



Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (treće prošireno vijeće)

13. srpnja 2022.*

„Tržišno natjecanje – Koncentracije – Tržište farmaceutske industrije – Članak 22. Uredbe (EZ) br. 139/2004 – Zahtjev za upućivanje predmeta koji je podnijelo tijelo za tržišno natjecanje koje u skladu s nacionalnim zakonodavstvom nije nadležno za ispitivanje koncentracije – Komisijina odluka o ispitivanju koncentracije – Komisijine odluke o prihvaćanju zahtjevâ drugih nacionalnih tijela za tržišno natjecanje da se pridruže zahtjevu za upućivanje predmeta – Komisijina nadležnost – Rok za podnošenje zahtjeva za upućivanje predmeta – Pojam ‚obznanjivanje‘ – Razuman rok – Legitimna očekivanja – Javne izjave Komisijine potpredsjednice – Pravna sigurnost”

U predmetu T-227/21,

Illumina, Inc., sa sjedištem u Wilmingtonu, Delaware (Sjedinjene Američke Države), koju zastupaju D. Beard, *barrister*, i P. Chappatte, odvjetnik,

tužitelj,

kojeg podupire

Grail LLC, prije Grail, Inc., sa sjedištem u Menlo Parku, Kalifornija (Sjedinjene Američke Države), koji zastupaju D. Little, *solicitor*, J. Ruiz Calzado, J. M. Jiménez-Laiglesia Oñate i A. Giraud, odvjetnici,

intervenijent,

protiv

Europske komisije, koju zastupaju N. Khan, G. Conte i C. Urraca Caviedes, u svojstvu agenata,

tuženika,

kojeg podupiru

Helenska Republika, koju zastupa K. Boskovits, u svojstvu agenta,

Francuska Republika, koju zastupaju T. Stéhelin, P. Dodeller, J.-L. Carré i E. Leclerc, u svojstvu agenata,

Kraljevina Nizozemska, koju zastupaju M. Bulterman i P. Huurnink, u svojstvu agenata,

* Jezik postupka: engleski

i

Nadzorno tijelo EFTA-e, koje zastupaju C. Simpson, M. Sánchez Rydelski i M.-M. Joséphidès, u svojstvu agenata,

intervenijenti,

povodom zahtjeva na temelju članka 263. UFEU-a kojim se traži poništenje, kao prvo, Odluke Komisije C(2021) 2847 *final* od 19. travnja 2021. o prihvaćanju zahtjeva francuskog tijela za tržišno natjecanje za ispitivanje koncentracije radi stjecanja isključive kontrole društva Illumina, Inc. nad društvom Grail, Inc. (predmet COMP/M.10188 – Illumina/Grail), kao drugo, odlukâ Komisije C(2021) 2848 *final*, C(2021) 2849 *final*, C(2021) 2851 *final*, C(2021) 2854 *final* i C(2021) 2855 *final* od 19. travnja 2021. o prihvaćanju zahtjevâ grčkog, belgijskog, norveškog, islandskog i nizozemskog tijela za tržišno natjecanje da se pridruže tom zahtjevu za upućivanje predmeta te, kao treće, Komisijina dopisa od 11. ožujka 2021. kojim se društva Illumina i Grail obavještava o navedenom zahtjevu za upućivanje predmeta,

OPĆI SUD (treće prošireno vijeće),

u sastavu: G. De Baere, predsjednik, V. Kreuschitz (izvjestitelj), U. Öberg, R. Mastroianni i G. Steinfatt, suci,

tajnik: S. Jund, administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 16. prosinca 2021.,

donosi sljedeću

Presudu

Pravni okvir

- 1 Člankom 1. Uredbe Vijeća (EZ) br. 139/2004 od 20. siječnja 2004. o kontroli koncentracija između poduzetnika (Uredba EZ o koncentracijama) (SL 2004., L 24, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 5., str. 73.), naslovljenim „Područje primjene”, predviđa se:

„1. Ne dovodeći u pitanje članak 4. stavak 5. i članak 22., ova se Uredba primjenjuje na sve koncentracije koje su od značaja za cijelu [Uniju], u skladu s definicijom u ovom članku.

2. Koncentracija je od značaja za cijelu [Uniju] ako:

- (a) ukupan prihod svih predmetnih poduzetnika, na svjetskom tržištu premašuje 5 000 milijuna EUR; i
- (b) ukupan prihod unutar [Europske unije], svakog od najmanje dvaju predmetnih poduzetnika premašuje 250 milijuna EUR,

osim ako, svaki od predmetnih poduzetnika, više od dvije trećine svojeg ukupnog prihoda u [Uniji] ostvari u istoj državi članici.

3. Koncentracija, koja ne dosiže pragove iz stavka 2. od značaja je za cijelu [Uniju] ako:
- (a) ukupan prihod svih predmetnih poduzetnika na svjetskom tržištu premašuje 2 500 milijuna EUR;
 - (b) ukupan prihod svih predmetnih poduzetnika u svakoj od najmanje tri države članice premašuje 100 milijuna EUR;
 - (c) ukupan prihod svakog od najmanje dvaju predmetnih poduzetnika, u svakoj od najmanje tri države članice iz točke (b) premašuje 25 milijuna EUR; i
 - (d) ukupan prihod unutar [Unije] svakog od najmanje dvaju predmetnih poduzetnika premašuje 100 milijuna EUR,

osim ako svaki od predmetnih poduzetnika više od dvije trećine svojeg prihoda unutar [Unije] ostvaruje u istoj državi članici.

[...]

- 2 U skladu s člankom 3. stavkom 1. Uredbe br. 139/2004, koncentracija nastaje kada dođe do trajne promjene kontrole uslijed:

- „(a) spajanja dvaju ili više poduzetnika ili dijelova poduzetnika koji su prije bili nezavisni; ili
- (b) stjecanja izravne ili neizravne kontrole nad cijelim ili nad dijelovima jednog ili više drugih poduzetnika od strane jedne ili više osoba koje već kontroliraju najmanje jednog poduzetnika ili od strane jednog ili više poduzetnika, bilo kupnjom vrijednosnih papira ili imovine na temelju ugovora ili na bilo koji drugi način.”

- 3 Člankom 4. Uredbe br. 139/2004 određuje se:

„1. Koncentracije koje su, u smislu ove Uredbe, od značaja za cijelu [Uniju], prijavljuju se [Komisiji] prije njihove provedbe, a nakon zaključivanja ugovora, objave javnog nadmetanja ili stjecanja kontrolnog udjela [...].

2. Koncentraciju u obliku spajanja u smislu članka 3. stavka 1. točke (a) ili stjecanja zajedničke kontrole u smislu članka 3. stavka 1. točke (b), zajednički prijavljuju sudionici u spajanju ili stjecanju zajedničke kontrole. U svim drugim slučajevima prijavu podnosi osoba ili poduzetnik, koji stječe kontrolu nad cijelim poduzetnikom odnosno nad dijelovima jednog ili više poduzetnika.

[...]

4. Prije prijave koncentracije u smislu stavka 1., osobe ili poduzetnici iz stavka 2. mogu obavijestiti Komisiju, putem obrazloženog podneska, da ta koncentracija može značajno utjecati na tržišno natjecanje na tržištu unutar jedne države članice, koje ima sva obilježja posebnog tržišta te bi je stoga dotična država članica trebala u cijelosti ili djelomično ispitati.

Komisija bez odgode prosljeđuje podnesak svim državama članicama. Države članice, koje su navedene u obrazloženom podnesku dužne su se, u roku od 15 radnih dana nakon primitka

podneska, izjasniti prihvaćaju li ili odbijaju zahtjev za upućivanje dotičnog predmeta. Ne donese li određena država članica odluku u navedenom roku, smatra se da prihvaća zahtjev.

Ako se dotična država članica ne protivi zahtjevu, Komisija može odlučiti, ako smatra da takvo posebno tržište postoji i da koncentracija može značajno utjecati na konkurenciju na tom tržištu, da cijeli predmet ili dio predmeta uputi nadležnim tijelima te države članice, s ciljem primjene njezinog nacionalnog prava tržišnog natjecanja.

Odluku o upućivanju predmeta, u skladu s trećim podstavkom, treba donijeti u roku od 25 radnih dana nakon što Komisija primi obrazloženi podnesak. Komisija o svojoj odluci obavještava druge države članice te predmetne osobe ili poduzetnike. Ne donese li Komisija odluku u navedenom roku, smatra se da je donijela odluku o upućivanju predmeta u skladu s podneskom predmetnih osoba ili poduzetnika.

Odluči li Komisija ili ako se, u skladu s trećim i četvrtim podstavkom, smatra da je odlučila uputiti cijeli predmet, ne podnosi se prijava u skladu sa stavkom 1. te se primjenjuje nacionalno pravo tržišnog natjecanja. Članak 9. stavci 6. do 9. primjenjuju se *mutatis mutandis*.

5. U slučaju koncentracije u smislu članka 3., koja nije od značaja za cijelu [Uniju] u smislu članka 1. i koja se može ocijeniti prema nacionalnom pravu tržišnog natjecanja najmanje triju država članica, osobe ili poduzetnici iz stavka 2. mogu, prije prijavljivanja nadležnim tijelima, obavijestiti Komisiju putem obrazloženog podneska, da bi koncentraciju trebala ispitati Komisija.

Komisija bez odgode prosljeđuje podnesak svim državama članicama.

Svaka država članica nadležna za ispitivanje koncentracije prema vlastitom pravu tržišnog natjecanja može, u roku od 15 radnih dana od primitka obrazloženog podneska, izraziti svoje protivljenje zahtjevu za upućivanje predmeta.

Ako najmanje jedna država članica u roku od 15 radnih dana izrazi protivljenje u skladu s trećim podstavkom, odnosni se predmet ne upućuje. Komisija bez odgode obavještava države članice te predmetne osobe odnosno poduzetnike o izraženom protivljenju.

Ako nijedna država članica u roku od 15 radnih dana ne izrazi protivljenje u skladu s trećim podstavkom, smatra se da je ta koncentracija od značaja za cijelu [Uniju] i prijavljuje se Komisiji u skladu sa stavcima 1. i 2. U takvim slučajevima, nijedna država članica ne primjenjuje vlastito pravo tržišnog natjecanja na predmetnu koncentraciju.”

4 Članak 9. Uredbe br. 139/2004 glasi kako slijedi:

„1. Komisija može odlukom, koju bez odgode šalje predmetnim poduzetnicima i nadležnim tijelima drugih država članica, uputiti prijavljenu koncentraciju nadležnim tijelima predmetne države članice u sljedećim okolnostima.

2. U roku od 15 radnih dana nakon primitka primjerka prijave, država članica može, na vlastitu inicijativu ili na poziv Komisije, obavijestiti Komisiju, koja zatim obavještava predmetne poduzetnike o tome da:

(a) pojedina koncentracija prijeti znatnim utjecanjem na tržišno natjecanje na nekom od tržišta u toj državi članici, koje ima sva obilježja posebnog tržišta; ili

(b) pojedina koncentracija utječe na tržišno natjecanje na nekom od tržišta u toj državi članici, koje ima sva obilježja posebnog tržišta, a koje ne predstavlja značajan dio zajedničkog tržišta.

3. Smatra li Komisija da, uzimajući u obzir tržište predmetnih proizvoda ili usluga i zemljopisno mjerodavno tržište u smislu stavka 7., takvo posebno tržište i takva ugroženost postoje, Komisija:

(a) ili sama rješava predmet u skladu s ovom Uredbom; ili

(b) upućuje cijeli predmet ili njegov dio nadležnim tijelima predmetne države članice, kako bi se primijenilo nacionalno pravo tržišnog natjecanja te države članice.

Međutim, ako Komisija smatra da takvo posebno tržište ili ugroženost ne postoje, donosi odluku u tom smislu i upućuje ju mjerodavnoj državi članici, te sama rješava predmet u skladu s ovom Uredbom.

U slučajevima kada pojedina država članica obavještava Komisiju, u skladu sa stavkom 2. točkom (b), da koncentracija utječe na tržišno natjecanje na posebnom tržištu unutar državnog područja te države članice, koje ne čini znatan dio [unutarnjeg] tržišta, Komisija upućuje cijeli predmet ili dio predmeta koji se odnosi na dotično posebno tržište, ako smatra da utjecaj na to posebno tržište postoji.

[...]

5 Članak 22. Uredbe br. 139/2004, naslovljen „Upućivanje Komisiji”, glasi kako slijedi:

„1. Jedna ili više država članica mogu od Komisije zatražiti da ispita svaku koncentraciju definiranu u članku 3., koja nije od značaja za cijelu [Uniju] u smislu članka 1., ali utječe na trgovinu između država članica i prijeti znatnim utjecanjem na tržišno natjecanje na području države članice ili država članica, koje podnose takav zahtjev.

Zahtjev se podnosi najkasnije 15 radnih dana nakon datuma prijave koncentracije ili, ako prijava nije potrebna, nakon što je to na drugi način obznanjeno predmetnoj državi članici.

2. Komisija bez odgode obavještava nadležna tijela država članica i predmetne poduzetnike o svim zahtjevima primljenima u skladu sa stavkom 1.

Svaka druga država članica ima pravo pridružiti se početnom zahtjevu, u roku od 15 radnih dana nakon što Komisija državu obavijesti o početnom zahtjevu.

Svi rokovi pojedinih država članica, koji se odnose na koncentraciju bit će obustavljeni, dok se u skladu s postupkom iz ovog članka ne odluči gdje će se koncentracija ispitivati. Čim pojedina država članica obavijesti Komisiju i predmetne poduzetnike da se ne želi priključiti zahtjevu, obustava rokova za tu državu članicu prestaje.

3. Najkasnije 10 radnih dana nakon isteka roka iz stavka 2., Komisija može donijeti odluku o ispitivanju koncentracije, ako smatra da ona utječe na trgovinu između država članica i prijeti znatnim utjecanjem na tržišno natjecanje na području države članice ili država članica koje podnose zahtjev. Ako u navedenom roku Komisija ne donese odluku, smatra se da je donijela odluku o ispitivanju koncentracije u skladu sa zahtjevom.

Komisija o svojoj odluci obavještava sve države članice i predmetne poduzetnike. Komisija može zatražiti podnošenje prijave u skladu s člankom 4.

Država članica ili države članice koje su podnijele zahtjev, više ne primjenjuju svoje nacionalno zakonodavstvo o tržišnom natjecanju na koncentraciju.

4. Članak 2., članak 4. stavci 2. i 3., članci 5., 6. i 8. do 21. primjenjuju se kada Komisija ispituje koncentraciju u skladu sa stavkom 3. Članak 7. se primjenjuje ako koncentracija nije provedena do datuma, na koji Komisija obavještava predmetne poduzetnike da je podnesen zahtjev.

Ako prijava u skladu s člankom 4. nije potrebna, rok iz članka 10. stavka 1., u kojem se može pokrenuti postupak, počinje s radnim danom, koji slijedi nakon radnog dana na koji Komisija obavijesti predmetne poduzetnike o odluci da ispita koncentraciju u skladu sa stavkom 3.

5. Komisija može obavijestiti jednu ili više država članica kako smatra da određena koncentracija ispunjava mjerila iz stavka 1. U takvim slučajevima Komisija može pozvati dotičnu državu članicu ili države članice da podnesu zahtjev u skladu sa stavkom 1.”

Okolnosti spora

Predmetni poduzetnici i koncentracija

- 6 Tužitelj, Illumina, Inc., nudi rješenja u području genetske i genomske analize sekvenciranjem i putem čipova.
- 7 Illumina je 20. rujna 2020. sklopila sporazum i plan spajanja za stjecanje isključive kontrole nad društvom Grail LLC (prije Grail, Inc.), koje razvija krvne pretrage za rano otkrivanje raka i u kojem je već držala 14,5 % kapitala (u daljnjem tekstu: predmetna koncentracija).
- 8 Illumina i Grail (u daljnjem tekstu: predmetni poduzetnici) objavili su 21. rujna 2020. priopćenje za medije u kojem su najavili tu koncentraciju.

Neprijavljivanje

- 9 Budući da prihod predmetnih poduzetnika nije premašivao relevantne pragove, osobito s obzirom činjenicu da Grail nije ostvarivao prihod ni u jednoj državi članici Europske unije ni drugdje u svijetu, predmetna koncentracija nije bila od značaja za cijelu Uniju, u smislu članka 1. Uredbe br. 139/2004, te stoga nije prijavljena Europskoj komisiji u skladu s člankom 4. stavkom 1. te uredbe.
- 10 Predmetna koncentracija nije prijavljena ni u državama članicama Unije ni u državama strankama Sporazuma o Europskom gospodarskom prostoru (SL 1994., L 1, str. 3.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 106., str. 4.), s obzirom na to da nije obuhvaćena područjem primjene njihovih nacionalnih propisa u području kontrole koncentracija.

Zahtjev za upućivanje predmeta Komisiji

- 11 Komisija je 7. prosinca 2020. primila pritužbu u pogledu predmetne koncentracije. Između Komisije i podnositelja pritužbe održan je 17. prosinca 2020. sastanak u obliku videokonferencije, na kojem je podnositelj pritužbe opisao svoje zabrinutosti u pogledu te koncentracije. Nakon tog sastanka, Komisija je razmijenila dodatne dopise s podnositeljem pritužbe i s njemačkim, austrijskim, slovenskim i švedskim tijelima za tržišno natjecanje, kako bi pojasnila njihovu potencijalnu nadležnost za ispitivanje navedene koncentracije. Bila je u kontaktu i s Competition and Markets Authorityjem (CMA, Tijelo za tržišno natjecanje i tržište, Ujedinjena Kraljevina), koje je također zaprimilo pritužbu. Komisija je donijela privremeni zaključak, prema kojem se u pogledu predmetne koncentracije može podnijeti zahtjev za upućivanje predmeta na temelju članka 22. stavka 1. Uredbe br. 139/2004, osobito s obzirom na to da se Grailova važnost za tržišno natjecanje ne odražava u njegovu prihodu.
- 12 Komisija je 19. veljače 2021. obavijestila države članice o predmetnoj koncentraciji, s jedne strane, time što ju je predstavila nacionalnim tijelima za tržišno natjecanje u okviru radne skupine za koncentracije Europske mreže za tržišno natjecanje i, s druge strane, time što im je poslala dopis u skladu s člankom 22. stavkom 5. Uredbe br. 139/2004 (u daljnjem tekstu: pozivnica). Komisija je u toj pozivnici objasnila razloge zbog kojih je na prvi pogled smatrala da koncentracija ispunjava uvjete predviđene člankom 22. stavkom 1. te uredbe te je pozvala države članice da podnesu zahtjev za upućivanje predmeta na temelju te odredbe. Komisija je zatim razmijenila dopise s određenim nacionalnim tijelima za tržišno natjecanje kako bi se raspravilo o navedenoj pozivnici.
- 13 Porukom elektroničke pošte od 26. veljače 2021., Komisija je kontaktirala tužitelja kako bi mu predložila telefonski razgovor u pogledu predmetne koncentracije. U okviru tog razgovora, koji je održan 4. ožujka 2021., obavijestila je pravne zastupnike svih predmetnih poduzetnika o pozivnici i o mogućnosti podnošenja zahtjeva za upućivanje predmeta na temelju članka 22. stavka 1. Uredbe br. 139/2004.
- 14 Autorité de la concurrence française (Tijelo za tržišno natjecanje, Francuska, u daljnjem tekstu: ACF) zatražilo je 9. ožujka 2021. od Komisije, na temelju članka 22. stavka 1 Uredbe br. 139/2004, da ispita predmetnu koncentraciju (u daljnjem tekstu: zahtjev za upućivanje predmeta).
- 15 Komisija je 10. ožujka 2021., u skladu s člankom 22. stavkom 2. Uredbe br. 139/2004, obavijestila tijela za tržišno natjecanje drugih država članica, kao i Nadzorno tijelo EFTA-e, o zahtjevu za upućivanje predmeta. Komisija je 11. ožujka 2021. također obavijestila predmetne poduzetnike o zahtjevu za upućivanje predmeta, pri čemu ih je podsjetila na to da se predmetna koncentracija ne može provesti dok se i jer se primjenjuje obveza privremene odgode predviđena člankom 7. Uredbe br. 139/2004, u vezi s člankom 22. stavkom 4. podstavkom 1. drugom rečenicom navedene uredbe (u daljnjem tekstu: informativni dopis).
- 16 Dopisima od 24., 26. i 31. ožujka 2021., belgijsko, grčko, islandsko, nizozemsko i norveško tijelo za tržišno natjecanje zatražili su pridruživanje zahtjevu za upućivanje predmeta, u skladu s člankom 22. stavkom 2. Uredbe br. 139/2004 (u daljnjem tekstu: zahtjevi za pridruživanje).
- 17 Predmetni poduzetnici podnijeli su 16. i 29. ožujka 2021. Komisiji očitovanja u kojima se protive zahtjevu za upućivanje predmeta. Tužitelj je 2., 7. i 12. travnja 2021. odgovorio na zahtjeve za pružanje informacija koje mu je Komisija uputila 26. ožujka i 8. travnja 2021.

- 18 Komisija je 31. ožujka 2021. objavila Smjernice o primjeni mehanizma upućivanja iz članka 22. Uredbe [br. 139/2004] na određene kategorije predmeta (SL 2021., C 113, str. 1., u daljnjem tekstu: Smjernice o članku 22.).
- 19 Odlukom od 19. travnja 2021., Komisija je prihvatila zahtjev za upućivanje predmeta (u daljnjem tekstu: pobijana odluka). Odlukama od istog dana, koje se odnose na Belgiju, Grčku, Island, Nizozemsku i Norvešku, također je prihvatila zahtjeve za pridruživanje (u daljnjem tekstu, zajedno s pobijanom odlukom nazvane: pobijane odluke).

Pobijane odluke

Poštovanje roka od 15 radnih dana

- 20 Komisija je smatrala da je zahtjev za upućivanje predmeta od 9. ožujka 2021. bio podnesen u roku od 15 radnih dana predviđenom u članku 22. stavku 1. drugom podstavku Uredbe br. 139/2004 jer je Francuska Republika obaviještena o predmetnoj koncentraciji 19. veljače 2021. u pozivnici (točke 20. i 29. pobijane odluke). Prema Komisijinu mišljenju, ta je pozivnica, koja se temelji na detaljnom ispitivanju, ciljanoj analizi i informacijama koje je pružio podnositelj pritužbe, omogućila Francuskoj Republici da provede prethodno ispitivanje uvjeta predviđenih člankom 22. stavkom 1. Uredbe br. 139/2004 (točke 26. i 28. pobijane odluke).
- 21 Komisija je smatrala i da se zahtjevima za pridruživanje poštovao rok predviđen člankom 22. stavkom 2. drugim podstavkom Uredbe br. 139/2004 jer su Kraljevina Belgija, Helenska Republika, Island, Kraljevina Nizozemska i Kraljevina Norveška podnijeli te zahtjeve 24., 26. i 31. ožujka 2021., odnosno u roku od 15 radnih dana od dana na koji ih je Komisija obavijestila o zahtjevu za upućivanje predmeta svojim dopisom od 10. ožujka 2021. (točke 21. i 22. odluka koje se odnose na Belgiju, Island, Nizozemsku i Norvešku te točke 16. i 17. odluke koja se odnosi na Grčku).

Utjecaj na trgovinu između država članica i prijetnja znatnog utjecaja na tržišno natjecanje

- 22 Komisija je zaključila da predmetna koncentracija, s jedne strane, može utjecati na trgovinu između država članica (točke 39. do 45. pobijane odluke, točke 33. do 39. odluka koje se odnose na Belgiju, Island, Nizozemsku i Norvešku te točke 28. do 34. odluke koja se odnosi na Grčku) i da je, s druge strane, prijetila znatnim utjecajem na tržišno natjecanje na državnim područjima Francuske, Grčke, Islanda, Belgije, Norveške i Nizozemske, kao članica Europskog gospodarskog prostora (EGP) (točke 51. i 80. pobijane odluke, točke 49. i 78. odluke koja se odnosi na Belgiju, točke 41. i 70. odluke koja se odnosi na Grčku, točke 46. i 75. odluka koje se odnose na Island i Norvešku te točke 50. i 79. odluke koja se odnosi na Nizozemsku).

Prikladnost podnošenja zahtjeva za upućivanje predmeta

- 23 Komisija je smatrala da predmetna koncentracija ispunjava kriterije za podnošenje zahtjeva za upućivanje predmeta na temelju članka 22. Uredbe br. 139/2004 (točka 109. pobijane odluke, točka 107. odluke koja se odnosi na Belgiju, točka 99. odluke koja se odnosi na Grčku, točka 104. odluka koje se odnose na Island i Norvešku te točka 108. odluke koja se odnosi na Nizozemsku).

