането на Регламента за концентрациите, COM(96) 19 окончателен, е видно, че механизмът за препращане като цяло се счита за полезен инструмент, по-специално за държавите членки, които нямат система за контрол върху концентрациите, без неговото използване да е запазено за тях.

139 Тази констатация обаче не позволява да се даде отговор на въпроса дали член 22 от Регламент № 139/2004 позволява на държавите членки, които разполагат с такава правна уредба, да препращат към Комисията концентрации, които не попадат в обхвата на тази правна уредба и които следователно не подлежат на нотифициране на национално равнище.

140 Същото важи за изтъкването в точка 99 от обжалваното съдебно решение на факта, че към датата на приемането на Зелената книга на Комисията от 11 декември 2001 г. за преразглеждането на Регламент № 4064/89 на Съвета, COM(2001) 745 окончателен, само Великото херцогство Люксембург все още няма такава система, което води Комисията до констатацията в точка 85 от тази зелена книга, че „практически […] потенциалът за прилагане на член 22, параграф 3 [от Регламент № 4064/89] в първоначалния му вид [бил] много ограничен“. Както отбелязва генералният адвокат в точка 87 от своето заключение, този пасаж от точка 85 от посочената Зелена книга несъмнено означава, че въвеждането от повечето държави членки на национална система за контрол върху концентрациите предполага, че те са имали по-ограничен интерес да препратят разглеждането на дадена концентрация към Комисията. За сметка на това той не съдържа никаква индикация, дори имплицитна, че Комисията има компетентност да разглежда концентрации, препратени ѝ от държава членка, която е приела такава национална система, независимо от въпроса дали такива концентрации попадат в обхвата на посочената система.

141 На второ място, що се отнася до обстоятелството, че целите на този механизъм „са разширявани последователно в течение на времето“ с цел да се укрепва прилагането на конкурентното право на Съюза по отношение на концентрациите между предприятия с трансгранични последици, съображенията, изложени в това отношение в точки 100—104 от обжалваното съдебно решение, несъмнено се градят върху правилни констатации. Те обаче също не са в подкрепа на подхода на Комисията по настоящите дела във връзка с обхвата на механизма за препращане, предвиден в член 22 от Регламент № 139/2004.

142 По-конкретно, макар че несъмнено — както постановява Общият съд в точка 102 от обжалваното съдебно решение — целта на този механизъм е да се позволи на държавите членки да поискат от Комисията да разгледа концентрация, когато не са достигнати праговете по член 1 от този регламент, това пояснение все пак не е решаващо, за да се определи дали член 22 от посочения регламент позволява на държавите членки, разполагащи с национална правна уредба за контрол върху концентрациите, да препращат концентрации, които са извън обхвата на тази правна уредба.

143 На трето място, колкото до посочването в точки 105—114 от обжалваното съдебно решение на последващите действия по Предложението от 2003 г. в контекста на преразглеждането на Регламент № 4064/89 и на приемането на Регламент № 139/2004, то също не подкрепя защитаваното от Комисията тълкуване. Всъщност, макар измененията на механизма за препращане, произтичащи от това предложение, да показват, че Комисията е предпочела да използва в по-голяма степен този механизъм, и е искала постепенно да разшири неговите цели, те не дават никаква индикация за вида концентрации, които могат да бъдат препращани.

144 На четвърто място, както отбелязва Общият съд в точка 115 от обжалваното съдебно решение, не е имало как документи на Комисията, публикувани след приемането на Регламент № 139/2004, да бъдат взети предвид от законодателя на Съюза, поради което са ирелевантни за историческото тълкуване на член 22 от този регламент.

145 От всички тези съображения следва, че посочените в точки 96—116 от обжалваното съдебно решение обстоятелства не са от естество да подкрепят преценката на Общия съд относно генезиса на член 22 от Регламент № 139/2004.

146 Напротив, прегледът на подготвителните работи по последователните регламенти относно контрола върху концентрациите, и по-специално документите, свързани с историята на приемането на Регламенти № 4064/89 и № 139/2004, противоречи на тази преценка, тъй като, както отбелязва генералният адвокат по-конкретно в точки 102 и 105 от заключението си, нито един от тези документи не свидетелства за волята на законодателя на Съюза да използва предвидените съответно в член 22, параграф 3 от Регламент № 4064/89 и в член 22 от Регламент № 139/2004 механизми за препращане, за да попълни твърдените празноти, произтичащи от строгостта на праговете, предвидени в член 1 от всеки от тези регламенти.

147 В това отношение, както Общият съд сам отбелязва в точка 97 от обжалваното съдебно решение и всички страни признават това, механизмът за препращане, въведен в началото с член 22, параграф 3 от Регламент № 4064/89, е в отговор на желанието на Кралство Нидерландия, което по това време няма национална система за контрол върху концентрациите, да накара Комисията да разглежда концентрации, които имат отрицателни последици на неговата територия, при условие че тези концентрации засягат и търговията между държавите членки, което е и причината този механизъм да е наречен „нидерландска клауза“ (т. 133 от работен документ на службите на Комисията към Съобщението на Комисията до Съвета — Доклад за функционирането на Регламент № 139/2004 от 30 юни 2009 г., SEC(2009) 808 окончателен/2). С други думи, посоченият механизъм се налага преди всичко поради това, че някои държави членки нямат превантивна система за контрол (ex ante) върху концентрациите.

148 Така от документите и от подготвителните работи, някои от които изхождат от Съвета на Европейския съюз, свързани с първоначалния текст на Регламент № 4064/89, на които се позовават страните, следва — както генералният адвокат отбелязва по-конкретно в точка 101 от заключението си, че законодателят на Съюза е отчел факта, че независимо от вида и размера на избраните прагове някои концентрации, които биха могли да засегнат вътрешния пазар, при всички случаи ще избегнат предварителен контрол от Комисията по този регламент. В никой от тези документи механизмът за препращане, предвиден в член 22, параграф 3 от посочения регламент, не е залегнал като „коригиращ механизъм“, който да позволи препращане към Комисията на всяка концентрация, отговаряща на условията по параграф 1 от този член, независимо дали тя е от обхвата на националната система за контрол върху концентрациите на държавата членка, отправила искането за това.

