



Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (trzecia izba w składzie powiększonym)

z dnia 13 lipca 2022 r.*

Konkurencja – Koncentracje – Rynek przemysłu farmaceutycznego – Artykuł 22 rozporządzenia (WE) nr 139/2004 – Wniosek o odesłanie sprawy złożony przez organ ochrony konkurencji, który zgodnie z ustawodawstwem krajowym nie jest właściwy do zbadania koncentracji – Decyzja Komisji o zbadaniu koncentracji – Decyzje Komisji uwzględniające wnioski innych krajowych organów ochrony konkurencji o przyłączenie się do wniosku o odesłanie sprawy – Kompetencja Komisji – Termin na przedstawienie wniosku o odesłanie sprawy – Pojęcie „powiadomienia” – Rozsądny termin – Uzasadnione oczekiwania – Publiczne wypowiedzi wiceprzewodniczącej Komisji – Pewność prawa

W sprawie T-227/21

Illumina, Inc., z siedzibą w Wilmington, Delaware (Stany Zjednoczone), którą reprezentowali D. Beard, barrister, i adwokat P. Chappatte,

strona skarżąca

popierana przez

Grail LLC, dawniej Grail, Inc., z siedzibą w Menlo Park, Kalifornia (Stany Zjednoczone), którą reprezentowali D. Little, solicitor, oraz adwokaci J. Ruiz Calzado, J.M. Jiménez-Laiglesia Oñate i A. Giraud,

interwenient,

przeciwko

Komisji Europejskiej, którą reprezentowali N. Khan, G. Conte i C. Urraca Caviedes, w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

popieranej przez

Republikę Grecką, którą reprezentował K. Boskovits, w charakterze pełnomocnika,

przez

* Język postępowania: angielski.

Republikę Francuską, którą reprezentowali T. Stéhelin, P. Dodeller, J.-L. Carré i E. Leclerc, w charakterze pełnomocników,

przez

Królestwo Niderlandów, które reprezentowały M. Bulterman i P. Huurnink, w charakterze pełnomocników,

i przez

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

interwenienci,

mającej za przedmiot oparte na art. 263 TFUE żądanie stwierdzenia nieważności, po pierwsze, decyzji Komisji C(2021) 2847 final z dnia 19 kwietnia 2021 r. uwzględniającej wniosek francuskiego organu ochrony konkurencji o zbadanie koncentracji mającej na celu przejęcie przez spółkę Illumina, Inc. wyłącznej kontroli nad spółką Grail, Inc. (sprawa COMP/M.10188 – Illumina/Grail), po drugie, decyzji Komisji C(2021) 2848 final, C(2021) 2849 final, C(2021) 2851 final, C(2021) 2854 final i C(2021) 2855 final z dnia 19 kwietnia 2021 r. uwzględniających wnioski greckiego, belgijskiego, norweskiego, islandzkiego i niderlandzkiego organu ochrony konkurencji o przyłączeniu się do tego wniosku o odesłanie sprawy oraz, po trzecie, pisma Komisji z dnia 11 marca 2021 r. informującego spółki Illumina i Grail o wspomnianym wniosku o odesłanie sprawy,

SĄD (trzecia izba w składzie powiększonym),

w składzie: G. De Baere, prezes, V. Kreuschitz (sprawozdawca), U. Öberg, R. Mastroianni i G. Steinfatt, sędziowie,

sekretarz: S. Jund, administratorka,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 16 grudnia 2021 r.,

wydaje następujący

Wyrok

Ramy prawne

- 1 Artykuł 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 139/2004 z dnia 20 stycznia 2004 r. w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw (rozporządzenia WE w sprawie kontroli łączenia przedsiębiorstw) (Dz.U. 2004, L 24, s. 1), zatytułowany „Zakres”, stanowi:

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

2. Koncentracja ma wymiar [europejski], jeżeli:

- a) łączny światowy obrót wszystkich zainteresowanych przedsiębiorstw wynosi więcej niż 5000 mln EUR; oraz
- b) łączny obrót przypadający na [Unię Europejską], każdego z co najmniej dwóch zainteresowanych przedsiębiorstw, wynosi więcej niż 250 mln EUR,

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

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

- a) łączny światowy obrót wszystkich zainteresowanych przedsiębiorstw wynosi więcej niż 2500 mln EUR;
- b) w każdym z co najmniej trzech państw członkowskich łączny obrót wszystkich zainteresowanych przedsiębiorstw wynosi więcej niż 100 mln EUR;
- c) w każdym z co najmniej trzech państw członkowskich ujętych dla [do] celów lit. b) łączny obrót każdego z co najmniej dwóch zainteresowanych przedsiębiorstw wynosi więcej niż 25 mln EUR; oraz
- d) łączny obrót przypadający na [Unię] każdego z co najmniej dwóch zainteresowanych przedsiębiorstw wynosi więcej niż 100 mln EUR,

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

[...]”.

2 Zgodnie z art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 139/2004 uznaje się, że koncentracja występuje w przypadku, gdy trwała zmiana kontroli wynika z:

- „a) łączenia się dwóch lub więcej wcześniej samodzielnych przedsiębiorstw lub części przedsiębiorstw; lub
- b) przejęcia, przez jedną lub więcej osób już kontrolujących co najmniej jedno przedsiębiorstwo albo przez jedno lub więcej przedsiębiorstw, bezpośredniej lub pośredniej kontroli nad całym lub częścią jednego lub więcej innych przedsiębiorstw, czy to w drodze zakupu papierów wartościowych lub aktywów, czy to w drodze umowy lub w jakikolwiek inny sposób”.

3 Artykuł 4 rozporządzenia nr 139/2004 stanowi:

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

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

[...]

4. Przed dokonaniem zgłoszenia koncentracji w rozumieniu ust. 1 osoby lub przedsiębiorstwa, o których mowa w ust. 2, mogą poinformować Komisję, w drodze złożenia uzasadnionego wniosku, iż koncentracja może znacząco wpłynąć na konkurencję na rynku państwa członkowskiego, który reprezentuje wszystkie cechy odrębnego rynku i z tego względu powin[n]a zostać zbadan[a], w całości lub w części, przez to państwo członkowskie.

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

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

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

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

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

Komisja niezwłocznie przesyła wniosek do wszystkich państw członkowskich.

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

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

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

4 Artykuł 9 rozporządzenia nr 139/2004 ma następujące brzmienie:

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

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

- a) koncentracja grozi znaczącym zakłóceniem konkurencji na rynku tego państwa członkowskiego, który ma wszelkie cechy odrębnego rynku; lub
- b) koncentracja zakłóciłaby konkurencję na rynku tego państwa członkowskiego, który ma wszelkie cechy odrębnego rynku i nie stanowi on znacznej części wspólnego rynku.

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

- a) zajmuje się samodzielnie daną sprawą zgodnie z niniejszym rozporządzeniem; lub
- b) przekazuje sprawę, w całości lub w części, właściwym władzom danego państwa członkowskiego w celu zastosowania prawa krajowego tego państwa dotyczącego konkurencji.

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

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

[...]”.

- 5 Artykuł 22 rozporządzenia nr 139/2004, zatytułowany „Odesłania do Komisji”, ma następujące brzmienie:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Okoliczności powstania sporu

W przedmiocie zainteresowanych przedsiębiorstw i rozpatrywanej koncentracji

- 6 Skarżąca, spółka Illumina, Inc., oferuje rozwiązania w zakresie analizy genetycznej i genomowej w drodze sekwencjonowania i przy użyciu mikromacierzy DNA.
- 7 W dniu 20 września 2020 r. spółka Illumina zawarła porozumienie i plan połączenia w celu przejęcia wyłącznej kontroli nad spółką Grail, LLC (dawniej Grail, Inc.), pracującą nad badaniami krwi służącymi do wczesnego wykrywania nowotworów, w której posiadała już 14,5% kapitału (zwane dalej „rozpatrywaną koncentracją”).
- 8 W dniu 21 września 2020 r. spółki Illumina i Grail (zwane dalej „zainteresowanymi przedsiębiorstwami”) opublikowały komunikat prasowy zapowiadający tę koncentrację.

W przedmiocie braku zgłoszenia

- 9 Wobec braku obrotu zainteresowanych przedsiębiorstw przekraczającego odpowiednie progi, w szczególności biorąc pod uwagę fakt, że spółka Grail nie generowała przychodów w żadnym z państw członkowskich Unii Europejskiej ani nigdzie indziej na świecie, rozpatrywana koncentracja nie miała wymiaru europejskiego w rozumieniu art. 1 rozporządzenia nr 139/2004, a zatem nie została zgłoszona Komisji Europejskiej zgodnie z art. 4 ust. 1 tego rozporządzenia.
- 10 Rozpatrywana koncentracja nie została również zgłoszona w państwach członkowskich Unii lub państwach będących stronami Porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym (Dz.U. 1994, L 1, s. 3), ponieważ nie była objęta zakresem stosowania ich krajowych przepisów w dziedzinie kontroli koncentracji.

W przedmiocie wniosku o odesłanie do Komisji

- 11 W dniu 7 grudnia 2020 r. Komisja otrzymała skargę dotyczącą rozpatrywanej koncentracji. W dniu 17 grudnia 2020 r. Komisja odbyła spotkanie w drodze wideokonferencji ze składającym skargę, który przedstawił swoje obawy w odniesieniu do tej koncentracji. Po tym spotkaniu Komisja prowadziła dodatkową korespondencję ze składającym skargę oraz z austriackim, niemieckim, słoweńskim i szwedzkim organem ochrony konkurencji w celu wyjaśnienia, czy któryś z nich jest ewentualnie właściwy do zbadania wspomnianej koncentracji. Skontaktowała się również z Competition and Markets Authority (CMA, organem ds. konkurencji i rynków, Zjednoczone Królestwo), do którego również złożono skargę. Komisja doszła wstępnie do wniosku, że rozpatrywana koncentracja mogła być przedmiotem odesłania na podstawie art. 22 ust. 1 rozporządzenia nr 139/2004, w szczególności biorąc pod uwagę fakt, że znaczenie spółki Grail dla konkurencji nie znajdowało odzwierciedlenia w jej obrotach.
- 12 W dniu 19 lutego 2021 r. Komisja poinformowała państwa członkowskie o rozpatrywanej koncentracji, po pierwsze, przedstawiając ją krajowym organom ochrony konkurencji w ramach grupy roboczej ds. koncentracji Europejskiej Sieci Konkurencji, a po drugie, wysyłając do nich pismo zgodnie z art. 22 ust. 5 rozporządzenia nr 139/2004 (zwane dalej „wezwaniami”). W piśmie tym Komisja wyjaśniła powody, dla których uznała prima facie, że koncentracja wydaje się spełniać warunki określone w art. 22 ust. 1 tego rozporządzenia, i wezwała państwa członkowskie

do złożenia wniosku o odesłanie na podstawie tego ostatniego przepisu. Następnie Komisja wymieniła informacje z niektórymi krajowymi organami ochrony konkurencji w celu omówienia wspomnianego pisma.

- 13 W wiadomości elektronicznej z dnia 26 lutego 2021 r. Komisja skontaktowała się ze skarżącą w celu zaproponowania rozmowy telefonicznej na temat rozpatrywanej koncentracji. W ramach tej rozmowy, która odbyła się w dniu 4 marca 2021 r., poinformowała ona przedstawiciela prawnego każdego z zainteresowanych przedsiębiorstw o wezwaniu i możliwości wystąpienia z wnioskiem o odesłanie na podstawie art. 22 ust. 1 rozporządzenia nr 139/2004.
- 14 W dniu 9 marca 2021 r. francuski organ ochrony konkurencji (zwany dalej „ACF”, z fr. l’*autorité de la concurrence française*) zwrócił się do Komisji, na podstawie art. 22 ust. 1 rozporządzenia nr 139/2004, o zbadanie rozpatrywanej koncentracji (dalej: „wniosek o odesłanie”).
- 15 W dniu 10 marca 2021 r. Komisja, zgodnie z art. 22 ust. 2 rozporządzenia nr 139/2004, poinformowała organy ochrony konkurencji innych państw członkowskich oraz Urząd Nadzoru EFTA o wniosku o odesłanie. W dniu 11 marca 2021 r. Komisja poinformowała również zainteresowane przedsiębiorstwa o wniosku o odesłanie, przypominając im, że rozpatrywana koncentracja nie może zostać zrealizowana, o ile ma – i w zakresie, w jakim ma – zastosowanie obowiązek zawieszenia przewidziany w art. 7 rozporządzenia nr 139/2004 w związku z art. 22 ust. 4 akapit pierwszy zdanie drugie tego rozporządzenia (dalej: „pismo informacyjne”).
- 16 Pismami z dni 24, 26 i 31 marca 2021 r. belgijski, grecki, islandzki, niderlandzki i norweski organ ochrony konkurencji wniosły o przyłączenie się do wniosku o odesłanie zgodnie z art. 22 ust. 2 rozporządzenia nr 139/2004 (dalej: „wnioski o przyłączenie się”).
- 17 W dniach 16 i 29 marca 2021 r. zainteresowane przedsiębiorstwa przedstawiły Komisji uwagi, w których sprzeciwiły się wnioskowi o odesłanie. W dniach 2, 7 i 12 kwietnia 2021 r. skarżąca odpowiedziała na żądania udzielenia informacji skierowane do niej przez Komisję w dniach 26 marca i 8 kwietnia 2021 r.
- 18 W dniu 31 marca 2021 r. Komisja opublikowała wytyczne dotyczące stosowania mechanizmu odsyłania spraw przewidzianego w art. 22 rozporządzenia [nr 139/2004] w odniesieniu do określonych kategorii spraw (Dz.U. 2021, C 113, s. 1; zwane dalej „wytycznymi dotyczącymi art. 22”).
- 19 Decyzją z dnia 19 kwietnia 2021 r. (zwaną dalej „zaskarżoną decyzją”) Komisja uwzględniła wniosek o odesłanie. Decyzjami z tego samego dnia Komisja uwzględniła również wnioski o przyłączenie się, odpowiednio, Belgii, Grecji, Islandii, Niderlandów i Norwegii (zwane dalej, łącznie z zaskarżoną decyzją, „zaskarżonymi decyzjami”).

W przedmiocie zaskarżonych decyzji

W przedmiocie poszanowania terminu 15 dni roboczych

- 20 Komisja uznała, że wniosek o odesłanie z dnia 9 marca 2021 r. został złożony w terminie 15 dni roboczych przewidzianym w art. 22 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia nr 139/2004, ponieważ rozpatrywana koncentracja została podana do wiadomości Republiki Francuskiej w drodze wezwania w dniu 19 lutego 2021 r. (pkt 20 i 29 zaskarżonej decyzji). Zdaniem Komisji to właśnie to

pismo, oparte na dogłębnych badaniach, na ukierunkowanej analizie i informacjach dostarczonych przez składającego skargę do Komisji, umożliwiło Republice Francuskiej przeprowadzenie wstępnego badania przesłanek określonych w art. 22 ust. 1 rozporządzenia nr 139/2004 (pkt 26 i 28 zaskarżonej decyzji).

- 21 Komisja uznała również, że wnioski o przyłączenie się wpłynęły w terminie przewidzianym w art. 22 ust. 2 akapit drugi rozporządzenia nr 139/2004, ponieważ Królestwo Belgii, Republika Grecka, Republika Islandii, Królestwo Niderlandów i Królestwo Norwegii złożyły te wnioski, odpowiednio, w dniach 24, 26 i 31 marca 2021 r., a zatem w terminie 15 dni roboczych od dnia, w którym Komisja poinformowała je pismem z dnia 10 marca 2021 r. o wniosku o odesłanie (pkt 21 i 22 decyzji dotyczących Belgii, Islandii, Niderlandów i Norwegii oraz pkt 16 i 17 decyzji dotyczącej Grecji).

W przedmiocie wpływu na handel między państwami członkowskimi i ryzyka znaczącego zakłócenia konkurencji

- 22 Komisja doszła do wniosku, że rozpatrywana koncentracja z jednej strony może wpłynąć na handel między państwami członkowskimi (pkt 39–45 zaskarżonej decyzji, pkt 33–39 decyzji dotyczących Belgii, Islandii, Niderlandów i Norwegii oraz pkt 28–34 decyzji dotyczącej Grecji), a z drugiej strony grozi znaczącym zakłóceniem konkurencji na terytoriach francuskim, greckim, islandzkim, belgijskim, norweskim i niderlandzkim jako częściach Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) (pkt 51 i 80 zaskarżonej decyzji, pkt 49 i 78 decyzji dotyczącej Belgii, pkt 41 i 70 decyzji dotyczącej Grecji, pkt 46 i 75 decyzji dotyczących Islandii i Norwegii oraz pkt 50 i 79 decyzji dotyczącej Niderlandów).

W przedmiocie zasadności odesłania

- 23 Komisja uznała, że rozpatrywana koncentracja spełnia kryteria odesłania na podstawie art. 22 rozporządzenia nr 139/2004 (pkt 109 zaskarżonej decyzji, pkt 107 decyzji dotyczącej Belgii, pkt 99 decyzji dotyczącej Grecji, pkt 104 decyzji dotyczących Islandii i Norwegii oraz pkt 108 decyzji dotyczącej Niderlandów).
- 24 W pierwszej kolejności Komisja uznała, że warunki określone w pkt 45 obwieszczenia Komisji w sprawie odsyłania spraw dotyczących koncentracji (Dz.U. 2005, C 56, s. 2; zwanego dalej „obwieszczeniem w sprawie odsyłania”) zostały spełnione (pkt 85 zaskarżonej decyzji, pkt 83 decyzji dotyczącej Belgii, pkt 75 decyzji dotyczącej Grecji, pkt 80 decyzji dotyczących Islandii i Norwegii oraz pkt 84 decyzji dotyczącej Niderlandów). Ponadto badanie nowotworów za pomocą sekwencjonowania NGS jest postrzegane jako znaczący postęp w walce z rakiem, która stanowi jeden z priorytetów Komisji w dziedzinie zdrowia. Spójne traktowanie działań badawczych podejmowanych w tym względzie na poziomie Unii byłoby zatem pożądane (pkt 84 zaskarżonej decyzji, pkt 82 decyzji dotyczącej Belgii, pkt 74 decyzji dotyczącej Grecji, pkt 79 decyzji dotyczących Islandii i Norwegii oraz pkt 83 decyzji dotyczącej Niderlandów).
- 25 W drugiej kolejności Komisja przypomniała, że w wytycznych dotyczących art. 22 wyjaśniono sposób, w jaki kryteria wymienione w obwieszczeniu w sprawie odsyłania powinny być stosowane w przypadkach, w których organy krajowe nie są właściwe do badania koncentracji. Zdaniem Komisji rozpatrywana koncentracja jest objęta zakresem stosowania wspomnianych wytycznych, ponieważ wiąże się z nabyciem przedsiębiorstwa, którego znaczenie dla konkurencji nie znajduje

odzwierciedlenia w jego obrotach (pkt 86 i 87 zaskarżonej decyzji, pkt 84 i 85 decyzji dotyczącej Belgii, pkt 76 i 77 decyzji dotyczącej Grecji, pkt 81 i 82 decyzji dotyczących Islandii i Norwegii oraz pkt 85 i 86 decyzji dotyczącej Niderlandów).

- 26 Ponadto Komisja wskazała, że rozpatrywana koncentracja nie została ani wprowadzona w życie, ani zgłoszona w innych państwach członkowskich (pkt 88 zaskarżonej decyzji, pkt 86 decyzji dotyczącej Belgii, pkt 78 decyzji dotyczącej Grecji, pkt 83 decyzji dotyczących Islandii i Norwegii oraz pkt 87 decyzji dotyczącej Niderlandów).
- 27 W trzeciej kolejności Komisja zbadała argumenty zainteresowanych przedsiębiorstw dotyczące poszanowania ogólnych zasad prawa Unii i prawa do obrony (pkt 89 zaskarżonej decyzji w odniesieniu do Niderlandów, pkt 87 decyzji dotyczącej Belgii, pkt 79 decyzji dotyczącej Grecji, pkt 84 decyzji dotyczących Islandii i Norwegii i pkt 88 decyzji dotyczącej Niderlandów).
- 28 Po pierwsze, co się tyczy jej kompetencji, Komisja uznała, że art. 22 rozporządzenia nr 139/2004 pozwala państwom członkowskim na odesłanie do niej sprawy dotyczącej koncentracji, „w odniesieniu do której [państwa te] nie mają kompetencji”, o ile spełnione są wymogi prawne określone w tym przepisie. Jak przypomniano w wytycznych dotyczących art. 22, wniosek ten wynika z wykładni językowej wspomnianego przepisu i znajduje potwierdzenie w jego historii legislacyjnej, celu, ogólnej systematyce i wykładni kontekstowej rozporządzenia nr 139/2004, a także w praktyce Komisji.
- 29 W szczególności art. 22 rozporządzenia nr 139/2004, w którym wymieniono w sposób wyczerpujący warunki prawne, jakie powinny spełniać wnioski o odesłanie, nie wymaga, aby „państwo członkowskie, które wystąpiło z takim wnioskiem, posiadało kompetencję do zbadania danej koncentracji”, lecz przyznaje zarówno wyrażnie, jak i w sposób dorozumiany, że wniosek ten może pochodzić od państwa członkowskiego, w którym zgłoszenie danej koncentracji nie jest wymagane. Komisja przypomniała, że od czasu przyjęcia rozporządzenia Rady (EWG) nr 4064/89 z dnia 21 grudnia 1989 r. w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw (Dz.U. 1989, L 395, s. 1) celem było umożliwienie jej kontrolowania koncentracji mogących zaszkodzić konkurencji na rynku wewnętrznym, które nie mogły być badane przez organy państw członkowskich. Zawężająca wykładnia art. 22 rozporządzenia nr 139/2004 mogłaby skutkować uniemożliwieniem kontroli takich koncentracji i ich skutków transgranicznych. Państwo członkowskie pozbawione systemu kontroli koncentracji mogło już zwrócić się do Komisji z wnioskiem o odesłanie na podstawie rozporządzenia nr 4064/89, jak zostało to potwierdzone w wyroku z dnia 15 grudnia 1999 r., Kesko/Komisja (T-22/97, EU:T:1999:327). Komisja przypomniała, że zaakceptowała, by państwa członkowskie bez systemu kontroli koncentracji przyłączały się do wniosku o odesłanie innego państwa członkowskiego. Zdaniem Komisji, gdyby prawodawca Unii chciał ograniczyć zakres stosowania art. 22 rozporządzenia nr 139/2004, wyłączając takie państwa członkowskie, mógłby zastosować to samo kryterium dotyczące kompetencji co kryterium przewidziane w art. 4 ust. 5 tego rozporządzenia (pkt 90 zaskarżonej decyzji, pkt 88 decyzji dotyczącej Belgii, pkt 80 decyzji dotyczącej Grecji, pkt 85 decyzji dotyczących Islandii i Norwegii oraz pkt 89 decyzji dotyczącej Niderlandów).
- 30 Po drugie, co się tyczy zasady pomocniczości, o której mowa w motywie 8 rozporządzenia nr 139/2004, Komisja przypomniała, że prawodawca Unii postanowił, iż sprawa dotycząca koncentracji może zostać jej przekazana zgodnie z warunkami przewidzianymi w art. 22 wspomnianego rozporządzenia. Zasada pomocniczości ma zastosowanie wyłącznie do dziedzin, które nie należą do wyłącznej kompetencji Unii, gdy chodzi o ustalenie, czy planowane działanie nie może zostać zrealizowane w sposób wystarczający przez państwa członkowskie. Tymczasem

w braku kompetencji badanie rozpatrywanej koncentracji nie mogłoby zostać przeprowadzone przez te ostatnie (pkt 92 zaskarżonej decyzji, pkt 90 decyzji dotyczącej Belgii, pkt 82 decyzji dotyczącej Grecji, pkt 87 decyzji dotyczących Islandii i Norwegii oraz pkt 91 decyzji dotyczącej Niderlandów).

- 31 Po trzecie, co się tyczy ochrony uzasadnionych oczekiwań zainteresowanych przedsiębiorstw, Komisja zauważyła, że prawo państw członkowskich do przekazania jej, na podstawie art. 22 rozporządzenia nr 139/2004, spraw dotyczących koncentracji, które nie wymagały zgłoszenia w tych państwach, zawsze istniało. Jej wcześniejsza praktyka zniechęcania takich niemających właściwości państw członkowskich do złożenia wniosku o odesłanie nie oznacza, że wykluczyła ona możliwość zastosowania tego przepisu do wszelkich przyszłych spraw. Przeciwnie, w białej księdze z dnia 9 lipca 2014 r., „W kierunku skuteczniejszej unijnej kontroli łączenia przedsiębiorstw” (COM/2014/0449 final) (zwanej dalej „białą księgą z 2014 r.”), prawo to zostało wyraźnie potwierdzone. Komisja stwierdziła, że nie udzieliła żadnych dokładnych, bezwarunkowych i spójnych zapewnień wykluczających pewne wnioski o odesłanie w przyszłości. W swoim przemówieniu z dnia 11 września 2020 r. wiceprzewodnicząca Komisji również nie udzieliła takich zapewnień, lecz wskazała, że warto zmienić tę wcześniejszą praktykę i że nie nastąpi to z dnia na dzień (pkt 94 zaskarżonej decyzji, pkt 92 decyzji dotyczącej Belgii, pkt 84 decyzji dotyczącej Grecji, pkt 89 decyzji dotyczących Islandii i Norwegii oraz pkt 93 decyzji dotyczącej Niderlandów).
- 32 Po czwarte, co się tyczy pewności prawa, Komisja uznała, że czas, który upłynął od ogłoszenia rozpatrywanej koncentracji, i ewentualne negatywne skutki dla zainteresowanych przedsiębiorstw są zrównoważone potencjalnie istotnym negatywnym wpływem tej koncentracji na konkurencję, który to wpływ należało zbadać (pkt 100 zaskarżonej decyzji, pkt 98 decyzji dotyczącej Belgii, pkt 90 decyzji dotyczącej Grecji, pkt 95 decyzji dotyczących Islandii i Norwegii oraz pkt 99 decyzji dotyczącej Niderlandów).
- 33 Na pierwszy rzut oka potencjalny wpływ rozpatrywanej koncentracji na konkurencję na rynku wewnętrznym i na konsumentów europejskich byłby bowiem znaczący. Komisja wskazała, że dowiedziała się o tej koncentracji w grudniu 2020 r. w drodze skargi do Komisji. Zbadała ona natychmiast okoliczności niniejszej sprawy i po uzyskaniu informacji o tym, że koncentracja ta nie przekracza odpowiednich progów w żadnym z państw członkowskich, przesłała im wezwanie. Ponadto z uwagi na fakt, że rozpatrywana koncentracja nie mogła zostać wprowadzona w życie z powodu postępowania toczącego się przed sądami amerykańskimi, wpływ upływu czasu na zainteresowane przedsiębiorstwa był ograniczony (pkt 97–99 zaskarżonej decyzji, pkt 95–97 decyzji dotyczącej Belgii, pkt 87–89 decyzji dotyczącej Grecji, pkt 92–94 decyzji dotyczących Islandii i Norwegii oraz pkt 96–98 decyzji dotyczącej Niderlandów).
- 34 Po piąte, co się tyczy zasady proporcjonalności, Komisja stwierdziła, że ścisła wykładnia sugerowana przez zainteresowane przedsiębiorstwa jest sprzeczna z brzmieniem art. 22 rozporządzenia nr 139/2004, a także z celem i ogólną systematyką tego przepisu. Ocena Komisji była zgodna z tą zasadą, ponieważ uwzględniała w szczególności kwestię, czy dana koncentracja została już dokonana, czy została zgłoszona w jednym lub kilku państwach członkowskich, które nie złożyły wniosku o odesłanie, i czy wiąże się ona z celem o „znacznym potencjale konkurencyjnym”, który nie znajduje odzwierciedlenia w ich obrocie. Komisja wyjaśniła zasadniczo, że spośród licznych koncentracji, które nie mają wymiaru europejskiego w rozumieniu art. 1 rozporządzenia nr 139/2004, tylko niewielka liczba z jednej strony spełnia przesłanki określone w art. 22 wspomnianego rozporządzenia, a z drugiej strony może zostać uznana za mogącą podlegać odesłaniu zgodnie z wytycznymi dotyczącymi art. 22. Tego rodzaju

sprawy można zatem uznać za wyjątkowe (pkt 102 i 103 zaskarżonej decyzji, pkt 100 i 101 decyzji dotyczącej Belgii, pkt 92 i 93 decyzji dotyczącej Grecji, pkt 97 i 98 decyzji dotyczących Islandii i Norwegii oraz pkt 101 i 102 decyzji dotyczącej Niderlandów).

