Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

3 päivänä syyskuuta 2024*

Sisällys

Asiaa koskevat oikeussäännöt 4

Asian tausta 11

Keskittymään osallistuvat yritykset ja kyseessä oleva keskittymä 11

Ilmoittamatta jättäminen 12

Pyyntö siirtää asian käsittely komissiolle 12

Riidanalaiset päätökset 13

Menettely unionin yleisessä tuomioistuimessa 13

Valituksenalainen tuomio 14

Menettely unionin tuomioistuimessa ja muutoksenhakuasioiden asianosaisten vaatimukset 16

Asioiden yhdistäminen 16

Väliintulohakemukset 16

Pyynnöt asian käsittelemisestä nopeutetussa menettelyssä 16

Asianosaisten vaatimukset muutoksenhakuasteessa 17

Valitusten tarkastelu 18

Asianosaisten lausumat 19

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta 26

Sanamuodon mukainen tulkinta 28

Historiallinen tulkinta 29

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

– Grailin esittämien seikkojen tutkittavaksi ottaminen 29

– Asiakysymys 30

Kontekstuaalinen tulkinta 33

– Unionin yleisen tuomioistuimen huomioimat asiayhteyteen liittyvät seikat 33

– Muut mahdollisesti merkitykselliset asiayhteyteen liittyvät seikat 37

– Kontekstuaalista tulkintaa koskeva päätelmä 39

Teleologinen tulkinta 39

Unionin yleisessä tuomioistuimessa nostettu kanne 44

Oikeudenkäyntikulut 44

Muutoksenhaku – Kilpailu – Yrityskeskittymät – Lääketeollisuuden markkinat – Geenien sekvensointimenetelmät – Se, että Illumina Inc. hankkii yksinomaisen määräysvallan Grail LLC:ssä – Asetus (EY) N:o 139/2004 – 22 artikla – Kansallisen kilpailuviranomaisen, joka kansallisen lainsäädännön mukaan ei ole toimivaltainen tutkimaan keskittymää, esittämä siirtopyyntö – Euroopan komission päätös tutkia kyseinen keskittymä – Komission päätökset, joissa hyväksyttiin muiden kansallisten kilpailuviranomaisten pyynnöt yhtyä siirtopyyntöön – Komission toimivalta – Oikeusvarmuus

Yhdistetyissä asioissa C-611/22 P ja C-625/22 P,

joissa on kyse kahdesta Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 56 artiklaan perustuvasta muutoksenhausta, jotka on tehty 22.9.2022 ja 30.9.2022,

Illumina Inc., kotipaikka Wilmington (Yhdysvallat), edustajinaan D. Beard, BL, ja J. Holmes, barrister, avustajinaan P. Chappatte, advocaat, F. E. González Díaz, abogado, G. C. Rizza ja M. Siragusa, avvocati, T. Verheyden, avocat, ja L. Wright, advocate,

valittajana asiassa C-611/22 P,

jota tukee

Biocom California, kotipaikka San Diego (Yhdysvallat), edustajinaan B. Amory, É. Barbier de La Serre, A. S. Perraut ja L. Van Mullem, avocats,

väliintulijana muutoksenhakuasteessa,

ja jossa muina osapuolina ovat

Euroopan komissio, asiamiehinään G. Conte, N. Khan ja C. Urraca Caviedes,

vastaajana ensimmäisessä oikeusasteessa,

Helleenien tasavalta, asiamiehenään K. Boskovits,

Ranskan tasavalta, asiamiehinään aluksi T. Stéhelin ja N. Vincent, sittemmin R. Bénard, T. Lechevallier ja T. Stéhelin,

Alankomaiden kuningaskunta, asiamiehinään E. M. M. Besselink, K. Bulterman, A. Hanje ja P. P. Huurnink,

EFTAn valvontaviranomainen, asiamiehinään C. Simpson, M. Sánchez Rydelski ja M.-M. Joséphidès,

Grail LLC, kotipaikka Menlo Park (Yhdysvallat), edustajinaan A. Giraud, avocat, J. M. Jiménez-Laiglesia Oñate, abogado, D. Little, solicitor, J. Ruiz Calzado, abogado, ja S. Troch, advocaat,

väliintulijoina ensimmäisessä oikeusasteessa,

ja

Grail LLC, kotipaikka Menlo Park (Yhdysvallat), edustajinaan A. Giraud, avocat, J. M. Jiménez-Laiglesia Oñate, abogado, D. Little, solicitor, J. Ruiz Calzado, abogado, ja S. Troch, advocaat,

valittajana asiassa C-625/22 P,

jota tukee

Viron tasavalta, asiamiehenään N. Grünberg,

väliintulijana muutoksenhakuasteessa,

ja jossa muina osapuolina ovat

Illumina Inc., kotipaikka Wilmington, edustajinaan aluksi D. Beard, BL, ja J. Holmes, barrister, avustajinaan B. Cullen, BL, F. E. González Díaz, abogado, G. C. Rizza ja M. Siragusa, avvocati, sittemmin D. Beard, BL, ja J. Holmes, barrister, avustajinaan J. Blanco Carol ja F. E. González Díaz, abogados, A. Magraner Oliver, avocate, G. C. Rizza ja M. Siragusa, avvocati, ja T. Verheyden, avocat,

kantajana ensimmäisessä oikeusasteessa,

Euroopan komissio, asiamiehinään G. Conte, N. Khan ja C. Urraca Caviedes,

vastaajana ensimmäisessä oikeusasteessa,

Helleenien tasavalta, asiamiehenään K. Boskovits,

Ranskan tasavalta, asiamiehinään aluksi T. Stéhelin ja N. Vincent, sittemmin R. Bénard, T. Lechevallier ja T. Stéhelin,

Alankomaiden kuningaskunta, asiamiehinään E. M. M. Besselink, K. Bulterman, A. Hanje ja P. P. Huurnink, ja

EFTAn valvontaviranomainen, asiamiehinään C. Simpson, M. Sánchez Rydelski ja M.-M. Joséphidès,

väliintulijoina ensimmäisessä oikeusasteessa,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti K. Lenaerts, varapresidentti L. Bay Larsen, jaostojen puheenjohtajat A. Prechal, K. Jürimäe, C. Lycourgos ja F. Biltgen sekä tuomarit S. Rodin, P. G. Xuereb, L. S. Rossi, N. Jääskinen, N. Wahl (esittelevä tuomari), I. Ziemele ja J. Passer,

julkisasiamies: N. Emiliou,

kirjaaja: hallintovirkamies A. Lamote,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 12.12.2023 pidetyssä istunnossa esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 21.3.2024 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Illumina Inc. (asia C-611/22 P) ja Grail LLC (asia C-625/22 P) vaativat valituksillaan unionin tuomioistuinta kumoamaan unionin yleisen tuomioistuimen 13.7.2022 antaman tuomion Illumina v. komissio (T-227/21, EU:T:2022:447; jäljempänä valituksenalainen tuomio), jolla unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi Illuminan kanteen, jossa vaaditiin kumottavaksi ensinnäkin Euroopan komission 19.4.2021 antama päätös C(2021) 2847 final, jossa komissio hyväksyi Ranskan kansallisen kilpailuviranomaisen pyynnön siitä, että komissio tutkii keskittymän, joka koskee sitä, että Illumina hankkii yksinomaisen määräysvallan Grailista (asia COMP/M.10188 – Illumina/Grail; jäljempänä riidnalainen päätös), toiseksi komission 19.4.2021 antamat päätökset C(2021) 2848 final, C(2021) 2849 final, C(2021) 2851 final, C(2021) 2854 final ja C(2021) 2855 final, joissa komissio hyväksyi Kreikan, Belgian, Norjan, Islannin ja Alankomaiden kansallisten kilpailuviranomaisten pyynnöt yhtyä tähän siirtopyyntöön (yhdessä riidanalaisen päätöksen kanssa jäljempänä riidanalaiset päätökset), ja kolmanneksi komission 11.3.2021 päivätyn kirjeen, jossa Illuminalle ja Grailille ilmoitettiin tästä siirtopyynnöstä (jäljempänä ilmoituskirje).

Asiaa koskevat oikeussäännöt

2 Yrityskeskittymien valvonnasta 20.1.2004 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 139/2004 (EY:n sulautuma-asetus) (EUVL 2004, L 24, s. 1) johdanto-osan 5–8, 11, 14–16, 24 ja 25 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(5) On – – varmistettava, että uudelleenjärjestelyt eivät aiheuta pysyvää vahinkoa kilpailulle. Yhteisön oikeudessa on sen vuoksi oltava säännöksiä keskittymistä, jotka saattavat olennaisesti estää tehokasta kilpailua yhteismarkkinoilla tai niiden merkittävällä osalla.

(6) Sen vuoksi on tarpeen erityinen oikeudellinen väline, jolla kaikkia keskittymiä voitaisiin tehokkaasti valvoa niillä yhteisössä esiintyvän kilpailun rakenteeseen olevien vaikutusten kannalta ja joka olisi ainoa tällaisiin keskittymiin sovellettava väline. [Yrityskeskittymien valvonnasta 21.12.1989 annettu] neuvoston asetus (ETY) N:o 4064/89 [(EYVL 1989, L 395, s. 1)] on mahdollistanut yhteisön politiikan kehittymisen tällä alalla. Saatujen kokemusten perusteella on syytä laatia uudelleen mainitun asetuksen säännökset, jotta säännökset voidaan sopeuttaa yhdentyneiden markkinoiden ja Euroopan unionin tulevan laajentumisen aiheuttamiin haasteisiin. [EY:n] perustamissopimuksen 5 artiklassa tarkoitettujen toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden mukaisesti tässä asetuksessa ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen tavoitteena olevan kilpailun vääristymisen estämiseksi yhteismarkkinoilla vapaaseen kilpailuun perustuvan avoimen markkinatalouden periaatteen mukaisesti.

(7) Vaikka Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan [EY] 81 ja [EY] 82 artiklaa voidaan soveltaa tiettyihin keskittymiin, ne eivät ole riittäviä kaiken sellaisen toiminnan valvomiseksi, joka voi osoittautua perustamissopimuksessa edellytettyyn vääristymättömän kilpailun järjestelmään soveltumattomaksi. Tämän vuoksi tämän asetuksen ei tulisi perustua vain [EY] 83 artiklaan vaan pääasiallisesti [EY] 308 artiklaan, jonka nojalla yhteisö voi lisätä toimivaltaansa tavoitteidensa toteuttamiseksi tarpeellisiin toimiin, myös toimiin, jotka koskevat keskittymiä perustamissopimuksen liitteessä I lueteltujen maataloustuotteiden markkinoilla.

(8) Tämän asetuksen säännösten tulisi koskea merkittäviä rakenteellisia muutoksia, joiden vaikutukset markkinoihin ulottuvat jäsenvaltion kansallisten rajojen ulkopuolelle. Tällaisia keskittymiä olisi yleensä tarkasteltava yksinomaan yhteisön tasolla ’yhden luukun’ järjestelmää soveltaen ja toissijaisuusperiaatetta noudattaen. – –

– –

(11) Sääntöjen, jotka koskevat keskittymien siirtämistä komissiosta jäsenvaltioiden käsittelyyn ja jäsenvaltioista komission käsittelyyn, olisi toimittava tehokkaana korjausmenetelmänä toissijaisuusperiaatteen mukaisesti; nämä säännöt suojaavat asianmukaisesti jäsenvaltioiden kilpailuetuja, ja niissä otetaan riittävästi huomioon oikeusvarmuus sekä ’yhden luukun’ periaate.

– –

(14) Komission ja jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten on muodostettava yhdessä julkisten viranomaisten verkosto, joka soveltaa yhteisön kilpailusääntöjä tiiviissä yhteistyössä ja hyödyntää tehokkaita tietojenvaihto- ja kuulemisjärjestelyjä pyrkien varmistamaan, että asian käsittelystä vastaa siihen parhaiten soveltuva viranomainen toissijaisuusperiaatteen mukaisesti ja että moninkertaiset ilmoitukset tietystä keskittymästä vältetään mahdollisimman suuressa määrin. Keskittymien käsittelyn siirtäminen komissiolta jäsenvaltioille tai jäsenvaltioilta komissiolle olisi suoritettava tehokkaasti pyrkien mahdollisimman suuressa määrin välttämään tilanteita, joissa keskittymän käsittely on siirron kohteena sekä ennen sitä koskevan ilmoituksen tekemistä että sen jälkeen.

(15) Komission olisi voitava siirtää jäsenvaltion käsiteltäväksi ilmoitetut yhteisönlaajuisen ulottuvuuden omaavat keskittymät, jotka uhkaavat vaikuttaa merkittävästi kilpailuun kaikki erillisten markkinoiden tunnusmerkit täyttävillä kyseisen jäsenvaltion markkinoilla. Jos keskittymä vaikuttaa kilpailuun tällaisilla markkinoilla, jotka eivät ole merkittävä osa yhteismarkkinoita, komission olisi pyynnöstä siirrettävä asia kokonaan tai osittain kyseisen jäsenvaltion käsiteltäväksi. Jäsenvaltion olisi voitava siirtää komission käsiteltäväksi keskittymä, jolla ei ole yhteisönlaajuista ulottuvuutta mutta joka vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja uhkaa vaikuttaa merkittävästi kilpailuun kyseessä olevan jäsenvaltion alueella. Muidenkin jäsenvaltioiden, joilla on toimivalta tutkia keskittymää, olisi voitava liittyä pyyntöön. Tällaisessa tapauksessa kansallisten määräaikojen soveltamista olisi lykättävä järjestelmän tehokkuuden ja ennakoitavuuden varmistamiseksi, kunnes asian käsittelyn siirtämisestä on tehty päätös. Komissiolla olisi oltava toimivalta tutkia ja käsitellä keskittymää pyynnön tehneen jäsenvaltion tai pyynnön tehneiden jäsenvaltioiden puolesta.

(16) Yrityskeskittymien valvontajärjestelmän tehokkuuden parantamiseksi entisestään yhteisössä olisi keskittymään osallistuville yrityksille annettava mahdollisuus pyytää käsittelyn siirtämistä komissiolle tai pois komissiolta ennen keskittymästä ilmoittamista. – – Keskittymään osallistuvien yritysten pyynnöstä komission olisi voitava siirtää jäsenvaltiolle sellaisen yhteisönlaajuisen ulottuvuuden omaavan keskittymän käsittely, joka saattaa vaikuttaa merkittävästi kilpailuun kaikki erillisten markkinoiden tunnusmerkit täyttävillä kyseisen jäsenvaltion markkinoilla; asianomaisilta yrityksiltä ei olisi kuitenkaan edellytettävä sen osoittamista, että keskittymän vaikutukset olisivat kilpailulle haitallisia. Keskittymän käsittelyä ei olisi siirrettävä komissiolta jäsenvaltiolle, joka on ilmaissut erimielisyytensä kyseisen siirron osalta. Ennen ilmoituksen tekoa kansallisille viranomaisille asianomaisten yritysten olisi myös voitava pyytää, että keskittymä, jolla ei ole yhteisönlaajuista ulottuvuutta mutta jota voidaan tutkia vähintään kolmen jäsenvaltion kansallisen kilpailulainsäädännön nojalla, siirretään komission käsiteltäväksi. – –

– –

(24) Jotta varmistettaisiin vapaaseen kilpailuun perustuvan avoimen markkinatalouden periaatteen mukaisesti harjoitettavan politiikan edistämiseksi vääristymättömän kilpailun järjestelmä yhteismarkkinoilla, tällä asetuksella olisi mahdollistettava kaikkien keskittymien tehokas valvonta niillä kilpailuun yhteisössä olevan vaikutuksen kannalta. Tämän vuoksi [asetuksella N:o 4064/89] vahvistettiin periaate, jonka mukaan yhteisönlaajuinen keskittymä on todettava yhteismarkkinoille soveltumattomaksi, jos sillä luodaan sellainen määräävä asema tai vahvistetaan sellaista määräävää asemaa, jonka seurauksena tehokas kilpailu yhteismarkkinoilla tai niiden merkittävällä osalla olennaisesti estyisi.

(25) Ottaen huomioon seuraukset, joita keskittymillä voi olla oligopolistisilla markkinoilla, on erityisen tärkeää säilyttää tehokas kilpailu tällaisilla markkinoilla. Monilla oligopolistisilla markkinoilla on riittävästi kilpailua. Tietyissä olosuhteissa keskittymät, jotka aiheuttavat sen merkittävän kilpailupaineen poistumisen, joka sulautuvilla osapuolilla oli toisiinsa nähden, sekä jäljelle jääviin kilpailijoihin kohdistuvan kilpailupaineen pienentyminen voivat jopa oligopolin jäsenten välisen koordinoinnin todennäköisesti puuttuessa olennaisesti estää tehokasta kilpailua. Yhteisön tuomioistuimet eivät ole kuitenkaan tähän mennessä nimenomaisesti tulkinneet asetusta [N:o 4064/89] siten, että tällaisia

koordinoimattomia vaikutuksia aiheuttavat keskittymät olisi todettava yhteismarkkinoille soveltumattomiksi. Tästä syytä olisi oikeusvarmuuden takia tehtävä selväksi, että tällä asetuksella mahdollistetaan kaikkien tällaisten keskittymien tehokas valvonta säätämällä, että keskittymät, jotka estävät olennaisesti tehokasta kilpailua yhteismarkkinoilla tai niiden merkittävällä osalla, olisi julistettava yhteismarkkinoille soveltumattomiksi. Asetuksen 2 artiklan 2 ja 3 kohdan säännösten soveltamisala on tarkoitus tulkita siten, että käsite ’olennaisesti estää tehokasta kilpailua’ koskee ’määräävän aseman’ lisäksi ainoastaan niitä keskittymän kilpailua estäviä vaikutuksia, jotka johtuvat sellaisten yritysten yhteensovittamattomista toimintatavoista, joilla ei olisi määräävää asemaa kyseisillä markkinoilla.”

3 Saman asetuksen 1 artiklassa, jonka otsikko on ”Soveltamisala”, säädetään seuraavaa:

”1. Tätä asetusta sovelletaan kaikkiin tässä artiklassa tarkoitettuihin yhteisönlaajuisiin keskittymiin, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 4 artiklan 5 kohdan ja 22 artiklan soveltamista.

2. Keskittymä on yhteisönlaajuinen keskittymä, jos:

a) kaikkien siihen osallistuvien yritysten yhteenlaskettu koko maailmasta kertynyt kokonaisliikevaihto on yli 5 miljardia euroa; ja

b) ainakin kahden siihen osallistuvan yrityksen yhteisön alueelta kertynyt kokonaisliikevaihto on erikseen yli 250 miljoonaa euroa;

ellei jokaisen keskittymään osallistuvan yrityksen omasta yhteisön alueelta kertyneestä kokonaisliikevaihdosta yli kaksi kolmasosaa ole kertynyt yhdestä ja samasta jäsenvaltiosta.

3. Keskittymä, joka ei saavuta 2 kohdassa säädettyjä raja-arvoja, on yhteisönlaajuinen keskittymä, jos:

a) kaikkien siihen osallistuvien yritysten yhteenlaskettu koko maailmasta kertynyt kokonaisliikevaihto on yli 2,5 miljardia euroa;

b) kaikkien siihen osallistuvien yritysten vähintään kolmesta jäsenvaltiosta kertynyt yhteenlaskettu kokonaisliikevaihto on jokaisessa jäsenvaltiossa suurempi kuin 100 miljoonaa euroa;

c) b alakohdassa tarkoitetuista vähintään kolmesta jäsenvaltiosta ainakin kahdelle keskittymään osallistuvista yrityksistä erikseen kertynyt kokonaisliikevaihto on jokaisessa jäsenvaltiossa yli 25 miljoonaa euroa; ja

d) ainakin kahdelle keskittymään osallistuvista yrityksistä erikseen yhteisön alueelta kertynyt kokonaisliikevaihto on yli 100 miljoonaa euroa;

ja jollei jokaisen keskittymään osallistuvan yrityksen omasta yhteisön alueelta kertyneestä kokonaisliikevaihdosta yli kaksi kolmasosaa ole kertynyt yhdestä ja samasta jäsenvaltiosta.

4. Komissio antaa jäsenvaltioiden mahdollisesti säännöllisesti toimittamien tilastotietojen pohjalta neuvostolle 1 päivään heinäkuuta 2009 mennessä kertomuksen 2 ja 3 kohdassa olevien

raja-arvojen ja arviointiperusteiden täytäntöönpanosta ja mahdollisesti esittää 5 kohdan mukaisia ehdotuksia.

5. Neuvosto voi tarkistaa määräenemmistöllä 3 kohdassa säädettyjä raja-arvoja ja arviointiperusteita 4 kohdassa tarkoitetun kertomuksen johdosta ja komission ehdotuksesta.”

4 Kyseisen asetuksen 3 artiklan 1 kohdan sanamuoto on seuraava:

”Keskittymän katsotaan syntyvän, jos määräysvalta siirtyy pysyvästi seurauksena siitä, että

a) kaksi yritystä tai yrityksen osaa tai useampi yritys tai yrityksen osa, jotka ovat aikaisemmin olleet itsenäisiä, sulautuu; taikka

b) yksi tai useampi henkilö, jolla jo on määräysvalta ainakin yhdessä yrityksessä, tai yksi tai useampi yritys hankkii ostamalla osakkeita tai osuuksia taikka varoja, sopimuksella tai muulla tavoin suoran tai välillisen määräysvallan, joka koskee yhtä tai useampaa yritystä kokonaisuudessaan tai jotakin sen tai niiden osaa.”

5 Saman asetuksen 4 artiklassa, jonka otsikko on ”Ennakkoilmoitus keskittymistä ja käsittelypaikan siirtäminen ennen ilmoitusta ilmoituksen tekijöiden pyynnöstä”, säädetään seuraavaa:

”1. Tässä asetuksessa tarkoitetuista yhteisönlaajuisista keskittymistä on ilmoitettava komissiolle ennen niiden toteuttamista ja sopimuksen tekemisen, julkisen osto- tai vaihtotarjouksen julkistamisen tai määräysvallan tuottavan osuuden hankkimisen jälkeen.

– –

2. Jos keskittymä syntyy 3 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitetulla sulautumisella tai 3 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitetulla yhteisen määräysvallan hankkimisella, sulautuvien tai yhteisen määräysvallan saaneiden osapuolten on yhdessä tehtävä ilmoitus. Muissa tapauksissa on sen henkilön tai yrityksen, joka on saanut määräysvallan yhdessä tai useammassa yrityksessä kokonaisuudessaan tai joiltakin osin, tehtävä ilmoitus.

