



# Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Ottende Udvidede Afdeling)

2. februar 2022\*

»Konkurrence – misbrug af dominerende stilling – gasmarkederne i Central- og Østeuropa – afgørelse, hvorved de af en virksomhed foreslåede individuelle tilsagn gøres bindende – artikel 9 i forordning (EF) nr. 1/2003 – tilsagnenes tilstrækkelighed i forhold til de konkurrencemæssige betænkeligheder, som oprindeligt blev identificeret i klagepunktsmeddelelsen – Kommissionens afkald på at kræve tilsagn vedrørende visse af betænkelighederne – princippet om god forvaltningsskik – gennemsigtighed – begrundelsespligt – målene med Unionens energipolitik – princippet om energimæssig solidaritet – magtfordrejning«

I sag T-616/18,

**Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo S.A.**, Warszawa (Polen), ved radca prawny K. Karasiewicz og advokaterne T. Kaźmierczak, K. Kicun og P. Moskwa,

sagsøger,

støttet af

**Republikken Litauen** ved K. Dieninis og R. Dzikovič, som befuldmægtigede,

af

**Republikken Polen** ved B. Majczyna og M. Nowacki, som befuldmægtigede,

og af

**Overgas Inc.**, Sofia (Bulgarien), ved advokaterne S. Gröss og S. Cappellari,

intervenienter,

mod

**Europa-Kommissionen** ved G. Meessen og J. Szczodrowski, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

støttet af

**Gazprom PJSC**, Moskva (Rusland),

\* Processprog: polsk.

og

**Gazprom export LLC**, Sankt Petersborg (Rusland),

ved advokaterne J. Karenfort, J. Hainz, B. Evtimov, N. Tuominen og J. Heithecker og solicitor D. O’Keeffe,

intervenienter,

angående et søgsmål i anlagt i henhold til artikel 263 TEUF med påstand om annullation af Kommissionens afgørelse C(2018) 3106 final af 24. maj 2018 om en procedure i henhold til artikel 102 traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde og artikel 54 i EØS-aftalen (sag AT.39816 – Opstrømsgasforsyninger i Central- og Østeuropa),

har

RET TEN (Ottende Udvidede Afdeling),

sammensat af præsidenten, M. van der Woude, og dommerne J. Svingenssen (refererende dommer), R. Barents, C. Mac Eochaidh og T. Pynnä,

justitssekretær: fuldmægtig R. Ūkelytė,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 18. og den 19. maj 2021,

afsagt følgende

## Dom

### I. Sagens baggrund og udviklingen efter anlæggelsen af søgsmålet

- 1 Sagsøgeren, Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo S.A., er moderselskab i koncernen PGNiG, som driver virksomhed i gas- og oliesektoren, navnlig i Polen. Denne koncern driver bl.a. virksomhed med eftersøgning og produktion af gas og råolie samt import, salg og distribution af gas.
- 2 Sagsøgeren har nedlagt påstand om annullation af Europa-Kommissionens afgørelse C(2018) 3106 final af 24. maj 2018 om en procedure i henhold til artikel 102 [TEUF] og artikel 54 i EØS-aftalen (sag AT.39816 – Opstrømsgasforsyninger i Central- og Østeuropa) (herefter »den anfægtede afgørelse«), hvorved de tilsagn, som Gazprom PJSC og Gazprom export LLC (herefter samlet »Gazprom«) havde fremlagt, blev gjort bindende.
- 3 Ved den anfægtede afgørelse afsluttedes Kommissionens administrative procedure, hvori den i betragtning af forbuddet mod misbrug af en dominerende stilling i artikel 102 TEUF havde undersøgt, om visse former for praksis udvist af Gazprom, som påvirkede gassektoren i visse lande i Central- og Østeuropa, dvs. Bulgarien, Den Tjekkiske Republik, Estland, Letland, Litauen, Ungarn, Polen og Slovakiet (herefter »de berørte lande i Central- og Østeuropa«), var forenelige med det indre marked.

