



Kontakty z Mediami
i Informacja

Sąd Unii Europejskiej
KOMUNIKAT PRASOWY nr 21/22
Luksemburg, 2 lutego 2022 r.

Wyrok w sprawie T-616/18
Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo/Komisja
(Zobowiązania Gazpromu)

Sąd oddalił skargę na decyzję Komisji uznającą za wiążące zobowiązania przedstawione przez Gazprom w celu uwzględnienia zastrzeżeń Komisji w zakresie konkurencji dotyczących krajowych rynków wyższego szczebla dostaw hurtowych gazu w państwach Europy Środkowo-Wschodniej

Decyzja zatwierdzająca te zobowiązania nie jest obarczona błędami proceduralnymi lub merytorycznymi zarzucanymi przez skarżącą

W latach 2011–2015 Komisja Europejska podjęła wiele działań w celu przeprowadzenia dochodzenia w przedmiocie funkcjonowania rynków gazu w Europie Środkowo-Wschodniej. W tych ramach wszczęła ona dochodzenie przeciwko Gazprom PJSC i Gazprom export LLC („Gazprom”) w przedmiocie dostaw gazu do ośmiu państw członkowskich, to jest do Bułgarii, Republiki Czeskiej, Estonii, na Łotwę, Litwę, Węgry, do Polski i na Słowację („zainteresowane państwa”).

W dniu 22 kwietnia 2015 r. Komisja wysłała Gazpromowi pismo w sprawie przedstawienia zarzutów¹, zarzucając mu nadużywanie pozycji dominującej na krajowych rynkach wyższego szczebla hurtowej dostawy gazu w zainteresowanych państwach w celu uniemożliwienia swobodnego przepływu gazu w tych państwach z naruszeniem art. 102 TFUE zakazującego takich nadużyć.

W piśmie w sprawie przedstawienia zarzutów Komisja w szczególności uznała, że strategia Gazpromu obejmowała trzy grupy potencjalnie antykonkurencyjnych praktyk:

- po pierwsze, Gazprom narzucał ograniczenia terytorialne w umowach o dostawy gazu zawieranych z hurtownikami oraz z niektórymi odbiorcami przemysłowymi w zainteresowanych państwach („zarzuty dotyczące ograniczeń terytorialnych”);
- po drugie, te ograniczenia terytorialne umożliwiły Gazpromowi prowadzenie nieuczciwej polityki cenowej w pięciu z zainteresowanych państw, to jest w Bułgarii, Estonii, na Łotwie, Litwie i w Polsce, poprzez narzucanie wygórowanych cen („zarzuty dotyczące praktyk cenowych”);
- po trzecie, Gazprom uzależnił dostawy gazu do Bułgarii i Polski od uzyskania określonych zapewnień ze strony hurtowników w zakresie infrastruktury przesyłu gazu. Zapewnienia te dotyczyły między innymi zaakceptowania przez skarżącą, polskiego hurtownika Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo S.A., zwiększonej kontroli Gazpromu w zarządzaniu inwestycjami na polskim odcinku gazociągu jamalskiego, jednego z głównych gazociągów tranzytowych w Polsce („zarzuty dotyczące gazociągu jamalskiego”).

W celu rozwiązania tych problemów w zakresie konkurencji, Gazprom przedstawił Komisji formalny projekt zobowiązań i – po otrzymaniu uwag zainteresowanych stron – zmodyfikowany projekt zobowiązań („ostateczne zobowiązania”).

Równolegle do tego postępowania, w dniu 9 marca 2017 r. skarżąca złożyła do Komisji skargę odnoszącą się do praktyk Gazpromu stanowiących nadużycie, które to praktyki w znacznej mierze

¹ Zgodnie z art. 10 rozporządzenia Komisji (WE) nr 773/2004 z dnia 7 kwietnia 2004 r. odnoszącego się do prowadzenia przez Komisję postępowań zgodnie z art. [101] i [102 TFUE] (Dz.U. 2004, L 123, s. 18).

pokrywały się z zastrzeżeniami w zakresie konkurencji wyrażonymi już w piśmie w sprawie przedstawienia zarzutów. Skarga ta została jednak odrzucona przez Komisję².

Decyzją z dnia 24 maja 2018 r. („zaskarżona decyzja”)³ Komisja zatwierdziła i uczyniła wiążącymi ostateczne zobowiązania przedstawione przez Gazprom oraz zamknęła postępowanie administracyjne zgodnie z art. 9 rozporządzenia nr 1/2003⁴.