- 35 Po szóste, Komisja oddaliła jako bezzasadne argumenty zainteresowanych przedsiębiorstw, zgodnie z którymi naruszono ich prawo do bycia wysłuchanymi oraz zasady słuszności i dobrej administracji. Podkreśliła, że poinformowała skarżącą o wysłaniu wezwania w dniu 26 lutego 2021 r., a więc przed otrzymaniem wniosku o odesłanie. Komisja uznała, że jej podejście było zatem zgodne z pkt 27 wytycznych dotyczących art. 22, zgodnie z którym jeżeli wniosek o odesłanie jest w trakcie badania, informuje ona o tym strony transakcji tak szybko, jak to możliwe. Celem tego punktu jest zresztą zasygnalizowanie ewentualnego obowiązku zawieszenia koncentracji. Ponadto Komisja poinformowała zainteresowane przedsiębiorstwa we właściwym czasie o wniosku o odesłanie, który został im przekazany niezwłocznie po jego otrzymaniu (pkt 104–108 zaskarżonej decyzji, pkt 102–106 decyzji dotyczącej Belgii, pkt 94–98 decyzji dotyczącej Grecji, pkt 99–103 decyzji dotyczących Islandii i Norwegii oraz pkt 103–107 decyzji dotyczącej Niderlandów).

Przebieg postępowania i żądania stron

- 36 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 28 kwietnia 2021 r. skarżąca wniosła niniejszą skargę.
- 37 Odrębnym pismem, które wpłynęło do sekretariatu Sądu w tym samym dniu, skarżąca wniosła o rozpoznanie skargi przez Sąd w trybie przyspieszonym na podstawie art. 151 i 152 regulaminu postępowania przed Sądem. Decyzją z dnia 3 czerwca 2021 r. Sąd uwzględnił ten wniosek.
- 38 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 7 czerwca 2021 r. spółka Grail Inc. wniosła o dopuszczenie jej do sprawy w charakterze interwenienta popierającego żądania skarżącej. Postanowieniem z dnia 2 lipca 2021 r. prezes trzeciej izby Sądu w składzie powiększonym dopuścił tę interwencję. W ramach środków organizacji postępowania przyjętych w tym samym dniu spółce Grail Inc. zezwolono, na podstawie art. 154 § 3 regulaminu postępowania w związku z art. 145 § 1 i art. 89 § 3 lit. b) wspomnianego regulaminu, na przedstawienie uwag interwenienta.
- 39 Na wniosek trzeciej izby Sąd – na podstawie art. 28 regulaminu postępowania – postanowił przekazać sprawę powiększonemu składowi orzekającemu.
- 40 Pismami złożonymi w sekretariacie Sądu, odpowiednio, w dniach 22 czerwca oraz 6, 21 i 29 lipca 2021 r. Królestwo Niderlandów, Republika Francuska, Republika Grecka i Urząd Nadzoru EFTA wniosły o dopuszczenie ich do sprawy w charakterze interwenientów popierających żądania Komisji. Decyzjami z dnia 12 i 22 lipca oraz z dnia 6 sierpnia 2021 r. oraz postanowieniem z dnia 25 sierpnia 2021 r. prezes trzeciej izby Sądu w składzie powiększonym dopuścił te interwencje. W drodze środków organizacji postępowania przyjętych, odpowiednio, w dniach 16 i 23 lipca oraz 13 i 25 sierpnia 2021 r. Królestwu Niderlandów, Republice Francuskiej, Republice Greckiej i Urzędowi Nadzoru EFTA zezwolono, na podstawie art. 154 § 3 regulaminu postępowania w związku z art. 145 § 1 i art. 89 § 3 lit. b) wspomnianego regulaminu, na przedstawienie uwag interwenienta.

- 41 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 13 sierpnia 2021 r. Computer & Communications Industry Association wniosła o dopuszczenie jej do sprawy w charakterze interwenienta popierającego żądania skarżącej. Postanowieniem z dnia 6 października 2021 r. prezes trzeciej izby Sądu w składzie powiększonym oddalił ten wniosek o dopuszczenie do sprawy w charakterze interwenienta.
- 42 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 18 sierpnia 2021 r. skarżąca poinformowała Sąd o tym, że w tym samym dniu nabyła całość udziałów w spółce Grail, Inc., wprowadzając jednocześnie w życie porozumienie dotyczące rozdzielenia składników aktywów.
- 43 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 5 października 2021 r. skarżąca złożyła wniosek o zastosowanie środków organizacji postępowania. Komisja przedstawiła swoje uwagi w przedmiocie tego wniosku w dniu 19 października 2021 r. W dniu 29 października 2021 r. skarżąca przedstawiła uwagi w przedmiocie wspomnianych uwag Komisji.
- 44 Interwenienci przedstawili swoje uwagi w wyznaczonych terminach.
- 45 W dniu 7 października 2021 r. Komisja wniosła o pozbawienie spółki Grail statusu interwenienta. Skarżąca, Republika Grecka i spółka Grail przedstawiły uwagi w przedmiocie tego wniosku w dniach 3 i 4 listopada 2021 r.
- 46 Po zakończeniu sprawowania urzędu przez dwóch członków izby oraz wybraniu nowego prezesa izby prezes trzeciej izby, decyzją z dnia 19 października 2021 r. i na podstawie art. 17 § 2 regulaminu postępowania w związku z art. 27 § 5 wspomnianego regulaminu, wyznaczył dwóch innych sędziów w celu uzupełnienia składu orzekającego.
- 47 W dniu 11 listopada 2021 r. Sąd (trzecia izba w składzie powiększonym) postanowił o otwarciu ustnego etapu postępowania.
- 48 Tego samego dnia Sąd, w ramach środków organizacji postępowania na podstawie art. 89 § 3 lit. a) i b) regulaminu postępowania, zadał Komisji pytania na piśmie dotyczące niektórych aspektów sporu. Komisja udzieliła odpowiedzi na te pytania w wyznaczonym terminie.
- 49 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 6 grudnia 2021 r. skarżąca złożyła wniosek o zastosowanie środków organizacji postępowania. Komisja, Urząd Nadzoru EFTA, spółka Grail, Republika Francuska i Królestwo Niderlandów przedstawiły swoje uwagi w przedmiocie tego wniosku w dniach 9 i 10 grudnia 2021 r.
- 50 Na rozprawie w dniu 16 grudnia 2021 r. wysłuchane zostały wystąpienia stron i ich odpowiedzi na ustne pytania Sądu.
- 51 Skarżąca, popierana przez spółkę Grail, wnosi do Sądu o:
- stwierdzenie nieważności zaskarżonych decyzji i pisma informacyjnego;
 - obciążenie Komisji kosztami postępowania.

- 52 Komisja, popierana przez Urząd Nadzoru EFTA, Republikę Grecką, Republikę Francuską i Królestwo Niderlandów, wnosi do Sądu o:
- odrzucenie skargi jako niedopuszczalnej;
 - tytułem żądania ewentualnego – odrzucenie skargi jako w części oczywiście niedopuszczalnej, a w części oddalenie jej jako bezzasadnej;
 - obciążenie skarżącej kosztami postępowania.

Co do prawa

W przedmiocie żądania pozbawienia spółki Grail statusu interwenienta

- 53 Komisja, popierana przez Republikę Grecką, podnosi zasadniczo, że w następstwie pisma skarżącej z dnia 18 sierpnia 2021 r. informującego Sąd o fakcie, iż w tym samym dniu nabyła ona wszystkie udziały w spółce Grail, Inc. (zob. pkt 42 powyżej), ta ostatnia spółka przekształciła się w spółkę Grail LLC, czyli nowy podmiot w pełni kontrolowany przez skarżącą, w związku z czym spółka Grail utraciła status interwenienta, który został jej przyznany postanowieniem z dnia 2 lipca 2021 r. (zob. pkt 38 powyżej). Tak więc zarówno z gospodarczego, jak i z prawnego punktu widzenia interwencja stała się bezprzedmiotowa, a interesy spółki Grail LLC są odtąd tożsame z interesami skarżącej, która w pełni je reprezentuje w ramach niniejszego postępowania. Wobec niezłożenia przez spółkę Grail LLC nowego wniosku o dopuszczenie do sprawy w charakterze interwenienta w terminie przewidzianym w art. 143 § 1 regulaminu postępowania Komisja stwierdza, że spółkę Grail należy formalnie pozbawić statusu interwenienta.
- 54 Skarżąca i spółka Grail kwestionują argumenty Komisji, ponieważ spółka Grail LLC jest następcą prawnym spółki Grail, Inc., której interes prawny w rozstrzygnięciu niniejszego sporu nadal istnieje. Zgodnie z twierdzeniami samej Komisji spółka Grail LLC jest odrębnym podmiotem, niezależnym i autonomicznym wobec skarżącej, który prowadzi odrębne działania i strategię pod niezależnym kierownictwem.
- 55 Wystarczy wskazać, po pierwsze, że spółka Grail LLC jest osobą prawną na mocy prawa spółek Stanów Zjednoczonych Ameryki, która jest następcą prawnym spółki Grail, Inc. Tak więc, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem (zob. podobnie wyrok z dnia 21 marca 2012 r., *Marine Harvest Norway i Alsaker Fjordbruk/Rada*, T-113/06, niepublikowany, EU:T:2012:135, pkt 24–33), w dniu 18 sierpnia 2021 r. spółka Grail LLC wstąpiła w prawa spółki Grail, Inc. jako jej następcą prawną.
- 56 W tym względzie orzeczono już, że skarga o stwierdzenie nieważności wniesiona przez osobę prawną może być kontynuowana przez jej następcę prawnego, w szczególności w przypadku, gdy ta osoba prawna przestaje istnieć, podczas gdy wszystkie jej prawa i obowiązki zostają przeniesione na nowego właściciela, ponieważ wspomniany następcą prawną siłą rzeczy zastępuje swojego poprzednika z mocy prawa (zob. podobnie wyrok z dnia 21 marca 2012 r., *Marine Harvest Norway i Alsaker Fjordbruk/Rada*, T-113/06, niepublikowany, EU:T:2012:135, pkt 28 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 57 Po drugie, chociaż spółka Grail LLC jest wprawdzie w całości kontrolowana przez skarżącą, to jednak stanowi ona odrębny podmiot prawny posiadający zdolność sądową i mogący uzasadnić interes w rozstrzygnięciu sporu zgodnie z art. 40 akapit drugi statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w związku z art. 53 akapit pierwszy tego statutu. Jest tak tym bardziej, że skarżąca wprowadziła w życie porozumienie dotyczące rozdzielania składników aktywów (zob. pkt 42 powyżej), a Komisja przyjęła w decyzji C(2021) 7675 final z dnia 29 października 2021 r. (sprawa COMP/M.10493 – Illumina/Grail) środki pośrednie na podstawie art. 8 ust. 5 lit. a) rozporządzenia nr 139/2004, nakazujące, aby spółka Grail LLC została utrzymana jako podmiot odrębny, niezależny i autonomiczny wobec skarżącej, który prowadzi odrębne działania i strategię pod niezależnym kierownictwem.
- 58 Wynika z tego, że w ramach niniejszego sporu, występując w charakterze następcy prawnego, spółka Grail LLC wstąpiła w miejsce spółki Grail, Inc. jako interwenient, do którego ma zastosowanie sentencja postanowienia prezesa trzeciej izby Sądu w składzie powiększonym z dnia 2 lipca 2021 r. (zob. pkt 38 powyżej). W tym względzie należy uściślić, że spółka Grail LLC zachowuje, jako druga strona rozpatrywanej koncentracji, taki sam interes w rozstrzygnięciu sporu jak interes prawny, który wykazał jej poprzednik prawny, spółka Grail, Inc. (zob. podobnie i analogicznie wyrok z dnia 21 marca 2012 r., Marine Harvest Norway i Alsaker Fjordbruk/Rada, T-113/06, niepublikowany, EU:T:2012:135, pkt 30).
- 59 W konsekwencji żądanie Komisji mające na celu pozbawienie spółki Grail statusu interwenienta należy oddalić.

W przedmiocie dopuszczalności

- 60 Komisja, popierana przez Republikę Grecką i Republikę Francuską, nie podnosząc formalnie zarzutu niedopuszczalności na podstawie art. 130 § 1 regulaminu postępowania, twierdzi, że niniejsza skarga jest niedopuszczalna. Podnosi ona, po pierwsze, że wniosek o odesłanie nie stanowi aktu Komisji, po drugie, że pismo informacyjne zostało zastąpione zaskarżoną decyzją, i po trzecie, że zaskarżone decyzje stanowią akty przygotowawcze, których niezgodność z prawem mogłaby zostać podniesiona w ramach skargi na decyzję końcową w sprawie rozpatrywanej koncentracji.
- 61 Skarżąca, popierana przez spółkę Grail, uważa, że niniejsza skarga jest dopuszczalna.
- 62 W pierwszej kolejności, co się tyczy wniosku o odesłanie, ze skróconej wersji skargi, a w szczególności z pominięcia w pkt 214 żądania dotyczącego tego wniosku, wynika, że w ramach niniejszego postępowania w trybie przyspieszonym wniosek ten nie jest przedmiotem skargi. Dlatego też argumenty Komisji dotyczące tego wniosku są bezskuteczne i należy je oddalić.
- 63 W drugiej kolejności, co się tyczy zaskarżonych decyzji, należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału za „akty zaskarżalne” w rozumieniu art. 263 TFUE uważa się wszelkie przepisy wydane przez instytucje Unii, bez względu na ich formę, które mają na celu wywołanie wiążących skutków prawnych (wyroki: z dnia 13 lutego 2014 r., Węgry/Komisja, C-31/13 P, EU:C:2014:70, pkt 54; z dnia 25 października 2017 r., Rumunia/Komisja, C-599/15 P, EU:C:2017:801, pkt 47; z dnia 22 kwietnia 2021 r., thyssenkrupp Electrical Steel i thyssenkrupp Electrical Steel Ugo/Komisja, C-572/18 P, EU:C:2021:317, pkt 46).

- 64 W celu ustalenia, czy zaskarżony akt wywołuje wiążące skutki prawne, należy skupić się na jego istocie. Owe skutki należy oceniać w zależności od obiektywnych kryteriów, takich jak treść tego aktu, przy uwzględnieniu w razie potrzeby okoliczności jego przyjęcia, a także uprawnień instytucji, która go wydała (zob. podobnie wyroki: z dnia 13 lutego 2014 r., Węgry/Komisja, C-31/13 P, EU:C:2014:70, pkt 55; z dnia 25 października 2017 r., Rumunia/Komisja, C-599/15 P, EU:C:2017:801, pkt 48; z dnia 22 kwietnia 2021 r., thyssenkrupp Electrical Steel i thyssenkrupp Electrical Steel Ugo/Komisja, C-572/18 P, EU:C:2021:317, pkt 48).
- 65 W przypadku skargi o stwierdzenie nieważności wniesionej przez osobę fizyczną lub prawną konieczne jest, by wiążące skutki prawne zaskarżonego aktu mogły wpłynąć na interes strony skarżącej, zmieniając w określony sposób jej sytuację prawną (zob. podobnie wyroki: z dnia 13 października 2011 r., Deutsche Post i Niemcy/Komisja, C-463/10 P i C-475/10 P, EU:C:2011:656, pkt 37; z dnia 25 lutego 2021 r., VodafoneZiggo Group/Komisja, C-689/19 P, EU:C:2021:142, pkt 48 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 66 Aktami zaskarżalnymi są zatem co do zasady te akty, które określają w sposób definitywny stanowisko instytucji na koniec postępowania administracyjnego i które zmierzają do wywołania wiążących skutków prawnych mogących wpłynąć na interes strony skarżącej, z wyłączeniem aktów tymczasowych służących przygotowaniu wydania decyzji końcowej, które nie wywołują takich skutków. W związku z tym akty tymczasowe, które zawierają ocenę dokonaną przez instytucję i które służą przygotowaniu wydania decyzji końcowej, nie stanowią co do zasady aktów mogących być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności (zob. wyrok z dnia 6 maja 2021 r., ABLV Bank i in./BCE, C-551/19 P i C-552/19 P, EU:C:2021:369, pkt 39 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 67 W niniejszej sprawie zaskarżone decyzje zostały wydane zgodnie z art. 22 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 139/2004. Z przepisu tego wynika, że badanie koncentracji przez Komisję na podstawie tego artykułu przyjmuje formę decyzji. Tymczasem na mocy art. 288 akapit czwarty zdanie pierwsze TFUE „[d]ecyzja wiąże w całości”. Prawodawca Unii miał zatem na celu nadanie tym decyzjom wiążącego charakteru (zob. podobnie i analogicznie wyrok z dnia 13 października 2011 r., Deutsche Post i Niemcy/Komisja, C-463/10 P i C-475/10 P, EU:C:2011:656, pkt 44).
- 68 Należy również zaznaczyć, że w zaskarżonych decyzjach rozpatrywaną koncentrację poddano zakresowi stosowania rozporządzenia nr 139/2004, mimo że nie ma ona wymiaru europejskiego w rozumieniu art. 1 tego rozporządzenia, wobec czego rozporządzenie to nie ma zastosowania domyślnie. W szczególności zaskarżone decyzje skutkują objęciem tej koncentracji, zgodnie z art. 22 ust. 4 akapit pierwszy tego rozporządzenia, zakresem stosowania art. 2, art. 4 ust. 2 i 3 oraz art. 5, 6 i 8–21 tego rozporządzenia, które określają kryteria oceny wspomnianej koncentracji, uprawnienia decyzyjne Komisji, a także procedurę i ewentualne sankcje. Podobnie, obowiązek zawieszenia przewidziany w art. 7 rozporządzenia nr 139/2004 ma, zgodnie z art. 22 ust. 4 akapit pierwszy zdanie drugie tego rozporządzenia, zastosowanie do rozpatrywanej koncentracji, uniemożliwiając jej dokonanie dopóty, dopóki nie zostanie ona uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym.
- 69 Natomiast, jak twierdzi skarżąca, w braku zaskarżonych decyzji rozpatrywana koncentracja nie byłaby przedmiotem badania przez Komisję w ramach rozporządzenia nr 139/2004 ani nie podlegałaby ograniczeniom i ewentualnym sankcjom wynikającym z tego rozporządzenia, w tym obowiązkowi zawieszenia, lecz mogłaby zostać przeprowadzona w Unii natychmiast.

- 70 W związku z tym, biorąc pod uwagę fakt, że każda decyzja pociągająca za sobą zmianę systemu prawnego mającego zastosowanie do badania koncentracji może wpłynąć na sytuację prawną stron danej koncentracji, zaskarżone decyzje wywołują wiążące skutki prawne w stosunku do skarżącej, które mogą wpłynąć na jej interesy, zmieniając w istotny sposób jej sytuację prawną (zob. podobnie wyrok z dnia 30 września 2003 r., Cableuropa i in./Komisja, T-346/02 i T-347/02, EU:T:2003:256, pkt 61, 64).
- 71 Ponadto, kończąc postępowanie w sprawie odesłania, które zostało wszczęte wnioskiem o odesłanie na podstawie art. 22 ust. 1 rozporządzenia nr 139/2004 i które zgodnie z ust. 2 tego artykułu umożliwiło złożenie wniosków o przyłączenie się, zaskarżone decyzje określają w sposób definitywny stanowisko Komisji w przedmiocie odesłania rozpatrywanej koncentracji. W decyzjach tych Komisja zaakceptowała bowiem, uwzględniając uwagi zainteresowanych przedsiębiorstw, wspomniane wnioski, a w konsekwencji postanowiła zbadać rozpatrywaną koncentrację. Zgodnie z procedurą przewidzianą w art. 22 rozporządzenia nr 139/2004 miejsce badania koncentracji zostaje zatem ustalone, co pociąga za sobą przekazanie Komisji kompetencji do przeprowadzenia tego badania (zob. pkt 68–70 powyżej). Ostateczny i nieodwracalny charakter rzeczonych decyzji znajduje potwierdzenie, po pierwsze, w terminie dziesięciu dni roboczych przewidzianym w ust. 3 akapit pierwszy zdanie pierwsze wspomnianego artykułu, w którym Komisja była zobowiązana wydać decyzję w przedmiocie odesłania, a po drugie, w fakcie, że w braku zajęcia stanowiska zgodnie z tym przepisem uznano by, iż Komisja przyjęła taką decyzję o zbadaniu koncentracji.
- 72 Tak więc zaskarżone decyzje kończą postępowanie w sprawie odesłania na podstawie art. 22 rozporządzenia nr 139/2004, które jest postępowaniem szczególnym, odrębnym od postępowania, które umożliwia Komisji wydanie rozstrzygnięcia w przedmiocie zezwolenia lub zakazu koncentracji (zob. podobnie wyroki: z dnia 11 listopada 1981 r., IBM/Komisja, 60/81, EU:C:1981:264, pkt 11; z dnia 22 kwietnia 2021 r., thyssenkrupp Electrical Steel i thyssenkrupp Electrical Steel Ugo/Komisja, C-572/18 P, EU:C:2021:317, pkt 49).
- 73 Wbrew temu, co twierdzą Komisja i Republika Grecka, zaskarżone decyzje nie są porównywalne z decyzją o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego na podstawie art. 6 ust. 1 lit. c) rozporządzenia nr 139/2004. Skoro postępowanie w sprawie kontroli koncentracji składa się z dwóch etapów, decyzja wydana na podstawie tego przepisu ani nie stanowi ostatecznego zakończenia postępowania w sprawie kontroli, ani nie przesądza o wydaniu ostatecznej decyzji na podstawie art. 8 tego rozporządzenia. Tak więc decyzja wydana na podstawie art. 6 ust. 1 lit. c) wspomnianego rozporządzenia jest środkiem przygotowawczym, którego jedynym celem jest wszczęcie dochodzenia mającego na celu ustalenie dowodów, które powinny umożliwić Komisji zajęcie stanowiska w drodze ostatecznej decyzji w przedmiocie zgodności koncentracji z rynkiem wewnętrznym (zob. podobnie postanowienia: z dnia 31 stycznia 2006 r., Schneider Electric/Komisja, T-48/03, EU:T:2006:34, pkt 79; z dnia 27 listopada 2017 r., HeidelbergCement/Komisja, T-902/16, niepublikowane, EU:T:2017:846, pkt 18, 21, 22 oraz przytoczone tam orzecznictwo). Natomiast zaskarżone decyzje nie wpisują się w kontekst badania zgodności rozpatrywanej koncentracji z rynkiem wewnętrznym, lecz mają na celu ostateczne rozstrzygnięcie w przedmiocie odesłania tej koncentracji poprzez zakończenie postępowania szczególnego przewidzianego w art. 22 tego rozporządzenia (zob. pkt 71 i 72 powyżej). W decyzjach tych Komisja, przedstawiając powody, dla których uznała, że przesłanki określone w tym artykule zostały spełnione, uwzględniła wnioski o odesłanie i przyłączenie się, co skutkuje objęciem rzeczowej koncentracji zakresem stosowania rozporządzenia nr 139/2004

(zob. pkt 68 powyżej). Wspomniane decyzje nie stanowią zatem środków pośrednich przygotowujących decyzję co do istoty, lecz określają ostateczne stanowisko Komisji w przedmiocie wniosku o odesłanie.