### ***A. Om den administrative procedure, der gav anledning til den anfægtede afgørelse***

- 4 I perioden 2011-2015 traf Kommissionen flere foranstaltninger med henblik på at undersøge, hvordan gasmarkederne i Central- og Østeuropa fungerede. I medfør af artikel 18 og 20 i Rådets forordning (EF) nr. 1/2003 af 16. december 2002 om gennemførelse af konkurrencereglerne i [artikel 101 TEUF] og [102 TEUF] (EFT 2003, L 1, s. 1) sendte Kommissionen navnlig anmodninger om oplysninger til aktørerne på markedet, herunder Gazprom og visse af dennes kunder, heriblandt sagsøgeren, og foretog kontrolundersøgelser, også i 2011, i sidstnævnte lokaler. Den administrative procedure vedrørende denne undersøgelse, som er direkte anfægtet i den foreliggende sag, blev registreret med referencen »sag AT.39816 – Opstrømsgasforsyninger i Central- og Østeuropa« (herefter »sag AT.39816«).
- 5 Inden for rammerne af denne sag indledte Kommissionen den 31. august 2012 formelt en procedure med henblik på i henhold til artikel 11, stk. 6, i forordning nr. 1/2003 og artikel 2 i Kommissionens forordning (EF) nr. 773/2004 af 7. april 2004 om Kommissionens gennemførelse af procedurer i henhold til [artikel 101 TEUF] og [102 TEUF] (EUT 2004, L 123, s. 18) at vedtage en afgørelse i henhold til kapitel III i forordning nr. 1/2003.
- 6 Den 22. april 2015 tilstillede Kommissionen i henhold til artikel 10 i forordning nr. 773/2004 Gazprom en klagepunktsmeddelelse. I denne meddelelse konkluderede Kommissionen foreløbigt, at Gazprom havde en dominerende stilling på de nationale markeder for engrosopstrømsgasforsyning i de berørte lande i Central- og Østeuropa, og at virksomheden misbrugte denne stilling ved at udøve en konkurrencebegrænsende strategi med henblik på at opsplitte og isolere disse markeder og herved hindre den frie bevægelighed for gas i de berørte lande i Central- og Østeuropa i strid med artikel 102 TEUF.
- 7 Kommissionen fandt, at Gazproms strategi omfattede tre helheder af konkurrencebegrænsende praksis, der påvirkede denne virksomheds kunder i de berørte lande i Central- og Østeuropa (herefter »de berørte kunder«) og de aftaler, som disse havde indgået med virksomheden (herefter »de berørte aftaler«):
  - For det første pålagde Gazprom territoriale begrænsninger inden for rammerne af sine aftaler om gasforsyning med grossisterne og med visse industrikunder i de berørte lande i Central- og Østeuropa (herefter »klagepunkterne vedrørende de territoriale begrænsninger«), hvilke begrænsninger resulterede i kontraktvilkår, som forbyder eksport uden for området for levering, eller som forpligter til at anvende den leverede gas på et bestemt område, ligesom Gazprom har benyttet andre foranstaltninger, der hindrer gasstrømme på tværs af grænserne.
  - For det andet gav disse territoriale begrænsninger Gazprom mulighed for at føre en urimelig prispolitik i fem af de berørte lande i Central- og Østeuropa, dvs. Bulgarien, Estland, Letland, Litauen og Polen (herefter »de fem lande i Central- og Østeuropa, der var berørt af prispolitikken«), idet virksomheden pålagde uforholdsmæssigt høje priser, for så vidt som de var klart højere end dens omkostninger eller visse priser, der blev anset for at være referencepriser (herefter »klagepunkterne vedrørende prispolitikken«).
  - For det tredje gjorde Gazprom med hensyn til Bulgarien og Polen sin gasforsyning betinget af, at virksomheden fik visse forsikringer fra grossisterne vedrørende infrastrukturene til gastransmission, og disse forsikringer vedrørte dels investeringer foretaget af en bulgarsk grossist i den planlagte gasrørledning South Stream, dels accept fra en polsk grossist, nemlig sagsøgeren, om at styrke Gazproms kontrol med driften af den polske del af

Yamal-gasrørledningen, som er en af de væsentligste gasrørledninger for transit i Polen (herefter »Yamal-klagepunkterne«).