149 Документите, свързани с историята на приемането на Регламент № 1310/97 и на Регламент № 139/2004, също не подкрепят преценките на Общия съд относно волята на законодателя на Съюза да използва механизма за препращане, предвиден в член 22 от последния регламент, за попълване на твърдените празноти, произтичащи от строгостта на праговете по член 1 от посочения регламент.

150 От всички тези съображения следва, че противно на постановеното от Общия съд в точка 116 от обжалваното съдебно решение, историческото тълкуване не позволява да се направи извод, че член 22, параграф 1, първа алинея от Регламент № 139/2004 предоставя на Комисията компетентност да разгледа концентрация, която не достига праговете за оборот, предвидени в член 1 от този регламент, независимо от обхвата на правната уредба на държавата членка, направила искане за препращане в областта на контрола върху концентрациите.

По контекстуалното тълкуване

151 В подкрепа на контекстуалното си тълкуване, според което държава членка може да поиска препращането на концентрация на основание член 22 от Регламент № 139/2004 независимо от обхвата на националната си правна уредба за контрол ex ante върху концентрациите, Общият съд възприема в точки 118—138 от обжалваното съдебно решение определен брой съображения. Те са свързани, първо, с правното основание на този регламент, второ, с факта, че член 1, параграф 1 от посочения регламент, който определя неговото приложно поле, препраща изрично към член 22 от същия регламент, трето, с констатацията, че условията за прилагане на последната разпоредба се различават съществено от тези, предвидени в член 4, параграф 5 от Регламент № 139/2004 — разпоредба, която също позволява, по искане на страните и преди да уведомят за нея, да се препрати концентрация без европейско измерение от държава членка към Комисията, четвърто, с факта, че механизмът за препращане, предвиден в член 22 от този регламент, се различава от предвидените в член 4, параграф 4 и в член 9 от посочения регламент — разпоредби, които регламентират препращането на концентрация с европейско измерение към компетентните органи на държава членка, и пето, с взаимовръзката между член 22, параграф 1, първа алинея от същия регламент и останалите разпоредби от този член.

152 Трябва, от една страна, да се разгледат различните обстоятелства, прецизно разгледани от Общия съд, и от друга страна, да се провери дали, както поддържат жалбоподателите, Общият съд е пропуснал да вземе предвид други елементи от контекста, които могат да внесат разяснения относно обхвата на механизма за препращане, предвиден в член 22 от Регламент № 139/2004.

– *По елементите от контекста, взети предвид от Общия съд*

153 Що се отнася, на първо място, до обстоятелството, че правното основание на Регламент № 139/2004 е не само член 83 ЕО (понастоящем член 103 ДФЕС), но и член 308 ЕО (понастоящем член 352 ДФЕС), Общият съд преценява по същество, че позоваването на последната разпоредба, по силата на която Съюзът може да се снабди с допълнителни правомощия, необходими за осъществяването на своите цели, не дава никаква ясна индикация за правилния смисъл и обхват на член 22, параграф 1, първа алинея от този регламент. Така Общият съд отхвърля тезата на Illumina, че последователно избираните правни основания при приемането на регламентите относно контрола върху концентрациите подкрепят тълкуването на тази разпоредба, което то предлага.

154 Той приема, по-конкретно в точка 120 от обжалваното съдебно решение, че фактът, че Регламент № 139/2004 е приет и на основание член 308 ЕО, просто доказва, че законодателят на Съюза е възнамерявал да използва достатъчно широко правно основание на системата за контрол върху концентрациите на Съюза, което е в съответствие с Протокол (№ 27) относно вътрешния пазар и конкуренцията (ОВ C 202, 2016 г., стр. 308), който предвижда, че вътрешният пазар включва система, която гарантира, че няма нарушаване на конкуренцията, и че за тази цел и ако е необходимо, Съюзът взема мерки в рамките на разпоредбите на Договорите, включително на член 352 ДФЕС.

155 Тази преценка на Общия съд не е опорочена от грешка при прилагане на правото. Всъщност от съображение 7 от Регламент № 4064/89 и от съображение 7 от Регламент № 139/2004, както и от подготвителните работи по Регламент № 4064/89 следва, че според законодателя на Съюза член 103 ДФЕС — който позволява приемането на правна уредба, „необходим[а] за прилагането на принципите, залегнали в членове 101 и 102 [ДФЕС]“ — сам по себе си е бил недостатъчен за създаването на система за контрол върху концентрациите, целяща да се възпрепятства простото създаване на господстващи положения, както и да се обхванат концентрации на пазара на селскостопански продукти, за които по силата на член 38, параграф 3 ДФЕС и на приложение I към Договора за функционирането на ЕС би могъл да се въведе специфичен правен режим, който предвижда изключения от пълното прилагане на правилата за конкуренция в Съюза.

156 При това положение, обратно, не е установено, че член 352 ДФЕС позволява да се обоснове компетентност на Комисията да контролира концентрация, която няма европейско измерение, дори когато държавата членка, която е подала искане за това на основание член 22 от Регламент № 139/2004, разполага с национална правна уредба, съгласно която тя самата не е компетентна да контролира тази концентрация.

157 На второ място, позоваването в точки 121—124 от обжалваното съдебно решение на член 1 от Регламент № 139/2004 — който определя праговете, над които се счита, че дадена концентрация е с „общностно измерение“ и следователно за нея трябва да се прилага системата на задължително нотифициране на Комисията, и уточнява, че тези прагове „[не] накърняват член 4, параграф 5 и член 22“ — не може да се счита за решаващо.