Skarżąca wniosła do Sądu skargę o stwierdzenie nieważności tej decyzji, uznając, że Komisja w szczególności naruszyła pod wieloma względami art. 9 rozporządzenia nr 1/2003 i zasadę proporcjonalności z uwagi na to, iż zobowiązania są niekompletne i niewystarczające, oraz naruszyła wiele postanowień traktatu FUE, między innymi z tego względu, że decyzja jest niezgodna z art. 194 TFUE i z celami polityki energetycznej Unii⁵.

Skarga ta została oddalona przez ósmą izbę Sądu w składzie powiększonym.

Ocena Sądu

Sąd stwierdził, że zaskarżona decyzja nie jest obciążona żadnym z błędów proceduralnych lub merytorycznych podniesionych przez skarżącą w ramach jej sześciu zarzutów.

W szczególności, po pierwsze, Sąd oddalił zarzut, w którym skarżąca zarzuciła Komisji to, że zaakceptowała ona ostateczne zobowiązania, mimo że nie uwzględniają one zarzutów dotyczących gazociągu jamalskiego.

W tym względzie Sąd zauważył, że w ramach postępowania w sprawie zobowiązań przewidzianego w art. 9 rozporządzenia nr 1/2003 wymogi związane z poszanowaniem zasady proporcjonalności nie mogą oznaczać, iż na wszystkie zastrzeżenia w zakresie konkurencji wyrażone w ocenie wstępnej, także wtedy gdy taka ocena przybiera – tak jak w niniejszym przypadku – formę pisma w sprawie przedstawienia zarzutów, należy koniecznie uzyskać odpowiedź w zobowiązaniach zaproponowanych przez zainteresowane przedsiębiorstwa. Niemniej jednak Komisja powinna była uzasadnić brak zobowiązań uwzględniających zarzuty dotyczące gazociągu jamalskiego w niniejszej sprawie.

A zatem, zgodnie ze spoczywającym na niej obowiązkiem w tym względzie, Komisja przedstawiła przyczyny, dla których nie nałożyła takich zobowiązań. W tej kwestii Komisja w szczególności powołała się na decyzję Urzędu Regulacji Energetyki wydaną w maju 2015 r., przyznającą – w ramach uregulowań Unii Europejskiej dotyczących sektora gazu⁶ – operatorowi polskiego odcinka gazociągu jamalskiego, Gaz-System S.A., certyfikat niezależnego operatora systemu („decyzja certyfikacyjna”). Wobec tego, **nawet jeżeli Gazprom próbował wzmocnić swoją kontrolę w zakresie zarządzania inwestycjami na polskim odcinku gazociągu jamalskiego, nie zmienia to faktu, że na etapie zatwierdzania ostatecznych zobowiązań zgodnie z decyzją certyfikacyjną to właśnie Gaz-System sprawował decydującą kontrolę nad tymi inwestycjami**, jak również tego, że niektóre ważne inwestycje na tym odcinku zostały zrealizowane.

² Decyzja Komisji C(2019) 3003 final z dnia 17 kwietnia 2019 r. w sprawie odrzucenia złożonej do niej skargi (sprawa AT.40497 – Polskie ceny gazu). Skarga o stwierdzenie nieważności tej decyzji została uwzględniona przez Sąd w wyroku z dnia 2 lutego 2022 r., Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo/Komisja (Odrzucenie skargi), [T-399/19](#) (zob. także komunikat prasowy nr 22/22).

³ Decyzja Komisji Europejskiej C(2018) 3106 final z dnia 24 maja 2018 r. dotycząca postępowania na mocy art. 102 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i art. 54 porozumienia EOG (Sprawa AT.39816 – Dostawy gazu na rynki wyższego szczebla w Europie Środkowo-Wschodniej) (Dz.U. 2018, C 258, s. 6).

⁴ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1/2003 z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. [101] i [102 TFUE] (Dz.U. 2003, L 1, s. 1).

⁵ W celu poparcia żądań skarżącej do tego postępowania przystąpiły, w charakterze interwenientów, między innymi Polska i Litwa.

⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/73/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylająca dyrektywę 2003/55/WE (Dz.U. 2009, L 211, s. 94).

A zatem decyzja certyfikacyjna mogła rozwiać obawy będące przedmiotem zarzutów dotyczących gazociągu jamalskiego. Wobec tego, mając na uwadze zakres uznania, jakim dysponuje **Komisja** w ramach akceptowania zobowiązań na podstawie art. 9 rozporządzenia nr 1/2003, instytucja ta **była uprawniona zaakceptować ostateczne zobowiązania**, choć nie zawierają one żadnego środka uwzględniającego zarzuty dotyczące gazociągu jamalskiego.

