

**Raportul final al consilierului-auditor <sup>(1)</sup>****Cazul M.8181 – Merck/Sigma-Aldrich [articolul 14 alineatul (1) Procedura]**

(2022/C 134/04)

**I. INTRODUCERE**

1. Prezentul raport se referă la un proiect de decizie („proiectul de decizie”) în temeiul articolului 14 alineatul (1) din Regulamentul (CE) nr. 139/2004 al Consiliului <sup>(2)</sup> („Regulamentul privind concentrările economice”). Constatările proiectului de decizie arată că Sigma-Aldrich Corporation („Sigma”) a furnizat Comisiei, în mod intenționat sau din neglijență, informații incorecte și/sau care induc în eroare în cursul examinării achiziționării de către Merck KGaA („Merck”) a controlului exclusiv asupra Sigma în cazul M.7435 – Merck/Sigma Aldrich („examinarea concentrării”) <sup>(3)</sup>. Potrivit proiectului de decizie, Sigma a furnizat informații incorecte și/sau care induc în eroare în răspunsul său la două cereri de informații ale Comisiei, formulate în temeiul articolului 11 alineatul (2) din Regulamentul privind concentrările economice și în formularul final RM transmis în temeiul articolului 20 alineatul (1a) din Regulamentul (CE) nr. 802/2004 al Consiliului <sup>(4)</sup> („regulamentul de punere în aplicare”).

**II. CONTEXT**

2. La 15 iunie 2015, în urma examinării concentrării, Comisia a declarat achiziționarea de către Merck a societății Sigma ca fiind compatibilă cu piața internă, sub rezerva anumitor măsuri corective („decizia privind concentrarea”). Pachetul de măsuri corective aprobat prin decizia privind concentrarea a inclus cesionarea majorității activității Sigma privind solvenții și substanțele anorganice în SEE („activitatea cesionată”). Încheierea acordului dintre Merck și Sigma a fost condiționată de semnarea unui acord de vânzare a activității cesionate cu un cumpărător adecvat, aprobat de Comisie.
3. În perioada 19-20 octombrie 2015, Merck și Sigma au semnat un acord cu Honeywell International Inc. („Honeywell”) pentru vânzarea activității cesionate. Acest acord a inclus o listă cuprinzând anumite active care au fost excluse în mod explicit din sfera activității pe care Sigma urma să o vândă întreprinderii Honeywell („Lista activelor excluse”). Lista activelor excluse conținea o referință la o cerere de brevet intitulat „sistem de închidere pentru un recipient”, care era de fapt o referință la proiectul iCap al Sigma. iCap, un proiect dezvoltat în comun de Sigma și Metrohm AG, este un capac inteligent pentru recipiente, care asigură închiderea etanșă a recipientelor ce conțin substanțe chimice lichide și le conectează la instrumentele de titrare.
4. La 10 noiembrie 2015, Comisia a aprobat întreprinderea Honeywell drept cumpărător adecvat al activității cesionate, iar la 18 noiembrie 2015, Merck a finalizat achiziționarea Sigma. La 15 decembrie 2015, Honeywell a finalizat achiziția activității cesionate.
5. La 10 februarie 2016, mandatarul însărcinat cu monitorizarea numit în cazul M.7435 („mandatarul însărcinat cu monitorizarea”) a comunicat Direcției Generale Concurență („DG Concurență”) opinia Honeywell potrivit căreia iCap ar fi trebuit să fie inclus în activitatea cesionată. Potrivit Honeywell, iCap era extrem de important pentru viabilitatea activității cesionate și a fost inclus în mod necuvenit în lista activelor excluse.
6. La 29 iulie 2016, Comisia a informat Merck că erau în curs proceduri privind posibila furnizare de informații incorecte și/sau care induc în eroare de către Merck și Sigma în vederea unei eventuale aplicări a unor amenzi în temeiul articolului 14 alineatul (1) din Regulamentul privind concentrările economice.

<sup>(1)</sup> În temeiul articolelor 16 și 17 din Decizia 2011/695/UE a președintelui Comisiei Europene din 13 octombrie 2011 privind funcția și mandatul consilierului-auditor în anumite proceduri în domeniul concurenței, JO L 275, 20.10.2011, p. 29 („Decizia 2011/695/UE”).

<sup>(2)</sup> Regulamentul (CE) nr. 139/2004 al Consiliului din 20 ianuarie 2004 privind controlul concentrărilor economice între întreprinderi (JO L 24, 29.1.2004, p. 1).

<sup>(3)</sup> În prezentul raport, Sigma și Merck sunt denumite împreună „părțile”.

<sup>(4)</sup> Regulamentul (CE) nr. 802/2004 al Comisiei din 21 aprilie 2004 de punere în aplicare a Regulamentului (CE) nr. 139/2004 al Consiliului privind controlul concentrărilor economice între întreprinderi (JO L 133, 30.4.2004, p. 1).