158 Всъщност, макар Общият съд правилно да е извел от този член 1, че „приложното поле на Регламент № 139/2004 и оттам компетентността на Комисията да разглежда концентрациите, зависят главно от превишаването на праговете за оборот, които определят европейското измерение, а при условията на евентуалност, от механизмите за препращане, предвидени в член 4, параграф 5 и в член 22 от този регламент, които допълват посочените прагове, като разрешават някои концентрации, които нямат европейско измерение, да бъдат разглеждани от Комисията“ (т. 123 от обжалваното съдебно решение), това съображение не дава точна индикация за вида концентрации, които не достигат праговете по посочения регламент, които могат да бъдат контролирани от Комисията в съответствие с член 22 от същия регламент.

159 В случая е безспорно, че член 22, параграф 1, първа алинея от Регламент № 139/2004 позволява на Комисията да контролира някои концентрации, които не достигат праговете, определени в член 1 от този регламент. Тази констатация обаче не позволява да се определи, както изискват настоящите дела, кои точно са концентрациите, които не достигат определените в посочения регламент прагове, които могат да бъдат контролирани от Комисията в съответствие с член 22 от него.

160 На трето място, Общият съд също правилно е постановил в точка 129 от обжалваното съдебно решение, че член 22 от Регламент № 139/2004, който не изисква изрично нито националният орган по конкуренция, поискал препращането за разглеждане на концентрацията към Комисията, да е компетентен да разгледа концентрацията — предмет на препращането, нито тази концентрация да бъде нотифицирана, не може да се тълкува в светлината на механизмите за препращане, предвидени в член 4, параграф 4 и член 9 от този регламент. Тези разпоредби също не са от естество да подкрепят защитаваната от Комисията позиция по настоящите дела.

161 На четвърто място, що се отнася до взаимовръзката между член 22, параграф 1, първа алинея от Регламент № 139/2004 и останалите разпоредби на този член, разгледана в точки 130—137 от обжалваното съдебно решение, Общият съд е взел предвид седем елемента.

162 Първо, в точка 130 от обжалваното съдебно решение Общият съд приема, че от текста на член 22, параграф 1, втора алинея от този регламент не може да се изведе чрез дедукция, че този член е приложим за държавите членки, които разполагат с национална правна уредба за контрол върху концентрациите, само когато съответните концентрации попадат в обхвата на тази правна уредба.

163 Същевременно, както отбелязва генералният адвокат в точка 124 от заключението си, текстът на член 22, параграф 1, втора алинея от Регламент № 139/2004 — който предвижда, че искането за препращане се отправя най-много в срок 15 работни дни от датата на „нотификацията“ за концентрация или, в случай че не се изисква нотифициране, от датата, на която то е „станало известно“ на съответната държава членка — не означава, че член 22, параграф 1, първа алинея от този регламент урежда положенията, при които концентрациите не са нотифицирани, а просто са станали известни на съответната държава членка, или защото не са обхванати от посочената система, или защото такава система не съществува.

164 Всъщност употребата на израза „станало известно“ в тази разпоредба е била необходима точно за да позволи на държавите членки, които не разполагат с национална правна уредба за контрол върху концентрациите, да поискат от Комисията да контролира концентрациите, които могат да имат отрицателни последици на тяхната територия, когато тези концентрации засягат и търговията между държавите членки.

165 Впрочем изводът на Общия съд, припомнен в точка 162 от настоящото решение, не взема предвид ситуацията, в която член 22, параграф 1, втора алинея от Регламент № 139/2004 би бил приложим, когато държава членка разполага с национална правна уредба за контрол върху концентрациите, но не предвижда задължение за нотифициране на концентрациите, попадащи в обхвата на тази правна уредба, какъвто именно е случаят в Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия.

166 Второ, в точка 131 от обжалваното съдебно решение Общият съд преценява, че Illumina и Grail не могат да черпят аргумент от факта, че съгласно член 22, параграф 2, първа алинея от Регламент № 139/2004 „Комисията незабавно информира компетентните органи на съответните държави членки и засегнатите предприятия за всички искания [за препращане], получени съгласно параграф 1 [от този член]“, като „компетентните органи“ са посочени само за да се гарантира, че националните органи по конкуренция ще бъдат информирани от Комисията за такива искания.

167 Тази преценка трябва да бъде одобрена, доколкото това общо позоваване, взето изолирано, не изглежда решаващо за определянето на смисъла и обхвата на член 22, параграф 1, първа алинея от Регламент № 139/2004.

168 Трето, в точка 132 от обжалваното съдебно решение Общият съд приема, че член 22, параграф 2, втора алинея от Регламент № 139/2004 — който предвижда, че „[в]сяка друга държава членка има право да се присъедини към първоначалното искане [за препращане]“ — е „в съответствие с параграф 1 и потвърждава, че всяка държава членка може да подаде искане за препращане или за присъединяване на основание този член независимо от обхвата на своята национална правна уредба за контрол върху концентрациите“. Трябва обаче да се констатира, че тази преценка не намира никаква подкрепа в текста на посочения член.

169 Четвърто, в точка 133 от обжалваното съдебно решение Общият съд постановява, че фактът, че съгласно член 22, параграф 2, трета алинея от Регламент № 139/2004 „[в]сички национални срокове, отнасящи се до концентрацията, спират да текат“, означава само, че ако такъв национален срок е започнал да тече, той се спира. Същевременно тази разпоредба не дава никаква индикация — в подкрепа било на жалбоподателите, било на Комисията — за точното идентифициране на концентрациите, които могат да бъдат препращани към Комисията по този член.

170 Пето, относно позоваването на член 22, параграф 3, трета алинея от Регламент № 139/2004, който предвижда, че „[д]ържавата членка или държавите членки, които са отправили искането [за препращане], не могат да прилагат повече националното си законодателство в областта на конкуренцията по отношение на [съответната] концентрация[…]“, Общият съд не е допуснал грешка, като е констатирал в точка 134 от обжалваното съдебно решение, че тази разпоредба не подкрепя доводите на жалбоподателите, като се има предвид, че с препратката към „националното законодателство в областта на конкуренцията“ тази разпоредба препраща не само към националната правна уредба в областта на контрола

върху концентрациите, но и към националните разпоредби относно антиконкурентните споразумения и злоупотребите с господстващо положение. При това положение подобна констатация не подкрепя и защитаваната от Комисията теза.