- 24 Na prvom mjestu, Komisija je smatrala da su bili ispunjeni uvjeti navedeni u točki 45. njezine Obavijesti o upućivanju predmeta u području koncentracija (SL 2005., C 56, str. 2., u daljnjem tekstu: Obavijest o upućivanju) (točka 85. pobijane odluke, točka 83. odluke koja se odnosi na Belgiju, točka 75. odluke koja se odnosi na Grčku, točka 80. odluka koje se odnose na Island i Norvešku te točka 84. odluke koja se odnosi na Nizozemsku). Usto, NGS testovi za sekvenciranje raka smatraju se velikim poboljšanjem u borbi protiv raka, koja predstavlja jedan od Komisijinih prioriteta u području zdravstva. Stoga je poželjno dosljedno postupanje s nastojanjima u pogledu istraživanja koja se u tom pogledu ulažu na razini Unije (točka 84. pobijane odluke, točka 82. odluke koja se odnosi na Belgiju, točka 74. odluke koja se odnosi na Grčku, točka 79. odluka koje se odnose na Island i Norvešku te točka 83. odluke koja se odnosi na Nizozemsku).
- 25 Na drugom mjestu, Komisija je podsjetila na to da se u Smjernicama o članku 22. pojašnjava način na koji kriterije navedene u Obavijesti o upućivanju treba primjenjivati u slučajevima u kojima nacionalna tijela nisu nadležna za ispitivanje koncentracije. Prema Komisijinu mišljenju, predmetna koncentracija obuhvaćena je područjem primjene navedenih smjernica jer uključuje stjecanje poduzetnika čija se važnost za tržišno natjecanje ne odražava u njegovu prihodu (točke 86. i 87. pobijane odluke, točke 84. i 85. odluke koja se odnosi na Belgiju, točke 76. i 77. odluke koja se odnosi na Grčku, točke 81. i 82. odluka koje se odnose na Island i Norvešku te točke 85. i 86. odluke koja se odnosi na Nizozemsku).
- 26 Usto, Komisija je navela da predmetna koncentracija nije ni provedena ni prijavljena u drugim državama članicama (točka 88. pobijane odluke, točka 86. odluke koja se odnosi na Belgiju, točka 78. odluke koja se odnosi na Grčku, točka 83. odluka koje se odnose na Island i Norvešku te točka 87. odluke koja se odnosi na Nizozemsku).
- 27 Na trećem mjestu, Komisija je ispitala argumente predmetnih poduzetnika u pogledu poštovanja općih načela prava Unije i prava obrane (točka 89. pobijane odluke, točka 87. odluke koja se odnosi na Belgiju, točka 79. odluke koja se odnosi na Grčku, točka 84. odluka koje se odnose na Island i Norvešku te točka 88. odluke koja se odnosi na Nizozemsku).
- 28 Kao prvo, što se tiče njezine nadležnosti, smatrala je da se člankom 22. Uredbe br. 139/2004 državama članicama omogućuje da je zatraže da joj se uputi predmet koncentracije „za koji nisu nadležne”, ako su ispunjeni zakonski uvjeti navedeni u toj odredbi. Kao što se na to podsjeća u Smjernicama o članku 22., taj zaključak proizlazi iz doslovnog tumačenja navedene odredbe te ga potvrđuju njegov zakonodavni nastanak, svrha, općenita struktura i kontekstualno tumačenje Uredbe br. 139/2004, kao i Komisijina praksa.
- 29 Konkretno, člankom 22. Uredbe br. 139/2004, u kojem se iscrpno navode pravni uvjeti koje trebaju ispuniti zahtjevi za upućivanje predmeta, ne zahtijeva se da „država članica koja podnosi takav zahtjev ima nadležnost za ispitivanje predmetne koncentracije”, nego se njime izričito i implicitno priznaje da taj zahtjev može podnijeti država članica u kojoj nije potrebna prijava predmetne koncentracije. Komisija je podsjetila na to da je, od donošenja Uredbe Vijeća (EEZ) br. 4064/89 od 21. prosinca 1989. o kontroli koncentracije između poduzetnika (SL 1989., L 395, str. 1.), cilj bio da joj se omogući kontrola koncentracija koje mogu prouzročiti protutržišnu štetu na unutarnjem tržištu i koje ne mogu ispitati tijela država članica. Usko tumačenje članka 22. Uredbe br. 139/2004 može dovesti do sprečavanja kontrole takvih koncentracija i njihovih prekograničnih učinaka. Država članica koja nema sustav kontrole koncentracija već je mogla zatražiti da se Komisiji uputi predmet na temelju Uredbe br. 4064/89, kao što se to potvrđuje presudom od 15. prosinca 1999., Kesko/Komisija (T-22/97, EU:T:1999:327). Komisija je podsjetila na to da je prihvatila da se države članice koje nemaju sustav kontrole koncentracija

pridruže zahtjevu za upućivanje predmeta druge države članice. Prema njezinu mišljenju, da je zakonodavac Unije želio ograničiti područje primjene članka 22. Uredbe br. 139/2004 isključivanjem takvih država članica, mogao je primijeniti isti kriterij tržišnog natjecanja kao što je onaj koji se predviđa člankom 4. stavkom 5. te uredbe (točka 90. pobijane odluke, točka 88. odluke koja se odnosi na Belgiju, točka 80. odluke koja se odnosi na Grčku, točka 85. odluka koje se odnose na Island i Norvešku te točka 89. odluke koja se odnosi na Nizozemsku).

- 30 Kao drugo, što se tiče načela supsidijarnosti, koje se navodi u uvodnoj izjavi 8. Uredbe br. 139/2004, Komisija je podsjetila na to da je zakonodavac Unije odlučio da joj se predmet koncentracije može uputiti u skladu s uvjetima predviđenima člankom 22. navedene uredbe. Načelo supsidijarnosti primjenjuje se samo u područjima koja nisu obuhvaćena isključivom nadležnosti Unije, kad je riječ o tome da se utvrdi da države članice ne mogu u dovoljnoj mjeri provesti predloženu mjeru. Međutim, u nedostatku nadležnosti, države članice ne mogu provesti ispitivanje predmetne koncentracije (točka 92. pobijane odluke, točka 90. odluke koja se odnosi na Belgiju, točka 82. odluke koja se odnosi na Grčku, točka 87. odluka koje se odnose na Island i Norvešku te točka 91. odluke koja se odnosi na Nizozemsku).
- 31 Kao treće, što se tiče zaštite legitimnih očekivanja predmetnih poduzetnika, Komisija je istaknula da je uvijek postojalo pravo država članica da joj na temelju članka 22. Uredbe br. 139/2004 upute predmete koncentracije koje nije potrebno prijaviti u tim državama. Njezina ranija praksa, kojom se nastojalo odvratiti te nenadležne države članice od podnošenja zahtjeva za upućivanje predmeta, ne znači da je isključila primjenu te odredbe na sve buduće predmete. Naprotiv, to je pravo izričito potvrđeno u njezinoj Bijeloj knjizi: Prema učinkovitijoj kontroli koncentracija u EU-u (COM(2014) 449 završna verzija od 9.7.2014.) (u daljnjem tekstu: Bijela knjiga iz 2014.). Komisija je smatrala da nije dala nikakvo precizno, bezuvjetno i dosljedno jamstvo kojim se isključuju određeni budući zahtjevi za upućivanje predmeta. U svojem govoru od 11. rujna 2020., ni Komisijina potpredsjednica nije pružila takva jamstva, nego je navela da je korisno promijeniti tu raniju praksu i da do te promjene neće doći od danas do sutra (točka 94. pobijane odluke, točka 92. odluke koja se odnosi na Belgiju, točka 84. odluke koja se odnosi na Grčku, točka 89. odluka koje se odnose na Island i Norvešku te točka 93. odluke koja se odnosi na Nizozemsku).
- 32 Kao četvrto, što se tiče pravne sigurnosti, Komisija je smatrala da su vrijeme koje je proteklo od najave predmetne koncentracije i mogući negativni učinci za predmetne poduzetnike bili poništeni potencijalno znatnim negativnim učincima te koncentracije na tržišno natjecanje, koje je potrebno ispitati (točka 100. pobijane odluke, točka 98. odluke koja se odnosi na Belgiju, točka 90. odluke koja se odnosi na Grčku, točka 95. odluka koje se odnose na Island i Norvešku te točka 99. odluke koja se odnosi na Nizozemsku).
- 33 Naime, potencijalni utjecaj predmetne koncentracije na tržišno natjecanje na unutarnjem tržištu i na europske potrošače na prvi je pogled znatan. Komisija je istaknula da je za tu koncentraciju saznala u prosincu 2020. u okviru pritužbe. Odmah je ispitala okolnosti tog slučaja te je, nakon što je obaviještena o tome da ta koncentracija ne premašuje relevantne pragove nijedne države članice, tim državama poslala pozivnicu. Usto, s obzirom na činjenicu da se predmetna koncentracija nije mogla provesti zbog postupka koji je bio u tijeku pred američkim sudovima, utjecaj proteka vremena na predmetne poduzetnike bio je ograničen (točke 97. do 99. pobijane odluke, točke 95. do 97. odluke koja se odnosi na Belgiju, točke 87. do 89. odluke koja se odnosi na Grčku, točke 92. do 94. odluka koje se odnose na Island i Norvešku te točke 96. i 98. odluke koja se odnosi na Nizozemsku).

- 34 Kao peto, što se tiče načela proporcionalnosti, Komisija je smatrala da se strogo tumačenje koje su predložili predmetni poduzetnici protivu tekstu članka 22. Uredbe br. 139/2004, kao i svrsi i općoj strukturi te odredbe. Njezina je ocjena bila u skladu s tim načelom jer se njome osobito uzelo u obzir je li predmetna koncentracija već provedena, je li bila prijavljena u jednoj ili više država članica koje nisu zatražile njezino upućivanje te podrazumijeva li cilj „značajnog konkurentskog potencijala” koji se ne odražava u njezinu prihodu. Komisija je u biti pojasnila da, među brojnim koncentracijama koje nisu od značaja za cijelu Uniju u smislu članka 1. Uredbe br. 139/2004, samo neke od njih, s jedne strane, ispunjavaju uvjete predviđene člankom 22. navedene uredbe te se, s druge strane, mogu smatrati primjerenima za upućivanje predmeta u skladu sa Smjernicama o članku 22. Takvi se predmeti stoga mogu smatrati iznimnima (točke 102. i 103. pobijane odluke, točke 100. i 101. odluke koja se odnosi na Belgiju, točke 92. i 93. odluke koja se odnosi na Grčku, točke 97. do 98. odluka koje se odnose na Island i Norvešku te točke 101. i 102. odluke koja se odnosi na Nizozemsku).
- 35 Kao šesto, Komisija je odbila kao neosnovane argumente predmetnih poduzetnika prema kojima su povrijeđena njihova prava na saslušanje te načela pravičnosti i dobre uprave. Naglasila je da je 26. veljače 2021., odnosno prije zaprimanja zahtjeva za upućivanje predmeta, obavijestila tužitelja o tome da je poslala pozivnicu. Stoga je Komisija smatrala da je njezin pristup bio u skladu s točkom 27. Smjernica o članku 22., u skladu s kojom, ako je zahtjev za upućivanje predmeta u razmatranju, Komisija u najkraćem roku obavješćuje stranke u transakciji. Cilj te točke uostalom je istaknuti potencijalnu obvezu privremene odgode koncentracije. Usto, Komisija je pravodobno obavijestila predmetne poduzetnike o zahtjevu za upućivanje predmeta, koji im je prosljeđen ubrzo nakon njegova zaprimanja (točke 104. do 108. pobijane odluke, točke 102. do 106. odluke koja se odnosi na Belgiju, točke 94. do 98. odluke koja se odnosi na Grčku, točke 99. do 103. odluka koje se odnose na Island i Norvešku te točke 103. do 107. odluke koja se odnosi na Nizozemsku).

Postupak i zahtjevi stranaka

- 36 Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 28. travnja 2021. tužitelj je pokrenuo ovaj postupak.
- 37 Zasebnim aktom koji je istog dana podnio tajništvu Općeg suda, tužitelj je zatražio da se o podnesenoj tužbi odluči u ubrzanom postupku, u skladu s člancima 151. i 152. Poslovnika Općeg suda. Odlukom od 3. lipnja 2021. Opći sud prihvatio je taj zahtjev.
- 38 Aktom podnesenim tajništvu Općeg suda 7. lipnja 2021., društvo Grail, Inc. zatražilo je intervenciju u ovom postupku u potporu tužiteljevom zahtjevu. Rješenjem od 2. srpnja 2021., predsjednik trećeg proširenog vijeća Općeg suda odobrio je tu intervenciju. Mjerom upravljanja postupkom od istog dana, društvu Grail, Inc. odobreno je da podnese intervencijski podnesak u skladu s člankom 154. stavkom 3. Poslovnika, u vezi s člankom 145. stavkom 1. i člankom 89. stavkom 3. točkom (b) Poslovnika.
- 39 Na prijedlog trećeg vijeća, Opći sud odlučio je, u skladu s člankom 28. Poslovnika, predmet uputiti proširenom sastavu suda.
- 40 Aktima podnesenim tajništvu Općeg suda 22. lipnja, 6. srpnja, 21. srpnja, odnosno 29. srpnja 2021., Kraljevina Nizozemska, Francuska Republika, Helenska Republika i Nadzorno tijelo EFTA-e zatražili su intervenciju u ovom postupku u potporu Komisijinu zahtjevu. Odlukama od 12. i 22. srpnja, kao i 6. kolovoza 2021., te rješenjem od 25. kolovoza 2021.,

predsjednik trećeg proširenog vijeća Općeg suda odobrio je te intervencije. Mjerama upravljanja postupkom od 16. srpnja, 23. srpnja, 13. kolovoza, odnosno 25. kolovoza 2021., Kraljevini Nizozemskoj, Francuskoj Republici, Helenskoj Republici i Nadzornom tijelu EFTA-e odobreno je da podnesu intervencijski podnesak u skladu s člankom 154. stavkom 3. Poslovnika, u vezi s člankom 145. stavkom 1. i člankom 89. stavkom 3. točkom (b) Poslovnika.

- 41 Aktom podnesenim tajništvu Općeg suda 13. kolovoza 2021., društvo Computer & Communications Industry Association zatražilo je intervenciju u ovom postupku u potporu tužiteljevu zahtjevu. Rješenjem od 6. listopada 2021., predsjednik trećeg proširenog vijeća Općeg suda odbio je taj zahtjev za intervenciju.
- 42 Aktom podnesenim tajništvu Općeg suda 18. kolovoza 2021., tužitelj je obavijestio Opći sud o tome da je istog dana stekao sve udjele u društvu Grail, Inc. te da je pritom sklopio sporazum o odvajanju imovine.
- 43 Aktom podnesenim tajništvu Općeg suda 5. listopada 2021., tužitelj je podnio zahtjev za određivanje mjera upravljanja postupkom. Komisija se 19. listopada 2021. očitovala o tom zahtjevu. Tužitelj je 29. listopada 2021. odgovorio na navedena Komisijina očitovanja.
- 44 Intervenijenti su podnijeli podneske u za to određenim rokovima.
- 45 Komisija je 7. listopada 2021. zatražila da se Grailu oduzme status intervenijenta. Tužitelj, Helenska Republika i Grail podnijeli su 3. i 4. studenoga 2021. očitovanja o tom zahtjevu.
- 46 Budući da su dva člana vijeća napustila službu te da je izabran novi predsjednik vijeća, odlukom od 19. listopada 2021. i u skladu s člankom 17. stavkom 2. Poslovnika, u vezi s člankom 27. stavkom 5. Poslovnika, predsjednik trećeg vijeća odredio je druga dva suca kako bi se popunio sastav suda.
- 47 Opći sud (treće prošireno vijeće) odlučio je 11. studenoga 2021. otvoriti usmeni dio postupka.
- 48 Istog je dana Opći sud, u okviru mjera upravljanja postupkom na temelju članka 89. stavka 3. točaka (a) i (b) Poslovnika, Komisiji postavio pisana pitanja o određenim aspektima spora. Komisija je na ta pitanja odgovorila u za to određenom roku.
- 49 Aktom podnesenim tajništvu Općeg suda 6. prosinca 2021., tužitelj je podnio zahtjev za određivanje mjera upravljanja postupkom. Komisija, Nadzorno tijelo EFTA-e, Grail, Francuska Republika i Kraljevina Nizozemska podnijeli su 9. i 10. prosinca 2021. očitovanja o tom zahtjevu.
- 50 Na raspravi održanoj 16. prosinca 2021. saslušana su izlaganja stranaka i njihovi odgovori na usmena pitanja koja je postavio Opći sud.
- 51 Tužitelj, kojeg podupire Grail, od Općeg suda zahtijeva da:
 - poništi pobijane odluke i informativni dopis;
 - naloži Komisiji snošenje troškova;

- 52 Komisija, koju podupiru Nadzorno tijelo EFTA-e, Helenska Republika, Francuska Republika i Kraljevina Nizozemska, od Općeg suda zahtijeva da:
- odbaci tužbu kao nedopuštenu;
 - podredno, odbaci tužbu kao djelomično očito nedopuštenu i odbije je kao djelomično neosnovanu;
 - naloži tužitelju snošenje troškova.

Pravo

Zahtjev za oduzimanje Grailova statusa intervenijenta

- 53 Komisija, koju podupire Helenska Republika, u biti tvrdi da je, nakon tužiteljeva dopisa od 18. kolovoza 2021. u kojem je obavijestio Opći sud da je istog dana stekao sve udjele u društvu Grail, Inc. (vidjeti točku 42. ove presude), to društvo postalo Grail LLC, odnosno novi subjekt nad kojim tužitelj ima potpunu kontrolu, tako da je Grail izgubio status intervenijenta koji mu je odobren rješenjem od 2. srpnja 2021. (vidjeti točku 38. ove presude). Stoga je s gospodarskog i pravnog stajališta intervencija izgubila svrhu te se interesi društva Grail LLC sada poklapaju s interesima tužitelja koji ih u potpunosti zastupa u okviru ovog postupka. Budući da Grail LLC nije poslao novi zahtjev za intervenciju u roku predviđenom u članku 143. stavku 1. Poslovnika, Komisija zaključuje da Grailu treba formalno oduzeti status intervenijenta.
- 54 Tužitelj i Grail osporavaju Komisijine argumente, uzimajući u obzir da je Grail LLC pravni sljednik društva Grail Inc., čiji pravni interes za ishod ovog postupka i dalje postoji. Prema riječima same Komisije, Grail LLC je subjekt koji je odvojen, neovisan i samostalan u odnosu na tužitelja te izvršava zasebne transakcije i provodi zasebnu strategiju pod neovisnom upravom.
- 55 S jedne strane, dovoljno je istaknuti da je Grail LLC pravna osoba, na temelju prava društava Sjedinjenih Američkih Država, koje je pravni sljednik društva Grail, Inc. Stoga je u skladu s ustaljenom sudskom praksom (vidjeti u tom smislu presudu od 21. ožujka 2012., Marine Harvest Norway i Alasker Fjordbruk/Vijeće, T-113/06, neobjavljenu, EU:T:2012:135, t. 24. do 33.), Grail LLC 18. kolovoza 2021. naslijedio Grail, Inc. kao njegov univerzalni sljednik.
- 56 U tom pogledu, već je presuđeno da tužbu za poništenje koju je podnijela pravna osoba može nastaviti univerzalni sljednik te osobe, osobito u slučaju da ta pravna osoba prestane postojati kad se sva njezina prava i obveze prenesu na novog vlasnika, pri čemu je navedeni univerzalni sljednik nužno punopravno zamijenio svojeg prethodnika (vidjeti u tom smislu presudu od 21. ožujka 2012., Marine Harvest Norway i Alsaker Fjordbruk/Vijeće, T-113/06, neobjavljenu, EU:T:2012:135, t. 28. i navedenu sudsku praksu).
- 57 S druge strane, iako je točno da je Grail LLC u cijelosti pod kontrolom tužitelja, on je ipak zaseban pravni subjekt koji može biti stranka u sudskom postupku i može opravdati pravni interes za ishod postupka u skladu s člankom 40. drugim stavkom Statuta Suda Europske unije, u vezi s člankom 53. prvim stavkom navedenog statuta. To vrijedi tim više jer je tužitelj sklopio sporazum o odvajanju imovine (vidjeti točku 42. ove presude) i jer je Komisija Odlukom C(2021) 7675 *final* od 29. listopada 2021. (predmet COMP/M.10493 – Illumina/Grail), donijela privremene mjere na

temelju članka 8. stavka 5. točke (a) Uredbe br. 139/2004, kojima se zahtijeva da se Grail LLC zadrži kao subjekt koji je odvojen, neovisan i samostalan u odnosu na tužitelja te izvršava zasebne transakcije i provodi zasebnu strategiju pod neovisnom upravom.

- 58 Iz toga proizlazi da je, u okviru ovog spora, u svojstvu univerzalnog sljednika, Grail LLC zamijenio Grail, Inc. kao intervenijent na kojeg se primjenjuje izreka rješenja predsjednika trećeg proširenog vijeća Općeg suda od 2. srpnja 2021. (vidjeti točku 38. ove presude). U tom pogledu, valja pojasniti da Grail LLC, kao druga strana u predmetnoj koncentraciji, zadržava svoj pravni interes za ishod postupka na istom temelju kao i njegov pravni prednik Grail, Inc. (vidjeti u tom smislu i po analogiji presudu od 21. ožujka 2012., Marine Harvest Norway i Alasker Fjordbruk/Vijeće, T-113/06, neobjavljenu, EU:T:2012:135, t. 30.).
- 59 Stoga treba odbiti Komisijin zahtjev da se Grailu oduzme status intervenijenta.

Dopuštenost

- 60 Komisija, koju podupiru Helenska Republika i Francuska Republika, tvrdi da je ova tužba nedopuštena a da pritom formalno ne ističe prigovor nedopuštenosti na temelju članka 130. stavka 1. Poslovnika. Kao prvo, ističe da zahtjev za upućivanje predmeta nije Komisijin akt, kao drugo, da je informativni dopis zamijenjen pobijanom odlukom i, kao treće, da pobijane odluke predstavljaju pripreme akte čije se nezakonitosti mogu istaknuti u okviru tužbe podnesene protiv konačne odluke o predmetnoj koncentraciji.
- 61 Tužitelj, kojeg podupire Grail, smatra da je ova tužba dopuštena.
- 62 Kao prvo, što se tiče zahtjeva za upućivanje predmeta, iz skraćene verzije tužbe, osobito iz izostavljanja iz njezine točke 214. dijela tužbenog zahtjeva koji se odnosi na taj zahtjev za upućivanje predmeta, proizlazi da u okviru ovog ubrzanog postupka taj zahtjev nije predmet tužbe. Stoga su Komisijini argumenti o tom zahtjevu bespredmetni te ih treba odbiti.
- 63 Kao drugo, kad je riječ o pobijanim odlukama, valja podsjetiti na to da se, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, aktima koji se mogu pobijati u smislu članka 263. UFEU-a smatraju sve odredbe koje su donijele institucije Unije, neovisno o njihovom obliku, čija je svrha proizvesti obvezujuće pravne učinke (presude od 13. veljače 2014., Mađarska/Komisija, C-31/13 P, EU:C:2014:70, t. 54.; od 25. listopada 2017., Rumunjska/Komisija, C-599/15 P, EU:C:2017:801, t. 47. i od 22. travnja 2021., thyssenkrupp Electrical Steel i thyssenkrupp Electrical Steel Ugo/Komisija, C-572/18 P, EU:C:2021:317, t. 46.).
- 64 Kako bi se utvrdilo proizvodi li pobijani akt obvezujuće pravne učinke, valja razmotriti njegovu bit. Te obvezujuće pravne učinke treba ocijeniti s obzirom na objektivne kriterije poput sadržaja tog akta, uzimajući u obzir, prema potrebi, kontekst njegova donošenja i ovlasti institucije koja ga je donijela (vidjeti u tom smislu presude od 13. veljače 2014., Mađarska/Komisija, C-31/13 P, EU:C:2014:70, t. 55.; od 25. listopada 2017., Rumunjska/Komisija, C-599/15 P, EU:C:2017:801, t. 48. i od 22. travnja 2021., thyssenkrupp Electrical Steel i thyssenkrupp Electrical Steel Ugo/Komisija, C-572/18 P, EU:C:2021:317, t. 48.).

- 65 U slučaju tužbe za poništenje koju podnosi fizička ili pravna osoba, potrebno je da obvezujući pravni učinci pobijanog akta utječu na interese tužitelja, mijenjajući na bitan način njegov pravni položaj (vidjeti u tom smislu presude od 13. listopada 2011., *Deutsche Post i Njemačka/Komisija*, C-463/10 P i C-475/10 P, EU:C:2011:656, t. 37. te od 25. veljače 2021., *VodafoneZiggo Group/Komisija*, C-689/19 P, EU:C:2021:142, t. 48. i navedenu sudsku praksu).
- 66 Stoga su akti koje je moguće pobijati načelno mjere koje konačno utvrđuju stajalište institucije na kraju upravnog postupka i čija je svrha proizvoditi obvezujuće pravne učinke koji mogu utjecati na tužiteljeve interese, isključujući međumjere čiji je cilj pripremiti konačnu odluku, a koje nemaju takve učinke. Slijedom toga, međumjere kojima se izražava procjena institucije i čiji je cilj priprema konačne odluke načelno nisu akti protiv kojih se može podnijeti tužba za poništenje (vidjeti presudu od 6. svibnja 2021., *ABLV Bank i dr./ESB*, C-551/19 P i C-552/19 P, EU:C:2021:369, t. 39. i navedenu sudsku praksu).
- 67 U ovom slučaju, pobijane odluke donesene su u skladu s člankom 22. stavkom 3. prvim podstavkom Uredbe br. 139/2004. Iz te odredbe proizlazi da Komisijino ispitivanje koncentracije na temelju tog članka ima oblik odluke. Međutim, u skladu s prvom rečenicom članka 288. četvrtog stavka UFEU-a, „odluka je u cijelosti obvezujuća”. Stoga je zakonodavac Unije imao namjeru učiniti te odluke obvezujućima (vidjeti u tom smislu i po analogiji presudu od 13. listopada 2011., *Deutsche Post i Njemačka/Komisija*, C-463/10 P i C-475/10 P, EU:C:2011:656, t. 44.).
- 68 Također valja istaknuti da je u pobijanim odlukama predmetna koncentracija obuhvaćena područjem primjene Uredbe br. 139/2004, iako nije od značaja za cijelu Uniju u smislu njezina članka 1., tako da ta uredba nije automatski primjenjiva. Konkretno, u pobijanim se odlukama na tu koncentraciju, u skladu s člankom 22. stavkom 4. prvim podstavkom navedene uredbe, primjenjuje članak 2., članak 4. stavci 2. i 3. te članci 5., 6. i 8. do 21. iste uredbe, kojima se utvrđuju kriteriji za ocjenu navedene koncentracije, Komisijine ovlasti za odlučivanje, kao i postupak i eventualne kazne. Isto tako, obveza privremene odgode, predviđena člankom 7. Uredbe br. 139/2004, primjenjiva je na predmetnu koncentraciju u skladu s člankom 22. stavkom 4. prvim podstavkom drugom rečenicom te uredbe te se njome sprečava provedba te koncentracije sve dok se ne proglasi usklađenom s unutarnjim tržištem.
- 69 Suprotno tomu, kao što to tvrdi tužitelj, da pobijane odluke ne postoje, Komisija ne bi ispitala predmetnu koncentraciju u okviru Uredbe br. 139/2004 niti bi ta koncentracija podlijegala ograničenjima i potencijalnim kaznama na temelju te uredbe, uključujući obvezu privremene odgode, nego bi se mogla odmah provesti u Uniji.
- 70 Stoga, s obzirom na činjenicu da svaka odluka koja dovodi do promjene pravnog sustava koji se primjenjuje na ispitivanje koncentracije može utjecati na pravnu situaciju sudionika predmetne koncentracije, pobijane odluke proizvode obvezujuće pravne učinke u odnosu na tužitelja koji mogu utjecati na njegove interese, mijenjajući na bitan način njegovu pravnu situaciju (vidjeti u tom smislu presudu od 30. rujna 2003., *Cableuropa i dr./Komisija*, T-346/02 i T-347/02, EU:T:2003:256, t. 61. i 64.).
- 71 Usto, s obzirom na to da se pobijanim odlukama okončava postupak upućivanja predmeta koji se pokreće zahtjevom za upućivanje predmeta na temelju članka 22. stavka 1. Uredbe br. 139/2004 i koji u skladu sa stavkom 2. tog članka omogućuje da se podnesu zahtjevi za pridruživanje, tim se pobijanim odlukama konačno utvrđuje Komisijino stajalište o upućivanju predmeta koncentracije o kojoj je riječ. Naime, Komisija je u tim odlukama prihvatila navedene zahtjeve, uzimajući u obzir

očitovanja predmetnih poduzetnika, te je, slijedom toga, odlučila ispitati predmetnu koncentraciju. U skladu s postupkom predviđenim člankom 22. Uredbe br. 139/2004, time je utvrđeno mjesto ispitivanja koncentracije, što dovodi do prijenosa nadležnosti za to ispitivanje na Komisiju (vidjeti točke 68. do 70. ove presude). Konačnu i neopozivu prirodu navedenih odluka potvrđuje, s jedne strane, rok od 10 radnih dana, predviđen stavkom 3. prvim podstavkom prvom rečenicom navedenog članka, u okviru kojeg je Komisija dužna donijeti odluku o upućivanju predmeta i, s druge strane, činjenicom da bi se, u slučaju da se ne zauzme stajalište, u skladu s tom odredbom, smatralo da je donijela takvu odluku o ispitivanju.