- 74 Ponadto niniejsza skarga nie zobowiązuje sądu Unii do dokonania oceny ani wstępnego stanowiska Komisji, ani zagadnień, co do których ta instytucja nie miała jeszcze możliwości się wypowiedzieć, wobec czego nie może ona skutkować uprzedzeniem dyskusji merytorycznej i przemieszaniem poszczególnych etapów postępowania administracyjnego i sądowego (zob. podobnie wyroki: z dnia 11 listopada 1981 r., IBM/Komisja, 60/81, EU:C:1981:264, pkt 20; z dnia 13 października 2011 r., Deutsche Post i Niemcy/Komisja, C-463/10 P i C-475/10 P, EU:C:2011:656, pkt 51; z dnia 15 marca 2017 r., Stichting Woonpunt i in./Komisja, C-415/15 P, EU:C:2017:216, pkt 45). W szczególności skarga ta nie może doprowadzić do wydania przez Sąd rozstrzygnięcia w przedmiocie zgodności rozpatrywanej koncentracji z rynkiem wewnętrznym, która stanie się przedmiotem postępowania wyjaśniającego przewidzianego w art. 6 rozporządzenia nr 139/2004, lecz jedynie w przedmiocie zgodności z prawem uwzględnienia wniosku o odesłanie i skierowania sprawy do Komisji na podstawie art. 22 rozporządzenia nr 139/2004, a także wynikającej z tego zmiany mającego zastosowanie systemu prawnego (zob. podobnie i analogicznie wyrok z dnia 13 października 2011 r., Deutsche Post i Niemcy/Komisja, C-463/10 P i C-475/10 P, EU:C:2011:656, pkt 52).
- 75 W każdym wypadku, nawet gdyby należało uznać, że zaskarżone decyzje są aktami tymczasowymi poprzedzającymi decyzję kończącą postępowanie wyjaśniające wszczęte na podstawie art. 6 rozporządzenia nr 139/2004, należy przypomnieć, że akt pośredni, który wywołuje samodzielne skutki prawne, może być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności w zakresie, w jakim nie można usunąć niezgodności z prawem, jaką jest on dotknięty, w ramach skargi na decyzję końcową, względem której stanowi on etap przygotowawczy (wyrok z dnia 3 czerwca 2021 r., Węgry/Parlament, C-650/18, EU:C:2021:426, pkt 46). Tymczasem wbrew temu, co twierdzi Komisja, w zakresie, w jakim zaskarżone decyzje skutkują stosowaniem rozporządzenia nr 139/2004 do rozpatrywanej koncentracji, a w szczególności ze względu na to, że zastosowanie art. 7 rozporządzenia nr 139/2004 w związku z art. 22 ust. 4 akapit pierwszy zdanie drugie tego rozporządzenia pociąga za sobą skutek zawieszający (zob. pkt 68 powyżej), skarga o stwierdzenie nieważności decyzji kończącej postępowanie wyjaśniające wszczęte na podstawie art. 6 rozporządzenia nr 139/2004 nie pozwoliłaby na usunięcie konsekwencji opóźnienia w realizacji rozpatrywanej koncentracji spowodowanego dochowaniem tego obowiązku zawieszenia. Zaskarżone decyzje powinny zatem móc być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności.
- 76 W związku z tym zaskarżone decyzje stanowią akty zaskarżalne w rozumieniu art. 263 TFUE.
- 77 Wniosku tego nie może podważyć argumentacja Komisji oparta na wyroku z dnia 15 grudnia 1999 r., Kesko/Komisja (T-22/97, EU:T:1999:327). Po pierwsze, w wyroku tym Sąd nie wypowiedział się bowiem w kwestii, czy decyzja uwzględniająca wniosek o odesłanie złożony przez państwo członkowskie stanowi akt podlegający zaskarżeniu. Po drugie, nie było również konieczne uwzględnienie wiążących skutków prawnych takiej decyzji, ponieważ wspomniany wyrok dotyczył, jak przyznaje sama Komisja, skargi na decyzję rozstrzygającą co do istoty, czyli na stwierdzenie niezgodności z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 8 ust. 3 rozporządzenia nr 4064/89, które uniemożliwiało dokonanie danej koncentracji w sposób trwały. Po trzecie, w sprawie, w której zapadł wyrok z dnia 15 grudnia 1999 r., Kesko/Komisja (T-22/97, EU:T:1999:327), naruszenie art. 22 tego rozporządzenia zostało podniesione w celu zakwestionowania kompetencji Komisji do wszczęcia postępowania na podstawie art. 6 ust. 1 lit. c) wspomnianego rozporządzenia i miało ono na celu ustalenie, czy Komisja sprawdziła

w sposób wymagany prawem, czy wniosek o odesłanie pochodził od państwa członkowskiego. W wyroku tym udzielono zatem odpowiedzi na konkretne pytanie, które nie było porównywalne z pytaniem, jakie pojawia się w niniejszej sprawie.

- 78 Niniejsza skarga jest zatem dopuszczalna w zakresie, w jakim jest skierowana przeciwko zaskarżonym decyzjom.
- 79 W trzeciej kolejności, co się tyczy pisma informacyjnego, należy przypomnieć, że pismem tym zainteresowane przedsiębiorstwa zostały poinformowane o wniosku o odesłanie zgodnie z art. 22 ust. 2 akapit pierwszy rozporządzenia nr 139/2004. Prawdą jest, że zgodnie z art. 22 ust. 4 akapit pierwszy tego rozporządzenia informacja ta rodzi obowiązek zawieszenia przewidziany w art. 7 wspomnianego rozporządzenia. Jednakże, jak słusznie twierdzi Komisja, wspomniane pismo nie określa ostatecznego stanowiska Komisji w przedmiocie badania rozpatrywanej koncentracji ani nie nakłada na nią definitywnie wspomnianego obowiązku, lecz jedynie tymczasowo – w celu zapewnienia skuteczności ewentualnej decyzji w sprawie wniosku o odesłanie. Pismo to poprzedziło bowiem w niniejszej sprawie przyjęcie zaskarżonych decyzji, w których Komisja zgodziła się na odesłanie i w sposób ostateczny poddała rozpatrywaną koncentrację zakresowi stosowania tego rozporządzenia, w tym obowiązkowi zawieszenia (zob. pkt 68 i 72 powyżej). Pismo informacyjne stanowi zatem jedynie etap pośredni w ramach postępowania o odesłanie, które kończy się ostatecznym zajęciem stanowiska przez Komisję w przedmiocie wniosku o odesłanie na podstawie art. 22 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 139/2004.
- 80 Pismo informacyjne stanowi zatem środek tymczasowy, przygotowujący do wydania zaskarżonych decyzji w rozumieniu orzecznictwa przytoczonego w pkt 66 powyżej. W związku z tym ewentualne naruszenia prawa powodujące wadliwość tego pisma mogą, zgodnie z orzecznictwem, zostać podniesione na poparcie skargi skierowanej przeciwko tym decyzjom, które z kolei stanowią akty podlegające zaskarżeniu (zob. podobnie wyroki: z dnia 11 listopada 1981 r., IBM/Komisja, 60/81, EU:C:1981:264, pkt 12; z dnia 22 kwietnia 2021 r., thyssenkrupp Electrical Steel i thyssenkrupp Electrical Steel Ugo/Komisja, C-572/18 P, EU:C:2021:317, pkt 50).
- 81 W konsekwencji niniejsza skarga jest niedopuszczalna w zakresie, w jakim jest skierowana przeciwko pismu informacyjnemu.
- 82 W świetle całości powyższych rozważań niniejszą skargę należy uznać za dopuszczalną w zakresie, w jakim zmierza ona do stwierdzenia nieważności zaskarżonych decyzji, i za niedopuszczalną w zakresie, w jakim jest skierowana przeciwko pismu informacyjnemu.

Co do istoty

Streszczenie zarzutów dotyczących stwierdzenia nieważności

- 83 W ramach niniejszego postępowania w trybie przyspieszonym skarżąca podnosi na poparcie swojej skargi trzy zarzuty.
- 84 W zarzucie pierwszym skarżąca podnosi, że Komisja nie jest uprawniona do wszczęcia na podstawie art. 22 rozporządzenia nr 139/2004 dochodzenia w sprawie koncentracji niespełniającej przesłanek umożliwiających państwu członkowskiemu, które wystąpiło z wnioskiem o odesłanie do Komisji, zbadanie jej na podstawie przepisów krajowych w dziedzinie kontroli koncentracji. W zarzucie drugim skarżąca twierdzi, że wniosek o odesłanie rozpatrywanej

koncentracji został złożony z przekroczeniem terminu oraz, tytułem ewentualnym, że opóźnienie w wysłaniu przez Komisję wezwania narusza zasadę pewności prawa i prawo do dobrej administracji. W zarzucie trzecim skarżąca zarzuca Komisji naruszenie zasad pewności prawa i ochrony uzasadnionych oczekiwań, ponieważ członek Komisji odpowiedzialny za sprawy konkurencji wskazał, że polityka Komisji nie ulegnie zmianie przed wprowadzeniem wytycznych dotyczących art. 22.

W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego braku właściwości Komisji

- 85 Skarżąca, popierana przez spółkę Grail, podnosi, że Komisja błędnie zinterpretowała rozporządzenie nr 139/2004, uznając w zaskarżonych decyzjach, iż może uwzględnić wniosek o odesłanie na podstawie art. 22 tego rozporządzenia, w sytuacji gdy państwa członkowskie, które złożyły ten wniosek, nie są uprawnione na mocy ich krajowych przepisów w dziedzinie kontroli koncentracji do zbadania koncentracji będącej przedmiotem wspomnianego wniosku. Skarżąca uważa w istocie, że w takiej sytuacji uzupełniający cel art. 22 tego rozporządzenia pozwala jedynie państwu członkowskiemu, które nie posiada takiego systemu kontroli, na złożenie wniosku o odesłanie w celu uniknięcia sytuacji, w której koncentracja, która ma wpływ na jego terytorium, nie będzie przedmiotem żadnego badania. Natomiast gdy państwo członkowskie przyjęło własne przepisy w dziedzinie kontroli koncentracji, a zatem określiło okoliczności, w których kontroluje koncentracje niemające wymiaru europejskiego, to państwo członkowskie skorzystało z kompetencji umożliwiających mu kontrolowanie koncentracji, a jego interesy są chronione w wystarczającym stopniu. W przypadku takiego państwa członkowskiego wnioski o odesłanie ograniczają się do spraw objętych jego przepisami dotyczącymi kontroli, których zakres stosowania został określony przez ustawodawcę krajowego. Uzupełniające uprawnienie do przekazania Komisji badania koncentracji nie jest mu potrzebne. Ponadto skarżąca i spółka Grail uważają, że stanowisko Komisji jest niezgodne z celem „pojedynczej instytucji (»one-stop shop«)”, opartym na pułapach obrotów, oraz celem polegającym na umożliwieniu właściwym organom krajowym przekazania Komisji uprawnień kontrolnych w sytuacji, gdy jest ona odpowiedniejszym organem do zbadania koncentracji. Kwestionują one dokonaną przez Komisję interpretację treści art. 22 rozporządzenia nr 139/2004 i zarzucają jej nieuwzględnienie jego kontekstu. Stanowisko prezentowane przez Komisję jest również sprzeczne z zasadami pewności prawa, pomocniczości i proporcjonalności oraz wymaga zmiany przepisów. Ponieważ art. 22 tego rozporządzenia ma wyjątkowy charakter, należy go interpretować zawężająco.
- 86 Komisja, popierana przez Republikę Grecką, Republikę Francuską, Królestwo Niderlandów i Urząd Nadzoru EFTA, odpowiada zasadniczo, że skarżąca pominęła pierwszeństwo wykładni językowej oraz zignorowała jasne i precyzyjne brzmienie pierwszej części zdania art. 22 ust. 1 rozporządzenia nr 139/2004. Zważywszy, że chodzi o przepis ustawy określający warunki, w jakich Komisja jest właściwa, zmiana przepisów nie jest konieczna. Wspomniany artykuł nie dokonuje żadnego rozróżnienia w zależności od tego, czy państwo członkowskie dysponuje krajowym systemem kontroli koncentracji, czy też nie, a interpretacja skarżącej jest nie do pogodzenia z zasadą jednolitego stosowania prawa Unii i EOG. Zwracając się o odesłanie koncentracji do Komisji, państwo członkowskie wykonuje kompetencję mającą autonomiczną podstawę w prawie Unii. Zdaniem Komisji i Republiki Greckiej nie jest możliwe przyjęcie ścisłej wykładni w celu rozstrzygnięcia kwestii, czy istnieje kompetencja, a taka ścisła wykładnia nie może skutkować wprowadzeniem dodatkowych wymogów do przepisu, jeżeli nie są one w nim przewidziane. System pojedynczej instytucji („one-stop shop”) nie jest celem rozporządzenia nr 139/2004, lecz jego ważnym elementem. Ponadto Republika Grecka, Republika Francuska

i Urząd Nadzoru EFTA podkreślają, że mechanizmy odsyłające funkcjonują jako skuteczne mechanizmy korygujące, aby umożliwić skuteczną kontrolę wszystkich koncentracji w zależności od ich wpływu na strukturę konkurencji w Unii.

- 87 W ramach niniejszego zarzutu Sąd musi dokonać wykładni zakresu art. 22 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia nr 139/2004, zgodnie z którym ACF wystąpił z wnioskiem o odesłanie. Dokładniej rzecz ujmując, Sąd musi zbadać kwestię, czy na mocy tego przepisu Komisja jest uprawniona do zbadania koncentracji, jeżeli wniosek o odesłanie, którego jest ona przedmiotem, pochodzi od państwa członkowskiego posiadającego krajowy system kontroli koncentracji, ale gdy dana koncentracja nie jest objęta zakresem stosowania tych przepisów krajowych.
- 88 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecnictwem wykładnia przepisu prawa Unii wymaga uwzględnienia nie tylko jego brzmienia, lecz także kontekstu, w jaki on się wpisuje, oraz celów aktu, którego ów przepis stanowi część. Geneza przepisu prawa Unii może również zawierać elementy istotne dla jego wykładni [zob. wyrok z dnia 25 czerwca 2020 r., A i in. (Turbiny wiatrowe w Aalter i Nevele), C-24/19, EU:C:2020:503, pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo]. Należy zatem dokonać wykładni językowej, kontekstualnej, celowościowej i historycznej art. 22 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia nr 139/2004.

– *W przedmiocie wykładni językowej*

- 89 Należy zauważyć, że art. 22 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia nr 139/2004, stanowiąc, iż „[j]edno lub więcej państw członkowskich może złożyć do Komisji wniosek o zbadanie wszelkiej koncentracji, jak określono w art. 3, która nie ma wymiaru [europejskiego] w rozumieniu art. 1, ale ma wpływ na handel pomiędzy państwami członkowskimi i zagraża w sposób znaczący konkurencji na terytorium państwa członkowskiego lub państw składających wniosek”, wprowadza cztery kumulatywne przesłanki zezwalające na odesłanie koncentracji do Komisji. Po pierwsze, wniosek o odesłanie powinien pochodzić od jednego lub kilku państw członkowskich, po drugie, koncentracja będąca przedmiotem tego wniosku musi odpowiadać definicji koncentracji zawartej w art. 3 tego rozporządzenia, nie osiągając progów wymiaru europejskiego określonych w art. 1 wspomnianego rozporządzenia, po trzecie, koncentracja ta powinna wpływać na handel między państwami członkowskimi, i po czwarte, koncentracja ta musi zagrażać w znaczący sposób konkurencji na terytorium państwa członkowskiego lub państw członkowskich, które złożyły wniosek o odesłanie.
- 90 Z brzmienia tego przepisu nie wynika zatem, że aby możliwe było odesłanie koncentracji przez państwo członkowskie do Komisji, koncentracja ta powinna wchodzić w zakres stosowania przepisów dotyczących kontroli koncentracji wspomnianego państwa członkowskiego, ani by państwo to musiało dysponować takim systemem kontroli.
- 91 Przeciwnie, wyrażenie „wszelka koncentracja” użyte w pierwszej części zdania art. 22 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia nr 139/2004 wskazuje, jak twierdzi Komisja, że koncentracja może być przedmiotem odesłania niezależnie od istnienia lub zakresu krajowego uregulowania w dziedzinie kontroli koncentracji, o ile spełnione są kumulatywne przesłanki przypomniane w pkt 89 powyżej.
- 92 Natomiast dodatkowa przesłanka, na którą nalegają skarżące i spółka Grail, a mianowicie że koncentracja będąca przedmiotem wniosku o odesłanie powinna wchodzić w zakres stosowania przepisów dotyczących kontroli koncentracji państwa członkowskiego, które złożyło ten wniosek, nie wynika z brzmienia art. 22 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia nr 139/2004.

- 93 Ponadto, zważywszy, że brzmienie to nie wprowadza rozróżnienia pomiędzy państwami członkowskimi w zależności od tego, czy ustanowiły one w tym celu przepisy krajowe, czy też nie, nawet państwo członkowskie, które nie posiada takiego systemu, takie jak Wielkie Księstwo Luksemburga, ma prawo zwrócić się do Komisji o odesłanie koncentracji na podstawie tego przepisu, co przyznaje skarżący.
- 94 W związku z tym, wykładnia językowa art. 22 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia nr 139/2004, choć nie pozwala na wyciągnięcie ostatecznego wniosku, to dostarcza wskazówkę, zgodnie z którą państwo członkowskie ma prawo przekazać Komisji każdą koncentrację, która spełnia wymienione w tym przepisie kumulatywne przesłanki, i to niezależnie od istnienia lub zakresu krajowego uregulowania w dziedzinie kontroli koncentracji.
- 95 W związku z tym Sąd uważa za stosowne dokonanie wykładni historycznej, ponieważ może ona dostarczyć wyjaśnień co do zamiaru prawodawcy Unii przy ustanawianiu art. 22 rozporządzenia nr 139/2004, który należy uwzględnić w ramach wykładni celowościowej i kontekstualnej tego przepisu.

– *W przedmiocie wykładni historycznej*

- 96 W pierwszej kolejności pierwsze rozporządzenie w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw, a mianowicie rozporządzenie nr 4064/89, przewidywało w art. 22 mechanizm umożliwiający odesłanie sprawy dotyczącej koncentracji do Komisji. Ustęp 3 tego artykułu miał następujące brzmienie:
- „Jeżeli Komisja stwierdza na wniosek państwa członkowskiego, że koncentracja, określona w art. 3, niemająca wymiaru wspólnotowego w rozumieniu art. 1, stwarza lub umacnia pozycję dominującą, w wyniku czego skuteczna konkurencja może być znacząco utrudniona na terytorium danego państwa członkowskiego, może, w zakresie w jakim koncentracja wpływa na handel między państwami członkowskimi, przyjąć decyzje przewidziane w art. 8 ust. 2 akapit drugi, ust. 3 i 4”.
- 97 Ów mechanizm odesłania został w szczególności stworzony dla państw członkowskich, które nie posiadały jeszcze systemu kontroli koncentracji [zob. pkt 97 zielonej księgi Komisji z dnia 31 stycznia 1996 r. dotyczącej przeglądu rozporządzenia w sprawie koncentracji, COM(96) 19 wersja ostateczna; pkt 84 zielonej księgi Komisji z dnia 11 grudnia 2001 r. dotyczącej przeglądu rozporządzenia Rady nr 4064/89, COM(2001) 745 wersja ostateczna (zwanej dalej „zieloną księgą z 2001 r.”); oraz pkt 21 wniosku Komisji dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw („rozporządzenia WE w sprawie koncentracji”) (Dz.U. 2003, C 20, s. 4, zwanego dalej „wnioskiem z 2003 r.”)]. Dokładniej rzecz ujmując, wydaje się, że wspomniany mechanizm odesłania był następstwem życzenia Królestwa Niderlandów, które nie dysponowało ówczesnie takim systemem, aby Komisja badała koncentracje wywołujące negatywne skutki na jego terytorium, pod warunkiem że koncentracje te wpływają również na handel między państwami członkowskimi, w związku z czym wspomniany mechanizm nazwano „klauzulą niderlandzką” [zob. pkt 133 dokumentu roboczego służb Komisji towarzyszącego komunikatowi Komisji do Rady – Sprawozdanie z funkcjonowania rozporządzenia nr 139/2004 z dnia 30 czerwca 2009 r., SEC(2009) 808 final/2].
- 98 Okoliczność, że mechanizm odesłania na podstawie art. 22 ust. 3 rozporządzenia nr 4064/89 miał zasadniczo służyć państwom członkowskim, które nie posiadały własnego systemu kontroli koncentracji, nie wykluczał jednak stosowania tego mechanizmu przez inne państwa członkowskie. Potwierdza to użycie wyrażenia „w szczególności” w pkt 97 zielonej księgi Komisji

z dnia 31 stycznia 1996 r. dotyczącej przeglądu rozporządzenia w sprawie koncentracji (zob. pkt 97 powyżej), zgodnie z którym przepis ten „jest co do zasady uznawany za użyteczny instrument, w szczególności dla państw członkowskich, które aktualnie nie dysponują systemem kontroli koncentracji”. Żaden element tego rozporządzenia nie wskazuje na to, by prawodawca Unii zamierzał zastrzec wspomniany mechanizm dla tych pierwszych państw lub dać im pierwszeństwo w tym względzie, w szczególności w sytuacji takiej jak w niniejszej sprawie. Przeciwnie, pojęcie „państwa członkowskiego” użyte we wspomnianym przepisie obejmuje wszystkie państwa członkowskie, nie dokonując jednakże rozróżnienia ze względu na istnienie takiego systemu kontroli. I tak, w motywie 29 rozporządzenia nr 4064/89 uznano uprawnienie Komisji do działania „na wniosek zainteresowanego państwa członkowskiego, w przypadkach, gdy skuteczna konkurencja może być znacząco ograniczona na terytorium tego państwa członkowskiego”.

- 99 Mając na uwadze sukcesywne wprowadzanie krajowych systemów kontroli koncentracji w państwach członkowskich oraz okoliczność, że już w dniu przyjęcia zielonej księgi z 2001 r. tylko Wielkie Księstwo Luksemburga nie dysponowało takim systemem, Komisja stwierdziła, w pkt 85 zielonej księgi z 2001 r., że „w praktyce [...] możliwość zastosowania art. 22 ust. 3 w pierwotnej formie jest bardzo ograniczona”. Tymczasem zmniejszenie jego praktycznego znaczenia dla zdecydowanej większości państw członkowskich dzięki temu, że dysponowały takimi krajowymi systemami kontroli, niekoniecznie oznaczało – wbrew temu, co zdaje się twierdzić skarżąca – że odwołanie się przez nie do art. 22 ust. 3 rozporządzenia nr 4064/89 było od tej pory wykluczone.
- 100 W drugiej kolejności cele mechanizmu odesłania przewidzianego w art. 22 ust. 3 rozporządzenia nr 4064/89 były stopniowo rozszerzane.
- 101 Skoro bowiem liczba krajowych systemów kontroli koncentracji wzrosła w obrębie Unii, ten mechanizm odesłania został również uznany za środek wzmacniający stosowanie wspólnotowego prawa konkurencji do koncentracji wywołujących skutki transgraniczne, a także zapewnienia zasady „pojedynczej instytucji (»one-stop shop«)” i uniknięcia równoległego badania tej samej koncentracji przez organy ochrony konkurencji kilku państw członkowskich. Cele te zostały odzwierciedlone, jak wskazano w pkt 86 zielonej księgi z 2001 r., w zmianach wprowadzonych rozporządzeniem Rady (WE) nr 1310/97 z dnia 30 czerwca 1997 r. zmieniającym rozporządzenie nr 4064/89 (Dz.U. 1997, L 180, s. 1), które ustanowiło możliwość składania przez kilka państw członkowskich wspólnych wniosków o odesłanie (zob. motyw 13 rozporządzenia nr 1310/97).
- 102 Mechanizm odesłania przewidziany w art. 22 ust. 3 rozporządzenia nr 4064/89 miał zatem na celu umożliwienie państwom członkowskim zwrócenia się do Komisji o zbadanie koncentracji mającej skutek transgraniczny w sytuacji, gdy progi przewidziane w art. 1 tego rozporządzenia, które wyznaczają co do zasady zakres stosowania wspomnianego rozporządzenia, nie zostały osiągnięte. Artykuł 1 rozporządzenia nr 4064/89 odzwierciedlał tę rolę w zakresie, w jakim przewidywał stosowanie tego rozporządzenia do wszystkich koncentracji o wymiarze wspólnotowym „bez uszczerbku dla art. 22”.
- 103 Wbrew temu, co wydaje się uważać skarżąca, odnosząc się do celu rozporządzenia nr 1310/97 polegającego na unikaniu wielokrotnych zgłoszeń oraz do celu umożliwienia zbadania koncentracji przez organ znajdujący się w najlepszej sytuacji, jak wskazano w komunikacie prasowym towarzyszącym wnioskowi z 2003 r., różne cele realizowane przez mechanizm odesłania nie wykluczają się wzajemnie, lecz uzupełniają się. Zgodnie bowiem z pkt 86 zielonej księgi z 2001 r. zamiarem prawodawcy było jednoczesne wzmocnienie stosowania

wspólnotowego prawa konkurencji do koncentracji mających skutki transgraniczne, zapewnienie przestrzegania zasady pojedynczej instytucji („one-stop shop”) i rozwiązanie problemu wielokrotnych zgłoszeń (zob. pkt 101 powyżej). Znajduje to również potwierdzenie w fakcie, że cele były stopniowo rozszerzane z biegiem czasu, przy czym nie zrezygnowano z początkowych celów tego mechanizmu (zob. pkt 97–99 i 101 powyżej).