171 Шесто, в точки 135 и 136 от обжалваното съдебно решение Общият съд разглежда член 22, параграф 4, първа алинея от Регламент № 139/2004, според който член 2, член 4, параграфи 2 и 3 и членове 5, 6 и 8—21 от този регламент се прилагат, когато Комисията разглежда концентрация, която ѝ е препратена от държава членка, и според който посоченият член 7 от въпросния регламент се прилага, „доколкото концентрацията не е била осъществена до датата, на която Комисията е информирала засегнатите предприятия за отправеното искане“. От текста на член 7 Комисията прави извода, че предвиденото в него задължение за прекратяване се прилага както за случаите, в които концентрация, чието препращане е поискано, не попада в приложното поле на национална правна уредба за контрол върху концентрациите, така и за тези, в които такава правна уредба е приложима, но не предвижда прекратяване на тази концентрация.

172 Макар Общият съд правилно да отбелязва, че предвиденото в член 7 от Регламент № 139/2004 задължение за прекратяване се прилага за всички концентрации, чието препращане към Комисията е поискано, с цел да се гарантира ефективността на системата за контрол, въведена с този регламент, и да се избягват нарушения на конкуренцията преди вземането на решение дали Комисията ще разгледа преписката, текстът на член 22, параграф 4, първа алинея от посочения регламент все пак не подкрепя предложеното от Комисията тълкуване по настоящите дела.

173 Седмо, в точка 137 от обжалваното съдебно решение Общият съд отбелязва, че съгласно член 22, параграф 5 от Регламент № 139/2004 „Комисията може да информира една или няколко държави членки, че счита, че дадена концентрация отговаря на критериите по параграф 1 [от този член]“. Като се има предвид, че този текст споменава само тези критерии, Общият съд приема, че тази разпоредба не изисква концентрацията, чието препращане е поискано, да попада в обхвата на национална правна уредба за контрол върху концентрациите.

174 Тази разпоредба обаче се ограничава до това да предвиди, че Комисията може да информира държавите членки за дадена концентрация и да ги покани да отправят искане на основание член 22, параграф 5 от този регламент. Доколкото в тази разпоредба се споменава член 22, параграф 1 от посочения регламент и доколкото в точка 128 от настоящото решение беше констатирано, че текстът на последната разпоредба не подкрепя нито защитаваното от Комисията тълкуване, нито това, защитавано от Illumina и Grail, аналогична констатация трябва да се направи и по отношение на член 22, параграф 5.

175 От всички тези съображения следва, че макар обстоятелствата, прецизно разгледани от Общия съд при контекстуалното тълкуване, да не са непременно в подкрепа на отстояваната от жалбоподателите позиция, те не се оказват решаващи и за да се определи дали Комисията е била компетентна да приеме спорните решения.

176 Следва освен това да се провери дали, както поддържат жалбоподателите, Общият съд е игнорирал други елементи от контекста, които биха могли да са в противоречие с неговото тълкуване.

– *По другите евентуално релевантни елементи от контекста*

177 На първо място, що се отнася до член 4, параграф 5 от Регламент № 139/2004, който предвижда друг механизъм за препращане, позволяващ на страните по концентрация, която няма европейско измерение и може да бъде контролирана по правилата на националното законодателство за конкуренцията на най-малко три държави членки, да поискат тази концентрация да бъде разгледана от Комисията, несъмнено правилно Общият съд е констатирал в точка 126 от обжалваното съдебно решение, че тази разпоредба и член 22 от същия регламент се различават чувствително по отношение на условията за прилагането си и съответните си цели.

178 Следва обаче да се отбележи, че обратно на концентрациите, които от самото начало нямат европейско измерение, но биха могли да придобият такова при условията, определени в член 4, параграф 5, пета алинея от Регламент № 139/2004, за концентрациите, разглеждани от Комисията на основание член 22 от този регламент, не се счита, че имат европейско измерение. В съответствие с тази констатация само държавата членка или държавите членки, отправили искане по член 22 от посочения регламент, са лишени, в съответствие с параграф 3, трета алинея от тази разпоредба, от възможността да приложат своето национално право в областта на конкуренцията към съответната концентрация.

179 В рамките на този механизъм, що се отнася до искане на държава членка, която разполага с национална правна уредба за контрол ex ante върху концентрациите, или на няколко от тях, разглеждането на въпросната концентрация от Комисията заменя по този начин това, което би се провело, ако е необходимо, в тази или тези държави членки, като тази замяна не засяга евентуално разглеждане на тази концентрация в други държави членки. Обратно, в рамките на механизма за препращане, предвиден в член 4, параграф 5 от Регламент № 139/2004, обстоятелството, че разглежданата концентрация се счита за такава с европейско измерение и че тя трябва да бъде нотифицирана на Комисията в съответствие с параграфи 1 и 2 от този член, означава, че никоя държава членка не прилага своето национално право в областта на конкуренцията към тази концентрация.

180 Тази разлика обаче е в подкрепа на защитаваното от Illumina и Grail тълкуване на член 22 от този регламент. Всъщност, що се отнася до искане за препращане на държава членка, разполагаща с национална правна уредба за контрол ex ante върху концентрациите, компетентността, която тази разпоредба предоставя на Комисията за разглеждане на въпросната концентрация, се основава на целесъобразността тя да действа вместо един или повече национални органи, въпреки че тази концентрация не се счита за такава с европейско измерение. Подобна субституция обаче предполага, че когато отправилата искането държава членка разполага с такава правна уредба, въпросната правна уредба не изключва компетентността на органа, на който е възложен в рамките на същата контролът ex ante върху концентрациите, по-конкретно защото разглежданата концентрация не достига праговете за контрол, определени в нея.

181 На второ място, относно разпоредбите на член 22 от Регламент № 139/2004, в точка 138 от обжалваното съдебно решение Общият съд констатира, че в тях няма нищо, което може да допринесе за по-пълното изясняване на съдържанието на член 22, параграф 1, първа алинея от този регламент.