- 72 Stoga pobijane odluke okončavaju postupak upućivanja predmeta na temelju članka 22. Uredbe br. 139/2004, koji čini zaseban postupak, različit od onog koji Komisiji omogućuje da odluči o odobrenju ili zabrani koncentracije (vidjeti u tom smislu presude od 11. studenoga 1981., IBM/Komisija, 60/81, EU:C:1981:264, t. 11. i od 22. travnja 2021., thyssenkrupp Electrical Steel i thyssenkrupp Electrical Steel Ugo/Komisija, C-572/18 P, EU:C:2021:317, t. 49.).
- 73 Suprotno onomu što smatraju Komisija i Helenska Republika, pobijane odluke nisu usporedive s odlukom o pokretanju službenog postupka ispitivanja na temelju članka 6. stavka 1. točke (c) Uredbe br. 139/2004. Naime, budući da postupak kontrole koncentracija uključuje dvije faze, odluka donesena na temelju te odredbe ne predstavlja krajnji završetak postupka kontrole niti se njome određuje konačna odluka na temelju članka 8. te uredbe. Stoga je odluka na temelju članka 6. stavka 1. točke (c) navedene uredbe pripremna mjera čiji je jedini cilj pokretanje istrage namijenjene utvrđivanju elemenata koji Komisiji trebaju omogućiti da u konačnoj odluci odluči o usklađenosti koncentracije s unutarnjim tržištem (vidjeti u tom smislu rješenja od 31. siječnja 2006., Schneider Electric/Komisija, T-48/03, EU:T:2006:34, t. 79. i od 27. studenoga 2017., HeidelbergCement/Komisija, T-902/16, neobjavljeno, EU:T:2017:846, t. 18., 21. i 22. i navedenu sudsku praksu). Suprotno tomu, pobijane odluke nisu obuhvaćene kontekstom ispitivanja usklađenosti predmetne koncentracije s unutarnjim tržištem, nego se u njima donosi konačna odluka o upućivanju predmeta te koncentracije, kojom se okončava zaseban postupak predviđen člankom 22. iste uredbe (vidjeti točke 71. i 72. ove presude). U tim je odlukama Komisija iznijela razloge zbog kojih je smatrala da su ispunjeni uvjeti predviđeni tim člankom te je prihvatila zahtjeve za upućivanje predmeta i pridruživanje, što dovodi do toga da se navedena koncentracija obuhvaća područjem primjene Uredbe br. 139/2004 (vidjeti točku 68. ove presude). Stoga navedene odluke ne predstavljaju međumjere kojima se priprema odluka o meritumu, nego se njima utvrđuje Komisijino konačno stajalište o zahtjevu za upućivanje predmeta.
- 74 Osim toga, ova tužba ne obvezuje sud Unije da iznese ocjenu o Komisijinu privremenom stajalištu, kao ni o pitanjima o kojima Komisija još nije imala priliku iznijeti stajalište, tako da ne može imati za posljedicu da se unaprijed raspravlja o meritumu kao i miješanje različitih stadija upravnog i sudskog postupka (vidjeti u tom smislu presude od 11. studenoga 1981, IBM/Komisija, 60/81, EU:C:1981:264, t. 20.; od 13. listopada 2011., Deutsche Post i Njemačka/Komisija, C-463/10 P i C-475/10 P, EU:C:2011:656, t. 51. i od 15. ožujka 2017., Stichting Woonpunt i dr./Komisija, C-415/15 P, EU:C:2017:216, t. 45.). Konkretno, ta tužba ne može navesti Opći sud da odluči o pitanju usklađenosti predmetne koncentracije s unutarnjim tržištem, koja će biti predmet postupka ispitivanja predviđenog člankom 6. Uredbe br. 139/2004, nego isključivo o zakonitosti prihvaćanja zahtjeva za upućivanje predmeta i pokretanja postupka pred Komisijom na temelju članka 22. Uredbe br. 139/2004, kao i o promjeni primjenjivog pravnog sustava do kojeg ona dovodi (vidjeti u tom smislu i po analogiji presudu od 13. listopada 2011., Deutsche Post i Njemačka/Komisija, C-463/10 P i C-475/10 P, EU:C:2011:656, t. 52.).

- 75 U svakom slučaju, čak i ako treba smatrati da su pobijane odluke međuakti koji prethode odluci kojom se okončava postupak ispitivanja pokrenut na temelju članka 6. Uredbe br. 139/2004, valja podsjetiti na to da međuakt koji proizvodi samostalne pravne učinke može biti predmet tužbe za poništenje ako se nezakonitost koju taj akt sadržava ne može otkloniti podnošenjem pravnog sredstva protiv konačne odluke čija je on pripremna faza (presuda od 3. lipnja 2021., Mađarska/Parlament, C-650/18, EU:C:2021:426, t. 46.). Međutim, suprotno onomu što tvrdi Komisija, s obzirom na to da pobijane odluke dovode do primjene Uredbe br. 139/2004 na predmetnu koncentraciju i da, konkretno, primjena članka 7. Uredbe br. 139/2004, u vezi s njezinim člankom 22. stavkom 4. prvim podstavkom drugom rečenicom, ima suspenzivan učinak (vidjeti točku 68. ove presude), tužbom za poništenje protiv odluke kojom se okončava postupka ispitivanja pokrenut na temelju članka 6. Uredbe br. 139/2004 ne omogućuje se uklanjanje posljedica kašnjenja u provedbi predmetne koncentracije zbog poštovanja te obveze privremene odgode. Stoga se tužba za poništenje može odnositi na pobijane odluke.
- 76 Slijedom toga, pobijane odluke predstavljaju akte koji se mogu pobijati u smislu članka 263. UFEU-a.
- 77 Taj zaključak ne može se dovesti u pitanje Komisijinom argumentacijom koja se temelji na presudi od 15. prosinca 1999., Kesko/Komisija (T-22/97, EU:T:1999:327). Naime, kao prvo, Opći sud u toj presudi nije odlučio o tome predstavlja li odluka kojom se prihvaća zahtjev za upućivanje predmeta koji je podnijela država članica akt koji se može pobijati. Kao drugo, također nije bilo potrebno uzeti u obzir obvezujuće pravne učinke takve odluke jer se navedena presuda odnosila, kao što to priznaje sama Komisija, na tužbu protiv odluke o meritumu, odnosno na proglašenje neusklađenosti s unutarnjim tržištem na temelju članka 8. stavka 3. Uredbe br. 4064/89, kojim je trajno spriječena provedba predmetne koncentracije. Kao treće, u predmetu u kojem je donesena presuda od 15. prosinca 1999., Kesko/Komisija (T-22/97, EU:T:1999:327), na povredu članka 22. te uredbe pozvalo se u svrhu osporavanja Komisijine nadležnosti za pokretanje postupka na temelju članka 6. stavka 1. točke (c) navedene uredbe te se taj predmet odnosio na to je li Komisija u dovoljnoj mjeri provjerila je li zahtjev za upućivanje predmeta podnijela država članica. Tako se u toj presudi odgovorilo na specifično pitanje koje nije usporedivo s onim koje se postavlja u ovom slučaju.
- 78 Slijedom toga, ova je tužba dopuštena u dijelu u kojem se odnosi na pobijane odluke.
- 79 Na trećem mjestu, što se tiče informativnog dopisa, valja podsjetiti na to da su njime predmetni poduzetnici obaviješteni o zahtjevu za upućivanje predmeta, u skladu s člankom 22. stavkom 2. prvim podstavkom Uredbe br. 139/2004. Točno je da ta informacija, na temelju članka 22. stavka 4. prvog podstavka te uredbe, stvara obvezu privremene odgode predviđenu člankom 7. navedene uredbe. Međutim, kao što to pravilno tvrdi Komisija, navedenim dopisom ipak se ne utvrđuje njezino konačno stajalište o ispitivanju predmetne koncentracije te ta koncentracija ne podliježe konačno navedenoj obvezi, nego isključivo privremeno, kako bi se zaštitio koristan učinak eventualne odluke o upućivanju predmeta. Naime, u ovom su slučaju nakon tog dopisa donesene pobijane odluke, kojima je Komisija prihvatila zahtjeva za upućivanje predmeta te je time predmetna koncentracija konačno obuhvaćena područjem primjene te uredbe, uključujući obvezu privremene odgode (vidjeti točke 68. i 72. ove presude). Informativni dopis stoga predstavlja samo međufazu u okviru postupka upućivanja predmeta koji završava Komisijinim zauzimanjem konačnog stajališta o zahtjevu za upućivanje predmeta, na temelju članka 22. stavka 3. prvog podstavka Uredbe br. 139/2004.

- 80 Stoga informativni dopis predstavlja međumjeru kojom se pripremaju pobijane odluke, u smislu sudske prakse navedene u točki 66. ove presude. Prema tome, u skladu sa sudskom praksom, moguće nezakonitosti kojima je zahvaćen taj dopis mogu biti navedene u prilog tužbi podnesenoj protiv tih odluka, koje predstavljaju akte koji se mogu pobijati (vidjeti u tom smislu presude od 11. studenoga 1981., IBM/Komisija, 60/81, EU:C:1981:264, t. 12. i od 22. travnja 2021., thyssenkrupp Electrical Steel i thyssenkrupp Electrical Steel Ugo/Komisija, C-572/18 P, EU:C:2021:317, t. 50.).
- 81 Slijedom toga, ova je tužba nedopuštena u dijelu u kojem se odnosi na informativni dopis.
- 82 S obzirom na sve prethodno navedeno, ovu tužbu treba proglasiti dopuštenom u dijelu u kojem se odnosi na poništenje pobijanih odluka i nedopuštenom u dijelu u kojem se odnosi na informativni dopis.

Meritum

Sažetak tužbenih razloga za poništenje

- 83 U okviru ovog ubrzanog postupka, tužitelj ističe tri tužbena razloga u prilog svojoj tužbi.
- 84 Prvim tužbenim razlogom tužitelj tvrdi da Komisija nije nadležna da na temelju članka 22. Uredbe br. 139/2004, pokrene ispitivanje koncentracije koja ne ispunjava uvjete koji državi članici koja je zatražila njezino upućivanje Komisiji omogućuju da je ispita na temelju svojeg nacionalnog propisa u području kontrole koncentracija. Drugim tužbenim razlogom tužitelj smatra da je ispitivanje predmetne koncentracije zatraženo nepravodobno i, podredno, da Komisijino kašnjenje prilikom slanja pozivnice povređuje načelo pravne sigurnosti i pravo na dobru upravu. Trećim tužbenim razlogom tužitelj prigovara Komisiji da je povrijedila načela pravne sigurnosti i zaštite legitimnih očekivanja jer je Komisijin član zadužen za tržišno natjecanje naveo da se Komisijina politika neće promijeniti dok se ne donesu Smjernice o članku 22.

Prvi tužbeni razlog, koji se temelji na Komisijinoj nenadležnosti

- 85 Tužitelj, kojeg podupire Grail, tvrdi da je Komisija pogrešno tumačila Uredbu br. 139/2004 time što je u pobijanim odlukama smatrala da može prihvatiti zahtjev za upućivanje predmeta na temelju članka 22. te uredbe u situaciji u kojoj države članice koje su podnijele taj zahtjev, na temelju svojih nacionalnih propisa u području kontrole koncentracija, nisu ovlaštene ispitati koncentraciju u pogledu koje se podnosi navedeni zahtjev. Tužitelj u biti smatra da, u takvoj situaciji, dodatni cilj članka 22. navedene uredbe isključivo omogućuje državi članici koja nema takav sustav kontrole da podnese zahtjev za upućivanje predmeta kako bi se izbjeglo to da se koncentracija koja utječe na njezino državno područje ne ispita ni na koji način. Suprotno tomu, kada država članica donese vlastite propise u području kontrole koncentracija i time utvrdi okolnosti u kojima kontrolira koncentracije koje nisu od značaja za cijelu Uniju, ta država izvršava nadležnost koja joj je omogućuje kontrolu koncentracija te su njezini interesi dovoljno zaštićeni. Za takvu državu članicu, zahtjevi za upućivanje predmeta ograničeni su na predmete obuhvaćene njezinim propisima o kontroli, čije je područje primjene utvrdio nacionalni zakonodavac. Dodatna ovlast za podnošenje Komisiji zahtjeva za ispitivanje koncentracije nije potrebna. Usto, tužitelj i Grail smatraju da Komisijino stajalište nije u skladu s ciljem „pružanja usluga na jednom mjestu”, koji se temelji na pragovima prihoda, te ciljem da se nadležnim

nacionalnim tijelima omogućiti da delegiraju svoju ovlast ispitivanja Komisiji jer je ona u boljem položaju za ispitivanje koncentracije. Oспорavaju Komisijino tumačenje teksta članka 22. Uredbe br. 139/2004 te joj prigovaraju da nije uzela u obzir njegov kontekst. Stajalište koje zagovara Komisija protivno je i načelima pravne sigurnosti, supsidijarnosti i proporcionalnosti te zahtijeva zakonodavnu izmjenu. Budući da članak 22. te uredbe predstavlja iznimku, treba ga usko tumačiti.

- 86 Komisija, koju podupiru Helenska Republika, Francuska Republika, Kraljevina Nizozemska i Nadzorno tijelo EFTA-e, u biti odgovara da tužitelj zanemaruje nadređenost doslovnog tumačenja te jasan i precizan tekst prvog dijela rečenice članka 22. stavka 1. Uredbe br. 139/2004. Budući da je riječ o zakonodavnoj odredbi u kojoj se navode uvjeti u kojima je Komisija nadležna, zakonodavna izmjena nije potrebna. U navedenom se članku ne pravi nikakva razlika ovisno o tome ima li država članica nacionalni sustav kontrole koncentracija te tužiteljevo tumačenje ne može biti u skladu s načelom ujednačene primjene prava Unije i EGP-a. Kada država članica traži da Komisija ispita koncentraciju, ona izvršava nadležnost koja ima autonomnu osnovu u pravu Unije. Prema mišljenju Komisije i Helenske Republike, usko tumačenje nije moguće kako bi se odlučilo postoji li nadležnost te ono ne podrazumijeva uvođenje dodatnih zahtjeva u odredbu ako oni njome nisu predviđeni. Sustav pružanja usluga na jednom mjestu nije cilj Uredbe br. 139/2004, nego njezin važan element. Usto, Helenska Republika, Francuska Republika i Nadležno tijelo EFTA-e naglašavaju da mehanizmi upućivanja funkcioniraju kao djelotvorni korektivni mehanizmi kojima se omogućuje učinkovita kontrola svih koncentracija, ovisno o njihovu učinku na strukturu tržišnog natjecanja u Uniji.
- 87 U okviru ovog tužbenog razloga, od Općeg suda traži se da tumači opseg članka 22. stavka 1. prvog podstavka Uredbe br. 139/2004, na temelju kojeg je ACF podnio svoj zahtjev za upućivanje predmeta. Konkretnije, od Općeg suda traži se da ispita je li Komisija, na temelju te odredbe, nadležna za ispitivanje koncentracije kad se na tu koncentraciju odnosi zahtjev za upućivanje predmeta koji je podnijela država članica koja ima nacionalni sustav kontrole koncentracija, ali kada nije obuhvaćena područjem primjene tih nacionalnih propisa.
- 88 U tom pogledu važno je podsjetiti na to da, prema ustaljenoj sudskoj praksi, tumačenje odredbe prava Unije zahtijeva da se u obzir uzme ne samo njezin tekst nego i kontekst u kojem se nalazi kao i ciljevi te svrha akta kojeg je ona dio. Nastanak neke odredbe prava Unije može se također pokazati relevantnim za njezino tumačenje (vidjeti presudu od 25. lipnja 2020., A i dr. (Vjetroelektrane u Aalteru i Neveleu), C-24/19, EU:C:2020:503, t. 37. i navedenu sudsku praksu). Stoga valja provesti doslovno, kontekstualno, teleološko i povijesno tumačenje članka 22. stavka 1. prvog podstavka Uredbe br. 139/2004.

– *Doslovno tumačenje*

- 89 Valja primijetiti da, s obzirom na to da se člankom 22. stavkom 1. prvim podstavkom Uredbe br. 139/2004 predviđa da „[j]edna ili više država članica mogu od Komisije zatražiti da ispita svaku koncentraciju definiranu u članku 3., koja nije od značaja za cijelu [Uniju] u smislu članka 1., ali utječe na trgovinu između država članica i prijete znatnim utjecanjem na tržišno natjecanje na području države članice ili država članica, koje podnose takav zahtjev”, u njemu se navode četiri kumulativna uvjeta za odobravanje upućivanja predmeta koncentracije Komisiji. Kao prvo, zahtjev za upućivanje predmeta treba podnijeti jedna ili više država članica, kao drugo, koncentracija u pogledu koje se podnosi taj zahtjev mora odgovarati definiciji koncentracije iz članka 3. te uredbe a da se pritom ne dosegnu pragovi od značaja za cijelu Uniju utvrđeni člankom 1. navedene uredbe, kao treće, ta koncentracija mora utjecati na trgovinu između država

članica i, kao četvrto, navedena koncentracija treba prijetiti znatnim utjecajem na tržišno natjecanje na području države članice ili država članica koje su podnijele zahtjev za upućivanje predmeta.

- 90 Stoga iz teksta te odredbe ne proizlazi da, kako bi bilo dopušteno da država članica uputi predmet koncentracije Komisiji, ta koncentracija treba biti obuhvaćena područjem primjene propisa navedene države članice koji se odnose na kontrolu koncentracija, niti da ta država treba imati takav sustav kontrole.
- 91 Naprotiv, izrazom „svaku koncentraciju”, koji se upotrebljava u prvom dijelu rečenice iz članka 22. stavka 1. prvog podstavka Uredbe br. 139/2004, upućuje se na to da se, kao što to tvrdi Komisija, u pogledu koncentracije može podnijeti zahtjev za upućivanje predmeta neovisno o postojanju ili opsegu nacionalnih propisa u području kontrole koncentracija, pod uvjetom da su ispunjeni kumulativni uvjeti na koje se podsjeća u točki 89. ove presude.
- 92 Suprotno tomu, dodatan uvjet koji zagovaraju tužitelj i Grail, odnosno da koncentracija u pogledu koje je podnesen zahtjev za upućivanje predmeta treba biti obuhvaćena područjem primjene propisa o kontroli koncentracija države članice koja je podnijela taj zahtjev, ne proizlazi iz teksta članka 22. stavka 1. prvog podstavka Uredbe br. 139/2004.
- 93 Usto, budući da se u tom tekstu ne pravi razlika ovisno o tome jesu li države članice propisale nacionalno zakonodavstvo u tu svrhu, čak i država članica koja nema takav sustav, kao što je Veliko Vojvodstvo Luksemburg, ima pravo tražiti da se Komisiji uputi predmet koncentracije na temelju te odredbe, što tužitelj priznaje.
- 94 Prema tome, a da to pritom nije konačan zaključak, doslovno tumačenje članka 22. stavka 1. prvog podstavka Uredbe br. 139/2004 upućuje na to država članica ima pravo uputiti Komisiji predmet svake koncentracije koja ispunjava kumulativne uvjete navedene u toj odredbi, i to neovisno o postojanju ili opsegu nacionalnih propisa u području kontrole koncentracija.
- 95 Slijedom toga, Opći sud smatra primjerenim provesti povijesno tumačenje jer ono može pružiti pojašnjenja u pogledu namjere zakonodavca Unije kad je propisao članak 22. Uredbe br. 139/2004, te ga treba uzeti u obzir u okviru teleološkog i kontekstualnog tumačenja te odredbe.

– *Povijesno tumačenje*

- 96 Na prvom mjestu, prvom uredbom o kontroli koncentracija između poduzetnika, odnosno člankom 22. Uredbe br. 4064/89, predviđao se mehanizam koji omogućuje da se Komisiji uputi predmet koncentracije. Stavak 3. tog članka glasio je kako slijedi:
- „Ako Komisija na zahtjev države članice utvrdi da koncentracija, kako je definirana člankom 3., ali nije od značaja za cijelu Zajednicu u smislu članka 1., stvara ili jača vladajući položaj koji dovodi do bitnog ograničavanja učinkovitog tržišnog natjecanja na državnom području dotične države članice, ona može, s obzirom na to da ta koncentracija utječe na trgovinu između država članica, donijeti odluke predviđene člankom 8. stavkom 2. drugim podstavkom te člankom 8. staccima 3. i 4.”
- 97 Taj mehanizam upućivanja osobito je uspostavljen za države članice koje još nisu imale sustav kontrole koncentracija (vidjeti točku 97. Zelene knjige Komisije od 31. siječnja 1996. o reviziji Uredbe o koncentracijama, COM(96) 19 *final*; točku 84. Zelene knjige Komisije od 11. prosinca 2001. o reviziji Uredbe Vijeća br. 4064/89, COM(2001) 745 *final* (u daljnjem tekstu:

Zelena knjiga iz 2001.) i točku 21. Komisijina Prijedloga Uredbe Vijeća o kontroli koncentracija između poduzetnika (Uredba EZ-a o koncentracijama) (SL 2003., C 20, str. 4., u daljnjem tekstu: Prijedlog iz 2003.)). Konkretnije, navedeni mehanizam upućivanja uspostavljen je nastavno na želju Kraljevine Nizozemske, koja tada nije imala takav sustav, da Komisija ispita koncentracije koje imaju negativne učinke na njezino državno područje, pod uvjetom da te koncentracije također utječu na trgovinu između država članica, zbog čega je navedeni mehanizam nazvan „nizozemska klauzula” (vidjeti točku 133. Radnog dokumenta službi Komisije priloženog Komunikaciji Komisije Vijeću – Izvješće o funkcioniranju Uredbe br. 139/2004 od 30. lipnja 2009., SEC(2009) 808 *final*/2).

- 98 Činjenica da je mehanizam upućivanja, na temelju članka 22. stavka 3. Uredbe br. 4064/89, ponajprije trebao služiti državama članicama koje nemaju vlastiti sustav kontrole koncentracija ipak ne isključuje mogućnost da druge države članice upotrebljavaju taj mehanizam. To je potvrđeno upotrebom izraza „osobito” u točki 97. Zelene knjige Komisije od 31. siječnja 1996. o reviziji Uredbe o koncentracijama (vidjeti točku 97. ove presude), u skladu s kojom se ta odredba „općenito smatra korisnim instrumentom, osobito za države članice koje trenutačno nemaju sustav kontrole koncentracija”. Nijedan element u toj uredbi ne upućuje na to da je zakonodavac Unije namjeravao ograničiti navedeni mehanizam na te prvonavedene države ili im dati prednost u tom pogledu, osobito u situaciji kao što je ona u ovom slučaju. Naprotiv, pojam „država članica”, koji se upotrebljava u navedenoj odredbi, uključuje sve države članice a da se pritom ne pravi razlika ovisno o tome postoji li takav sustav kontrole. Stoga se uvodnom izjavom 29. Uredbe br. 4064/89 priznaje Komisijina ovlast da intervenira „na zahtjev dotične države članice u slučajevima u kojima postoji opasnost da bi se učinkovito tržišno natjecanje moglo bitno ograničiti na području te države članice”.
- 99 S obzirom na uzastopnu uspostavu nacionalnih sustava kontrole koncentracija u državama članicama i činjenicu da, već na dan donošenja Zelene knjige iz 2001., samo Veliko Vojvodstvo Luksemburg nije imalo takav sustav, Komisija je u točki 85. Zelene knjige iz 2001. utvrdila da je „u praksi, [...] mogućnost primjene članka 22. stavka 3. u njegovu izvornom obliku [bila] vrlo ograničena”. Međutim, smanjenje njegove praktične važnosti za veliku većinu država članica, zbog toga što su imale takve nacionalne sustave kontrole, ne znači nužno, suprotno onomu što se čini da smatra tužitelj, da je njihova primjena članka 22. stavka 3. Uredbe br. 4064/89 sada isključena.
- 100 Na drugom mjestu, ciljevi mehanizma upućivanja predviđenog člankom 22. stavkom 3. Uredbe br. 4064/89 uzastopno su se proširivali tijekom vremena.
- 101 Naime, kad se broj nacionalnih sustava kontrole koncentracija povećao unutar Unije, taj se mehanizam upućivanja također smatrao sredstvom za ojačavanje primjene prava tržišnog natjecanja Zajednice na koncentracije s prekograničnim učincima, kao i za jamčenje načela „pružanja usluga na jednom mjestu” te izbjegavanje toga da tijela za tržišno natjecanje više država članica usporedno ispituju istu koncentraciju. Ti se ciljevi odražavaju, kao što se navodi u točki 86. Zelene knjige iz 2001., u izmjenama unesenima Uredbom Vijeća (EZ) br. 1310/97 od 30. lipnja 1997. o izmjeni Uredbe br. 4064/89 (SL 1997., L 180, str. 1.), kojom je uvedena mogućnost za nekoliko država članica da podnesu zajedničke zahtjeve za upućivanje predmeta (vidjeti uvodnu izjavu 13. Uredbe br. 1310/97).
- 102 Stoga je mehanizam upućivanja predviđen člankom 22. stavkom 3. Uredbe br. 4064/89 bio namijenjen tome da se državama članicama omogući da zatraže od Komisije da ispita koncentraciju s prekograničnim učinkom u situaciji u kojoj nisu dosegnuti pragovi predviđeni

člankom 1. te uredbe, kojima se, u načelu, ograničava područje primjene navedene uredbe. Članak 1. Uredbe br. 4064/89 odražavao je tu ulogu jer se njime predviđala primjena te uredbe na sve koncentracije od značaja za cijelu Zajednicu „ne dovodeći u pitanje članak 22.”.