### III. SOLICITĂRI DE APLICARE A SECRETULUI PROFESIONAL AL AVOCATULUI

7. La 14 octombrie 2016, Comisia a adoptat două decizii în temeiul articolului 11 alineatul (3) din Regulamentul privind concentrările economice, solicitând Merck și Sigma să furnizeze date din 2015 privind e-mailurile anumitor persoane din Merck și Sigma [„deciziile din octombrie în temeiul articolului 11 alineatul (3)”] <sup>(5)</sup>. Deși Merck și Sigma au furnizat anumite documente, răspunsul lor nu a fost considerat complet de Comisie, în special din cauza solicitărilor Merck și Sigma de aplicare a secretului profesional al avocatului (*legal professional privilege* – „LPP”), care au fost considerate prea ample. În consecință, la 1 decembrie 2016, Comisia a adoptat două noi decizii în temeiul articolului 11 alineatul (3) din Regulamentul privind concentrările economice, solicitând informațiile care nu fuseseră furnizate de Merck și Sigma ca răspuns la deciziile adoptate în temeiul articolului 11 alineatul (3) din octombrie [„deciziile din decembrie în temeiul articolului 11 alineatul (3)”] <sup>(6)</sup>. Merck și Sigma au furnizat răspunsuri la deciziile adoptate în temeiul articolului 11 alineatul (3) din decembrie 2016 și ianuarie 2017 și au transmis registre actualizate ale documentelor supuse secretului profesional al avocatului în februarie 2017, martie 2017, aprilie 2017 și iunie 2017.
8. Cu toate acestea, DG Concurență și Merck au avut în continuare divergențe cu privire la sfera solicitărilor Merck de aplicare a LPP și, prin urmare, la 30 august 2017, Merck a solicitat consilierului-auditor să examineze, în temeiul articolului 4 alineatul (2) litera (a) din Decizia 2011/695/UE, afirmațiile sale potrivit cărora anumite documente solicitate de Comisie în contextul procedurilor prevăzute la articolul 14 alineatul (1) din Regulamentul privind concentrările economice (denumite în continuare „documentele contestate”) sunt acoperite de LPP. Merck a transmis documentele contestate consilierului-auditor într-un format securizat în mod acceptabil la 7 noiembrie 2017 <sup>(7)</sup>.
9. Cei doi consilieri-auditori în funcție la momentul respectiv au decis că unul dintre aceștia, dl Stragier, va acționa în calitate de consilier-auditor pentru cererea formulată de Merck în temeiul articolului 4 alineatul (2) litera (a) din Decizia 2011/695/UE și că celălalt, dl Wils, va acționa în calitate de consilier-auditor în toate celelalte scopuri în cazul M.8181 și că acesta din urmă nu va avea acces la documentele contestate.
10. La 1 august 2018, în temeiul articolului 4 alineatul (2) litera (a) din Decizia 2011/695/UE, consilierul-auditor a transmis opinia sa preliminară cu privire la caracterul privilegiat al anumitor documente ale Merck directorului responsabil pentru acest caz și Merck. Opinia preliminară a fost, în esență, că argumentele generale ale Merck erau, în mare măsură, eronate sau exagerate și că modul inadecvat în care au fost prezentate numeroasele sale solicitări specifice însemna că acestea nu puteau fi acceptate în continuare pe baza cererii formulate de Merck în august 2017. La 8 septembrie 2018, Merck a răspuns la opinia preliminară, contestând constatările acesteia, dar încurajându-l pe consilierul-auditor să propună măsuri adecvate pentru a promova o „soluționare reciproc acceptabilă” a acestei chestiuni, în conformitate cu articolul 4 alineatul (2) litera (a) din Decizia 2011/695/UE. La 16 octombrie 2018, consilierul-auditor a prezidat o reuniune între DG Concurență și Merck, în cadrul căreia au fost discutate soluții la problema documentelor contestate.
11. La 9 noiembrie 2018, Merck a convenit asupra unui protocol care să permită DG Concurență să aibă acces la documentele contestate într-o cameră de date („protocolul”). La 23 noiembrie 2018, în urma unei analize efectuate în conformitate cu procedura descrisă în protocol, DG Concurență a identificat anumite documente pe care dorea să se bazeze în investigația sa și a invitat Merck să renunțe la solicitările sale privind LPP cu privire la aceste documente. Merck a acceptat să renunțe la solicitările sale cu privire la unele dintre documente, dar nu și cu privire la altele. La 2 mai 2019, membrii echipei responsabile de caz din cadrul DG Concurență au participat la o întâlnire cu consilierul juridic al Merck, în cursul căreia echipa responsabilă de caz a luat act de documentele cu privire la care Merck solicita în continuare aplicarea LPP. Aceste note au fost adăugate la dosarul Comisiei în prezentul caz numai în scopul unei eventuale proceduri de respingere a solicitărilor privind aplicarea LPP cu privire la aceste documente specifice <sup>(8)</sup>.

<sup>(5)</sup> C(2016) 6772 (final) (Merck), C(2016) 6771 final (Sigma).

<sup>(6)</sup> C(2016) 8202 (final) (Merck), C(2016) 8210 (final) (Sigma).

<sup>(7)</sup> Merck a solicitat inițial consilierului-auditor să examineze solicitările Merck privind aplicarea LPP în peste 9 635 de documente, dar numărul acestora a fost redus ulterior la 7 980 de documente în urma observațiilor inițiale ale consilierului-auditor cu privire la domeniul de aplicare al LPP în temeiul dreptului Uniunii.

<sup>(8)</sup> În temeiul protocolului, Comisia putea decide să inițieze proceduri de respingere a solicitărilor Merck privind aplicarea LPP cu privire la anumite documente, în cazul în care Merck își menținea solicitările cu privire la documente care, în opinia Comisiei, nu ar fi acoperite de LPP. Decizia 2011/695/UE nu conferă consilierului-auditor competențe decizionale în ceea ce privește solicitările privind aplicarea LPP, ci doar capacitatea de a formula o recomandare motivată adresată membrului competent al Comisiei, fără a dezvălui conținutul potențial privilegiat al documentului. Având în vedere acordul dintre DG Concurență și Merck, nu a fost necesară o astfel de recomandare din partea consilierului-auditor.