– –

4. Ennen keskittymästä ilmoittamista 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla 2 kohdassa tarkoitetut henkilöt tai yritykset voivat ilmoittaa komissiolle perustellussa lausunnossa, että keskittymä saattaa vaikuttaa merkittävästi kilpailuun kaikki erillisten markkinoiden tunnusmerkit täyttävillä jäsenvaltion markkinoilla ja se olisi sen vuoksi tutkittava kokonaan tai osittain kyseisessä jäsenvaltiossa.

Komissio toimittaa tämän lausunnon viipymättä kaikille jäsenvaltioille. Perustellussa lausunnossa tarkoitetun jäsenvaltion on ilmoitettava 15 työpäivän kuluessa lausunnon vastaanottamisesta, onko se samaa vai eri mieltä asian käsittelyn siirtämisestä. Jos kyseinen jäsenvaltio ei mainitun määräajan kuluessa tee tällaista päätöstä, sen katsotaan olevan samaa mieltä.

Jollei kyseinen jäsenvaltio ole eri mieltä, komissio voi päättää siirtää asian käsittelyn kokonaan tai osittain kyseisen jäsenvaltion toimivaltaisille viranomaisille kyseisen valtion kansallisen kilpailulainsäädännön soveltamiseksi, jos se katsoo, että tällaiset erilliset markkinat ovat olemassa ja keskittymä saattaa vaikuttaa kilpailuun kyseisillä markkinoilla merkittävästi.

Päätös asian käsittelyn siirtämisestä 3 alakohdan mukaisesti on tehtävä 25 työpäivän kuluessa alkaen siitä päivästä, jolloin komissio vastaanotti perustellun lausunnon. Komissio antaa päätöksensä tiedoksi muille jäsenvaltioille ja keskittymään osallistuville henkilöille tai yrityksille. Jollei komissio tee päätöstä asetetussa määräajassa, sen katsotaan päättäneen siirtää asian käsittely asianomaisten henkilöiden tai yritysten antaman lausunnon mukaisesti.

Jos komissio päättää siirtää tai jos 3 ja 4 alakohdan nojalla sen katsotaan päättäneen siirtää koko asian käsittelyn, 1 kohdan mukaista ilmoitusta ei tehdä ja asiassa sovelletaan kansallista lainsäädäntöä. Soveltuvin osin sovelletaan 9 artiklan 6–9 kohtaa.

5. Kun on kyse 3 artiklassa määritellystä keskittymästä, joka ei ole 1 artiklassa tarkoitettu yhteisönlaajuinen keskittymä ja jota voidaan tarkastella vähintään kolmen jäsenvaltion kansallisen kilpailulainsäädännön perusteella, 2 kohdassa tarkoitetut henkilöt tai yritykset voivat ennen toimivaltaisille viranomaisille ilmoittamista ilmoittaa komissiolle perustellulla lausunnolla, että komission olisi tutkittava keskittymä.

Komissio toimittaa tämän lausunnon viipymättä kaikille jäsenvaltioille.

Jokainen jäsenvaltio, joka on kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti toimivaltainen tutkimaan keskittymän, voi ilmoittaa 15 työpäivän kuluessa lausunnon vastaanottamisesta olevansa eri mieltä pyynnöstä siirtää asian käsittely.

Jos vähintään yksi tällainen jäsenvaltio on ilmoittanut 3 alakohdan mukaisesti 15 työpäivän kuluessa olevansa eri mieltä, asian käsittelyä ei siirretä. Komission on ilmoitettava viipymättä kaikille jäsenvaltioille ja asianomaisille henkilöille tai yrityksille tällaisesta eriävää mielipidettä koskevasta ilmoituksesta.

Jos yksikään jäsenvaltio ei ole ilmoittanut 3 alakohdan mukaisesti 15 työpäivän kuluessa olevansa eri mieltä, keskittymän katsotaan olevan unioninlaajuinen ja siitä on ilmoitettava komissiolle 1 ja 2 kohdan mukaisesti. Tällaisissa tapauksissa yksikään jäsenvaltio ei saa soveltaa kansallista kilpailulainsäädäntöään kyseiseen keskittymään.

_ _”

6 Asetuksen N:o 139/2004 9 artiklassa, jonka otsikko on ”Siirtäminen jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten käsiteltäväksi”, säädetään seuraavaa:

”1. Komissio voi päätöksellä, joka annetaan viipymättä tiedoksi keskittymään osallistuville yrityksille ja muiden jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille, seuraavin edellytyksin siirtää ilmoitettua keskittymää koskevan asian asianomaisen jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten käsiteltäväksi.

2. Jäsenvaltio voi 15 työpäivän kuluessa jäljennöksen ilmoituksesta saatuaan omasta aloitteestaan tai komission kehotuksesta ilmoittaa komissiolle, joka puolestaan ilmoittaa keskittymään osallistuville yrityksille, että

a) keskittymä uhkaa vaikuttaa kilpailuun merkittävästi kaikki erillisten markkinoiden tunnusmerkit täyttävillä kyseisen jäsenvaltion markkinoilla; tai

b) keskittymä vaikuttaa kilpailuun kaikki erillisten markkinoiden tunnusmerkit täyttävillä kyseisen jäsenvaltion markkinoilla, jotka eivät muodosta merkittävää osaa yhteismarkkinoista.

3. Jos komissio katsoo kyseessä olevien tavaroiden tai palvelujen markkinat ja 7 kohdassa tarkoitetut maantieteelliset viitemarkkinat huomioon ottaen, että sellaiset erilliset markkinat ja sellainen uhka ovat olemassa:

a) se käsittelee itse tapauksen tämän asetuksen mukaisesti; taikka

b) se siirtää koko tapauksen tai osan siitä kyseessä olevan jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten käsiteltäväksi niin, että sovelletaan jäsenvaltion kansallista kilpailulainsäädäntöä.

Jos komissio kuitenkin katsoo, että tällaisia erillisiä markkinoita tai tällaista uhkaa ei ole olemassa, se tekee asiassa kyseessä olevalle jäsenvaltiolle osoitetun päätöksen ja käsittelee tapauksen itse tämän asetuksen mukaisesti.

Tapauksissa, joissa jäsenvaltio ilmoittaa komissiolle 2 kohdan b alakohdan mukaisesti, että keskittymä vaikuttaa sen alueella oleviin erillisiin markkinoihin, jotka eivät ole merkittävä osa yhteismarkkinoita, komissio siirtää erillisiin markkinoihin liittyvän tapauksen tai osan siitä jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten käsiteltäväksi, jos se katsoo keskittymän vaikuttavan tällaisiin erillisiin markkinoihin.

_ _”

7 Kyseisen asetuksen 22 artiklan, jonka otsikko on ”Siirtäminen komission käsiteltäväksi”, sanamuoto on seuraava:

”1. Yksi tai useampi jäsenvaltio voi pyytää komissiota tutkimaan 3 artiklassa tarkoitetun keskittymän, joka ei ole 1 artiklassa tarkoitettu yhteisönlaajuinen keskittymä mutta vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja uhkaa vaikuttaa merkittävästi kilpailuun pyynnön esittävän jäsenvaltion tai pyynnön esittävien jäsenvaltioiden alueella.

Tällainen pyyntö on esitettävä viimeistään 15 työpäivän kuluessa keskittymän ilmoittamispäivästä, tai jos ilmoitus ei ole välttämätön, siitä päivästä, jona jäsenvaltio sai muulla tavoin tiedon siitä.

2. Komissio ilmoittaa jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille ja keskittymään osallistuville yrityksille viipymättä kaikista 1 kohdan nojalla saamistaan pyynnöistä.

Muilla jäsenvaltioilla on oikeus yhtyä alkuperäiseen pyyntöön 15 työpäivän kuluessa siitä kun ne ovat vastaanottaneet komission toimittaman alkuperäisen pyynnön.

Kaikkia keskittymää koskevia kansallisia määräaikoja lykätään, kunnes tässä artiklassa säädetyn menettelyn mukaisesti on päätetty, missä keskittymää tutkitaan. Jäsenvaltion kansallisten määräaikojen lykkääminen päättyy heti, kun se on ilmoittanut komissiolle ja asianomaisille yrityksille, ettei se halua liittyä pyyntöön.

3. Komissio voi 10 työpäivän kuluessa 2 kohdassa vahvistetun määräajan päättymisestä päättää tutkia keskittymää, jos se katsoo, että keskittymä vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja uhkaa vaikuttaa merkittävästi kilpailuun pyynnön esittäneen jäsenvaltion tai pyynnön

esittäneiden jäsenvaltioiden alueella. Jos komissio ei tee päätöstä tässä määräajassa, sen katsotaan päättäneen tutkia keskittymä pyynnön mukaisesti.

Komissio antaa päätöksensä tiedoksi kaikille jäsenvaltioille ja keskittymään osallistuville yrityksille. Se voi vaatia ilmoituksen tekemistä 4 artiklan mukaisesti.

Pyynnön esittänyt jäsenvaltio tai esittäneet jäsenvaltiot eivät saa tämän jälkeen jatkaa kansallisen kilpailulainsäädäntönsä soveltamista kyseiseen keskittymään.

4. Komission tutkiessa keskittymää 3 kohdan nojalla sovelletaan 2 artiklaa, 4 artiklan 2–3 kohtaa, 5, 6 ja 8–21 artiklaa. Jos keskittymää ei ole toteutettu siihen päivään mennessä, jona komissio ilmoittaa keskittymään osallistuville yrityksille, että pyyntö on esitetty, sovelletaan, mitä 7 artiklassa säädetään.

Jos 4 artiklan mukainen ilmoitus ei ole välttämätön, 10 artiklan 1 kohdassa säädetty määräaika menettelyn aloittamiselle alkaa sitä päivää seuraavana työpäivänä, jona komissio ilmoittaa keskittymään osallistuville yrityksille, että se on päättänyt tutkia keskittymän 3 kohdan nojalla.

5. Komissio voi ilmoittaa yhdelle tai useammalle jäsenvaltiolle, että se katsoo keskittymän täyttävän 1 kohdassa esitetyt arviointiperusteet. Tällaisissa tapauksissa komissio voi kehottaa kyseistä jäsenvaltiota tai kyseisiä jäsenvaltioita esittämään 1 kohdassa tarkoitetun pyynnön.”

8 Euroopan talousalueesta 2.5.1992 tehtyyn sopimukseen (EYVL 1994, L 1, s. 3; jäljempänä ETA-sopimus) sisältyy pöytäkirja 24 yhteistyöstä keskittymien valvonnassa. Tämän pöytäkirjan 6 artiklan 3 kohdan toisessa alakohdassa määrätään, että yksi tai useampi Euroopan vapaakauppaliiton (EFTA) valtio voi yhtyä jäsenvaltion komissiolle asetuksen (EY) N:o 139/2004 22 artiklan mukaisesti esittämään pyyntöön, jos keskittymä vaikuttaa yhden tai useamman jäsenvaltion ja yhden tai useamman EFTA-valtion väliseen kauppaan ja uhkaa merkittävästi rajoittaa kilpailua pyyntöön yhtyvän EFTA-valtion tai EFTA-valtioiden alueella.

Asian tausta

9 Asian tausta on esitetty valituksenalaisen tuomion 6–35 kohdassa, ja se voidaan tiivistää tätä oikeudenkäyntimenettelyä varten seuraavasti.

Keskittymään osallistuvat yritykset ja kyseessä oleva keskittymä

10 Illumina on Yhdysvaltioihin sijoittautunut yhtiö, joka tarjoaa sekvensointi- ja sirupohjaisia ratkaisuja geeni- ja genomianalyysin alalla.

11 Illumina teki 20.9.2020 sulautumasopimuksen ja -suunnitelman, joiden mukaan se hankkii yksinomaisen määräysvallan Grailissa (aiemmin Grail, Inc.), joka on myös Yhdysvaltoihin sijoittunut yhtiö, joka kehittää verikokeita syövän varhaiseen havaitsemiseen ja jonka pääomasta se jo omisti 14,5 prosenttia (jäljempänä kyseessä oleva keskittymä).

12 Illumina ja Grail julkaisivat 21.9.2020 lehdistötiedotteen, jossa ilmoitettiin kyseisestä keskittymästä.

Ilmoittamatta jättäminen

13 Koska Illuminan ja Grailin liikevaihto ei ylittänyt säädettyjä raja-arvoja etenkään siksi, että Grailille ei kertynyt liikevaihtoa Euroopan unionista tai muualta maailmasta, kyseessä oleva keskittymä ei ollut asetuksen N:o 139/2004 1 artiklassa tarkoitettu unioninlaajuinen keskittymä, minkä vuoksi siitä ei ilmoitettu komissiolle tämän asetuksen 4 artiklan 1 kohdan mukaisesti.

14 Kyseessä olevasta keskittymästä ei myöskään ilmoitettu unionin jäsenvaltioissa tai ETA-sopimuksen sopimuspuolina olevissa valtioissa, koska se ei kuulunut niiden yrityskeskittymien valvontaa koskevien kansallisten oikeussääntöjen soveltamisalaan.

Pyyntö siirtää asian käsittely komissiolle

15 Komissiolle tehtiin 7.12.2020 kantelu kyseessä olevasta keskittymästä.

16 Komissio lähetti 19.2.2021 jäsenvaltioille ja muille ETA-sopimuksen sopimuspuolina oleville valtioille asetuksen N:o 139/2004 22 artiklan 5 kohdan mukaisesti kirjeen, jossa se ilmoitti niille kyseessä olevasta keskittymästä ja selitti niille syyt, joiden vuoksi se katsoi ensi näkemältä kyseisen keskittymän täyttävän tämän asetuksen 22 artiklan 1 kohdassa säädetyt edellytykset, ja kehotti niitä esittämään komissiolle tämän säännöksen nojalla siirtopyynnön, jotta komissio tutkisi kyseisen keskittymän (jäljempänä kehotuskirje).

17 Komissio ilmoitti 4.3.2021 Illuminalle ja Grailille, että se oli lähettänyt kehotuskirjeen jäsenvaltioille ja muille ETA-sopimuksen sopimuspuolina oleville valtioille ja että näillä oli mahdollisuus esittää komissiolle asetuksen N:o 139/2004 22 artiklan 1 kohdan mukainen siirtopyyntö.

18 Ranskan kansallinen kilpailuviranomainen (Autorité de la concurrence) pyysi tämän säännöksen nojalla 9.3.2021 komissiota tutkimaan kyseessä olevan keskittymän (jäljempänä siirtopyyntö).

19 Komissio ilmoitti 10.3.2021 siirtopyynnöstä muiden jäsenvaltioiden ja ETA-sopimuksen sopimuspuolina olevien valtioiden kansallisille kilpailuviranomaisille sekä EFTAn valvontaviranomaiselle asetuksen N:o 139/2004 22 artiklan 2 kohdan mukaisesti. Komissio lähetti 11.3.2021 Illuminalle ja Grailille ilmoituskirjeen, jossa se ilmoitti niille tästä pyynnöstä ja muistutti niitä siitä, että kyseisen asetuksen 7 artiklan ja 22 artiklan 4 kohdan ensimmäisen alakohdan toisen virkkeen mukaan ne eivät voineet toteuttaa kyseessä olevaa keskittymää ennen kuin komissio oli joko hylännyt mainitun pyynnön tai todennut keskittymän sisämarkkinoille soveltuvaksi.

20 Illumina ja Grail esittivät 16.3. ja 29.3.2021 komissiolle huomautuksia, joissa ne vastustivat siirtopyyntöä. Illumina vastasi 2.4., 7.4. ja 12.4.2021 tietopyyntöihin, jotka komissio oli lähettänyt sille 26.3. ja 8.4.2021.

21 Kirjeillä, jotka on päivätty 24.3., 26.3. ja 31.3.2021, Belgian, Alankomaiden ja Kreikan kansalliset kilpailuviranomaiset pyysivät asetuksen N:o 139/2004 22 artiklan 2 kohdan mukaisesti ja Islannin ja Norjan kansalliset kilpailuviranomaiset ETA-sopimuksen pöytäkirjassa 24 olevan 6 artiklan 3 kohdan mukaisesti saada yhtyä siirtopyyntöön (jäljempänä yhtymispyynnöt).

22 Komissio julkaisi 31.3.2021 tiedonannon, jonka nimi on ”Ohjeet sulautuma-asetuksen 22 artiklassa säädetyn siirtomekanismin soveltamisesta tietyntyyppisissä asioissa” (EUVL 2021, C 113, s. 1).

Riidanalaiset päätökset

23 Komissio hyväksyi siirtopyynnön sekä yhtymispyynnöt riidanalaisilla päätöksillä.

24 Komissio katsoi ensinnäkin, että asiaa koskeva siirtopyyntö oli esitetty asetuksen N:o 139/2004 22 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa säädetyssä 15 työpäivän määräajassa siitä ajankohdasta lukien, jona kyseessä oleva keskittymä oli saatettu kehotuskirjeellä Ranskan tasavallan tietoon.

25 Toiseksi komissio katsoi, että Islannin, Norjan, Belgian, Alankomaiden ja Kreikan kansalliset kilpailuviranomaiset olivat esittäneet yhtymispyynnöt tämän asetuksen 22 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa säädetyssä 15 työpäivän määräajassa siitä ajankohdasta lukien, jona se oli ilmoittanut kyseisille viranomaisille 10.3.2021 päivätyllä kirjeellään siirtopyynnöstä.

26 Kolmanneksi komissio katsoi, että kyseessä oleva keskittymä täytti asetuksen N:o 139/2004 22 artiklan 1 kohdassa säädetyt arviointiperusteet, joten jäsenvaltiot saattoivat pyytää komissiota tutkimaan tämän keskittymän, vaikka se ei ollut unioninlaajuinen.

27 Komissio katsoi tältä osin, että jäsenvaltiot voivat pyytää sitä tutkimaan kaikki keskittymät, ”joiden osalta niillä ei ole toimivaltaa”, kunhan kyseisen asetuksen 22 artiklassa säädetyt edellytykset täyttyvät.

Menettely unionin yleisessä tuomioistuimessa

28 Illumina nosti 28.4.2021 unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon toimittamallaan kannekirjelmällä kanteen, joka kirjattiin asianumerolla T-227/21.

29 Unionin yleisen tuomioistuimen laajennetun kolmannen jaoston puheenjohtaja hyväksyi 2.7.2021 antamallaan määräyksellä Grailin väliintulijaksi tukemaan Illuminan vaatimuksia.

30 Unionin yleisen tuomioistuimen laajennetun kolmannen jaoston puheenjohtaja hyväksyi 12.7., 22. 7. ja 6.8.2021 antamillaan päätöksillä sekä 25.8.2021 antamallaan määräyksellä Alankomaiden kuningaskunnan, Ranskan tasavallan, Helleenien tasavallan ja EFTAn valvontaviranomaisen väliintulijoiksi tukemaan komission vaatimuksia.

31 Illumina ilmoitti unionin yleiselle tuomioistuimelle unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 18.8.2021 toimittamallaan asiakirjalla, että se oli hankkinut samana päivänä kaikki Grailin osakkeet mutta että se oli ottanut käyttöön varojen erottamista koskevan järjestelyn varmistaakseen, ettei se käytä määräysvaltaa kyseisessä yhtiössä.

32 Komissio pyysi 7.10.2021 unionin yleistä tuomioistuinta peruuttamaan Grailin väliintulijan aseman tämä hankinta huomioon ottaen.

33 Asianosaisten ja väliintulijoiden lausumat ja vastaukset unionin yleisen tuomioistuimen esittämiin suullisiin kysymyksiin kuultiin 16.12.2021 pidetyssä istunnossa.

Valituksenalainen tuomio

34 Unionin yleinen tuomioistuin tutki Illuminan kanteensa tueksi esittämät kolme kanneperustetta hylättyään valituksenalaisessa tuomiossa ensin komission vaatimuksen siitä, että Grailin väliintulijan asema peruutetaan (53–59 kohta), ja katsottuaan, että yhtäältä kanne oli jätettävä tutkimatta siltä osin kuin se koski ilmoituskirjettä ja toisaalta otettava tutkittavaksi siltä osin kuin siinä vaadittiin riidanalaisten päätösten kumoamista (60–82 kohta). Ensimmäisen kanneperusteen mukaan komissio ei ole toimivaltainen tutkimaan keskittymää, joka ei kuulu sen jäsenvaltion yrityskeskittymien valvontaa koskevien kansallisten oikeussääntöjen soveltamisalaan, joka on esittänyt komissiolle pyynnön keskittymän tutkimisesta. Toisen kanneperusteen mukaan siirtopyyntö, jota ei esitetty asetuksen N:o 139/2004 22 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa vahvistetussa määräajassa, oli esitetty liian myöhään, ja komission viivyttely kehotuskirjeen lähettämisessä oli oikeusvarmuuden ja hyvän hallinnon periaatteiden vastaista. Kolmannen kanneperusteen mukaan luottamuksensuojan ja oikeusvarmuuden periaatteita on loukattu, koska ajankohtana, jona Illumina ja Grail olivat sopineet kyseessä olevasta yrityskeskittymästä, komissio ratkaisukäytäntönsä mukaisesti kieltäytyi tutkimasta keskittymiä, jotka eivät kuuluneet yrityskeskittymien valvontaa koskevien kansallisten oikeussääntöjen soveltamisalaan.

35 Unionin yleinen tuomioistuin katsoi, ettei mikään näistä kanneperusteista ollut perusteltu, joten se hylkäsi kanteen kokonaisuudessaan.

36 Ensinnäkin kanneperusteesta, jonka mukaan komissiolla ei ollut toimivaltaa, unionin yleinen tuomioistuin totesi asetuksen N:o 139/2004 22 artiklan 1 kohdan ensimmäistä alakohtaa koskevan sanamuodon mukaisen, historiallisen, kontekstuaalisen ja teleologisen tulkinnan perusteella, että jäsenvaltiot voivat tässä säännöksessä säädetyin edellytyksin pyytää sellaisen yrityskeskittymän, joka ei ole unioninlaajuinen, käsittelyn siirtämistä komissiolle yrityskeskittymien ennakkovalvontaa koskevien kansallisten oikeussääntöjen olemassaolosta tai soveltamisalasta riippumatta. Se päätteli tästä, että komissio oli voinut riidanalaisilla päätöksillä hyväksyä perustellusti siirtopyynnön ja yhtymispyynnöt (valituksenalaisen tuomion 183 ja 184 kohta).

37 Unionin yleinen tuomioistuin katsoi tässä yhteydessä, ettei tätä tulkintaa voitu kyseenalaistaa Illuminan ja Grailin argumenteilla.