- 103 Suprotno onomu što se čini da smatra tužitelj kad upućuje na cilj Uredbe br. 1310/97 da se izbjegnu višestruke prijave i da se omogući da koncentraciju ispita tijelo koje je najprikladnije za to, kao što se navodi u priopćenju za medije priloženom Prijedlogu iz 2003., različiti ciljevi koji se nastoje ostvariti mehanizmom upućivanja međusobno se ne isključuju, nego se dopunjuju. Naime, u skladu s točkom 86. Zelene knjige iz 2001., namjera zakonodavca istodobno je bila ojačati primjenu prava tržišnog natjecanja Zajednice u pogledu koncentracija s prekograničnim učincima, osigurati primjenu načela pružanja usluga na jednom mjestu te riješiti problem višestrukih prijava (vidjeti također točku 101. ove presude). To potvrđuje i činjenica da su se ciljevi uzastopno proširivali tijekom vremena a da se pritom nije odustalo od prvotnih ciljeva tog mehanizma (vidjeti točke 97. do 99. i 101. ove presude).
- 104 Stoga se promjena ciljeva mehanizma upućivanja predviđenog člankom 22. stavkom 3. Uredbe br. 4064/89 ne može shvatiti kao ograničavanje područje primjene te uredbe, nego ona naglašava cilj ispitivanja koncentracija s prekograničnim učincima.
- 105 Na trećem mjestu, to tumačenje potkrepljuju radnje poduzete nakon Prijedloga iz 2003. u kontekstu preinake Uredbe br. 4064/89 i donošenja Uredbe br. 139/2004.
- 106 Naime, kao prvo, u verziji članka 22. koja je predložena 2003. pravila se razlika između, s jedne strane, u njegovu stavku 1., zahtjeva za upućivanje predmeta koji je podnijela jedna ili više država članica u sličnim uvjetima kao što su oni iz sadašnjeg članka 22. stavka 1. Uredbe br. 139/2004 te, s druge strane, u njegovu stavku 3., zahtjeva za upućivanje predmeta koje su podnijele najmanje tri „države članice koje imaju nadležnost za ispitivanje koncentracije na temelju njihova nacionalnog prava tržišnog natjecanja”, uzimajući u obzir da je to situacija u kojoj je utvrđen značaj za cijelu Uniju, na kojem se temelji Komisijina isključiva nadležnost.
- 107 Međutim, prilikom donošenja Uredbe br. 139/2004, taj stavak 3. nije preuzet u članku 22., nego je u izmijenjenoj verziji unesen u članak 4. stavak 5. navedene uredbe, koji se stoga odnosi na koncentracije koje se mogu ispitati na temelju nacionalnog prava tržišnog natjecanja najmanje triju država članica. Suprotno tomu, preostali dio članka 22. iz Prijedloga iz 2003., osobito njegov stavak 1., preuzet je bez većih izmjena. Međutim, za razliku od teksta članka 4. stavka 5. Uredbe br. 139/2004, zakonodavac Unije u članku 22. Uredbe br. 139/2004 nije uputio na nadležnost države članice na temelju njezina nacionalnog zakonodavstva. To znači da navedeni zakonodavac nije želio ograničiti pravo te države članice da zatraži da se Komisiji uputi „svak[a] koncentracij[a]”.
- 108 Kao drugo, Komisija u Prijedlogu iz 2003. nije zadržala ideju „obveznog sustava 3+”, koja uključuje to da se značaj za cijelu Uniju automatski dodjeljuje koncentracijama koje se mogu prijaviti u najmanje trima državama članicama, kako se predlaže u Zelenoj knjizi iz 2001. (vidjeti osobito točke 60. i 62. navedene Zelene knjige). Smatrala je da se takvim sustavom treba utvrditi je li koncentracija dosegla pragove za prijavu u najmanje tri države članice i da činjenica da se njezina nadležnost temelji na različitim nacionalnim kriterijima ili konceptima za potrebe tumačenja nacionalnih pragova za prijavu ugrožava pravnu sigurnost, osobito s obzirom na opasnost od toga da će ona sama, države članice i sudionici koncentracije drukčije tumačiti nacionalno pravo (točke 13. do 15. Prijedloga iz 2003.).

- 109 Komisija je tako dala prednost većoj upotrebi mehanizama upućivanja, a osobito onom predviđenom u članku 22. Uredbe br. 139/2004 (točka 18. Prijedloga iz 2003.), u kojem se, za razliku od „obveznog sustava 3+”, čini da nije potrebno tumačiti nacionalne pragove za prijavu. To potkrepljuje analizu prema kojoj se upućivanje predmeta može provesti u pogledu koncentracije koja nije obuhvaćena područjem primjene propisa o kontroli koncentracija države članice koja je zatražila njezino upućivanje. Suprotno tomu, tumačenje koje zagovara tužitelj zahtijeva upravo Komisijino prethodno tumačenje opsega nacionalnog prava države članice podnositeljice zahtjeva i može dovesti do različitih tumačenja Komisije i država članica, što je problematika koja je opisana u točki 59. i u bilješci 11 Zelene knjige iz 2001. Stoga prema tom tumačenju primjena navedenog članka ovisi o uvjetima koji su izričito odbijeni u okviru zakonodavnog postupka.
- 110 Usto, u presudi od 15. prosinca 1999., Kesko/Komisija (T-22/97, EU:T:1999:327, t. 84.) Opći sud odlučio je da nije na Komisiji da odluči o nadležnosti nacionalnog tijela za tržišno natjecanje za podnošenje zahtjeva za upućivanje predmeta na temelju članka 22. Uredbe br. 4064/89, nego je samo dužna provjeriti je li taj zahtjev, na prvi pogled, zahtjev države članice.
- 111 Kao treće, u točki 21. Prijedloga iz 2003., Komisija je podsjetila na to da se „jedna od prvotnih svrha [tog članka] sastoji u tome da se državama članicama koje nemaju nacionalno pravo u području kontrole koncentracija omogući da [joj] upute [...] predmete koncentracija koje imaju učinak na trgovinu između država članica”. Navela je da se samo Veliko Vojvodstvo Luksemburg i dalje nalazilo u takvoj situaciji te je pritom smatrala da „nije [bilo] potrebno potpuno ukinuti mogućnost da samo jedna država članica uputi predmete Komisiji”. Iako to dokazuje da je članak 22. Uredbe br. 4064/89 izvorno trebao služiti ponajprije državama članicama koje nemaju vlastiti sustav kontrole koncentracija, upućivanjem na „jednu” od prvotnih svrha potvrđuje se utvrđenje, navedeno u točkama 98. i 99. ove presude, prema kojem primjenjivost tog članka nije ograničena na tu situaciju, nego se odnosi na sve države članice, uključujući one koje imaju takav sustav.
- 112 Kao četvrto, Komisija je u točki 22. Prijedloga iz 2003. istaknula da se pojednostavnjenim sustavom upućivanja koji je predložila osobito nastojalo učiniti upućivanje iz članka 22. primjenjivim u fazi prije podnošenja prijave, s obzirom na to da je „glavni nedostatak sustava u tome što [su] se odredbe o upućivanju [...] mog[le] primijeniti tek nakon prijave koncentracije”. Tim se utvrđenjem opisuje samo situacija koja je postojala prije donošenja Uredbe br. 139/2004, koju obilježava, kao što se to također navodi u toj točki 22., „velik gubitak vremena i upravne učinkovitosti”, kao i „troškovi te nepotrebno dodatno [opterećenje] poduzetnika koji su sudionici koncentracije”, s obzirom na to da ti sudionici nisu imali mogućnost zatražiti upućivanje predmeta koncentracije u ranoj fazi, izravnim obavješćivanjem Komisije, bez posredovanja nacionalnih tijela. Stoga se ta situacija odnosi samo na koncentracije koje se mogu prijaviti na nacionalnoj razini. Međutim, donošenje članka 4. stavaka 4. i 5. navedene uredbe riješilo je taj problem time što se sudionicima koncentracije omogućilo da zatraže njezino upućivanje prije prijave. Suprotno tomu, sadržaj članka 22. te iste uredbe nije bitno promijenjen (vidjeti točku 107. ove presude). Valja podsjetiti na to da je zakonodavac Unije utvrdio različite uvjete primjene za to da država članica na temelju tog članka 22. Komisiji uputi predmet koncentracije. Naime, na temelju navedenog članka, i država članica koja nema nacionalne propise u području kontrole koncentracija može, kao što to proizlazi iz točke 21. Prijedloga iz 2003., podnijeti zahtjev za upućivanje predmeta (vidjeti točku 111. ove presude), što nužno isključuje svaku prethodnu prijavu u toj državi.

- 113 Kao peto, u točki 24. Prijedloga iz 2003. objašnjava se da „u skladu s člankom 22., države članice mogu Komisiji uputiti predmete koncentracija koje ne dosežu pragove prihoda iz članka 1. stavaka 2. i 3. Uredbe o koncentracijama, ali koje mogu imati znatne prekogranične učinke”. Stoga se tom točkom potvrđuje cilj da se Komisiji omogući da ispita prekogranične koncentracije koje ne dosežu pragove sustava kontrole koncentracija u Uniji (vidjeti točke 102. i 104. ove presude).
- 114 Kao šesto, kao i člankom 1. Uredbe br. 4064/89, člankom 1. Uredbe br. 139/2004 predviđa se primjena te uredbe na sve koncentracije od značaja za cijelu Uniju „[n]e dovodeći u pitanje [...] članak 22.”. Činjenica da se ta formulacija gotovo nije mijenjala tijekom vremena i da je samo dopunjena u Uredbi br. 139/2004 dodavanjem upućivanja na članak 4. stavak 5. te uredbe (vidjeti točku 121. ove presude), upućuje na to da je članak 22. Uredbe br. 139/2004 namijenjen tomu da se Komisiji omogući da ispita prekogranične koncentracije koje ne dosežu pragove iz navedene uredbe (vidjeti točku 102. ove presude).
- 115 Na četvrtom mjestu, što se tiče Komisijina kasnijeg stajališta u pogledu mehanizma upućivanja na temelju članka 22. Uredbe br. 139/2004, kako je navedeno u Obavijesti o upućivanju, Izvješću od 18. lipnja 2009. o funkcioniranju Uredbe br. 139/2004 (COM(2009) 281 *final*), Bijeloj knjizi iz 2014., Radnom dokumentu službi Komisije o sažetku evaluacije postupovnih aspekata i aspekata nadležnosti kontrole koncentracija u [Uniji] od 26. ožujka 2021. (SWD(2021) 67 *final*) i Smjernicama o članku 22., valja podsjetiti na to da su ti dokumenti objavljeni nakon donošenja te uredbe i da ih stoga zakonodavac Unije nije mogao uzeti u obzir u toj fazi. Stoga nisu relevantni za povijesno tumačenje navedene uredbe i, slijedom toga, za rješenje ovog spora.
- 116 S obzirom na sva prethodna razmatranja, povijesno tumačenje potvrđuje da se člankom 22. stavkom 1. prvim podstavkom Uredbe br. 139/2004 državi članici omogućuje da, neovisno o opsegu svojih nacionalnih propisa u području kontrole koncentracija, Komisiji uputi predmete koncentracija koje ne dosežu pragove prihoda iz članka 1. te uredbe, ali koje mogu imati znatne prekogranične učinke.
- 117 Taj se zaključak ne dovodi u pitanje uvodnim izjavama na koje se tužitelj poziva kako bi dokazao da nije namijenjeno da se prijenos ovlasti, u okviru upućivanja predmeta, upotrebljava kada država članica nije nadležna za ispitivanje predmetne koncentracije u skladu s vlastitim sustavom kontrole koncentracija. Naime, kao što to ističe Komisija, uvodna izjava 27. Uredbe br. 4064/89, u skladu s kojom države članice ne mogu primijeniti svoje nacionalno zakonodavstvo o tržišnom natjecanju na koncentracije od značaja za cijelu Zajednicu, odnosi se samo na članak 21. te uredbe, kojim se uređuje podjela nadležnosti između Komisije i država članica. Upućivanjem na zaštitu interesa države članice iz uvodne izjave 10. Uredbe 1310/97 naglašava se cilj da se državi članici omogući da od Komisije zatraži ispitivanje koncentracija koje imaju negativne učinke na njezino državno područje. Slično se upućivanje nalazi u uvodnoj izjavi 11. Uredbe br. 139/2004, koje će se, zajedno s drugim relevantnim uvodnim izjavama navedene uredbe, ispitati u okviru teleološkog tumačenja (vidjeti točke 140. do 148. ove presude).

– *Kontekstualno tumačenje*

- 118 Na prvom mjestu, kad je riječ o pravnoj osnovi Uredbe br. 139/2004, u njezinu prvom pozivanju navodi se da se ona temelji na člancima 83. i 308. UEZ-a (koji su postali članci 103. i 352. UFEU-a).

- 119 U tom pogledu važno je napomenuti, kao što se objašnjava u uvodnoj izjavi 7. Uredbe br. 139/2004, da članci 81. i 82. UEZ-a (koji su postali članci 101. i 102. UFEU-a), iako se primjenjuju na određene koncentracije, „nisu dovoljni za kontrolu svih operacija, koje bi mogle biti nespojive sa sustavom nenarušenog tržišnog natjecanja, predviđenog Ugovorom”. Zato bi se ta uredba trebala temeljiti ne samo na članku 83. nego i na članku 308. UEZ-a, na temelju kojeg si Unija može dati dodatne ovlasti za postizanje svojih ciljeva.
- 120 Međutim, suprotno onomu što se čini da smatra tužitelj, činjenica da se Uredba br. 139/2004 temelji i na članku 308. UEZ-a ne utječe na tumačenje članka 22. navedene uredbe, nego samo dokazuje da je zakonodavac Unije predvidio upotrebu dovoljno široke pravne osnove za sustav kontrole koncentracija u Uniji, što je u skladu s Protokolom br. 27 o unutarnjem tržištu i tržišnom natjecanju (SL 2016., C 202, str. 308.), u skladu s kojim unutarnje tržište uključuje sustav kojim se osigurava nenarušavanje tržišnog natjecanja te, ako je to potrebno, Unija u tu svrhu poduzima djelovanje prema odredbama Ugovorâ, uključujući odredbe na temelju članka 352. UFEU-a.
- 121 Na drugom mjestu, u članku 1. stavku 1. Uredbe br. 139/2004, kojim se utvrđuje područje primjene te uredbe, izričito se upućuje na njezin članak 22. Konkretnije, njime se predviđa da „[n]e dovodeći u pitanje [njezin] članak 4. stavak 5. i [njezin] članak 22., [navedena] se Uredba primjenjuje na sve koncentracije koje su od značaja za cijelu [Uniju], u skladu s definicijom u ovom članku”. Koncentracija je od značaja za cijelu Uniju ako se premaše pragovi prihoda predviđeni člankom 1. stavcima 2. i 3. navedene uredbe.
- 122 Člankom 4. stavkom 5. i člankom 22. stavkom 1. Uredbe br. 139/2004 omogućuje se da se Komisiji uputi predmet koncentracije „koja nije od značaja za cijelu [Uniju] u smislu članka 1. [te uredbe]”. Stoga se te odredbe ne temelje na pragovima prihoda, nego na drugim uvjetima koji se u njima navode (vidjeti točku 126. ove presude).
- 123 Iz toga slijedi da područje primjene Uredbe br. 139/2004 i, posljedično, Komisijina nadležnost za ispitivanje koncentracija ovisi, prije svega, o premašivanju pragova prihoda koji određuju značaj za cijelu Uniju te, podredno, o mehanizmima upućivanja predviđenima člankom 4. stavkom 5. i člankom 22. te uredbe, koji nadopunjuju navedene pragove i kojima se Komisiji dopušta da ispita određene koncentracije koje nisu od značaja za cijelu Uniju.
- 124 Slijedom toga, s obzirom na njegovo izričito navođenje u članku 1. stavku 1. Uredbe br. 139/2004, članak 22. dio je odredbi te uredbe kojima se utvrđuje Komisijina nadležnost u području kontrole koncentracija.
- 125 Na trećem mjestu, člankom 4. stavkom 5. Uredbe br. 139/2004, kojim se također omogućuje da država članica, na zahtjev sudionika i prije njezine prijave, Komisiji uputi predmet koncentracije koja nije od značaja za cijelu Uniju, ne može se potkrijepiti tumačenje članka 22. te uredbe koje zagovaraju tužitelj i Grail.
- 126 Naime, uvjeti primjene tih dviju odredbi bitno se razlikuju, s obzirom na to da se prvom izričito predviđa da se koncentracija u pogledu koje je podnesen zahtjev za upućivanje predmeta „može ocijeniti prema nacionalnom pravu tržišnog natjecanja najmanje triju država članica”, dok se druga primjenjuje na „svaku koncentraciju [...] koja [...] utječe na trgovinu između država članica i prijeti znatnim utjecanjem na tržišno natjecanje na području države članice ili država članica, koje podnose [...] zahtjev [za upućivanje predmeta]”. Nacionalno pravo tržišnog natjecanja koje se navodi u članku 4. stavku 5. Uredbe br. 139/2004, ne navodi se u članku 22. te uredbe. Ta se

razlika temelji, s jedne strane, na odabiru zakonodavca Unije da ne ograniči mogućnost države članice da Komisiji podnese zahtjev za ispitivanje koncentracije na temelju članka 22. navedene uredbe (vidjeti točku 107. ove presude), kao i, s druge strane, na različitim svrhama tih odredbi. Dok se člankom 4. stavkom 5. Uredbe br. 139/2004 nastoji, kao što to priznaje sâm tužitelj, omogućiti sudionicima koncentracije da u ranoj fazi zatraže njezino upućivanje Komisiji kako bi izbjegle višestruke prijave pred različitim nadležnim nacionalnim tijelima (vidjeti uvodnu izjavu 16. te uredbe i točku 112. ove presude), člankom 22. navedene uredbe također se nastoji postići cilj da se omogući ispitivanje prekograničnih koncentracija koji se navodi u točkama 102., 113. i 114. ove presude.

- 127 Na četvrtom mjestu, ni članak 22. Uredbe br. 139/2004 nije usklađen s mehanizmima upućivanja predviđenima člankom 4. stavkom 4. i člankom 9. te uredbe, kojima se uređuje upućivanje predmeta koncentracije od značaja za cijelu Uniju nadležnim tijelima države članice.
- 128 Naime, iako se, u skladu s člankom 4. stavkom 4. trećim podstavkom i člankom 9. stavkom 1. Uredbe br. 139/2004, takav predmet koncentracija može, na zahtjev sudionika ili na Komisijinu inicijativu, uputiti „nadležnim tijelima” države članice, u članku 22. stavku 1. ne upućuje se na takva tijela, nego na „[j]ednu ili više država članica” koje „mogu [...] zatražiti” da se predmet koncentracije uputi Komisiji. Usto, za razliku od članka 4. stavka 4. prvog podstavka i članka 9. stavka 1., članak 22. stavak 1. ne sadržava pojašnjenje „[p]rije prijave” niti ne pretpostavlja postojanje „prijavljene koncentracije”, nego je sastavljen na otvoreniji način jer se primjenjuje na „svaku koncentraciju”.
- 129 Slijedom toga, članak 22. Uredbe br. 139/2004 ne može se tumačiti s obzirom na mehanizme upućivanja predviđene člankom 4. stavkom 4. i člankom 9. navedene uredbe. To je zbog toga što se njime izričito ne zahtijeva niti da nacionalno tijelo za tržišno natjecanje bude nadležno za ispitivanje koncentracije u pogledu koje je podnesen zahtjev za upućivanje predmeta niti da se ta koncentracija prijavi.
- 130 Na petom mjestu, što se tiče odnosa između članka 22. stavka 1. prvog podstavka Uredbe br. 139/2004 i drugih odredbi navedenog članka, kao prvo, valja primijetiti da se člankom 22. stavkom 1. drugim podstavkom navedene uredbe predviđa da se zahtjev za upućivanje predmeta „podnosi najkasnije 15 radnih dana nakon datuma prijave koncentracije ili, ako prijava nije potrebna, nakon što je to na drugi način obznanjeno predmetnoj državi članici”. Tom se odredbom stoga uređuju, s jedne strane, situacije u kojima se koncentracije prijavljuju nadležnom nacionalnom tijelu za tržišno natjecanje te su obuhvaćene područjem primjene sustava kontrole koncentracija te države članice, i, s druge strane, kao što to tvrde Komisija i Francuska Republika, situacije u kojima se koncentracije ne prijavljuju, nego se o njima samo obavještava dotična država članica, zbog toga što nisu obuhvaćene područjem primjene navedenog sustava ili zbog toga što takav sustav ne postoji. Stoga se na temelju tog podstavka ne može zaključiti da se članak 22. Uredbe br. 139/2004 primjenjuje na države članice koje imaju nacionalni sustav kontrole koncentracija samo ako su predmetne koncentracije obuhvaćene navedenim sustavom.
- 131 Kao drugo, tužitelj i Grail ne mogu temeljiti argument na činjenici da se člankom 22. stavkom 2. prvim podstavkom Uredbe br. 139/2004 određuje da „Komisija bez odgode obavještava nadležna tijela država članica i predmetne poduzetnike o svim zahtjevima [za upućivanje predmeta] primljenima u skladu sa stavkom 1. [tog članka]”, s obzirom na to da se upućivanjem na „nadležna tijela” samo nastoji osigurati da Komisija obavijesti nacionalna tijela, koja su općenito zadužena za predmete koncentracija o zahtjevu za upućivanje predmeta. To obavještavanje omogućuje tim tijelima da zauzmu stajalište o eventualnom podnošenju zahtjeva za pridruživanje

na temelju članka 22. stavka 2. drugog podstavka te uredbe i stoga predstavlja preduvjet za to da se pravo na pridruživanje stvarno može ostvariti. Suprotno tomu, upućivanjem na navedena tijela ne navodi se ništa o točnom dosegu njihovih nadležnosti za ispitivanje, na temelju primjenjivog nacionalnog zakonodavstva, koje se odnosi na koncentraciju u pogledu koje je podnesen zahtjev za upućivanje predmeta, koji Komisija nije dužna provjeriti (vidjeti u tom smislu presudu od 15. prosinca 1999., Kesko/Komisija, T-22/97, EU:T:1999:327, t. 84.).