Akceptując ostateczne zobowiązania mimo braku zobowiązań odnoszących się do zarzutów dotyczących gazociągu jamalskiego, **Komisja nie naruszyła również zasady lojalnej współpracy**. W tym względzie Sąd oddalił twierdzenie, jakoby Komisja uniemożliwiła organom ochrony konkurencji i sądom krajowym podjęcie działań przeciwko praktykom, do których odnosiły się przedmiotowe zarzuty. W istocie, choć nie mogą one podejmować decyzji, które byłyby sprzeczne z zaskarżoną decyzją, Komisja nie stwierdziła braku naruszenia prawa konkurencji Unii. Decyzja ta pozostaje zatem bez wpływu na przysługujące organom ochrony konkurencji i sądom krajowym uprawnienie do podjęcia działań w odniesieniu do zachowania Gazpromu związanego z zarzutami dotyczącymi gazociągu jamalskiego oraz na ich uprawnienie do zastosowania art. 101 i 102 TFUE.

Po drugie, **Sąd oddalił zarzut, w którym zostało zakwestionowane zaakceptowanie przez Komisję ostatecznych zobowiązań, mimo że nie uwzględniają one adekwatnie zarzutów dotyczących praktyk cenowych**. W tym względzie Gazprom zobowiązał się wprowadzić do umów na dostawę gazu o okresie obowiązywania wynoszącym co najmniej trzy lata, zawartych z odbiorcami w pięciu zainteresowanych państwach, nowy proces rewizji formuł cenowych, które determinują ceny umowne. Ten nowy proces przewiduje między innymi zgodność tych formuł z wytycznymi cenowymi zawartymi we wspomnianych zobowiązaniach i możliwość przekazania ewentualnych sporów w tym przedmiocie do rozpoznania sądowi arbitrażowemu ustanowionemu na obszarze Unii. Zdaniem Sądu **Komisja nie popełniła oczywistego błędu w ocenie** w tym względzie, między innymi **akceptując raczej zobowiązanie przewidujące ów nowy proces rewizji, a nie narzucając natychmiastową zmianę formuł cenowych w odośnych umowach**.

Komisja nie dopuściła się również naruszenia prawa, stwierdzając w zaskarżonej decyzji, że sąd arbitrażowy ustanowiony na obszarze Unii jest obowiązany do przestrzegania i stosowania prawa konkurencji Unii. W wyroku w sprawie *Eco Swiss*⁷ Trybunał potwierdził bowiem, że art. 101 i 102 TFUE stanowią przepisy o charakterze normy porządku publicznego, które to przepisy muszą być stosowane z urzędu przez sądy krajowe, które muszą uwzględnić skargę o uchylenie orzeczenia arbitrażowego, jeżeli uważają, że orzeczenie to jest niezgodne ze wspomnianymi postanowieniami traktatu. W świetle tych rozważań oraz z tego względu, że rozporządzenie nr 1/2003 dotyczy stosowania art. 101 i 102 TFUE, Sąd orzekł, iż **sądy krajowe mogą także uwzględnić skargę o uchylenie orzeczenia arbitrażowego, jeżeli uważają, że to orzeczenie jest niezgodne z decyzją w sprawie zobowiązań** wydaną na podstawie art. 9 rozporządzenia nr 1/2003.

Po trzecie, **Sąd oddalił zarzut, w którym zostało zakwestionowane zaakceptowanie przez Komisję ostatecznych zobowiązań, mimo że nie uwzględniają one adekwatnie zarzutów dotyczących ograniczeń terytorialnych**. Zdaniem Sądu **Komisja nie popełniła oczywistego błędu w ocenie** w tym względzie, między innymi jeśli chodzi o zobowiązanie ustanawiające mechanizm zmiany punktu dostawy gazu.

Po czwarte, **Sąd oddalił zarzut, zgodnie z którym Komisja naruszyła cele polityki energetycznej Unii**, które zostały określone w art. 194 ust. 1 TFUE.

W tym względzie Sąd zauważył, że w przypadku postępowania w sprawie zobowiązań Komisja może, w ramach swojej wstępnej oceny, uwzględnić cele przyświecające innym postanowieniom traktatu, zwłaszcza aby stwierdzić wstępnie brak naruszenia reguł konkurencji. Niemniej jednak, jeśli chodzi o badanie przedstawionych zobowiązań, Komisja ogranicza się do sprawdzenia, z jednej strony, czy te zobowiązania uwzględniają zastrzeżenia, o których instytucja ta poinformowała zainteresowane przedsiębiorstwo, a z drugiej strony, czy przedsiębiorstwo to nie

⁷ Wyrok z dnia 1 czerwca 1999 r., *Eco Swiss*, [C-126/97](#).

zaproponowało zobowiązań mniej dotkliwych, które uwzględniałyby te zastrzeżenia w równie adekwatny sposób, nawet jeżeli postępowanie nie może prowadzić do rezultatu, który byłby sprzeczny ze szczegółowymi postanowieniami traktatu.