#### IV. COMUNICAREA PRIVIND OBJECȚIUNILE ȘI PRIMA AUDIERE

12. La 7 iulie 2017, Comisia a adresat Merck și Sigma o comunicare privind obiecțiunile („CO”) și a acordat acces la dosar la 10 iulie 2017. În CO, Comisia a concluzionat, cu titlu preliminar, că, în cursul examinării concentrării, atât Merck, cât și Sigma au încălcat articolul 14 alineatul (1) din Regulamentul privind concentrările economice prin faptul că, în mod intenționat (în cazul Sigma) sau cel puțin din neglijență (în cazul Merck), au furnizat Comisiei informații incorecte și/sau care induc în eroare.
13. Termenul inițial de transmitere a observațiilor de către părți, și anume 31 august 2017, a fost prelungit în mai multe rânduri, în primul rând pentru a permite Comisiei să stabilească o serie de amenzi posibile, care ar putea fi impuse părților în cazul în care acestea ar încheia un acord de cooperare. La 30 aprilie 2018, părțile au informat DG Concurență că nu sunt dispuse să încheie un acord de cooperare în condițiile propuse de Comisie. Părțile și-au prezentat observațiile scrise la CO („răspunsul la CO”) în aceeași zi și au formulat o cerere de acces suplimentar la dosar.
14. În urma cererii de acces suplimentar la dosar, DG Concurență a furnizat părților, în mod continuu, o serie de documente suplimentare. Ultimele documente nesoluționate au fost trimise părților la 5 octombrie 2018.
15. În răspunsul la CO, părțile au solicitat posibilitatea de a-și dezvolta argumentele în cadrul unei audieri. Audierea („prima audiere”) a avut loc la 11 septembrie 2018.
16. La 12 noiembrie 2018, părțile au furnizat un răspuns suplimentar la CO, incluzând în special observațiile lor în urma accesului suplimentar la dosar.

#### V. COMUNICAREA SUPPLEMENTARĂ PRIVIND OBJECȚIUNILE ȘI A DOUA AUDIERE

17. La 30 iunie 2020, Comisia a adoptat o comunicare suplimentară privind obiecțiunile („CSO”) împotriva Sigma. CSO a înlocuit în totalitate CO și nu a menținut afirmațiile din CO referitoare la Merck.
18. În CSO, Comisia a concluzionat, cu titlu preliminar, că, prin faptul că nu a comunicat Comisiei existența iCap în cursul examinării concentrării, Sigma, în mod intenționat sau cel puțin din neglijență, a furnizat informații incorecte și/sau care induc în eroare: (a) în sensul articolului 14 alineatul (1) litera (b) din Regulamentul privind concentrările economice, în răspunsurile sale la două cereri ale Comisiei, formulate în temeiul articolului 11 alineatul (2) din Regulamentul privind concentrările economice și (b) în sensul articolului 14 alineatul (1) litera (a) din Regulamentul privind concentrările economice, printr-o transmitere de informații și documente în formularul RM prevăzut în anexa IV la Regulamentul de punere în aplicare.
19. Sigma a primit acces la dosar la 7 iulie 2020 și și-a prezentat observațiile scrise la CSO la 15 septembrie 2020 („răspunsul la CSO”), în termenul (prelungit) specificat de DG Concurență.
20. În răspunsul la CSO, Sigma a solicitat posibilitatea de a-și prezenta argumentele în cadrul unei audieri. Această audiere („a doua audiere”) a avut loc la 13 noiembrie 2020 <sup>(9)</sup>.

#### VI. SOLICITĂRILE SIGMA REFERITOARE LA LIPSA IMPARȚIALITĂȚII

##### VI.1. Argumentele Sigma

21. Atât în cadrul primei audieri, cât și în cadrul celei de a doua audieri, precum și în răspunsul la CO <sup>(10)</sup> și în răspunsul la CSO <sup>(11)</sup>, Sigma (și Merck) au susținut că organizarea investigației în cazul M.8181 a fost predispusă la părtinire și, prin urmare, a încălcat principiile imparțialității și buneii administrări. Potrivit Sigma, problema părtinirii apare din cauza circumstanțelor specifice ale cazului, care implică faptul că Sigma a furnizat informații care induc în

<sup>(9)</sup> Din cauza actualei pandemii de coronavirus, a doua audiere s-a desfășurat de la distanță, prin videoconferință criptată securizată, precum și prin intermediul unei săli de audiere virtuale, protejată prin parolă (transmisă în direct pe internet) pentru persoanele care nu trebuiau să ia cuvântul în cadrul celei de a doua audieri.

<sup>(10)</sup> Răspunsul la CO, punctele 147, 148 și 322.

<sup>(11)</sup> Răspunsul CSO, punctele 284 – 294.

eroare echipa responsabilă de caz în cursul examinării concentrării, precum și faptul că aceste afirmații sunt investigate de aceeași echipă responsabilă de caz care este „victima” presupusului comportament care induce în eroare <sup>(12)</sup>. În răspunsul la CSO, Sigma, făcând trimitere la jurisprudența Curții de Justiție („Curtea”) și a Curții Europene a Drepturilor Omului („CEDO”) privind imparțialitatea <sup>(13)</sup>, a susținut că investigația din prezenta procedură a fost organizată astfel încât să dea „impresia puternică că investigația nu a fost imparțială din motive obiective”. Sigma a susținut, de asemenea, că anumite aspecte ale investigației sugerează că este posibil ca echipa responsabilă de caz „să nu fi fost complet imparțială din motive subiective”. În susținerea argumentelor sale, Sigma a prezentat o serie de argumente de fapt pe care le-a susținut în sprijinul opiniei sale potrivit căreia instrumentarea cauzei de către Comisie este lipsită de imparțialitate, inclusiv următoarele:

- a. Includerea în CO a unei trimeri la un e-mail intern din partea consilierului intern al Sigma cu privire la faptul că responsabilul de caz „este neînduplecat” <sup>(14)</sup>, fără ca acest lucru să fie în mod clar legat de fondul cauzei <sup>(15)</sup> <sup>(16)</sup>.
- b. Comunicatul de presă al Comisiei din 6 iulie 2017 anunța adoptarea unei CO <sup>(17)</sup>, care includea o declarație potrivit căreia „[iCap] era strâns legat de activitatea cesionată și avea potențialul de a crește substanțial vânzările. Prin neincluderea acestuia, viabilitatea activității cesionate a fost afectată”. Potrivit Sigma, textul comunicatului de presă era inadecvat, deoarece „a stabilit concluzii ferme cu privire la rolul iCap în activitatea cesionată și nu a acordat Sigma (și, la momentul respectiv, Merck) prezumția de nevinovăție care se impunea” <sup>(18)</sup>.
- c. În CO, echipa responsabilă de caz a arătat o „dorință nejustificată de a se baza pe dovezi în sprijinul concluziilor sale la prima vedere”, inclusiv bazându-se în mod nejustificat pe observațiile prezentate de Honeywell <sup>(19)</sup>. În aceeași ordine de idei, în CSO (potrivit Sigma), de asemenea, echipa responsabilă de caz „a calificat eronat documentele și rezultatele testelor de piață în ceea ce privește presupusa importanță a C&D” <sup>(20)</sup>.
- d. Echipa responsabilă de caz, cu toate că (potrivit Sigma) a recunoscut inițial că textul clar al angajamentelor și lista de active excluse din acordul de vânzare-cumpărare dintre Merck și Honeywell <sup>(21)</sup> nu au oferit prea multă flexibilitate pentru o investigație, a informat totuși Honeywell că „va vedea ce se poate face” <sup>(22)</sup>.
- e. CSO implică un „standard dublu al nivelului de diligență pe care este de așteptat să îl demonstreze diferiții actori în procesul de examinare a concentrărilor” <sup>(23)</sup>. Sigma susține că, deși, pe de o parte, prin CSO se urmărește tragerea la răspundere cvasipenală a întreprinderii Sigma pentru nedeazăluirea informațiilor privind iCap, pe de altă parte, prin CSO nu se preconizează ca echipa responsabilă de caz (sau mandatarul însărcinat cu monitorizarea) să fi observat o trimitere la iCap în lista activelor excluse.

<sup>(12)</sup> Răspunsul CSO, punctul 286.

<sup>(13)</sup> La punctul 5.1 din răspunsul la CSO și în cursul celei de a doua audieri, Sigma a făcut trimitere la hotărârea în cauza Ziegler/Comisia, C-439/11 P, EU:C:2011:815 („Ziegler”), punctul 155; Hotărârea din cauza Spania/Consiliul Uniunii Europene, C-521/15, EU:C:2017:982 („Spania/Consiliul”), punctul 91; Hotărârea din cauza Padovani/Italia, 13396/87, 26 februarie 1993, punctul 25; Hotărârea din cauza Grande Stevens și alții/Italia, 18640/10, 4 martie 2014, punctul 137 și cauza Toziczka/Polonia, 29995/08, 24 iulie 2012, punctul 36. În cadrul celei de a doua audieri, Sigma a făcut, de asemenea, referire la recenta hotărâre în cauza August Wolff și Remedia/Comisia, C-680/16 P, EU:C:2019:257 („August Wolff”). La punctul 282 din răspunsul la CSO și în cursul celei de a doua audieri, Sigma a citat, de asemenea, o serie de hotărâri ale instanțelor din Anglia și Țara Galilor sau din Regatul Unit, dar nu a explicat motivele pentru care acestea erau relevante pentru interpretarea dreptului Uniunii.

<sup>(14)</sup> CO, nota de subsol 351.

<sup>(15)</sup> Răspunsul CSO, punctul 290.

<sup>(16)</sup> După cum o confirmă răspunsul la CSO, această trimitere a fost eliminată din CSO.

<sup>(17)</sup> Comunicatul de presă al Comisiei din 6 iulie 2017 intitulat „Comisia susține că Merck și Sigma-Aldrich, General Electric și Canon au încălcat normele UE de procedură privind concentrările economice” IP/17/1924 („comunicatul de presă”).

<sup>(18)</sup> Răspunsul la CSO, punctul 292 litera (a).

<sup>(19)</sup> De exemplu, la punctul 292 litera (e) din răspunsul la CSO, Sigma afirmă că, „[i]n primăvara anului 2016, echipa responsabilă de caz a acceptat inițial ideea Honeywell potrivit căreia iCap era un proiect esențial, ceea ce a complicat cazul în etapa comunicării privind obiecțiunile din 6 iulie 2017 și continuă să îl complice în prezent. [...]”.

<sup>(20)</sup> Răspunsul la CSO, punctul 292 litera (c).

<sup>(21)</sup> Lista activelor excluse cuprindea o serie de active destinate a fi excluse din sfera activității vândute către Honeywell. Brevetul referitor la iCap a fost inclus în această listă de active excluse.

<sup>(22)</sup> Răspunsul la CSO, punctul 292 litera (d).

<sup>(23)</sup> Răspunsul CSO, punctul 293.