- 132 Kao treće, člankom 22. stavkom 2. drugim podstavkom Uredbe br. 139/2004 predviđa se da „[s]vaka druga država članica ima pravo pridružiti se početnom zahtjevu [za upućivanje predmeta]”, što je u skladu s njegovim stavkom 1. te se potvrđuje da svaka država članica može podnijeti zahtjev za upućivanje predmeta ili za pridruživanje na temelju tog članka, neovisno o opsegu njezinih nacionalnih propisa u području kontrole koncentracija.
- 133 Kao četvrto, činjenica da će, u skladu s člankom 22. stavkom 2. trećim podstavkom Uredbe br. 139/2004, „[s]vi rokovi pojedinih država članica, koji se odnose na koncentraciju bit[i] [...] obustavljeni [...]” samo znači, suprotno onomu što tvrdi Grail, da se takav nacionalni rok obustavlja ako je u tijeku. To je potrebno kako bi se izbjeglo da Komisijina obrada zahtjeva za upućivanje predmeta ne poremeti nacionalne sustave kontrole koncentracija, u kojima su vremenski okviri za ispitivanje često vrlo kratki. Suprotno tomu, ta odredba ne utječe na slučaj u kojem predmetna koncentracija nije obuhvaćena područjem primjene takvog nacionalnog sustava, ako on postoji.
- 134 Kao peto, budući da se člankom 22. stavkom 3. trećim podstavkom Uredbe br. 139/2004 određuje da „[d]ržava članica ili države članice koje su podnijele zahtjev [za upućivanje predmeta], više ne primjenjuju svoje nacionalno zakonodavstvo o tržišnom natjecanju na koncentraciju”, njime se nastoji, suprotno onomu što smatra tužitelj, osigurati da se tijela za tržišno natjecanje tih država članica više ne mogu naknadno iznijeti stajalište o sadržaju te koncentracije koje proturječi odlukama koje je donijela Komisija. Taj rizik osobito može postojati kad se navedena tijela ne slažu s Komisijinim konačnim zaključkom. Kako bi se izbjegla svaka proturječnost, ta se odredba ne odnosi samo na pravila u području kontrole koncentracija, nego je sastavljena opširnije te se u njoj upućuje na nacionalno pravo tržišnog natjecanja u cijelosti. Suprotno tomu, iz navedene odredbe proizlazi da države članice koje nisu podnijele zahtjev za upućivanje predmeta mogu nastaviti primjenjivati svoje nacionalno pravo tržišnog natjecanja na predmetnu koncentraciju. Stoga, s obzirom na njegov tekst i ciljeve, iz toga se ne može zaključiti da se člankom 22. stavkom 3. trećim podstavkom Uredbe br. 139/2004 zahtijeva da koncentracija u pogledu koje je podnesen zahtjev za upućivanje predmeta bude obuhvaćena područjem primjene nacionalnih propisa o kontroli.
- 135 Kao šesto, člankom 22. stavkom 4. prvim podstavkom Uredbe br. 139/2004 određuje se da se pravila predviđena člankom 2., člankom 4. stavcima 2. i 3., kao i člancima 5., 6., i 8. do 21. navedene uredbe primjenjuju ako Komisija ispituje koncentraciju koju joj je uputila država članica.
- 136 Što se tiče obveze privremene odgode iz članka 7. Uredbe br. 139/2004, na temelju članka 22. stavka 4. prvog podstavka druge rečenice te uredbe, ona se „primjenjuje ako koncentracija nije provedena do datuma, na koji Komisija obavještava predmetne poduzetnike da je podnesen zahtjev”. Tom se odredbom stoga uzima u obzir činjenica da, prije podnošenja zahtjeva za upućivanje predmeta, koncentracija koja nije od značaja za cijelu Uniju nije obuhvaćena područjem primjene Uredbe br. 139/2004 i da, slijedom toga, navedena obveza privremene odgode ne sprečava njezinu provedbu. Međutim, kako bi se ta koncentracija mogla provesti u

Uniji, potrebno je i da se njezina privremena odgoda ne zahtijeva nacionalnim propisima o kontroli koncentracija države članice. Iz toga slijedi da se članak 22. stavak 4. prvi podstavak Uredbe br. 139/2004 odnosi na situacije u kojima koncentracija u pogledu koje je podnesen zahtjev za upućivanje predmeta nije obuhvaćena, kao u ovom slučaju, područjem primjene nijednog nacionalnog propisa, kao i situacije u kojima se takav propis primjenjuje, ali se njime ne predviđa njezina privremena odgoda.

- 137 Kao sedmo, u skladu s člankom 22. stavkom 5. Uredbe br. 139/2004, „Komisija može obavijestiti jednu ili više država članica kako smatra da određena koncentracija ispunjava mjerila iz stavka 1. [tog članka]”. Budući da se ta formulacija odnosi samo na kriterije, njome se ne zahtijeva da navedena koncentracija bude obuhvaćena područjem primjene nacionalnih propisa u području kontrole koncentracija.
- 138 Kao osmo, u pogledu drugih odredbi članka 22. Uredbe br. 139/2004, valja utvrditi da one ne sadržavaju nijedan relevantan element koji bi mogao pridonijeti dodatnom pojašnjenju sadržaja članka 22. stavka 1. prvog podstavka navedene uredbe.
- 139 Slijedom toga, iz kontekstualnog tumačenja proizlazi da se zahtjev za upućivanje predmeta na temelju članka 22. Uredbe br. 139/2004 može podnijeti neovisno o opsegu nacionalnih propisa u području kontrole koncentracija.

– *Teleološko tumačenje*

- 140 Kao prvo, iz uvodnih izjava 5., 6., 8., 24. i 25. Uredbe br. 139/2004 proizlazi da je cilj te uredbe omogućiti učinkovitu kontrolu svih koncentracija koje imaju znatne učinke na strukturu tržišnog natjecanja u Uniji. Na temelju načela „pružanja usluga na jednom mjestu”, te se koncentracije ispituju isključivo na razini Unije.
- 141 Kao što je utvrđeno u okviru kontekstualnog tumačenja (vidjeti točku 123. ove presude), u skladu s njezinim uvodnim izjavama 9. do 11., navedenom se uredbom nastoji postići da Komisijina nadležnost za ispitivanje ponajprije ovisi o premašivanju pragova prihoda koji određuju značaj za cijelu Uniju, pri čemu se ti pragovi dopunjuju propisima koji uređuju upućivanje predmeta koncentracija i koji trebaju biti „djelotvor[ni] korektiv[ni] mehaniz[mi]”.
- 142 U tom smislu, mehanizmi upućivanja predstavljaju instrument kojim se nastoje ispraviti nedostaci u kontroli, svojstveni sustavu koji se ponajprije temelji na pragovima prihoda i koji, zbog svoje strogosti, ne može obuhvaćati sve koncentracije koje valja ispitati na razini Unije (vidjeti također točke 102., 113. i 114. ove presude). Ti mehanizmi stoga stvaraju, kao što to naglašava izraz „korektivni mehanizam” upotrijebljen u uvodnoj izjavi 11. Uredbe br. 139/2004, dodatnu Komisijinu nadležnost kojom joj se dodjeljuje fleksibilnost potrebna za postizanje cilja te uredbe koji se sastoji u omogućavanju kontrole koncentracija koje mogu bitno ograničavati učinkovito tržišno natjecanje na unutarnjem tržištu.
- 143 Člankom 22. Uredbe br. 139/2004 osigurava se taj cilj jer se njime pruža fleksibilnost potrebna za to da se na razini Unije ispituju koncentracije koje mogu bitno ograničavati učinkovito tržišno natjecanje na unutarnjem tržištu i koje se, inače, zbog toga što nisu premašeni pragovi prihoda, ne bi mogle kontrolirati na temelju sustavâ kontrole koncentracija Unije odnosno država članica.

- 144 Usto, s obzirom na to da u slučaju kao što je ovaj, u kojem nisu premašeni pragovi prihoda na nacionalnoj razini ni na razini Unije, samo Komisija, na zahtjev jedne ili više država članica, postaje nadležna za ispitivanje te koncentracije, ciljevi članka 22. Uredbe br. 139/2004 uključuju i zaštitu interesa država članica, supsidijarnosti, pravne sigurnosti, izbjegavanja višestrukih prijava, „pružanja usluga na jednom mjestu” i upućivanja najmjerodavnijem tijelu, kako se navodi u uvodnim izjavama 11., 12. i 14. te uredbe.
- 145 Kao drugo, u uvodnim izjavama 15. i 16. Uredbe br. 139/2004 u biti se podsjeća na materijalne uvjete primjene koje treba ispuniti kako bi, s jedne strane, Komisija bila ovlaštena uputiti predmet koncentracije državi članici, na temelju članka 4. stavka 4. ili članka 9. te uredbe te kako bi, s druge strane, obrnuto, država članica mogla Komisiji uputiti predmet koncentraciju Komisiji, na temelju članka 4. stavka 5. ili članka 22. navedene uredbe. Stoga se njima ističu razlike između članka 22. Uredbe br. 139/2004, s jedne strane, i članka 4. stavaka 4. i 5. ili članka 9. navedene uredbe, s druge strane, koje se navode u točkama 125. do 129. ove presude.
- 146 Konkretnije, dok se uvodnom izjavom 16. Uredbe br. 139/2004, koja se odnosi na upućivanje Komisiji predmeta koncentracije prije njezine prijave, predviđeno člankom 4. stavkom 5. navedene uredbe, izričito zahtijeva da se ta koncentracija „mo[že] ocjenjivati prema nacionalnim propisima o tržišnom natjecanju barem triju država članica”, uvodna izjava 15. navedene uredbe, koja se odnosi na sve druge oblike upućivanja Komisiji predmeta koncentracije, uključujući onaj iz članka 22. te uredbe, ne sadržava takav zahtjev. Naime, u potonjoj se uvodnoj izjavi ističe da „[d]ržave članice trebaju imati mogućnost upućivanja Komisiji koncentracija, koje nisu od značaja za cijelu [Uniju], ali imaju utjecaj na trgovinu između država članica i bitno utječu na tržišno natjecanje na njihovom državnom području”. Usto, ističe se da „Komisija treba imati ovlaštenje da ocjenjuje i rješava koncentraciju u interesu države ili država koje su to zatražile”.
- 147 Stoga se uvodnim izjavama 15. i 16. Uredbe br. 139/2004 potkrepljuje utvrđenje navedeno u točkama 126. i 129. ove presude, prema kojem se uvjeti primjene članka 22. te uredbe znatno razlikuju od uvjeta drugih mehanizama upućivanja.
- 148 S obzirom na prethodno navedeno, valja zaključiti da teleološko tumačenje potvrđuje da se zahtjev za upućivanje predmeta na temelju članka 22. Uredbe br. 139/2004 može podnijeti neovisno o opsegu nacionalnih propisa u području kontrole koncentracija.
- 149 Taj se zaključak ne može dovesti u pitanje napomenom prema kojoj „[o]stalim državama članicama, koje su također nadležne za ocjenjivanje koncentracije, treba biti omogućeno da se priključe takvom zahtjevu”, koja se upotrebljava u uvodnoj izjavi 15. Uredbe br. 139/2004 i na koju su se tužitelj i Grail pozvali kako bi poduprli svoje stajalište.
- 150 Naime, tom se napomenom samo podsjeća na to da se druge države članice mogu pridružiti zahtjevu za upućivanje predmeta, u skladu s novouvedenom mogućnosti iz članka 22. stavka 2. drugog podstavka Uredbe br. 139/2004, kojom se dopunjuje mogućnost podnošenja zajedničkih zahtjeva za upućivanje predmeta, koja je uvedena Uredbom br. 1310/97 da bi se izbjeglo da nekoliko država članica usporedno ispituje istu koncentraciju (vidjeti točku 101. ove presude). U tom kontekstu, s obzirom na činjenicu da se Uredbom br. 139/2004 također nastoji izbjeći takvo usporedno ispitivanje (vidjeti uvodne izjave 12. i 14. te uredbe), navedenom se napomenom opisuje slučaj u kojem je predmetna koncentracija obuhvaćena područjem primjene nekoliko nacionalnih sustava kontrole koncentracija. To je tumačenje potvrđeno preostalim dijelom uvodne izjave 15. navedene uredbe, kojim se upućuje na obustavu nacionalnih rokova, što pretpostavlja, kao što to tvrdi Komisija, primjenjivost pravila takvog nacionalnog sustava. Stoga,

kao što je to učinilo Nadzorno tijelo EFTA-e, valja zaključiti da tu uvodnu izjavu treba shvatiti na način da se njome opisuje jedan od scenarija obuhvaćenih područjem primjene članka 22. stavka 2. drugog podstavka Uredbe br. 139/2004, odnosno onaj koji je doveo do uvođenja mogućnosti pridruživanja zahtjevu za upućivanje predmeta.

151 Suprotno tomu, da uvodnu izjavu 15. Uredbe br. 139/2004 treba tumačiti, suprotno nedvosmislenom tekstu članka 22. stavka 2. drugog podstavka te uredbe (vidjeti točku 132. ove presude), na način da se njome zahtijeva da država članica bude nadležna na temelju svojeg nacionalnog zakonodavstva, država članica koja nema propise o kontroli koncentracija, kao što je Veliko Vojvodstvo Luksemburg, nikada se ne bi mogla pridružiti zahtjevu za upućivanje predmeta, ili da se, kao što se čini da to zagovara tužitelj, to tumačenje proširi na članak 22. stavak 1. navedene uredbe, ta država nikada ne bi mogla podnijeti zahtjev za upućivanje predmeta. Međutim, tužitelj i Grail ni ne traže takav rezultat, koji je protivan nastanku tog članka (vidjeti točku 97. ove presude).

– *Drugi argumenti tužitelja i Graila*

152 Drugi argumenti tužitelja i Graila ne mogu dovesti u pitanje prethodna razmatranja.

153 Kao prvo, što se tiče tužiteljeve tvrdnje prema kojoj je država članica koja je utvrdila uvjete u kojima kontrolira koncentracije koje nisu od značaja za cijelu Uniju „izvršila svoju nadležnost”, tako da za nju više ne postoji mogućnost upućivanja Komisiji predmeta koncentracije, valja podsjetiti na to da, kao što se to navodi u posljednjoj rečenici uvodne izjave 8. Uredbe br. 139/2004 i kao što to proizlazi iz članka 21. te uredbe, sve koncentracije koje ne spadaju u područje primjene navedene uredbe u načelu su u nadležnosti država članica. Iz toga slijedi da je, u skladu s načelom dodjeljivanja nadležnosti iz članka 4. stavka 1. UEU-a, u vezi s člankom 5. UEU-a, koncentracija koja zbog toga što nisu premašeni pragovi prihoda predviđeni člankom 1. Uredbe br. 139/2004 nije obuhvaćena područjem primjene te uredbe, automatski u nadležnosti država članica. Stoga su države članice, s gledišta prava Unije, uvijek nadležne za podnošenje zahtjeva za upućivanje predmeta na temelju članka 22. navedene uredbe.

154 U tom kontekstu, važno je pojasniti da se nacionalno pravo može primijeniti samo na koncentracije koje su, u načelu, u nadležnosti država članica. Točno je da, kada takva koncentracija, osobito zbog toga što ne premašuje potrebne pragove prihoda, nije obuhvaćena područjem primjene nacionalnih propisa u području kontrole koncentracija, nacionalna tijela za tržišno natjecanje nisu nadležna za njezino ispitivanje. Međutim, taj rezultat ipak ne znači da je država članica izgubila ili odbacila svoju opću nadležnost za sve koncentracije koje nisu od značaja za cijelu Uniju, koju automatski ima na temelju načela dodjeljivanja nadležnosti, nego samo da, u skladu s njezinim nacionalnim pravom, njezina tijela nisu nadležna za djelovanje u pogledu te koncentracije na nacionalnoj razini. Potonji se aspekt odnosi na izvršavanje ili podjelu unutarnjih nadležnosti, tako da nadležnost države članice za podnošenje zahtjeva za upućivanje predmeta, na temelju članka 22. Uredbe br. 139/2004, ne može ovisiti o njemu.

155 Budući da se u tom članku izričito navode „države članice”, njime im se izravno dodjeljuje pravo da u uvjetima koji se u njemu navode zatraže da se Komisiji uputi predmet koncentracije. Međutim, tužiteljeva teza, prema kojoj država članica provedbom svojeg nacionalnog zakonodavstva može izgubiti pravo koje joj je dodijeljeno pravom Unije, teško se može pomiriti sa zahtjevima iz članka 4. stavka 1. UEU-a, u vezi s člankom 5. UEU-a (vidjeti točku 153. ove presude), a nema ni nikakav temelj u sudskoj praksi sudova Unije. Usto, protivna je ujednačenoj primjeni članka 22. Uredbe br. 139/2004, s obzirom na to da države članice koje su uspostavile

sustav kontrole koncentracija stavlja u nepovoljniji položaj u odnosu na one koje ga nemaju, zbog toga što bi potonje države članice imale pravo zatražiti upućivanje predmeta svake koncentracije, dok bi prvonavedene države članice takav zahtjev mogle podnijeti samo za koncentracije koje su obuhvaćene područjem primjene navedenog sustava.

- 156 Činjenica da nacionalno zakonodavstvo nije relevantno za primjenu članka 22. Uredbe br. 139/2004 potvrđena je presudom od 15. prosinca 1999., Kesko/Komisija (T-22/97, EU:T:1999:327). Naime, u točki 84. te presude, Opći sud odlučio je da, kad se Komisiji podnese zahtjev za upućivanje predmeta na temelju članka 22. stavka 3. Uredbe br. 4064/89, isključivo je na njoj da provjeri je li taj zahtjev, na prvi pogled, zahtjev države članice, a ne da odluči o nadležnosti, s obzirom na primjenjivo nacionalno pravo, nacionalnog tijela koje je podnijelo navedeni zahtjev u ime i za račun te države.
- 157 Kao drugo, kad je riječ o navodnoj povredi načela supsidijarnosti navedenog u članku 5. stavcima 1. i 3. UEU-a i provedenog Protokolom br. 2 o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti (SL 2016., C 202, str. 206.), valja podsjetiti na to da, na temelju tog načela, u područjima koja nisu u njezinoj isključivoj nadležnosti, Unija djeluje samo ako i u mjeri u kojoj ciljeve predloženog djelovanja države članice ne mogu dostatno ostvariti na središnjoj, regionalnoj ili lokalnoj razini, nego se zbog opsega ili učinka predloženog djelovanja oni na bolji način mogu ostvariti na razini Unije.
- 158 Stoga to načelo uključuje, s jedne strane, negativan kriterij, prema kojem države članice ne mogu dostatno ostvariti predviđene ciljeve, te, s druge strane, pozitivan kriterij, prema kojem se ti ciljevi, zbog svojeg opsega ili učinka, na bolji način mogu ostvariti na razini Unije. Tim dvjema komponentama načela supsidijarnosti u konačnici se isto pitanje razmatra s dva različita gledišta, naime, treba li za ostvarivanje zacrtanih ciljeva postupati na razini Unije ili na razini država članica (mišljenje nezavisne odvjetnice J. Kokott u predmetu Pillbox 38, C-477/14, EU:C:2015:854, t. 165.).
- 159 Poštovanje načela supsidijarnosti nadzire sud Unije (presuda od 4. svibnja 2016., Poljska/Parlament i Vijeće, C-358/14, EU:C:2016:323, t. 113.).
- 160 U ovom je slučaju primjenjivo načelo supsidijarnosti jer se sustav kontrole koncentracija u Uniji, uspostavljen Uredbom br. 139/2004, djelomično temelji na članku 308. UEZ-a (koji je postao članak 352. UFEU-a) (vidjeti točku 118. ove presude) i stoga nije u isključivoj nadležnosti Unije.
- 161 Budući da tužitelj nije istaknuo nezakonitost Uredbe br. 139/2004, ne osporava, kao što to proizlazi iz uvodnih izjava 6. i 8. navedene uredbe, njezinu usklađenost s tim načelom. Nadzor navedenog načela koji provodi Opći sud stoga je ograničen na tumačenje članka 22. Uredbe br. 139/2004, koje je utvrđeno u pobijanim odlukama, prema kojem se zahtjev za upućivanje predmeta na temelju te odredbe može podnijeti neovisno o opsegu nacionalnih propisa u području kontrole koncentracija.
- 162 U tom pogledu, s jedne strane, valja utvrditi da se koncentracije koje utječu na trgovinu između država članica mogu bolje kontrolirati na razini Unije. Konkretno, na temelju Uredbe br. 139/2004, Komisija za ispitivanje usklađenosti koncentracije s unutarnjim tržištem raspolaže kriterijima za ocjenu, kao i širim ovlastima u odnosu na nacionalno tijelo za tržišno natjecanje, čije su ovlasti ograničene na područje samo jedne države članice.

- 163 S druge strane, tumačenje članka 22. Uredbe br. 139/2004, kako je utvrđeno u pobijanim odlukama, omogućuje državi članici da od Komisije zatraži ispitivanje koncentracije koja, kao u ovom slučaju, nije obuhvaćena područjem primjene njezinih nacionalnih propisa u području kontrole koncentracija i koja nije od značaja za cijelu Uniju u smislu članka 1. navedene uredbe, ako prijeti znatnim utjecajem na tržišno natjecanje na državnom području te države i utječe na trgovinu između država članica. Tim se tumačenjem stoga osigurava da Komisija može ispitati koncentraciju koju, unatoč tim znatnim negativnim učincima, ne bi ispitala ni ona ni nacionalna tijela. Stoga je riječ o radnji koju ne mogu provesti države članice. Naprotiv, u toj je situaciji neophodno djelovanje na razini Unije.
- 164 Usto, kao što to tvrde Komisija i Francuska Republika, poštovanje interesâ država članica osigurava se i činjenicom da, u okviru primjene članka 22. Uredbe br. 139/2004, Komisija može ispitati koncentraciju samo na zahtjev države članice za upućivanje predmeta. Ti su interesi tim više zaštićeni ograničenim teritorijalnim opsegom ispitivanja koncentracije predviđenim člankom 22. stavkom 3. trećim podstavkom navedene uredbe. Naime, u skladu s tom odredbom, samo država članica koja je na vlastitu inicijativu podnijela takav zahtjev više ne može primijeniti svoje nacionalno pravo tržišnog natjecanja na predmetnu koncentraciju (vidjeti točku 134. ove presude).
- 165 Stoga se tumačenjem članka 22. Uredbe br. 139/2004, kako je utvrđeno u pobijanim odlukama, prema kojem se zahtjev za upućivanje predmeta na temelju te odredbe može podnijeti neovisno o opsegu nacionalnih propisa u području kontrole koncentracija, poštuje načelo supsidijarnosti. Konkretno, njime se osigurava da, kao što se to navodi u uvodnoj izjavi 11. Uredbe br. 139/2004, taj članak predstavlja djelotvoran korektivni mehanizam s obzirom na to načelo, time što štiti interese država članica. Usto, tim se tumačenjem, u skladu s uvodnom izjavom 14. navedene uredbe, jamči da svaki pojedini slučaj bude dodijeljen najmjerodavnijem tijelu, u skladu s navedenim načelom (vidjeti također točku 144. ove presude).
- 166 Taj se zaključak ne može dovesti u pitanje tužiteljevom tvrdnjom prema kojoj se načelom supsidijarnosti ograničava primjena članka 22. Uredbe br. 139/2004 za države članice koje su uspostavile vlastiti nacionalni sustav kontrole koncentracija jer se tim načelom uređuje, kao što se to navodi u članku 5. stavku 1. UEU-a, izvršavanje nadležnosti Unije, a ne nadležnosti država članica. Isto tako, presuda od 4. svibnja 2016., Philip Morris Brands i dr. (C-547/14, EU:C:2016:325, t. 216. do 218.), na koju se poziva tužitelj, nije relevantna jer se u njoj samo podsjeća na nadzor načela supsidijarnosti koji izvršavaju nacionalni parlamenti i sud Unije.
- 167 Kao treće, kad je riječ o navodnoj povredi načela proporcionalnosti propisanog u članku 5. stavcima 1. i 4. UEU-a, valja podsjetiti na to da se tim načelom predviđa da sadržaj i oblik djelovanja Unije ne prelazi ono što je potrebno za ostvarivanje ciljeva Ugovora.
- 168 Konkretno, ono zahtijeva da akti institucija Unije ne prekoračuju granice onog što je primjereno i nužno za ostvarenje opravdanih ciljeva kojima teži predmetna uredba, pri čemu, kad je moguće odabrati između više prikladnih mjera, valja primijeniti onu koja je najmanje ograničavajuća i čiji nedostaci ne smiju biti nerazmjerni ciljevima kojima se teži (vidjeti u tom smislu presude od 11. siječnja 2017., Španjolska/Vijeće, C-128/15, EU:C:2017:3, t. 71.; od 9. prosinca 2020., Groupe Canal +/Komisija, C-132/19 P, EU:C:2020:1007, t. 104. i od 20. lipnja 2018., České dráhy/Komisija, T-325/16, EU:T:2018:368, t. 113.).

- 169 U ovom slučaju, budući da tužitelj ne ističe nezakonitost Uredbe br. 139/2004 s obzirom na načelo proporcionalnosti, nadzor navedenog načela koji provodi Opći sud ograničen je na tumačenje članka 22. Uredbe br. 139/2004, kako je utvrđeno u pobijanim odlukama, prema kojem se zahtjev za upućivanje predmeta na temelju te odredbe može podnijeti neovisno o opsegu nacionalnih propisa u području kontrole koncentracija.
- 170 Što se tiče navodnog velikog broja koncentracija koje nisu od značaja za cijelu Uniju, koje nisu obuhvaćene nacionalnim sustavom kontrole i na koje utječe to tumačenje, dovoljno je istaknuti da je riječ o nepotkrijepljenom argumentu koji ne dokazuje da je navedeno tumačenje neproporcionalno s obzirom na cilj ispitivanja koncentracija koje mogu bitno ograničavati učinkovito tržišno natjecanje na unutarnjem tržištu. Isto tako, ne može se prihvatiti tvrdnja prema kojoj to isto tumačenje podrazumijeva složeni postupak za poduzetnike jer im se njime nalaže „neslužbena” prijava, s obzirom na to da se takva prijava ne predviđa člankom 22. Uredbe br. 139/2004 niti se ne zahtijeva tim tumačenjem.
- 171 Osim toga, tumačenjem utvrđenim u pobijanim odlukama, prema kojem se zahtjev za upućivanje predmeta na temelju članka 22. Uredbe br. 139/2004 može podnijeti neovisno o opsegu nacionalnih propisa u području kontrole koncentracija, Komisiji se omogućuje da ispita koncentraciju na temelju tog članka samo u određenim posebnim slučajevima i u točno određenim uvjetima, odnosno ako su ispunjena četiri kumulativna uvjeta predviđena člankom 22. stavkom 1. prvim podstavkom navedene uredbe (vidjeti točku 89. ove presude). S obzirom na te jasne i precizne uvjete primjene kojima se znatno ograničava Komisijin manevarski prostor, to tumačenje nije neprimjereno za ostvarivanje cilja ispitivanja koncentracija koje mogu bitno ograničavati učinkovito tržišno natjecanje na unutarnjem tržištu.
- 172 Stoga se tumačenjem članka 22. Uredbe br. 139/2004 utvrđenim u pobijanim odlukama poštuje načelo proporcionalnosti te se, kao što je zakonodavac Unije to smatrao u uvodnoj izjavi 6. te uredbe, ne prekoračuje ono što je nužno za postizanje cilja zaštite od narušavanja tržišnog natjecanja na unutarnjem tržištu.
- 173 Kao četvrto, kad je riječ o navodnoj povredi načela pravne sigurnosti, valja istaknuti da to načelo s jedne strane zahtijeva da su pravna pravila jasna i precizna i s druge strane da je njihova primjena predvidljiva za one na koje se primjenjuju. Preciznije, spomenuto načelo zahtijeva da propis omogućava zainteresiranim osobama da znaju točan opseg obveza koje im taj propis nameće i da potonje osobe mogu nedvojbeno znati svoja prava i obveze te da se posljedično mogu ponašati u skladu s njima (vidjeti presudu od 1. srpnja 2014., Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, t. 127. i 128. i navedenu sudsku praksu).
- 174 U ovom slučaju, tumačenje koje zagovaraju tužitelj i Grail, kojim se primjena članka 22. Uredbe br. 139/2004 uvjetuje zahtjevima nacionalnog sustava kontrole koncentracija, pri čemu se predviđa neka vrsta iznimke za države članice koje nemaju takav sustav, dovelo bi do nesigurnosti u pogledu koncentracija koje su obuhvaćene područjem primjene navedene odredbe.
- 175 Konkretno, s jedne strane, to bi tumačenje dovelo do pravne nesigurnosti povezane s različitim kriterijima i pojmovima koji određuju područje primjene postojećih propisa o kontroli koncentracija u državama članicama. Primjena članka 22. Uredbe br. 139/2004 stoga ovisi o elementima koje je Komisija, zbog njihove nepredvidljivosti, odbila u svojem Prijedlogu iz 2003. (vidjeti točku 108. ove presude). Usto, navedeno bi tumačenje bilo protivno sudskoj praksi prema kojoj nije na Komisiji da odluči o nadležnosti nacionalnih tijela za tržišno natjecanje za podnošenje zahtjeva za upućivanje predmeta (presuda od 15. prosinca 1999., Kesko/Komisija,

T-22/97, EU:T:1999:327, t. 84.). S druge strane, tim se tumačenjem ne može osigurati veća predvidljivost jer država članica koja nema propise u području kontrole koncentracija uvijek može zatražiti da se Komisiji uputi predmet koncentracije na temelju tog članka. Konkretnije, tužitelj i Grail ne objašnjavaju kako bi se načelo pravne sigurnosti bolje zajamčilo da je, u ovom slučaju, zahtjev za upućivanje predmeta na koji se odnosi pobijana odluka podnijelo Veliko Vojvodstvo Luksemburg, koje nema takve propise, a ne Francuska Republika.