38 Ensinnäkin unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi Illuminan väitteen, jonka mukaan jäsenvaltio, joka on antanut kansallisia oikeussääntöjä sellaisten yrityskeskittymien valvonnasta, jotka eivät ole unioninlaajuisia, ei voi siirtää tällaisten keskittymien käsittelyä komissiolle, jos keskittymät eivät kuulu näiden oikeussääntöjen soveltamisalaan. Unionin yleinen tuomioistuin katsoi muun muassa, että SEU 4 artiklan 1 kohdassa, luettuna yhdessä SEU 5 artiklan kanssa, tarkoitetun annetun toimivallan periaatteen mukaisesti yrityskeskittymä, joka ei kuulu asetuksen N:o 139/2004 soveltamisalaan, koska se ei ylitä tämän asetuksen 1 artiklassa säädettyjä liikevaihdon raja-arvoja, kuuluu lähtökohtaisesti jäsenvaltioiden toimivaltaan. Näin ollen jäsenvaltiot ovat unionin oikeuden näkökulmasta edelleen toimivaltaisia esittämään siirtopyynnön kyseisen asetuksen 22 artiklan mukaisesti (valituksenalaisen tuomion 153–156 kohta).

39 Unionin yleinen tuomioistuin katsoi toiseksi, että riidanalaisissa päätöksissä esitetyn kaltainen asetuksen N:o 139/2004 22 artiklan tulkinta, jonka mukaan jäsenvaltio voi tämän säännöksen nojalla pyytää keskittymän käsittelyn siirtämistä yrityskeskittymien ennakkovalvontaa koskevien kansallisten oikeussääntöjen olemassaolosta ja soveltamisalasta riippumatta, on siksi

toissijaisuusperiaatteen mukainen. Tällä tulkinnalla varmistettaisiin erityisesti se, että tämä säännös toimii toissijaisuusperiaatteen mukaisesti kyseisen asetuksen johdanto-osan 11 perustelukappaleessa tarkoitettuna ”tehokkaana korjausmenetelmänä”, jolla suojataan jäsenvaltioiden etuja. Tällä tulkinnalla varmistetaan lisäksi mainitun asetuksen johdanto-osan 14 perustelukappaleen mukaisesti, että asian käsittelystä vastaa kyseisen periaatteen valossa siihen parhaiten soveltuva viranomainen (valituksenalaisen tuomion 157–166 kohta).

40 Kolmanneksi unionin yleinen tuomioistuin katsoi, että kyseinen tulkinta on suhteellisuusperiaatteen mukainen eikä sillä – kuten unionin lainsäätäjä totesi asetuksen N:o 139/2004 johdanto-osan kuudennessa perustelukappaleessa – ylitetä sitä, mikä on tarpeen kilpailun vääristymisen estämistä sisämarkkinoilla koskevan tavoitteen saavuttamiseksi. Unionin yleinen tuomioistuin totesi muun muassa, että riidanalaisissa päätöksissä esitetty tulkinta tämän asetuksen 22 artiklasta mahdollistaa sen, että komissio voi tutkia keskittymän kyseisen artiklan nojalla, vain tietyissä erityistapauksissa, jos kyseisen asetuksen 22 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetyt neljä kumulatiivista edellytystä täyttyvät (valituksenalaisen tuomion 167–172 kohta).

41 Neljänneksi unionin yleinen tuomioistuin katsoi, että Illuminan ja Grailin asetuksen N:o 139/2004 22 artiklasta esittämän sen tulkinnan pohjalta, jonka mukaan tämän säännöksen soveltaminen riippuu yrityskeskittymien valvontaa koskevien kansallisten oikeussääntöjen soveltamisalasta ja tässä artiklassa säädetään poikkeuksesta niiden jäsenvaltioiden osalta, joilla ei ole tällaisia oikeussääntöjä, olisi epäselvää, mitkä keskittymät kuuluvat kyseisen säännöksen soveltamisalaan. Riidanalaisissa päätöksissä omaksuttu tulkinta sitä vastoin tekisi kyseisen artiklan soveltamisen riippuvaiseksi yksinomaan siitä, täyttyvätkö kyseisen asetuksen 22 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetyt neljä kumulatiivista edellytystä, joilla taataan 22 artiklan yhdenmukainen soveltaminen unionissa oikeusvarmuuden periaatetta noudattaen (valituksenalaisen tuomion 173–178 kohta).

42 Viidenneksi unionin yleinen tuomioistuin katsoi, että riidanalaisissa päätöksissä omaksutulla tulkinnalla säilytetään asetuksen N:o 139/2004 22 artiklassa tarkoitettujen siirtojen poikkeuksellinen luonne, johon Illumina vetoaa, sillä komission tutkintatoimivalta riippuu edelleen pääasiallisesti tämän asetuksen 1 artiklassa määritettyjen liikevaihdon raja-arvojen ylittymisestä ja koska kyseisen asetuksen 22 artiklassa tarkoitettu siirtomekanismi on vain toissijainen toimivalta, joka mahdollistaa tietyissä erityistapauksissa ja hyvin tarkoin määritellyin edellytyksin sen, että komissio voi tutkia yhden tai useamman jäsenvaltion pyynnöstä myös keskittymän, joka rajatylittävistä vaikutuksistaan huolimatta ei ylitä näitä raja-arvoja, ja tällöin otetaan huomioon 22 artiklan tehtävä ”korjausmenetelmänä” (valituksenalaisen tuomion 182 kohta).

43 Toiseksi kanneperusteesta, jonka mukaan siirtopyyntö oli esitetty liian myöhään ja oikeusvarmuuden ja hyvän hallinnon periaatteita oli loukattu, unionin yleinen tuomioistuin katsoi yhtäältä, että tämä pyyntö oli esitetty 15 päivän kuluessa kehotuskirjeen lähettämisestä, joten sitä oli pidettävä asetuksen N:o 139/2004 22 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitettuna tiedonsaantina (valituksenalaisen tuomion 214 kohta). Toisaalta se katsoi, että vaikka komissio oli lähettänyt tämän kirjeen kohtuuttoman pitkän ajan kuluttua, pelkästään tämä seikka ei riittänyt osoittamaan, että puolustautumisoikeuksia oli loukattu (valituksenalaisen tuomion 239–242 kohta).

44 Kolmanneksi ja viimeiseksi unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi luottamuksensuojan ja oikeusvarmuuden periaatteiden loukkaamista koskevan kanneperusteen muun muassa sillä perusteella, ettei Illumina ollut osoittanut, että komissio olisi antanut sille täsmällisiä, ehdottomia ja yhtäpitäviä vakuutteluja sellaisten keskittymien käsittelystä, jotka eivät kuulu yrityskeskittymien valvontaa koskevien kansallisten oikeussääntöjen soveltamisalaan (valituksenalaisen tuomion 263 kohta).

Menettely unionin tuomioistuimessa ja muutoksenhakuasioiden asianosaisten vaatimukset

Asioiden yhdistäminen

45 Illumina ja Grail tekivät nyt käsiteltävät valitukset unionin tuomioistuimen kirjaamoon 22.9. ja 30.9.2022 toimittamillaan asiakirjoilla.

46 Unionin tuomioistuimen presidentti päätti 21.12.2022 unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 54 artiklan 2 kohdan mukaisesti yhdistää nyt esillä olevat asiat niiden käsittelyn suullista vaihetta ja tuomion antamista varten.

Väliintulohakemukset

47 Unionin tuomioistuimen presidentin 14.2.2023 antamalla päätöksellä Viron tasavalta hyväksyttiin väliintulijaksi asiassa C-625/22 P tukemaan Grailin vaatimuksia.

48 Unionin tuomioistuimen presidentin 10.3.2023 antamalla määräyksellä Illumina v. komissio (C-611/22 P, EU:C:2023:205) Biocom California hyväksyttiin väliintulijaksi asiassa C-611/22 P tukemaan Illuminan vaatimuksia.

49 Unionin tuomioistuimen presidentin 10.3.2023 antamalla määräyksellä Grail v. komissio (C-625/22 P, EU:C:2023:227) association française des juristes d'entreprisen (AFJE) ja association européenne des juristes d'entreprisen (AEJE) väliintulohakemukset hylättiin.

Pyynnöt asian käsittelemisestä nopeutetussa menettelyssä

50 Komissio pyysi 8.12. ja 20.12.2022 unionin tuomioistuimen kirjaamoon toimittamillaan erillisillä asiakirjoilla, että nyt esillä olevat asiat käsiteltäisiin työjärjestyksen 133–136 artiklassa, joita sovelletaan työjärjestyksen 190 artiklan 1 kohdan nojalla valituksiin, määrätyssä nopeutetussa menettelyssä.

51 Komissio väitti vaatimustensa tueksi lähinnä, että kyseessä olevaa yrityskeskittymää koskevat päätökset ja erityisesti asetuksen N:o 139/2004 8 artiklan 3 kohdan nojalla 6.9.2022 annettu komission päätös C(2022) 6454 final, jossa keskittymä todettiin sisämarkkinoille ja Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen toimintaan soveltumattomaksi, sekä tämän asetuksen 8 artiklan 5 kohdan a ja c alakohdan nojalla tehdyt päätökset ja kaikki tulevat päätökset, joissa edellytetään tämän keskittymän purkamista kyseisen asetuksen 8 artiklan 4 kohdan nojalla ja määrätään sakkoja saman asetuksen 7 artiklan 1 kohdan rikkomisesta, perustuvat tai tulevat perustumaan oletukseen siitä, että komissiolla on toimivalta tutkia kyseinen keskittymä. Näin

ollen on sekä komission että Illuminan ja Grailin edun ja yleisemmin ottaen hyvän oikeudenkäytön mukaista, että komission toimivaltaa koskeva kysymys, joka unionin tuomioistuimen on ratkaistava, ratkaistaan mahdollisimman pian.

52 Työjärjestyksen 133 artiklan 1 kohdassa määrätään, että kantajan tai vastaajan pyynnöstä unionin tuomioistuimen presidentti voi vastapuolta, esittelevää tuomaria ja julkisasiamiestä kuultuaan päättää, että asia käsitellään nopeutetussa menettelyssä, jos asian laatu edellyttää sen käsittelemistä mahdollisimman nopeasti.

53 Unionin tuomioistuimen presidentti päätti 10.1.2023 muita osapuolia, esittelevää tuomaria ja julkisasiamiestä kuultuaan olla hyväksymättä komission pyyntöjä.

54 Ottaen huomioon nyt esillä olevien asioiden arkaluonteisuus ja monitahoisuus, niihin olisi vaikea soveltaa nopeutettua menettelyä, kun otetaan huomioon muun muassa se, että asian käsittelyn kirjallista vaihetta unionin tuomioistuimessa ei ollut asianmukaista lyhentää (ks. analogisesti tuomio 18.5.2021, Asociația ”Forumul Judecătorilor din România” ym., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 ja C-397/19, EU:C:2021:393, 103 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

55 Asioiden käsitteleminen nopeutetussa menettelyssä vaikutti ensi näkemältä sitäkin epäasianmukaisemmalta, koska esitettyjen kysymysten systeemisen merkityksen ja vaikeuden lisäksi Illumina ja Grail olivat esittäneet vakavia vastalauseita ja koska Illuminalla ja Graililla ei tässä vaiheessa ollut mahdollisuutta tutustua komission vastineisiin eikä niiltä lähtökohtaisesti pitänyt evätä mahdollisuutta esittää valittajan vastaukset.

56 Tältä osin unionin toimielinten intressi – vaikka se voi olla hyväksyttävä – määrittää mahdollisimman nopeasti niille unionin oikeuden perusteella kuuluvien oikeuksien ja toimivaltuuksien ulottuvuus ei ole kaikissa tapauksissa osoitus sellaisen poikkeuksellisen olosuhteen olemassaolosta, joka oikeuttaisi asian käsittelyn nopeutetussa menettelyssä (ks. vastaavasti tuomio 14.7.2022, komissio v. Puola (Pöytäkirja N:o 36), C-207/21 P, EU:C:2022:560, 40 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

57 Unionin tuomioistuimen presidentti on nyt esillä olevien asioiden merkitys huomioon ottaen kuitenkin päättänyt, että niiden käsittelylle annetaan työjärjestyksen 53 artiklan 3 kohdan mukaisesti etusija (ks. vastaavasti unionin tuomioistuimen presidentin määräys 18.10.2017, Weiss ym., C-493/17, EU:C:2017:792, 13 ja 14 kohta ja tuomio 8.9.2020, komissio ja neuvosto v. Carreras Sequeros ym., C-119/19 P ja C-126/19 P, EU:C:2020:676, 41 kohta).

Asianosaisten vaatimukset muutoksenhakuasteessa

58 Illumina (asia C-611/22 P) ja Grail (asia C-625/22 P) vaativat valituksissaan, että unionin tuomioistuin

– kumoaa valituksenalaisen tuomion

– kumoaa riidanalaiset päätökset, siirtopyynnön ja ilmoituskirjeen ja

– velvoittaa komission korvaamaan tästä oikeudenkäynnistä ja unionin yleisessä tuomioistuimessa käydystä oikeudenkäynnistä aiheutuneet oikeudenkäyntikulut.

59 Komissio vaatii, että unionin tuomioistuin

– hylkää valitukset ja

– velvoittaa Illuminan ja Grailin korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

60 Ranskan tasavalta vaatii, että unionin tuomioistuin hylkää valitukset.

61 Alankomaiden kuningaskunta vaatii, että unionin tuomioistuin

– hylkää valitukset ja

– velvoittaa Illuminan ja Grailin korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

62 EFTAn valvontaviranomainen vaatii, että unionin tuomioistuin

– hylkää valitukset ja

– velvoittaa Illuminan ja Grailin korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

63 Biocom California, joka tukee väliintulijana Illuminan vaatimuksia (asia C-611/22 P), vaatii, että unionin tuomioistuin

– kumoaa valituksenalaisen tuomion

– kumoaa riidanalaiset päätökset, siirtopyynnön ja ilmoituskirjeen ja

– velvoittaa komission korvaamaan tästä muutoksenhakumenettelystä aiheutuneet oikeudenkäyntikulut, mukaan lukien omat oikeudenkäyntikulunsa.

64 Viron tasavalta, joka tukee väliintulijana Grailin vaatimuksia (asia C-625/22 P), ei ole jättänyt väliintulokirjelmää.

Valitusten tarkastelu

65 Illumina esittää asiassa C-611/22 P tekemänsä valituksen tueksi kolme valitusperustetta.

66 Illumina väittää ensimmäisesssä valitusperusteessaan, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen tulkitessaan asetuksen N:o 139/2004 22 artiklan 1 kohtaa siten, että sen mukaan jäsenvaltio, jolla on yrityskeskittymien valvontaa koskevia kansallisia oikeussääntöjä, voi pyytää komissiota tutkimaan yrityskeskittymän, joka ei täytä edellytyksiä sille, että se tutkittaisiin näiden oikeussääntöjen nojalla. Illumina väittää toisessa valitusperusteessaan, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen hylätessään kanneperusteen, jonka mukaan siirtopyyntö oli esitetty liian myöhään ja oikeusvarmuuden ja hyvän hallinnon periaatteita oli loukattu. Illuminan kolmas valitusperuste koskee oikeudellisia virheitä, joita unionin yleinen tuomioistuin teki arvioidesssaan Illuminan väitteitä luottamuksensuojan ja oikeusvarmuuden periaatteiden loukkaamisesta, kun huomioon otetaan täsmälliset, ehdottomat ja yhtäpitävät vakuuttelut, joita komission johtavan varapuheenjohtajan väitetään antaneen.

67 Grail esittää asiassa C-625/22 P tekemänsä valituksen tueksi myös kolme valitusperustetta, joiden mukaan asetuksen N:o 139/2004 22 artiklaa tulkittaessa on tehty oikeudellinen virhe, komission kohtuuttoman viivästyksen osalta on tehty oikeudellinen virhe ja luottamuksensuojaa ja oikeusvarmuutta koskevaa kanneperustetta arvioitaessa on tehty oikeudellinen virhe; nämä valitusperusteet ovat suurelta osin päällekkäiset Illuminan valitusperusteiden kanssa.

68 Aluksi on tutkittava yhdessä valitusten ensimmäinen valitusperuste, jonka mukaan asetuksen N:o 139/2004 22 artiklaa ja erityisesti sen 1 kohtaa tulkittaessa on tehty virheitä.

Asianosaisten lausumat

69 Illumina väittää, että unionin yleisen tuomioistuimen tulkinta, jonka mukaan jäsenvaltiolle annetaan asetuksen N:o 139/2004 22 artiklan 1 kohdassa mahdollisuus pyytää sellaisen yrityskeskittymän käsittelyn siirtämistä komissiolle, jota se ei voi yrityskeskittymien valvontaa koskevien omien kansallisten oikeussääntöjensä nojalla valvoa, on virheellinen.

70 Unionin yleinen tuomioistuin ei ole ensinnäkään ottanut asianmukaisesti huomioon oikeusvarmuuden periaatetta, suhteellisuusperiaatetta ja toissijaisuusperiaatetta.

71 Illumina väittää aluksi, että asetuksella N:o 139/2004 luodulla järjestelmällä konkretisoidaan oikeusvarmuuden periaate siten, että käyttöön otetaan objektiiviset liikevaihdon raja-arvot komission toimivaltaan kuuluvien unioninlaajuisten yrityskeskittymien määrittämiseksi ja tiukat määräajat keskittymien tutkimiselle. Unionin yleisen tuomioistuimen erityisesti valituksenalaisen tuomion 174 ja 175 kohdassa esittämä tulkinta johtaa sen mukaan kuitenkin ilmeiseen oikeudelliseen epävarmuuteen, koska se mahdollistaa sellaisten yrityskeskittymien valvonnan, jotka eivät ylitä unioninlaajuisen ulottuvuuden edellytyksenä olevia raja-arvoja eivätkä kansallisella tasolla määriteltyjä valvonnan raja-arvoja. Mahdollinen lisävalvonta, joka ei kuulu tällä asetuksella ja kansallisella lainsäädännöllä käyttöön otettujen järjestelmien piiriin, lisäisi yrityskeskittymän osapuolten epävarmuutta siitä, voidaanko keskittymää valvoa ja voidaanko se siten kieltää, voidaanko sitä muuttaa tai viivyttää.

72 Unionin yleisen tuomioistuimen esittämä tulkinta aiheuttaisi myös oikeudellista epävarmuutta, koska sen määrittämät toimivaltasäännöt perustuvat yksinomaan asetuksen N:o 139/2004 22 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa vahvistettuihin laadullisiin kriteereihin, mikä on ristiriidassa sen lähestymistavan kanssa, joka tämän asetuksen muissa säännöksissä ja jäsenvaltioiden antamissa yrityskeskittymien valvontaa koskevissa kansallisissa oikeussäännöissä on omaksuttu.

73 Tulkinta, jonka mukaan jäsenvaltioille ei aseteta minkäänlaista määräaikaa yrityskeskittymien käsittelyn siirtoa komissiolle koskevan pyynnön esittämisen osalta, aiheuttaisi lisäksi ajallista epävarmuutta ja vaaran näiden keskittymien tutkimisen viivästymisestä.

74 Unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisen tuomion 167–172 kohdassa esittämiin arviointeihin liittyy Illuminan mukaan oikeudellisia virheitä myös suhteellisuusperiaatteen osalta. Illumina väittää muun muassa, että unionin yleisen tuomioistuimen esittämä tulkinta pakottaa sellaisten yrityskeskittymien osapuolet, jotka eivät ylitä asetuksessa N:o 139/2004 vahvistettuja liikevaihdon raja-arvoja eivätkä kansallisella tasolla määriteltyjä valvonnan raja-arvoja, ilmoittamaan näistä keskittymistä oikeusvarmuuteen liittyvistä syistä jokaiselle jäsenvaltiolle, joiden on puolestaan käsiteltävä nämä ilmoitukset.

75 Lopuksi unionin yleinen tuomioistuin arvioi valituksenalaisen tuomion 160–166 kohdassa toissijaisuusperiaatetta ja komission toimivaltaa virheellisesti, kun se salli komission kiertävän lainsäädäntömenettelyä ja tosiasiallisesti muuttavan asetuksessa N:o 139/2004 vahvistettuja toimivallan raja-arvoja. Sen mukaan komissio yrittää unionin yleisen tuomioistuimen suostumuksella korjata väitetyt puutteet yrityskeskittymien valvontaa koskevissa unionin ja jäsenvaltioiden oikeussäännöissä sallimalla sellaisten keskittymien valvonnan, jotka eivät ylitä unioninlaajuisen ulottuvuuden edellytyksenä olevia liikevaihdon raja-arvoja eivätkä kansallisella tasolla määriteltyjä valvonnan raja-arvoja, ja kiertämällä siten perustavanlaatuisia lakisääteisiä vaatimuksia, joita on asetettu unionin oikeuden ja merkityksellisten kansallisten sääntöjen muuttamiselle.

76 Toiseksi unionin yleinen tuomioistuin yksilöi asetuksen N:o 139/2004 ja sen 22 artiklan tavoitteen virheellisesti ja tarkasteli sitä virheellisesti.

77 Illuminan mukaan valituksenalaisen tuomion 140 ja 142 kohdasta käy ilmi, että kyseisen asetuksen johdanto-osan perustelukappaleita on tulkittu virheellisesti ja että näissä kohdissa otetaan huomioon vääristyneellä tavalla tulkintatapa, jota unionin yleisen tuomioistuimen on sovellettava. Ensinnäkin on virheellistä väittää, että yrityskeskittymiä, joilla on merkittäviä vaikutuksia unionissa esiintyvän kilpailun rakenteeseen, tutkitaan yksinomaan unionin tasolla. Toiseksi tässä asetuksessa ei säädetä yleisestä järjestelmästä sen varmistamiseksi, että kaikkia unionissa esiintyvän kilpailun rakenteeseen vaikuttavia keskittymiä valvotaan. Mahdolliset puutteet olisi korjattava pikemmin yksinomaan lainsäädäntöteitse. Kolmanneksi unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisen tuomion 142 kohdassa esittämässä toteamuksessa, jonka mukaan asetus N:o 139/2004 sisältää mekanismeja, joilla on tarkoitus korjata liikevaihdon raja-arvojen käyttämiselle ominaiset puutteet, jätetään huomiotta se, että näistä raja-arvoista käytiin pitkiä keskusteluja asetusta N:o 4064/89 ja sittemmin asetusta N:o 139/2004 valmisteltaessa. Kun unionin lainsäätäjä käyttää laadullisten kriteerien sijaan objektiivisia liikevaihdon raja-arvoja, se tarjoaa yrityskeskittymän osapuolille ja jäsenvaltioille oikeusvarmuuden, joka heijastaa kompromissia, johon jäsenvaltiot ja komissio ovat päätyneet.