22. În cele din urmă, Sigma a susținut că procedurile actuale diferă de cele din cazul *GE/LM Wind* <sup>(24)</sup>, în care consilierul-auditor, în raportul său final <sup>(25)</sup>, a respins argumentele General Electric potrivit cărora o investigație similară (și *anume*, una în care echipa responsabilă de caz era responsabilă atât pentru procedura de autorizare, cât și pentru investigația privind informațiile care induc în eroare) a creat aparența unei atitudini părtinitoare <sup>(26)</sup>. În raportul final privind *GE/LM Wind*, consilierul-auditor a concluzionat că afirmațiile General Electric privind atitudinea părtinitoare din motive obiective nu sunt convingătoare, în special pentru că acestea au trecut cu vederea: „(i) faptul că o decizie finală în această procedură nu este luată de echipa responsabilă de caz, ci de Comisie, în calitate de instituție, acționând prin intermediul colegiului, la încheierea unei proceduri care implică numeroși actori în afară de echipa responsabilă de caz și (ii) sistemul intern de control și echilibru asociat din procedura de aplicare a articolului 14 din Regulamentul privind concentrările economice” <sup>(27)</sup>. Potrivit Sigma, prezenta procedură diferă de cele din cazul *GE/LM Wind*, deoarece (a) elementele de probă demonstrează că deschiderea investigației a dat naștere aparenței unei atitudini părtinitoare; (b) Sigma (spre deosebire de General Electric) și-a exprimat îngrijorarea cu privire la atitudinea părtinitoare în cursul primei audieri; și (c) implicarea a „numeroși actori” în procedură nu atenuează aparența unei atitudini părtinitoare, întrucât investigația în cazul M.8181 a fost „condusă de la început” de echipa responsabilă de caz. În opinia Sigma, implicarea ierarhiei Comisiei în aprobarea deciziei finale ar putea remedia cazurile evidente de părtinire, dar nu este o garanție suficientă atunci când configurația generală a cazului este afectată de atitudinea părtinitoare din motive obiective. Potrivit Sigma, niciunul dintre „numeroșii actori” implicați în procedură nu a efectuat o analiză detaliată a faptelor și a documentelor pentru a-și forma o opinie independentă și informată, aceștia trebuind să se bazeze pe informațiile care le-au fost prezentate de echipa responsabilă de caz.

## VI.2. Examinarea argumentelor Sigma

### VI.2.1. Principii generale

23. Trebuie amintit mai întâi că, potrivit afirmațiilor constante ale Curții, Comisia nu este o instanță sau un tribunal în sensul articolului 6 din Convenția europeană a drepturilor omului și al articolului 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene („carta”) <sup>(28)</sup>. Curtea a mai afirmat că sistemul de control al Uniunii este compatibil cu articolul 6 din Convenția europeană a drepturilor omului și cu articolul 47 din cartă <sup>(29)</sup>.
24. Având în vedere cele de mai sus, reiese că jurisprudența CEDO citată de Sigma (menționată la nota de subsol 14 de mai sus) nu este direct relevantă în acest context, întrucât se referă la cerința de imparțialitate din partea instanțelor. Nici trimiterea făcută de Sigma la *Ziegler* nu susține poziția sa: în această cauză, Curtea a constatat că, din moment ce deciziile Comisiei sunt supuse controlului sistemului judiciar al Uniunii Europene, iar dreptul Uniunii prevede un sistem care să permită instanțelor să controleze deciziile Comisiei, aceasta din urmă nu putea fi considerată în același timp „victimă” a unei încălcări și „judecător” care sancționează încălcarea respectivă <sup>(30)</sup>.
25. Desigur, aceasta nu înseamnă că Comisia (în calitate de organ administrativ) este scutită de obligația de a acționa cu imparțialitate. Dimpotrivă, dreptul la bună administrare, astfel cum este consacrat la articolul 41 din cartă, prevede că orice persoană are dreptul de a beneficia de un tratament imparțial în ceea ce privește problemele sale. În această privință, devine relevant să se examineze dacă, în speță, Comisia a acționat în mod imparțial. Astfel cum reiese din jurisprudența Curții, cerința de imparțialitate cuprinde atât elemente subiective, cât și obiective <sup>(31)</sup>.

### VI.2.2. Considerații privind imparțialitatea din motive subiective

26. Argumentele Sigma cu privire la imparțialitatea din motive subiective nu sunt deosebit de convingătoare și, din motivele descrise mai jos, orice argument privind părtinirea efectivă din partea echipei responsabile de caz devine mai puțin relevant atunci când procesul decizional al Comisiei este luat în considerare pe deplin.

<sup>(24)</sup> Cazul M.8436 – *General Electric Company/LM Wind Power Holding* [procedura prevăzută la articolul 14 alineatul (1)].

<sup>(25)</sup> Raportul final al consilierului-auditor – *General Electric Company/LM Wind Power Holding* (articolul 14), 2020/C 24/05, JO C 24, 24.1.2020, p. 7-11 („raportul final *GE/LM Wind*”).

<sup>(26)</sup> Răspunsul CSO, punctele 295-302.

<sup>(27)</sup> Raportul final *GE/LM Wind*, punctul 17.

<sup>(28)</sup> A se vedea hotărârea în cauza *Musique Diffusion française și alții/Comisia*, cauzele conexate C-100/80-103/80, EU:C:1983:158 punctul 7.

<sup>(29)</sup> A se vedea hotărârea în cauza *Otis/Comisia*, C-199/11, EU:C:2012:684, punctele 56-64 și hotărârea în cauza *Chalkor/Comisia*, C-386/10 P, EU:C:2011:815, punctul 67.

<sup>(30)</sup> A se vedea hotărârea în cauza *Ziegler*, punctul 159.

<sup>(31)</sup> A se vedea hotărârea în cauza *Ziegler*, punctul 155, hotărârea în cauza *Gorostiaga Atxalandabaso/Parlamentul*, C-308/07 P, EU:C:2009:103, punctul 46, Avizul AG Kokott în cauza *Spania/Consiliul*, C-521/15, EU:C:2017:420, punctele 97-115.

