



Mercati del gas naturale. Il Tribunale conferma la decisione della Commissione sull'assunzione di impegni da parte di Gazprom

📅 25/03/2022

📖 DIRITTO EUROPEO E DELLA CONCORRENZA, SOCIETÀ, CONTENZIOSO

Roberto A. Jacchia
Andrea Palumbo

In data 2 febbraio 2022, il Tribunale dell'Unione Europea si è pronunciato nella Causa T-616/18, *Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo S.A. contro Commissione europea*. La controversia era stata avviata con la presentazione di un ricorso, ai sensi dell'articolo 263 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea ("TFUE"), per ottenere l'annullamento della decisione C(2018) 3106 *final*¹ della Commissione europea del 28 maggio 2018, che aveva reso obbligatori gli impegni presentati dalla Gazprom, al fine di rimediare alle preoccupazioni della Commissione sull'abuso di posizione dominante nei mercati nazionali di fornitura all'ingrosso di gas a monte nei paesi dell'Europa

centrale ed orientale. Il ricorso era stato presentato dalla società *Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo S.A.* (la "ricorrente"), grossista attivo nel settore del gas in Polonia, che aveva lamentato di essere stata vittima di pratiche abusive ad opera di Gazprom.

Questi i fatti.

Tra il 2011 e il 2015, la Commissione europea aveva condotto indagini sulle pratiche della *Gazprom PJSC* e della *Gazprom export LLC* (congiuntamente, la «Gazprom»), in relazione alle loro forniture di gas naturale in otto Stati membri dell'Unione, la Bulgaria, la Repubblica Ceca, l'Estonia, la Lettonia, la Lituania, l'Ungheria, la Polonia e la Slovacchia. A seguito di tali indagini, la Commissione aveva prefigurato un

¹ Decisione della Commissione del 24 maggio 2018 relativa a un procedimento a norma dell'articolo 102 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea e dell'articolo 54 dell'accordo SEE, Caso AT.39816 — Forniture di gas a monte in Europa centrale e orientale, 2018/C.



possibile abuso da parte della Gazprom della propria posizione dominante nei mercati nazionali della fornitura all'ingrosso di gas a monte dei Paesi interessati, in violazione dell'articolo 102 del TFUE. Il 22 aprile 2015, la Commissione aveva inviato una conseguente comunicazione degli addebiti alla Gazprom², che si riferivano a tre diverse tipologie di pratiche potenzialmente anticoncorrenziali. In primo luogo, i contratti quadro per la fornitura di gas stipulati dalla Gazprom con i propri grossisti prevedevano delle restrizioni territoriali. In secondo luogo, grazie a tali restrizioni territoriali la Gazprom avrebbe potuto imporre prezzi eccessivi in cinque dei Paesi dell'Unione riforniti, ovvero la Bulgaria, l'Estonia, la Lettonia, la Lituania e la Polonia. In questo modo, Gazprom avrebbe posto in essere una politica tariffaria sleale. In terzo luogo, la Gazprom avrebbe subordinato la conclusione dei contratti di fornitura di gas con i grossisti in Bulgaria e Polonia all'accettazione di ulteriori condizioni gravose da parte di questi ultimi. Tra i grossisti interessati da questa pratica vi era anche la ricorrente, a cui sarebbe stata imposta l'accettazione del rafforzamento del controllo, da parte di Gazprom, sulla gestione degli investimenti per il tratto polacco del gasdotto Yamal³. Dopo aver ricevuto la comunicazione degli addebiti, Gazprom aveva presentato una proposta formale di impegni alla Commissione, al fine di offrire soluzioni alle preoccupazioni espresse da quest'ultima. In data 24 maggio 2018, la Commissione aveva

adottato una decisione⁴, con cui erano stati approvati e resi vincolanti gli impegni presentati dalla Gazprom, a norma dell'articolo 9 del Regolamento 1/2003⁵.