78 Unionin yleisen tuomioistuimen asetuksen N:o 139/2004 tavoitteesta esittämä kuvaus johti Illuminan mukaan siihen, että se teki erityisesti asetuksen 22 artiklassa säädetyistä ”korjausmenetelmistä” liian laajan tulkinnan, joka on omiaan muuttamaan jäsenvaltioiden ja unionin välistä toimivallanjakoa unionin hyväksi. Lisäksi unionin yleinen tuomioistuin on sivuuttanut teleologisen arviointinsa yhteydessä kysymyksen siitä, miten unionin lainsäätäjän mukaan tämän asetuksen 22 artiklaa on tulkittava, jotta voidaan yksilöidä saman asetuksen johdanto-osan 14 perustelukappaleessa tarkoitettu asian käsittelyyn ”parhaiten soveltuva” viranomainen, silloin kun kansallisilla kilpailuviranomaisilla tai unionin viranomaisilla ei ole toimivaltaa tutkia keskittymää.

79 Kolmanneksi Illumina tukeutuu erityisesti 3.4.2003 annettuun tuomioon Royal Philips Electronics v. komissio (T-119/02, EU:T:2003:101, 354 kohta) ja väittää, että unionin yleinen tuomioistuin ei arvioinut valituksenalaisen tuomion 182 kohdassa asianmukaisesti asetuksen N:o 139/2004 22 artiklan luonnetta poikkeussäännöksenä ja että se ei noudattanut sääntöä, jonka mukaan poikkeussäännöstä on tulkittava suppeasti.

80 Neljänneksi, kun unionin yleinen tuomioistuin analysoi asetuksen N:o 139/2004 22 artiklan 1 kohtaa, se ei soveltanut sanamuodon mukaisen, historiallisen, kontekstuaalisen ja teleologisen tulkinnan periaatteita asianmukaisesti.

81 Grail väittää myös, että unionin yleinen tuomioistuin teki tulkintavirheen, kun se katsoi, että komissiolle annetaan asetuksen N:o 139/2004 22 artiklassa toimivalta tutkia yrityskeskittymä, joka ei ole unioninlaajuinen ja jonka sen käsiteltäväksi on siirtänyt jäsenvaltio, jolla itsellään ei ole yrityskeskittymien valvontaa koskevien kansallisten oikeussääntöjensä nojalla toimivaltaa tutkia tätä keskittymää. Millään näistä tulkintamenetelmistä – kun niitä sovelletaan oikein – ei voida tukea tätä unionin yleisen tuomioistuimen tulkintaa.

82 Grail väittää ensinnäkin, että unionin yleisen tuomioistuimen suorittamassa sanamuodon mukaisessa tulkinnassa annetaan virheellisesti suuri merkitys asetuksen N:o 139/2004 22 artiklan englanninkielisessä versiossa olevalle, sanaa ”keskittymä” edeltävälle sanalle ”any” (valituksenalaisen tuomion 91 ja 94 kohta) ja että tulkinnassa ei oteta huomioon asetuksen muita kieliversioita.

83 Toiseksi unionin yleisen tuomioistuimen suorittamassa historiallisessa tulkinnassa on sen mukaan lukuisia puutteita. Ensinnäkin tämä tulkinta perustuu ainoastaan kolmeen asiakirjaan, jotka kaikki ovat komission laatimia, ja tulkinnassa sivuutetaan muut siihen vaikuttavat osatekijät, kuten asetuksen N:o 4064/89, asetuksen N:o 4064/89 muuttamisesta 30.6.1997 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1310/97 (EYVL 1997, L 180, s. 1) ja asetuksen N:o 139/2004 valmisteluasiakirjat. Toiseksi kaikki asiakirjat, joihin unionin yleinen tuomioistuin tukeutuu tulkitessaan asetuksen N:o 4064/89 22 artiklan alkuperäistä tavoitetta (valituksenalaisen tuomion 96 kohta), on julkaistu tämän asetuksen antamisen jälkeen, vaikka olisi ollut asianmukaista tukeutua tietoihin, jotka koskevat tarkoitusta, joka lainsäätäjällä oli tämän asetuksen antaessaan. Monet unionin yleisen tuomioistuimen historiallisen päättelyn keskeiset kohdat eivät ole asiassa ratkaisevia, koska niissä ei vastata keskeiseen kysymykseen siitä, onko komissiolla asetuksen N:o 139/2004 22 artiklan nojalla toimivalta tutkia yrityskeskittymä, jonka sen käsiteltäväksi on siirtänyt jäsenvaltio, jolla on yrityskeskittymien valvontaa koskevia kansallisia oikeussääntöjä, mutta joka ei kuulu näiden oikeussääntöjen soveltamisalaan. Yksikään valituksenalaisessa tuomiossa mainituista rajallisista lähteistä ei tue unionin yleisen tuomioistuimen omaksumaa historiallista tulkintaa, joka perustuu ajatukseen siitä, että tällä säännöksellä pyritään muuhun tavoitteeseen kuin siihen, että ne jäsenvaltiot, joilla ei ole yrityskeskittymien valvontaa koskevia kansallisia oikeussääntöjä, voivat siirtää keskittymien käsittelyn komissiolle. Lopuksi tähän tulkintaan sisältyy ilmeisen virheellisiä toteamuksia, joita on muun muassa valituksenalaisen tuomion 107–109 kohdassa.

84 Grail katsoo, että valmisteluasiakirjojen asianmukaisen tarkastelun perusteella voidaan päätellä, ettei asetuksen N:o 4064/89 22 artiklaa sen antamisajankohtana sovellettu jäsenvaltioihin, joilla oli yrityskeskittymien valvontaa koskevia kansallisia oikeussääntöjä, vaan jäsenvaltioihin, joilla ei ollut tällaisia oikeussääntöjä, niin, että viimeksi mainitut jäsenvaltiot voivat pyytää komissiota tutkimaan ja tarvittaessa kieltämään yrityskeskittymät, jotka eivät ylitä kyseisessä asetuksessa säädettyjä liikevaihdon raja-arvoja. Tähän säännökseen vuosina 1997 ja 2004 tehdyillä myöhemmillä muutoksilla sen tavoitteeseen lisättiin ainoastaan tavoite vähentää riskiä siitä, että jäsenvaltiot tutkivat samaa keskittymää samanaikaisesti, sallimalla se, että jäsenvaltiot, joilla on toimivalta tutkia keskittymä, voivat siirtää keskittymän käsittelyn komissiolle, jos ne katsovat komissiolla olevan paremmat edellytykset toimia.

85 Valmisteluasiakirjat eivät siten tue unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisessa tuomiossa esittämiä päätelmiä, vaan ne ovat ristiriidassa näiden päätelmien kanssa.

86 Kolmanneksi myös unionin yleisen tuomioistuimen suorittamaan kontekstuaaliseen tulkintaan sisältyi merkittäviä puutteita. Erityisesti valituksenalaisen tuomion 126–130 ja 132 kohdassa esitetyt perustelut eivät siten ole vakuuttavia. Unionin yleinen tuomioistuin on lisäksi kieltäytynyt virheellisesti ottamasta huomioon tiettyjä asiakirjoja – kuten yrityskeskittymien käsittelypaikan siirtämisestä annettua komission tiedonantoa (EUVL 2005, C 56, s. 2) –, joilla kuitenkin on merkitystä kontekstuaalisessa tulkinnassa.

87 Grailin mukaan unionin yleinen tuomioistuin on jättänyt suurelta osin huomiotta useita asetuksen N:o 139/2004 säännöksiä, jotka ovat ristiriidassa sen kanssa, miten unionin yleinen tuomioistuin on kyseisen asetuksen 22 artiklaa tulkinnut. Se viittaa erityisesti tämän asetuksen 1 artiklan 4 ja 5 kohtaan sekä 22 artiklan 2 kohdan kolmanteen alakohtaan ja 3 kohdan kolmanteen alakohtaan. Grail väittää myös, että kyseisen asetuksen johdanto-osan 15 perustelukappaleen sanamuoto, jossa käytetään ilmaisua ”muidenkin – –, joilla on toimivalta”, on ristiriidassa komission esittämän ja unionin yleisen tuomioistuimen vahvistaman tulkinnan kanssa.

88 Neljänneksi unionin yleisen tuomioistuimen suorittama teleologinen tulkinta on Grailin mukaan yhtä lailla puutteellinen. Unionin yleisen tuomioistuimen toteamusta, jonka mukaan asetuksella N:o 139/2004 pyritään mahdollistamaan ”kaikkien keskittymien”, joilla on vaikutuksia unionissa esiintyvään kilpailuun, valvonta liikevaihdon raja-arvoista riippumatta (valituksenalaisen tuomion 140–143 kohta), ei ole ensinnäkään perusteltu. Toiseksi unionin yleisen tuomioistuimen toteamus, jonka mukaan siirtomekamismit ovat ”tehokas korjausmekanismi” liikevaihdon raja-arvoille ominaisten puutteiden korjaamiseksi, ei perustu mihinkään ennakkotapaukseen, ja se on täysin perusteeton (valituksenalaisen tuomion 142 kohta).

89 Unionin yleisen tuomioistuimen teleologisen tulkintansa pohjalta tekemä päättely johtaa Grailin mukaan tuloksiin, jotka eivät ole sopusoinnussa asetuksen N:o 139/2004 kanssa. Ensinnäkin tämä tulkinta antaisi komissiolle mahdollisuuden tutkia keskittymiä jälkikäteen, kuten komissio on sulautuma-asetuksen 22 artiklassa säädetyn siirtomekanismin soveltamisesta tietyntyyppisissä asioissa antamiensa ohjeiden 21 kohdassa nimenomaisesti todennut. Tämä olisi vastoin ennakkotutkintajärjestelmän käyttöönottoa koskevaa tavoitetta, joka edellyttää sitä, että keskittymät tutkitaan tiukoissa määräajoissa, ja merkitsee Grailin mukaan ”kopernikaanista kumousta” unionin yrityskeskittymien valvontajärjestelmässä. Toiseksi sen mukaan on todettava, että jollei tätä tulkintaa korjata, siitä aiheutuu yrityksille ja kansallisille kilpailuviranomaisille merkittäviä käytännön seurauksia, koska sillä loukataan tehokkuusperiaatetta ja oikeusvarmuuden periaatetta, jotka ovat olleet unionissa yrityskeskittymien valvonnan perustana jo yli 30 vuoden ajan. Kolmanneksi sama tulkinta mahdollistaisi asetuksessa N:o 139/2004 säädettyjen liikevaihdon raja-arvojen kiertämisen ja heikentäisi tällä asetuksella käyttöön otetun keskittymien valvontajärjestelmän ennakoitavuutta, millä olisi oikeusvarmuuden kannalta vakavia seurauksia. Neljänneksi Grail toteaa, että jos unionin lainsäätäjän tarkoituksena olisi ollut antaa komissiolle mahdollisuus tutkia kaikki keskittymät – mikä ei millään tavoin ilmene kyseisen asetuksen valmisteluasiakirjoista –, tällöin olisi syytä pohtia, mikä mahtaa olla sellaisen järjestelmän tarkoitus, joka perustuu enemmän jäsenvaltioiden epävarmoihin asian käsittelyn siirtoihin kuin komission suoraan oikeuteen tutkia kaikki potentiaalisesti ongelmalliset keskittymät unioninlaajuisista ja kansallisista liikevaihdon raja-arvoista riippumatta.

90 Biocom California, joka tukee väliintulijana Illuminan vaatimuksia asiassa C-611/22 P, katsoo myös, että unionin yleisen tuomioistuimen tulkinta, jonka mukaan asetuksen N:o 139/2004 22 artiklan mukainen siirtopyyntö voidaan esittää ja hyväksyä yrityskeskittymien valvontaa koskevien kansallisten oikeussääntöjen soveltamisalasta riippumatta, ei ole oikeusvarmuuden ja suhteellisuuden perusperiaatteiden mukainen.

91 Komissio kiistää Illuminan ja Grailin valitustensa ensimmäisen valitusperusteen tueksi esittämät perustelut.

92 Komissio toteaa aluksi Illuminan ensimmäisestä valitusperusteesta, että se perustuu kahteen asetuksen N:o 139/2004 luonnetta koskevaan perustavanlaatuiseen virheeseen. Ensimmäinen virhe liittyy siihen, että Illumina vetoaa virheellisesti asetuksella käyttöön otettuun, ainoastaan unioninlaajuisia keskittymiä koskevaan ”yhden luukun” järjestelmään, vaikka on selvää, ettei valituksenalaisessa tuomiossa ole kyse tällaisesta keskittymästä. Toinen perustavanlaatuinen virhe liittyy siihen, että Illumina katsoo virheellisesti, että oikeudet, jotka tällä asetuksella annetaan jäsenvaltioille, riippuvat yrityskeskittymien valvontaa koskevista kansallisista oikeussäännöistä. On nimittäin mahdollista tukeutua EY 308 artiklaan (josta on tullut SEUT 352 artikla), jonka perusteella asetus N:o 139/2004 on annettu, ja ”luoda uusia oikeuksia kansallisten oikeuksien rinnalle”. Illumina ei ota huomioon edes tämän asetuksen 22 artiklaa, joka on ”esimerkki kansallisten oikeuksien rinnalle luoduista unionin oikeuksista”, eikä oikeutta, joka tällä artiklalla annetaan SEUT 352 artiklan nojalla jäsenvaltioille saattaa keskittymä komission käsiteltäväksi siitä huolimatta, ettei niillä itsellään ole toimivaltaa tutkia keskittymää.

93 Komission mukaan Illuminan ensimmäinen valitusperuste on tehoton. Illumina ei nimittäin kyseenalaista millään tavoin valituksenalaisen tuomion 90–94 kohtaa, joissa unionin yleinen tuomioistuin asetuksen N:o 139/2004 22 artiklan sanamuodon mukaisen tulkinnan päätteeksi katsoi, että tämän säännöksen selkeä sanamuoto riitti tukemaan komission väitettä. Komissio katsoo tässä yhteydessä, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen siltä osin kuin valituksenalaisen tuomion 95 kohtaa on tulkittava siten, että jotta tämän tuomion 183 kohdassa esitetyn päätelmän tekeminen oli mahdollista, oli tarpeen tukeutua myös muihin tulkintamenetelmiin. Komissio katsoo siten, että unionin tuomioistuimen on korvattava valituksenalaisen tuomion perustelut tältä osin uusilla perusteluilla ja katsottava, että asetuksen N:o 139/2004 22 artiklan 1 kohdan sanamuodon mukainen tulkinta riittää ensimmäisessä oikeusasteessa esitetyn ensimmäisen kanneperusteen hylkäämiseen. Koska kaikki Illuminan ensimmäisen valitusperusteensa yhteydessä esittämät väitteet perustuvat muihin tulkintamenetelmiin kuin sanamuodon mukaiseen tulkintaan, tämä valitusperuste on tehoton, eikä sitä pidä tutkia.

94 Komissio väittää toissijaisesti, että ensimmäinen valitusperuste on perusteeton. Vaikka oletettaisiin, että valituskirjelmässä esitetyt tulkintamenetelmät oli otettava huomioon, Illumina ei selitä tässä valituksessaan, miksi sen näihin muihin menetelmiin perustuvat väitteet riittäisivät kumoamaan asetuksen N:o 139/2004 22 artiklan 1 kohdan selkeän merkityksen.

95 Komission mukaan yleinen toteamus siitä, että valituksenalainen tuomio aiheuttaa oikeudellista epävarmuutta, pohjautuu perustavanlaatuisiin virheisiin, koska siinä ei oteta huomioon sitä, että tässä säännöksessä annetaan jäsenvaltioille oikeus siirtää asian käsittely, ja tämä oikeus on yrityskeskittymien valvontaa koskevien kansallisten oikeussääntöjen kanssa rinnakkainen. Komission mukaan väite siitä, ettei asetuksen N:o 139/2004 22 artiklaan perustuvaa toimivaltaa ole rajattu objektiivisilla liikevaihdon raja-arvoilla, on jätettävä tutkimatta, koska kyse on uudesta väitteestä. Tämä väite on lisäksi oikeudellisesti ja tosiasiallisesti virheellinen erityisesti siksi, ettei missään tapauksessa ole osoitettu, että yrityskeskittymien valvontaa koskevan toimivallan raja-arvon olisi perustuttava aina liikevaihtoon. Moite, jonka mukaan jäsenvaltiolle ei ole asetettu määräaikaa, jonka kuluessa se voi käynnistää asetuksen N:o 139/2004 22 artiklan mukaisen asian käsittelyn siirron, perustuu valituksenalaisen tuomion 181 kohdan vääristyneeseen tulkintaan.

96 Komissio väittää suhteellisuusperiaatteen noudattamisen osalta, ettei Illumina ole unionin yleisessä tuomioistuimessa vedonnut kanneperusteeseen, jonka mukaan kyseessä oleva keskittymä ei ollut riidanalaisen päätöksen tekoajankohtana keskittymä, joka olisi saattanut olennaisesti estää tehokasta kilpailua sisämarkkinoilla. Näin ollen ei ole olemassa mitään perustetta, jolla Illumina voisi valituskirjelmässään riitauttaa riidanalaisen päätöksen oikeasuhteisuuden. Komissio väittää, että vaikka unionin tuomioistuin katsoisi tarpeelliseksi tutkia valituskirjelmän tältä osin, on joka tapauksessa niin, etteivät Illuminan väitteet ole merkityksellisiä, eikä niiden tueksi ole esitetty näyttöä.

97 Komissio katsoo toissijaisuusperiaatteen väitetyn loukkaamisen osalta, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen katsoessaan, että sillä oli toimivalta vastata tämän periaatteen soveltamista koskeviin Illuminan väitteisiin. Se väittää yhtäältä, ettei Illumina ole vedonnut siihen, että asetuksen N:o 139/2004 22 artiklaa ei voitaisi soveltaa sen vuoksi, että se on ristiriidassa toissijaisuusperiaatteen kanssa. Se katsoo toisaalta, että Illuminan väitettä, jolla riidanalaisen päätöksen yhteensopivuus tämän periaatteen kanssa riitautettiin, ei voitu ottaa tutkittavaksi, koska tämä periaate ei ole osa laillisuusvalvontaa, jota kyseisen artiklan nojalla annettuihin toimiin kohdistetaan. Komissio väittää siten ensisijaisesti, ettei unionin yleisen tuomioistuimen tarvinnut tutkia väitteitä toissijaisuusperiaatteen loukkaamisesta ja että unionin tuomioistuimen on korvattava sen perustelut tältä osin uusilla perusteluilla ja hylättävä Illuminan väitteet merkityksettöminä.

98 Komissio korostaa, että – vaikka unionin tuomioistuin katsoisi tarpeelliseksi tutkia nämä väitteet – on joka tapauksessa niin, että väitteet ovat ristiriidassa unionin yleiseen tuomioistuimeen toimitetussa kannekirjelmässä esitettyjen väitteiden kanssa, että nämä väitteet ovat perusteettomia siltä osin kuin kyse on jäsenvaltion esittämästä siirtopyynnöstä ja että väitteissä jätetään huomiotta asetuksen N:o 139/2004 22 artiklan luonne.

99 Komissio katsoo asetuksen N:o 139/2004 ja sen 22 artiklan tarkoituksen osalta, että Illumina ottaa valituksenalaisen tuomion 140 ja 142 kohdan ulottuvuuden huomioon vääristyneellä tavalla ja sivuuttaa sen seikan, että komission tulkinta mahdollistaa tämän asetuksen johdanto-osan kuudennessa perustelukappaleessa mainitun tavoitteen mukaisesti sen, että ”kaikkia keskittymiä [voidaan] tehokkaasti valvoa niillä [unionissa] esiintyvän kilpailun rakenteeseen olevien vaikutusten kannalta”, eikä tällä tulkinnalla suinkaan pyritä eri tavoitteeseen kuin asetuksella.

100 Asetuksen N:o 139/2004 22 artiklan poikkeusluonteen osalta komissio korostaa, että vaikka oletettaisiin, etteivät Illuminan väitteet ole tehottomia, ne ovat perusteettomia. Illumina on väärässä pyrkiessään muun muassa sovittamaan nyt käsiteltävät asiat yhteen 3.4.2003 annettuun tuomioon Royal Philips Electronics v. komissio (T-119/02, EU:T:2003:101, 354 kohta) johtaneen asian kanssa.

101 Komissio väittää, että myös väitteet, jotka on esitetty erityisesti Grailin ensimmäisessä valitusperusteessa, on hylättävä.

102 Komissio korostaa aluksi, että unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisen tuomion 142 kohdassa esittämä arviointi, jonka mukaan asetuksen N:o 139/2004 tavoitteena on ”mahdollistaa tehokasta kilpailua sisämarkkinoilla mahdollisesti olennaisesti estävien keskittymien valvonta”, on sopusoinnussa asetuksen N:o 4064/89 johdanto-osan kuudennen ja seitsemännen perustelukappaleen kanssa, joiden mukaan EY:n perustamissopimuksen 85 ja 86 artikla (joista on tullut EY 81 ja EY 82 artikla, joista puolestaan on tullut SEUT 101 ja SEUT 102 artikla) eivät olleet ”riittäviä kaiken sellaisen toiminnan valvomiseksi, joka voi

osoittautua perustamissopimuksessa edellytettyyn vääristymättömän kilpailun järjestelmään soveltumattomaksi”, ja näin ollen oli tarpeen antaa EY:n perustamissopimuksen 235 artiklaan (josta on tullut EY 308 artikla, josta puolestaan on tullut SEUT 352 artikla) perustuvaa lainsäädäntöä, ”jolla kaikkia keskittymiä voitaisiin tehokkaasti valvoa niillä yhteisössä esiintyvän kilpailun rakenteeseen olevien vaikutusten kannalta”. Komissio huomauttaa, ettei Grail käsittele lainkaan SEUT 352 artiklan soveltamisen vaikutuksia. Asetuksen N:o 139/2004 22 artiklassa jäsenvaltioille annettu mahdollisuus pyytää keskittymän käsittelyn siirtämistä on kuitenkin esimerkki kansallisen oikeuden kanssa rinnakkaisen unionin oikeudessa annetun oikeuden käyttämisestä.