27. În ceea ce privește comunicatul de presă, chiar dacă o parte din formulare poate fi criticată (în sensul că ar fi putut da impresia că Comisia a emis o opinie prematură privind evaluarea anumitor fapte), plângerea Sigma nu este, în cele din urmă, convingătoare, întrucât, potrivit comunicatului de presă, concluziile CO erau preliminare <sup>(32)</sup>. Caracterul preliminar al poziției Comisiei la momentul comunicatului de presă și existența „*prezumției de nevinovăție*” sunt, de fapt, ilustrate perfect de faptul că Merck, deși destinatară a CO, nu este destinatară a proiectului de decizie.
28. În ceea ce privește argumentul Sigma potrivit căruia Comisia ar fi dorit în mod nejustificat să utilizeze elemente de probă în sprijinul concluziilor sale la prima vedere, Sigma pare să conteste pur și simplu utilizarea în CO și CSO a unor elemente de probă incorecte (în opinia sa) ca dovadă a „*entuziasmului*” și a părtinirii echipei responsabile de caz. Cu toate acestea, esența unei comunicări privind obiecțiunile este de a oferi părților posibilitatea de a prezenta observații cu privire la cazul Comisiei, inclusiv cu privire la utilizarea elementelor de probă. Afirmatia potrivit căreia Comisia a utilizat în mod incorect elementele de probă nu poate, ca atare, să constituie o dovadă de părtinire. Chiar dacă Sigma ar fi îndreptățită să afirme că Comisia a interpretat în mod eronat anumite elemente de probă, aceasta nu demonstrează, în sine, atitudinea părtinitoare, ci, în cel mai rău caz, ar putea trăda o înțelegere deficitară a unui document <sup>(33)</sup>.
29. Argumentul Sigma referitor la „standardele duble”, astfel cum este prezentat la punctul 21(e) de mai sus, nu este nici el convingător, întrucât problema în discuție în cazul M.8181 este dacă Sigma a furnizat Comisiei, în mod intenționat sau din neglijență, informații incorecte și/sau care induc în eroare. Faptul că echipa responsabilă de caz ar fi putut sau nu ar fi putut să identifice existența iCap în lista activelor excluse nu este relevant pentru constatarea unei încălcări, iar Sigma nu explică motivele pentru care aceasta ar conduce la o atitudine părtinitoare în cadrul investigației. În plus, Sigma nu explică motivul pentru care standardul de diligență al Comisiei în îndeplinirea sarcinilor sale în speță ar trebui aliniat la cel al Sigma în împrejurările care au determinat prezentul caz, în care asimetria informațiilor dintre Sigma și Comisie a fost deosebit de pronunțată <sup>(34)</sup>.
30. În orice caz, chiar admitând că Sigma a dat dovadă de o atitudine părtinitoare din motive subiective din partea unuia sau a mai multor membri ai echipei responsabile de caz, acest lucru nu ar fi suficient pentru a demonstra că Comisia, în calitate de instituție, a avut o atitudine părtinitoare în mod subiectiv, astfel cum pare să sugereze Sigma <sup>(35)</sup>.

#### VI.2.3. Considerații privind imparțialitatea din motive obiective

31. Curtea a precizat în mod repetat că exercitarea de către Comisie, în calitate de organ administrativ, atât a funcției de examinare, cât și a celei de sancționare nu constituie o încălcare a acestei cerințe de imparțialitate, întrucât deciziile sale sunt supuse controlului instanței Uniunii <sup>(36)</sup>. Esența prezentei cauze este dacă situația de fapt din prezenta procedură este oarecum diferită de alte cauze de drept al concurenței în care Comisia acționează atât în calitate de investigator, cât și în calitate de factor de decizie sau dacă există „*garanții suficiente pentru a exclude [...] orice bănuială legitimă [cu privire la părtinire]*” <sup>(37)</sup>.
32. De la bun început, ar trebui reamintit faptul că, deși echipa responsabilă de caz are, fără îndoială, o funcție importantă în procesul de investigare, aceasta nu decide cu privire la rezultatul cazului: această sarcină este îndeplinită de colegiul comisarilor <sup>(38)</sup>. În plus, o acuzație de atitudine părtinitoare de acest tip ignoră sistemul de

<sup>(32)</sup> Mai precis, potrivit comunicatului de presă „Comisia a informat întreprinderea germană Merck KGaA și Sigma-Aldrich cu privire la **concluzia sa preliminară** că întreprinderile au furnizat informații incorecte sau care induc în eroare în contextul achiziționării Sigma-Aldrich de către Merck. [...] **Concluzia preliminară** a Comisiei este că Merck și Sigma-Aldrich nu au furnizat Comisiei informații importante cu privire la un proiect de inovare cu relevanță pentru anumite substanțe chimice de laborator aflate în centrul analizei Comisiei.” (adnotarea noastră).

<sup>(33)</sup> A se vedea, prin analogie, hotărârea în cauza JCB Service/Comisia, T-67/01, EU:T:2004:3, punctul 55.

<sup>(34)</sup> Argumentul Sigma potrivit căruia Comisia ar fi trebuit să observe menționarea iCap în lista activelor excluse nu are, în niciun caz, legătură cu faptele care pot da naștere unei încălcări în temeiul articolului 14 alineatul (1) din Regulamentul privind concentrările economice. Chiar dacă Comisia ar fi observat că iCap era menționat în lista activelor excluse, acest lucru nu ar fi avut nicio influență asupra posibilității ca Sigma să fi furnizat din neglijență sau în mod intenționat informații incorecte și/sau care induc în eroare în cursul examinării concentrării.

<sup>(35)</sup> A se vedea, prin analogie, hotărârea în cauza ABB Asea Brown Boveri/Comisia, T-31/99, EU:T:2002:77, punctul 104.

<sup>(36)</sup> A se vedea hotărârea în cauza Bollere/Comisia, T-372/10, EU:T:2012:325, punctul 66, și hotărârea în cauza Enso Española/Comisia, T-348/94, EU:T:1998:102, punctele 56-64.

<sup>(37)</sup> A se vedea hotărârea în cauza Ziegler, punctul 155.