- 104 W związku z tym ewolucja celów mechanizmu odesłania przewidzianego w art. 22 ust. 3 rozporządzenia nr 4064/89 nie może być rozumiana jako ograniczenie zakresu stosowania tego rozporządzenia, lecz podkreśla cel badania koncentracji mających skutki transgraniczne.
- 105 W trzeciej kolejności, wykładnia ta znajduje potwierdzenie w działaniach podjętych w wyniku wniosku z 2003 r. w kontekście przekształcenia rozporządzenia nr 4064/89 i przyjęcia rozporządzenia nr 139/2004.
- 106 Po pierwsze bowiem, zaproponowana w 2003 r. wersja art. 22 z jednej strony wyróżniała w ust. 1 wniosek o odesłanie złożony przez jedno lub kilka państw członkowskich na warunkach podobnych do obecnie obowiązującego art. 22 ust. 1 rozporządzenia nr 139/2004, a z drugiej strony w ust. 3 – wnioski o odesłanie pochodzące z co najmniej trzech „państw członkowskich, które miałyby kompetencje do zbadania koncentracji na podstawie ich krajowego prawa konkurencji”, w której to sytuacji potwierdzony był wymiar europejski stanowiący podstawę wyłącznej kompetencji Komisji.
- 107 Otóż w chwili przyjęcia rozporządzenia nr 139/2004 ów ust. 3 nie został powtórzony w art. 22, lecz został włączony w zmienionej wersji do art. 4 ust. 5 wspomnianego rozporządzenia, dotyczącego w związku z tym koncentracji, które mogą być badane na podstawie krajowego prawa konkurencji co najmniej trzech państw członkowskich. Natomiast pozostała część art. 22 ujęta we wniosku z 2003 r., w szczególności jego ust. 1, została przejęta bez istotnych zmian. Tymczasem w odróżnieniu od brzmienia art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 139/2004 prawodawca Unii nie odwołał się w art. 22 rozporządzenia nr 139/2004 do kompetencji państwa członkowskiego na mocy jego ustawodawstwa krajowego. Wskazuje to na okoliczność, że wspomniany prawodawca nie zamierzał ograniczyć prawa tego państwa członkowskiego do zwrócenia się do Komisji z wnioskiem o odesłanie „wszelkiej koncentracji”.
- 108 Po drugie, we wniosku z 2003 r. Komisja nie przyjęła koncepcji „systemu obowiązkowego 3+”, polegającego na automatycznym przyznawaniu wymiaru europejskiego koncentracjom podlegającym zgłoszeniu w co najmniej trzech państwach członkowskich, która została zaproponowana w zielonej księdze z 2001 r. (zob. w szczególności pkt 60 i 62 wspomnianej zielonej księgi). Uznała ona, że taki system wymaga ustalenia, czy koncentracja osiąga progi zgłoszenia w co najmniej trzech państwach członkowskich, oraz że oparcie jej kompetencji na różnych kryteriach lub pojęciach krajowych do celów interpretacji krajowych progów zgłoszenia naruszałoby pewność prawa, w szczególności ze względu na ryzyko dokonywania różnych interpretacji prawa krajowego przez nią samą, przez państwa członkowskie i przez strony koncentracji (pkt 13–15 wniosku z 2003 r.).
- 109 Komisja opowiedziała się w ten sposób za silniejszym odwołaniem się do mechanizmów odesłania, a w szczególności do mechanizmu przewidzianego w art. 22 rozporządzenia nr 139/2004 (pkt 18 wniosku z 2003 r.), który w przeciwieństwie do „systemu obowiązkowego 3+” nie wydawał się zatem wymagać interpretacji krajowych progów zgłoszenia. Potwierdza to analizę, zgodnie z którą odesłanie może zostać dokonane w odniesieniu do koncentracji, która nie wchodzi w zakres stosowania przepisów dotyczących kontroli koncentracji państwa członkowskiego,

które wystąpiło z wnioskiem o odesłanie. Natomiast interpretacja, za którą opowiada się skarżąca, wymagałaby właśnie dokonania przez Komisję wstępnej interpretacji zakresu prawa krajowego wnioskującego państwa członkowskiego i mogłaby prowadzić do rozbieżnych interpretacji Komisji i państw członkowskich, która to problematyka została opisana w pkt 59 i w przypisie 11 do zielonej księgi z 2001 r. Taka interpretacja uzależniałaby zatem stosowanie wspomnianego artykułu od przesłanek, które zostały wyraźnie odrzucone w ramach procedury ustawodawczej.

- 110 Ponadto Sąd orzekł w wyroku z dnia 15 grudnia 1999 r., Kesko/Komisja (T-22/97, EU:T:1999:327, pkt 84), że do Komisji nie należy orzekanie w przedmiocie kompetencji krajowego organu ochrony konkurencji do złożenia wniosku o odesłanie na podstawie art. 22 rozporządzenia nr 4064/89, lecz że na Komisji spoczywa jedynie obowiązek sprawdzenia, czy wniosek ten był *prima facie* wnioskiem państwa członkowskiego.
- 111 Po trzecie, w pkt 21 wniosku z 2003 r. Komisja przypominała, że „jedną z pierwotnych funkcji [tego artykułu] było umożliwienie państwom członkowskim, które nie mają prawa krajowego w dziedzinie kontroli koncentracji, odsyłania [do Komisji] [...] koncentracji, które wywierają wpływ na handel między państwami członkowskimi”. Wskazując, że jedynie Wielkie Księstwo Luksemburga znajduje się jeszcze w takiej sytuacji, Komisja uznała, iż „nie można całkowicie wyeliminować możliwości odsyłania spraw do Komisji przez tylko jedno państwo członkowskie”. Choć wynika z tego, że art. 22 rozporządzenia nr 4064/89 miał pierwotnie służyć przede wszystkim państwom członkowskim, które nie posiadały własnego systemu kontroli koncentracji, odniesienie do „jednej” z pierwotnych funkcji potwierdza stwierdzenie zawarte w pkt 98 i 99 powyżej, zgodnie z którym stosowanie tego artykułu nie ogranicza się do tej sytuacji, lecz obejmuje wszystkie państwa członkowskie, w tym państwa, które go posiadały.
- 112 Po czwarte, w pkt 22 wniosku z 2003 r. Komisja wskazała, że zaproponowany przez nią uproszczony system odesłania miał w szczególności na celu to, aby odesłanie przewidziane w art. 22 znajdowało zastosowanie na etapie poprzedzającym zgłoszenie, ponieważ „zasadnicza luka w systemie wynika z faktu, że przepisy dotyczące odesłania [...] mogą być stosowane dopiero po zgłoszeniu [koncentracji]”. Stwierdzenie to ogranicza się do opisanie sytuacji istniejącej przed przyjęciem rozporządzenia nr 139/2004, charakteryzującej się, jak również wskazano w rzeczonym pkt 22, „znaczną stratą czasu i efektywności administracyjnej”, a także „niepotrzebnymi kosztami i dodatkowymi nakładami pracy dla przedsiębiorstw będących stronami koncentracji”, ponieważ strony te nie miały możliwości wystąpienia z wnioskiem o odesłanie koncentracji na wczesnym etapie, informując o niej bezpośrednio Komisję, bez pośrednictwa organów krajowych. Sytuacja ta dotyczy zatem wyłącznie koncentracji, które mogą być przedmiotem zgłoszenia na poziomie krajowym. Tymczasem przyjęcie art. 4 ust. 4 i 5 wspomnianego rozporządzenia usunęło ten problem, pozwalając stronom koncentracji zwrócić się o odesłanie sprawy przed zgłoszeniem. Natomiast treść art. 22 tego rozporządzenia nie uległa istotnej zmianie (zob. pkt 107 powyżej). Należy przypomnieć, że prawodawca Unii określił inne przesłanki stosowania odesłania na podstawie tego art. 22 koncentracji przez państwo członkowskie do Komisji. Na mocy wspomnianego artykułu państwo członkowskie nieposiadające uregulowań krajowych w dziedzinie kontroli koncentracji może bowiem, jak wynika z pkt 21 wniosku z 2003 r., również wystąpić z wnioskiem o odesłanie (zob. pkt 111 powyżej), co wyklucza siłą rzeczy wszelkie uprzednie zgłoszenie w tym państwie.

- 113 Po piąte, w pkt 24 wniosku z 2003 r. wyjaśniono, że „zgodnie z art. 22 państwa członkowskie mogą odesłać do Komisji koncentracje, które nie osiągnęły progów obrotu określonych w art. 1 ust. 2 i 3 rozporządzenia w sprawie koncentracji, ale które mogą mieć istotne transgraniczne skutki”. Punkt ten potwierdza zatem cel, jakim jest umożliwienie Komisji badania transgranicznych koncentracji, które nie przekraczają progów systemu kontroli koncentracji Unii (zob. pkt 102 i 104 powyżej).
- 114 Po szóste, podobnie jak w art. 1 rozporządzenia nr 4064/89, w art. 1 rozporządzenia nr 139/2004 przewidziano stosowanie tego rozporządzenia do wszystkich koncentracji o wymiarze europejskim „bez uszczerbku dla art. 22”. Okoliczność, że sformułowanie to pozostawało niemalże niezmienione z biegiem czasu i zostało uzupełnione w rozporządzeniu nr 139/2004 jedynie poprzez dodanie odesłania do art. 4 ust. 5 tego rozporządzenia (zob. pkt 121 poniżej), wskazuje, że art. 22 rozporządzenia nr 139/2004 ma na celu umożliwienie Komisji badania transgranicznych koncentracji, które nie osiągnęły progów wspomnianego rozporządzenia (zob. pkt 102 powyżej).
- 115 W czwartej kolejności, co się tyczy późniejszego stanowiska Komisji w sprawie mechanizmu odesłania na podstawie art. 22 rozporządzenia nr 139/2004, przedstawionego w obwieszczeniu w sprawie odsyłania, w sprawozdaniu z dnia 18 czerwca 2009 r. z funkcjonowania rozporządzenia nr 139/2004 [COM(2009) 281 wersja ostateczna], w białej księdze z 2014 r., w dokumencie roboczym służb Komisji dotyczącym streszczenia oceny aspektów proceduralnych i sądowych kontroli koncentracji [Unii] z dnia 26 marca 2021 r. [SWD(2021) 67 final] oraz w wytycznych dotyczących art. 22, należy przypomnieć, że dokumenty te zostały opublikowane po przyjęciu tego rozporządzenia i w związku z tym nie mogły zostać uwzględnione przez prawodawcę Unii na tym etapie. Nie mają one zatem znaczenia dla wykładni historycznej wspomnianego rozporządzenia, a w konsekwencji dla rozstrzygnięcia niniejszego sporu.
- 116 W świetle całości powyższych rozważań wykładnia historyczna zdaje się potwierdzać, że art. 22 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia nr 139/2004 umożliwia państwu członkowskiemu, niezależnie od zakresu jego przepisów krajowych w dziedzinie kontroli koncentracji, odesłanie do Komisji koncentracji, które nie osiągnęły progów obrotu określonych w art. 1 tego rozporządzenia, lecz które mogą mieć znaczące skutki transgraniczne.
- 117 Wniosku tego nie podważają względy powołane przez skarżącą w celu wykazania, że przekazanie uprawnień w ramach odesłania nie może nastąpić w sytuacji, gdy państwo członkowskie nie jest uprawnione do zbadania danej koncentracji zgodnie z jego własnym systemem kontroli koncentracji. Jak podnosi Komisja, motyw 27 rozporządzenia nr 4064/89, zgodnie z którym państwa członkowskie nie mogą stosować swojego ustawodawstwa krajowego dotyczącego konkurencji do koncentracji o wymiarze wspólnotowym, dotyczy bowiem jedynie art. 21 tego rozporządzenia, który reguluje podział kompetencji między Komisję i państwa członkowskie. Odniesienie do ochrony interesów państw członkowskich zawarte w motywie 10 rozporządzenia nr 1310/97 podkreśla cel, jakim jest umożliwienie państwu członkowskiemu zbadania przez Komisję koncentracji mających negatywne skutki na jego terytorium. Podobne odniesienie znajduje się w motywie 11 rozporządzenia nr 139/2004, który zostanie zbadany łącznie z innymi istotnymi motywami wspomnianego rozporządzenia w ramach wykładni celowościowej (zob. pkt 140–148 poniżej).

– W przedmiocie wykładni kontekstualnej

- 118 W pierwszej kolejności, co się tyczy podstawy prawnej rozporządzenia nr 139/2004, w jego pierwszym umocowaniu wskazano, że zostało ono oparte na art. 83 i 308 WE [obecnie art. 103 i 352 TFUE].
- 119 W tym względzie należy zauważyć, że jak wyjaśniono w motywie 7 rozporządzenia nr 139/2004, art. 81 i 82 WE [obecnie art. 101 i 102 TFUE], choć mają zastosowanie do niektórych koncentracji, „nie są wystarczające, aby objąć kontrolą wszystkie działania, które mogą okazać się niezgodne z przewidzianym w traktacie [WE] systemem niezakłóconej konkurencji”. W konsekwencji rozporządzenie to powinno być oparte nie tylko na art. 83 WE, lecz również na art. 308 WE, na mocy którego Unia może ustanowić dodatkowe uprawnienia do działania niezbędne do osiągnięcia jej celów.
- 120 Wbrew temu, co zdaje się twierdzić skarżąca, okoliczność, że rozporządzenie nr 139/2004 zostało oparte również na art. 308 WE, nie ma wpływu na wykładnię art. 22 wspomnianego rozporządzenia, lecz świadczy jedynie o tym, że prawodawca Unii zamierzał posłużyć się wystarczająco szeroką podstawą prawną dla systemu kontroli koncentracji Unii, co jest zgodne z protokołem (nr 27) w sprawie rynku wewnętrznego i konkurencji (Dz.U. 2016, C 202, s. 308), zgodnie z którym rynek wewnętrzny obejmuje system zapewniający niezakłóconą konkurencję, a w tym celu Unia podejmuje w razie konieczności środki na mocy postanowień traktatów, w tym art. 352 TFUE.
- 121 W drugiej kolejności art. 1 ust. 1 rozporządzenia nr 139/2004, w którym zdefiniowano zakres stosowania tego rozporządzenia, wyraźnie odwołuje się do art. 22 tego rozporządzenia. Konkretnie przewidziano w nim, że „[b]ez uszczerbku dla art. 4 ust. 5 i art. 22 niniejsze rozporządzenie stosuje się do wszystkich koncentracji o wymiarze [europejskim], jak określono w niniejszym artykule”. Koncentracja ma wymiar europejski, jeżeli przekroczone zostały progi obrotu określone w art. 1 ust. 2 i 3 wspomnianego rozporządzenia.
- 122 Artykuł 4 ust. 5 i art. 22 ust. 1 rozporządzenia nr 139/2004 pozwalają na odesłanie koncentracji, „która nie ma wymiaru [europejskiego] w rozumieniu art. 1 [tego rozporządzenia]”, do Komisji. Przepisy te nie opierają się zatem na progach obrotu, lecz na innych wskazanych w nich przesłankach (zob. pkt 126 poniżej).
- 123 Wynika z tego, że zakres stosowania rozporządzenia nr 139/2004 i w konsekwencji uprawnienia kontrolne Komisji w sprawie koncentracji zależą przede wszystkim od przekroczenia progów obrotu definiujących wymiar europejski oraz, pomocniczo, od mechanizmów odesłania przewidzianych w art. 4 ust. 5 i w art. 22 tego rozporządzenia, które uzupełniają wspomniane progi, zezwalając Komisji na zbadanie niektórych koncentracji niemających wymiaru europejskiego.
- 124 W związku z tym, biorąc pod uwagę wyraźne odniesienie do tego artykułu w art. 1 ust. 1 rozporządzenia nr 139/2004, art. 22 należy do przepisów tego rozporządzenia, które określają kompetencje Komisji w dziedzinie kontroli koncentracji.
- 125 W trzeciej kolejności art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 139/2004, który również pozwala, na wniosek stron i przed zgłoszeniem koncentracji, na odesłanie koncentracji niemającej wymiaru europejskiego z państwa członkowskiego do Komisji, nie może przemawiać za interpretacją art. 22 tego rozporządzenia, za którą opowiadają się skarżąca i spółka Grail.

- 126 Odpowiednie przesłanki stosowania tych dwóch przepisów różnią się bowiem zasadniczo, ponieważ pierwszy z nich wyraźnie przewiduje, że koncentracja będąca przedmiotem odesłania powinna „[móc] być poddana zbadaniu zgodnie z krajowym prawem dotyczącym konkurencji co najmniej przez trzy państwa członkowskie”, podczas gdy drugi ma zastosowanie do „wszelkiej koncentracji [...], która [...] ma wpływ na handel pomiędzy państwami członkowskimi i zagraża w sposób znaczący konkurencji na terytorium państwa członkowskiego lub państw składających wniosek [o odesłanie]”. Zawarta w art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 139/2004 wzmianka o krajowym prawie konkurencji nie występuje w art. 22 tego rozporządzenia. Różnica ta opiera się z jednej strony na decyzji prawodawcy Unii, by nie ograniczać możliwości zwrócenia się przez państwo członkowskie do Komisji o odesłanie badania koncentracji na podstawie art. 22 wspomnianego rozporządzenia (zob. pkt 107 powyżej), a także z drugiej strony na odrębnych celach tych przepisów. Podczas gdy art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 139/2004 ma na celu, jak przyznaje sama skarżąca, umożliwienie stronom koncentracji złożenia na wczesnym etapie wniosku o odesłanie jej do Komisji w celu uniknięcia wielokrotnego zgłoszenia do różnych właściwych organów krajowych (zob. motyw 16 tego rozporządzenia i pkt 112 powyżej), art. 22 wspomnianego rozporządzenia realizuje również cel wymieniony w pkt 102, 113 i 114 powyżej, polegający na umożliwieniu badania transgranicznych koncentracji.
- 127 W czwartej kolejności art. 22 rozporządzenia nr 139/2004 nie powiela też mechanizmów odesłania przewidzianych w art. 4 ust. 4 i w art. 9 tego rozporządzenia, które regulują przekazanie koncentracji o wymiarze europejskim właściwym organom państwa członkowskiego.
- 128 O ile bowiem zgodnie z art. 4 ust. 4 akapit trzeci i art. 9 ust. 1 rozporządzenia nr 139/2004 koncentracja taka może, odpowiednio, na wniosek stron lub z inicjatywy Komisji zostać odesłana do „właściwych władz” państwa członkowskiego, o tyle art. 22 ust. 1 nie odnosi się do takich władz, lecz do „[j]ednego lub więcej państw członkowskich”, które „mogą złożyć wniosek” o odesłanie koncentracji do Komisji. Ponadto, w odróżnieniu od art. 4 ust. 4 akapit pierwszy i art. 9 ust. 1, art. 22 ust. 1 nie zawiera uściślenia „przed dokonaniem zgłoszenia” ani nie zakłada istnienia „zgłaszanej koncentracji”, lecz jest zredagowany w sposób bardziej otwarty, ponieważ ma zastosowanie do „wszelkiej koncentracji”.
- 129 W konsekwencji art. 22 rozporządzenia nr 139/2004 nie może być interpretowany w świetle mechanizmów odesłania przewidzianych w art. 4 ust. 4 i w art. 9 wspomnianego rozporządzenia. Wynika to w szczególności z faktu, że nie wymaga on wyraźnie ani tego, aby krajowy organ ochrony konkurencji był właściwy do zbadania koncentracji będącej przedmiotem odesłania, ani tego, aby koncentracja została zgłoszona.
- 130 W piątej kolejności, jeśli chodzi o związek między art. 22 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia nr 139/2004 a innymi przepisami wspomnianego artykułu, należy zauważyć, po pierwsze, że art. 22 ust. 1 akapit drugi wspomnianego rozporządzenia przewiduje, iż wniosek o odesłanie „składany jest najpóźniej w ciągu 15 dni roboczych od daty zgłoszenia koncentracji lub, jeżeli zgłoszenie nie jest wymagane, powiadomienia danego państwa członkowskiego w inny sposób”. Przepis ten reguluje zatem z jednej strony sytuacje, w których koncentracje są zgłaszane właściwemu krajowemu organowi ochrony konkurencji, a zatem są objęte zakresem stosowania systemu kontroli koncentracji tego państwa członkowskiego, a z drugiej strony, jak utrzymują Komisja i Republika Francuska, sytuacje, w których koncentracje nie są zgłaszane, lecz jedynie powiadamia się o nich zainteresowane państwo członkowskie albo dlatego, że nie są one objęte zakresem stosowania wspomnianego systemu, albo dlatego, że taki system nie istnieje. W związku z tym z akapitu tego nie można wywnioskować, że art. 22 rozporządzenia

nr 139/2004 znajduje zastosowanie do państw członkowskich dysponujących krajowym systemem kontroli koncentracji tylko wtedy, gdy dane koncentracje podlegają wspomnianemu systemowi.

- 131 Po drugie, skarżąca i spółka Grail nie mogą opierać swej argumentacji na fakcie, że art. 22 ust. 2 akapit pierwszy rozporządzenia nr 139/2004 stanowi, iż „Komisja niezwłocznie informuje właściwe władze państw członkowskich i zainteresowane przedsiębiorstwa o wszelkich wnioskach [o odesłanie] otrzymanych zgodnie z ust. 1 [tego artykułu]”, ponieważ odniesienie do „właściwych władz” ma na celu jedynie zapewnienie, aby Komisja poinformowała o wniosku o odesłanie organy krajowe, które generalnie zajmują się sprawami z zakresu koncentracji. Informacja ta umożliwia tym organom zajęcie stanowiska w przedmiocie ewentualnego złożenia wniosku o przyłączenie się na podstawie art. 22 ust. 2 akapit drugi tego rozporządzenia, a zatem stanowi warunek wstępny do tego, by można było skutecznie skorzystać z tego prawa do przyłączenia się. Natomiast odniesienie do wspomnianych organów nie świadczy w żaden sposób o dokładnym zakresie ich uprawnień kontrolnych na mocy mających zastosowanie przepisów krajowych dotyczących koncentracji będącej przedmiotem wniosku o odesłanie, których Komisja nie jest zobowiązana badać (zob. podobnie wyrok z dnia 15 grudnia 1999 r., Kesko/Komisja, T-22/97, EU:T:1999:327, pkt 84).
- 132 Po trzecie, w art. 22 ust. 2 akapit drugi rozporządzenia nr 139/2004 przewidziano, że „[k]ażde inne państwo członkowskie ma prawo przyłączenia się do pierwotnego wniosku [o odesłanie]”, co jest spójne z ust. 1 tego artykułu i potwierdza, że każde państwo członkowskie może złożyć wniosek o odesłanie lub o przyłączenie się na podstawie tego artykułu, niezależnie od zakresu jego krajowych przepisów w dziedzinie kontroli koncentracji.
- 133 Po czwarte, fakt, że zgodnie z art. 22 ust. 2 akapit trzeci rozporządzenia nr 139/2004 „[w]szelkie krajowe terminy odnoszące się do koncentracji są zawieszone [...]”, oznacza jedynie, wbrew temu, co twierdzi spółka Grail, że jeśli taki krajowy termin biegnie, to zostaje on zawieszony. Jest to konieczne w celu uniknięcia sytuacji, w której rozpatrzenie wniosku o odesłanie przez Komisję zakłóci pracę krajowych systemów kontroli koncentracji, których terminarze badań są często bardzo wypełnione. Natomiast przepis ten nie ma wpływu na sytuację, w której dana koncentracja nie jest objęta zakresem stosowania takiego systemu krajowego, jeżeli system ten istnieje.
- 134 Po piąte, stanowiąc, że „[p]aństwo członkowskie lub państwa po złożeniu wniosku [o odesłanie] nie stosują do koncentracji krajowych przepisów prawnych dotyczących konkurencji”, art. 22 ust. 3 akapit trzeci rozporządzenia nr 139/2004 ma na celu, wbrew temu, co twierdzi skarżąca, zapewnienie, aby organy ochrony konkurencji tych państw członkowskich nie zajmowały już na późniejszym etapie stanowiska co do istoty tej koncentracji, zaprzeczając decyzjom wydanym przez Komisję. Ryzyko to może wystąpić w szczególności wówczas, gdy wspomniane organy nie podzielają ostatecznego wniosku Komisji. W celu uniknięcia wszelkich sprzeczności przepis ten nie ogranicza się do reguł w dziedzinie kontroli koncentracji, lecz jest sformułowany szerzej, odwołując się do krajowego prawa konkurencji jako całości. Ze wspomnianego przepisu wynika natomiast, że państwa członkowskie, które nie złożyły wniosku o odesłanie, mogą nadal stosować krajowe prawo konkurencji do danej koncentracji. W związku z tym, biorąc pod uwagę jego brzmienie i cele, nie można z nich wywnioskować, że art. 22 ust. 3 akapit trzeci rozporządzenia nr 139/2004 wymaga, aby koncentracja będąca przedmiotem odesłania była objęta zakresem stosowania krajowego uregulowania dotyczącego kontroli.

- 135 Po szóste, art. 22 ust. 4 akapit pierwszy rozporządzenia nr 139/2004 stanowi, że zasady przewidziane w art. 2, art. 4 ust. 2 i 3 oraz art. 5, 6 i 8–21 wspomnianego rozporządzenia stosuje się w przypadku, gdy Komisja przeprowadza badanie koncentracji, która została jej przekazana przez państwo członkowskie.
- 136 Jeśli chodzi o obowiązek zawieszenia wynikający z art. 7 rozporządzenia nr 139/2004, to zgodnie z art. 22 ust. 4 akapit pierwszy zdanie drugie tego rozporządzenia stosuje się go „w stopniu, w jakim koncentracja nie została dokonana w dniu, w którym Komisja informuje zainteresowane przedsiębiorstwa, że został złożony wniosek”. Przepis ten uwzględnia zatem okoliczność, że przed złożeniem wniosku o odesłanie koncentracja niemająca wymiaru europejskiego nie jest objęta zakresem stosowania rozporządzenia nr 139/2004 i że w konsekwencji wspomniany obowiązek zawieszenia nie stoi na przeszkodzie jej realizacji. Jednakże aby koncentracja ta mogła zostać dokonana w Unii, konieczne jest również, aby jej zawieszenie nie było wymagane przez krajowe przepisy państwa członkowskiego dotyczące kontroli koncentracji. Z powyższego wynika, że art. 22 ust. 4 akapit pierwszy rozporządzenia nr 139/2004 obejmuje zarówno sytuacje, w których koncentracja będąca przedmiotem wniosku o odesłanie nie jest objęta, jak w niniejszej sprawie, zakresem stosowania żadnego uregulowania krajowego, jak i sytuacje, w których takie uregulowanie ma zastosowanie, lecz nie przewiduje jej zawieszenia.
- 137 Po siódme, zgodnie z art. 22 ust. 5 rozporządzenia nr 139/2004 „Komisja może poinformować jedno lub więcej państw członkowskich, iż stwierdziła, że jej zdaniem koncentracja spełnia kryterium z ust. 1 [tego artykułu]”. Ponieważ sformułowanie to odnosi się jedynie do tych kryteriów, nie wymaga ono, aby rzeczona koncentracja mieściła się w zakresie stosowania krajowego uregulowania dotyczącego kontroli koncentracji.
- 138 Po ósme, co się tyczy pozostałych przepisów art. 22 rozporządzenia nr 139/2004, należy stwierdzić, że nie zawierają one żadnego istotnego elementu, który mógłby przyczynić się do lepszego wyjaśnienia treści art. 22 ust. 1 akapit pierwszy wspomnianego rozporządzenia.
- 139 Z wykładni kontekstualnej wynika zatem, że wniosek o odesłanie na podstawie art. 22 rozporządzenia nr 139/2004 można złożyć niezależnie od zakresu krajowego uregulowania w dziedzinie kontroli koncentracji.