103 Komissio väittää, että Grailin ensimmäinen valitusperuste on kahdesta syystä tehoton. Grail ei sen mukaan ensinnäkään riitauta varmuudella valituksenalaisen tuomion 183 ja 184 kohtaa, joissa unionin yleinen tuomioistuin katsoi, että jäsenvaltiot voivat pyytää keskittymän käsittelyn siirtämistä riippumatta siitä, onko niillä keskittymien ennakkovalvontaa koskevia kansallisia oikeussääntöjä, tai näiden oikeussääntöjen soveltamisalasta, joten komissio ei tehnyt riidanalaisessa päätöksessä virhettä hyväksyessään sille esitetyn siirtopyynnön. On kuitenkin olennaista, että niissä oikeudellisissa perusteissa ja perusteluissa, joihin vedotaan, yksilöidään täsmällisesti, mitkä unionin yleisen tuomioistuimen ratkaisun perustelujen kohdat riitautetaan. Koska valituksenalaisen tuomion 183 ja 184 kohtaa ei ole riitautettu, unionin yleisen tuomioistuimen perustelujen välivaiheita vastaan esitetyt väitteet ovat komission mukaan tehottomia. Toiseksi, koska Illuminan tavoin Grail ei riitauta tutkittavaksi ottamisen edellytykset täyttävällä tavalla valituksenalaisessa tuomiossa asetuksen N:o 139/2004 22 artiklan 1 kohdasta tehtyä sanamuodon mukaista tulkintaa, Grailin ensimmäinen valitusperuste, joka perustuu kokonaisuudessaan väitteeseen siitä, että tämän säännöksen selkeä ja täsmällinen sanamuoto ei riitä tukemaan komission tulkintaa, menettää tehokkaan vaikutuksensa.

104 Toissijaisesti komissio katsoo, että Grailin ensimmäinen valitusperuste on perusteeton, koska Grail ei selitä valituskirjelmässään, miten sen mainitsemilla historiallisilla, kontekstuaalisilla ja teleologisilla tulkintamenetelmillä voitaisiin oikeuttaa tulkinta, joka poikkeaa asetuksen N:o 139/2004 22 artiklan 1 kohdan sanamuodon selkeästä merkityksestä.

105 Komissio katsoo ensinnäkin historiallisen tulkinnan osalta, että Grailin esittämä arvostelu, jonka mukaan unionin yleinen tuomioistuin on tutkinut asetuksen N:o 139/2004 valmisteluasiakirjoja puutteellisesti, on tehoton ja että se on joka tapauksessa jätettävä suurelta osin tutkimatta. Komissio toteaa, ettei Grail riitauta ainoastaan sitä, miten unionin yleinen tuomioistuin on tulkinnut sille toimitettuja vihreiden kirjojen kaltaisia asiakirjoja, vaan se esittää myös lukuisia uusia todisteita, joita ei ole esitetty unionin yleiselle tuomioistuimelle.

106 Komissio katsoo, että Grailin ensimmäinen valitusperuste on näin ollen jätettävä tutkimatta siltä osin kuin se perustuu valmisteluasiakirjoihin, jotka on toimitettu valituskirjelmän yhteydessä tai sitä myöhemmin. Lisäksi komissio väittää 2.10.2019 annetun tuomion Crédit mutuel Arkéa v. EKP (C-152/18 P ja C-153/18 P, EU:C:2019:810, 39 kohta) perusteella, että unionin yleisessä tuomioistuimessa esitetyt tulkinta-asiakirjat, jotka ovat valituskirjelmän liitteinä, voidaan ottaa tutkittaviksi vain siltä osin kuin ne mainitaan myös itse valituskirjelmän tekstissä tai niitä on ainakin selitetty riittävästi.

107 Komission mukaan väitettä siitä, että unionin yleinen tuomioistuin on toiminut historiallisen tulkinnan suorittaessaan huolimattomasti, ei voida hyväksyä, sillä muutoin unionin yleistä tuomioistuinta vaadittaisiin pyytämään toimielimiltä systemaattisesti, että ne toimittavat sille kaikki sen käsiteltävänä olevaa toimea koskevat valmisteluasiakirjat. Grail on lisäksi sivuuttanut

sen, että unionin yleinen tuomioistuin vastaa valituksenalaisessa tuomiossa ensimmäisessä oikeusasteessa esitettyihin väitteisiin, joissa Illumina on tulkinnut asetusta N:o 4064/89 tukeutumalla tämän asetuksen jälkeen laadittuun asiakirjaan. Komissio katsoo, että – toisin kuin Grailin valituskirjelmässä väitetään – valituksenalaisessa tuomiossa esitetty historiallinen tulkinta ei sisällä ”ilmeisen virheellistä lausumaa”. Unionin tuomioistuimen ei näin ollen ole tarpeen tutkia tätä valituskirjelmää tarkemmin. Grail, joka joka tapauksessa viittaa vain yleisesti ja lakonisesti valituskirjelmänsä liitteinä oleviin asiakirjoihin, ei ole esittänyt, millä tavalla valmisteluasiakirjojen huolellinen tarkastelu osoittaisi sen, että unionin yleinen tuomioistuin on tehnyt oikeudellisen virheen historiallisessa tulkinnassaan.

108 Toiseksi komission näkemys kontekstuaalisen tulkinnan osalta on se, etteivät Grailin esittämät perustelut tue sen väitettä. Grail ei ole kyennyt osoittamaan, mistä täsmällisistä syistä näkemykset, jotka unionin yleinen tuomioistuin esitti asetuksen N:o 139/2004 22 artiklan kontekstuaalisen tarkastelun yhteydessä, eivät ole asiassa ratkaisevia, niin kuin Grail väittää.

109 Kolmanneksi komissio korostaa tämän säännöksen teleologisen tulkinnan osalta, että asetuksella N:o 139/2004 pyritään mahdollistamaan kaikkien sellaisten keskittymien valvonta, joilla on vaikutuksia unionissa esiintyvään kilpailuun, tämän asetuksen 1 artiklassa tarkoitetuista liikevaihdon raja-arvoista riippumatta, koska kyseisellä asetuksella ei rajoiteta jäsenvaltioiden oikeutta pitää voimassa yrityskeskittymien valvontaa koskevia kansallisia oikeussääntöjä ja määrittää ne raja-arvot, joiden ylittyessä niillä on toimivalta valvoa keskittymiä näiden sääntöjen nojalla. Se, että komissiolla on ensisijainen toimivalta ainoastaan unioninlaajuisten yrityskeskittymien osalta, ei vaikuta sen toimivaltaan hyväksyä keskittymien käsittelyn siirtäminen asetuksessa N:o 139/2004 säädettyjen siirtomekanismien nojalla. Kuten tämän asetuksen johdanto-osan 11 perustelukappaleessa todetaan, sen 22 artiklassa säädetään ”tehokkaasta korjausmenetelmästä toissijaisuusperiaatteen mukaisesti”, sillä sen avulla voidaan saavuttaa kyseisen asetuksen tavoite ja samalla rajata komission ensisijainen toimivalta keskittymiin, jotka ylittävät saman asetuksen 1 artiklassa vahvistetut raja-arvot.

110 Neljänneksi komissio katsoo, että – toisin kuin Grail väittää – valituksenalainen tuomio ei johda tuloksiin, jotka ovat ristiriidassa asetuksen N:o 139/2004 kanssa. Grailin väitteissä on kyse lähinnä ”oman edun mukaisesta julistuksesta” siitä, miten sen mielestä unionin yrityskeskittymien valvontajärjestelmän pitäisi toimia, mutta tämä ei ole kysymys, joka kuuluisi unionin tuomioistuimen toimivaltaan.

111 Myös Ranskan tasavalta, Alankomaiden kuningaskunta ja EFTAn valvontaviranomainen kiistävät Illuminan ja Grailin väitteet. Niiden mukaan nämä väitteet eivät sovi yhteen etenkään sanamuodon mukaisen tulkinnan ensisijaisuuden kanssa, ja väitteissä jätetään huomiotta asetuksen N:o 139/2004 22 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan alkuosan selkeä ja täsmällinen sanamuoto, jossa ei tehdä mitään eroa sen mukaan, onko jäsenvaltiolla yrityskeskittymien valvontaa koskevia kansallisia oikeussääntöjä vai ei. Siirtomekanismit ovat ”korjausmenetelmiä”, joiden avulla kaikkia keskittymiä voidaan valvoa tehokkaasti sen perusteella, miten ne vaikuttavat unionissa esiintyvän kilpailun rakenteeseen.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

112 Illumina ja Grail väittävät ensimmäisessä valitusperusteessaan, että unionin yleinen tuomioistuin teki useita virheitä tulkitessaan asetuksen N:o 139/2004 22 artiklaa ja erityisesti 22 artiklan 1 kohtaa, jota nimenomaan koski unionin yleisessä tuomioistuimessa esitetty ensimmäinen kanneperuste, jonka mukaan komissiolla ei ollut toimivaltaa.

113 Tätä kanneperustetta tutkiessaan unionin yleinen tuomioistuin katsoi ensinnäkin, että asetuksen N:o 139/2004 22 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan sanamuodon mukaisesta, historiallisesta, kontekstuaalisesta ja teleologisesta tulkinnasta ilmeni, että komissio voi hyväksyä – kuten se oli riidanalaisissa päätöksissä todennut – keskittymän käsittelyn siirtämisen 22 artiklan mukaisesti tilanteessa, jossa siirtopyynnön esittävällä jäsenvaltiolla ei yrityskeskittymien valvontaa koskevien kansallisten oikeussääntöjensä nojalla ole toimivaltaa tutkia tätä keskittymää.

114 Toiseksi unionin yleinen tuomioistuin katsoi, että tätä arviointia ei voitu kyseenalaistaa Illuminan ja Grailin väitteillä siitä, että keskittymien käsittelyä ei voida siirtää komissiolle siinä tapauksessa, että jäsenvaltio on määrittänyt edellytykset, joiden mukaisesti se valvoo muita kuin unioninlaajuisia keskittymiä, että toissijaisuusperiaatetta, suhteellisuusperiaatetta ja oikeusvarmuuden periaatetta on loukattu ja että tämän asetuksen 22 artiklaan perustuvat asian käsittelyn siirrot ovat poikkeuksellisia.

115 Se totesi tässä yhteydessä erityisesti valituksenalaisen tuomion 177 kohdassa, että kyseisellä säännöksellä otetaan käyttöön ”korjausmenetelmä”, jolla pyritään mahdollistamaan kaikkien sellaisten keskittymien tehokas valvonta, jotka saattavat olennaisesti estää tehokasta kilpailua sisämarkkinoilla ja jotka eivät liikevaihdon raja-arvojen ylittymättä jäämisen vuoksi kuulu unionin ja jäsenvaltioiden yrityskeskittymien valvontaa koskevien oikeussääntöjen soveltamisalaan.

116 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan – ja kuten unionin yleinen tuomioistuin valituksenalaisen tuomion 88 kohdassa muistutti – unionin oikeussäännön tulkinta edellyttää, että huomioon otetaan paitsi sen sanamuoto myös sen asiayhteys sekä sen toimen tavoitteet ja päämäärät, jonka osa se on. Unionin oikeussäännön syntyhistoriasta voi myös ilmetä sen tulkinnan kannalta merkityksellisiä seikkoja (tuomio 10.12.2018, Wightman ym., C-621/18, EU:C:2018:999, 47 kohta ja tuomio 25.6.2020, A ym. (Tuulivoimalat Aalter ja Nevele), C-24/19, EU:C:2020:503, 37 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

117 Illumina ja Grail katsovat kuitenkin, että unionin yleinen tuomioistuin on näitä tulkintamenetelmiä soveltaessaan tehnyt useita virheitä ja että unionin yleisen tuomioistuimen olisi pitänyt menetelmien asianmukaisen soveltamisen perusteella katsoa, ettei komissiolla ole asetuksen N:o 139/2004 22 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan nojalla toimivaltaa tutkia yrityskeskittymää, jos keskittymän on siirtänyt sen käsiteltäväksi jäsenvaltio, jolla on yrityskeskittymien valvontaa koskevia kansallisia oikeussääntöjä, ja jos tämä keskittymä ei kuulu näiden oikeussääntöjen soveltamisalaan.

118 Aluksi on hylättävä komission väite siitä, että ensimmäinen valitusperuste on tehoton sen vuoksi, että valittajat ovat viitanneet tiettyihin yrityskeskittymien valvontajärjestelmää koskeviin yleisiin näkökohtiin ja jättäneet riitauttamatta toteamukset, jotka unionin yleinen tuomioistuin esitti tietyissä valituksenalaisen tuomion kohdissa. Komissio katsoo tässä yhteydessä, että asetuksen N:o 139/2004 22 artiklan 1 kohdan sanamuoto riittää perusteluksi unionin yleisen tuomioistuimen tästä säännöksestä tekemälle tulkinnalle.

119 Jotta valitusperuste voidaan todeta tehottomaksi, on osoitettava, että vaikka se todettaisiin perustelluksi, se ei voisi johtaa valituksenalaisen tuomion kumoamiseen (ks. vastaavasti tuomio 13.7.2023, komissio v. CK Telecoms UK Investments, C-376/20 P, EU:C:2023:561, 96 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). On kuitenkin ilmeistä, että valittajat ovat esittäneet valitustensa ensimmäisessä valitusperusteessa riittävän täsmällisesti syyt, joiden vuoksi ne arvostelevat

unionin yleistä tuomioistuinta siitä, että se on tulkinnut asetuksen N:o 139/2004 22 artiklassa säädetyn siirtomekanismin luonnetta ja ulottuvuutta virheellisesti, ja joiden vuoksi komissio ei voinut tutkia kyseessä olevaa keskittymää. Jos tällainen valitusperuste on perusteltu, se voi johtaa valituksenalaisen tuomion ja tarvittaessa riidanalaisten päätösten kumoamiseen.

120 Näin ollen sitä, onko unionin yleisen tuomioistuimen tulkinta perusteltu, on arvioitava sen päättelyn eri vaiheita seuraamalla.

Sanamuodon mukainen tulkinta

121 Unionin yleinen tuomioistuin muistutti valituksenalaisen tuomion 89 kohdassa asetuksen N:o 139/2004 22 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan sanamuodosta ja huomautti, että tässä säännöksessä asetetaan neljä kumulatiivista edellytystä sille, että keskittymän käsittelyn siirtäminen komissiolle voidaan hyväksyä. Ensinnäkin komissiolle osoitetun yrityskeskittymän tutkimista koskevan pyynnön on oltava yhden tai useamman jäsenvaltion tekemä. Toiseksi pyynnön kohteena olevan keskittymän on vastattava tämän asetuksen 3 artiklassa olevaa keskittymän määritelmää, eikä se saa ylittää asetuksen 1 artiklassa vahvistettuja unioninlaajuisen ulottuvuuden raja-arvoja. Kolmanneksi tämän keskittymän on vaikutettava jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Neljänneksi kyseisen keskittymän on uhattava vaikuttaa merkittävästi kilpailuun pyynnön esittäneen jäsenvaltion tai esittäneiden jäsenvaltioiden alueella.

122 Uninin yleinen tuomioistuin päätteli tästä valituksenalaisen tuomion 90 kohdassa, että ”kyseisen säännöksen sanamuodosta ei siten ilmene, että keskittymän on kuuluttava jäsenvaltion yrityskeskittymien valvontaa koskevien oikeussääntöjen soveltamisalaan eikä että tällä jäsenvaltiolla on oltava tällainen valvontajärjestelmä, jotta se voi siirtää keskittymän käsittelyn komissiolle”. Asetuksen N:o 139/2004 22 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan ensimmäiseen lauseeseen sisältyvä ilmaisu ”keskittymän” (ranskankielisessä versiossa ”toute concentration”) sitä vastoin osoittaa, että keskittymän käsittelypaikkaa voidaan siirtää yrityskeskittymien ennakkovalvontaa koskevien kansallisten oikeussääntöjen olemassaolosta tai soveltamisalasta riippumatta, jos valituksenalaisen tuomion 89 kohdassa mainitut kumulatiiviset edellytykset täyttyvät.

123 Unionin yleinen tuomioistuin katsoi näin ollen valituksenalaisen tuomion 94 kohdassa, että ”asetuksen N:o 139/2004 22 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan sanamuodon mukainen tulkinta ei mahdollista lopullista päätelmää vaan osoittaa, että jäsenvaltiolla on oikeus siirtää komission käsiteltäväksi kaikki keskittymät, jotka täyttävät siinä säädetyt kumulatiiviset edellytykset, yrityskeskittymien valvontaa koskevien kansallisten oikeussääntöjen olemassaolosta tai soveltamisalasta riippumatta”.

124 Kuten valituksenalaisen tuomion 95 kohdasta ilmenee, unionin yleinen tuomioistuin piti historiallista tulkintaa tarkoituksenmukaisena, koska sillä voitiin täsmentää tarkoitusta, joka unionin lainsäätäjällä oli sen antaessa asetuksen N:o 139/2004 22 artiklan ja joka on otettava huomioon kyseisen säännöksen kontekstuaalisessa ja teleologisessa tulkinnassa.

125 Näihin toteamuksiin ei liity virhettä.

126 Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä tosin ilmenee, että unionin oikeuden säännöksen tulkinta ei saa johtaa siihen, että kyseisen säännöksen selvältä ja täsmälliseltä sanamuodolta viedään kokonaan sen tehokas vaikutus (tuomio 25.1.2022, VYSOČINA WIND, C-181/20, EU:C:2022:51, 39 kohta ja tuomio 13.10.2022, Gmina Wieliszew, C-698/20, EU:C:2022:787, 83 kohta).

127 Unionin tuomioistuimilla on kuitenkin mahdollisuus käyttää tietyissä tilanteissa asianmukaisina pitämiään tulkintamenetelmiä selventääkseen selkeältä vaikuttavan unionin oikeuden säännöksen tai määräyksen tarkkaa soveltamisalaa, koska jokainen unionin oikeuden säännös tai määräys on sijoitettava asiayhteyteensä ja sitä on tulkittava siten, että huomioon otetaan unionin oikeus kokonaisuudessaan, sen tavoitteet sekä sen kehitysaste tulkittavana olevan säännöksen tai määräyksen soveltamisajankohtana (tuomio 6.10.1982, Cilfit ym., 283/81, EU:C:1982:335, 20 kohta ja tuomio 6.10.2021, Consorzio Italian Management ja Catania Multiservizi, C-561/19, EU:C:2021:799, 46 kohta).

128 Nyt käsiteltävien asioiden olosuhteissa, joissa on ilmeistä, että unionin yleisen tuomioistuimen tietoon on saatettu lukuisia seikkoja, joiden tarkoituksena on ollut selventää asetuksen N:o 139/2004 22 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan väitetysti selkeän sanamuodon soveltamisalaa, unionin yleinen tuomioistuin on katsonut perustellusti, ettei se voinut tyytyä kyseisen säännöksen suppean ja yleisluonteisen sanamuodon erilliseen tulkintaan eikä jättää käyttämättä kontekstuaalista ja teleologista tulkintaa, jota kyseisen säännöksen syntyhistoria selventää.

Historiallinen tulkinta

129 Kuten unionin yleisen tuomioistuimen käyttämästä sanamuodosta ilmenee, valituksenalaisen tuomion 96–117 kohdassa esitetyllä historiallisella tulkinnalla on katsottu ”voitavan täsmentää tarkoitusta, joka unionin lainsäätäjällä oli sen antaessa asetuksen N:o 139/2004 22 artiklan ja joka on otettava huomioon kyseisen säännöksen teleologisessa ja kontekstuaalisessa tulkinnassa” (valituksenalaisen tuomion 95 kohta). Tuomion rakenteesta ilmenee näin ollen, että historiallisella tulkinnalla on unionin yleisen tuomioistuimen päättelyssä erityinen merkitys, koska sillä tuetaan niitä näkökohtia, jotka unionin yleinen tuomioistuin on esittänyt teleologisen ja kontekstuaalisen tulkintansa yhteydessä.

130 Unionin yleinen tuomioistuin katsoi pääasiallisesti, että historiallinen tulkinta viittaa siihen, että jäsenvaltio voi yrityskeskittymien ennakkovalvontaa koskevien kansallisten oikeussääntöjensä olemassaolosta tai soveltamisalasta riippumatta siirtää asetuksen
N:o 139/2004 22 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaisesti komission käsiteltäväksi keskittymät, jotka eivät ylitä kyseisen asetuksen 1 artiklassa säädettyjä liikevaihdon raja-arvoja mutta joilla voi olla merkittäviä rajatylittäviä vaikutuksia.

131 Ennen sen tutkimista, ovatko valittajien unionin yleisen tuomioistuimen arvioinnin eri osiin kohdistamat väitteet perusteltuja, on lausuttava siitä, täyttävätkö Grailin tässä yhteydessä esittämät seikat tutkittavaksi ottamisen edellytykset.

– *Grailin esittämien seikkojen tutkittavaksi ottaminen*

132 Asiassa C-625/22 P esittämässään vastineessa komissio kyseenalaistaa sen, voidaanko Grailin historiallista tulkintaa koskevien väitteidensä tueksi esittämät seikat ottaa tutkittavaksi. Komissio näet väittää, että vaikka Grail on käsitellyt tätä tulkintaa vain kahdessa ensimmäisessä oikeusasteessa esittämänsä väliintulokirjelmän kohdassa, se viittaa nyt valituskirjelmässään lukuisiin asiakirjoihin, jotka on laadittu asetuksen N:o 4064/89, asetuksen N:o 1310/97 ja asetuksen N:o 139/2004 valmistelutöiden yhteydessä ja jotka se on liittänyt tähän

valituskirjelmään. Se toteaa, ettei näitä asiakirjoja, joista suurinta osaa ei ole julkaistu, ole saatettu unionin yleisen tuomioistuimen tietoon eikä niistä siten ole käyty keskustelua unionin yleisessä tuomioistuimessa.

133 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on niin, että jos asianosaisella olisi oikeus esittää ensi kertaa vasta unionin tuomioistuimessa vaatimuksilleen perusteita ja perusteluja, joihin hän ei ole unionin yleisessä tuomioistuimessa vedonnut, asianosaisella olisi oikeus laajentaa unionin tuomioistuimessa, jonka toimivalta muutoksenhakuasioissa on rajoitettu, kannettaan unionin yleisessä tuomioistuimessa käsiteltyyn asiaan nähden. Unionin tuomioistuin on siten valitusasioissa toimivaltainen tutkimaan ainoastaan oikeudellisen ratkaisun, jonka unionin yleinen tuomioistuin on tehnyt sille esitetyistä perusteista ja perusteluista (tuomio 21.9.2010, Ruotsi ym. v. API ja komissio, C-514/07 P, C-528/07 P ja C-532/07 P, EU:C:2010:541, 126 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

134 Kun kyse on kuitenkin tulkinnasta, jonka unionin yleinen tuomioistuin on unionin oikeuden säännöksestä tai määräyksestä tehnyt, valmisteluasiakirjoja, jotka koskevat suoraan sovellettavan unionin säännöstön soveltamisalaa, ei voida pitää tosiseikkoina, joihin olisi pitänyt vedota ensimmäisessä oikeusasteessa. Tämän säännöstön merkityksen määrittäminen kuuluu nimittäin yksinomaan unionin tuomioistuimen toimivaltaan. Tapauksessa, jossa – kuten nyt käsiteltävissä asioissa – johdetun oikeuden säännöksen tulkinta asetetaan kyseenalaiseksi, unionin tuomioistuinten on voitava tarkastella joko viran puolesta tai niiden arvioitavaksi pätevästi esitettyjen seikkojen perusteella asiakirjoja, jotka on laadittu valmistelutöiden yhteydessä ja joihin voi sisältyä viitteitä unionin lainsäätäjän tarkoituksesta.