Ponadto w każdym razie skarżąca nie wykazała, że ostateczne zobowiązania są jako takie sprzeczne z celami polityki energetycznej lub z zasadą solidarności energetycznej.

Po piąte, **jeśli chodzi o domniemane nieprawidłowości proceduralne związane z rozpatrzeniem zarzutów dotyczących gazociągu jamalskiego, zdaniem Sądu Komisja nie dopuściła się takiej nieprawidłowości w ramach przeprowadzenia konsultacji z Komitetem Doradczym ds. Praktyk Ograniczających Konkurencję i Pozycji Dominujących** przewidzianych w art. 14 rozporządzenia nr 1/2003. W istocie, choć przeprowadzenie konsultacji z Komitetem Doradczym stanowi istotny wymóg formalny, w niniejszym przypadku nie może być mowy o zachowaniu Komisji, które uniemożliwiło temu komitetowi wydanie opinii z pełną znajomością sprawy, ani zatem o naruszeniu mającym wpływ na zgodność z prawem zaskarżonej decyzji. W tym kontekście Sąd oddalił również argument skarżącej dotyczący okoliczności, że Komisja wprowadziła w błąd zainteresowane strony w ramach badania rynku.

Po szóste, **Sąd oddalił argumenty skarżącej dotyczące naruszenia różnych uprawnień proceduralnych przy rozpatrywaniu jej skargi do Komisji z dnia 9 marca 2017 r. dotyczącej domniemanych praktyk Gazpromu stanowiących nadużycie**, które to praktyki pokrywały się w znacznej mierze z zastrzeżeniami w zakresie konkurencji wyrażonymi w piśmie w sprawie przedstawienia zarzutów.

W odniesieniu do decyzji Komisji, by nie rozpoznawać tej skargi w ramach postępowania administracyjnego zakończonego zaskarżoną decyzją, Sąd uznał, że **wszczęcie w tej sprawie odrębnego postępowania w celu rozpoznania skargi do Komisji nie było samo w sobie nieprawidłowe** zważywszy na uzasadnione powody wskazane przez Komisję, dotyczące ekonomii procesowej i jej woli, by nie opóźniać dochodzenia w sprawie, która znajdowała się już na zaawansowanym etapie, poprzez rozszerzenie jej przedmiotu.

Sąd doprecyzował jednak, że **wszczęcie odrębnego postępowania w celu rozpoznania skargi do Komisji nie może pozbawić skarżącej możliwości skorzystania z przysługującego jej jako składającej skargę do tej instytucji prawa do otrzymania kopii jawnej wersji pisma w sprawie przedstawienia zarzutów i do przedstawienia swojego stanowiska na piśmie w ramach postępowania w sprawie zobowiązań**. W tym względzie, choć w ramach równoległego przebiegu dwóch postępowań zachowanie Komisji pozostawało niejednoznaczne w kwestii udziału skarżącej w postępowaniu w sprawie zobowiązań oraz jej prawa do otrzymania kopii pisma w sprawie przedstawienia zarzutów i do złożenia uwag dotyczących tego dokumentu w ramach tego postępowania, okoliczności te nie miały ostatecznie wpływu na skuteczne skorzystanie z przysługujących skarżącej praw we wspomnianym postępowaniu, zakończonym wydaniem zaskarżonej decyzji.

UWAGA: Odwołanie od orzeczenia Sądu, ograniczone do kwestii prawnych, może zostać wniesione do Trybunału w terminie dwóch miesięcy i dziesięciu dni od dnia zawiadomienia o tym orzeczeniu.

UWAGA: Celem skargi o stwierdzenie nieważności jest doprowadzenie do uznania za nieważne aktów instytucji Unii, które są sprzeczne z prawem Unii. Państwa członkowskie, instytucje wspólnotowe oraz jednostki mogą, pod pewnymi warunkami, wnieść skargę o stwierdzenie nieważności do Trybunału Sprawiedliwości lub Sądu. Jeżeli skarga jest zasadna, stwierdza się nieważność aktu. Instytucja, której to dotyczy, powinna zaradzić ewentualnej próżni prawnej spowodowanej nieważnością tego aktu.

Dokument nieoficjalny, sporządzony na użytek mediów, który nie wiąże Sądu.

[Pełny tekst](#) wyroku jest publikowany na stronie internetowej CURIA w dniu ogłoszenia.

Osoba odpowiedzialna za kontakty z mediami: Ireneusz Kolowca ☎ (+352) 4303 2793

Nagranie wideo z ogłoszenia wyroku jest dostępne przez „[Europe by Satellite](#)” ☎ (+32) 22964106.