182 Същевременно това съображение не отчита едно от условията за прилагане, предвидени в последната разпоредба, според което въпросната концентрация трябва да заплашва да застраши сериозно конкуренцията „на територията на държавата членка или държавите членки“, които искат препращането на тази концентрация. Това условие всъщност показва, че механизмът на препращане по член 22 от Регламент № 139/2004 е предназначен да позволи контрол върху концентрациите, които могат да нарушат конкуренцията в държава членка, която или не разполага с национална правна уредба за контрол върху концентрациите, или счита, че този контрол трябва да се осъществява от Комисията, предвид необходимостта, ясно изразена при изменението на Регламент № 4064/89 с Регламент № 1310/97, а впоследствие подсилена с приемането на Регламент № 139/2004, да се разшири принципът на „едно гише“ с оглед да се даде възможност за разглеждане от Комисията на концентрация, която е нотифицирана или подлежи на нотифициране в няколко държави членки, за да се избегнат многократни нотификации на национално равнище.

183 На трето място, що се отнася до другите разпоредби на Регламент № 139/2004, Общият съд неправилно не взема предвид факта, че Регламент № 139/2004 предвижда, както Регламент № 4064/89, опростена процедура за преразглеждане на праговете, определящи приложното поле на тези регламенти. Така член 1, параграфи 4 и 5 от Регламент № 139/2004 позволява на Съвета по предложение на Комисията да промени праговете и критериите, които по силата на този член определят приложното поле на този регламент, „въз основа на статистическите данни, които могат да бъдат редовно предоставяни от държавите членки“, и след доклад до Съвета преди 1 юли 2009 г.

184 Следователно законодателят на Съюза е предвидил изрично в Регламент № 139/2004 възможност за бързо адаптиране на приложното поле на този регламент, ако поради развитието на пазара използваните критерии за компетентност вече не са годни за обхващане на концентрации с потенциално вредоносни последици.

– *Извод по контекстуалното тълкуване*

185 От всички тези съображения следователно произтича, че в точка 139 от обжалваното съдебно решение Общият съд неправилно е постановил, че от контекстуалното тълкуване следва, че искане за препращане на основание член 22 от Регламент № 139/2004 може да бъде отправено независимо от наличието на национална правна уредба за контрол ex ante върху концентрациите или от нейния обхват.

По телеологическото тълкуване

186 Както Illumina, така и Grail критикуват съображенията на Общия съд във връзка с целта на Регламент № 139/2004 и на член 22 от него. Така Общият съд неправилно приел, че този регламент предвижда „коригиращи механизми“ за попълване на празнотите в контрола, присъщи на система, използваща прагове за оборот, за да предостави компетентност на Комисията, и неправилно възприел прекалено широко тълкуване на тези механизми. На практика посоченият регламент бил замислен с цел да гарантира висока степен на предвидимост и правна сигурност, както и за гарантиране — както гласи съображение 14 от същия регламент — на това, че случаите на концентрация се разглеждат от най-подходящия орган.

187 В това отношение следва да се отбележи, че в точки 140—151 от обжалваното съдебно решение Общият съд извършва телеологическо тълкуване на член 22, параграф 1, първа алинея от Регламент № 139/2004, като се позовава главно на текста на съображенията на този Регламент.

188 По-конкретно, в точки 140—144 от обжалваното съдебно решение Общият съд приема, че съображения 5, 6, 8, 24 и 25 от посочения регламент показват, че целта му е „да позволи ефективен контрол върху всички концентрации, които имат съществени последици за структурата на конкуренцията в Съюза“. Общият съд преценява в това отношение, че от съображение 11 от Регламент № 139/2004 е видно, че процедурите за препращане създават „коригиращ механизъм“, което сочи, че те пораждат „субсидиарна компетентност на Комисията, като ѝ предоставят необходимата гъвкавост за постигане на целта на този регламент“.

189 По-нататък, Общият съд приема в точки 145—147 от обжалваното съдебно решение, че съображения 15 и 16 от Регламент № 139/2004 подкрепят констатацията, че условията за прилагане на механизма за препращане, предвиден в член 22 от този регламент, се различават съществено от тези за другите механизми за препращане, и по-конкретно предвидения в член 4, параграф 5 от посочения регламент, който изрично изисква препратената към Комисията концентрация да „може да бъде разглеждана по вътрешното законодателство в областта на конкуренцията на най-малко три държави членки“.

190 Въз основа на тези съображения Общият съд постановява в точка 148 от обжалваното съдебно решение, че телеологическото тълкуване потвърждава, че искане за препращане по член 22 от Регламент № 139/2004 може да бъде отправено независимо от наличието на национална правна уредба за контрол ex ante върху концентрациите или от нейния обхват.

191 Този извод е погрешен на няколко основания.

192 На първо място, Общият съд неправилно е приел, че както произтичало от съображение 11 от този регламент, въпросният член трябвало да се схваща като „коригиращ механизъм“, предназначен да попълни празнотите в системата за контрол върху концентрациите, като прави възможен контрола върху концентрациите, които не достигат нито праговете за оборот на Съюза, нито националните прагове. Видно от изложението на мотивите на Регламент № 139/2004 и както отбелязва генералният адвокат в точка 179 от заключението си, това съображение 11 се отнася до механизъм с коригираща функция по отношение на разпределението на компетентност между Комисията и националните органи по конкуренция, като се имат предвид нуждата от правна сигурност за засегнатите предприятия и принципът на „едно гише“.

193 По този въпрос е важно да се отбележи, че посоченото съображение 11 го няма в Регламент № 4064/89, а то е добавено в изложението на мотивите на Регламент № 139/2004 само в отговор на тревогите, породени от признатата от 1997 г. насетне възможност за многократни нотификации. Следователно от него не може да се направи извод, че целта на механизма за препращане по член 22 от Регламент № 139/2004 е да попълни празнота в системата за контрол върху концентрациите, която почива на принципа за точно разпределение на компетентност между Комисията и националните органи по конкуренция, позволявайки на Комисията да разглежда концентрации, които не достигат праговете, определени както на равнището на Съюза, така и на национално равнище.