- 176 Suprotno tomu, tumačenjem utvrđenim u pobijanim odlukama, prema kojem se zahtjev za upućivanje predmeta na temelju članka 22. Uredbe br. 139/2004 može podnijeti neovisno o opsegu nacionalnih propisa u području kontrole koncentracija, primjena tog članka uvjetuje se samo ispunjavanjem četiriju kumulativnih uvjeta predviđenih navedenim člankom 22. stavkom 1. prvim podstavkom, na koje se podsjeća u točki 89. ove presude. Tim se uvjetima jamči da se ta odredba, kao što to tvrdi Komisija, ujednačeno primjenjuje u Uniji.
- 177 Točno je da primjena mehanizma upućivanja predviđenog člankom 4. stavkom 5. Uredbe br. 139/2004 ovisi o nacionalnom pravu tržišnog natjecanja država članica (vidjeti točku 126. ove presude). Međutim, to se objašnjava ciljem izbjegavanja toga da nekoliko nacionalnih tijela usporedno ispituje istu koncentraciju (vidjeti također točku 126. ove presude), kojim se opravdava, kao što to priznaje sam tužitelj, „upućivanje na nadležna tijela kojima bi se inače trebale podnositi prijave”. Međutim, budući da se člankom 22. navedene uredbe žele postići i drugi ciljevi, osobito taj da se kao „korektivni mehanizam” omogući učinkovita kontrola svih koncentracija koje mogu bitno ograničavati učinkovito tržišno natjecanje na unutarnjem tržištu i koje, zbog toga što ne premašuju pragove prihoda, nisu obuhvaćene propisima u području kontrole koncentracija u Uniji ni u državama članicama (vidjeti osobito točke 102., 113., 114. i 142. ove presude), potrebni su jasni i precizni uvjeti primjene koji se temelje na pravu Unije.
- 178 Slijedom toga, samo se tumačenjem utvrđenim u pobijanim odlukama osigurava potrebna pravna sigurnost i ujednačena primjena članka 22. Uredbe br. 139/2004 u Uniji.
- 179 Ta se ocjena ne dovodi u pitanje drugim tužiteljevim argumentima.
- 180 S jedne strane, u dijelu u kojem tužitelj upućuje na utvrđenje Suda, u presudi od 18. prosinca 2007., *Cementbouw Handel & Industrie/Komisija* (C-202/06 P, EU:C:2007:814, t. 38.), u pogledu potrebe da se utvrdi tijelo nadležno za ispitivanje koncentracije na predvidljiv način, valja istaknuti da tumačenje iz pobijanih odluka ne mijenja jasnu podjelu nadležnosti između nacionalnih tijela i Unije, koja se temelji na pragovima prihoda predviđenima člankom 1. Uredbe br. 139/2004. Konkretnije, ako ti pragovi nisu premašeni, isključivo su tijela država članica nadležna za ispitivanje predmetne koncentracije ili za podnošenje zahtjeva za upućivanje predmeta na temelju članka 22. te uredbe (vidjeti točku 153. ove presude). Sudionici takve koncentracije stoga nisu dužni prijaviti tu koncentraciju Komisiji niti procijeniti jesu li ispunjeni uvjeti predviđeni člankom 22. stavkom 1. navedene uredbe. Usto, ne mogu im se izreći kazne u slučaju da aktivno ne provedu „obznanjivanje” u smislu članka 22. stavka 1. drugog podstavka te uredbe. Stoga se nadležno tijelo može utvrditi na predvidljiv način.
- 181 S druge strane, kad je riječ o argumentu prema kojem Komisija ima mogućnost, u skladu s točkom 21. Smjernica o članku 22., ispitati koncentraciju dugo nakon njezine provedbe, valja podsjetiti na to da se člankom 22. stavkom 1. drugim podstavkom Uredbe br. 139/2004 određuje da se zahtjev za upućivanje predmeta na temelju tog članka „podnosi najkasnije 15 radnih dana nakon datuma prijave koncentracije ili, ako prijava nije potrebna, nakon što je to na drugi način obznanjeno predmetnoj državi članici”. Kao što to proizlazi iz točke 130. ove presude, ti se rokovi

primjenjuju i u slučajevima u kojima pragovi nacionalnog sustava kontrole koncentracija nisu dosegnuti u trenutku u kojem je koncentracija obznanjena državi članici. Stoga, budući da se na zahtjev za upućivanje predmeta na temelju članka 22. navedene uredbe odnose točno određeni rokovi, osigurano je poštovanje načela pravne sigurnosti. Isto vrijedi i za zahtjev brzine koji se primjenjuje u okviru kontrole koncentracija, na koji se poziva tužitelj pri čemu upućuje na presudu od 14. srpnja 2006., Endesa/Komisija (T-417/05, EU:T:2006:219, t. 209.), i za zaštitu valjanosti transakcija, na koju se podsjeća u posljednjoj rečenici uvodne izjave 34. Uredbe br. 139/2004, na koju se tužitelj također oslanja u svojoj argumentaciji.

- 182 Kao peto, što se tiče iznimne prirode upućivanja predmeta na temelju članka 22. Uredbe br. 139/2004, na koju se poziva tužitelj, ona se štiti tumačenjem utvrđenim u pobijanim odlukama, s obzirom na to da Komisijina nadležnost za ispitivanje i dalje ponajprije ovisi o premašivanju pragova prihoda utvrđenih člankom 1. navedene uredbe i da mehanizam upućivanja na temelju njezina članka 22. predstavlja samo dodatnu nadležnost kojom se omogućuje da, u određenim posebnim slučajevima i u točno određenim uvjetima (vidjeti osobito četiri kumulativna uvjeta primjene navedena u točki 89. ove presude), Komisija može, na zahtjev jedne ili više država članica, ispitati i koncentraciju kojom se nisu dosegnuli ti pragovi unatoč njezinim prekograničnim učincima, pri čemu se uzima u obzir svrha tog članka 22. kao „korektivnog mehanizma”. Isto vrijedi i za primjenu, po analogiji, presude od 3. travnja 2003., Royal Philips Electronics/Komisija (T-119/02, EU:T:2003:101, t. 354.), na koju se poziva tužitelj i kojom se zahtijeva usko tumačenje uvjeta za upućivanje predviđenih člankom 9. Uredbe br. 139/2004. Osim toga, s obzirom na četiri kumulativna uvjeta primjene navedena u točki 89. ove presude, čini se, kao što to tvrdi Francuska Republika, da je broj koncentracija koje se mogu obuhvatiti područjem primjene članka 22. navedene uredbe i dalje ograničen.
- 183 S obzirom na sva prethodna razmatranja, osobito s obzirom na doslovno, povijesno, kontekstualno i teleološko tumačenje članka 22. Uredbe br. 139/2004, valja zaključiti da države članice mogu, u uvjetima koji se u njemu navode, podnijeti zahtjev za upućivanje predmeta na temelju te odredbe neovisno o opsegu svojih nacionalnih propisa u području kontrole koncentracija.
- 184 Stoga je Komisija u pobijanim odlukama pravilno prihvatila zahtjev za upućivanje predmeta i zahtjeve za pridruživanje na temelju članka 22. Uredbe br. 139/2004. Suprotno onomu što smatraju tužitelj i Grail, ni zakonodavna izmjena ni revizija pragova od značaja za cijelu Uniju stoga nisu potrebni za primjenu te odredbe u ovom slučaju.
- 185 Slijedom toga, prvi tužbeni razlog treba odbiti.

Drugi tužbeni razlog, koji se temelji na nepravodbnosti zahtjeva za upućivanje predmeta i, podredno, na povredi načela pravne sigurnosti i „dobre uprave”

– Prvi dio, koji se temelji na nepravodbnosti zahtjeva za upućivanje predmeta

- 186 Tužitelj, kojeg podupire Grail, smatra da je zahtjev za upućivanje predmeta podnesen nakon isteka roka utvrđenog člankom 22. stavkom 1. drugim podstavkom Uredbe br. 139/2004. Komisija je počinila pogrešku koja se tiče prava time što je utvrdila da se, kako bi se smatralo da je došlo do obznanjivanja u smislu te odredbe, državi članici ne treba obznaniti samo postojanje koncentracije, nego i informacije koje omogućuju prethodnu analizu koncentracije s aspekta tržišnog natjecanja. Komisijino tumačenje imalo bi za učinak da koncentraciju *de facto* treba

prijaviti u svim državama članicama, čak i ako ne podliježe obvezi prijave. Tužitelj i Grail podsjećaju na to da se na predmetnu koncentraciju odnosilo priopćenje za medije od 21. rujna 2020., CMA-ova prethodna ispitivanja u studenome i prosincu 2020. te „drugi zahtjev” Federal Trade Commissiona (Savezna agencija za zaštitu tržišnog natjecanja Sjedinjenih Američkih Država, u daljnjem tekstu: FTC) od 9. studenoga 2020. Usto, na konferenciji održanoj 23. ožujka 2021., rukovoditelj ACF-a izjavio je da ACF nadzire tržište za istraživanje koncentracija na koje se može primijeniti članak 22. Uredbe br. 139/2004. S obzirom na te elemente, tužitelj smatra da je ACF vjerojatno znao za navedenu koncentraciju prije nego što je primio pozivnicu. Budući da se ta pozivnica, zahtjev za upućivanje predmeta i informativni dopis temelje na informacijama koje su javnosti bile poznate od 21. rujna 2020., ACF ili bilo koje drugo tijelo države članice mogli su provesti prethodnu analizu predmetne koncentracije na taj datum i, u svakom slučaju, prije 19. veljače 2021. Grail dodaje da je Komisija priznala da je prije slanja pozivnice započela dijalog s nacionalnim tijelima kako bi utvrdila je li neko od njih nadležno za njezinu ocjenu.

- 187 Komisija i Francuska Republika u biti odgovaraju da „obznanjivanje” u smislu članka 22. stavka 1. Uredbe br. 139/2004 podrazumijeva da dotična država članica može uputiti posebne informacije koje joj omogućuju prethodnu procjenu materijalnih uvjeta te odredbe. Smatraju da na temelju puke javna obavijest o predmetnoj koncentraciji u okviru navedenog priopćenja za medije nije mogao početi teći rok predviđen u navedenoj odredbi i da je, u svakom slučaju, bila nedovoljna da bi se omogućila takva prethodna procjena. Kad to ne bi bio slučaj, učinkovitost pravila kojima se uređuje upućivanje predmeta koncentracija bila bi ograničena. Predmetni poduzetnici trebali su biti svjesni činjenice da ta koncentracija može prouzročiti probleme u pogledu tržišnog natjecanja i da su, kako bi dobili pojašnjenja o eventualnom upućivanju predmeta, nadležnim tijelima država članica i Komisiji mogli obznaniti informacije koje su trebali pružiti FTC-u i Department of Justiceu (Ministarstvo pravosuđa, SAD). Komisija tvrdi da se CMA našao u situaciji koja se razlikuje od ACF-ove jer ga je, s jedne strane, kontaktirao podnositelj pritužbe te je, s druge strane, već bio obavješten o tužiteljevim djelatnostima. Usto, njegovo ispitivanje nije provedeno u roku od 15 radnih dana od najave predmetne koncentracije 21. rujna 2020.
- 188 U okviru prvog dijela drugog tužbenog razloga, od Općeg suda traži se da tumači članak 22. stavak 1. drugi podstavak Uredbe br. 139/2004, osobito izraz „obznanjeno predmetnoj državi članici”, s obzirom na to da navedeno obznanjivanje, na temelju te odredbe, predstavlja početak roka od 15 radnih dana za podnošenje zahtjeva za upućivanje predmeta ako nije potrebna nikakva prijava koncentracije.
- 189 U tu svrhu, u skladu sa sudskom praksom navedenom u točki 88. ove presude, valja provesti doslovno, kontekstualno, teleološko i povijesno tumačenje članka 22. stavka 1. drugog podstavka Uredbe br. 139/2004. U tom je okviru potrebno uzeti u obzir da su tekstovi prava Unije napisani na više jezika i da su različite jezične verzije jednako vjerodostojne, što znači da je možda potrebno provesti usporedbu tih verzija (vidjeti u tom smislu presude od 26. siječnja 2021., Hessischer Rundfunk, C-422/19 i C-423/19, EU:C:2021:63, t. 65. i od 14. srpnja 2016., Latvija/Komisija, T-661/14, EU:T:2016:412, t. 39. i navedenu sudsku praksu).
- 190 Na prvom mjestu, što se tiče doslovnog tumačenja, valja podsjetiti na to da se, u skladu s člankom 22. stavkom 1. drugim podstavkom Uredbe br. 139/2004, „[z]ahtjev [za upućivanje predmeta] [...] podnosi najkasnije 15 radnih dana nakon datuma prijave koncentracije ili, ako prijava nije potrebna, nakon što je to na drugi način obznanjeno predmetnoj državi članici”.

- 191 Stoga se člankom 22. stavkom 1. drugim podstavkom Uredbe br. 139/2004 početak roka od 15 radnih dana podvrgava dvama alternativnim uvjetima, odnosno, s jedne strane, danom prijave koncentracije u pogledu koje je podnesen zahtjev za upućivanje predmeta ili, s druge strane, ako nije potrebna takva prijava, „obznanjivanjem” te koncentracije predmetnoj državi članici.
- 192 Što se tiče tog drugog alternativnog uvjeta, valja utvrditi da pojam „obznanjivanje” ne daje naznake ni o tome treba li obznanjivanje proizlaziti iz aktivnog podnošenja informacija ili iz pasivnog saznanja za koncentraciju, kao ni o sadržaju informacija koje države članice trebaju posjedovati kako bi se obznanjivanje smatralo utvrđenim. U pogledu prvog od tih aspekata, valja istaknuti da se ne podudaraju različite jezične verzije. Iako iz izraza upotrijebljenih u njemačkoj, engleskoj, hrvatskoj, španjolskoj, francuskoj, mađarskoj, talijanskoj, nizozemskoj i portugalskoj jezičnoj verziji članka 22. stavka 1. drugog podstavka Uredbe br. 139/2004 osobito proizlazi da „obznanjivanje” treba uključivati „radnje”, konkretno „dostavu”, na temelju bugarske verzije te odredbe može se smatrati da je dovoljno bilo kakvo saznanje o predmetnoj koncentraciji.
- 193 To neslaganje između raznih jezičnih verzija podrazumijeva da se članak 22. stavak 1. drugi podstavak Uredbe br. 139/2004 tumači ovisno o kontekstu i svrsi propisa čiji je sastavni element (vidjeti u tom smislu presude od 28. travnja 2016., *Borealis Polyolefine i dr.*, C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 i C-391/14 do C-393/14, EU:C:2016:311, t. 90. i od 26. siječnja 2021., *Hessischer Rundfunk*, C-422/19 i C-423/19, EU:C:2021:63, t. 65. i navedenu sudsku praksu).
- 194 Što se tiče drugog aspekta navedenog u točki 192. ove presude, s obzirom na to da se ni u jednoj jezičnoj verziji ne spominje opseg ni sadržaj „obznanjivanja” predmetnoj državi članici, te elemente treba utvrditi drugim metodama tumačenja.
- 195 Na drugom mjestu, ni povijesno tumačenje ne omogućuje da se pojasni tekst članka 22. stavka 1. drugog podstavka Uredbe br. 139/2004.
- 196 Naime, kao prvo, glagol „obznaniti”, koji se upotrebljava u članku 22. stavku 4. prvotne verzije Uredbe br. 4064/89, odgovara imenici „obznanjivanje” iz članka 22. stavka 1. drugog podstavka Uredbe br. 139/2004. Kao drugo, izraz „obznaniti državi članici”, koji je Uredbom br. 1310/97 uveden u članak 22. stavak 4. Uredbe br. 4064/89, bio je, kao što se to navodi u točkama 91., 92. i 98. Zelene knjige iz 2001., jednako neprecizan i dvosmislen kao i izraz „obznanjeno predmetnoj državi članici”. Kao treće, unatoč namjeri da se Prijedlogom iz 2003. pojasne postupovna pravila koja uređuju upućivanje predmeta na temelju članka 22. Uredbe br. 4064/89 (vidjeti točku 27. tog prijedloga), takvo pojašnjenje nije pruženo Uredbom br. 139/2004.
- 197 Usto, što se tiče, s jedne strane, Obavijesti o upućivanju i Smjernica o članku 22., kojima se zahtijeva podnošenje dostatnih informacija da bi se omogućilo donošenje prethodne ocjene o kriterijima upućivanja (vidjeti bilješku 43. te obavijesti i točku 18. navedenih smjernica) i, s druge strane, Bijele knjige iz 2014., kojom se zahtijeva samo saznanje o koncentraciji (vidjeti točku 69. navedene bijele knjige), valja podsjetiti na to da ti dokumenti nisu relevantni za potrebe povijesnog tumačenja jer su doneseni nakon donošenja Uredbe br. 139/2004 (vidjeti točku 115. ove presude).

- 198 Na trećem mjestu, što se tiče kontekstualnog tumačenja, kao prvo, činjenica da prijava i „obznanjivanje” koncentracije predstavljaju alternative koje na temelju članka 22. stavka 1. drugog podstavka Uredbe br. 139/2004 dovode do istih pravnih posljedica, odnosno do početka roka od 15 radnih dana (vidjeti točku 191. ove presude), sama po sebi upućuje na to da njihov sadržaj treba biti usporediv.
- 199 Kao drugo, kao što to ističe Francuska Republika, članak 22. stavak 1. drugi podstavak Uredbe br. 139/2004, s obzirom na to da se u njegovu prvom dijelu rečenice upućuje na „zahtjev [za upućivanje predmeta]”, treba tumačiti u vezi s prvim podstavkom te odredbe, u kojem se navode uvjeti zahtjeva za upućivanje predmeta (vidjeti točku 89. ove presude). Na temelju veze između tih dvaju podstavaka valja zaključiti da „obznanjivanje” koncentracije treba, kao što to tvrdi Komisija, omogućiti predmetnoj državi članici da provede prethodnu procjenu tih uvjeta i da ocijeni primjerenost podnošenja zahtjeva za upućivanje predmeta. Kad to ne bi bio slučaj, ta bi država članica, radi opreznosti i samo u svrhu poštovanja roka od 15 radnih dana, mogla biti primorana podnijeti zahtjev za upućivanje predmeta koncentracija, iako nije sigurna da su ispunjeni navedeni uvjeti.
- 200 Kao treće, ostalim mehanizmima upućivanja iz članka 4. stavaka 4. i 5. te članka 9. Uredbe br. 139/2004 predviđa se, kao i člankom 22. stavkom 1. drugim podstavkom te uredbe, da predmetne države članice imaju rok od 15 radnih dana za zauzimanje stajališta o upućivanju. Početak tog roka ovisi o podnošenju preslike prijave ili obrazloženog podneska koji, u skladu s člankom 6. stavkom 1. Uredbe Komisije (EZ) br. 802/2004 od 7. travnja 2004. o provedbi Uredbe Vijeća (EZ) br. 139/2004 o kontroli koncentracija između poduzetnika (SL 2004., L 133, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 5., str. 95.), kako je izmijenjena Provedbenom uredbom Komisije (EU) br. 1269/2013 od 5. prosinca 2013. (SL 2013., L 336, str. 1.), treba sadržavati minimalnu količinu istovjetnih informacija kako bi se državi članici omogućilo da procijeni jesu li ispunjeni uvjeti za upućivanje. Iako se uvjeti primjene članka 22. stavka 1. Uredbe br. 139/2004 razlikuju od uvjeta primjene drugih mehanizama upućivanja (vidjeti točke 125. do 129. ove presude), u okviru usklađenog tumačenja te uredbe dosljedno je smatrati da pojam „obznanjivanje”, koji se upotrebljava u članku 22. stavku 1. drugim podstavku navedene uredbe, podrazumijeva aktivno podnošenje informacija koje omogućuju procjenu tih uvjeta primjene.
- 201 Kao četvrto, člankom 22. stavkom 2. drugim podstavkom Uredbe br. 139/2004, kojim su uređeni zahtjevi za pridruživanje, također se predviđa rok od 15 radnih dana za podnošenje takvih zahtjeva. U skladu s tom odredbom, taj rok počinje teći „nakon što Komisija [nadležna tijela država članica] obavijesti o početnom zahtjevu”. Početak navedenog roka stoga također ovisi o aktivnom podnošenju relevantnih informacija.
- 202 Kao peto, druga pravila koja uređuju sustav kontrole koncentracija u Uniji također se temelje na načelu aktivnog podnošenja relevantnih informacija. Stoga koncentracije od značaja za cijelu Uniju u smislu članka 1. Uredbe br. 139/2004 treba, na temelju članka 4. te uredbe, prijaviti Komisiji prije njihove provedbe, a rok za ispitivanje, u skladu s člankom 10. stavkom 1. navedene uredbe, započinje tek „s radnim danom, koji slijedi nakon datuma primitka prijave ili, ako su podaci koji se prilažu uz prijavu nepotpuni, s radnim danom, koji slijedi nakon datuma primitka cjelovitih podataka”.
- 203 Međutim, time što se tužitelj poziva na trenutak u kojem je predmetna koncentracija objavljena, konkretno u priopćenju za medije i prilikom medijskog izvještavanja, kao na početak roka predviđenog člankom 22. stavkom 1. drugim podstavkom Uredbe br. 139/2004, on upućuje

općenito na element koji nije povezan sa sustavom kontrole koncentracija u Uniji i konkretno na njegove mehanizme upućivanja, u okviru kojih ni Komisija ni tijela za tržišno natjecanje država članica ne trebaju aktivno tražiti informacije koje se odnose na koncentracije koje se mogu ispitati na temelju tog sustava.

- 204 Stoga, s obzirom na kontekst iznesen u točkama 198. do 203. ove presude, valja zaključiti da „obznanjivanje” u smislu članka 22. stavka 1. drugog podstavka Uredbe br. 139/2004, u pogledu svojeg oblika, treba uključivati aktivno podnošenje relevantnih informacija predmetnoj državi članici i da, u pogledu svojeg sadržaja, treba sadržavati dovoljne informacije kako bi se toj državi članici omogućilo da provede prethodnu procjenu uvjeta predviđenih prvim podstavkom tog stavka.
- 205 Na četvrtom mjestu, tu ocjenu također potvrđuje teleološko tumačenje članka 22. stavka 1. drugog podstavka Uredbe br. 139/2004.
- 206 Naime, iz uvodnih izjava 11. i 14. Uredbe br. 139/2004 proizlazi da upućivanje predmeta koncentracija treba provesti na učinkovit način. To isključuje, kao što to tvrde Komisija i Francuska Republika, da se članak 22. stavak 1. drugi podstavak navedene uredbe tumači na način da su države članice obvezne, s jedne strane, trajno nadzirati javne objave koje se odnose na koncentracije kako bi utvrdile u pogledu kojih se od njih može podnijeti zahtjev za upućivanje predmeta na temelju tog članka i, s druge strane, kako bi se poštovao rok od 15 radnih dana, preventivno podnijeti zahtjev za upućivanje predmeta koncentracija za koje nije sigurno da su ispunjeni uvjeti primjene navedenog članka.
- 207 Usto, samo to tumačenje osigurava, u interesu pravne sigurnosti, da početak roka bude jasno određen i isti za sve koncentracije koje se može obuhvatiti područjem primjene navedenog članka 22. u slučaju da nije potrebna prijava. Naime, obznanjivanje aktivnim podnošenjem dostatnih informacija sprečava se da početak roka ovisi o nepredvidljivim i neizvjesnim okolnostima, kao što je opseg medijskog izvještavanja ili razina detalja u priopćenjima za medije. U tom interesu također se jamči da predmetna država članica od tog trenutka ima samo 15 radnih dana za podnošenje zahtjeva za upućivanje predmeta.
- 208 Na petom mjestu, samo je tumačenje iz točke 204. ove presude u skladu s načelom pravne sigurnosti, kojim se zahtijeva, kao što to proizlazi iz sudske prakse navedene u točki 173. ove presude, da su, s jedne strane, pravna pravila jasna i precizna te da je, s druge strane, njihova primjena predvidljiva za one na koje se primjenjuju. Preciznije, to načelo zahtijeva da propis omogućava zainteresiranim osobama da znaju točan opseg obveza koje im taj propis nameće i da te osobe mogu nedvojbeno znati svoja prava i obveze te da se posljedično mogu ponašati u skladu s njima.
- 209 Naime, na temelju tog tumačenja primjena članka 22. stavka 1. drugog podstavka Uredbe br. 139/2004 postaje predvidljiva za osobe na koje se odnosi, s obzirom na to da se njime početak roka od 15 radnih dana uvjetuje aktivnim podnošenjem relevantnih informacija koje predmetnoj državi članici omogućuje da prethodno procijeni jesu li ispunjeni uvjeti iz prvog podstavka tog stavka. Stoga se njime osigurava da su početak tog roka i obveze sudionika koncentracije jasno definirani (vidjeti također točku 207. ove presude). Konkretno, podnošenjem navedenih informacija, ti sudionici koncentracije mogu biti sigurni da je navedeni rok počeo teći i da podnošenje zahtjeva za upućivanje predmeta više nije moguće nakon njegova isteka.