La ricorrente ha presentato ricorso dinanzi al Tribunale per l'annullamento di quest'ultima decisione, ai sensi dell'articolo 263 del TFUE, lamentando vizi sia procedurali che di merito. In particolare, la ricorrente ha dedotto sei motivi a sostegno del suo ricorso.

Con i motivi dal primo al terzo, la ricorrente aveva sostenuto che la decisione fosse stata adottata in violazione dell'articolo 9 del Regolamento 1/2003 e del principio generale di proporzionalità, prevalentemente per il fatto che non tutte le preoccupazioni concorrenziali espresse dalla Commissione nella comunicazione degli addebiti, avevano ottenuto risposta negli impegni proposti dalla Gazprom. Ognuno dei tre motivi di ricorso si riferisce ad uno dei tre addebiti originariamente comunicati dalla Commissione, che secondo la ricorrente non avevano ricevuto, in tutto o in parte, una soluzione negli impegni di Gazprom.

Con il quarto motivo, la ricorrente aveva affermato che la decisione della Commissione fosse in manifesta

² Tale comunicazione è effettuata ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 1, del Regolamento (CE) N. 773/2004 della Commissione del 7 aprile 2004 relativo ai procedimenti svolti dalla Commissione a norma degli articoli 81 e 82 del trattato CE, GUUE L 123 del 27.04.2004.

L'articolo 10, paragrafo 1, così dispone: "la Commissione informa le parti interessate degli addebiti mossi nei loro confronti. La comunicazione degli addebiti è notificata per iscritto a ciascuna delle parti nei cui confronti sono mossi gli addebiti."

³ Il gasdotto Yamal-Europa è un'infrastruttura essenziale per la fornitura nel continente europeo del gas estratto in Russia. Il gasdotto contiene un tratto in Polonia.

⁴ Decisione C(2018) 3106 final della Commissione europea del 24 maggio 2018, relativa a un procedimento a norma dell'articolo 102 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea e dell'articolo 54 dell'accordo SEE, Caso AT.39816 — Forniture di gas a monte in Europa centrale e orientale, 2018/C.

⁵ Regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio, del 16 dicembre 2002, concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli 81 e 82 del trattato, GUUE L 001 del 04.01.2003. Ai sensi dell'articolo 9 del regolamento, la Commissione può concludere un procedimento amministrativo antitrust con una decisione che rende obbligatori gli impegni proposti dalle imprese indagate per rispondere alle preoccupazioni espresse.

violazione degli articoli 7⁶ e 194, paragrafo 1⁷, del TFUE, in quanto contraria agli obiettivi di politica energetica dell'Unione, ed idonea a produrre un impatto negativo sulla struttura concorrenziale del mercato del gas dei paesi dell'Europa centrale e orientale. In particolare, la ricorrente aveva sottolineato che la decisione avrebbe consolidato ulteriormente l'isolamento e la persistenza di condizioni non concorrenziali in tali mercati rispetto all'Europa occidentale, contrariamente all'obiettivo dei trattati di integrare tali mercati e di garantire condizioni eque per la concorrenza nell'intera Unione.

Con il quinto motivo, la ricorrente aveva sostenuto che la decisione fosse in manifesta violazione dell'articolo 18, paragrafo 1, del TFUE⁸, nonché del principio generale di uguaglianza, in quanto discriminatoria tra le controparti della Gazprom che operano sui mercati dei Paesi dell'Europa centrale e orientale, tra cui la ricorrente, e le controparti della Gazprom che operano sui mercati dei Paesi dell'Europa occidentale, nonostante entrambi i gruppi di controparti operino sull'unico mercato europeo del gas.

Infine, con il sesto motivo, la ricorrente aveva lamentato uno sviamento di potere ed una violazione di forme sostanziali nell'adozione della decisione.

Il Tribunale ha respinto integralmente il ricorso.