– *W przedmiocie wykładni celowościowej*

- 140 W pierwszej kolejności z motywów 5, 6, 8, 24 i 25 rozporządzenia nr 139/2004 wynika, że celem tego rozporządzenia jest umożliwienie skutecznej kontroli wszystkich koncentracji mających znaczący wpływ na strukturę konkurencji w Unii. Zgodnie z zasadą „pojedynczej instytucji (»one-stop shop«)” koncentracje te są badane wyłącznie na poziomie Unii.
- 141 Jak stwierdzono w ramach wykładni kontekstualnej (zob. pkt 123 powyżej), zgodnie z jego motywami 9–11, wspomniane rozporządzenie ma na celu uzależnienie uprawnień kontrolnych Komisji przede wszystkim od przekroczenia progów obrotu określających wymiar europejski, uzupełniając te progi przepisami regulującymi odsyłanie koncentracji, które powinny stanowić „skutecz[n]e mechanizm[y] korygując[e]”.
- 142 W tym kontekście mechanizmy odesłania są instrumentem służącym zaradzeniu brakom w kontroli nierozzerwalnie związanym z systemem opartym głównie na limitach obrotów, który ze względu na jego sztywny charakter nie może obejmować wszystkich koncentracji zasługujących na badanie na poziomie europejskim (zob. także pkt 102, 113 i 114 powyżej). Mechanizmy te, jak

podkreśla wyrażenie „mechanizm korygujący” użyte w motywie 11 rozporządzenia nr 139/2004, tworzą kompetencję subsydiarną Komisji przyznającą jej elastyczność niezbędną do osiągnięcia celu tego rozporządzenia, jakim jest umożliwienie kontroli koncentracji mogących znacząco utrudnić skuteczną konkurencję na rynku wewnętrznym.

- 143 Artykuł 22 rozporządzenia nr 139/2004 prowadzi do osiągnięcia tego celu, ponieważ zapewnia elastyczność niezbędną do zbadania na szczeblu Unii koncentracji, które mogą znacząco utrudnić skuteczną konkurencję na rynku wewnętrznym, a które z uwagi na nieprzekroczenie progów obrotu nie podlegałyby kontroli na podstawie systemów kontroli koncentracji ani Unii, ani państw członkowskich.
- 144 Ponadto, skoro w przypadku takim jak niniejszy – nieprzekroczenia progów obrotu na poziomie europejskim i krajowym – to jedynie Komisja, na wniosek jednego lub kilku państw członkowskich, uzyskuje uprawnienie do zbadania tej koncentracji, art. 22 rozporządzenia nr 139/2004 wpisuje się również w cele ochrony interesów państw członkowskich, pomocniczości, pewności prawa, unikania wielokrotnych zgłoszeń, „pojedynczej instytucji (»one-stop shop«)” i zwrócenia się do najbardziej odpowiedniego organu, jak wskazano w motywach 11, 12 i 14 tego rozporządzenia.
- 145 W drugiej kolejności w motywach 15 i 16 rozporządzenia nr 139/2004 przypomniano w istocie materialne przesłanki stosowania, które muszą zostać spełnione, aby z jednej strony Komisja była uprawniona do odesłania koncentracji do państwa członkowskiego na podstawie art. 4 ust. 4 lub art. 9 tego rozporządzenia, a z drugiej strony odwrotnie – aby koncentracja mogła zostać odesłana z państwa członkowskiego do Komisji na podstawie art. 4 ust. 5 lub art. 22 wspomnianego rozporządzenia. Podkreślono w nich zatem różnice między art. 22 rozporządzenia nr 139/2004 z jednej strony a art. 4 ust. 4 i 5 lub art. 9 wspomnianego rozporządzenia z drugiej strony, które zostały przedstawione w pkt 125–129 powyżej.
- 146 Dokładniej rzecz ujmując, podczas gdy motyw 16 rozporządzenia nr 139/2004, który dotyczy odesłania koncentracji do Komisji przed jej zgłoszeniem, o którym mowa w art. 4 ust. 5 wspomnianego rozporządzenia, wymaga wyrażnie, aby koncentracja ta mogła „zostać przeanalizowana na podstawie krajowego prawa konkurencji przez trzy państwa członkowskie lub więcej”, motyw 15 wspomnianego rozporządzenia, który dotyczy wszystkich innych form odesłania koncentracji do Komisji, włącznie z tą, o której mowa w art. 22 tego rozporządzenia, nie zawiera takiego wymogu. W tym ostatnim motywie podkreślono bowiem, że „państwo członkowskie powinno mieć możliwość odesłania do Komisji koncentracji, która nie ma wymiaru [europejskiego], jednakże wpływa na handel pomiędzy państwami członkowskimi i grozi znaczącymi utrudnieniami konkurencji na jego terytorium”. Ponadto wskazano w nim, że „Komisja powinna mieć prawo badania i zajmowania się koncentracją w imieniu państwa członkowskiego zgłaszającego wniosek lub państw członkowskich zgłaszających go”.
- 147 Motywy 15 i 16 rozporządzenia nr 139/2004 potwierdzają zatem stwierdzenie przedstawione w pkt 126 i 129 powyżej, zgodnie z którym przesłanki stosowania art. 22 tego rozporządzenia różnią się zasadniczo od przesłanek stosowania innych mechanizmów odesłania.
- 148 W świetle powyższego należy stwierdzić, że wykładnia celowościowa potwierdza, iż wniosek o odesłanie na podstawie art. 22 rozporządzenia nr 139/2004 można złożyć niezależnie od zakresu krajowego uregulowania w dziedzinie kontroli koncentracji.

- 149 Wniosku tego nie może podważyć sformułowanie „[p]ozostałe państwa członkowskie, które są również właściwe do zbadania koncentracji, powinny mieć możliwość przyłączenia się do wniosku” użyte w motywie 15 rozporządzenia nr 139/2004, na które powołują się skarżąca i spółka Grail w celu poparcia swojego stanowiska.
- 150 Wyrażenie to ogranicza się bowiem do przypomnienia, że inne państwa członkowskie mogą przyłączyć się do wniosku o odesłanie, zgodnie z nowo wprowadzoną możliwością przewidzianą w art. 22 ust. 2 akapit drugi rozporządzenia nr 139/2004, która uzupełnia ustanowioną w rozporządzeniu nr 1310/97 możliwość złożenia wspólnie wniosków o odesłanie, w celu uniknięcia równoległego badania tej samej koncentracji przez kilka państw członkowskich (zob. pkt 101 powyżej). W tym kontekście, biorąc pod uwagę fakt, że rozporządzenie nr 139/2004 również ma na celu uniknięcie takiego równoległego badania (zob. motywy 12 i 14 tego rozporządzenia), wspomniane wyrażenie opisuje sytuację, w której dana koncentracja wchodzi w zakres stosowania kilku krajowych systemów kontroli koncentracji. Taka interpretacja znajduje potwierdzenie w pozostałej części motywu 15 wspomnianego rozporządzenia, który odnosi się do zawieszenia terminów krajowych, co zakłada, jak twierdzi Komisja, możliwość zastosowania przepisów takiego systemu krajowego. W związku z tym, podobnie jak Urząd Nadzoru EFTA, należy stwierdzić, że motyw ten należy rozumieć jako opisujący jeden ze scenariuszy objętych zakresem stosowania art. 22 ust. 2 akapit drugi rozporządzenia nr 139/2004, a mianowicie scenariusz będący podstawą wprowadzenia możliwości przyłączenia się do wniosku o odesłanie.
- 151 Natomiast gdyby motyw 15 rozporządzenia nr 139/2004 miał podlegać interpretacji sprzecznej z jednoznacznym brzmieniem art. 22 ust. 2 akapit drugi tego rozporządzenia (zob. pkt 132 powyżej) w ten sposób, że wymaga on, aby państwo członkowskie było właściwe na mocy swojego ustawodawstwa krajowego, wówczas państwo członkowskie, które nie posiada uregulowań w zakresie kontroli koncentracji, takie jak Wielkie Księstwo Luksemburga, nigdy nie mogłoby przyłączyć się do wniosku o odesłanie, lub gdyby – jak zdaje się sugerować skarżąca – taka wykładnia została rozszerzona na art. 22 ust. 1 wspomnianego rozporządzenia, państwo to nigdy nie mogłoby wystąpić z wnioskiem o odesłanie. Tymczasem takiego rezultatu, sprzecznego z genezą tego artykułu (zob. pkt 97 powyżej), skarżąca i spółka Grail jednak się nie domagają.

– *W przedmiocie pozostałych argumentów skarżącej i spółki Grail*

- 152 Pozostałe argumenty skarżącej i spółki Grail nie mogą podważyć powyższych rozważań.
- 153 W pierwszej kolejności, co się tyczy twierdzenia skarżącej, zgodnie z którym państwo członkowskie, które określiło warunki, w jakich kontroluje koncentracje pozbawione wymiaru europejskiego, „wykonało swoją kompetencję”, tak że nie przysługuje mu już możliwość odesłania koncentracji do Komisji, należy przypomnieć, że – jak wskazano w ostatnim zdaniu motywu 8 rozporządzenia nr 139/2004 i jak wynika z art. 21 tego rozporządzenia – wszystkie koncentracje nieobjęte wspomnianym rozporządzeniem są co do zasady objęte kompetencją państw członkowskich. Wynika z tego, że zgodnie z zasadą kompetencji powierzonych, o której mowa w art. 4 ust. 1 TUE w związku z art. 5 TUE, koncentracja, która w braku przekroczenia progów obrotu przewidzianych w art. 1 rozporządzenia nr 139/2004 nie jest objęta zakresem stosowania tego rozporządzenia, jest domyślnie objęta zakresem kompetencji państw członkowskich. Z punktu widzenia prawa Unii państwa te nadal są uprawnione do złożenia wniosku o odesłanie na podstawie art. 22 wspomnianego rozporządzenia.

- 154 W tym kontekście należy wyjaśnić, że prawo krajowe może mieć zastosowanie wyłącznie do koncentracji należących, co do zasady, do kompetencji państw członkowskich. Prawdą jest, że jeżeli taka koncentracja nie jest objęta, na przykład w braku przekroczenia wymaganych progów obrotu, zakresem stosowania krajowych, krajowe organy ochrony konkurencji nie są właściwe do jej zbadania. Skutek ten nie oznacza jednak, że państwo członkowskie utraciło, w odniesieniu do wszystkich koncentracji nieposiadających wymiaru europejskiego, swoją ogólną kompetencję, która mu domyślnie przysługuje w myśl zasady kompetencji powierzonych, lub że zostało jej pozbawione, lecz oznacza jedynie, że zgodnie z prawem krajowym tego państwa jego organy nie są właściwe do działania w odniesieniu do tej koncentracji na poziomie krajowym. Ten ostatni aspekt dotyczy wykonywania lub podziału kompetencji wewnętrznych, wobec czego nie może być od niego uzależniona kompetencja państwa członkowskiego do wystąpienia z wnioskiem o odesłanie na podstawie art. 22 rozporządzenia nr 139/2004.
- 155 Ponieważ artykuł ten odnosi się wyraźnie do „państw członkowskich”, przyznaje on im bezpośrednio prawo do złożenia, na warunkach w nim wymienionych, wniosku o odesłanie koncentracji do Komisji. Tymczasem teza skarżącej, zgodnie z którą państwo członkowskie może utracić prawo przyznane mu przez prawo Unii poprzez wykonanie swojego ustawodawstwa krajowego, nie tylko jest trudna do pogodzenia z wymogami art. 4 ust. 1 TUE w związku z art. 5 TUE (zob. pkt 153 powyżej), lecz również nie znajduje żadnej podstawy w orzecznictwie sądów Unii. Ponadto sprzeciwia się ona jednolitemu stosowaniu art. 22 rozporządzenia nr 139/2004, ponieważ stawia w mniej korzystnej sytuacji państwa członkowskie, które wprowadziły system kontroli koncentracji w stosunku do państw, które go nie posiadają, z tego względu, że te ostatnie państwa członkowskie mają prawo wystąpić o odesłanie każdej koncentracji, podczas gdy te pierwsze mogą wystąpić z takim wnioskiem jedynie w przypadku koncentracji objętych zakresem stosowania wspomnianego systemu.
- 156 Brak znaczenia ustawodawstwa krajowego dla stosowania art. 22 rozporządzenia nr 139/2004 potwierdza wyrok z dnia 15 grudnia 1999 r., Kesko/Komisja (T-22/97, EU:T:1999:327). W pkt 84 tego wyroku Sąd orzekł bowiem, że w przypadku gdy do Komisji zwrócono się z wnioskiem o odesłanie na podstawie art. 22 ust. 3 rozporządzenia nr 4064/89, należy do niej wyłącznie sprawdzenie, czy wniosek ten jest *prima facie* wnioskiem państwa członkowskiego, a nie rozstrzygnięcie w przedmiocie właściwości organu krajowego, który złożył wspomniany wniosek w imieniu i na rachunek tego państwa, w świetle mającego zastosowanie prawa krajowego.
- 157 W drugiej kolejności, jeśli chodzi o podnoszone naruszenie zasady pomocniczości wyrażonej w art. 5 ust. 1 i 3 TUE i wdrożonej przez protokół (nr 2) w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności (Dz.U. 2016, C 202, s. 206), należy przypomnieć, że zgodnie z tą zasadą w dziedzinach, które nie należą do jej wyłącznej kompetencji, Unia podejmuje działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, na poziomach zarówno centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym, i jeśli ze względu na rozmiary lub skutki proponowanego działania możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii.
- 158 Zasada ta składa się zatem, po pierwsze, z kryterium negatywnego, zgodnie z którym przewidywane cele nie mogą być osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, i po drugie, z kryterium pozytywnego, zgodnie z którym cele te, ze względu na ich rozmiary lub skutki, mogą być lepiej osiągnięte na poziomie Unii. Za pomocą tych dwóch składników zasady pomocniczości ostatecznie rozpatrywana jest z dwóch różnych punktów widzenia ta sama

kwestia, a mianowicie czy dla realizacji wspomnianych celów należy podjąć działania na poziomie Unii, czy też na poziomie państw członkowskich (opinia rzecznik generalnej J. Kokott w sprawie Pillbox 38, C-477/14, EU:C:2015:854, pkt 165).

- 159 Poszanowanie zasady pomocniczości podlega kontroli sądu Unii (wyrok z dnia 4 maja 2016 r., Polska/Parlament i Rada, C-358/14, EU:C:2016:323, pkt 113).
- 160 W niniejszej sprawie zasada pomocniczości znajduje zastosowanie, ponieważ system kontroli koncentracji Unii ustanowiony rozporządzeniem nr 139/2004 opiera się częściowo na art. 308 WE [obecnie art. 352 TFUE] (zob. pkt 118 powyżej), a zatem nie wchodzi w zakres wyłącznej kompetencji Unii.
- 161 Ponieważ skarżąca nie podniosła zarzutu niezgodności z prawem tego rozporządzenia, nie kwestionuje ona jego zgodności z ową zasadą, jaka wynika z motywów 6 i 8 wspomnianego rozporządzenia. Kontrola wspomnianej zasady przez Sąd ogranicza się zatem do interpretacji art. 22 rozporządzenia nr 139/2004 przyjętej w zaskarżonych decyzjach, zgodnie z którą wniosek o odesłanie na podstawie tego przepisu może zostać złożony niezależnie od zakresu krajowego uregulowania w dziedzinie kontroli koncentracji.
- 162 W tym względzie należy stwierdzić, po pierwsze, że koncentracje, które wpływają na handel między państwami członkowskimi, mogą być lepiej kontrolowane na poziomie Unii. W szczególności na mocy rozporządzenia nr 139/2004 Komisja dysponuje, w celu zbadania zgodności koncentracji z rynkiem wewnętrznym, kryteriami oceny oraz kompetencjami szerszymi niż krajowy organ ochrony konkurencji, którego kompetencje ograniczają się do terytorium jednego państwa członkowskiego.
- 163 Po drugie, interpretacja art. 22 rozporządzenia nr 139/2004 przyjęta w zaskarżonych decyzjach umożliwia państwu członkowskiemu zwrócenie się do Komisji o zbadanie koncentracji, która – jak w niniejszej sprawie – ani nie jest objęta zakresem stosowania jego krajowych przepisów w dziedzinie kontroli koncentracji, ani nie ma wymiaru europejskiego w rozumieniu art. 1 wspomnianego rozporządzenia, jeżeli zagraża ona znacząco konkurencji na jego terytorium i wpływa na handel między państwami członkowskimi. Interpretacja ta zapewnia zatem, że koncentracja, która mimo tych znaczących negatywnych skutków nie byłaby przedmiotem żadnego badania ani przez organy krajowe, ani przez Komisję, zostanie zbadana przez tę instytucję. Chodzi zatem o działanie, które nie może być realizowane przez państwa członkowskie. Przeciwnie, w takiej sytuacji konieczne jest działanie na poziomie Unii.
- 164 Ponadto, jak utrzymują Komisja i Republika Francuska, poszanowanie interesów państw członkowskich zapewnia również fakt, że w ramach stosowania art. 22 rozporządzenia nr 139/2004 Komisja może badać koncentrację jedynie na wniosek o odesłanie złożony przez państwo członkowskie. Interesy te są dodatkowo chronione przez ograniczony terytorialny zakres badania koncentracji przewidziany w art. 22 ust. 3 akapit trzeci wspomnianego rozporządzenia. Zgodnie bowiem z tym przepisem jedynie państwo członkowskie, które wystąpiło z takim wnioskiem z własnej inicjatywy, nie może już stosować swojego krajowego prawa konkurencji do rozpatrywanej koncentracji (zob. pkt 134 powyżej).
- 165 W związku z tym przyjęta w zaskarżonych decyzjach interpretacja art. 22 rozporządzenia nr 139/2004, zgodnie z którą wniosek o odesłanie na podstawie tego przepisu może zostać złożony niezależnie od zakresu krajowego uregulowania w dziedzinie kontroli koncentracji, jest zgodna z zasadą pomocniczości. W szczególności zapewnia ona, jak wskazano w motywie 11

rozporządzenia nr 139/2004, że artykuł ten stanowi skuteczny mechanizm korygujący w świetle tej zasady, chroniąc interesy państw członkowskich. Ponadto interpretacja ta, zgodnie z motywem 14 wspomnianego rozporządzenia, gwarantuje, że sprawa będzie rozstrzygana przez najbardziej odpowiedni organ w świetle wspomnianej zasady (zob. również pkt 144 powyżej).

- 166 Skarżąca nie może podważyć tego wniosku twierdzeniem, że zasada pomocniczości ogranicza stosowanie art. 22 rozporządzenia nr 139/2004 w odniesieniu do państw członkowskich, które ustanowiły swoje własne krajowe systemy kontroli koncentracji, ponieważ zasada ta reguluje, jak wskazuje art. 5 ust. 1 TUE, wykonywanie kompetencji Unii, ale nie kompetencji państw członkowskich. Podobnie przywołany przez skarżącą wyrok z dnia 4 maja 2016 r., *Philip Morris Brands i in.* (C-547/14, EU:C:2016:325, pkt 216–218), jest pozbawiony znaczenia, ponieważ przypomina jedynie wykonywanie kontroli zasady pomocniczości przez parlamenty krajowe i sąd Unii.
- 167 W trzeciej kolejności, co się tyczy podnoszonego naruszenia zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 5 ust. 1 i 4 TUE, należy przypomnieć, że zasada ta przewiduje, iż treść i forma działania Unii nie mogą wykraczać poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów traktatów.
- 168 W szczególności wymaga ona, aby działania instytucji Unii nie przekraczały granicy tego, co jest właściwe i konieczne do osiągnięcia zamierzonego celu, przy czym gdy istnieje wybór między kilkoma odpowiednimi środkami, należy wybrać środek najmniej uciążliwy, zaś wywołane uciążliwości nie mogą pozostawać w dysproporcji do zamierzonych celów (zob. podobnie wyroki: z dnia 11 stycznia 2017 r., *Hiszpania/Rada*, C-128/15, EU:C:2017:3, pkt 71; z dnia 9 grudnia 2020 r., *Groupe Canal +/Komisja*, C-132/19 P, EU:C:2020:1007, pkt 104; z dnia 20 czerwca 2018 r., *České dráhy/Komisja*, T-325/16, EU:T:2018:368, pkt 113).
- 169 W niniejszej sprawie, ponieważ skarżąca nie podniosła zarzutu niezgodności z prawem rozporządzenia nr 139/2004 w świetle zasady proporcjonalności, kontrola wspomnianej zasady przez Sąd ogranicza się do interpretacji art. 22 rozporządzenia nr 139/2004 przyjętej w zaskarżonych decyzjach, zgodnie z którą wniosek o odesłanie na podstawie tego przepisu może zostać złożony niezależnie od zakresu krajowego uregulowania w dziedzinie kontroli koncentracji.
- 170 Jeśli chodzi o podnoszoną dużą liczbę koncentracji nieposiadających wymiaru europejskiego i nieobjętych krajowym systemem kontroli, na które miałyby wpływ ta interpretacja, wystarczy zauważyć, że jest to niczym niepoparty argument, który nie wykazuje, iż wspomniana interpretacja jest nieproporcjonalna w stosunku do celu, jakim jest badanie koncentracji mogących znacząco utrudnić skuteczną konkurencję na rynku wewnętrznym. Podobnie, nie można uwzględnić twierdzenia, zgodnie z którym interpretacja ta wiąże się dla przedsiębiorstw z uciążliwą procedurą, nakładając na nie obowiązek „nieformalnego” zgłoszenia, ponieważ takie zgłoszenie nie jest ani przewidziane w art. 22 rozporządzenia nr 139/2004, ani wymagane w myśl tej interpretacji.
- 171 Ponadto przyjęta w zaskarżonych decyzjach interpretacja, zgodnie z którą wniosek o odesłanie na podstawie art. 22 rozporządzenia nr 139/2004 może zostać złożony niezależnie od zakresu krajowego uregulowania w dziedzinie kontroli koncentracji, pozwala Komisji na zbadanie koncentracji na podstawie tego artykułu jedynie w pewnych szczególnych przypadkach i w ściśle określonych okolicznościach, a mianowicie gdy spełnione są cztery kumulatywne przesłanki przewidziane w art. 22 ust. 1 akapit pierwszy wspomnianego rozporządzenia (zob. pkt 89 powyżej). Biorąc pod uwagę te jasne i precyzyjne przesłanki stosowania, które ograniczają

w sposób odczuwalny swobodę działania Komisji, interpretacja ta nie jest niewłaściwa dla realizacji celu polegającego na badaniu koncentracji mogących znacząco utrudnić skuteczną konkurencję na rynku wewnętrznym.

- 172 W związku z tym interpretacja art. 22 rozporządzenia nr 139/2004 przyjęta w zaskarżonych decyzjach jest zgodna z zasadą proporcjonalności i, jak prawodawca Unii uznał w motywie 6 tego rozporządzenia, nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celu polegającego na zapewnieniu niezakłóconej konkurencji na rynku wewnętrznym.
- 173 W czwartej kolejności, co się tyczy podnoszonego naruszenia zasady pewności prawa, należy zauważyć, że zasada ta, która należy do zasad ogólnych prawa Unii, wymaga, po pierwsze, by normy prawa były jasne i precyzyjne, a po drugie, by ich stosowanie było przewidywalne dla podmiotów prawa. W szczególności wspomniana zasada wymaga, aby dane uregulowanie umożliwiało zainteresowanym dokładne zapoznanie się z zakresem obowiązków, które na nich nakłada, oraz aby mogli oni poznać jednoznacznie swoje prawa i obowiązki i podjąć w związku z tym odpowiednie działania (zob. wyrok z dnia 1 lipca 2014 r., Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, pkt 127, 128 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 174 W niniejszej sprawie interpretacja proponowana przez skarżącą i przez spółkę Grail, która uzależnia stosowanie art. 22 rozporządzenia nr 139/2004 od spełnienia wymogów krajowego systemu kontroli koncentracji, przewidując pewnego rodzaju odstępstwo dla państw członkowskich, które nie dysponują takim systemem, prowadziłaby do niepewności co do koncentracji wchodzących w zakres stosowania wspomnianego przepisu.
- 175 W szczególności, po pierwsze, taka interpretacja prowadziłaby do braku pewności prawa związanego z różnymi kryteriami i pojęciami określającymi zakres stosowania przepisów dotyczących kontroli koncentracji istniejących w państwach członkowskich. Zastosowanie art. 22 rozporządzenia nr 139/2004 zależałoby zatem od elementów, które ze względu na ich nieprzewidywalny charakter zostały odrzucone przez Komisję we wniosku z 2003 r. (zob. pkt 108 powyżej). Ponadto wspomniana interpretacja byłaby sprzeczna z orzecznictwem, zgodnie z którym do Komisji nie należy zajmowanie stanowiska w przedmiocie tego, czy krajowe organy ochrony konkurencji są właściwe do występowania z wnioskami o odesłanie (wyrok z dnia 15 grudnia 1999 r., Kesko/Komisja, T-22/97, EU:T:1999:327, pkt 84). Po drugie, taka interpretacja nie byłaby w stanie zapewnić większej przewidywalności, ponieważ państwo członkowskie niedysponujące uregulowaniami w dziedzinie kontroli koncentracji zawsze może wystąpić z wnioskiem o odesłanie sprawy dotyczącej koncentracji do Komisji na podstawie tego artykułu. Dokładniej rzecz ujmując, skarżąca i spółka Grail nie wyjaśniają, w jaki sposób zasada pewności prawa korzystałaby z silniejszej gwarancji, gdyby w niniejszej sprawie to Wielkie Księstwo Luksemburga, które nie dysponuje takimi przepisami, złożyło wniosek o odesłanie będący przedmiotem zaskarżonej decyzji zamiast Republiki Francuskiej.
- 176 Natomiast interpretacja przyjęta w zaskarżonych decyzjach, zgodnie z którą wniosek o odesłanie na podstawie art. 22 rozporządzenia nr 139/2004 może zostać złożony niezależnie od zakresu krajowego uregulowania w dziedzinie kontroli koncentracji, uzależnia stosowanie tego artykułu wyłącznie od spełnienia czterech kumulatywnych przesłanek przewidzianych we wspomnianym art. 22 ust. 1 akapit pierwszy, przypominanych w pkt 89 powyżej. Przesłanki te gwarantują, że stosowanie tego przepisu odbywa się, jak też twierdzi Komisja, w sposób jednolity w Unii.