- 210 Suprotno tomu, tužiteljevo stajalište ne omogućuje takvu predvidljivost ili takvu jasnoću. Naime, s jedne strane, čini se da tužitelj početak roka od 15 radnih dana uvjetuje informacijama koje se odnose na samo postojanje koncentracije. Međutim, puko saznanje o postojanju koncentracije ne omogućuje državi članici da provede prethodnu procjenu uvjeta primjene članka 22. stavka 1. prvog podstavka Uredbe br. 139/2004. To bi imalo za učinak da predmetna država članica, kada ne uspije prikupiti dovoljno informacija za tu procjenu, radi opreznosti treba podnijeti zahtjev za upućivanje predmeta, s jedinim ciljem da poštuje taj rok a da pritom ne zna jesu li ispunjeni navedeni uvjeti (vidjeti također točke 199. i 206. ove presude). S druge strane, tužitelj upućuje na trenutak u kojem je država članica mogla saznati za koncentraciju, što bi zapravo podrazumijevalo, kao što to tvrde Komisija i Francuska Republika, da su države članice obvezne, kako im ne bi promaknula koncentracija koju se može obuhvatiti područjem primjene članka 22. te uredbe, trajno i pažljivo nadzirati tisak i javne objave u cijelom svijetu (vidjeti također točku 206. ove presude). U tom bi kontekstu bile izložene priopćenjima za medije i medijskom izvještavanju čiji se opseg, dostupnost, jezik, razina detalja ili druga obilježja mogu znatno razlikovati (vidjeti također točku 207. ove presude). Stoga je tumačenje koje zagovara tužitelj previše dvosmisleno da bi se osobama omogućilo da jasno saznaju svoja prava i obveza. Usto, takvim bi se tumačenjem, zbog njegova znatnog administrativnog opterećenja i nedostatka učinkovitosti, oduzeo koristan učinak mehanizmu upućivanja iz članka 22. navedene uredbe.
- 211 S obzirom na sva prethodna razmatranja i osobito s obzirom na kontekst i svrhu Uredbe br. 139/2004, kao i na načelo pravne sigurnosti, pojam „obznanjeno predmetnoj državi članici” iz članka 22. stavka 1. drugog podstavka te uredbe treba tumačiti na način da se njime zahtijeva aktivno podnošenje relevantnih informacija toj državi članici koje joj omogućuju da prethodno procijeni jesu li ispunjeni uvjeti za podnošenje zahtjeva za upućivanje predmeta na temelju tog članka. Slijedom toga, u skladu s tim tumačenjem, rok od 15 radnih dana predviđen navedenom odredbom počinje teći, ako nije potrebna prijava koncentracije, od trenutka u kojem su te informacije podnesene.
- 212 U ovom slučaju, nije sporno da predmetni poduzetnici nikada nisu aktivno podnijeli nikakve informacije u pogledu predmetne koncentracije ACF-u ili tijelima za tržišno natjecanje država članica koje su podnijele zahtjeve za pridruživanje. Tužitelj i Grail nisu dokazali da su ta tijela, prije primitka pozivnice, dobila od drugih izvora ili na drugi način relevantne informacije koje im omogućuju prethodnu procjenu uvjeta primjene članka 22. stavka 1. prvog podstavka Uredbe br. 139/2004, nego su samo pretpostavili da je ACF „vjerojatno znao” za predmetnu koncentraciju prije tog trenutka. Međutim, iz točke 25. pobijane odluke proizlazi da je ACF poruci elektroničke pošte od 29. ožujka 2021. potvrdio Komisiji da to nije bio slučaj. Francuska Republika također je, u očitovanjima od 6. prosinca 2021. o tužiteljevu zahtjevu za određivanje mjera upravljanja postupkom, naglasila da je ACF saznao za tu koncentraciju tek 19. veljače 2021., na datum kad je Komisija poslala pozivnicu i predstavila navedenu koncentraciju nacionalnim tijelima za tržišno natjecanje u okviru radne skupine za koncentracije Europske mreže za tržišno natjecanje (vidjeti točku 12. ove presude). Što se tiče tijela drugih država članica, iz Komisijina odgovora na pisano pitanje Općeg suda proizlazi da je, prije tog datuma, Komisija razmijenila dopise samo s njemačkim, austrijskim, slovenskim i švedskim tijelom za tržišno natjecanje kako bi utvrdila jesu li nadležna za ispitivanje predmetne koncentracije (vidjeti i točku 11. ove presude). Međutim, te razmjene dopisa nisu relevantne za rješenje ovog spora jer navedena tijela nisu podnijela ni zahtjev za upućivanje predmeta ni zahtjev za pridruživanje na temelju članka 22. stavaka 1. i 2. Uredbe br. 139/2004.

- 213 Usto, budući da ne postoji dokaz da su ACF-u ili tijelima za tržišno natjecanje država članica koje su podnijele zahtjeve za pridruživanje predmetni poduzetnici aktivno podnijeli relevantne informacije ili da su ih primili od drugih izvora i na druge načine, nije relevantno pitanje temelje li se pozivnica, zahtjev za upućivanje predmeta i informativni dopis na informacijama koje su poznate javnosti od 21. rujna 2020. Isto vrijedi za činjenicu da je CMA ispitao predmetnu koncentraciju u studenome i prosincu 2020.
- 214 Slijedom toga, kao što to ističe Francuska Republika i kao što to proizlazi iz točke 20. pobijane odluke, u ovom je slučaju informativni dopis omogućio tim tijelima za tržišno natjecanje da provedu prethodnu procjenu uvjeta primjene članka 22. stavka 1. prvog podstavka Uredbe br. 139/2004 i stoga predstavlja „obznanjivanje” u smislu drugog podstavka tog stavka. Budući da su taj dopis od 19. veljače 2021. i zahtjev za upućivanje predmeta podneseni 9. ožujka 2021. (vidjeti točke 12. i 14. ove presude), poštovao se rok od 15 radnih dana predviđen tom odredbom te se navedeni dopis ne može kvalificirati kao nepravodoban.
- 215 Stoga je prvi dio drugog tužbenog razloga neosnovan i treba ga odbiti.
- *Drugi dio, koji se temelji na povredi načelâ pravne sigurnosti i „dobre uprave”*
- 216 U okviru drugog dijela ovog tužbenog razloga, tužitelj tvrdi da, čak i da se smatra da je predmetna koncentracija informativnim dopisom „obznanjena” francuskim tijelima ili tijelima koja su zatražila pridruživanje zahtjevu za upućivanje predmeta, Komisijino kašnjenje u slanju navedenog dopisa protivno je temeljnom načelu pravne sigurnosti i obvezi djelovanja u razumnom roku na temelju načela „dobre uprave”.
- 217 Na datum kad je poslan informativni dopis, Komisija je već mjesecima znala da postoji predmetna koncentracija, zahvaljujući informacijama koje potječu od javnih izvora, FTC-a ili treće osobe. Komisija i FTC međusobno su se obavještavali o koncentracijama, osobito prije nego što FTC podnese „drugi zahtjev”, kao što je to učinio u ovom slučaju 9. studenoga 2020. Iz pobijane odluke proizlazi da je, nakon podnošenja pritužbe, Komisija znala za tu koncentraciju i za potencijalne probleme u pogledu tržišnog natjecanja koje je istaknula u prosincu 2020. te je vodila rasprave s drugim neimenovanim tijelom za tržišno natjecanje, za koje tužitelj pretpostavlja da je riječ o CMA-u, koje je provelo prethodnu ocjenu navedene koncentracije u studenome i prosincu 2020.
- 218 Tužitelj i Grail tvrde, na temelju presude od 5. listopada 2004., Eagle i dr./Komisija (T-144/02, EU:T:2004:290, t. 57. i 58.), da je Komisija dužna poštovati razuman rok. Budući da je zakonodavac Unije odredio kratke rokove za kontrolu koncentracija, osobito u okviru članka 22. Uredbe br. 139/2004, činjenica da je Komisija čekala nekoliko mjeseci prije slanja pozivnice protivna je dobroj upravi i temeljnom načelu pravne sigurnosti, što je spriječilo predmetne poduzetnike da što je prije moguće saznaju koja su tijela za tržišno natjecanje nadležna za odlučivanje o predmetnoj koncentraciji. U tom pogledu, Komisija je dužna djelovati što je brže moguće kako ne bi povrijedila rok od 15 radnih dana te izvršavati svoje ovlasti s najvećom mogućom opreznosti i pažnjom. Grail u biti pojašnjava da presuda od 5. listopada 2004., Eagle i dr./Komisija (T-144/02, EU:T:2004:290, t. 57. i 58.), obuhvaća situacije u kojima rok nije izričito određen zakonskim odredbama, tako da razuman rok za slanje pozivnice na temelju članka 22. stavka 5. Uredbe br. 139/2004 treba tumačiti s obzirom na tu sudsku praksu. Komisija je s prekomjernim kašnjenjem djelovala i obavijestila predmetne poduzetnike o svojoj namjeri da na predmetnu koncentraciju primijeni svoj novi pristup koji se odnosi na članak 22. Uredbe br. 139/2004, čime je povrijedila načelo pravne sigurnosti. Prema Grailovu mišljenju, Komisija ne

može imati više vremena za slanje takve pozivnice nego što imaju države članice kako bi utvrdile jesu li ispunjeni uvjeti predviđeni člankom 22. stavkom 1. navedene uredbe, što se također zahtijeva ciljem da se o upućivanju predmeta odluči što je prije moguće. U odgovoru na usmeno pitanje koje je postavio Opći sud, tužitelj i Grail na raspravi su u biti pojasnili da je Komisija time povrijedila i njihova prava obrane, osobito zato što im se, time što nisu mogli pravodobno podnijeti očitovanja, oduzela mogućnost ispravka bitnih činjeničnih pogrešaka, što je uneseno u zapisnik s rasprave.

- 219 Tužitelj i Grail smatraju da je Komisija od rujna 2020. znala ili mogla znati dovoljno činjenica za slanje pozivnice. Relevantne informacije bile su javno dostupne od objave predmetne koncentracije, što potvrđuje činjenica da dokazi navedeni u pozivnici potječu najkasnije iz tog mjeseca i da je Komisija u svojem odgovoru na tužbu navela izvješće od 21. rujna 2020. Čak i nakon što je zaprimila pritužbu, Komisija je čekala gotovo dva mjeseca prije nego što je poslala tu pozivnicu. Grail osporava pažljivost Komisijine istrage tijekom tog razdoblja jer je ona samo provjerila javno dostupne informacije i tvrdnje podnositelja pritužbe a da pritom nije kontaktirala predmetne poduzetnike. Usto, argument koji je Komisija istaknula kako bi opravdala vrijeme koje je proteklo prije slanja pozivnice, odnosno „detaljnju” analizu mogućih posljedica predmetne koncentracije, proturječan je njezinoj tvrdnji prema kojoj je navedena pozivnica sadržavala samo preliminarni zaključak.
- 220 Komisija, koju podupire Helenska Republika, osporava tužiteljeve argumente. Konkretno, FTC je nije obavijestio o svojoj istrazi prije zaprimanja pritužbe 7. prosinca 2020., kao što je ni CMA nije obavijestio o svojem ispitivanju predmetne koncentracije. U svakom slučaju, djelovala je u razumnom roku nakon što je zaprimila tu pritužbu. Rok od 15 radnih dana primjenjuje se tek nakon obznanjivanja koncentracije predmetnoj državi članici, dok se pozivnica, na temelju članka 22. stavka 5. Uredbe br. 139/2004, može uputiti i kad se nije provelo takvo obznanjivanje. Tužitelj ne dovodi u pitanje promjenu u činjenicama navedenim u točkama 5. do 7. pobijane odluke, koje dokazuju da je Komisija, nakon što ju je kontaktirao podnositelj pritužbe, djelovala s dužnom pažnjom i bez neopravdanog kašnjenja, osobito kako bi provjerila njegove tvrdnje i detaljno ispitala moguće posljedice predmetne koncentracije. Usto, pokrenula je dijalog s nacionalnim tijelima kako bi utvrdila je li neko od njih nadležno za ocjenu te koncentracije, tako da je trajanje njezine procjene bilo primjereno u odnosu na trajanje CMA-ove procjene mogućeg učinka predmetne koncentracije u Ujedinjenoj Kraljevini. Komisija osporava i tužiteljeve argumente koji se temelje na načelu pravne sigurnosti. Konkretno, tužitelj ne pojašnjava na koji način navodno kašnjenje utječe na sadržaj pobijane odluke ili pravnu situaciju predmetnih poduzetnika. Na raspravi je istaknula da tužitelj i Grail nisu istaknuli da su njihova prava obrane povrijeđena činjenicom da rok navodno nije bio razuman i kašnjenjem u djelovanju, kao što se to zahtijeva sudskom praksom, i da nisu pojasnili razloge zbog kojih je došlo do takve povrede.
- 221 Člankom 22. Uredbe br. 139/2004 Komisiji se ne nalaže izričit rok za obavještanje, na temelju stavka 5. te odredbe, država članica o koncentraciji koja ispunjava kriterije za upućivanje predmeta.
- 222 Naime, člankom 22. stavkom 5. Uredbe br. 139/2004 isključivo se navodi da „Komisija može obavijestiti jednu ili više država članica ako smatra da određena koncentracija ispunjava mjerila iz stavka 1.” te da ih „[u] takvim slučajevima Komisija može pozvati [...] da podnesu zahtjev u skladu sa stavkom 1.”.

- 223 Međutim, poštovanje razumnog roka u vođenju upravnih postupaka u području politike tržišnog natjecanja jest opće načelo prava Unije koje je ujedno i sastavni dio prava na dobru upravu iz članka 41. stavka 1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, čije poštovanje osigurava sud Unije. Međutim, povreda načela razumnog roka opravdava poništenje odluke samo ako se time također povređuju prava obrane dotičnog poduzetnika (vidjeti u tom smislu presude od 4. veljače 2009., Omya/Komisija, T-145/06, EU:T:2009:27, t. 84. i navedenu sudsku praksu te od 17. prosinca 2015., SNCF/Komisija, T-242/12, EU:T:2015:1003, t. 392. i 393. i navedenu sudsku praksu). Nadalje, temeljno načelo pravne sigurnosti, koje Komisiji onemogućuje, ako rok nije određen rok primjenjivim zakonodavnim aktom, neograničeno odgađanje izvršavanja njezinih ovlasti, navodi sud Unije na to da ispita otkriva li izvršenje upravnog postupka postojanje pretjerano nepravodobnog djelovanja te institucije (vidjeti u tom smislu presude od 24. rujna 2002., Falck i Acciaierie di Bolzano/Komisija, C-74/00 P i C-75/00 P, EU:C:2002:524, t. 140. i 141. i od 22. travnja 2016., Italija i Eurallumina/Komisija, T-60/06 RENV II i T-62/06 RENV II, EU:T:2016:233, t. 180. i 182. i navedenu sudsku praksu).
- 224 Ako trajanje postupka nije određeno odredbom prava Unije, razumnost roka u kojem je institucija donijela predmetni akt treba ocijeniti s obzirom na sve okolnosti svojstvene svakom predmetu, kao što je njegova složenost i značaj postupka za zainteresiranu osobu (vidjeti u tom smislu presude od 25. siječnja 2007., Sumitomo Metal Industries i Nippon Steel/Komisija, C-403/04 P i C-405/04 P, EU:C:2007:52, t. 116.; od 28. veljače 2013., Preispitivanje Arango Jaramillo i dr./EIB, C-334/12 RX–II, EU:C:2013:134, t. 28. i 29. te od 13. lipnja 2013., HGA i dr./Komisija, C-630/11 P do C-633/11 P, EU:C:2013:387, t. 82.).
- 225 S obzirom na ta načela iz sudske prakse, kad se Komisiji, kao u ovom slučaju, putem pritužbe priopće informacije koje joj omogućuju da ocijeni ispunjava li koncentracija uvjete primjene članka 22. Uredbe br. 139/2004, ona ne može *sine die* odgoditi obavješćivanje država članica o svojim namjerama na temelju stavka 5. te odredbe. Naprotiv, u takvom je slučaju dužna u razumnom roku zauzeti stajalište, po potrebi nakon što je provela potrebne prethodne provjere i analize, o tome jesu li ispunjeni uvjeti za zahtjev za upućivanje predmeta i treba li o tome obavijestiti dotičnu državu članicu ili dotične države članice.
- 226 U skladu sa sudskom praksom navedenom u točki 224. ove presude, za potrebe primjene članka 22. stavka 5. Uredbe br. 139/2004 s obzirom na načelo razumnog roka, valja uzeti u obzir temeljne ciljeve učinkovitosti i brzine na kojima se temelji navedena uredba (vidjeti točke 206. i 207. ove presude), kao i činjenicu, koju tužitelj pravilno naglašava, da je zakonodavac Unije nastojao utvrditi jasnu raspodjelu intervencija nacionalnih tijela i Unije te da je želio osigurati kontrolu koncentracija u rokovima koji su istodobno u skladu sa zahtjevima dobre uprave i zahtjevima poslovnog života (vidjeti u tom smislu presudu od 18. prosinca 2007., Cementbouw Handel & Industrie/Komisija, C-202/06 P, EU:C:2007:814, t. 37. i navedenu sudsku praksu) te, stoga, značaj postupka kontrole koncentracija za predmetne poduzetnike. Isto tako, kako bi se zajamčila najveća razina pravne sigurnosti, kao i pravilno i učinkovito administrativni rad u kratkim rokovima, potrebno je da se tijelo nadležno za ispitivanje određene koncentracije odredi što je prije moguće (vidjeti u tom smislu mišljenje nezavisne odvjetnice J. Kokott u predmetu Cementbouw Handel & Industrie/Komisija, C-202/06 P, EU:C:2007:255, t. 44.).
- 227 S obzirom na načela iz sudske prakse navedena u točkama 223. do 226. ove presude, Opći sud smatra prikladnim ispitati, kao prvo, je li Komisija primjenom članka 22. stavka 5. Uredbe br. 139/2004 u ovom slučaju poštovala zahtjeve koji proizlaze iz načela razumnog roka i, kao drugo, je li potencijalno nepoštovanje tog načela dovelo do povrede tužiteljevih prava obrane.

- 228 Na prvom mjestu, kad je riječ o poštovanju načela razumnog roka, iz dodatnih informacija koje je Komisija pružila u odgovoru na pisano pitanje Općeg suda proizlazi da je Komisija za postojanje predmetne koncentracije saznala 7. prosinca 2020., nakon podnošenja pritužbe (vidjeti točku 11. ove presude). Od tog je datuma tako protekao rok od 47 radnih dana prije slanja pozivnice 19. veljače 2021. (vidjeti točku 12. ove presude).
- 229 Tijekom tog razdoblja, kao što to osobito proizlazi iz točaka 5. i 6. pobijane odluke i odgovora koje je pružila na pisano pitanje Općeg suda, Komisija je 17. prosinca 2020. s podnositeljem pritužbe održala videokonferenciju u pogledu predmetne koncentracije, razmijenila je dodatne dopise s njim, provela je istraživanja tržišta i bila je u kontaktu s potencijalno nadležnim tijelima za tržišno natjecanje četiriju država članica, kao i sa CMA-om, kojem je također podnesena pritužba (vidjeti točku 11. ove presude).
- 230 Što se tiče informacija o predmetnoj koncentraciji, iz pozivnice proizlazi da se Komisija osobito oslanjala na priopćenja za medije, izvješća, prospekte i prikaze koji su bili javno dostupni na internetu i koji su objavljeni najkasnije 21. rujna 2020. (vidjeti bilješke 1. i 5. do 9. te pozivnice), kad je predmetna koncentracija javno objavljena (vidjeti točku 8. ove presude). U njemu se također navodi da je tu koncentraciju ispitao FTC, o čijem je „drugom zahtjevu”, u skladu s informacijama pruženima nakon pisanog pitanja Općeg suda, Komisija obaviještena na videokonferenciji održanoj 17. prosinca 2020. te se u njemu upućivalo na obrazac „S-4” Securities and Exchange Commissiona (Komisija za vrijednosne papire i burzu Sjedinjenih Američkih Država) od 24. studenoga 2020., koji je ispunio tužitelj (vidjeti bilješku 11. navedene pozivnice).
- 231 Konkretno, što se tiče ocjene kriterija koji se odnose na utjecaj na trgovinu među državama članicama i prijetnju znatnim utjecajem na tržišno natjecanje na njihovim državnim područjima, Komisija je, uz iznimku jednog dokumenta sa sastanka za koji nije jasno iz čega proizlazi (vidjeti bilješku 28. pozivnice), upotrijebila slične informacije (vidjeti bilješke 12. do 15., 24., 26. i 27. te pozivnice), od kojih se najnovije odnose na stjecanje jednog od Grailovih konkurenata u siječnju 2021. (vidjeti bilješku 15. navedene pozivnice). Navode se i problemi u pogledu tržišnog natjecanja koje su, u odnosu na predmetnu koncentraciju, istaknuli FTC i CMA na svojim internetskim stranicama (vidjeti bilješku 17. te pozivnice), kao i u CMA-ovu izvješću od 24. listopada 2019. o privremenim zaključcima o drugom planu stjecanja tužitelja, koje je također dostupno na internetu (vidjeti bilješke 18., 22., 25. i 29. predmetne pozivnice). Međutim, kao što je to Komisija potvrdila u odgovoru na pisano pitanje Općeg suda, nije znala za CMA-ovu istragu prije 7. prosinca 2020.
- 232 Iz toga slijedi da je Komisija upotrijebila informacije od kojih je većina bila javno dostupna u trenutku zaprimanja pritužbe. Kao što to dokazuje sadržaj pozivnice, stoga je nakon provjere određenih aspekata s podnositeljem pritužbe mogla, osobito tijekom videokonferencije od 17. prosinca 2020., relativno brzo ostvariti potrebne dvostrane kontakte s četirima tijelima za tržišno natjecanje koja su potencijalno nadležna za ispitivanje predmetne koncentracije i ispitati ključne značajke te koncentracije koje bi joj omogućile da donese prethodnu ocjenu o tome može li navedena koncentracija ispuniti uvjete primjene članka 22. stavka 1. Uredbe br. 139/2004 i treba li o tome obavijestiti države članice na temelju stavka 5. navedene odredbe.
- 233 U tom kontekstu, s obzirom na temeljne ciljeve učinkovitosti i brzine koji se nastoje ostvariti sustavom kontrole koncentracija u Uniji (vidjeti točku 226. ove presude) i na predmetne okolnosti, čini se da rok od 47 radnih dana, koji je protekao između primitka pritužbe i slanja pozivnice, nije opravdan.

- 234 Kao prvo, iz članka 10. stavka 1. Uredbe br. 139/2004, u vezi s člankom 6. stavkom 1. navedene uredbe, proizlazi da je rok za fazu prethodnog ispitivanja koncentracije, tijekom koje Komisija treba donijeti odluku o tome izaziva li ta koncentracija ozbiljne dvojbe u pogledu njezine usklađenosti s unutarnjim tržištem, 25 radnih dana. S obzirom na činjenicu da Komisija tijekom te faze po potrebi treba provesti prilično sveobuhvatno ispitivanje koncentracije, može se razumno očekivati da ispitivanje koje prethodi slanju pozivnice, na temelju članka 22. stavka 5. Uredbe br. 139/2004, koje uključuje samo preliminarnu procjenu kriterija navedenih u stavku 1. tog članka, ne premaši takav rok od 25 radnih dana.
- 235 Kao drugo, kao što se to navodi u točkama 212. do 214. ove presude, valja uzeti u obzir činjenicu da pozivnica predstavlja samo „obznanjivanje” na temelju članka 22. stavka 1. drugog podstavka Uredbe br. 139/2004, kojim započinje, u nedostatku prijave ili ranijeg obznanjivanja, rok od 15 radnih dana za to da dotična država članica ili dotične države članice podnesu zahtjev za upućivanje predmeta. Ako se takav zahtjev podnese, sve druge države članice imaju pravo pridružiti se tom zahtjevu u roku od 15 radnih dana (članak 22. stavak 2. te uredbe). Tek nakon isteka tog roka Komisija može, u roku od deset radnih dana, donijeti odluku o pokretanju postupka ispitivanja koncentracije (članak 22. stavak 3. navedene uredbe). Stoga, na temelju slanja pozivnice u skladu s člankom 22. stavkom 5. te uredbe započinje nekoliko drugih, relativno kratkih rokova koji prethode donošenju odluke kojom Komisija pokreće postupak ispitivanja predmetne koncentracije. Tako je u ovom slučaju protekao rok od 90 radnih dana između zaprimanja pritužbe 7. prosinca 2020. i donošenja pobijanih odluka 19. travnja 2021.
- 236 Kao treće, valja podsjetiti na to da koncentracija, ako nije od značaja za cijelu Uniju u smislu članka 1. Uredbe br. 139/2004, ne mora prijaviti Komisiji, u skladu s člankom 4. stavkom 1. iste uredbe. Međutim, sudionici takve koncentracije bili bi u znatno nepovoljnijem položaju u odnosu na sudionike koncentracije koju treba prijaviti kada bi razdoblje između, s jedne strane, obavješćivanja Komisije o postojanju koncentracije, po potrebi u okviru pritužbe, i, s druge strane, Komisijina donošenja odluke o prihvaćanju zahtjeva za upućivanje predmeta, trajalo, kao u ovom slučaju, jednako kao i faza detaljnog ispitivanja na temelju članka 8. stavaka 1. do 3. Uredbe br. 139/2004, koja podrazumijeva složene gospodarske procjene u pogledu usklađenosti koncentracije s unutarnjim tržištem i za koju se člankom 10. stavkom 3. iste uredbe, u načelu, predviđa rok od 90 radnih dana.
- 237 Kao četvrto, Komisija u ovom slučaju ne može opravdati istek roka od 47 radnih dana između zaprimanja pritužbe i slanja pozivnice praznicima krajem 2020., s obzirom na to da je razdoblje od 24. prosinca 2020. od 1. siječnja 2021. razdoblje praznika na temelju članka 1. njezine Odluke od 28. siječnja 2019. o praznicima u 2020. za institucije Europske unije (SL 2019., C 38, str. 4.) i članka 1. njezine Odluke od 2. ožujka 2020. o praznicima u 2021. za institucije Europske unije (SL 2020., C 69, str. 8.). Usto, nakon podnošenja pritužbe, Komisija je mogla mnogo brže i usporedno kontaktirati četiri potencijalno nadležna nacionalna tijela za tržišno natjecanje, odnosno njemačko, austrijsko, slovensko i švedsko tijelo, kako bi saznala mogu li se dosegnuti pragovi nadležnosti na temelju njihovih nacionalnih zakonodavstava, što je učinila, kao što to proizlazi iz njezina odgovora na pisano pitanje Općeg suda, tek u siječnju i veljači 2021.
- 238 Stoga, s obzirom na kratke rokove predviđene Uredbom br. 139/2004, osobito njezinim člankom 22., sama činjenica da je Komisija dokazala neprekidnu aktivnost ispitivanja spisa tijekom relevantnog razdoblja od 7. prosinca 2020. do 19. veljače 2021., kao što to proizlazi iz tablice priložene njezinu odgovoru na pisano pitanje Općeg suda, nije dovoljna da bi se smatralo da to razdoblje odgovara razumnom roku.