- 8 Den 29. september 2015 besvarede Gazprom klagepunktsmeddelelsen og anfægtede Kommissionens konkurrencemæssige betænkeligheder, og virksomheden blev derefter i overensstemmelse med artikel 12 i forordning nr. 773/2004 hørt ved en mundtlig høring, som blev afholdt den 15. december 2015.
- 9 Den 14. februar 2017 fremsatte Gazprom, samtidig med at virksomheden fortsat anfægtede de konkurrencemæssige betænkeligheder i klagepunktsmeddelelsen, i medfør af artikel 9 i forordning nr. 1/2003 et formelt forslag om tilsagn (herefter »de oprindelige tilsagn«). Inden dette forslag var der fremsat uformelle forslag om tilsagn.
- 10 Den 16. marts 2017 offentliggjorde Kommissionen med henblik på at indhente de berørte parter bemærkninger til de oprindelige tilsagn en meddelelse i henhold til artikel 27, stk. 4, i forordning nr. 1/2003 i *Den Europæiske Unions Tidende* (EUT 2017, C 81, s. 9) med et resumé af sag AT.39816 samt hovedindholdet af de oprindelige tilsagn. I medfør af denne bestemmelse havde de berørte parter en frist på syv uger fra offentliggørelsen af nævnte meddelelse til at fremsætte bemærkninger (herefter »markedstesten«). Kommissionen modtog 44 rækker af bemærkninger fra berørte parter, herunder sagsøgeren, den polske regering, formanden for Urząd Regulacji Energetyki (energitilsynsmyndighed, Polen, herefter »den polske tilsynsmyndighed«) og Gaz-System S.A., der forvalter den polske del af Yamal-gasrørledningen.
- 11 Den 15. marts 2018 fremlagde Gazprom, efter at virksomheden havde modtaget de ikke-fortrolige versioner af de berørte parter bemærkninger til de oprindelige tilsagn, et ændret forslag om tilsagn (herefter »de endelige tilsagn«).
- 12 I henhold til artikel 14 i forordning nr. 1/2003 hørte Kommissionen det rådgivende udvalg for kartel- og monopolspørgsmål (herefter »det rådgivende udvalg«) og meddelte det bl.a. et forslag til afgørelse. Den 2. maj 2018 afgav det rådgivende udvalg en udtalelse, der støttede dette forslag. I overensstemmelse med artikel 16 i afgørelse 2011/695/EU vedtaget af formanden for Europa-Kommissionen af 13. oktober 2011 om høringskonsulentens funktion og kompetenceområde under behandlingen af visse konkurrencesager (EUT 2011, L 275, s. 29) afgav høringskonsulenten sin endelige rapport den 2. maj 2018.
- 13 Den 24. maj 2018 vedtog Kommissionen den anfægtede afgørelse, som var vedlagt de endelige tilsagn som bilag. Ved denne afgørelse godkendte Kommissionen de nævnte tilsagn og gjorde dem bindende og afsluttede den administrative procedure, idet den konkluderede, at det ikke længere var fornødent, at den handlede med hensyn til den potentielt ulovlige praksis, som oprindeligt var identificeret i klagepunktsmeddelelsen.

### ***B. Om den anfægtede afgørelse***

- 14 I den anfægtede afgørelse anførte Kommissionen indledningsvis en foreløbig vurdering af Gazproms praksis, inden den fremlagde de oprindelige tilsagn, resultaterne af markedstesten og de endelige tilsagn. Dernæst anførte den sin vurdering af de endelige tilsagn og grundene til, at den fandt, at de var tilfredsstillende i forhold til de konkurrencemæssige betænkeligheder.

### *1. Den foreløbige vurdering af den omhandlede praksis*

- 15 I den anfægtede afgørelses afdeling 4 afgrænsede Kommissionen ved fremlæggelsen af den foreløbige vurdering de relevante markeder som de nationale markeder for engrosopstrømsgasforsyning. Den konstaterede i denne henseende ligeledes, at Gazprom havde en dominerende stilling på de relevante markeder i de berørte lande i Central- og Østeuropa.
- 16 Kommissionen fandt, at Gazprom kunne have misbrugt sin dominerende stilling i strid med artikel 102 TEUF, idet den udviste en konkurrencebegrænsende strategi, der havde til formål at hindre den frie bevægelighed for gas i de berørte lande i Central- og Østeuropa og herved at isolere de relevante markeder i disse lande. Den fandt nærmere bestemt, at denne strategi omfattede tre helheder af konkurrencebegrænsende praksis, som i det væsentlige svarede til de konkurrencemæssige betænkeligheder, som er udtrykt i klagepunktsmeddelelsen og er anført i præmis 7 ovenfor.
- 17 Hvad angår Yamal-klagepunkterne forklarede Kommissionen i 138. betragtning til den anfægtede afgørelse efter en yderligere undersøgelse, at selv om visse berørte parter som led i markedstesten havde rejst tvivl om, hvorvidt der forelå tilsagn, der afhjalp disse klagepunkter, var dens foreløbige konkurrencemæssige betænkeligheder ikke blevet bekræftet. For det første anførte Kommissionen, at den polske tilsynsmyndighed i en afgørelse af 19. maj 2015 om godkendelse af Gaz-System som uafhængig netforvalter på den polske del af Yamal-gasrørledningen (herefter »afgørelsen om godkendelse«) bl.a. konkluderede, at Gaz-System udøvede en afgørende kontrol over beslutninger om investeringer vedrørende denne del og gennemførelsen heraf. Dermed kunne hverken System Gazociągów Tranzytowych EuRoPol Gaz S.A. (herefter »EuRoPol«) som ejer af gasrørledningen eller Gazprom som aktionær i EuRoPol blokere disse beslutninger. For det andet anførte Kommissionen, at forholdet mellem de parter, der drev virksomhed i gassektoren i Polen, var mellemstatsligt, navnlig med hensyn til anlæggelse og forvaltning af den polske del af Yamal-gasrørledningen, og konkluderede, at denne omstændighed i vidt omfang kunne have fastlagt de berørte parters adfærd.