- 177 Co prawda zastosowanie mechanizmu odesłania przewidzianego w art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 139/2004 zależy z kolei od krajowego prawa konkurencji państw członkowskich (zob. pkt 126 powyżej), jednakże jest to uzasadnione celem polegającym na unikaniu równoległego badania tej samej koncentracji przez kilka organów krajowych (zob. również pkt 126 powyżej), który to cel uzasadnia, jak przyznaje sama skarżąca, „odesłanie do właściwych organów, do których w przeciwnym razie należałoby dokonać zgłoszenia”. Tymczasem w zakresie, w jakim art. 22 wspomnianego rozporządzenia realizuje również inne cele, w szczególności cel polegający na umożliwieniu, jako „mechanizm korygujący”, skutecznej kontroli wszystkich koncentracji, które mogą znacząco utrudnić skuteczną konkurencję na rynku wewnętrznym, a które ze względu na brak przekroczenia progów obrotu nie podlegają regulacjom dotyczącym kontroli koncentracji Unii i państw członkowskich (zob. w szczególności pkt 102, 113, 114 i 142 powyżej), wymaga on jasnych i precyzyjnych przesłanek stosowania, które opierają się na prawie Unii.
- 178 W konsekwencji jedynie interpretacja przyjęta w zaskarżonych decyzjach zapewnia niezbędną pewność prawa i jednolite stosowanie art. 22 rozporządzenia nr 139/2004 w Unii.
- 179 Oceny tej nie podważają pozostałe argumenty skarżącej.
- 180 Po pierwsze, w zakresie, w jakim skarżąca powołuje się na stwierdzenie Trybunału w wyroku z dnia 18 grudnia 2007 r., *Cementbouw Handel & Industrie/Komisja* (C-202/06 P, EU:C:2007:814, pkt 38), co do konieczności określenia w przewidywalny sposób organu właściwego do zbadania koncentracji, należy zauważyć, że interpretacja przyjęta w zaskarżonych decyzjach nie zmienia jasnego podziału kompetencji między organy krajowe a Unię, opartego na pułapach obrotów przewidzianych w art. 1 rozporządzenia nr 139/2004. Dokładniej rzecz ujmując, w braku przekroczenia tych progów jedynie organy państw członkowskich są właściwe do zbadania danej koncentracji lub do wystąpienia z wnioskiem o odesłanie na podstawie art. 22 tego rozporządzenia (zob. pkt 153 powyżej). Strony takiej koncentracji nie są zatem zobowiązane do zgłaszania tej koncentracji Komisji ani do dokonania oceny, czy przesłanki art. 22 ust. 1 wspomnianego rozporządzenia zostały spełnione. Ponadto nie istnieje ryzyko nałożenia na nie sankcji w przypadku aktywnego nieprzekazania „powiadomienia” w rozumieniu art. 22 ust. 1 akapit drugi tego rozporządzenia. W związku z tym właściwy organ może zostać zidentyfikowany w przewidywalny sposób.
- 181 Po drugie, jeśli chodzi o argument, zgodnie z którym Komisja ma możliwość, zgodnie z pkt 21 wytycznych dotyczących art. 22, zbadania koncentracji długo po jej dokonaniu, należy przypomnieć, że art. 22 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia nr 139/2004 stanowi, iż wniosek o odesłanie na podstawie tego artykułu „składany jest najpóźniej w ciągu 15 dni roboczych od daty zgłoszenia koncentracji lub, jeżeli zgłoszenie nie jest wymagane, powiadomienia danego państwa członkowskiego w inny sposób”. Jak wynika z pkt 130 powyżej, terminy te mają zastosowanie również w przypadkach, w których progi przyjęte w krajowym systemie kontroli koncentracji nie są osiągnięte w chwili powiadomienia państwa członkowskiego o koncentracji. W związku z tym, ponieważ wniosek o odesłanie na podstawie art. 22 wspomnianego rozporządzenia jest obwarowany konkretnymi terminami, zapewnione jest przestrzeganie zasady pewności prawa. To samo dotyczy wymogu szybkości, który jest nadrzędny w ramach kontroli koncentracji, a który podnosi skarżąca, powołując się na wyrok z dnia 14 lipca 2006 r., *Endesa/Komisja* (T-417/05, EU:T:2006:219, pkt 209), oraz wymogu ochrony ważności transakcji, przypomnianego w ostatnim zdaniu motywu 34 rozporządzenia nr 139/2004, na którym skarżąca również opiera się w swojej argumentacji.

- 182 W piątej kolejności, co się tyczy wyjątkowego charakteru odesłań na podstawie art. 22 rozporządzenia nr 139/2004, na który powołuje się skarżąca, interpretacja przyjęta w zaskarżonych decyzjach zachowuje ten charakter, ponieważ uprawnienie kontrolne Komisji nadal zależy zasadniczo od przekroczenia progów obrotów określonych w art. 1 wspomnianego rozporządzenia, a mechanizm odesłania na podstawie art. 22 tego rozporządzenia stanowi jedynie kompetencję pomocniczą, pozwalającą w pewnych szczególnych przypadkach i w ściśle określonych okolicznościach na to (zob. w szczególności cztery kumulatywne przesłanki stosowania przedstawione w pkt 89 powyżej), aby koncentracja, która nie przekracza tych progów pomimo swoich transgranicznych skutków, mogła również zostać zbadana przez Komisję na wniosek jednego lub kilku państw członkowskich, co uwzględnia funkcję tego art. 22 jako „mechanizmu korygującego”. To samo dotyczy stosowania przez analogię wyroku z dnia 3 kwietnia 2003 r., Royal Philips Electronics/Komisja (T-119/02, EU:T:2003:101, pkt 354), na który powołuje się skarżąca, a który wymaga, aby przesłanki odesłania przewidziane w art. 9 rozporządzenia nr 139/2004 były interpretowane zawężająco. Ponadto w świetle czterech kumulatywnych przesłanek stosowania wskazanych w pkt 89 powyżej wydaje się, jak twierdzi Republika Francuska, że liczba koncentracji, które mogą wchodzić w zakres stosowania art. 22 wspomnianego rozporządzenia, pozostaje ograniczona.
- 183 W świetle całości powyższych rozważań, w szczególności z uwagi na wykładnię językową, historyczną, kontekstualną i celowościową art. 22 rozporządzenia nr 139/2004, należy stwierdzić, że państwa członkowskie mogą, na warunkach w nim określonych, złożyć wniosek o odesłanie na podstawie tego przepisu niezależnie od zakresu ich krajowych regulacji w dziedzinie kontroli koncentracji.
- 184 W konsekwencji Komisja słusznie uwzględniła w zaskarżonych decyzjach wniosek o odesłanie i wnioski o przyłączenie się na podstawie art. 22 rozporządzenia nr 139/2004. Wbrew temu, co uważają skarżąca i spółka Grail, ani zmiana przepisów, ani zmiana progów wymiaru europejskiego nie były zatem konieczne do zastosowania tego przepisu w niniejszej sprawie.
- 185 W konsekwencji zarzut pierwszy należy oddalić.

W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego spóźnionego charakteru wniosku o odesłanie oraz tytułem ewentualnym, naruszenia zasad pewności prawa i „dobrej administracji”

– W przedmiocie części pierwszej, dotyczącej spóźnionego charakteru wniosku o odesłanie

- 186 Skarżąca, popierana przez spółkę Grail, uważa, że wniosek o odesłanie został złożony po upływie terminu określonego w art. 22 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia nr 139/2004. Komisja naruszyła prawo, stwierdzając, że aby uznać, iż doszło do powiadomienia w rozumieniu tego przepisu, państwo członkowskie powinno zostać powiadomione nie tylko o istnieniu koncentracji, ale również otrzymać informacje umożliwiające wstępną analizę koncentracji z punktu widzenia konkurencji. Interpretacja Komisji skutkowałaby tym, że koncentracja musiałaby zostać zgłoszona de facto we wszystkich państwach członkowskich, nawet jeśli nie podlega ona obowiązkowi zgłoszenia. Skarżąca i spółka Grail przypominają, że rozpatrywana koncentracja była przedmiotem komunikatu prasowego z dnia 21 września 2020 r., wstępnych badań CMA w listopadzie i grudniu 2020 r. oraz „drugiego wniosku” Federal Trade Commission (federalnej agencji ds. konkurencji Stanów Zjednoczonych, zwanej dalej „FTC”) z dnia 9 listopada 2020 r. Ponadto podczas konferencji w dniu 23 marca 2021 r. przedstawiciel ACF oświadczył, że ACF bada rynek w poszukiwaniu koncentracji kwalifikujących się do zastosowania art. 22

rozporządzenia nr 139/2004. Biorąc pod uwagę te elementy, skarżąca uważa, że ACF prawdopodobnie dowiedział się o wspomnianej koncentracji przed otrzymaniem wezwania. Zważywszy, że pismo to, wniosek o odesłanie i pismo informacyjne opierają się na informacjach, które były publicznie znane od dnia 21 września 2020 r., ACF lub inny organ państwa członkowskiego mogły przeprowadzić wstępną analizę rozważanej koncentracji w tym dniu, a w każdym razie przed dniem 19 lutego 2021 r. Spółka Grail dodaje, że Komisja przyznała, iż przed wysłaniem wezwania nawiązała dialog z organami krajowymi w celu ustalenia, czy jeden z nich jest właściwy do jej oceny.

- 187 Komisja i Republika Francuska odpowiadają zasadniczo, że „powiadomienie” w rozumieniu art. 22 ust. 1 rozporządzenia nr 139/2004 oznacza, iż zainteresowane państwo członkowskie otrzymuje szczegółowe informacje pozwalające mu na wstępną ocenę materialnych przesłanek zastosowania tego przepisu. Uważają one, że samo publiczne ogłoszenie rozpatrywanej koncentracji w powołanym komunikacie prasowym nie mogło rozpocząć biegu terminu przewidzianego we wspomnianym przepisie, a w każdym razie było niewystarczające, aby umożliwić przeprowadzenie takiej wstępnej oceny. Gdyby było inaczej, skuteczność przepisów regulujących odesłanie koncentracji zostałaby ograniczona. Zainteresowane przedsiębiorstwa powinny były być świadome faktu, że koncentracja ta mogła spowodować problemy w zakresie konkurencji, i w celu uzyskania wyjaśnień w przedmiocie ewentualnego odesłania mogły przekazać właściwym organom państw członkowskich i Komisji informacje, które miały dostarczyć FTC i Department of Justice (ministerstwu sprawiedliwości, Stany Zjednoczone). Komisja utrzymuje, że CMA znajdował się w sytuacji odmiennej od sytuacji ACF, ponieważ, po pierwsze, skontaktował się z nim składający skargę do Komisji, a po drugie, był już dobrze poinformowany o działalności skarżącej. Ponadto jego analiza nie została przeprowadzona w terminie 15 dni roboczych od dnia ogłoszenia rozpatrywanej koncentracji w dniu 21 września 2020 r.
- 188 W ramach części pierwszej zarzutu drugiego zadaniem Sądu jest dokonanie wykładni art. 22 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia nr 139/2004, a w szczególności wyrażenia „powiadomienie danego państwa członkowskiego”, ponieważ wspomniane powiadomienie stanowi zgodnie z tym przepisem początek biegu terminu 15 dni roboczych na złożenie wniosku o odesłanie, jeżeli zgłoszenie koncentracji nie jest wymagane.
- 189 W tym celu, zgodnie z orzecznictwem przytoczonym w pkt 88 powyżej, należy dokonać wykładni językowej, kontekstualnej, celowościowej i historycznej art. 22 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia nr 139/2004. W tym kontekście należy wziąć pod uwagę fakt, że akty prawa Unii są sporządzane w wielu językach oraz że wszystkie wersje językowe są autentyczne, co może wymagać porównania tych wersji językowych (zob. podobnie wyroki: z dnia 26 stycznia 2021 r., *Hessischer Rundfunk*, C-422/19 i C-423/19, EU:C:2021:63, pkt 65; z dnia 14 lipca 2016 r., *Łotwa/Komisja*, T-661/14, EU:T:2016:412, pkt 39 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 190 W pierwszej kolejności, co się tyczy wykładni językowej, należy przypomnieć, że zgodnie z art. 22 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia nr 139/2004 „[wniosek o odesłanie] składany jest najpóźniej w ciągu 15 dni roboczych od daty zgłoszenia koncentracji lub, jeżeli zgłoszenie nie jest wymagane, powiadomienia danego państwa członkowskiego w inny sposób”.

- 191 I tak, art. 22 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia nr 139/2004 uzależnia początek biegu terminu 15 dni roboczych od dwóch alternatywnych przesłanek, a mianowicie, po pierwsze, od daty zgłoszenia koncentracji będącej przedmiotem wniosku o odesłanie lub, po drugie, gdy takie zgłoszenie nie jest wymagane, od „powiadomienia” o tej koncentracji zainteresowanego państwa członkowskiego.
- 192 W odniesieniu do tej drugiej alternatywnej przesłanki należy stwierdzić, że termin „powiadomienie” nie dostarcza wskazówek ani co do tego, czy powiadomienie powinno wynikać z aktywnego przekazania informacji czy z biernego powzięcia wiadomości o koncentracji, ani co do treści informacji, które powinny znajdować się w posiadaniu państwa członkowskiego, aby uznać, że powiadomienie zostało dokonane. W odniesieniu do pierwszego z tych aspektów należy zauważyć, że różne wersje językowe nie są zbieżne. Podczas gdy w szczególności ze sformułowań użytych w wersjach językowych angielskiej, chorwackiej, francuskiej, hiszpańskiej, niderlandzkiej, niemieckiej, portugalskiej, węgierskiej i włoskiej z art. 22 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia nr 139/2004 wynika, że „powiadomienie” powinno polegać na „działaniu”, a w szczególności na „przekazaniu”, bułgarska wersja językowa tego przepisu pozwala przypuszczać, że wystarczającą jest jakakolwiek wiedza o rozpatrywanej koncentracji.
- 193 Ta rozbieżność między różnymi wersjami językowymi oznacza, że art. 22 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia nr 139/2004 należy interpretować z uwzględnieniem kontekstu i celu uregulowania, którego część stanowi (zob. podobnie wyroki: z dnia 28 kwietnia 2016 r., Borealis Polyolefine i in., C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 i od C-391/14 do C-393/14, EU:C:2016:311, pkt 90; z dnia 26 stycznia 2021 r., Hessischer Rundfunk, C-422/19 i C-423/19, EU:C:2021:63, pkt 65 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 194 Jeśli chodzi o drugi aspekt, o którym mowa w pkt 192 powyżej, biorąc pod uwagę milczenie wszystkich wersji językowych co do zakresu i treści „powiadomienia” zainteresowanego państwa członkowskiego, elementy te powinny zostać określone za pomocą innych metod wykładni.
- 195 W drugiej kolejności wykładnia historyczna również nie pozwala na wyjaśnienie brzmienia art. 22 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia nr 139/2004.
- 196 Po pierwsze bowiem, czasownik „dowiedzieć się”, użyty w art. 22 ust. 4 pierwotnej wersji rozporządzenia nr 4064/89, odpowiada rzeczownikowi „powiadomienie” przyjętemu w art. 22 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia nr 139/2004. Po drugie, wyrażenie „stał się znany [...] państwu członkowskiemu”, wprowadzone rozporządzeniem nr 1310/97 do art. 22 ust. 4 rozporządzenia nr 4064/89, było, jak wskazano w pkt 91, 92 i 98 zielonej księgi z 2001 r., równie nieprecyzyjne i niejednoznaczne jak wyrażenie „powiadomienie danego państwa członkowskiego”. Po trzecie, pomimo założonego we wniosku z 2003 r. zamiaru wyjaśnienia przepisów proceduralnych regulujących odesłanie na podstawie art. 22 rozporządzenia nr 4064/89 (zob. pkt 27 tego wniosku) rozporządzenie nr 139/2004 nie zawiera takiego wyjaśnienia.
- 197 Ponadto, po pierwsze, w odniesieniu do obwieszczenia w sprawie odsyłania i wytycznych dotyczących art. 22, które wymagają przekazania wystarczających informacji, aby umożliwić dokonanie wstępnej oceny kryteriów odesłania (zob. przypis 43 do tego obwieszczenia i pkt 18 wspomnianych wytycznych), a po drugie, w odniesieniu do białej księgi z 2014 r., która wymaga zwykłego powiadomienia o koncentracji (zob. pkt 69 wspomnianej białej księgi), należy przypomnieć, że dokumenty te nie mają znaczenia do celów wykładni historycznej, ponieważ zostały przyjęte po przyjęciu rozporządzenia nr 139/2004 (zob. pkt 115 powyżej).

- 198 W trzeciej kolejności, co się tyczy wykładni kontekstualnej, po pierwsze, okoliczność, że zgłoszenie koncentracji i „powiadomienie” o koncentracji stanowią alternatywę, z których każda rodzi – zgodnie z art. 22 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia nr 139/2004 – takie same skutki prawne, a mianowicie rozpoczęcie biegu terminu 15 dni roboczych (zob. pkt 191 powyżej), wskazuje sama w sobie na to, że ich treść powinna być porównywalna.
- 199 Po drugie, jak podnosi Republika Francuska, art. 22 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia nr 139/2004, w zakresie, w jakim w pierwszej części zdania odnosi się do „wniosku [o odesłanie]”, należy interpretować w świetle akapitu pierwszego tego przepisu, który określa przesłanki wystąpienia z wnioskiem o odesłanie (zob. pkt 89 powyżej). Ze związku między tymi dwoma akapitami należy wywnioskować, że „powiadomienie” o koncentracji powinno, jak twierdzi Komisja, umożliwić zainteresowanemu państwu członkowskiemu dokonanie wstępnej oceny tych przesłanek i ocenę celowości wystąpienia z wnioskiem o odesłanie. Gdyby było inaczej, to owo państwo członkowskie mogłoby zostać zmuszone, z ostrożności i wyłącznie w celu dochowania terminu 15 dni roboczych, do wystąpienia z wnioskiem o odesłanie w odniesieniu do koncentracji, nawet jeśli nie jest pewne, czy wspomniane przesłanki zostały spełnione.
- 200 Po trzecie, inne mechanizmy odesłania zawarte w art. 4 ust. 4 i 5 oraz w art. 9 rozporządzenia nr 139/2004 przewidują, podobnie jak art. 22 ust. 1 akapit drugi tego rozporządzenia, termin 15 dni roboczych, w którym zainteresowane państwa członkowskie powinny zająć stanowisko w przedmiocie odesłania. Rozpoczęcie biegu tego terminu zależy bądź od przekazania bądź kopii zgłoszenia, bądź uzasadnionego wniosku, który zgodnie z art. 6 ust. 1 rozporządzenia Komisji (WE) nr 802/2004 z dnia 7 kwietnia 2004 r. w sprawie wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 139/2004 w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw (Dz.U. 2004, L 133, s. 1), zmienionego rozporządzeniem wykonawczym Komisji (UE) nr 1269/2013 z dnia 5 grudnia 2013 r. (Dz.U. 2013, L 336, s. 1), powinien zawierać minimum równoważnych informacji, aby umożliwić temu państwu członkowskiemu ocenę, czy przesłanki odesłania zostały spełnione. Mimo że przesłanki stosowania art. 22 ust. 1 rozporządzenia nr 139/2004 różnią się od przesłanek stosowania innych mechanizmów odesłania (zob. pkt 125–129 powyżej), w ramach ujednoliconej wykładni tego rozporządzenia wydaje się spójne, aby uznać, że termin „powiadomienie” użyty w art. 22 ust. 1 akapit drugi wspomnianego rozporządzenia wymaga aktywnego przekazania informacji pozwalających na ocenę tych przesłanek stosowania.
- 201 Po czwarte, art. 22 ust. 2 akapit drugi rozporządzenia nr 139/2004, który reguluje wnioski o przyłączenie się, przewiduje również termin 15 dni roboczych na złożenie takich wniosków. Zgodnie z tym przepisem termin ten rozpoczyna bieg „od daty poinformowania [właściwych organów państwa członkowskiego] przez Komisję o pierwotnym wniosku”. Rozpoczęcie biegu wspomnianego terminu zależy zatem również od czynnego przekazania istotnych informacji.
- 202 Po piąte, inne przepisy regulujące system kontroli koncentracji Unii także opierają się na zasadzie aktywnego przekazywania istotnych informacji. I tak, koncentracje o wymiarze europejskim w rozumieniu art. 1 rozporządzenia nr 139/2004 powinny być, zgodnie z art. 4 tego rozporządzenia, zgłaszane Komisji przed ich wykonaniem, a termin badania biegnie, zgodnie z art. 10 ust. 1 wspomnianego rozporządzenia, dopiero „od następnego dnia po wpłynięciu zgłoszenia lub, jeżeli informacje, które mają być dostarczone wraz ze zgłoszeniem są niekompletne, w dniu roboczym następującym po otrzymaniu kompletnych informacji”.
- 203 Tymczasem skarżąca – powołując się na potrzeby ustalenia rozpoczęcia biegu terminu przewidzianego w art. 22 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia nr 139/2004, na chwilę, w której rozpatrywana koncentracja została podana do wiadomości publicznej, w szczególności w drodze

komunikatów prasowych i medialnych – odnosi się do elementu niezwiązanego z systemem kontroli koncentracji Unii w ogólności i z jego mechanizmami odesłania w szczególności, w ramach których ani Komisja, ani organy ochrony konkurencji państw członkowskich nie są zmuszone do aktywnego poszukiwania informacji dotyczących koncentracji, które mogłyby być badane na podstawie tego systemu.

- 204 W związku z tym, biorąc pod uwagę kontekst przedstawiony w pkt 198–203 powyżej, należy stwierdzić, że „powiadomienie” w rozumieniu art. 22 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia nr 139/2004 powinno, jeśli chodzi o jego formę, polegać na aktywnym przekazaniu istotnych informacji zainteresowanemu państwu członkowskiemu i, jeśli chodzi o jego treść, zawierać informacje wystarczające, aby umożliwić temu państwu członkowskiemu przeprowadzenie wstępnej oceny przesłanek przewidzianych w akapicie pierwszym tego ustępu.
- 205 W czwartej kolejności ocenę tę potwierdza również wykładnia celowościowa art. 22 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia nr 139/2004.
- 206 Z motywów 11 i 14 rozporządzenia nr 139/2004 wynika bowiem, że odesłanie koncentracji powinno zostać dokonane w sposób efektywny. Wyklucza to, jak podnoszą Komisja i Republika Francuska, wykładnię art. 22 ust. 1 akapit drugi wspomnianego rozporządzenia w ten sposób, że państwa członkowskie są zobowiązane, po pierwsze, do stałego nadzorowania ogłoszeń publicznych dotyczących koncentracji w celu identyfikacji tych, które mogą być przedmiotem odesłania na podstawie tego artykułu, a po drugie, do dochowania terminu 15 dni roboczych poprzez zapobiegawcze wystąpienie z wnioskiem o odesłanie koncentracji, w odniesieniu do których nie jest pewne, czy spełnione są przesłanki zastosowania wspomnianego artykułu.
- 207 Ponadto jedynie taka wykładnia zapewnia, w interesie pewności prawa, że początek biegu terminu będzie jasno określony i taki sam dla wszystkich koncentracji, które mogą wchodzić w zakres stosowania wspomnianego art. 22, w przypadku gdy zgłoszenie nie jest wymagane. Powiadomienie poprzez aktywne przekazanie wystarczających informacji nie pozwala bowiem na to, by początek biegu terminu zależał od nieprzewidywalnych i niepewnych okoliczności, takich jak zasięg medialny lub stopień szczegółowości komunikatów prasowych. Gwarantuje ona również, wciąż w tym samym interesie, że od tej chwili zainteresowane państwo członkowskie będzie dysponować jedynie piętnastoma dniami roboczymi na złożenie wniosku o odesłanie.
- 208 W piątej kolejności jedynie wykładnia przyjęta w pkt 204 powyżej jest zgodna z zasadą pewności prawa, która wymaga, jak wynika z orzecznictwa przytoczonego w pkt 173 powyżej, aby, po pierwsze, przepisy prawne były jasne i precyzyjne, a po drugie, aby ich stosowanie było przewidywalne dla podmiotów prawa. W szczególności zasada ta wymaga, aby dane uregulowanie umożliwiało zainteresowanym dokładne zapoznanie się z zakresem obowiązków, które na nich nakłada, a także aby mogli oni poznać jednoznacznie swoje prawa i obowiązki oraz podjąć w związku z tym odpowiednie działania.
- 209 Wykładnia ta sprawia bowiem, że stosowanie art. 22 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia nr 139/2004 jest przewidywalne dla podmiotów prawa, ponieważ uzależnia ona rozpoczęcie biegu terminu 15 dni roboczych od aktywnego przekazania istotnych informacji umożliwiających zainteresowanemu państwu członkowskiemu wstępne dokonanie oceny, czy spełnione są przesłanki określone w akapicie pierwszym tego ustępu. Zapewnia ona zatem jasne określenie początku biegu tego terminu i obowiązków stron koncentracji (zob. także pkt 207 powyżej).

W szczególności owe strony, przekazując wspomniane informacje, mogą być pewne, że wspomniany termin rozpoczął bieg i że złożenie wniosku o odesłanie nie jest już możliwe po jego upływie.