- 239 Iz toga slijedi da je pozivnica poslana u nerazumnom roku.
- 240 Na drugom mjestu, valja podsjetiti na to da povreda načela razumnog roka opravdava poništenje odluke donesene u upravnom postupku u području tržišnog natjecanja samo ako je istodobno dovela do povrede prava obrane dotičnog poduzetnika. Suprotno tomu, ako nije utvrđeno da je pretjerano dugačak protok vremena utjecao na mogućnost djelotvorne obrane dotičnih poduzetnika, nepoštovanje načela razumnog roka ne utječe na valjanost tog upravnog postupka (vidjeti u tom smislu presude od 21. rujna 2006., *Nederlandse Federatieve Vereniging voor de Groothandel op Elektrotechnisch Gebied/Komisija*, C-105/04 P, EU:C:2006:592, t. 42. i 43.; od 8. svibnja 2014., *Bolloré/Komisija*, C-414/12 P, neobjavljenu, EU:C:2014:301, t. 84. i 85. i od 9. lipnja 2016., *PROAS/Komisija*, C-616/13 P, EU:C:2016:415, t. 74.), ali treba biti sankcionirano u postupku za naknadu štete pokrenutom pred Općim sudom (vidjeti u tom smislu presudu od 8. svibnja 2014., *Bolloré/Komisija*, C-414/12 P, neobjavljenu, EU:C:2014:301, t. 106. i 109.).
- 241 U ovom slučaju, tužitelj je na raspravi tvrdio da je prekoračenje razumnog roka dovelo do povrede njegovih prava obrane osobito zbog toga što je Komisija trebala kontaktirati predmetne poduzetnike i saslušati ih tijekom razdoblja koje je prethodilo slanju pozivnice kako bi im omogućila da podnesu očitovanja i da isprave određene bitne činjenične pogreške, što je uneseno u zapisnik s rasprave.
- 242 Međutim, ta nejasna pojašnjenja nisu dovoljna kako bi se utvrdila povreda tužiteljevih prava obrane. U tom pogledu, Komisija je na raspravi pravilno istaknula, s jedne strane, da je pozivnica samo pripremni akt u okviru postupka koji je doveo do donošenja odluke na temelju članka 22. stavka 3. prvog podstavka Uredbe br. 139/2004 i, s druge strane, da su predmetni poduzetnici mogli korisno istaknuti svoja očitovanja prije donošenja te odluke.
- 243 Naime, s jedne strane, međumjerama, kao što je pozivnica, čiji je cilj ograničen na pripremu konačne odluke, ne nastoje se proizvesti obvezujući pravni učinci koji mogu utjecati na tužiteljeve interese i koji mu, slijedom toga, mogu pojedinačno štetiti, kad se na navodnu nezakonitost može pozvati u pogledu konačne odluke čiji su te međumjere izradbeni akti, zbog čega se, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, protiv takvih mjere ne može podnijeti pravni lijek (vidjeti u tom smislu presudu od 13. listopada 2011., *Deutsche Post i Njemačka/Komisija*, C-463/10 P i C-475/10 P, EU:C:2011:656, t. 50. do 54. i navedenu sudsku praksu).
- 244 Usto, tužitelj nije mogao u dovoljnoj mjeri pojasniti navodne „bitne činjenične pogreške” koje sadržava pobijana odluka i koje je već sadržavala pozivnica te koje su stoga mogle imati odlučujući utjecaj na sadržaj ACF-ova zahtjeva za upućivanje predmeta. Budući da tvrdi da se u točki 26. te pozivnice, kao i u pobijanoj odluci, pogrešno navodi da je Grail imao „stvarne” konkurente na tržištu, dovoljno je istaknuti da se ni navedena pozivnica ni taj zahtjev ne temelje na takvoj kvalifikaciji. Naprotiv, zahtjev za upućivanje predmeta opravdava postojanje znatnog rizika od narušavanja tržišnog natjecanja, osobito činjenicom da se, s jedne strane, „[u] području testova za otkrivanje raka, G[rail] suočava s postojanjem nekoliko gospodarskih subjekata koji su svoje proizvode već stavili na tržište [...] ili koji se pripremaju to učiniti” i da, s druge strane, „novi subjekt može imati sposobnost ograničiti ili povećati pristup svojim NGS-ovima, na štetu potencijalnih G[railovih] konkurenata u području testova za otkrivanje raka”, a stoga i postojanjem potencijalnog tržišnog natjecanja između Graila i tih gospodarskih subjekata u slučaju provedbe predmetne koncentracije.

245 S druge strane, budući da im se šteta nanosi pobijanim odlukama, a ne pozivnicom, predmetni poduzetnici raspolagali su pravom na saslušanje, koje čini dio prava obrane i koje im jamči mogućnost da na smislen i učinkovit način iznesu svoje mišljenje u upravnom postupku koji dovodi do donošenja tih odluka (vidjeti u tom smislu presudu od 28. listopada 2021., Vialto Consulting/Komisija, C-650/19 P, EU:C:2021:879, t. 121.), ali ne u fazi koja prethodi slanju navedene pozivnice kao međumjere. Međutim, tužitelj i Grail ne osporavaju da su mogli podnijeti očitovanja prije donošenja pobijanih odluka, nego se samo žale da im ta mogućnost nije pružena mnogo ranije. Nije sporno da su predmetni poduzetnici bili obaviješteni o slanju pozivnice 4. ožujka 2021. (vidjeti točku 13. ove presude), odnosno šest radnih dana prije isteka roka predviđenog člankom 22. stavkom 1. drugim podstavkom iste uredbe, u kojem države članice trebaju podnijeti zahtjev za upućivanje predmeta. Komisija ih je u informativnom dopisu od 11. ožujka 2021. obavijestila i o zahtjevu za upućivanje predmeta (vidjeti točku 15. ove presude) te su oni podnijeli očitovanja 16. i 29. ožujka 2021. (vidjeti točku 17. ove presude). Predmetni poduzetnici stoga su bili obaviješteni puno prije donošenja pobijanih odluka, do kojeg je došlo 19. travnja 2021., te su imali nekoliko prilika da iznesu svoje mišljenje u upravnom postupku koji je doveo do donošenja tih odluka.

246 U tim okolnostima, argument koji se temelji na povredi tužiteljevih prava obrane treba odbiti.

247 Prema tome, drugi dio drugog tužbenog razloga treba proglasiti neosnovanim, tako da drugi tužbeni razlog valja odbiti u cijelosti.

248 Isto tako, valja odbiti zahtjeve od 6. listopada i 6. prosinca 2021. kojima je tužitelj zatražio od Općeg suda da donese mjere upravljanja postupkom radi dobivanja informacija koje se odnose, s jedne strane, na razmjene dopisa između Komisije i ACF-a, kao i na Komisijino saznanje za predmetnu koncentraciju (prvi zahtjev) i, s druge strane, na datum na koji je Komisija prvi put spomenula tu koncentraciju Francuskoj Republici, kao i na dokumente koje je dostavila državama članicama u kojima upućuje na navedenu koncentraciju (drugi zahtjev).

249 Naime, kao što to proizlazi iz prethodnih razmatranja, Opći sud mogao je, s jedne strane, provesti nadzor navodne nepravodnosti zahtjeva za upućivanje predmeta (vidjeti točke 212. do 214. ove presude), koja se navodi u okviru prvog dijela i, s druge strane, utvrditi nerazumnost roka za slanje pozivnice (vidjeti točke 228. do 239. ove presude), koja se navodi u okviru drugog dijela, na temelju podnesaka i dokumenata koje su podnijele stranke tijekom postupka, osobito uzimajući u obzir Komisijine odgovore na pisano pitanje Općeg suda od 11. studenoga 2021. i očitovanja Francuske Republike od 6. prosinca 2021.

250 Usto, valja podsjetiti na to da samo Opći sud ocjenjuje moguću potrebu za dopunom podataka kojima raspolaže u predmetima o kojima odlučuje (vidjeti presudu od 26. siječnja 2017., Mamoli Robinetteria/Komisija, C-619/13 P, EU:C:2017:50, t. 117. i navedenu sudsku praksu i od 12. studenoga 2020., Fleig/SEAE, C-446/19 P, neobjavljenu, EU:C:2020:918, t. 53.).

Treći tužbeni razlog, koji se temelji na povredi načelâ zaštite legitimnih očekivanja i pravne sigurnosti

251 Tužitelj, kojeg podupire Grail, tvrdi da se pobijanim odlukama povređuju načela zaštite legitimnih očekivanja i pravne sigurnosti. U biti ističe da Komisija, u skladu sa svojom politikom u trenutku u kojem su se predmetni poduzetnici dogovorili o predmetnoj koncentraciji, nije prihvaćala zahtjeve za upućivanje predmeta za koncentracije koje nisu obuhvaćene područjem primjene nacionalnih propisa u području kontrole koncentracija. Iz govora Komisijine potpredsjednice održanog

11. rujna 2020. proizlazi da se ta politika nastavila primjenjivati sve do njezine izmjene objavom novih smjernica sredinom 2021. Prema Grailovu mišljenju, to dokazuje da je Komisija bila svjesna važnosti svoje promjene pristupa, koja je bila proturječna zaključcima i preporukama Međunarodne mreže za tržišno natjecanje (ICN) i Organizacije za gospodarsku suradnju i razvoj (OECD). Tužitelj i Grail naglašavaju jasnoću i bezuvjetnost navedenog govora, osobito u pogledu postupka i vremenskog rasporeda provedbe nove politike upućivanja predmeta. Usto, tužitelj ističe da je do donošenja Smjernica o članku 22. došlo nakon slanja pozivnice i bez javnog savjetovanja.

- 252 Komisija, koju podupire Helenska Republika, smatra da tužiteljeve tvrdnje u pogledu povrede načela pravne sigurnosti nisu potkrijepljene. Što se tiče načela zaštite legitimnih očekivanja, nije dokazao da je Komisija dala precizna, bezuvjetna i dosljedna jamstva, nego je samo nejasno uputio na navodnu praksu odlučivanja. Konkretno, Komisija je u Bijeloj knjizi iz 2014. izričito potvrdila da države članice mogu zatražiti upućivanje predmeta koncentracije koja nije obuhvaćena njihovim nacionalnim propisima u području kontrole koncentracija. Ta mogućnost nije odbačena nijednim službenim dokumentom te je Komisija već prihvatila upućivanje predmeta takvih koncentracija. Govor Komisijine potpredsjednice održan 11. rujna 2020. predstavlja opću političku izjavu o njezinoj budućoj praksi kojom se potvrđuje da Komisija nije načelno isključila da će djelovati u pogledu takvih koncentracija. Francuska Republika osobito podsjeća na to da gospodarski subjekti ne mogu imati legitimna očekivanja da će situacija koja se može promijeniti ostati ista i da je Komisija prihvatila upućivanje predmeta koncentracije o kojoj je riječ tek nakon objave Smjernica o članku 22. Komisija dodaje da tužitelja ništa nije sprečavalo da stupi u kontakt s njom ili s nacionalnim tijelima za tržišno natjecanje. Usto, tužitelj nije dokazao da je postupao oslanjajući se na navodna jamstva koja je dala Komisija.
- 253 Uvodno valja utvrditi da, iako se tužitelj u okviru trećeg tužbenog razloga poziva na načelo pravne sigurnosti i na načelo zaštite legitimnih očekivanja, njegova se argumentacija zapravo odnosi, kao što to tvrdi Komisija, isključivo na to drugo načelo.
- 254 U skladu s ustaljenom sudskom praksom, pravo pozivanja na načelo zaštite legitimnih očekivanja pretpostavlja da su nadležna tijela Unije zainteresiranoj osobi dala precizna, bezuvjetna i dosljedna jamstva koja potječu iz ovlaštenih i pouzdanih izvora (vidjeti presudu od 8. rujna 2020., Komisija i Vijeće/Carreras Sequeros i dr., C-119/19 P i C-126/19 P, EU:C:2020:676, t. 144. i navedenu sudsku praksu). Naime, to pravo pripada svakoj osobi kod koje su institucija, tijelo, ured ili agencija Unije stvorili utemeljena očekivanja pruživši joj konkretna jamstva. Takva jamstva predstavljaju, bez obzira na oblik u kojem su priopćena, konkretne, bezuvjetne i usklađene informacije (vidjeti presudu od 13. lipnja 2013., HGA i dr./Komisija, C-630/11 P do C-633/11 P, EU:C:2013:387, t. 132. i navedenu sudsku praksu), pod uvjetom da su u skladu s primjenjivim pravnim pravilima (vidjeti u tom smislu presudu od 19. prosinca 2019., Probelte/Komisija, T-67/18, EU:T:2019:873, t. 109. i navedenu sudsku praksu).
- 255 U ovom slučaju, kako bi dokazao navodnu politiku u skladu s kojom Komisija nije prihvaćala zahtjeve za upućivanje predmeta, na temelju članka 22. Uredbe br. 139/2004, za koncentracije koje nisu obuhvaćene područjem primjene nacionalnih propisa u području kontrole koncentracija, tužitelj se oslanja na točku 5. pozivnice, točku 94. pobijane odluke, točku 7. Obavijesti o upućivanju i govor Komisijine potpredsjednice održan 11. rujna 2020. Grail upućuje i na zaključke i preporuke ICN-a i OECD-a.
- 256 Kao prvo, kad je riječ o tim zaključcima i tim preporukama, dovoljno je utvrditi da one ne potječu od Unijine uprave i stoga ne ispunjavaju uvjete iz sudske prakse navedene u točki 254. ove presude.

- 257 Kao drugo, kad je riječ o dokumentima na koje se poziva tužitelj, važno je podsjetiti na to da je Komisija u pozivnici preliminarno smatrala da se u pogledu predmetne koncentracije može podnijeti zahtjev za upućivanje predmeta na temelju članka 22. stavka 1. Uredbe br. 139/2004 (vidjeti točku 12. ove presude), a to je stajalište potvrdila prihvaćanjem ACF-ova zahtjeva za upućivanje predmeta u pobijanoj odluci (vidjeti točke 19. i 21. do 35. ove presude). S obzirom na to Komisijino stajalište koje je zauzela izričito u pogledu predmetne koncentracije, tužitelj se ne može pozivati na te dokumente kako bi dokazao da su mu pružena precizna jamstva da će se zadržati navodna suprotna politika. Osim toga, budući da, s jedne strane, točka 5. pozivnice i točka 94. pobijane odluke sadržavaju običan opis ranije situacije i da, s druge strane, navedeni dokumenti još nisu postojali u trenutku sklapanja sporazuma i plana o spajanju, odnosno 20. rujna 2020. (vidjeti točku 7. ove presude), predmetni poduzetnici nisu mogli temeljiti legitimna očekivanja na tim dokumentima.
- 258 Što se tiče točke 7. Obavijesti o upućivanju, u njoj se navodi da „Komisija i države članice zadržavaju znatnu marginu prosudbe prilikom odlučivanja o upućivanju predmeta koncentracija koje su obuhvaćene njihovom ‚prvotnom nadležnosti‘ ili prilikom prihvaćanja ispitivanja onih koncentracija koje njome nisu obuhvaćene, na temelju [...] članka 22. [Uredbe br. 139/2004]”.
- 259 Stoga se u toj točki samo naglašava, s jedne strane, široka diskrecijska ovlast koju Komisija ima u okviru politike tržišnog natjecanja (vidjeti u tom smislu presudu od 12. srpnja 2018., Furukawa Electric/Komisija, T-444/14, neobjavljenju, EU:T:2018:454, t. 222. i navedenu sudsku praksu) i, s druge strane, podjela nadležnosti između država članica i Komisije, koja se navodi u točki 153. ove presude. Suprotno tomu, nijedan od tih elemenata ne potkrepljuje postojanje navodne Komisijine politike na koju se oslanja tužitelj. To utvrđenje potvrđuju točke 42. do 45. Obavijesti o upućivanju, koje treba tumačiti, kao što to ističe Francuska Republika, zajedno s točkom 7. te obavijesti i u kojima se precizno navode relevantni kriteriji kojima se uređuje upućivanje predmeta na temelju članka 22. Uredbe br. 139/2004 a da se pritom ne navodi takva navodna praksa.
- 260 Kao treće, kad je riječ o govoru Komisijine potpredsjednice, valja podsjetiti na to da se taj govor odnosio na „[b]udućnost kontrole koncentracija [u Uniji]” i da je održan 11. rujna 2020. u okviru 24. godišnje konferencije o tržišnom natjecanju Međunarodne odvjetničke komore. Nije sporno da se taj govor odnosio na Komisijinu opću politiku u području koncentracija i da se u njemu nije spominjala predmetna koncentracija, za koju su sporazum i plan spajanja sklopljeni naknadno, odnosno 20. rujna 2020. (vidjeti točku 7. ove presude). Navedeni govor stoga nije mogao sadržavati precizna, bezuvjetna i dosljedna jamstva u odnosu na djelovanje u pogledu te koncentracije.
- 261 Što se tiče te opće politike, točno je da je Komisijina potpredsjednica u svojem govoru održanom 11. rujna 2020. navela da je, u prošlosti, „Komisijina praksa uključivala odvrćanje nacionalnih tijela od toga da upute predmete koncentracija za čije ispitivanje sama nisu nadležna”. Međutim, iz toga ipak ne proizlazi da je upućivanje predmeta takvih koncentracija načelno isključeno, nego da je, kao što to dokazuje izraz „odvrćanje”, Komisija samo namjeravala uvjeriti države članice da ne podnesu zahtjev za upućivanje predmeta u takvoj situaciji. Kao što to tvrdi Komisija, sama Komisijina potpredsjednica naglasila je da „cilj te prakse nikada nije bio spriječiti [Komisiju] u tome da rješava predmete koji mogu ozbiljno utjecati na tržišno natjecanje na jedinstvenom tržištu”.

- 262 Čak i pod pretpostavkom da se predmetni poduzetnici mogu pozvati na navedenu praksu, Komisija je stoga ipak mogla smatrati da je predmetna koncentracija mogla znatno utjecati na tržišno natjecanje na unutarnjem tržištu te je zbog toga mogla poslati pozivnicu, prihvatiti zahtjev za upućivanje predmeta i pokrenuti postupak njezina ispitivanja. Slijedom toga, najava, u govoru Komisijine potpredsjednice, buduće „promjene pristupa” i okvirnog vremenskog rasporeda za njezinu provedbu nije relevantna te argumente tužitelja i Graila koji se odnose na nepoštovanje te najave treba odbiti kao bespredmetne. Isto vrijedi i za argumente koji se temelje na činjenici da su Smjernice o članku 22. donesene nakon slanja pozivnice.
- 263 Stoga tužitelj, koji ne tvrdi da je od Komisije dobio bilo kakva precizna, bezuvjetna i dosljedna jamstva u odnosu na djelovanje u pogledu predmetne koncentracije, nije dokazao ni postojanje takvih jamstava u odnosu na koncentracije koje nisu obuhvaćene područjem primjene nacionalnih propisa u području kontrole koncentracija na općoj razini. Naprotiv, kao što to tvrde Komisija i Francuska Republika, iz Bijele knjige iz 2014. proizlazi da se taj članak primjenjuje na takve koncentracije (vidjeti bilješku 45. Bijele knjige iz 2014.).
- 264 Tu ocjenu potvrđuje činjenica da je Komisija nedavno prihvatila, kao što je to pravilno istaknula upućivanjem na svoje odluke od 6. veljače 2018. (predmet M.8788 – Apple/Shazam), od 15. ožujka 2018. (predmet M.8832 – Knauf/Armstrong), od 26. rujna 2019. (predmet M.9547 – Johnson & Johnson/Tachosil) i od 2. travnja 2020. (predmet M.9744 – Mastercard/Nets), nekoliko zahtjeva za pridruživanje na temelju članka 22. stavka 2. drugog podstavka Uredbe br. 139/2004 koje su podnijele države članice čija tijela, u skladu sa svojim nacionalnim propisima u području kontrole koncentracija, nisu nadležna za ispitivanje koncentracija u pogledu kojih su podneseni ti zahtjevi.
- 265 U svakom slučaju, u skladu sa sudskom praksom na koju se podsjeća u točki 254. ove presude, tužitelj se ne može osloniti na dokumente ili izjave kojima bi se, kada bi se tumačili na način koji on traži, nastojalo ograničiti pravo država članica da zatraže upućivanje predmeta na temelju članka 22. Uredbe br. 139/2004 u uvjetima koji se u njemu navode (vidjeti točku 155. ove presude). Isto tako, s obzirom na to da iz prvog tužbenog razloga proizlazi da su se pobijane odluke temeljile na pravilnom tumačenju opsega tog članka, tužitelj se ne može pozvati na promjenu Komisijine prakse odlučivanja (vidjeti u tom smislu i po analogiji presudu od 8. srpnja 2008., AC-Treuhand/Komisija, T-99/04, EU:T:2008:256, t. 163.).
- 266 Stoga, s obzirom na sve prethodno navedeno, treći tužbeni razlog treba odbiti kao neosnovan.
- 267 Slijedom toga, budući da nije osnovan nijedan tužbeni razlog koji je tužitelj istaknuo u potporu svojoj tužbi, tužbu valja odbiti u cijelosti.

Troškovi

- 268 U skladu s člankom 134. stavkom 1. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da tužitelj nije uspio u postupku, valja mu naložiti snošenje troškova postupka u skladu s Komisijinim zahtjevom.

- 269 Članak 138. stavak 1. Poslovnika predviđa da države članice i institucije koje su intervenirale u postupak snose vlastite troškove. Stavkom 2. tog članka određuje se da države stranke Sporazuma o EGP-u, koje nisu države članice, kao i Nadzorno tijelo EFTA-e, također snose vlastite troškove ako su intervenirali u postupak. U skladu sa stavkom 3. navedenog članka, Opći sud može odlučiti da intervenijent koji nije jedan od nabrojanih u stavcima 1. i 2. snosi vlastite troškove.
- 270 Slijedom toga, Helenska Republika, Francuska Republika, Kraljevina Nizozemska, Nadzorno tijelo EFTA-e i društvo Grail snosit će vlastite troškove.

Slijedom navedenog,

OPĆI SUD (treće prošireno vijeće)

proglašava i presuđuje:

- 1. Tužba se odbija.**
- 2. Društvu Illumina, Inc. nalaže se snošenje, osim vlastitih troškova, troškova Europske komisije.**
- 3. Helenska Republika, Francuska Republika, Kraljevina Nizozemska, Nadzorno tijelo EFTA-e i društvo Grail LLC snosit će vlastite troškove.**

De Baere

Kreuschitz

Öberg

Mastroianni

Steinfatt

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourggu 13. srpnja 2022.

Potpisi

Sadržaj

Pravni okvir	2
Okolnosti spora	6
Predmetni poduzetnici i koncentracija	6
Neprijavljivanje	6
Zahtjev za upućivanje predmeta Komisiji	7
Pobijane odluke	8
Poštovanje roka od 15 radnih dana	8
Utjecaj na trgovinu između država članica i prijetnja znatnog utjecaja na tržišno natjecanje	8
Prikladnost podnošenja zahtjeva za upućivanje predmeta	8
Postupak i zahtjevi stranaka	11
Pravo	13
Zahtjev za oduzimanje Grailova statusa intervenijenta	13
Dopuštenost	14
Meritum	18
Sažetak tužbenih razloga za poništenje	18
Prvi tužbeni razlog, koji se temelji na Komisijinoj nenadležnosti	18
– Doslovno tumačenje	19
– Povijesno tumačenje	20
– Kontekstualno tumačenje	24
– Teleološko tumačenje	28
– Drugi argumenti tužitelja i Graila	30
Drugi tužbeni razlog, koji se temelji na nepravodobnosti zahtjeva za upućivanje predmeta i, podredno, na povredi načelâ pravne sigurnosti i „dobre uprave”	35
– Prvi dio, koji se temelji na nepravodobnosti zahtjeva za upućivanje predmeta	35
– Drugi dio, koji se temelji na povredi načelâ pravne sigurnosti i „dobre uprave”	41

Treći tužbeni razlog, koji se temelji na povredi načelâ zaštite legitimnih očekivanja i pravne sigurnosti	47
Troškovi	50