– *Asiakysymys*

135 Unionin yleisen tuomioistuimen historiallisen tulkintansa yhteydessä esittämät näkemykset liittyvät ensinnäkin siihen, että alusta alkaen ei ole ollut poissuljettua, että myös jäsenvaltiot, joilla on yrityskeskittymien valvontajärjestelmä, voivat käyttää mekanismia, jolla keskittymä siirretään komission käsiteltäväksi ja josta alun perin säädettiin asetuksen
N:o 4064/89 22 artiklan 3 kohdassa, vaikka mekanismi oli alun perin suunniteltu niitä jäsenvaltioita varten, joilla ei vielä ollut yrityskeskittymien valvontajärjestelmää (valituksenalaisen tuomion 96–99 kohta); toiseksi siihen, että tämän mekanismin tavoitteita on ”vähitellen laajennettu” keinona vahvistaa unionin kilpailuoikeuden soveltamista yrityskeskittymiin, joilla on rajat ylittäviä vaikutuksia (valituksenalaisen tuomion 100–104 kohta); kolmanneksi niihin jatkotoimiin, jotka asetuksen N:o 4064/89 uudelleenlaatimisen ja asetuksen N:o 139/2004 antamisen yhteydessä on toteutettu komission tekemän ehdotuksen neuvoston asetukseksi yrityskeskittymien valvonnasta (EY:n sulautuma-asetus) (EUVL 2003, C 20, s. 4; jäljempänä vuoden 2003 ehdotus) pohjalta (valituksenalaisen tuomion 105–114 kohta), ja neljänneksi siihen, että komission asetuksen N:o 139/2004 antamisen jälkeen julkaisemat asiakirjat eivät ole asiassa merkityksellisiä (valituksenalaisen tuomion 115 kohta).

136 Ensinnäkin unionin yleisen tuomioistuimen arvioinnista, jonka mukaan alusta alkaen ei ole ollut poissuljettua, että mekanismia, jolla keskittymä siirretään komission käsiteltäväksi ja josta on alun perin säädetty asetuksen N:o 4064/89 22 artiklan 3 kohdassa, voivat käyttää paitsi jäsenvaltiot, joilla ei ole yrityskeskittymien valvontaa koskevia kansallisia oikeussääntöjä, myös ne jäsenvaltiot, joilla on tällaisia oikeussääntöjä, on todettava, että tämä arviointi perustuu useisiin komission laatimiin asiakirjoihin eli sulautuma-asetuksen tarkistamisesta 31.1.1996 annettuun

komission vihreään kirjaan KOM(96) 19 lopullinen, neuvoston asetuksen (ETY) N:o 4064/89 tarkistamisesta 11.12.2001 annettuun komission vihreään kirjaan KOM(2001) 745 lopullinen ja vuoden 2003 ehdotukseen.

137 Pitää paikkansa, että komission itsensä laatimat asiakirjat voivat olla omiaan antamaan täsmällisiä tietoja siitä tarkoituksesta, joka lainsäätäjällä yrityskeskittymien valvontaa koskevia perättäisiä asetuksia valmisteltaessa oli, ja että niillä voi siten olla tiettyä tulkinnallista arvoa asetuksen N:o 139/2004 22 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan merkityksen ja sovetamisalan osalta. Edellisessä kohdassa mainitut asiakirjat eivät kuitenkaan sisällä nyt käsiteltävissä asioissa sellaisia täsmällisiä seikkoja, joiden perusteella voitaisiin ratkaista tulkintakysymys, joka on keskeisellä sijalla siinä valitusperusteessa, jonka mukaan komissiolla ei ollut toimivaltaa antaa riidanalaisia päätöksiä.

138 Tältä osin unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 98 kohdassa perustellusti, että sulautuma-asetuksen tarkistamisesta 31.1.1996 annetun komission vihreän kirjan KOM(96) 19 lopullinen 97 kohdasta ilmeni, että siirtomekanismia pidettiin yleisesti käyttökelpoisena välineenä varsinkin niissä jäsenvaltioissa, joissa ei ollut keskittymien valvontaa koskevia kansallisia oikeussääntöjä, mutta että sen käyttöä ei ollut missään tapauksessa varattu yksinomaan niille.

139 Tämän toteamuksen perusteella ei kuitenkaan voida vastata kysymykseen siitä, voivatko jäsenvaltiot, joilla on tällaisia oikeussääntöjä, siirtää asetuksen N:o 139/2004 22 artiklan mukaisesti komission käsiteltäväksi keskittymiä, jotka eivät kuulu näiden oikeussääntöjen soveltamisalaan ja joista ei siten tarvitse ilmoittaa kansallisella tasolla.

140 Sama koskee valituksenalaisen tuomion 99 kohtaan sisältyvää viittausta siihen, että neuvoston asetuksen N:o 4064/89 tarkistamisesta 11.12.2001 annetun komission vihreän kirjan KOM(2001) 745 lopullinen hyväksymisen aikaan tällaiset oikeussäännöt puuttuivat ainoastaan Luxemburgin suurherttuakunnasta, minkä vuoksi komissio totesi kyseisen vihreän kirjan 85 kohdassa, että ”käytännössä – – [asetuksen N:o 4064/89] 22 artiklan 3 kohtaa sovelletaan sen alkuperäisessä tarkoituksessa erittäin vähän”. Kuten julkisasiamies ratkaisuehdotuksensa 87 kohdassa totesi, pitää paikkansa, että tässä vihreän kirjan 85 kohdan katkelmassa annetaan ymmärtää, että se, että suurin osa jäsenvaltioista oli ottanut käyttöön yrityskeskittymien valvontaa koskevan kansallisen järjestelmän, merkitsi sitä, että niillä oli rajallisempi intressi siirtää yrityskeskittymän tutkinta komissiolle. Sitä vastoin siihen ei sisälly edes implisiittistä mainintaa, jonka mukaan komissiolla olisi toimivalta tutkia keskittymät, jotka tällaisen kansallisen järjestelmän käyttöön ottanut jäsenvaltio on sille siirtänyt, riippumatta siitä, kuuluvatko tällaiset keskittymät mainitun järjestelmän soveltamisalaan.

141 Toiseksi siitä seikasta, että siirtomekanismin tavoitteita ”on vähitellen laajennettu” keinona vahvistaa unionin kilpailuoikeuden soveltamista yrityskeskittymiin, joilla on rajat ylittäviä vaikutuksia, on todettava, että valituksenalaisen tuomion 100–104 kohdassa tältä osin esitetyt näkökohdat perustuvat toki asianmukaisiin toteamuksiin. Myöskään ne eivät kuitenkaan tue komission nyt käsiteltävissä asioissa esittämää, asetuksen N:o 139/2004 22 artiklassa säädetyn siirtomekanismin soveltamisalaa koskevaa lähestymistapaa.

142 Erityisesti on huomattava, että vaikka pitää paikkansa – kuten unionin yleinen tuomioistuin valituksenalaisen tuomion 102 kohdassa totesi –, että tällä mekanismilla pyrittiin antamaan jäsenvaltioille mahdollisuus pyytää komissiota tutkimaan keskittymä silloin, kun kyseisen asetuksen 1 artiklassa säädettyjä raja-arvoja ei ylitetty, tämä selvennys ei kuitenkaan ole asiassa

ratkaiseva määritettäessä sitä, annetaanko kyseisen asetuksen 22 artiklassa jäsenvaltioille, joilla on yrityskeskittymien valvontaa koskevia kansallisia oikeussääntöjä, mahdollisuus siirtää komission käsiteltäväksi keskittymät, jotka eivät kuulu näiden oikeussääntöjen soveltamisalaan.

143 Kolmanneksi valituksenalaisen tuomion 105–114 kohdassa tehty viittaus vuoden 2003 ehdotuksen perusteella asetuksen N:o 4064/89 uudelleenlaadinnan ja asetuksen N:o 139/2004 antamisen yhteydessä toteutettuihin jatkotoimiin ei myöskään tue komission puoltamaa tulkintaa. On nimittäin niin, että vaikka tähän ehdotukseen perustuvat siirtomekanismin muutokset osoittavat sen, että komissio oli asettanut etusijalle tämän mekanismin käytön lisäämisen ja toivonut, että sen tavoitteita laajennetaan asteittain, niissä ei anneta mitään viitteitä siitä, minkä tyyppisten keskittymien käsittelyn siirtäminen on mahdollista.

144 Neljänneksi – kuten unionin yleinen tuomioistuin valituksenalaisen tuomion 115 kohdassa totesi – unionin lainsäätäjä ei ole voinut ottaa huomioon asetuksen N:o 139/2004 antamisen jälkeen julkaistuja komission asiakirjoja, joten niillä ei ole merkitystä tämän asetuksen 22 artiklan historiallisessa tulkinnassa.

145 Kaikesta edellä esitetystä seuraa, ettei valituksenalaisen tuomion 96–116 kohdassa mainituilla seikoilla voida tukea unionin yleisen tuomioistuimen arviointia asetuksen N:o 139/2004 22 artiklan syntyhistoriasta.

146 Yrityskeskittymien valvontaa koskevien perätysten annettujen asetusten valmisteluasiakirjojen ja erityisesti asetuksen N:o 4064/89 ja asetuksen N:o 139/2004 antamiseen liittyvien historiallisten asiakirjojen tarkastelu on päinvastoin omiaan kumoamaan tämän arvioinnin, koska – kuten julkisasiamies erityisesti ratkaisuehdotuksensa 102 ja 105 kohdassa totesi – yksikään näistä asiakirjoista ei osoita unionin lainsäätäjän tahtoneen käyttää asetuksen N:o 4064/89 22 artiklan 3 kohdassa ja asetuksen N:o 139/2004 22 artiklassa säädettyjä siirtomekanismeja niiden puutteiden korjaamiseen, joita väitetään aiheutuvan kummankin asetuksen 1 artiklassa säädettyjen raja-arvojen joustamattomuudesta.

147 Kuten unionin yleinen tuomioistuin tältä osin valituksenalaisen tuomion 97 kohdassa itse totesi – ja tästä kaikki asianosaiset ovat yhtä mieltä – asetuksen N:o 4064/89 22 artiklan 3 kohdalla alun perin käyttöön otettu siirtomekanismi toteutettiin, koska Alankomaiden kuningaskunta, jolla ei tuolloin ollut yrityskeskittymien valvontaa koskevia kansallisia oikeussääntöjä, toivoi, että komissio tutkisi keskittymät, joilla on kielteisiä vaikutuksia sen alueella, jos nämä keskittymät vaikuttavat myös jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, minkä vuoksi kyseisestä mekanismista käytettiin nimitystä ”Alankomaiden lauseke” (ks. 30.6.2009 päivätty komission yksiköiden valmisteluasiakirja ”Commission Staff Working Paper accompanying the Communication from the Commission to the Council – Report on the functioning of Regulation No 139/2004”, SEC(2009) 808 final/2, 133 kohta). Toisin sanoen tämä mekanismi oli välttämätön ennen kaikkea siksi, että joissakin jäsenvaltioissa ei ollut yrityskeskittymien (ex ante) ennakkovalvontajärjestelmää.

148 Näistä asiakirjoista ja valmisteluasiakirjoista, joista osa on peräisin Euroopan unionin neuvostosta, jotka koskevat asetuksen N:o 4064/89 alkuperäistä versiota ja joihin asianosaiset viittaavat, ilmenee, että – kuten julkisasiamies muun muassa ratkaisuehdotuksensa 101 kohdassa totesi – unionin lainsäätäjä on ottanut huomioon sen, että tietyt sisämarkkinoihin mahdollisesti vaikuttavat keskittymät jäävät joka tapauksessa komission ennakkovalvonnan ulkopuolelle riippumatta valittujen raja-arvojen tyypistä ja suuruudesta. Tämän asetuksen 22 artiklan 3 kohdassa säädettyä siirtomekanismia ei pidetä missään näistä asiakirjoista

”korjausmenetelmänä”, joka mahdollistaisi sen, että jokainen tämän artiklan 1 kohdan edellytykset täyttävä keskittymä voitaisiin siirtää komission käsiteltäväksi riippumatta siitä, kuuluuko keskittymä siirtopyynnön esittäneen jäsenvaltion kansallisen yrityskeskittymien valvontajärjestelmän piiriin.

149 Asetuksen N:o 1310/97 ja asetuksen N:o 139/2004 antamiseen liittyvät historialliset asiakirjat eivät myöskään tue unionin yleisen tuomioistuimen toteamuksia, joiden mukaan unionin lainsäätäjä on tahtonut käyttää asetuksen N:o 139/2004 22 artiklassa säädettyä siirtomekanismia niiden puutteiden korjaamiseen, joita väitetään aiheutuvan kyseisen asetuksen 1 artiklassa säädettyjen raja-arvojen joustamattomuudesta.

150 Toisin kuin unionin yleinen tuomioistuin valituksenalaisen tuomion 116 kohdassa totesi, kaikesta edellä esitetystä seuraa, ettei historiallisen tulkinnan perusteella voida päätellä, että komissiolle annetaan asetuksen N:o 139/2004 22 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa toimivalta tutkia keskittymä, joka ei ylitä tämän asetuksen 1 artiklassa säädettyjä liikevaihdon raja-arvoja, yrityskeskittymien valvontaan liittyvän siirtopyynnön esittäneen jäsenvaltion oikeussääntöjen soveltamisalasta riippumatta.

Kontekstuaalinen tulkinta

151 Unionin yleinen tuomioistuin esitti valituksenalaisen tuomion 118–138 kohdassa tiettyjä seikkoja tukeakseen kontekstuaalista tulkintaansa, jonka mukaan jäsenvaltio voi asetuksen N:o 139/2004 22 artiklan nojalla pyytää keskittymän käsittelyn siirtämistä komissiolle yrityskeskittymien ennakkovalvontaa koskevien kansallisten oikeussääntöjensä soveltamisalasta riippumatta. Ne liittyvät ensinnäkin tämän asetuksen oikeusperustaan; toiseksi siihen, että kyseisen asetuksen 1 artiklan 1 kohdassa, jossa määritetään asetuksen soveltamisala, viitataan nimenomaisesti saman asetuksen 22 artiklaan; kolmanneksi toteamukseen siitä, että 22 artiklan soveltamisedellytykset eroavat perustavanlaatuisella tavalla asetuksen N:o 139/2004 4 artiklan 5 kohdassa säädetyistä soveltamisedellytyksistä – tämä säännös mahdollistaa sen, että myös keskittymä, joka ei ole unioninlaajuinen, voidaan osapuolten pyynnöstä ja ennen siitä ilmoittamista siirtää jäsenvaltiolta komission käsiteltäväksi –; neljänneksi siihen, että tämän asetuksen 22 artiklassa säädetty siirtomekanismi eroaa kyseisen asetuksen 4 artiklan 4 kohdassa ja 9 artiklassa säädetyistä mekanismeista – näissä säännöksissä säädetään unioninlaajuisen keskittymän siirtämisestä jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten käsiteltäväksi – ja viidenneksi saman asetuksen 22 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan ja tämän artiklan muiden säännösten väliseen suhteeseen.

152 Yhtäältä on tarkasteltava niitä eri seikkoja, joita unionin yleinen tuomioistuin nimenomaisesti tutki, ja toisaalta tutkittava, onko unionin yleinen tuomioistuin jättänyt huomiotta muita asiayhteyteen liittyviä seikkoja, jotka voivat selventää asetuksen N:o 139/2004 22 artiklassa säädetyn siirtomekanismin soveltamisalaa, kuten valittajat väittävät.

– *Unionin yleisen tuomioistuimen huomioimat asiayhteyteen liittyvät seikat*

153 Ensinnäkin siitä, että asetuksen N:o 139/2004 oikeudellisena perustana on EY 83 artiklan (josta on tullut SEUT 103 artikla) lisäksi myös EY 308 artikla (josta on tullut SEUT 352 artikla), unionin yleinen tuomioistuin katsoi pääasiallisesti, että viittaus viimeksi mainittuun artiklaan, jonka nojalla unioni voi lisätä toimivaltaansa tavoitteidensa toteuttamiseksi tarpeellisiin toimiin, ei antanut mitään viitteitä tämän asetuksen 22 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan oikeasta

merkityksestä ja soveltamisalasta. Unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi näin ollen Illuminan väitteen, jonka mukaan oikeusperustat, jotka yrityskeskittymien valvontaa koskevien asetusten antamisen yhteydessä valittiin, tukivat sen kyseisestä säännöksestä esittämää tulkintaa.

154 Unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 120 kohdassa muun muassa, että se, että asetus N:o 139/2004 perustui myös EY 308 artiklaan, osoittaa ainoastaan sen, että unionin lainsäätäjä halusi käyttää riittävän laajaa oikeusperustaa unionin yrityskeskittymien valvontajärjestelmälle, mikä on sopusoinnussa sisämarkkinoista ja kilpailusta tehdyn pöytäkirjan (N:o 27) (EUVL 2016, C 202, s. 308) kanssa, jossa määrätään, että sisämarkkinat käsittävät järjestelmän, jolla taataan, ettei kilpailu vääristy, ja että tämän tavoitteen saavuttamiseksi unioni toteuttaa tarvittaessa toimenpiteitä perussopimusten määräysten, mukaan luettuna SEUT 352 artikla, mukaisesti.

155 Tähän unionin yleisen tuomioistuimen toteamukseen ei liity oikeudellista virhettä. Asetuksen N:o 4064/89 johdanto-osan seitsemännestä perustelukappaleesta, asetuksen N:o 139/2004 johdanto-osan seitsemännestä perustelukappaleesta sekä asetuksen N:o 4064/89 valmisteluasiakirjoista käy ilmi, että unionin lainsäätäjä on katsonut, että nykyinen SEUT 103 artikla – jonka nojalla on mahdollista antaa lainsäädäntöä ”[SEUT] 101 ja [SEUT] 102 artiklassa tarkoitettujen periaatteiden soveltamiseksi” – ei yksinään riitä sellaisen yrityskeskittymien valvontajärjestelmän perustamiseen, jolla pyrittäisiin estämään pelkkä määräävien asemien syntyminen ja jonka piiriin kuuluisivat myös sellaiset keskittymät maataloustuotteiden markkinoilla, joihin nykyisen SEUT 38 artiklan 3 kohdan ja EUT-sopimuksen liitteen I nojalla voitaisiin soveltaa erityistä lainsäädäntöä, johon sisältyisi poikkeuksia unionin kilpailusääntöjen täysimääräisestä soveltamisesta.

156 Sitä vastoin ei ole osoitettu, että SEUT 352 artikla voisi olla perustana komission toimivallalle valvoa yrityskeskittymää, joka ei ole unioninlaajuinen, jopa silloin, kun jäsenvaltiolla, joka on esittänyt siirtopyynnön asetuksen N:o 139/2004 22 artiklan mukaisesti, on kansalliset oikeussäännöt, joista ilmenee, ettei sillä itsellään ole toimivaltaa valvoa tätä keskittymää.

157 Toiseksi valituksenalaisen tuomion 121–124 kohdassa olevaa viittausta asetuksen N:o 139/2004 1 artiklaan, jossa määritetään raja-arvot, joiden ylittyessä keskittymän katsotaan olevan ”yhteisönlaajuinen” – jolloin siis sovelletaan komissiolle ilmoittamista koskevaa pakollista järjestelyä – ja jossa täsmennetään, että nämä raja-arvot eivät kuitenkaan rajoita ”4 artiklan 5 kohdan ja 22 artiklan soveltamista”, ei voida pitää ratkaisevana.

158 Vaikka unionin yleinen tuomioistuin päätteli tästä 1 artiklasta aivan oikein, että ”asetuksen N:o 139/2004 soveltamisala ja näin ollen komission toimivalta tutkia keskittymät riippuvat ensisijaisesti unioninlaajuisen ulottuvuuden edellytyksenä olevien liikevaihdon kynnysarvojen ylittymisestä ja toissijaisesti kyseisen asetuksen 4 artiklan 5 kohdassa ja 22 artiklassa säädetyistä siirtomekanismeista, joilla täydennetään kyseisiä kynnysarvoja antamalla komissiolle oikeus tutkia tietyt keskittymät, jotka eivät ole unioninlaajuisia” (valituksenalaisen tuomion 123 kohta), tämä seikka ei välitä täsmällistä tietoa siitä, minkä tyyppisiä yrityskeskittymiä, jotka eivät ylitä kyseisen asetuksen mukaisia raja-arvoja, komissio voi saman asetuksen 22 artiklan nojalla valvoa.

159 Nyt käsiteltävissä asioissa on selvää, että komissio voi asetuksen N:o 139/2004 22 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan nojalla valvoa tiettyjä yrityskeskittymiä, jotka eivät ylitä tämän asetuksen 1 artiklassa vahvistettuja raja-arvoja. Tämän

toteamuksen perusteella ei kuitenkaan voida määrittää – mikä nyt käsiteltävissä asioissa on tarpeen –, millaisia ovat keskittymät, jotka eivät ylitä kyseisessä asetuksessa määriteltyjä raja-arvoja ja joita komissio voi sen 22 artiklan nojalla valvoa.

160 Kolmanneksi unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 129 kohdassa myös perustellusti, että asetuksen N:o 139/2004 22 artiklaa, jossa ei nimenomaisesti edellytetä, että kansallisella kilpailuviranomaisella, joka pyytää yrityskeskittymän tutkinnan siirtämistä komissiolle, olisi oltava toimivalta tutkia siirron kohteena oleva keskittymä tai että tästä keskittymästä olisi ilmoitettava, ei voida tulkita niiden siirtomekanismien perusteella, joista säädetään tämän asetuksen 4 artiklan 4 kohdassa ja 9 artiklassa. Nämä säännökset eivät myöskään tue komission nyt käsiteltävissä asioissa puoltamaa kantaa.