In primo luogo, il Tribunale ha respinto i primi tre motivi di ricorso, secondo cui la

Commissione avrebbe violato il Regolamento 1/2003 ed il principio di proporzionalità nell'accettare gli impegni finali, anche se in parte non rispondenti agli addebiti della Commissione. In particolare, il Tribunale ha chiarito che, nell'adozione di una decisione ai sensi dell'articolo 9 del Regolamento 1/2003, il principio di proporzionalità non impone alla Commissione di assicurare che tutte le preoccupazioni inizialmente espresse in una comunicazione degli addebiti ottengano necessariamente una specifica risposta negli impegni proposti dalle imprese indagate.

Con riferimento alle pratiche di Gazprom di subordinare la conclusione dei contratti di fornitura del gas all'accettazione di ulteriori condizioni relative alla gestione del gasdotto Yamal, il Tribunale ha rilevato che la decisione della Commissione di non imporre impegni a Gazprom per far fronte alle relative preoccupazioni fosse giustificata. In particolare, il Tribunale ha segnalato che il gestore del tratto polacco del gasdotto Yamal, la *Gaz-System S.A.*, esercitava un controllo decisivo sugli investimenti, così come risultava da una decisione dell'*Urząd Regulacji Energetyki* (Ufficio polacco di regolamentazione energetica) adottata nel maggio del 2015. Pertanto, la Gazprom non avrebbe potuto esercitare essa sola un'influenza determinante sulla gestione degli investimenti in questione. Ciò giustificava il venire meno delle preoccupazioni originariamente espresse dalla Commissione, la quale, disponendo di ampia discrezionalità nel decidere sull'accettazione di impegni ai sensi

⁶ L'articolo 7 del TFUE così dispone: "l'Unione assicura la coerenza tra le sue varie politiche e azioni, tenendo conto dell'insieme dei suoi obiettivi e conformandosi al principio di attribuzione delle competenze."

⁷ L'articolo 194, paragrafo 1, del TFUE così dispone: "nel quadro dell'instaurazione o del funzionamento del mercato interno e tenendo conto dell'esigenza di preservare e migliorare l'ambiente, la politica dell'Unione nel settore dell'energia è intesa, in uno spirito di solidarietà tra Stati membri, a:

a) garantire il funzionamento del mercato dell'energia,
b) garantire la sicurezza dell'approvvigionamento energetico nell'Unione,
c) promuovere il risparmio energetico, l'efficienza energetica e lo sviluppo di energie nuove e rinnovabili,
d) promuovere l'interconnessione delle reti energetiche."

⁸ L'articolo 18, paragrafo 1, del TFUE così dispone: "nel campo di applicazione dei trattati, e senza pregiudizio delle disposizioni particolari dagli stessi previste, è vietata ogni discriminazione effettuata in base alla nazionalità."

dell'articolo 8 del Regolamento 1/2003, era legittimata ad accettare gli impegni finali di Gazprom senza che includessero misure rispondenti a singole preoccupazioni.

Con riferimento agli impegni assunti dalla Gazprom per rimediare alle pratiche tariffarie sleali poste in essere, il Tribunale ha respinto il motivo della ricorrente, secondo cui gli impegni accettati dalla Commissione sulle formule tariffarie di Gazprom non rispondevano adeguatamente alle preoccupazioni espresse. La Commissione aveva accettato l'impegno della Gazprom di prevedere un nuovo processo di revisione delle formule tariffarie, piuttosto che imporre una modifica immediata delle formule stesse. Il Tribunale ha negato che la Commissione avesse commesso un errore manifesto di valutazione nell'accettare tali impegni, ancora una volta in considerazione dell'ampia discrezionalità di cui essa gode in materia.

In relazione agli impegni assunti da Gazprom per rimediare alle restrizioni territoriali previste nei contratti con i grossisti, il Tribunale ha respinto il motivo della ricorrente, secondo cui la Commissione aveva commesso un errore manifesto di valutazione nell'accettarli. Anche in questo caso, il Tribunale ha limitato l'intensità del proprio controllo giurisdizionale, in considerazione dell'ampia discrezionalità esercitata dalla Commissione nell'ambito dell'accettazione degli impegni.