194 По-нататък, фактът, че някои съображения от този регламент, в частност съображения 6 и 24, споменават ефективен контрол върху „всички концентрации“, също не потвърждава защитаваната от Комисията позиция, тъй като тази формулировка се отнася само до концентрациите с европейско измерение (вж. в този смисъл решение от 4 март 2020 г., Marine Harvest/Комисия, C-10/18 P, EU:C:2020:149, т. 108 и цитираната съдебна практика), които не са предмет на настоящите дела.

195 Важно е да се подчертае в това отношение, че споменаването в тези съображения на „всички“ концентрации, което е налице още в съображения 6 и 7 от Регламент № 4064/89, се отнася до волята на законодателя на Съюза да уточни, че Регламент № 139/2004 е единственият процесуален инструмент, приложим към предварителния и централизиран контрол върху концентрациите, който, както сочи съображение 6 от него, трябва да дава възможност за ефективен контрол върху всички концентрации по отношение на тяхното въздействие върху структурата на конкуренцията. Съгласно системата „едно гише“, въведена с този регламент, той действително представлява специален процесуален инструмент, предназначен да се прилага изключително за концентрациите на предприятия, които, както следва от съображение 8 от посочения регламент, включват съществени структурни изменения, чието влияние по отношение на пазара преминава извън националните граници на една държава членка (решение от 16 март 2023 г., Towercast, C-449/21, EU:C:2023:207, т. 36 и 37 и цитираната съдебна практика).

196 На второ място, Общият съд неправилно е постановил в точки 147 и 148 от обжалваното съдебно решение, че съображения 15 и 16 от Регламент № 139/2004 потвърждават тълкуването, според което искане по член 22 от този регламент може да се отправи независимо от обхвата на национална правна уредба за контрол ex ante върху концентрациите.

197 Съображение 15 от посочения регламент, което е свързано с всички механизми за препращане, всъщност сочи, че Комисията придобива правомощието да преценява и да разглежда концентрация „от името“ на една или няколко държави членки, отправили искане. Формулировката на това съображение трудно се съчетава с тълкуването, отстоявано от Комисията и възприето от Общия съд, според което този член дава компетентност на Комисията да контролира определени концентрации, които засягат конкуренцията на „вътрешния пазар“ в общ смисъл, без оглед на условието, припомнено в точка 182 от настоящото решение, според което концентрацията, чието препращане е поискано, трябва да заплашва да застраши сериозно конкуренцията „на територията на държавата членка или държавите членки“, които отправят това искане.

198 По-нататък, трябва да се подчертае, че посоченото съображение 15 споменава „други държави членки, които са също компетентни да разгледат концентрацията“. Такова споменаване обаче има смисъл само ако компетентността на една държава членка да контролира дадена концентрация, е предварително условие, за да може тази държава членка да поиска препращането на тази концентрация към Комисията или да се присъедини към такова искане.

199 На трето място, и историческото, и контекстуалното тълкуване на Регламент № 139/2004 показват, че механизмът за препращане, предвиден в член 22 от този регламент, преследва само две главни цели. Първата цел, довела до въвеждането на механизма за препращане в Регламент № 4064/89, обозначен тогава като „нидерландска клауза“, е била да се даде възможност за контрол върху концентрациите, които могат да нарушат конкуренцията на

местно равнище, когато въпросната държава членка няма национална правна уредба за контрол върху концентрациите. Втората цел, въведена при изменението на Регламент № 4064/89 с Регламент № 1310/97, впоследствие подсилена с приемането на Регламент № 139/2004, е — както беше отбелязано в точки 192 и 193 от настоящото решение, да се разшири принципът на „едно гише“, за да се позволи разглеждането от Комисията на концентрация, която е нотифицирана или подлежи на нотифициране в няколко държави членки, за да се избегнат многократни нотификации на национално равнище и по този начин да се увеличи правната сигурност за предприятията.

200 За сметка на това не беше установено, че този механизъм е предназначен да попълни празнотите в системата за контрол, присъщи на режим, основан главно на прагове за оборот, който по дефиниция не може да обхване всички потенциално проблемни концентрации.

201 От тези съображения следва, че Общият съд неправилно е извел чрез дедукция от съображенията на Регламент № 139/2004, че член 22 от същия представлява „коригиращ механизъм“, чиято цел е ефективен контрол върху всички концентрации, които имат съществени последици за структурата на конкуренцията в Съюза.

202 Това тълкуване впрочем е несъвместимо с определен брой цели, които Регламент № 139/2004, взет в своята цялост, преследва.

203 Преценявани от систематична гледна точка, съображенията на Регламент № 139/2004 могат да доведат до извода, че той създава „специфичен правен инструмент[…] под формата на регламент, който да даде възможност за ефективен контрол върху всички концентрации по отношение на тяхното въздействие върху структурата на конкуренцията“ (съображение 6); той цели също така да въведе ефикасна и предвидима система за контрол, която отчита необходимостта от правна сигурност и се основава на принципа на „едно гише“ (съображения 8 и 11). Тази система се гради едновременно върху ясно разпределение на правомощията, предоставени съответно на Комисията и на държавите членки, и върху точно определяне на условията за нотифициране и за прекратяване, които се прилагат към страните по концентрация (вж. в този смисъл решение от 18 декември 2007 г., Cementbouw Handel & Industrie/Комисия, C-202/06 P, EU:C:2007:814, т. 35—37 и цитираната съдебна практика).

204 За тази цел, подобно на Регламент № 4064/89 — първоначалния регламент за контрола върху концентрациите, Регламент № 139/2004 съдържа разпоредби, които имат за цел по съображения за правна сигурност и в интерес на засегнатите предприятия да ограничат продължителността на процедурите за проверка на концентрациите, които са от компетентността на Комисията. В това отношение волята на законодателя е да осигури контрол върху концентрациите в срокове, съвместими както с изискванията за добра администрация, така и с тези на търговската дейност (вж. в този смисъл решение от 22 юни 2004 г., Португалия/Комисия, C-42/01, EU:C:2004:379, т. 51 и 53 и цитираната съдебна практика).