- 210 Natomiast stanowisko skarżącej nie pozwala na taką przewidywalność czy jasność. Po pierwsze bowiem, skarżąca wydaje się uzależniać rozpoczęcie biegu terminu 15 dni roboczych od informacji dotyczących samego istnienia koncentracji. Tymczasem sama wiedza o istnieniu koncentracji nie pozwala państwu członkowskiemu na dokonanie wstępnej oceny przesłanek stosowania art. 22 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia nr 139/2004. Skutkowałoby to tym, że dane państwo członkowskie powinno, w przypadku gdy nie zdoła uzyskać wystarczających informacji do tej oceny, wystąpić z wnioskiem o odesłanie z ostrożności, którego jedynym celem byłoby przestrzeganie tego terminu, bez ustalenia nawet, czy wspomniane przesłanki są spełnione (zob. również pkt 199 i 206 powyżej). Po drugie, skarżąca odnosi się do momentu, w którym państwo członkowskie mogło powziąć wiadomość o koncentracji, co oznaczałoby w rzeczywistości, jak utrzymują Komisja i Republika Francuska, że państwa członkowskie byłyby zobowiązane, aby nie pominąć koncentracji mogącej wchodzić w zakres stosowania art. 22 tego rozporządzenia, nadzorować w sposób ciągły i staranny prasę i ogłoszenia publiczne na całym świecie (zob. również pkt 206 powyżej). W tym kontekście byłyby one konfrontowane z komunikatami prasowymi i doniesieniami medialnymi, których obszerność, dostępność, język, stopień szczegółowości lub inne cechy mogą się znacząco różnić (zob. również pkt 207 powyżej). W związku z tym interpretacja, której broni skarżąca, jest zbyt niejednoznaczna, aby umożliwić podmiotom prawa jasne poznanie ich praw i obowiązków. Ponadto taka interpretacja pozbawiałaby mechanizm odesłania, o którym mowa w art. 22 wspomnianego rozporządzenia, jego skuteczności (*effet utile*) ze względu na znaczne obciążenie administracyjne i nieefektywność.
- 211 W świetle całości powyższych rozważań, a w szczególności w świetle kontekstu i celu rozporządzenia nr 139/2004, a także zasady pewności prawa, pojęcie „powiadomienia danego państwa członkowskiego”, zawarte w art. 22 ust. 1 akapit drugi tego rozporządzenia, należy interpretować w ten sposób, że wymaga ono aktywnego przekazania istotnych informacji temu państwu członkowskiemu, które pozwalają mu na wstępne dokonanie oceny, czy spełnione zostały przesłanki wystąpienia z wnioskiem o odesłanie na podstawie tego artykułu. W konsekwencji, zgodnie z tą wykładnią, termin 15 dni roboczych przewidziany we wspomnianym przepisie rozpoczyna bieg, gdy zgłoszenie koncentracji nie jest wymagane, od chwili przekazania tych informacji.
- 212 W niniejszej sprawie bezsporne jest, że zainteresowane przedsiębiorstwa nigdy aktywnie nie przekazały ACF ani organom ochrony konkurencji państw członkowskich, które złożyły wnioski o przyłączenie się, żadnych informacji dotyczących rozpatrywanej koncentracji. Skarżąca i spółka Grail nie wykazały, że przed otrzymaniem wezwania organy te uzyskały istotne informacje pozwalające im na wstępną ocenę przesłanek stosowania art. 22 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia nr 139/2004 za pośrednictwem innych źródeł lub środków, lecz ograniczyły się do przypuszczenia, że ACF „prawdopodobnie dowiedział się” o rozpatrywanej koncentracji przed tą datą. Tymczasem z pkt 25 zaskarżonej decyzji wynika, że ten ostatni organ potwierdził Komisji w wiadomości elektronicznej z dnia 29 marca 2021 r., że nie miało to miejsca. Republika Francuska podkreśliła również w swoich uwagach z dnia 6 grudnia 2021 r. w przedmiocie wniosku skarżącej o zastosowanie środków organizacji postępowania, że ACF dowiedział się o tej koncentracji dopiero w dniu 19 lutego 2021 r., kiedy to Komisja wysłała wezwanie i przedstawiła wspomnianą koncentrację krajowym organom ochrony konkurencji w ramach grupy roboczej ds. koncentracji Europejskiej Sieci Konkurencji (zob. pkt 12 powyżej). Jeśli chodzi o organy innych państw członkowskich, z odpowiedzi Komisji na pisemne pytanie Sądu wynika, że przed tą datą

proceeding she conducted correspondence exclusively with Austrian, German, Slovenian and Swedish competition protection authorities in order to clarify the issue, whether they were appropriate for the examination of the concentration at issue (see also point 11 above). The correspondence in question does not have any significance for the resolution of the present dispute, since the authorities in question did not submit any application for referral, or application for attachment, on the basis of art. 22 of Regulation No 139/2004.

213 Ponadto, wobec braku dowodu na aktywne przekazanie istotnych informacji ani przez zainteresowane przedsiębiorstwa, ani za pośrednictwem innych źródeł lub środków, ACF lub organom ochrony konkurencji państw członkowskich, które złożyły wnioski o przyłączenie się, nie ma znaczenia kwestia, czy wezwanie, wnioski o odesłanie i pismo informacyjne opierały się na informacjach, które były powszechnie znane w dniu 21 września 2020 r. To samo dotyczy faktu, że CMA zbadał rozpatrywaną koncentrację w listopadzie i grudniu 2020 r.

214 W związku z tym, jak podnosi Republika Francuska i jak wynika z pkt 20 zaskarżonej decyzji, w niniejszej sprawie to wspomniane wezwanie pozwoliło tym organom na przeprowadzenie wstępnej oceny przesłanek stosowania art. 22 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia nr 139/2004, a zatem to ono stanowi „powiadomienie” w rozumieniu akapitu drugiego tego ustępu. Ponieważ wezwanie to pochodziło z dnia 19 lutego 2021 r., zaś wniosek o odesłanie został złożony w dniu 9 marca 2021 r. (zob. pkt 12 i 14 powyżej), przewidziany w tym przepisie termin 15 dni roboczych został zachowany i wspomnianego wezwania nie można uznać za spóźnione.

215 W konsekwencji część pierwsza zarzutu drugiego jest bezzasadna i należy ją oddalić.

– *W przedmiocie części drugiej, dotyczącej naruszenia zasad pewności prawa i „dobrej administracji”*

216 W ramach części drugiej niniejszego zarzutu skarżąca utrzymuje, że nawet przy założeniu, iż o rozpatrywanej koncentracji „powiadomiono” w wezwaniu organy francuskie lub organy, które wniosły o przyłączenie się do wniosku o odesłanie, opóźnienie Komisji w wysłaniu wspomnianego wezwania było sprzeczne z podstawową zasadą pewności prawa i obowiązkiem działania w rozsądnym terminie na podstawie zasady „dobrej administracji”.

217 W dniu, w którym wezwanie to zostało wysłane, Komisja wiedziała o istnieniu rozpatrywanej koncentracji od kilku miesięcy dzięki informacjom pochodzącym z domeny publicznej, od FTC i od osoby trzeciej. Komisja i FTC informują się wzajemnie o koncentracjach, w szczególności zanim FTC wyda „drugi wniosek”, tak jak w niniejszej sprawie, w dniu 9 listopada 2020 r. Z zaskarżonej decyzji wynika, że po złożeniu skargi do Komisji Komisja w grudniu 2020 r. wiedziała o tej koncentracji i o potencjalnych związanych z nią problemach w zakresie konkurencji oraz prowadziła rozmowy z innym organem ochrony konkurencji, który nie został wymieniony – ale skarżąca przypuszcza, że chodziło o CMA – a który dokonał wstępnej oceny wspomnianej koncentracji w listopadzie i grudniu 2020 r.

218 Skarżąca i spółka Grail utrzymują, w oparciu o wyrok z dnia 5 października 2004 r., Eagle i in./Komisja (T-144/02, EU:T:2004:290, pkt 57, 58), że Komisja jest zobowiązana do przestrzegania rozsądnego terminu. Ponieważ prawodawca Unii ustanowił krótkie terminy kontroli koncentracji, w szczególności w ramach art. 22 rozporządzenia nr 139/2004, okoliczność, że Komisja czekała kilka miesięcy przed wysłaniem wezwania, jest sprzeczna z zasadą dobrej administracji i z podstawową zasadą pewności prawa; uniemożliwiło to zainteresowanym przedsiębiorstwom jak najszybsze ustalenie, które organy ochrony konkurencji

są właściwe do zbadania rozpatrywanej koncentracji. W tym względzie Komisja jest zobowiązana działać jak najszybciej, aby nie uchybić terminowi 15 dni roboczych, i wykonywać swe uprawnienia z najwyższą starannością i z najwyższą rzetelnością. Spółka Grail wyjaśnia zasadniczo, że wyrok z dnia 5 października 2004 r., *Eagle i in./Komisja* (T-144/02, EU:T:2004:290, pkt 57, 58), obejmuje sytuacje, w których przepisy prawne nie określają wyraźnie terminu, wobec czego rozsądny termin na wysłanie wezwania na podstawie art. 22 ust. 5 rozporządzenia nr 139/2004 powinien być interpretowany w świetle tego orzecznictwa. Komisja podjęła działania i poinformowała zainteresowane przedsiębiorstwa z nadmiernym opóźnieniem o swoim zamiarze zastosowania do rozpatrywanej koncentracji nowego podejścia dotyczącego art. 22 rozporządzenia nr 139/2004, co naruszyło zasadę pewności prawa. Zdaniem spółki Grail Komisja nie może mieć więcej czasu na wysłanie takiego pisma niż czas, którym dysponują państwa członkowskie, w celu ustalenia, czy spełnione są przesłanki określone w art. 22 ust. 1 wspomnianego rozporządzenia, czego wymaga również cel, zgodnie z którym decyzje o odesłaniach są podejmowane możliwie jak najszybciej. Na rozprawie, w odpowiedzi na pytanie ustne zadane przez Sąd, skarżąca i spółka Grail wyjaśniły zasadniczo, że postępując w ten sposób, Komisja naruszyła również ich prawo do obrony, w szczególności ze względu na to, że brak możliwości przedstawienia uwag w odpowiednim czasie pozbawił je możliwości skorygowania istotnych błędów w ustaleniach faktycznych, co zostało odnotowane w protokole z rozprawy.

- 219 Skarżąca i spółka Grail uważają, że Komisja знаła lub mogła znać okoliczności faktyczne w wystarczającym stopniu, aby wysłać wezwanie, już we wrześniu 2020 r. Istotne informacje były publicznie dostępne od momentu ogłoszenia rozpatrywanej koncentracji, co potwierdza fakt, że dowody wymienione w wezwaniu pochodzą najpóźniej z tego miesiąca, a Komisja wspomina w odpowiedzi na skargę o sprawozdaniu z dnia 21 września 2020 r. Nawet po otrzymaniu skargi Komisja czekała prawie dwa miesiące przed wysłaniem tego pisma. Spółka Grail kwestionuje staranność dochodzenia prowadzonego przez Komisję w tym okresie, ponieważ ograniczyła się ona do sprawdzenia publicznie dostępnych informacji i twierdzeń składającego skargę do Komisji, nie kontaktując się jednak z zainteresowanymi przedsiębiorstwami. Ponadto argument podniesiony przez Komisję w celu uzasadnienia czasu, który upłynął przed wysłaniem wezwania, a mianowicie „dogłębna” analiza potencjalnych konsekwencji rozpatrywanej koncentracji, przeczy jej twierdzeniu, że pismo to zawiera jedynie wstępne ustalenia.
- 220 Komisja, popierana przez Republikę Grecką, kwestionuje argumenty skarżącej. W szczególności nie została ona poinformowana przez FTC o prowadzonym przez niego dochodzeniu przed otrzymaniem skargi w dniu 7 grudnia 2020 r. ani przez CMA o badaniu rozpatrywanej koncentracji. W każdym wypadku po otrzymaniu tej skargi Komisja podjęła działania w rozsądnym terminie. Termin 15 dni roboczych ma zastosowanie dopiero po powiadomieniu zainteresowanego państwa członkowskiego o koncentracji, podczas gdy wezwanie na podstawie art. 22 ust. 5 rozporządzenia nr 139/2004 może zostać wystosowane, jeżeli takie powiadomienie nie miało miejsca. Skarżąca nie podważa rozwoju okoliczności faktycznych przedstawionego w pkt 5–7 zaskarżonej decyzji, który świadczy o tym, że po skontaktowaniu się z nią przez składającego skargę do Komisji Komisja działała z należytą starannością i bez nieuzasadnionej zwłoki, w szczególności w celu zweryfikowania jego twierdzeń i dogłębnego zbadania potencjalnych konsekwencji rozpatrywanej koncentracji. Ponadto rozpoczęła ona dialog z organami krajowymi w celu ustalenia, czy którykolwiek z nich jest właściwy do dokonania oceny tej koncentracji, tak więc czas trwania jej oceny był odpowiedni w stosunku do czasu, jaki ma CMA na ocenę ewentualnego wpływu rozpatrywanej koncentracji w Zjednoczonym Królestwie. Komisja kwestionuje również argumenty skarżącej dotyczące pewności prawa. W szczególności skarżąca nie wyjaśniła, w jaki sposób rzekome opóźnienie miałoby wpłynąć na treść zaskarżonej decyzji lub na sytuację prawną zainteresowanych przedsiębiorstw. Na

rozprawie Komisja podniosła, że skarżąca i spółka Grail nie powołały się na naruszenie ich prawa do obrony związane z jakoby nierozsądnym charakterem terminu i opóźnieniem, jakiego dopuściła się Komisja, jak wymaga tego orzecznictwo, i nie sprecyzowały powodów, dla których takie naruszenie miało mieć miejsce.

- 221 Artykuł 22 rozporządzenia nr 139/2004 nie nakłada na Komisję wyraźnego terminu na poinformowanie na podstawie ust. 5 państw członkowskich o koncentracji spełniającej kryteria odesłania.
- 222 W art. 22 ust. 5 rozporządzenia nr 139/2004 ograniczono się bowiem do stwierdzenia, że „Komisja może poinformować jedno lub więcej państw członkowskich, iż stwierdziła, że jej zdaniem koncentracja spełnia kryterium z ust. 1” i że „[w] takim przypadku Komisja może wezwać [te państwa] do złożenia wniosku zgodnie z ust. 1”.
- 223 Niemniej jednak przestrzeganie rozsądnego terminu w postępowaniach administracyjnych z zakresu polityki konkurencji stanowi ogólną zasadę prawa Unii, której poszanowanie zapewnia sąd Unii i która została powtórzona, jako element składowy prawa do dobrej administracji, w art. 41 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. Jednakże naruszenie zasady rozsądnego terminu uzasadnia stwierdzenie nieważności decyzji jedynie wówczas, gdy pociąga ono za sobą również naruszenie prawa do obrony danego przedsiębiorstwa (zob. podobnie wyroki: z dnia 4 lutego 2009 r., Omya/Komisja, T-145/06, EU:T:2009:27, pkt 84 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 17 grudnia 2015 r., SNCF/Komisja, T-242/12, EU:T:2015:1003, pkt 392, 393 i przytoczone tam orzecznictwo). Ponadto podstawowy wymóg pewności prawa, stojący na przeszkodzie temu, aby Komisja, w braku terminu określonego w mającym zastosowanie akcie ustawodawczym, mogła bez ograniczeń zwlekać z wykonaniem swoich uprawnień, nakłada na sędziego obowiązek zbadania, czy w toku postępowania administracyjnego nie miało miejsca zdecydowanie opóźnione działanie po stronie tej instytucji (zob. podobnie wyroki: z dnia 24 września 2002 r., Falck i Acciaierie di Bolzano/Komisja, C-74/00 P i C-75/00 P, EU:C:2002:524, pkt 140, 141; z dnia 22 kwietnia 2016 r., Włochy i Eurallumina/Komisja, T-60/06 RENV II i T-62/06 RENV II, EU:T:2016:233, pkt 180, 182 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 224 Jeżeli czas trwania postępowania nie jest określony przepisem prawa Unii, „rozsądny” charakter terminu, w którym instytucja przyjęła dany akt, powinien być oceniany w zależności od ogółu okoliczności właściwych dla każdej sprawy, a w szczególności złożoności sprawy i znaczenia sporu dla zainteresowanego (zob. podobnie wyroki: z dnia 25 stycznia 2007 r., Sumitomo Metal Industries i Nippon Steel/Komisja, C-403/04 P i C-405/04 P, EU:C:2007:52, pkt 116; z dnia 28 lutego 2013 r., Arango Jaramillo i in./EBI (Szczególna procedura kontroli orzeczenia), C-334/12 RX-II, EU:C:2013:134, pkt 28, 29; z dnia 13 czerwca 2013 r., HGA i in./Komisja, od C-630/11 P do C-633/11 P, EU:C:2013:387, pkt 82).
- 225 Biorąc pod uwagę te zasady wynikające z orzecznictwa, gdy Komisja otrzymuje w skardze złożonej do Komisji, tak jak w niniejszej sprawie, informacje umożliwiające jej dokonanie oceny, czy koncentracja spełnia przesłanki zastosowania art. 22 rozporządzenia nr 139/2004, nie może ona odkładać sine die poinformowania państw członkowskich o swoich zamiarach na podstawie ust. 5 tego przepisu. Przeciwnie, w takim wypadku jest ona zobowiązana do zajęcia w rozsądnym terminie stanowiska – w razie potrzeby po dokonaniu niezbędnych wstępnych weryfikacji i analiz w kwestii, czy zostały spełnione przesłanki wystąpienia z wnioskiem o odesłanie i czy należy poinformować o tym zainteresowane państwo lub państwa członkowskie.

- 226 Zgodnie z orzecnictwem przytoczonym w pkt 224 powyżej do celów stosowania art. 22 ust. 5 rozporządzenia nr 139/2004 w świetle zasady rozsądnego terminu należy wziąć pod uwagę podstawowe cele skuteczności i szybkości postępowania, które leżą u podstaw wspomnianego rozporządzenia (zob. pkt 206 i 207 powyżej), a także okoliczność, słusznie podkreślaną przez skarżącą, że celem prawodawcy Unii było jasne rozdzielenie zakresu działania organów krajowych i Unii oraz zapewnienie kontroli koncentracji w terminach zgodnych z wymogami zarówno dobrej administracji, jak i życia gospodarczego (zob. podobnie wyrok z dnia 18 grudnia 2007 r., *Cementbouw Handel & Industrie/Komisja*, C-202/06 P, EU:C:2007:814, pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo), a co za tym idzie, znaczenie postępowania w sprawie kontroli koncentracji dla zainteresowanych przedsiębiorstw. Podobnie, w celu zapewnienia maksymalnej pewności prawa, jak również prawidłowej i skutecznej pracy administracji w krótkich terminach konieczne jest, aby organ właściwy do analizy danej koncentracji został wyznaczony jak najszybciej (zob. podobnie opinia rzecznik generalnej J. Kokott w sprawie *Cementbouw Handel & Industrie/Komisja*, C-202/06 P, EU:C:2007:255, pkt 44).
- 227 Mając na względzie zasady wynikające z orzecznictwa przedstawione w pkt 223–226 powyżej, Sąd uważa za właściwe zbadanie w pierwszej kolejności kwestii, czy stosując w niniejszej sprawie art. 22 ust. 5 rozporządzenia nr 139/2004, Komisja spełniła wymogi wynikające z zasady rozsądnego terminu, a następnie, czy ewentualne nieprzestrzeganie tej zasady doprowadziło do naruszenia prawa skarżącej do obrony.
- 228 W pierwszej kolejności, co się tyczy przestrzegania zasady rozsądnego terminu, z dodatkowych informacji dostarczonych przez Komisję w odpowiedzi na pisemne pytanie Sądu wynika, że Komisja dowiedziała się o istnieniu rozpatrywanej koncentracji w dniu 7 grudnia 2020 r. w wyniku złożenia skargi do Komisji (zob. pkt 11 powyżej). Począwszy od tej daty do momentu wysłania wezwania w dniu 19 lutego 2021 r. upłynął zatem okres 47 dni roboczych (zob. pkt 12 powyżej).
- 229 W tym okresie, jak wynika w szczególności z pkt 5 i 6 zaskarżonej decyzji oraz z odpowiedzi udzielonych na pisemne pytanie Sądu, Komisja przeprowadziła wideokonferencję z osobą składającą skargę do Komisji w dniu 17 grudnia 2020 r. w przedmiocie rozpatrywanej koncentracji, prowadziła z nią dodatkową wymianę informacji, przeprowadziła badania rynku i kontaktowała się z potencjalnie właściwymi organami ochrony konkurencji czterech państw członkowskich oraz z CMA, do którego również złożono skargę (zob. pkt 11 powyżej).
- 230 Jeśli chodzi o informacje dotyczące rozpatrywanej koncentracji, z wezwania wynika, że Komisja oparła się w szczególności na komunikatach prasowych, sprawozdaniach, prospektach i prezentacji, które były publicznie dostępne w Internecie i zostały opublikowane najpóźniej w dniu 21 września 2020 r. (zob. przypisy 1 i 5–9 do tego pisma), kiedy to rozpatrywana koncentracja została ogłoszona publicznie (zob. pkt 8 powyżej). Wskazano w nim również, że koncentracja ta była przedmiotem badania ze strony FTC, o którego „drugim wniosku” Komisja dowiedziała się, zgodnie z informacjami dostarczonymi w odpowiedzi na pisemne pytanie Sądu, podczas wideokonferencji z dnia 17 grudnia 2020 r.; w wezwaniu tym powołano się na wypełniony przez skarżącą formularz „S-4” Securities and Exchange Commission (komisji operacji giełdowych, Stany Zjednoczone) z dnia 24 listopada 2020 r. (zob. przypis 11 do wspomnianego pisma).
- 231 Jeśli chodzi w szczególności o ocenę kryteriów dotyczących wpływu na handel między państwami członkowskimi i zagrożenia znaczącego wpływu na konkurencję na ich terytoriach, Komisja, z wyjątkiem dokumentu ze spotkania, którego pochodzenie nie jest jasne (zob. przypis 28 do

wezwania), posłużyła się podobnymi informacjami (zob. przypisy 12–15, 24, 26 i 27 do tego pisma), z których najnowsze dotyczą nabycia jednego z konkurentów spółki Grail w styczniu 2021 r. (zob. przypis 15 do wspomnianego pisma). Wspomniano również o problemach z zakresu konkurencji, na jakie w związku z rozpatrywaną koncentracją wskazały FTC i CMA w swoich serwisach internetowych (zob. przypis 17 do tego pisma), a także o sprawozdaniu CMA z dnia 24 października 2019 r. w sprawie tymczasowych ustaleń dotyczących innego planu nabycia skarżącej, które jest również dostępne w Internecie (zob. przypisy 18, 22, 25 i 29 do rozpatrywanego pisma). Tymczasem, jak potwierdziła Komisja w odpowiedzi na pisemne pytanie Sądu, nie wiedziała ona o dochodzeniu CMA przed dniem 7 grudnia 2020 r.

- 232 Wynika z tego, że Komisja posłużyła się informacjami, z których większość była publicznie dostępna w momencie wpłynięcia skargi do Komisji. Jak wynika z treści wezwania, po sprawdzeniu pewnych aspektów z podmiotem składającym skargę do Komisji, w szczególności podczas wideokonferencji z dnia 17 grudnia 2020 r., była ona w stanie stosunkowo szybko nawiązać konieczne kontakty dwustronne z czterema organami ochrony konkurencji, które były potencjalnie właściwe do zbadania rozpatrywanej koncentracji, oraz zbadać zasadnicze cechy tej koncentracji, co umożliwiło jej dokonanie wstępnej oceny kwestii, czy wspomniana koncentracja mogła spełnić przesłanki zastosowania art. 22 ust. 1 rozporządzenia nr 139/2004 i czy należało o niej poinformować państwa członkowskie zgodnie z ust. 5 wspomnianego przepisu.
- 233 W tym kontekście, biorąc pod uwagę podstawowe cele w postaci skuteczności i szybkości, do których zmierza system kontroli koncentracji Unii (zob. pkt 226 powyżej) oraz okoliczności niniejszej sprawy, termin 47 dni roboczych, który upłynął między otrzymaniem skargi przez Komisję a wysłaniem wezwania, nie wydaje się uzasadniony.
- 234 Po pierwsze, z art. 10 ust. 1 rozporządzenia nr 139/2004 w związku z art. 6 ust. 1 wspomnianego rozporządzenia wynika, że termin etapu badania wstępnego koncentracji, w trakcie którego Komisja powinna podjąć decyzję co do tego, czy koncentracja wzbudza poważne wątpliwości co do jej zgodności z rynkiem wewnętrznym, wynosi 25 dni roboczych. Biorąc pod uwagę fakt, że Komisja powinna w danym przypadku przeprowadzić na tym etapie dość kompletne badanie merytoryczne koncentracji, można rozsądnie oczekiwać, że badanie poprzedzające wysłanie wezwania na podstawie art. 22 ust. 5 rozporządzenia nr 139/2004, które wymaga jedynie wstępnej oceny kryteriów określonych w ust. 1 tego artykułu, nie przekroczy takiego terminu 25 dni roboczych.
- 235 Po drugie, jak wskazano w pkt 212–214 powyżej, należy uwzględnić fakt, że wezwanie stanowi jedynie „powiadomienie” na podstawie art. 22 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia nr 139/2004, które wszczyna bieg, w braku zgłoszenia lub wcześniejszego powiadomienia, terminu 15 dni roboczych na złożenie wniosku o odesłanie przez zainteresowane państwo lub państwa członkowskie. W przypadku złożenia takiego wniosku każde inne państwo członkowskie ma prawo przyłączenia się do niego w terminie 15 dni roboczych (art. 22 ust. 2 tego rozporządzenia). Dopiero po upływie tego ostatniego terminu Komisja może w terminie dziesięciu dni roboczych podjąć decyzję o zbadaniu koncentracji (art. 22 ust. 3 wspomnianego rozporządzenia). W związku z tym wysłanie wezwania na podstawie art. 22 ust. 5 tego rozporządzenia wszczyna bieg wielu innych, stosunkowo krótkich, terminów poprzedzających wydanie decyzji, w której Komisja postanawia o zbadaniu danej koncentracji. Tak więc w niniejszej sprawie pomiędzy otrzymaniem skargi przez Komisję w dniu 7 grudnia 2020 r. a wydaniem zaskarżonych decyzji w dniu 19 kwietnia 2021 r. upłynęło 90 dni roboczych.