### *2. Indholdet af de endelige tilsagn*

- 18 De endelige tilsagn, som er vedlagt den anfægtede afgørelse, skal imødegå Kommissionens konkurrencemæssige betænkeligheder.
- 19 Hvad i første række angår tilsagnene med henblik på at imødegå betænkelighederne vedrørende de territoriale begrænsninger (herefter »tilsagnene vedrørende de territoriale begrænsninger«) har Gazprom indledningsvis i aftalerne om gasforsyning med kunder med hjemsted i de berørte lande i Central- og Østeuropa i det væsentlige påtaget sig at fjerne alle vilkår, som direkte eller indirekte forbød eller hindrede den frie bevægelighed for gas i den region, som består af disse lande.
- 20 For at give mulighed for en gasstrøm mellem på de ene side Bulgarien og de baltiske stater og på den anden side de berørte lande i Central- og Østeuropa på trods af de førstnævntes infrastruktur-mæssige isolation afgav Gazprom endvidere tilsagn om at træffe foranstaltninger med henblik på at give de berørte gaskunder mulighed for at anmode om, at hele eller en del af deres kontraktlige gasmængder, der leveres ved bestemte leveringspunkter i Ungarn, Polen og Slovakiet, i stedet leveres ved et andet leveringspunkt, der benyttes af Gazprom til forsyning af Bulgarien og de baltiske stater. Efter markedstesten styrkede Gazprom i de endelige tilsagn bl.a. sit forslag om ændring af leveringspunkter.

- 21 For at give forvalteren af det bulgarske transmissionsnet mulighed for at kontrollere gasstrømmene i Bulgarien, afgav Gazprom navnlig tilsagn om at træffe foranstaltninger til at ændre de relevante aftaler om gasforsyning og -transmission med henblik på at gøre det muligt at indgå aftaler vedrørende sammenkobling mellem Bulgarien og andre medlemsstater, navnlig Grækenland, og justere gasallokeringsmetoden.
- 22 Hvad i anden række angår tilsagnene for at imødegå betænkelighederne vedrørende priser (herefter »tilsagnene vedrørende prispolitikken«) afgav Gazprom tilsagn om at indføre vilkår om prisrevision eller eventuelt ændre de eksisterende vilkår i aftalerne med de berørte kunder i Bulgarien, Estland, Letland, Litauen og Polen. Disse nye eller ændrede vilkår om prisrevision fastsætter bl.a., at såfremt parterne ikke når til enighed om en ny pris inden for 120 dage, kan hver part forelægge tvisten en voldgiftsret, som skal støtte sig på prisvejledningen i disse vilkår og skal have hjemsted i Den Europæiske Union. Desuden finder de reviderede priser anvendelse med tilbagevirkende kraft fra datoen for meddelelsen af anmodningen om prisrevision.
- 23 Hvad i tredje række angår tilsagnene vedrørende de konkurrencemæssige betænkeligheder angående det forhold, at gasforsyningen til en bestemt pris var betinget af den bulgarske grossists pligt til at give en forsikring vedrørende investeringer i projektet med South Stream-gasrørledningen, afgav Gazprom tilsagn om at give de bulgarske partnere, der var involveret i dette projekt, mulighed for at trække sig fra det uden at forsøge at få dem pålagt et civilretligt ansvar og uden at tilbagesøge de rabatter på gaspriserne, som virksomheden havde indrømmet som modydelse for deres deltagelse i nævnte projekt. Henset til det meddelte afkald på den bulgarske del af projektet med gasrørledningen afgav Gazprom ligeledes tilsagn om ikke at ville kræve skadeserstatning som specifik kompensation for dette afkald.