205 Предложеното от Комисията тълкуване на член 22 от Регламент № 139/2004 обаче, както е потвърдено от Общия съд, би могло да наруши равновесието между различните цели, преследвани от този регламент.

206 В частност, това тълкуване застрашава ефикасността, предвидимостта и правната сигурност, които трябва да бъдат гарантирани на страните по концентрация.

207 Всъщност, макар Регламент № 139/2004 да цели действително да създаде система за контрол върху концентрациите на предприятия, потенциално вредоносни за конкуренцията, той в същото време създава, от една страна, ясно разпределение на компетентност между Комисията и националните органи по конкуренция и от друга страна, ефикасна и предвидима система за предварителен контрол за съответните предприятия. Именно с оглед на всички тези цели и на тяхното претегляне трябва да се схващат разпоредбите на този регламент в своята цялост, и по-специално механизмът за препращане, предвиден в член 22 от него.

208 В този контекст следва да се припомни, че в структурата на системите за предварителен контрол върху концентрациите на предприятия, последователно предвидени на равнището на Съюза, праговете, установени за определяне дали дадена концентрация трябва да бъде нотифицирана или не, имат първостепенно значение. Предприятията, за които потенциално се прилагат задължения за нотифициране и за прекратяване, всъщност трябва да могат лесно да определят дали проектът им за концентрация трябва да бъде предмет на предварително разглеждане, и при утвърдителен отговор — от кой орган и на коя дата може да се очаква решение на този орган по тази концентрация.

209 Определянето на компетентността на националните органи по конкуренция въз основа на критерии, свързани с оборота, е важна гаранция за предвидимост и за правна сигурност за съответните предприятия, които трябва да могат лесно и бързо да установят към кой орган да се обърнат и в какъв срок и форма, особено що се отнася до езика и съдържанието на изискваните данни, да сезират същия, когато предприемат концентрация.

210 Същевременно, както подчертава по същество генералният адвокат в точки 206—213 от заключението си, от една страна, неформална нотификация на концентрация до всеки от националните органи по конкуренция в държавите членки и в останалите държави — страни по Споразумението за ЕИП, както е предложена от Комисията, била несъвместима с целта за ефикасност, преследвана от Регламент № 139/2004. От друга страна, ако тълкуването на член 22 от този регламент, предлагано от Комисията, бъде потвърдено, определянето на процедурните изисквания, които предприятията ще трябва да спазват, би било особено деликатно, което няма да е в съответствие с целта на посочения регламент да отчете нуждата на предприятията от правна сигурност.

211 На четвърто място, необходимостта от ефективен контрол върху всички концентрации, които имат значително въздействие върху структурата на конкуренцията в Съюза, при всички положения не може да води до разширяване на обхвата на Регламент № 139/2004.

212 В това отношение е важно да се подчертае, че след приемането на Регламент № 4064/89, заменен от Регламент № 139/2004, Съюзът разполага със специфични правила, приложими за концентрациите, които могат съществено да възпрепятстват ефективната конкуренция на вътрешния пазар или в значителна част от него.

213 Тези регламенти, приети на основание членове 103 и 352 ДФЕС (по-рано членове 83 и 308 ЕО), организират по-точно предварителен контрол, основан на система за задължително нотифициране на всички концентрации, надвишаващи предвидените прагове. Така посочените регламенти са част от съвкупност от законодателни разпоредби, които имат за

цел да приведат в действие членове 101 и 102 ДФЕС, както и да създадат система за контрол, която да гарантира, че конкуренцията във вътрешния пазар на Съюза не е нарушена (решение от 7 септември 2017 г., Austria Asphalt, C-248/16, EU:C:2017:643, т. 31).

214 Същевременно, както Съдът е постановил, член 21, параграф 1 от Регламент № 139/2004 допуска концентрация на предприятия, която няма европейско измерение по смисъла на член 1 от този регламент и е под предвидените в националното право прагове за задължителен предварителен контрол, да бъде разглеждана от национален орган по конкуренция на държава членка като съставляваща например злоупотреба с господстващо положение, забранена от член 102 ДФЕС, с оглед на структурата на конкуренцията на пазар с национално измерение. Така Регламент № 139/2004 не може да се противопостави на възможността дадена концентрация без европейско измерение като разглежданата по главното производство да бъде предмет на контрол от националните органи по конкуренция и от националните съдилища въз основа на директния ефект на член 102 ДФЕС, като прибягнат до собствените си процесуални норми (решение от 16 март 2023 г., Towercast, C-449/21, EU:C:2023:207, т. 50 и 53).

215 На пето и последно място, както отбелязва по същество генералният адвокат в точки 216—218 от заключението си, изглежда, че широкото тълкуване на член 22, параграф 1, първа алинея от Регламент № 139/2004, възприето от Общия съд, което води потенциално до разширяване на приложното поле на този регламент и на компетентността на Комисията за контрол по отношение на концентрациите, се сблъсква с принципа на институционално равновесие, характеризиращ институционалната структура на Съюза и произтичащ от член 13, параграф 2 ДЕС, който изисква всяка институция да упражнява своите правомощия при зачитане на правомощията на останалите институции (решение от 9 април 2024 г., Комисия/Съвет (Подписване на международни споразумения), C-551/21, EU:C:2024:281, т. 62 и цитираната съдебна практика).

216 Както бе посочено в точка 183 от настоящото решение, за преразглеждане на праговете, определящи приложното поле на посочения регламент, е предвидена специална законодателна процедура. При това положение, ако се предположи, че ефективността на предвидените в Регламент № 139/2004 прагове на компетентност, основани на оборота, се окаже недостатъчна, за да се контролират определени концентрации, които могат да имат значително въздействие върху конкуренцията, само законодателят на Съюза може да ги преразгледа или да предвиди предпазен механизъм, позволяващ на Комисията да контролира такава концентрация.