161 Neljänneksi, kun kyse on asetuksen N:o 139/2004 22 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan ja tämän artiklan muiden säännösten välisestä suhteesta, jota tarkasteltiin valituksenalaisen tuomion 130–137 kohdassa, unionin yleinen tuomioistuin otti huomioon seitsemän seikkaa.

162 Ensinnäkin unionin yleinen tuomioistuin katsoi valituksenalaisen tuomion 130 kohdassa, että tämän asetuksen 22 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan sanamuodosta ei voida päätellä, että tätä artiklaa sovelletaan jäsenvaltioihin, joissa on kansallisia yrityskeskittymien valvontaa koskevia oikeussääntöjä, vain silloin, kun kyseiset keskittymät kuuluvat näiden oikeusääntöjen piiriin.

163 Kuten julkisasiamies ratkaisuehdotuksensa 124 kohdassa totesi, asetuksen N:o 139/2004 22 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan – jossa säädetään, että siirtopyyntö on esitettävä viimeistään 15 työpäivän kuluessa keskittymän ”ilmoittamispäivästä”, tai jos ilmoitus ei ole välttämätön, siitä päivästä, jona jäsenvaltio ”sai muulla tavoin tiedon siitä” – sanamuoto ei tarkoita, että tämän asetuksen 22 artiklan 1 kohdan ensimmäisellä alakohdalla säännellään tilanteita, joissa keskittymistä ei ilmoiteta vaan ne ainoastaan annetaan tiedoksi asianomaiselle jäsenvaltiolle joko siksi, etteivät ne kuulu kyseisten oikeussääntöjen soveltamisalaan, tai siksi, ettei tällaisia oikeussääntöjä ole olemassa.

164 Ilmauksen ”antaa tiedoksi” käyttäminen tässä säännöksessä oli välttämätöntä, jotta sellaiset jäsenvaltiot, joilla ei ole kansallisia yrityskeskittymien valvontaa koskevia oikeussääntöjä, voisivat pyytää komissiota tutkimaan keskittymät, jotka voivat aiheuttaa ongelmia niiden alueella, jos nämä keskittymät vaikuttavat myös jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

165 Tämän tuomion 162 kohtaan sisältyvässä unionin yleisen tuomioistuimen päätelmässä ei oteta myöskään huomioon tilannetta, jossa asetuksen N:o 139/2004 22 artiklan 1 kohdan toista alakohtaa sovelletaan silloin, kun jäsenvaltiolla on yrityskeskittymien valvontaa koskevia kansallisia oikeussääntöjä mutta kun näiden oikeussääntöjen soveltamisalaan kuuluviin keskittymiin ei sovelleta ilmoitusvelvollisuutta, kuten asia juuri Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan osalta oli.

166 Toiseksi unionin yleinen tuomioistuin katsoi valituksenalaisen tuomion 131 kohdassa, että Illumina ja Grail eivät voi vedota siihen, että asetuksen N:o 139/2004 22 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetään, että ”komissio ilmoittaa jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille ja keskittymään osallistuville yrityksille viipymättä kaikista [kyseisen artiklan] 1 kohdan nojalla saamistaan [siirto]pyynnöistä”, koska viittauksella ”toimivaltaisiin viranomaisiin” pyritään ainoastaan varmistamaan, että komissio ilmoittaa siirtopyynnöstä kansallisille kilpailuviranomaisille.

167 Tämä arviointi on hyväksyttävä, koska kyseinen yleinen viittaus ei erikseen tarkasteltuna ole ilmeisesti ratkaiseva määritettäessä asetuksen N:o 139/2004 22 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan merkitystä ja soveltamisalaa.

168 Kolmanneksi unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 132 kohdassa, että asetuksen N:o 139/2004 22 artiklan 2 kohdan toinen alakohta, jossa säädetään, että ”muilla jäsenvaltioilla on oikeus yhtyä alkuperäiseen [siirto]pyyntöön”, oli ”johdonmukainen sen 1 kohdan kanssa, ja että siinä vahvistetaan, että jokainen jäsenvaltio voi yrityskeskittymien valvontaa koskevien kansallisten oikeussääntöjensä soveltamisalasta riippumatta esittää käsittelyn siirtämistä tai yhtymistä koskevan pyynnön kyseisen artiklan nojalla”. On kuitenkin todettava, ettei tämä arvio saa tukea kyseisen artiklan sanamuodosta.

169 Neljänneksi unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 133 kohdassa, että se, että asetuksen N:o 139/2004 22 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan mukaan ”kaikkia keskittymää koskevia kansallisia määräaikoja lykätään”, tarkoittaa ainoastaan sitä, että jos tällainen kansallinen määräaika on meneillään, sitä lykätään. Tästä säännöksestä ei kuitenkaan voida saada sen paremmin valittajien kuin komissionkaan väitteiden tueksi tietoja siitä, miten tarkkaan ottaen yksilöidään yrityskeskittymät, joiden käsittely voidaan tämän artiklan mukaisesti siirtää komissiolle.

170 Viidenneksi unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 134 kohdassa viittauksesta asetuksen N:o 139/2004 22 artiklan 3 kohdan kolmanteen alakohtaan, jossa säädetään, että ”pyynnön esittänyt jäsenvaltio tai esittäneet jäsenvaltiot eivät saa tämän jälkeen jatkaa kansallisen kilpailulainsäädäntönsä soveltamista kyseiseen keskittymään”, ettei tämä säännös tue valittajien väitteitä, sillä kun tässä säännöksessä viitataan ”kansalliseen kilpailulainsäädäntöön”, siinä viitataan paitsi yrityskeskittymien valvontaa koskeviin kansallisiin oikeussääntöihin myös kilpailua rajoittavia sopimuksia ja määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä koskeviin kansallisiin säännöksiin. Tällainen toteamus ei siltä tue myöskään komission puoltamaa näkemystä.

171 Kuudenneksi unionin yleinen tuomioistuin tarkasteli valituksenalaisen tuomion 135 ja 136 kohdassa asetuksen N:o 139/2004 22 artiklan 4 kohdan ensimmäistä alakohtaa, jonka mukaan 2 artiklaa, 4 artiklan 2 ja 3 kohtaa, 5, 6 ja 8–21 artiklaa sovelletaan silloin, kun komissio tutkii siirtopyynnön kohteena olevaa keskittymää, ja jonka mukaan on niin, että ”jos keskittymää ei ole toteutettu siihen päivään mennessä, jona komissio ilmoittaa keskittymään osallistuville yrityksille, että pyyntö on esitetty”, sovelletaan kyseisen asetuksen 7 artiklaa. Komissio päätteli tämän 7 artiklan sanamuodosta, että siinä säädetty lykkäämisvelvoite koskee sekä tilanteita, joissa siirtopyynnön kohteena oleva yrityskeskittymä ei kuulu keskittymien valvontaa koskevien kansallisten oikeussääntöjen soveltamisalaan, että tilanteita, joissa tällaisia oikeussääntöjä sovelletaan mutta oikeussäännöissä ei säädetä keskittymän toteuttamisen lykkäämisestä.

172 Huolimatta siitä, että unionin yleinen tuomioistuin totesi perustellusti, että ennen siitä päättämistä, tutkiiko komissio asian, asetuksen N:o 139/2004 7 artiklassa säädetty lykkäämisvelvoite koskee kaikkia keskittymiä, joiden osalta komissiolle on esitetty siirtopyyntö, jotta tällä asetuksella käyttöön otetun valvontajärjestelmän tehokkuus saadaan varmistettua ja kilpailun vääristyminen vältettyä, kyseisen asetuksen 22 artiklan 4 kohdan ensimmäisen alakohdan sanamuoto ei kuitenkaan tue tulkintaa, jota komissio nyt käsiteltävissä asioissa puoltaa.

173 Seitsemänneksi unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 137 kohdassa, että asetuksen N:o 139/2004 22 artiklan 5 kohdan mukaan ”komissio voi ilmoittaa yhdelle tai useammalle jäsenvaltiolle, että se katsoo keskittymän täyttävän [kyseisen artiklan] 1 kohdassa esitetyt arviointiperusteet”. Unionin yleinen tuomioistuin katsoi, että koska tässä sanamuodossa viitataan ainoastaan näihin arviointiperusteisiin, säännöksessä ei edellytetä sitä, että keskittymä, jonka osalta on esitetty siirtopyyntö, kuuluu yrityskeskittymien valvontaa koskevien kansallisten oikeussääntöjen soveltamisalaan.

174 Tässä säännöksessä säädetään kuitenkin ainoastaan siitä, että komissio voi ilmoittaa jäsenvaltioille keskittymästä ja kehottaa niitä esittämään siirtopyyntö kyseisen asetuksen 22 artiklan 5 kohdan nojalla. Koska tässä säännöksessä viitataan kyseisen asetuksen 22 artiklan 1 kohtaan ja koska tämän tuomion 128 kohdassa on todettu, että viimeksi mainitun säännöksen sanamuoto ei tue sen paremmin komission kuin Illuminan ja Grailinkaan puoltamaa tulkintaa, vastaava toteamus on esitettävä myös saman asetuksen 22 artiklan 5 kohdan osalta.

175 Kaikesta edellä esitetystä seuraa, että vaikka ne seikat, joita unionin yleinen tuomioistuin kontekstuaalisen tulkintansa yhteydessä erityisesti tutki, eivät välttämättä tue valittajien puoltamaa kantaa, ne eivät ole myöskään asiassa ratkaisevia, kun määritetään, oliko komissiolla toimivalta antaa riidanalaiset päätökset.

176 On tutkittava vielä, onko unionin yleinen tuomioistuin – kuten valittajat väittävät – jättänyt huomiotta muita asiayhteyteen liittyviä, sen esittämän tulkinnan kanssa ristiriidassa olevia seikkoja.

– *Muut mahdollisesti merkitykselliset asiayhteyteen liittyvät seikat*

177 Ensinnäkin asetuksen N:o 139/2004 4 artiklan 5 kohdasta, jossa säädetään toisesta siirtomekanismista, jonka perusteella sellaisen yrityskeskittymän osapuolet, joka ei ole unioninlaajuinen ja jota voidaan valvoa vähintään kolmen jäsenvaltion kansallisen kilpailulainsäädännön nojalla, voivat pyytää, että komissio tutkii tämän keskittymän, on todettava, että unionin yleinen tuomioistuin tosin totesi valituksenalaisen tuomion 126 kohdassa perustellusti, että tämä säännös ja saman asetuksen 22 artikla eroavat soveltamisedellytystensä ja tavoitteidensa osalta huomattavasti toisistaan.

178 On kuitenkin huomattava, että – toisin kuin keskittymien, jotka eivät alun perin ole unioninlaajuisia mutta jotka voivat saada asetuksen N:o 139/2004 4 artiklan 5 kohdan viidennessä alakohdassa vahvistetuin edellytyksin tällaisen ulottuvuuden – keskittymien, jotka komissio tutkii tämän asetuksen 22 artiklan nojalla, ei katsota olevan unioninlaajuisia. Tämän toteamuksen mukaisesti ainoastaan jäsenvaltiolla, joka on esittänyt tämän asetuksen 22 artiklan mukaisen siirtopyynnön, tai jäsenvaltioilla, jotka ovat esittäneet kyseisen asetuksen 22 artiklan mukaisen siirtopyynnön, ei ole saman artiklan 3 kohdan kolmannen alakohdan mukaan mahdollisuutta soveltaa kansallista kilpailulainsäädäntöään kyseessä olevaan keskittymään.

179 Kun tämän mekanismin yhteydessä on kyse siirtopyynnöstä, jonka on esittänyt jäsenvaltio, jossa on yrityskeskittymien ennakkovalvontaa koskevia kansallisia oikeussääntöjä, tai useampi niistä, komission suorittama kyseessä olevan keskittymän tutkinta korvaa tutkinnan, joka tarvittaessa olisi suoritettu kyseisessä jäsenvaltiossa tai kyseisissä jäsenvaltioissa, sanotun kuitenkaan rajoittamatta saman keskittymän mahdollista tutkimista muissa jäsenvaltioissa. Asetuksen N:o 139/2004 4 artiklan 5 kohdassa säädetyn siirtomekanismin yhteydessä se, että kyseessä

olevan keskittymän katsotaan olevan unioninlaajuinen ja että siitä on saman artiklan 1 ja 2 kohdan nojalla ilmoitettava komissiolle, merkitsee sitä vastoin sitä, ettei yksikään jäsenvaltio sovella kansallista kilpailulainsäädäntöään tähän keskittymään.

180 Tämä ero puhuu Illuminan ja Grailin puoltaman tämän asetuksen 22 artiklan tulkinnan puolesta. Kun kyse on sellaisen jäsenvaltion esittämästä siirtopyynnöstä, jossa on yrityskeskittymien ennakkovalvontaa koskevia kansallisia oikeussääntöjä, komissiolle tässä säännöksessä annettu toimivalta tutkia kyseessä oleva keskittymä perustuu siihen, että komissio voi toimia yhden tai useamman kansallisen viranomaisen sijasta siitä huolimatta, ettei kyseisen keskittymän katsota olevan unioninlaajuinen. Tällaisen sijaantulon edellytyksenä on kuitenkin se, että jos siirtopyynnön esittävällä jäsenvaltiolla on tällaisia oikeussääntöjä, näissä oikeussäännöissä ei suljeta pois keskittymien ennakkovalvonnasta vastaavan jäsenvaltion viranomaisen toimivaltaa muun muassa sillä perusteella, että kyseessä oleva keskittymä alittaa siinä määritellyt valvonnan raja-arvot.

181 Toiseksi unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 138 kohdassa asetuksen N:o 139/2004 22 artiklan muista säännöksistä, ettei niihin sisältynyt mitään merkityksellistä seikkaa, joka voisi auttaa selventämään kyseisen asetuksen 22 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan sisältöä.

182 Toteamuksessa ei kuitenkaan oteta huomioon tässä säännöksessä asetetuista soveltamisedellytyksistä sitä, jonka mukaan kyseessä olevan keskittymän on uhattava vaikuttaa merkittävästi kilpailuun kyseisen keskittymän käsittelyn siirtoa koskevan ”pyynnön esittävän jäsenvaltion tai pyynnön esittävien jäsenvaltioiden alueella”. Tämä edellytys nimittäin osoittaa sen, että asetuksen N:o 139/2004 22 artiklan siirtomekanismin tarkoituksena on mahdollistaa sellaisten keskittymien valvonta, jotka voivat vääristää kilpailua jäsenvaltiossa, jossa joko ei ole yrityskeskittymien valvontaa koskevia kansallisia oikeussääntöjä tai joka katsoo, että komission on harjoitettava tätä valvontaa ottaen huomioon silloin, kun asetusta N:o 4064/89 muutettiin asetuksella N:o 1310/97 ja kun sitä sittemmin vahvistettiin antamalla asetus N:o 139/2004, selkeästi esitetty tarve laajentaa ”yhden luukun” periaatetta, jotta komissio voi tutkia keskittymän, josta on ilmoitettu tai on ilmoitettava useissa jäsenvaltioissa, jotta vältetään moninkertaiset ilmoitukset kansallisella tasolla.

183 Kolmanneksi unionin yleinen tuomioistuin jätti asetuksen N:o 139/2004 muiden säännösten osalta virheellisesti huomiotta sen, että asetuksen N:o 4064/89 tavoin asetuksessa N:o 139/2004 säädetään yksinkertaistetusta menettelystä, jota noudattaen voidaan tarkistaa näiden asetusten soveltamisalan määrittäviä raja-arvoja. Asetuksen N:o 139/2004 1 artiklan 4 ja 5 kohdan mukaan neuvosto voi komission ehdotuksesta tarkistaa raja-arvoja ja arviointiperusteita, joilla tämän asetuksen soveltamisala 1 artiklan mukaisesti määritetään, ”jäsenvaltioiden mahdollisesti säännöllisesti toimittamien tilastotietojen pohjalta” ja neuvostolle 1.7.2009 mennessä annettavan kertomuksen johdosta.

184 Unionin lainsäätäjä on siten säätänyt asetuksessa N:o 139/2004 nimenomaisesti mahdollisuudesta mukauttaa tämän asetuksen soveltamisalaa nopeasti, jos käytössä olevat toimivaltakriteerit eivät markkinakehityksen vuoksi enää sovellu mahdollisesti haitallisten keskittymien tutkimiseen.

– *Kontekstuaalista tulkintaa koskeva päätelmä*

185 Kaikesta edellä esitetystä seuraa, että unionin yleinen tuomioistuin katsoi valituksenalaisen tuomion 139 kohdassa virheellisesti kontekstuaalisesta tulkinnasta ilmenevän, että asetuksen N:o 139/2004 22 artiklassa tarkoitettu siirtopyyntö voidaan esittää yrityskeskittymien ennakkovalvontaa koskevien kansallisten oikeussääntöjen olemassaolosta tai soveltamisalasta riippumatta.

Teleologinen tulkinta

186 Sekä Illumina että Grail arvostelevat unionin yleisen tuomioistuimen toteamuksia asetuksen N:o 139/2004 ja sen 22 artiklan tavoitteista. Niiden mukaan unionin yleinen tuomioistuin katsoi virheellisesti, että tässä asetuksessa säädetään ”korjausmenetelmästä”, jolla korjataan liikevaihdon raja-arvoihin perustuvalle järjestelmälle ominaisia valvonnan puutteita antamalla komissiolle toimivaltaa, ja unionin yleinen tuomioistuin myös tulkitsi näitä mekanismeja liian laajasti. Asetus on todellisuudessa laadittu ennakoitavuuden ja oikeusvarmuuden korkean tason takaamiseksi ja sen varmistamiseksi, että keskittymien käsittelystä vastaa siihen parhaiten soveltuva viranomainen, kuten saman asetuksen johdanto-osan 14 perustelukappaleessa todetaan.

187 Tältä osin on todettava, että unionin yleinen tuomioistuin tulkitsi valituksenalaisen tuomion 140–151 kohdassa asetuksen N:o 139/2004 22 artiklan 1 kohdan ensimmäistä alakohtaa teleologisesti viitaten olennaisilta osin tämän asetuksen johdanto-osan perustelukappaleiden sanamuotoihin.

188 Unionin yleinen tuomioistuin katsoi erityisesti valituksenalaisen tuomion 140–144 kohdassa, että tämän asetuksen johdanto-osan 5, 6, 8, 24 ja 25 perustelukappaleesta ilmenee, että sillä ”pyritään mahdollistamaan kaikkien keskittymien, joilla on merkittäviä vaikutuksia unionissa esiintyvän kilpailun rakenteeseen, tehokas valvonta”. Unionin yleinen tuomioistuin katsoi tässä yhteydessä kyseisen asetuksen johdanto-osan 11 perustelukappaleesta ilmenevän, että siirtomekanismeilla luodaan ”korjausmenetelmä”, mikä viittaa siihen, että nämä mekanismit luovat komissiolle toissijaisen toimivallan, joka antaa sille tarvittavan joustavuuden, jotta voidaan saavuttaa kyseisen asetuksen tavoite.

189 Lisäksi unionin yleinen tuomioistuin katsoi valituksenalaisen tuomion 145–147 kohdassa, että asetuksen N:o 139/2004 johdanto-osan 15 ja 16 perustelukappale tukevat toteamusta, jonka mukaan tämän asetuksen 22 artiklassa säädetyn siirtomekanismin soveltamisedellytykset eroavat perustavanlaatuisella tavalla muiden siirtomekanismien soveltamisedellytyksistä ja erityisesti tämän asetuksen 4 artiklan 5 kohdassa säädetystä edellytyksestä, jossa nimenomaisesti vaaditaan, että keskittymää, jonka käsittely on siirretty komissiolle, ”voidaan tarkastella vähintään kolmen jäsenvaltion kansallisen kilpailulainsäädännön perusteella”.

190 Unionin yleinen tuomioistuin totesi näiden seikkojen perusteella valituksenalaisen tuomion 148 kohdassa, että teleologinen tulkinta vahvistaa sen, että asetuksen N:o 139/2004 22 artiklan mukainen siirtopyyntö voidaan esittää yrityskeskittymien ennakkovalvontaa koskevien kansallisten oikeussääntöjen olemassaolosta tai soveltamisalasta riippumatta.

191 Tämä päätelmä on useasta syystä virheellinen.

192 Ensinnäkin unionin yleinen tuomioistuin katsoi virheellisesti, että tätä artiklaa oli – kuten tämän asetuksen johdanto-osan 11 perustelukappaleesta sen mukaan ilmenee – pidettävä ”korjausmenetelmänä”, jolla pyrittiin korjaamaan yrityskeskittymien valvontajärjestelmän puutteet mahdollistamalla sellaisten keskittymien valvonta, jotka eivät ylitä unionin eivätkä kansallisia raja-arvoja. Kuten asetuksen N:o 139/2004 perusteluista ilmenee ja kuten julkisasiamies ratkaisuehdotuksensa 179 kohdassa totesi, tässä johdanto-osan 11 perustelukappaleessa viitataan mekanismiin, jolla on korjaava tehtävä komission ja kansallisten kilpailuviranomaisten välisen toimivallanjaon osalta ja jossa huomioidaan asianomaisten yritysten oikeusvarmuuden tarve ja yhden luukun periaate.

193 Tältä osin on todettava, ettei johdanto-osan 11 perustelukappale sisältynyt asetukseen N:o 4064/89 vaan se lisättiin asetuksen N:o 139/2004 perusteluihin, jotta voitiin reagoida huolenaiheisiin, joita oli aiheutunut vuodesta 1997 lähtien tunnustetusta mahdollisuudesta tehdä useita ilmoituksia. Sen perusteella ei näin ollen voida päätellä, että asetuksen N:o 139/2004 22 artiklassa tarkoitetulla siirtomekanismilla pyritään korjaamaan komission ja kansallisten kilpailuviranomaisten selkeän toimivallanjaon periaatteeseen perustuvassa keskittymien valvontajärjestelmässä esiintyvä puute siten, että komissio voi tutkia yrityskeskittymät, jotka alittavat sekä unionin että kansallisella tasolla määritetyt raja-arvot.

194 Se, että tämän asetuksen johdanto-osan tietyissä perustelukappaleissa – erityisesti sen 6 ja 24 perustelukappaleessa – viitataan ”kaikkien yrityskeskittymien” tehokkaaseen valvontaan, ei myöskään tue komission puoltamaa kantaa, koska tämä sanamuoto liittyy ainoastaan unioninlaajuisiin keskittymiin (ks. vastaavasti tuomio 4.3.2020, Marine Harvest v. komissio, C-10/18 P, EU:C:2020:149, 108 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen), joista ei ole kyse nyt käsiteltävissä asioissa.