- 236 Po trzecie, należy przypomnieć, że gdy koncentracja nie ma wymiaru europejskiego w rozumieniu art. 1 rozporządzenia nr 139/2004, zgodnie z art. 4 ust. 1 tego rozporządzenia nie musi zostać zgłoszona Komisji. Jednakże strony takiej koncentracji znalazłyby się w znacznie mniej korzystnej sytuacji w porównaniu ze stronami koncentracji, która musi zostać zgłoszona, gdyby okres między poinformowaniem Komisji – w razie potrzeby w drodze skargi – o istnieniu koncentracji z jednej strony a wydaniem przez Komisję decyzji w sprawie uwzględnienia wniosku o odesłanie z drugiej strony był, tak jak w niniejszym przypadku, tak samo długi, jak etap pogłębionego badania zgodnie z art. 8 ust. 1–3 rozporządzenia nr 139/2004, który obejmuje złożone oceny ekonomiczne zgodności koncentracji z rynkiem wewnętrznym i dla którego art. 10 ust. 3 tego rozporządzenia przewiduje zasadniczo okres 90 dni roboczych.
- 237 Po czwarte, w niniejszej sprawie upływ 47 dni roboczych między otrzymaniem przez siebie skargi a wysłaniem wezwania nie może zostać uzasadniony przez Komisję okresem świątecznym związanym z końcem roku 2020, ponieważ okres od dnia 24 grudnia 2020 r. do dnia 1 stycznia 2021 r. był okresem dni wolnych od pracy na mocy, odpowiednio, art. 1 decyzji Komisji z dnia 28 stycznia 2019 r. w sprawie dni wolnych od pracy w roku 2020 w instytucjach [Unii] (Dz.U. 2019, C 38, s. 4) oraz art. 1 decyzji Komisji z dnia 2 marca 2020 r. w sprawie dni wolnych od pracy w roku 2021 (Dz.U. 2020, C 69, s. 8). Ponadto, po złożeniu skargi do Komisji, Komisja mogła skontaktować się znacznie szybciej – i równolegle – z czterema potencjalnie właściwymi krajowymi organami ochrony konkurencji, czyli z organem austriackim, niemieckim, słoweńskim i szwedzkim, w celu ustalenia, czy mogły zostać osiągnięte progi właściwości wynikające z odpowiednich przepisów krajowych, co uczyniła, jak wynika z odpowiedzi na pisemne pytanie Sądu, dopiero w styczniu i lutym 2021 r.
- 238 W związku z tym, biorąc pod uwagę krótkość terminów przewidzianych w rozporządzeniu nr 139/2004, a w szczególności w art. 22 tego rozporządzenia, sam fakt, że Komisja wykazała się ciągłą aktywnością w prowadzeniu dochodzenia w sprawie w okresie od dnia 7 grudnia 2020 r. do dnia 19 lutego 2021 r., jak wynika z tabeli zamieszczonej w załączniku do odpowiedzi Komisji na pisemne pytanie Sądu, nie wystarczy, by uznać, że okres ten odpowiada rozsądnemu terminowi.
- 239 Z powyższego wynika, że wezwanie zostało wysłane w terminie, który nie był rozsądny.
- 240 W drugiej kolejności należy przypomnieć, że naruszenie zasady przestrzegania rozsądnego terminu uzasadnia stwierdzenie nieważności decyzji wydanej po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego w dziedzinie konkurencji jedynie w zakresie, w jakim pociąga ono za sobą również naruszenie prawa do obrony zainteresowanego przedsiębiorstwa. Natomiast jeżeli nie zostanie wykazane, że nadmierna przewlekłość miała wpływ na zdolność zainteresowanych przedsiębiorstw do skutecznej obrony, nieprzestrzeganie zasady rozsądnego terminu pozostaje bez wpływu na ważność tego postępowania administracyjnego (zob. podobnie wyroki: z dnia 21 września 2006 r., *Nederlandse Federatieve Vereniging voor de Groothandel op Elektrotechnisch Gebied/Komisja*, C-105/04 P, EU:C:2006:592, pkt 42, 43; z dnia 8 maja 2014 r., *Bolloré/Komisja*, C-414/12 P, niepublikowany, EU:C:2014:301, pkt 84, 85; z dnia 9 czerwca 2016 r., *PROAS/Komisja*, C-616/13 P, EU:C:2016:415, pkt 74), ale musi spotkać się z sankcją w postaci skargi o odszkodowanie wniesionej do Sądu (zob. podobnie wyrok z dnia 8 maja 2014 r., *Bolloré/Komisja*, C-414/12 P, niepublikowany, EU:C:2014:301, pkt 106, 109).
- 241 W niniejszej sprawie skarżąca twierdziła na rozprawie, że przekroczenie rozsądnego terminu spowodowało naruszenie jej prawa do obrony, w szczególności ze względu na to, że Komisja powinna była skontaktować się z zainteresowanymi przedsiębiorstwami i wysłuchać je w okresie

poprzedzającym wysłanie wezwania w celu umożliwienia im przedstawienia uwag i skorygowania pewnych istotnych błędów w ustaleniach faktycznych, co zostało odnotowane w protokole z rozprawy.

- 242 Jednakże te nieprecyzyjne wyjaśnienia nie mogą wystarczyć do wykazania naruszenia prawa do obrony skarżącej. W tym względzie Komisja słusznie podniosła na rozprawie, że z jednej strony wezwanie stanowiło jedynie akt przygotowawczy w ramach postępowania prowadzącego do wydania decyzji na podstawie art. 22 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 139/2004, a z drugiej strony zainteresowane przedsiębiorstwa mogły skutecznie przedstawić swoje uwagi przed jej wydaniem.
- 243 Po pierwsze bowiem, środki pośrednie, takie jak wezwanie, których cel ogranicza się do przygotowania decyzji końcowej, nie mają na celu wywołania wiążących skutków prawnych mogących naruszać interesy strony skarżącej, a tym samym nie mogą być dla niej niekorzystne odrębnie, w sytuacji gdy zarzucana niezgodność z prawem może zostać podniesiona w odniesieniu do decyzji końcowej, względem której stanowią one akt przygotowawczy, w związku z czym zgodnie z utrwalonym orzecnictwem środki takie nie podlegają zaskarżeniu (zob. podobnie wyrok z dnia 13 października 2011 r., Deutsche Post i Niemcy/Komisja, C-463/10 P i C-475/10 P, EU:C:2011:656, pkt 50–54 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 244 Ponadto skarżąca nie była w stanie w wystarczający sposób wyjaśnić, jakie zarzucane, a obecne już w wezwaniu, „istotne błędy w ustaleniach faktycznych” spowodowały wadliwość zaskarżonej decyzji i mogły zatem mieć decydujący wpływ na treść wniosku o odesłanie ACF. W zakresie, w jakim podnosi ona, że w pkt 26 wezwania błędnie stwierdzono, podobnie jak w zaskarżonej decyzji, że spółka Grail miała „rzeczywistych” konkurentów na rynku, wystarczy wskazać, iż ani wspomniane pismo, ani ten wniosek nie opierają się na takiej kwalifikacji. Wręcz przeciwnie, we wniosku o odesłanie uzasadniono istnienie znaczącego ryzyka naruszenia konkurencji w szczególności faktem, że z jednej strony „[w] sektorze badań służących wykrywaniu nowotworów [spółka Grail] będzie musiała stawić czoła obecności kilku podmiotów, które już wprowadziły na rynek swoje produkty [...] lub które przygotowują się do tego”, a z drugiej strony „nowy podmiot będzie miał możliwość ograniczenia lub zwiększenia dostępu do swoich NGS, ze szkodą dla potencjalnych konkurentów [spółki Grail] w sektorze badań przesiewowych w kierunku nowotworów”, a zatem – istnieniem potencjalnej konkurencji między spółką Grail a tymi podmiotami w przypadku realizacji rozpatrywanej koncentracji.
- 245 Po drugie, zważywszy, że to zaskarżone decyzje, a nie wezwanie są dla zainteresowanych przedsiębiorstw niekorzystne, te ostatnie miały prawo do bycia wysłuchanymi, które stanowi część prawa do obrony i które gwarantuje im możliwość użytecznego i skutecznego przedstawienia swojego stanowiska w toku postępowania administracyjnego prowadzącego do wydania tych decyzji (zob. podobnie wyrok z dnia 28 października 2021 r., Vialto Consulting/Komisja, C-650/19 P, EU:C:2021:879, pkt 121), ale nie na etapie poprzedzającym wysłanie wspomnianego pisma jako środka tymczasowego. Tymczasem skarżąca i spółka Grail nie zaprzeczają, że były w stanie przedstawić swoje uwagi przed wydaniem zaskarżonych decyzji, lecz ograniczają się do podniesienia okoliczności, że nie przyznano im tej możliwości dużo wcześniej. Bezsporne jest, że zainteresowane przedsiębiorstwa były poinformowane o wysłaniu wezwania w dniu 4 marca 2021 r. (zob. pkt 13 powyżej), czyli sześć dni roboczych przed upływem terminu przewidzianego w art. 22 ust. 1 akapit drugi tego rozporządzenia, w którym państwa członkowskie powinny złożyć wniosek o odesłanie. Pismem informacyjnym z dnia 11 marca 2021 r. Komisja poinformowała je również o wniosku o odesłanie (zob. pkt 15 powyżej), i przedstawiły one swoje uwagi w dniach 16 i 29 marca 2021 r. (zob. pkt 17 powyżej).

Zainteresowane przedsiębiorstwa były zatem poinformowane na długo przed wydaniem zaskarżonych decyzji, które nastąpiło w dniu 19 kwietnia 2021 r., i wielokrotnie miały okazję przedstawić swoje stanowisko w toku postępowania administracyjnego, które doprowadziło do wydania tych decyzji.

- 246 W tych okolicznościach argument dotyczący naruszenia prawa skarżącej do obrony należy oddalić.
- 247 W konsekwencji część drugą zarzutu drugiego należy uznać za bezzasadną, w związku z czym zarzut drugi należy oddalić w całości.
- 248 Podobnie należy oddalić wnioski z dnia 6 października i 6 grudnia 2021 r., w których skarżąca zwróciła się do Sądu o przyjęcie przez Sąd środków organizacji postępowania mających na celu uzyskanie informacji dotyczących, po pierwsze, korespondencji między Komisją a ACF, a także powzięcia przez Komisję wiadomości o rozpatrywanej koncentracji (pierwszy wniosek), a po drugie, dnia, w którym Komisja wymieniła po raz pierwszy tę koncentrację wobec Republiki Francuskiej, a także dokumentów, które odnosiły się do wspomnianej koncentracji, przekazanych przez Komisję państwom członkowskim (drugi wniosek).
- 249 Jak bowiem wynika z powyższych rozważań, Sąd, po pierwsze, mógł przeprowadzić kontrolę w odniesieniu do podnoszonego spóźnionego charakteru wniosku o odesłanie (zob. pkt 212–214 powyżej), na który powołano się w ramach części pierwszej zarzutu, a po drugie, był w stanie stwierdzić nierozsądny charakter terminu, w którym wysłano wezwanie (zob. pkt 228–239 powyżej), na który powołano się w ramach części drugiej zarzutu, na podstawie pism i dokumentów złożonych przez strony w toku postępowania, w szczególności z uwzględnieniem odpowiedzi Komisji na pisemne pytanie Sądu z dnia 11 listopada 2021 r. i uwag Republiki Francuskiej z dnia 6 grudnia 2021 r.
- 250 Ponadto należy przypomnieć, że wyłącznie do Sądu należy ocena ewentualnej konieczności uzupełnienia materiału dowodowego zgromadzonego w rozpatrywanych przez niego sprawach (zob. wyrok z dnia 26 stycznia 2017 r., Mamoli Robinetteria/Komisja, C-619/13 P, EU:C:2017:50, pkt 117 i przytoczone tam orzecznictwo; wyrok z dnia 12 listopada 2020 r., Fleig/ESDZ, C-446/19 P, niepublikowany, EU:C:2020:918, pkt 53).

W przedmiocie zarzutu trzeciego, dotyczącego naruszenia zasad ochrony uzasadnionych oczekiwań i pewności prawa

- 251 Skarżąca, popierana przez spółkę Grail, podnosi, że zaskarżone decyzje naruszają zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań i pewności prawa. Podnosi ona zasadniczo, że zgodnie z polityką Komisji obowiązującą w momencie, gdy zainteresowane przedsiębiorstwa uzgodniły rozpatrywaną koncentrację, Komisja nie uwzględniała wniosków o odesłanie w odniesieniu do koncentracji, które nie wchodziły w zakres stosowania krajowych przepisów w dziedzinie kontroli koncentracji. Z przemówienia wiceprzewodniczącej Komisji z dnia 11 września 2020 r. wynika, że polityka ta nadal obowiązywała aż do momentu jej zmiany poprzez opublikowanie nowych wytycznych w połowie 2021 r. Spółka Grail uważa, że dowodzi to, iż Komisja była świadoma znaczenia zmiany swojego podejścia, która była sprzeczna z opinią i zaleceniami International Competition Network (ICN) i Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD). Skarżąca i spółka Grail podkreślają jasny i bezwarunkowy charakter wspomnianego

przemówienia, w szczególności w odniesieniu do procesu i harmonogramu wdrażania nowej polityki dotyczącej odesłania. Ponadto skarżąca podnosi, że przyjęcie wytycznych dotyczących art. 22 nastąpiło po wysłaniu wezwania i bez konsultacji publicznych.

- 252 Komisja, popierana przez Republikę Grecką, uważa, że twierdzenia skarżącej dotyczące naruszenia zasady pewności prawa nie są poparte dowodami. Co się tyczy zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań, nie wykazała ona, że Komisja udzieliła dokładnych, bezwarunkowych i spójnych zapewnień, lecz ograniczyła się do niejasnego odesłania do rzekomej praktyki decyzyjnej. W szczególności Komisja wyraźnie potwierdziła w białej księdze z 2014 r., że państwa członkowskie mogą zwrócić się o odesłanie koncentracji nieobjętej ich przepisami krajowymi w dziedzinie kontroli koncentracji. Możliwość ta nie została wykluczona w żadnym oficjalnym dokumencie, a Komisja akceptowała już odesłanie takich koncentracji. Przemówienie wiceprzewodniczącej Komisji z dnia 11 września 2020 r. stanowi oświadczenie polityczne o charakterze ogólnym na temat przyszłej praktyki Komisji potwierdzające, że Komisja nie wykluczyła co do zasady badania takich koncentracji. Republika Francuska przypomina w szczególności, że podmioty gospodarcze nie mogą mieć uzasadnionych oczekiwań co do utrzymania sytuacji, która może ulec zmianie, oraz że Komisja zgodziła się na odesłanie rozpatrywanej koncentracji dopiero po opublikowaniu wytycznych dotyczących art. 22. Komisja dodaje, że nic nie stało na przeszkodzie skontaktowaniu się przez skarżącą z Komisją lub z krajowymi organami ochrony konkurencji. Ponadto skarżąca nie wykazała, że działała w oparciu o rzekome zapewnienia udzielone przez Komisję.
- 253 Na wstępie należy stwierdzić, że chociaż skarżąca powołuje się w ramach zarzutu trzeciego zarówno na zasadę pewności prawa, jak i na zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań, jej argumentacja odnosi się w rzeczywistości, jak stwierdza Komisja, wyłącznie do tej drugiej zasady.
- 254 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem uprawnienie do powołania się na zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań wymaga udzielenia zainteresowanemu przez właściwe organy Unii dokładnych, bezwarunkowych i spójnych zapewnień, pochodzących z uprawnionych i wiarygodnych źródeł (zob. wyrok z dnia 8 września 2020 r., Komisja i Rada/Carreras Sequeros i in., C-119/19 P i C-126/19 P, EU:C:2020:676, pkt 144 i przytoczone tam orzecznictwo). W istocie, prawo to przysługuje każdej jednostce znajdującej się w sytuacji, w której instytucja, organ lub jednostka organizacyjna Unii, udzielając konkretnych zapewnień, wzbudziły w niej uzasadnione nadzieje. Zapewnieniami takimi są, niezależnie od formy, w jakiej zostały przekazane, dokładne, bezwarunkowe i spójne informacje (zob. wyrok z dnia 13 czerwca 2013 r., HGA i in./Komisja, od C-630/11 P do C-633/11 P, EU:C:2013:387, pkt 132 i przytoczone tam orzecznictwo), pod warunkiem że są one zgodne z mającymi zastosowanie przepisami (zob. podobnie wyrok z dnia 19 grudnia 2019 r., Probelte/Komisja, T-67/18, EU:T:2019:873, pkt 109 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 255 W niniejszej sprawie, w celu wykazania domniemanej polityki, zgodnie z którą Komisja nie uwzględniała wniosków o odesłanie na podstawie art. 22 rozporządzenia nr 139/2004 w odniesieniu do koncentracji nieobjętych zakresem stosowania krajowych przepisów w dziedzinie kontroli koncentracji, skarżąca opiera się na pkt 5 wezwania, na pkt 94 zaskarżonej decyzji, na pkt 7 obwieszczenia w sprawie odsyłania oraz na przemówieniu wiceprzewodniczącej Komisji z dnia 11 września 2020 r. Spółka Grail powołuje się również na opinię i zalecenia ICN i OECD.

- 256 W pierwszej kolejności, co się tyczy tej opinii i tych zaleceń, wystarczy stwierdzić, że nie pochodzą one od administracji Unii i nie spełniają zatem przesłanek określonych w orzecznictwie przytoczonym w pkt 254 powyżej.
- 257 W drugiej kolejności, jeśli chodzi o dokumenty powołane przez skarżącą, należy przypomnieć, że w wezwaniu Komisja wstępnie uznała, iż rozpatrywana koncentracja może być przedmiotem odesłania na podstawie art. 22 ust. 1 rozporządzenia nr 139/2004 (zob. pkt 12 powyżej), które to stanowisko potwierdziła, uwzględniając wniosek o odesłanie ACF w zaskarżonej decyzji (zob. pkt 19 i 21–35 powyżej). Mając na względzie to stanowisko Komisji, przyjęte konkretnie w odniesieniu do rozpatrywanej koncentracji, skarżąca nie może powoływać się na te dokumenty w celu udowodnienia, że zostały jej udzielone konkretne zapewnienia o utrzymaniu domniemanej odmiennej polityki. Ponadto, zważywszy, że z jednej strony pkt 5 wezwania i pkt 94 zaskarżonej decyzji zawierają jedynie opis wcześniejszej sytuacji, i że z drugiej strony wspomniane dokumenty nie istniały jeszcze w chwili zawarcia porozumienia i planu połączenia, czyli w dniu 20 września 2020 r. (zob. pkt 7 powyżej), zainteresowane przedsiębiorstwa nie mogły oprzeć uzasadnionych oczekiwań na tych dokumentach.
- 258 Co się tyczy pkt 7 obwieszczenia w sprawie odsyłania, wskazano w nim, że „Komisja i państwa członkowskie zachowują znaczny zakres uznania przy podejmowaniu decyzji o odesłaniu transakcji objętych ich »pierwotną kompetencją« lub o wyrażeniu zgody na zbadanie transakcji, które do niej nie należą [...] na mocy art. 22 [rozporządzenia nr 139/2004]”.
- 259 Punkt ten ogranicza się zatem do podkreślenia, po pierwsze, szerokiego zakresu uznania, z którego korzysta Komisja w ramach polityki konkurencji (zob. podobnie wyrok z dnia 12 lipca 2018 r., Furukawa Electric/Komisja, T-444/14, niepublikowany, EU:T:2018:454, pkt 222 i przytoczone tam orzecznictwo), a po drugie, opisanego w pkt 153 powyżej podziału kompetencji między państwa członkowskie i Komisję. Natomiast żaden z tych dowodów nie potwierdza istnienia domniemanej polityki Komisji, na której opiera się skarżąca. Stwierdzenie to znajduje potwierdzenie w pkt 42–45 obwieszczenia w sprawie odsyłania, które należy interpretować, jak podnosi Republika Francuska, w związku z pkt 7 tego obwieszczenia i które szczegółowo przedstawiają istotne kryteria dotyczące odesłania na podstawie art. 22 rozporządzenia nr 139/2004, nie wspominając o takiej domniemanej praktyce.
- 260 W trzeciej kolejności, co się tyczy przemówienia wiceprzewodniczącej Komisji, należy przypomnieć, że przemówienie to dotyczyło „[p]rzyszłości kontroli koncentracji [Unii]” i zostało ogłoszone w ramach 24. corocznej konferencji na temat konkurencji Międzynarodowego Stowarzyszenia Prawników w dniu 11 września 2020 r. Bezsporne jest, że przemówienie to dotyczyło ogólnej polityki Komisji w dziedzinie koncentracji i nie wspomniano w nim o rozpatrywanej koncentracji, której porozumienie i plan połączenia zostały zawarte w terminie późniejszym, czyli w dniu 20 września 2020 r. (zob. pkt 7 powyżej). Wspomniane przemówienie nie mogło zatem zawierać dokładnych, bezwarunkowych i spójnych zapewnień co do zbadania tej koncentracji.
- 261 Jeśli chodzi o tę ogólną politykę, wiceprzewodnicząca Komisji niewątpliwie wskazała w przemówieniu z dnia 11 września 2020 r., że w przeszłości „Komisja stosowała praktykę polegającą na zniechęcaniu organów krajowych do odsyłania koncentracji, do zbadania których one same nie były właściwe”. Nie wynika z tego jednak, że odsyłanie takich koncentracji było co do zasady wykluczone, lecz – jak wynika z wyrażenia „zniechęcać” – że Komisja zamierzała jedynie przekonać państwa członkowskie do nieskładania wniosku o odesłanie w takiej sytuacji.

Jak twierdzi Komisja, wiceprzewodnicząca Komisji podkreśliła nawet, że „praktyka ta nigdy nie miała na celu uniemożliwienia [Komisji] prowadzenia spraw, które mogłyby poważnie zakłócić konkurencję na jednolitym rynku”.

- 262 Zakładając nawet, że zainteresowane przedsiębiorstwa mogą powoływać się na wspomnianą praktykę, Komisja mogła zatem jednak uznać, że rozpatrywana koncentracja może znacząco oddziaływać na konkurencję na rynku wewnętrznym, i z tego powodu wysłać wezwanie i uwzględnić wnioski o odesłanie oraz zająć się jej badaniem. W konsekwencji ogłoszenie w przemówieniu wiceprzewodniczącej Komisji „zmiany podejścia” w przyszłości i przybliżonego harmonogramu jego realizacji jest pozbawione znaczenia, a argumenty skarżącej i spółki Grail dotyczące nieposzanowania tej zapowiedzi należy oddalić jako nieistotne dla sprawy. To samo dotyczy argumentów opartych na okoliczności, że wytyczne dotyczące art. 22 zostały przyjęte po wysłaniu wezwania.
- 263 W związku z tym skarżąca, która nie twierdzi, że uzyskała jakiekolwiek dokładne, bezwarunkowe i spójne zapewnienia ze strony Komisji w odniesieniu do badania rozpatrywanej koncentracji, również nie wykazała istnienia takich zapewnień w stosunku do koncentracji, które nie wchodzi w zakres stosowania krajowych przepisów w dziedzinie kontroli koncentracji na płaszczyźnie ogólnej. Przeciwnie, jak podnoszą Komisja i Republika Francuska, z białej księgi z 2014 r. wynika, że artykuł ten ma zastosowanie do takich koncentracji (zob. przypis 45 do białej księgi z 2014 r.).
- 264 Ocenę tę potwierdza fakt, że Komisja uwzględniła niedawno, jak słusznie podnosi, wskazując na swoje decyzje z dnia 6 lutego 2018 r. (sprawa M.8788 – Apple/Shazam), z dnia 15 marca 2018 r. (sprawa M.8832 – Knauf/Armstrong), z dnia 26 września 2019 r. (sprawa M.9547 – Johnson & Johnson/Tachosil), oraz z dnia 2 kwietnia 2020 r. (sprawa M.9744 – Mastercard/Nets), szereg wniosków o przyłączenie się na podstawie art. 22 ust. 2 akapit drugi rozporządzenia nr 139/2004 pochodzących z państw członkowskich, których organy nie były właściwe na mocy ich przepisów krajowych w dziedzinie kontroli koncentracji, do zbadania koncentracji będących przedmiotem tych wniosków.
- 265 W każdym wypadku, zgodnie z orzecznictwem przypomnianym w pkt 254 powyżej, skarżąca nie może opierać się na dokumentach lub oświadczeniach, które – gdyby były interpretowane zgodnie z jej propozycją – miałyby na celu ograniczenie prawa państw członkowskich do wystąpienia z wnioskiem o odesłanie na podstawie art. 22 rozporządzenia nr 139/2004 na warunkach w nim określonych (zob. pkt 155 powyżej). Podobnie skoro z zarzutu pierwszego wynika, że zaskarżone decyzje były oparte na prawidłowej wykładni treści tego artykułu, skarżąca nie może powoływać się na zmianę praktyki decyzyjnej Komisji (zob. podobnie i analogicznie wyrok z dnia 8 lipca 2008 r., AC-Treuhand/Komisja, T-99/04, EU:T:2008:256, pkt 163).
- 266 Co za tym idzie, w świetle powyższych rozważań zarzut trzeci należy oddalić jako bezzasadny.
- 267 W konsekwencji, ponieważ żaden z zarzutów podniesionych przez skarżącą na poparcie jej skargi nie jest zasadny, skargę należy oddalić w całości.

W przedmiocie kosztów

- 268 Zgodnie z art. 134 § 1 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ skarżąca przegrała sprawę, należy – zgodnie z żądaniem Komisji – obciążyć ją kosztami postępowania.

- 269 Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania państwa członkowskie i instytucje, które przystąpiły do sprawy w charakterze interwenientów, pokrywają własne koszty. Paragraf 2 tego artykułu stanowi, że państwa będące stronami porozumienia EOG, inne niż państwa członkowskie, oraz Urząd Nadzoru EFTA, w przypadku gdy przystąpiły do sprawy w charakterze interwenientów, również pokrywają własne koszty. Zgodnie z § 3 wspomnianego artykułu Sąd może zdecydować, że interwenient niewymieniony w § 1 i 2 pokrywa własne koszty.
- 270 W konsekwencji Republika Grecka, Republika Francuska, Królestwo Niderlandów, Urząd Nadzoru EFTA i spółka Grail pokrywają własne koszty.

Z powyższych względów

SĄD (trzecia izba w składzie powiększonym)

orzeka, co następuje:

- 1) Skarga zostaje oddalona.
- 2) **Illumina, Inc. pokrywa, poza własnymi kosztami, koszty poniesione przez Komisję Europejską.**
- 3) **Republika Grecka, Republika Francuska, Królestwo Niderlandów, Urząd Nadzoru EFTA i Grail LLC pokrywają własne koszty.**

De Baere

Kreuschitz

Öberg

Mastroianni

Steinfatt

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 13 lipca 2022 r.

Podpisy

Spis treści

Ramy prawne	2
Okoliczności powstania sporu	7
W przedmiocie zainteresowanych przedsiębiorstw i rozpatrywanej koncentracji	7
W przedmiocie braku zgłoszenia	7
W przedmiocie wniosku o odesłanie do Komisji	7
W przedmiocie zaskarżonych decyzji	8
W przedmiocie poszanowania terminu 15 dni roboczych	8
W przedmiocie wpływu na handel między państwami członkowskimi i ryzyka znaczącego zakłócenia konkurencji	9
W przedmiocie zasadności odesłania	9
Przebieg postępowania i żądania stron	12
Co do prawa	14
W przedmiocie żądania pozbawienia spółki Grail statusu interwenienta	14
W przedmiocie dopuszczalności	15
Co do istoty	19
Streszczenie zarzutów dotyczących stwierdzenia nieważności	19
W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego braku właściwości Komisji	20
– W przedmiocie wykładni językowej	21
– W przedmiocie wykładni historycznej	22
– W przedmiocie wykładni kontekstualnej	27
– W przedmiocie wykładni celowościowej	30
– W przedmiocie pozostałych argumentów skarżącej i spółki Grail	32
W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego spóźnionego charakteru wniosku o odesłanie oraz, tytułem ewentualnym, naruszenia zasad pewności prawa i „dobrej administracji”	38
– W przedmiocie części pierwszej, dotyczącej spóźnionego charakteru wniosku o odesłanie	38

– W przedmiocie części drugiej, dotyczącej naruszenia zasad pewności prawa i „dobrej administracji”	44
W przedmiocie zarzutu trzeciego, dotyczącego naruszenia zasad ochrony uzasadnionych oczekiwań i pewności prawa	51
W przedmiocie kosztów	54