217 Впрочем, дори да се предположи, че развитието, наблюдавано на някои пазари, включващо по-специално иновативни предприятия, които играят или могат да играят значителна конкурентна роля въпреки факта, че генерират малък оборот или не генерират оборот към момента на концентрацията, обосновава разширяването на обхвата на подлежащите на предварително разглеждане концентрации, държавите членки могат да снижат своите собствени прагове на компетентност, основани на оборота, предвидени в националното законодателство.

218 От всички тези съображения следва, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото в тълкуването на член 22, параграф 1, първа алинея от Регламент № 139/2004, като е приел, че при посочените в него условия държавите членки могат да отправят искане на основание на тази разпоредба независимо от обхвата на националната си правна уредба за

контрол ex ante върху концентрациите. Поради това Общият съд неправилно е постановил, че с спорните решения Комисията правилно е приела искането за препращане и исканията за присъединяване на основание член 22 от Регламент № 139/2004.

219 Предвид обосноваността на първото основание в жалбите, обжалваното съдебно решение следва да бъде отменено, без да е необходимо да се разглеждат останалите основания в жалбите.

По жалбата пред Общия съд

220 Съгласно член 61, първа алинея, второ изречение от Статута на Съда на Европейския съюз, в случай че отмени решението на Общия съд, Съдът може да постанови окончателно решение по делото, когато фазата на производството позволява това.

221 Такъв е настоящият случай, тъй като основанията в жалбата за отмяна на спорните решения и на информационното писмо вече са били обсъдени при условията на състезателност в производството пред Общия съд и разглеждането им не налага извършване на някакво допълнително процесуално-организационно действие или събиране на доказателства.

222 В това отношение е достатъчно да се отбележи, че поради мотивите, изложени в точки 121—218 от настоящото решение, спорните решения трябва да бъдат отменени, тъй като Комисията не е могла да се основе на член 22 от Регламент № 139/2004, за да разгледа въпросната концентрация. Всъщност Комисията тълкува неправилно Регламент № 139/2004, приемайки в спорните решения, че може да приеме искане за препращане, отправено на основание член 22 от този регламент, когато подалите това искане държави членки не са оправомощени от своята национална правна уредба за контрол върху концентрациите да разглеждат концентрацията — предмет на посоченото искане.

223 Колкото до исканията за отмяна на искането за препращане и на информационното писмо, те, обратно, трябва да бъдат отхвърлени.

224 На първо място, що се отнася до информационното писмо, което не съдържа окончателната позиция на Комисията по разглеждането на въпросната концентрация и не подчинява същата окончателно на задължението за прекратяване, предвидено в член 7 от Регламент № 139/2004, то трябва да се счита за междинен и подготвителен акт за спорните решения, който не подлежи на обжалване.

225 На второ място, искането за препращане също трябва да бъде обявено за недопустимо, при липсата на искане по отношение на него в жалбата пред първата инстанция.

По съдебните разноски

226 Съгласно член 184, параграф 2 от Процедурния правилник на Съда, когато жалбата е основателна и Съдът се произнася окончателно по спора, той се произнася по съдебните разноски.

227 Член 138, параграф 1 от този правилник, който се прилага по отношение на производството по обжалване по силата на член 184, параграф 1, предвижда, че загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане.

228 Тъй като Комисията е загубила делото по основната част от своите искания, тя следва да бъде осъдена да понесе, освен направените от нея съдебни разноски, и съдебните разноски, направени от Illumina и Grail както в първоинстанционното производство, така и в производството по обжалване, съгласно направените от последните искания. Следва също така Комисията да бъде осъдена да понесе съдебните разноски, направени от Biocom California във връзка с встъпването му по дело C-611/22 P, в съответствие с направените от последното искания.

229 Съгласно член 140, параграф 1 от Процедурния правилник, приложим в производството по обжалване по силата на член 184, параграф 1 от същия, държавите членки и институциите на Съюза, встъпили по делото, понасят направените от тях съдебни разноски. В съответствие с тази разпоредба Република Естония, Република Гърция, Френската република и Кралство Нидерландия следва да понесат направените от тях съдебни разноски.

230 Съгласно член 140, параграф 2 от Процедурния правилник, който също се прилага по отношение на производството по обжалване по силата на член 184, параграф 1 от този правилник, Надзорният орган на ЕАСТ понася направените от него съдебни разноски, когато е встъпил по делото.

231 Поради това в качеството си на встъпила страна в настоящото производство по обжалване Надзорният орган на ЕАСТ понася направените от него съдебни разноски.

Поради изложените съображения Съдът (голям състав) реши:

1) Отменя решението на Общия съд на Европейския съюз от 13 юли 2022 г., Illumina/Комисия (T-227/21, EU:T:2022:447).

2) Отменя решение C(2021) 2847 final на Комисията от 19 април 2021 г., с което се уважава искането на френския национален орган по конкуренция Комисията да разгледа концентрацията, свързана с придобиването от страна на Illumina Inc. на изключителния контрол върху Grail LLC (преписка COMP/M.10188 — Illumina/Grail).

3) Отменя решения C(2021) 2848 final, C(2021) 2849 final, C(2021) 2851 final, C(2021) 2854 final и C(2021) 2855 final на Комисията от 19 април 2021 г., с които се уважават исканията на гръцкия, белгийския, норвежкия, исландския и нидерландския орган по конкуренция да се присъединят към това искане за препращане.

4) Отхвърля жалбата в останалата ѝ част.

5) Осъжда Европейската комисия да понесе, освен направените от нея съдебни разноски, и съдебните разноски, направени, от една страна, от Illumina Inc. и Grail LLC в първоинстанционното производство и в производството по обжалване и от друга страна, от Biocom California в производството по обжалване по дело C-611/22 P.

6) Република Естония, Република Гърция, Френската република, Кралство Нидерландия, както и Надзорният орган на ЕАСТ понасят направените от тях съдебни разноски.

Подписи