<sup>(38)</sup> A se vedea, prin analogie, hotărârea în cauza Chronopost SA/Comisia, C-341/06, EU:C:2007:20, punctul 54.

control și echilibru instituit în cadrul procedurilor decizionale interne ale Comisiei. Adoptarea oricărei decizii necesită implicarea mai multor actori <sup>(39)</sup>. Argumentul Sigma potrivit căruia numeroșii actori implicați în procesul decizional nu constituiau o „garanție suficientă”, întrucât aceștia „nu efectuaseră o examinare detaliată a faptelor și a documentelor pentru a-și forma o opinie independentă și informată în cauză”, nu este credibil în speță. Implicarea acestor actori a avut un rol esențial în reducerea domeniului de aplicare al cazului Comisiei, întrucât CSO nu a abordat (contrar CO) nicio obiecție față de Merck și a oferit Sigma posibilitatea de a-și prezenta argumentele în cadrul celei de a doua audieri. Sigma însăși a recunoscut eficacitatea procesului de audiere în cursul observațiilor din cadrul celei de a doua audieri <sup>(40)</sup>, ceea ce ar indica faptul că opinia Sigma este că audierea oferă un forum eficient pentru ca părțile să își prezinte cazul unui public mai larg decât echipa responsabilă de caz, ceea ce poate conduce la restrângerea domeniului de aplicare al unui caz sau chiar la abandonarea completă a acestuia.

33. Nici hotărârile din cauzele Spania/Consiliul și August Wolff (citate de Sigma în cursul celei de a doua audieri și/sau în răspunsul la CSO) nu susțin argumentele Sigma. În cauza Spania/Consiliul, Spania a contestat o decizie a Consiliului prin care acesta din urmă îi impusese o amendă pentru denaturarea datelor privind deficitul, în urma unei investigații și a unei recomandări din partea Comisiei. Potrivit Spaniei, Comisia încălcăse cerința imparțialității obiective prin faptul că încredințase desfășurarea investigației în cauză în mare parte aceleiași echipe care participase la vizitele de rutină anterioare și la evaluările pentru verificarea calității anumitor date (inclusiv a datelor privind deficitul) furnizate de Spania înainte de începerea procedurii relevante. Respingând argumentele Spaniei potrivit cărora imparțialitatea obiectivă a fost încălcată, Curtea a observat, în primul rând, că investigația care a condus la recomandarea Comisiei de a impune o amendă, precum și vizitele și evaluările calității datelor privind deficitul și a altor date se înscriu în cadre juridice separate și au scopuri diferite <sup>(41)</sup>. Prin urmare, vizitele prealabile și evaluările calității datelor nu au influențat prematur, în sine, opinia care putea fi reținută de Comisie cu privire la existența unor denaturări ale aceluiași date <sup>(42)</sup>. În al doilea rând, Curtea a arătat că regulamentele relevante nu confereau unui anumit departament <sup>(43)</sup> al Comisiei competența de a decide deschiderea procedurii de investigare, nici responsabilitatea desfășurării investigației, nici competența de a prezenta Consiliului recomandarea necesară la încheierea acesteia. Această competență a fost conferită Comisiei, o instituție care acționează în calitate de organism colegial. În consecință, Curtea a constatat că rolul atribuit personalului Comisiei în cadrul procedurii de investigare nu putea fi considerat „decisiv” nici pentru desfășurarea, nici pentru rezultatul acestei proceduri <sup>(44)</sup>.
34. În cauza August Wolff, Curtea, aplicând considerații similare celor din cauza Spania/Consiliul, a concluzionat că cerința imparțialității din motive obiective nu este îndeplinită în ceea ce privește procedura atacată. Cauza August Wolff a vizat sesizarea de către autoritatea germană competentă (BfArM) a Comitetului pentru medicamente de uz uman („Comitetul”) cu privire la refuzul autorizației de introducere pe piață a unui anumit medicament. Problema încălcării imparțialității din motive obiective a apărut deoarece Comitetul a numit un raportor principal din Germania pentru a-și elabora avizul, acest raportor fiind, de asemenea, angajat al BfArM. La momentul sesizării comitetului, BfArM se afla în litigiu cu recurențele cu privire la refuzul său de a reînnoi autorizația de introducere pe piață a medicamentului în cauză. Curtea a considerat următorii factori ca fiind relevanți pentru analiza sa

<sup>(39)</sup> Printre actorii relevanți (alții decât echipa responsabilă de caz) se numără comisarul pentru concurență, asistat de membrii cabinetului său; conducerea superioară a DG Concurență, inclusiv directorul general al DG Concurență; unitatea de coordonare orizontală relevantă a DG Concurență; echipa economistului-șef (după caz); serviciul juridic; „serviciile asociate” din Comisie, consilierului-auditor și Comitetului consultativ privind concentrările economice. În plus, sistemul prevede, de asemenea, posibilitatea unui exercițiu de „evaluare *inter pares*” în Comisie, care a avut loc în cadrul prezentei proceduri.

<sup>(40)</sup> Mai precis, în cursul audierii, unul dintre reprezentanții legali ai Sigma a declarat că „audierile **chiar** funcționează” (adnotarea noastră) și că prezenta procedură „ilustrează perfect valoarea unor astfel de audieri”.

<sup>(41)</sup> Mai precis, vizitele anterioare s-au întemeiat pe articolul 8 alineatul (1) din Regulamentul 479/2009 din 25 mai privind aplicarea Protocolului privind procedura aplicabilă deficitelor excesive anexat la Tratatul de instituire a Comunității Europene (JO 2009, L 145, p. 1) și au avut ca scop să permită departamentului competent al Comisiei (Eurostat) să evalueze calitatea datelor privind datoria și deficitul raportate de două ori pe an de către statele membre. În schimb, procedura de investigare a fost întemeiată pe articolul 8 alineatul (3) din același regulament și a avut ca scop să permită Comisiei să întreprindă toate investigațiile necesare pentru a constata existența unor denaturări ale datelor menționate, produse intenționat sau din neglijență gravă, atunci când constată indicii serioase privind existența unor fapte care pot să constituie o astfel de denaturare. Hotărârea din cauza Spania/Consiliul, punctele 96-98.