195 Tältä osin on korostettava, että näihin johdanto-osan perustelukappaleisiin sisältyvä viittaus ”kaikkiin” keskittymiin – tämä viittaus sisältyi jo asetuksen N:o 4064/89 johdanto-osan kuudenteen ja seitsemänteen perustelukappaleeseen – liittyy unionin lainsäätäjän tahtoon täsmentää, että asetus N:o 139/2004 on ainoa menettelyllinen väline, jota sovelletaan yrityskeskittymien ennakkoon toteutettavaan ja keskitettyyn tutkimiseen ja jonka avulla on voitava tehokkaasti valvoa kaikkia keskittymiä niillä kilpailun rakenteeseen olevien vaikutusten perusteella, kuten sen johdanto-osan kuudennessa perustelukappaleessa todetaan. Kyseisellä asetuksella käyttöön otetun ”yhden luukun” järjestelmän nojalla kyseinen asetus on erityinen menettelyllinen väline, jota on tarkoitus soveltaa yksinomaisesti yrityskeskittymiin, joihin liittyy merkittäviä rakenteellisia muutoksia, joiden vaikutukset markkinoihin ulottuvat jäsenvaltion kansallisten rajojen ulkopuolelle, kuten kyseisen asetuksen johdanto-osan kahdeksannesta perustelukappaleesta ilmenee (tuomio 16.3.2023, Towercast, C-449/21, EU:C:2023:207, 36 ja 37 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

196 Toiseksi unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 147 ja 148 kohdassa virheellisesti, että asetuksen N:o 139/2004 johdanto-osan 15 ja 16 perustelukappale tukevat tulkintaa, jonka mukaan tämän asetuksen 22 artiklan mukainen pyyntö voidaan esittää yrityskeskittymien ennakkovalvontaa koskevien kansallisten oikeussääntöjen soveltamisalasta riippumatta.

197 Tämän asetuksen johdanto-osan 15 perustelukappaleessa, joka koskee kaikkia siirtomekanismeja, todetaan nimittäin, että komissiolle annetaan toimivalta tutkia ja käsitellä keskittymä pyynnön tehneen jäsenvaltion tai pyynnön tehneiden jäsenvaltioiden ”puolesta”. Tätä johdanto-osan perustelukappaleen sanamuotoa on vaikea sovittaa yhteen sen komission puoltaman ja unionin

yleisen tuomioistuimen hyväksymän tulkinnan kanssa, jonka mukaan tässä artiklassa annetaan komissiolle toimivalta valvoa tiettyjä kilpailuun ”sisämarkkinoilla”, niiden yleisessä merkityksessä, vaikuttavia keskittymiä ja jossa ei oteta huomioon tämän tuomion182 kohdassa mainittua edellytystä, jonka mukaan keskittymän, jonka käsittelyn siirtoa pyydetään, on uhattava vaikuttaa merkittävästi kilpailuun pyynnön ”esittävän jäsenvaltion tai esittävien jäsenvaltioiden alueella”.

198 Lisäksi on korostettava, että tässä johdanto-osan 15 perustelukappaleessa viitataan muihinkin ”jäsenvaltioihin, joilla on toimivalta tutkia keskittymää”. Tällaisella viittauksella on merkitystä vain, jos jäsenvaltion toimivalta valvoa keskittymää on ennakkoedellytys sille, että tämä jäsenvaltio voi pyytää keskittymän käsittelyn siirtämistä komissiolle tai että se voi yhtyä tällaiseen pyyntöön.

199 Kolmanneksi sekä asetuksen N:o 139/2004 historiallisen tulkinnan että sen kontekstuaalisen tulkinnan perusteella voidaan todeta, että tämän asetuksen 22 artiklassa säädetyllä siirtomekanismilla on vain kaksi pääasiallista tavoitetta. Ensimmäinen tavoite, jota varten asetukseen N:o 4064/89 lisättiin tuolloin Alankomaiden lausekkeeksi kutsuttu siirtomekanismi, oli mahdollistaa sellaisten keskittymien tutkinta, jotka saattavat vääristää kilpailua paikallisella tasolla, silloin kun kyseisellä jäsenvaltiolla ei ole yrityskeskittymien valvontaa koskevia kansallisia oikeussääntöjä. Toinen tavoite, josta säädettiin silloin, kun asetusta N:o 4064/89 muutettiin asetuksella N:o 1310/97, ja jota sittemmin on vahvistettu antamalla asetus N:o 139/2004, on – kuten tämän tuomion 192 ja 193 kohdassa todettiin – ”yhden luukun” periaatteen laajentaminen niin, että komissio voi tutkia keskittymän, josta on ilmoitettu tai on ilmoitettava useissa jäsenvaltioissa, jotta vältetään moninkertaiset ilmoitukset kansallisella tasolla ja vahvistetaan siten yritysten oikeusvarmuutta.

200 Sitä vastoin ei ole osoitettu, että tämän mekanismin tarkoituksena olisi ollut korjata pääasiallisesti liikevaihdon raja-arvoihin perustuvalle sellaiselle järjestelmälle ominaiset valvontajärjestelmän puutteet, joka ei lähtökohtaisesti voi kattaa kaikkia mahdollisesti ongelmallisia yrityskeskittymiä.

201 Edellä esitetystä seuraa, että unionin yleinen tuomioistuin päätteli asetuksen N:o 139/2004 johdanto-osan perustelukappaleista virheellisesti, että sen 22 artikla on ”korjausmenetelmä”, jolla pyrittiin valvomaan tehokkaasti kaikkia keskittymiä, joilla on merkittäviä vaikutuksia unionissa esiintyvän kilpailun rakenteeseen.

202 Tämä tulkinta on lisäksi ristiriidassa useiden sellaisten tavoitteiden kanssa, joihin asetuksella N:o 139/2004, kun sitä tarkastellaan yhtenä kokonaisuutena, pyritään.

203 Systemaattisesta näkökulmasta tarkasteltuna asetuksen N:o 139/2004 johdanto-osan perustelukappaleista voidaan päätellä, että vaikka asetuksella pyritään ottamaan käyttöön ”erityinen oikeudellinen väline – –, jolla kaikkia keskittymiä voitaisiin tehokkaasti valvoa niillä yhteisössä esiintyvän kilpailun rakenteeseen olevien vaikutusten kannalta” (johdanto-osan kuudes perustelukappale), sillä pyritään myös luomaan tehokas ja ennakoitava valvontajärjestelmä, jossa otetaan huomioon oikeusvarmuuden tarve ja joka perustuu ”yhden luukun” periaatteeseen (johdanto-osan 8 ja 11 perustelukappale). Tämä järjestelmä perustuu yhtä aikaa komission ja jäsenvaltioiden tehtävien selkeään jakoon sekä yrityskeskittymän osapuolille asetettujen ilmoittamista ja toteuttamisen lykkäämistä koskevien ehtojen tarkkaan määrittelyyn (ks. vastaavasti tuomio 18.12.2007, Cementbouw Handel & Industrie v. komissio, C-202/06 P, EU:C:2007:814, 35–37 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

204 Tässä tarkoituksessa asetukseen N:o 139/2004, samoin kuin yrityskeskittymien valvonnasta annettuun alkuperäiseen asetukseen N:o 4064/89, sisältyy säännöksiä, joiden tarkoituksena on oikeusvarmuuteen liittyvistä syistä ja kyseessä olevien yritysten edun nimissä rajoittaa komissiolle kuuluvien yrityskeskittymien tutkimusmenettelyjen kestoa. Unionin lainsäätäjä on nimittäin halunnut varmistaa, että yrityskeskittymien valvonta suoritetaan määräajoissa, jotka ovat samalla kertaa sekä hyvän hallinnon vaatimusten että liike-elämän vaatimusten mukaisia (ks. vastaavasti tuomio 22.6.2004, Portugali v. komissio, C-42/01, EU:C:2004:379, 51 ja 53 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

205 Komission asetuksen N:o 139/2004 22 artiklasta esittämällä tulkinnalla, jonka unionin yleinen tuomioistuin on vahvistanut, saatetaan horjuttaa tasapainoa tällä asetuksella tavoiteltujen eri tavoitteiden välillä.

206 Tämä tulkinta vaarantaa erityisesti tehokkuuden, ennakoitavuuden ja oikeusvarmuuden, jotka yrityskeskittymän osapuolille on taattava.

207 Vaikka asetuksen N:o 139/2004 tarkoituksena on ottaa käyttöön järjestelmä kilpailulle mahdollisesti haitallisten yrityskeskittymien valvomiseksi, sillä pyritään ottamaan käyttöön yhtäältä selkeä toimivallan jako komission ja kansallisten kilpailuviranomaisten välillä ja toisaalta asianomaisten yritysten kannalta tehokas ja ennakoitavissa oleva ennakkovalvontajärjestelmä. Kaikkia tämän asetuksen säännöksiä ja erityisesti sen 22 artiklan mukaista siirtomekanismia on tarkasteltava siten, että huomioon otetaan kaikki nämä tavoitteet ja niiden keskinäinen punninta.

208 Tässä yhteydessä on muistutettava, että unionin tasolla peräkkäin valmisteltujen yrityskeskittymien ennakkovalvontajärjestelmien systematiikassa ensisijaisen tärkeitä ovat raja-arvot, jotka on vahvistettu sen määrittämiseksi, onko keskittymästä ilmoitettava vai ei. Yritysten, joihin mahdollisesti sovelletaan ilmoittamis- ja lykkäämisvelvoitteita, on nimittäin voitava helposti määrittää, joutuuko niiden suunnittelema yrityskeskittymä ennakkovalvonnan kohteeksi, ja jos näin on, mikä viranomainen tutkii keskittymän ja milloin tältä viranomaiselta voidaan odottaa päätöstä tästä keskittymästä.

209 Se, että kansallisten kilpailuviranomaisten toimivalta määritetään liikevaihtoa koskevilla arviointiperusteilla, on merkittävä tae ennakoitavuudesta ja oikeusvarmuudesta asianomaisten yritysten kannalta, joiden on voitava helposti ja nopeasti tunnistaa, minkä viranomaisen puoleen niiden on käännyttävä ja missä määräajassa ja muodossa – kun kyse on erityisesti kielestä, jolla vaaditut tiedot on annettava, ja tietojen sisällöstä – niiden on saatettava asia tämän viranomaisen tietoon silloin, kun ne sitoutuvat keskittymään.

210 Kuten julkisasiamies ratkaisuehdotuksensa 206–213 kohdassa pääasiallisesti korostaa, se, että keskittymästä on ilmoitettava epämuodollisesti kaikille jäsenvaltioiden ja muiden ETA-sopimuksen sopimuspuolina olevien valtioiden kansallisille kilpailuviranomaisille, kuten komissio on ehdottanut, olisi ristiriidassa asetuksella N:o 139/2004 tavoitellun tehokkuustavoitteen kanssa. Jos komission tämän asetuksen 22 artiklasta esittämä tulkinta vahvistettaisiin, yrityksiin sovellettavien menettelyvaatimusten määrittäminen olisi erittäin vaikeaa, mikä ei olisi sopusoinnussa tämän asetuksen sen tavoitteen kanssa, joka on yritysten oikeusvarmuuden tarpeen huomioon ottaminen.

211 Neljänneksi tarve mahdollistaa kaikkien sellaisten keskittymien tehokas valvonta, joilla on merkittäviä vaikutuksia unionissa esiintyvän kilpailun rakenteeseen, ei missään tapauksessa voi johtaa asetuksen N:o 139/2004 soveltamisalan laajentamiseen.

212 Tältä osin on korostettava, että unionilla on ollut asetuksen N:o 4064/89, jota asetus N:o 139/2004 seurasi, antamisesta lähtien erityiset säännöt, joita sovelletaan keskittymiin, jotka saattavat olennaisesti estää tehokasta kilpailua sisämarkkinoilla tai niiden merkittävällä osalla.

213 Näissä SEUT 103 ja SEUT 352 artiklaan (aiemmin EY 83 ja EY 308 artikla) perustuvissa asetuksissa säädetään tarkemmin ennakkovalvonnasta, joka perustuu pakolliseen ilmoitusjärjestelmään, joka koskee kaikkia säädetyt raja-arvot ylittäviä yrityskeskittymiä. Nämä asetukset ovat siis osa lainsäädäntökokonaisuutta, jonka tarkoituksena on panna täytäntöön SEUT 101 ja SEUT 102 artikla sekä luoda valvontajärjestelmä, jolla varmistetaan, ettei kilpailu vääristy unionin sisämarkkinoilla (tuomio 7.9.2017, Austria Asphalt, C-248/16, EU:C:2017:643, 31 kohta).

214 Kuten unionin tuomioistuin on kuitenkin todennut, asetuksen N:o 139/2004 21 artiklan 1 kohta ei ole esteenä sille, että jäsenvaltion kilpailuviranomainen arvioi yrityskeskittymän, joka ei ole kyseisen asetuksen 1 artiklassa tarkoitetulla tavalla unioninlaajuinen ja joka jää kansallisessa oikeudessa säädettyjen pakollisen ennakkovalvonnan raja-arvojen alapuolelle, merkitsevän esimerkiksi SEUT 102 artiklassa kiellettyä määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä jäsenvaltion laajuisten markkinoiden kilpailun rakenteen kannalta. Asetus N:o 139/2004 ei voi olla esteenä sille, että kyseessä olevan kaltainen muu kuin unioninlaajuinen keskittymä voi olla kansallisten kilpailuviranomaisten ja kansallisten tuomioistuinten harjoittaman valvonnan kohteena SEUT 102 artiklan välittömän oikeusvaikutuksen nojalla ja niiden soveltaessa omia menettelysääntöjään (tuomio 16.3.2023, Towercast, C-449/21, EU:C:2023:207, 50 ja 53 kohta).

215 Viidenneksi ja viimeiseksi on ilmeistä – kuten julkisasiamies ratkaisuehdotuksensa 216 ja 218 kohdassa pääasiallisesti totesi –, että unionin yleisen tuomioistuimen asetuksen N:o 139/2004 22 artiklan 1 kohdan ensimmäisestä alakohdasta omaksuma laaja tulkinta, joka voi johtaa tämän asetuksen soveltamisalan ja komission yrityskeskittymien valvontaa koskevan toimivallan laajentamiseen, on vastoin toimielinten välisen tasapainon periaatetta, joka on yksi unionin toimielinrakenteen ominaispiirteistä, joka perustuu SEU 13 artiklan 2 kohtaan ja joka edellyttää sitä, että kukin toimielin käyttää toimivaltaansa muiden toimielinten toimivaltaa kunnioittaen (tuomio 9.4.2024, kommissio v. neuvosto (Kansainvälisten sopimusten allekirjoittaminen), C-551/21, EU:C:2024:281, 62 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

216 Kuten tämän tuomion 183 kohdassa todettiin, niiden raja-arvojen tarkistamista varten, jotka määrittävät tämän asetuksen soveltamisalan, on säädetty erityisestä lainsäädäntömenettelystä. Jos siis oletetaan, että asetuksessa N:o 139/2004 säädettyjen liikevaihtoon perustuvien toimivaltakynnysten tehokkuus osoittautuu riittämättömäksi sellaisten tiettyjen keskittymien valvomiseksi, joilla voi olla merkittävää vaikutusta kilpailuun, yksinomaan unionin lainsäätäjän tehtävänä on tarkistaa niitä tai säätää suojamekanismista, jonka perusteella komissio voi valvoa tällaista keskittymää.

217 Lisäksi vaikka oletettaisiin, että tietyillä sellaisilla markkinoilla havaittu kehitys, joilla toimii muun muassa innovatiivisia yrityksiä, joilla on tai voi olla merkittävä kilpailuasema siitä huolimatta, että niiden liikevaihto on keskittymän toteuttamishetkellä vähäinen tai olematon, oikeuttaisi laajentamaan niiden keskittymien alaa, jotka on tutkittava ennakolta, jäsenvaltiot voivat vapaasti alentaa omia liikevaihtoon perustuvia kansallisen lainsäädännön mukaisia toimivaltakynnyksiään.

218 Kaikesta edellä esitetystä seuraa, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen, kun se tulkitsi asetuksen N:o 139/2004 22 artiklan 1 kohdan ensimmäistä alakohtaa siten, että jäsenvaltiot voivat tässä säännöksessä säädetyin edellytyksin esittää kyseisen asetuksen nojalla siirtopyynnön yrityskeskittymien ennakkovalvontaa koskevien kansallisten oikeussääntöjensä

soveltamisalasta riippumatta. Unionin yleinen tuomioistuin katsoi siten virheellisesti, että komissio oli riidanalaisilla päätöksillä hyväksynyt siirtopyynnön ja yhtymispyynnöt perustellusti asetuksen N:o 139/2004 22 artiklan nojalla.

219 Koska ensimmäinen valitusperuste on perusteltu, valituksenalainen tuomio on kumottava, eikä muita valitusperusteita ole tarpeen tutkia.

Unionin yleisessä tuomioistuimessa nostettu kanne

220 Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 61 artiklan ensimmäisen kohdan toisessa virkkeessä määrätään, että jos unionin tuomioistuin kumoaa unionin yleisen tuomioistuimen ratkaisun, se voi itse ratkaista asian lopullisesti, jos asia on ratkaisukelpoinen.

221 Näin on nyt käsiteltävissä asioissa, koska riidanalaisten päätösten ja ilmoituskirjeen kumoamista koskevista kanneperusteista on käyty kontradiktorista keskustelua unionin yleisessä tuomioistuimessa, eikä niiden tutkiminen edellytä uusia prosessinjohtotoimia tai asian selvittämistoimia.

222 Tältä osin riittää, kun todetaan, että riidanalaiset päätökset on tämän tuomion 121–218 kohdassa esitetyistä syistä kumottava, koska komissio ei voinut tukeutua asetuksen N:o 139/2004 22 artiklaan tutkiakseen kyseessä olevan keskittymän. Komissio nimittäin tulkitsi asetusta N:o 139/2004 virheellisesti, kun se katsoi näissä päätöksissä voivansa hyväksyä tämän asetuksen 22 artiklassa tarkoitetun siirtopyynnön tilanteessa, jossa tämän pyynnön esittävillä jäsenvaltioilla ei yrityskeskittymien valvontaa koskevien kansallisten oikeussääntöjensä perusteella ole oikeutta tutkia kyseisen pyynnön kohteena olevaa keskittymää.

223 Siirtopyynnön ja ilmoituskirjeen kumoamista koskevat vaatimukset on sitä vastoin hylättävä.

224 Ensinnäkin ilmoituskirjettä, jossa ei vahvisteta komission lopullista kantaa kyseessä olevan keskittymän tutkintaan ja jossa ei aseteta keskittymälle lopullista asetuksen N:o 139/2004 7 artiklan mukaista lykkäämisvelvoitetta, on pidettävä väliaikaisena ja riidanalaisia päätöksiä valmistelevana toimena, joka ei voi olla kanteen kohteena.

225 Toiseksi siirtopyyntö on jätettävä tutkimatta, koska sitä koskevia vaatimuksia ei sisältynyt ensimmäisessä oikeusasteessa nostettuun kanteeseen.

Oikeudenkäyntikulut

226 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 184 artiklan 2 kohdassa määrätään, että jos valitus on perusteltu ja unionin tuomioistuin ratkaisee itse riidan lopullisesti, se päättää oikeudenkäyntikuluista.

227 Tämän työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan, jota sovelletaan työjärjestyksen 184 artiklan 1 kohdan nojalla valituksen käsittelyyn, mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut.

228 Koska komissio on hävinnyt pääosan vaatimuksistaan, se on velvoitettava vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan ja korvaamaan Illuminalle ja Grailille niiden vaatimusten mukaisesti sekä ensimmäisen oikeusasteen menettelyssä että muutoksenhakumenettelyssä aiheutuneet oikeudenkäyntikulut. Komissio on myös velvoitettava korvaamaan Biocom Californialle sen vaatimusten mukaisesti sen väliintulosta asiassa C-611/22 P aiheutuneet oikeudenkäyntikulut.

229 Työjärjestyksen 140 artiklan 1 kohdan, jota saman työjärjestyksen 184 artiklan 1 kohdan nojalla sovelletaan valituksen käsittelyyn, mukaan asiassa väliintulijoina olleet jäsenvaltiot ja unionin toimielimet vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan. Tämän määräyksen mukaisesti on päätettävä, että Viron tasavalta, Helleenien tasavalta, Ranskan tasavalta ja Alankomaiden kuningaskunta vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

230 Työjärjestyksen 140 artiklan 2 kohdan, jota työjärjestyksen 184 artiklan 1 kohdan nojalla myös sovelletaan valituksen käsittelyyn, mukaan EFTAn valvontaviranomainen, joka on asiassa väliintulijana, vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.

231 EFTAn valvontaviranomainen vastaa siten väliintulijana näissä muutoksenhakuasioissa omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (suuri jaosto) on ratkaissut asiat seuraavasti:

1) **Unionin yleisen tuomioistuimen 13.7.2022 antama tuomio Illumina v. komissio (T-227/21, EU:T:2022:447) kumotaan.**

2) **Euroopan komission 19.4.2021 antama päätös C(2021) 2847 final, jossa hyväksyttiin Ranskan kansallisen kilpailuviranomaisen pyyntö siitä, että komissio tutkii keskittymän, joka koskee sitä, että Illumina Inc. hankkii yksinomaisen määräysvallan Grail LLC:stä (asia COMP/M.10188 – Illumina/Grail), kumotaan.**

3) **Komission 19.4.2021 antamat päätökset C(2021) 2848 final, C(2021) 2849 final, C(2021) 2851 final, C(2021) 2854 final ja C(2021) 2855 final, joissa hyväksyttiin Kreikan, Belgian, Norjan, Islannin ja Alankomaiden kilpailuviranomaisten pyynnöt yhtyä tähän siirtopyyntöön, kumotaan.**

4) **Kanne hylätään muilta osin.**

5) **Euroopan komissio vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan, ja se velvoitetaan korvaamaan yhtäältä Illumina Inc:lle ja Grail LLC:lle ensimmäisen oikeusasteen menettelyssä ja muutoksenhakumenettelyssä aiheutuneet oikeudenkäyntikulut ja toisaalta Biocom Californialle muutoksenhakumenettelyssä asiassa C-611/22 P aiheutuneet oikeudenkäyntikulut.**

6) **Viron tasavalta, Helleenien tasavalta, Ranskan tasavalta, Alankomaiden kuningaskunta ja EFTAn valvontaviranomainen vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.**

Allekirjoitukset