In secondo luogo, il Tribunale ha respinto il quarto motivo, con cui la ricorrente aveva lamentato la violazione dell'articolo 194, paragrafo 1, del TFUE sugli obiettivi della politica energetica dell'Unione. Il Tribunale ha ritenuto che la ricorrente non avesse dimostrato che gli impegni fossero, in quanto tali, contrari agli obiettivi di politica energetica enunciati dalla norma.

In terzo luogo, il Tribunale ha ritenuto infondato il quinto motivo, con cui la ricorrente aveva sostenuto che la decisione della Commissione fosse in violazione del divieto di discriminazione in base alla nazionalità, di cui all'articolo 18, paragrafo 1, del TFUE. A tal proposito, il Tribunale ha osservato che il trattamento parzialmente differente fosse giustificato dalla differente situazione in cui si trovavano le imprese operanti nei Paesi dell'Europa centrale e orientale, da un lato, e le imprese operanti nell'Europa occidentale, dall'altro.

Infine, il Tribunale ha respinto tutte le argomentazioni della ricorrente sulle presunte irregolarità procedurali commesse dalla Commissione, presentate con il sesto motivo di ricorso. Oltre ad aver negato l'esistenza di una fattispecie di sviamento di potere, il Tribunale ha concluso che la Commissione non avrebbe commesso irregolarità nella consultazione del comitato consultivo in materia di intese e posizioni dominanti prevista dall'articolo 14 del Regolamento 1/2003⁹. Nonostante la consultazione del comitato costituisca una formalità sostanziale, nel caso in esame la Commissione non aveva posto in essere comportamenti che avrebbero impedito a tale comitato di rendere il proprio parere con piena cognizione di causa. Di conseguenza, non è stata commessa una violazione idonea a viziare di illegittimità la decisione impugnata.

La ricorrente non ha rilasciato dichiarazioni su una possibile impugnazione della sentenza. La sentenza del Tribunale assume particolare significato in relazione al riconoscimento dell'ampia discrezionalità di cui la Commissione gode nell'ambito della procedura di impegni di cui all'articolo 9 del Regolamento 1/2003, anche senza necessità di assicurare una puntuale rispondenza fra le contestazioni

⁹ L'articolo 14, paragrafo 1, del regolamento 1/2003 così dispone: "la Commissione consulta un comitato consultivo in materia di intese e posizioni dominanti prima dell'adozione di qualsiasi decisione ai sensi degli articoli 7, 8, 9, 10, 23, dell'articolo 24, paragrafo 2 e dell'articolo 29, paragrafo 1."

originariamente mossa ed i singoli impegni accettati.

La sentenza presenta, infine, speciale rilievo, per il tema quanto mai di primo piano della crescita esponenziale del

prezzo del gas in Europa dell'ultimo anno, e nel momento attuale determinato dal contesto geopolitico venutosi a creare a seguito dell'invasione russa dell'Ucraina.



Roberto A. Jacchia

PARTNER

 r.jacchia@dejalex.com

 +39 02 72554.1

 Via San Paolo 7
20121 - Milano



Andrea Palumbo

ASSOCIATE

 a.palumbo@dejalex.com

 +32 (0)26455670

 Chaussée de La Hulpe 187
1170 - Bruxelles

MILANO

Via San Paolo, 7 · 20121 Milano, Italia
T. +39 02 72554.1 · F. +39 02 72554.400
milan@dejalex.com

ROMA

Via Vincenzo Bellini, 24 · 00198 Roma, Italia
T. +39 06 809154.1 · F. +39 06 809154.44
rome@dejalex.com

BRUXELLES

Chaussée de La Hulpe 187 · 1170 Bruxelles, Belgique
T. +32 (0)26455670 · F. +32 (0)27420138
brussels@dejalex.com

MOSCOW

Ulitsa Bolshaya Ordynka 37/4 · 119017, Moscow, Russia
T. +7 495 792 54 92 · F. +7 495 792 54 93
moscow@dejalex.com