<sup>(42)</sup> A se vedea hotărârea în cauza Spania/Consiliul, punctele 100-101.

<sup>(43)</sup> În acest caz, Eurostat.

<sup>(44)</sup> A se vedea hotărârea în cauza Spania/Consiliul, punctele 102-104.

privind imparțialitatea din motive obiective: că procedura în fața BfArM și procedura în fața Comitetului vizau îndeplinirea aceluiași scop material <sup>(45)</sup> și au fost, de asemenea, considerate ca fiind de aceeași natură; raportorul Comitetului își asumă un rol important în elaborarea avizului pe care Comitetul este invitat să îl emită și are responsabilități proprii în cadrul acestei proceduri; și că numai în circumstanțe excepționale Comisia ar fi îndreptățită să nu urmeze avizul Comitetului <sup>(46)</sup>. Potrivit Curții, terții observatori puteau să considere în mod legitim că BfArM, prin sesizarea Comitetului, continua să își urmărească interesele proprii pe plan național și că exista posibilitatea ca angajații BfArM care erau implicați în cadrul procedurii desfășurate la Comitet să nu acționeze imparțial <sup>(47)</sup>.

35. Analiza efectuată de Curte în cauzele menționate mai sus nu indică o constatare a unei încălcări a imparțialității din motive obiective în prezenta procedură. Atât în cauza Spania/Consiliul, cât și în cauza August Wolff, potrivit Curții, caracterul comun al scopului celor două proceduri care au condus la invocarea unui conflict de interese constituie un element esențial în evaluarea sa. În cauza August Wolff, atât procedurile germane, cât și cele europene au vizat acordarea unei autorizații de introducere pe piață a medicamentului în cauză. Drept consecință, raportarea germană s-a confruntat în mod inevitabil cu un conflict de interese în cadrul procesului european, întrucât nu putea fi considerată imparțială atunci când angajatorul său nu numai că refuzase deja autorizația de introducere pe piață în cauză, ci era, de asemenea, implicat într-un litigiu cu recurențele în această privință. Pe de altă parte, în cauza Spania/Consiliul, Curtea a observat că investigația Comisiei privind denaturarea anumitor date în legătură cu deficitul și evaluarea de rutină prealabilă a calității aceluiași date au avut scopuri diferite și, prin urmare, a constatat că activitatea de evaluare prealabilă nu a influențat prematur opinia care putea fi adoptată de Comisie cu privire la investigația ulterioară privind denaturarea datelor.
36. Aplicând considerațiile de mai sus procedurilor în curs, se pare că obiectul și natura investigației în cazul M.7435 și cele ale investigației în cazul M.8181 sunt diferite. Într-adevăr, investigația din cazul M.7435 a avut ca scop luarea unei decizii privind autorizarea unei concentrări economice în temeiul articolului 8 alineatele (1)-(3) din Regulamentul privind concentrările economice. Pe de altă parte, investigația din cazul M.8181 urmărește să stabilească dacă Merck și/sau Sigma (din neglijență sau în mod intenționat) au furnizat Comisiei informații incorecte și/sau care induc în eroare în contextul examinării concentrării în temeiul articolului 14 alineatul (1) din Regulamentul privind concentrările economice. Nu este clar modul în care analiza efectuată de echipa responsabilă de cazul M.7435 ar împiedica-o să acționeze imparțial în cazul M.8181.
37. În plus, în hotărârea în cauza August Wolff, Curtea a subliniat importanța deosebită a raportorului în procesul decizional din cauza respectivă, arătând că acesta are „un rol important în elaborarea avizului” și „responsabilități proprii”. În mod similar, în hotărârea în cauza Spania/Consiliul, Curtea a examinat dacă rolul persoanelor acuzate de lipsă de imparțialitate era „decisiv” pentru desfășurarea sau rezultatul procedurii. În cadrul procedurilor actuale, echipa responsabilă de caz, deși deține o poziție importantă în raport cu investigația, nu este responsabilă pentru rolul decizional. Contrar afirmației Sigma că „investigația din cazul M.8181 a fost condusă de la început de echipa responsabilă de caz” <sup>(48)</sup>, cert este că alți actori decât echipa responsabilă de caz au avut un rol decisiv în reconfigurarea cazului și în reducerea domeniului de aplicare al eventualei încălcări în comparație cu cea descrisă în CO. Cu siguranță, nu este o situație în care poziția echipei responsabile de caz nu ar fi urmată decât „în mod excepțional” de Comisie, la fel ca în cauza August Wolff.
38. Având în vedere considerațiile de mai sus, argumentele Sigma privind lipsa de imparțialitate nu sunt convingătoare.

<sup>(45)</sup> Și anume de a decide cu privire la calitatea, siguranța și eficacitatea medicamentelor în scopul acordării autorizației de introducere pe piață.

<sup>(46)</sup> A se vedea hotărârea în cauza August Wolff, punctele 31-35.

<sup>(47)</sup> A se vedea hotărârea în cauza August Wolff, punctele 38-39.

<sup>(48)</sup> Răspunsul la CSO, punctul 300.

**VII. OBSERVAȚII FINALE**

39. Proiectul de decizie în temeiul articolului 16 alineatul (1) din Decizia 2011/695/UE se referă numai la obiecțiunile cu privire la care Sigma a avut posibilitatea de a-și face cunoscute punctele de vedere.
40. În ansamblu, se poate concluziona că exercitarea efectivă a drepturilor procedurale a fost respectată în cursul prezentei proceduri.

Dorothe DALHEIMER  
*Hearing Officer*

Wouter WILS  
*Hearing Officer*

---