### *3. Vurderingen af gennemførelsen af de endelige tilsagn*

- 24 I den anfægtede afgørelse konkluderede Kommissionen i det væsentlige, at de endelige tilsagn var effektive og nødvendige uden at være uforholdsmæssige med henblik på at imødegå dens konkurrencemæssige betænkeligheder, idet den anførte, at den i denne henseende havde taget hensyn til udviklingen på gasmarkedet efter meddelelsen af klagepunktsmeddelelsen. For det første anførte Kommissionen navnlig, at Gazprom allerede havde truffet visse foranstaltninger med henblik på at gøre sin adfærd mere forenelig med de konkurrenceretlige regler, for det andet at situationen med hensyn til gasinfrastrukturer var forbedret i visse af de berørte lande i Central- og Østeuropa, nemlig Den Tjekkiske Republik, Ungarn, Polen og Slovakiet, således at grænseoverskridende gasstrømme var muliggjort, selv om gasmarkederne i de baltiske stater og Bulgarien fortsat var isolerede fra de andre EU-gasmarkeder, og for det tredje at visse langsigtede gaspriser, som fremkom ved formler, der indebar indeksring under henvisning til oliepriserne, faldt, efter at olieprisen ligeledes var faldet.
- 25 Følgelig besluttede Kommissionen at gøre de endelige tilsagn bindende i henhold til artikel 9 i forordning nr. 1/2003. Hvad angår varigheden af anvendelsen foreskrev den anfægtede afgørelse, at tilsagnene ville finde anvendelse i 8 år, fra Gazprom blev meddelt nævnte afgørelse, med undtagelse af tilsagnene vedrørende projektet med South Stream-gasrørledningen, som er anført i præmis 23 ovenfor, og som er obligatoriske i 15 år fra denne dato.
- 26 Den anfægtede afgørelses dispositive del har følgende ordlyd:

»Artikel 1

De tilsagn, der fremgår af bilaget, er obligatoriske for [Gazprom] samt alle retlige enheder, som direkte eller indirekte kontrolleres af denne, for en periode på [8] år, med undtagelse af de tilsagn, der er anført i bilagets punkt 21, som er obligatoriske i 15 år, fra den i tilsagnene fastlagte dato.

## Artikel 2

Det fastslås, at [Kommissionen] ikke længere [har] nogen grund til at gribe ind i denne sag.«

### *C. Om klagen*

- 27 Samtidig med den administrative procedure, som Kommissionen havde indledt, og som gav anledning til den anfægtede afgørelse, havde sagsøgeren den 9. marts 2017 i medfør af artikel 5 i forordning nr. 773/2004 indgivet en klage over Gazproms angiveligt ulovlige praksis (herefter »klagen«). Denne praksis, der i vidt omfang vedrørte de samme betænkeligheder, som allerede var udtrykt i klagepunktsmeddelelsen, omfattede bl.a. udsagn om Gazproms misbrug i forbindelse med den polske del af Yamal-gasrørledningen.
- 28 Den 29. marts 2017 anerkendte Kommissionen modtagelsen af klagen, som den efterfølgende registrerede under referencen »sag AT.40497 – Polske gaspriser« (herefter »sag AT.40497«).
- 29 I skrivelse af 31. marts 2017 til sagsøgeren anførte Kommissionen, at den i klagen anførte praksis og den, der var omfattet af de oprindelige tilsagn, syntes at overlape hinanden, og anmodede sagsøgeren om at fremsætte bemærkninger til disse tilsagn inden for rammerne af den markedstest, der blev iværksat den 16. marts 2017. Efter at have fået forlænget den gældende frist fremsatte sagsøgeren sine bemærkninger den 19. maj 2017.
- 30 Den 15. maj 2017 meddelte Gazprom Kommissionen sine bemærkninger vedrørende klagen.
- 31 Ved skrivelse af 23. januar 2018 til sagsøgeren (herefter »skrivelsen om hensigten om afvisning«) meddelte Kommissionen i henhold til artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 773/2004, at den påtænkte at afvise klagen, og den anmodede sagsøgeren om at give sit synspunkt til kende inden for fire uger fra modtagelsen af nævnte skrivelse. Kommissionen sendte ligeledes en ikke-fortrolig version af klagepunktsmeddelelsen og en ikke-fortrolig version af Gazproms bemærkninger til klagen, som er omtalt i præmis 30 ovenfor.
- 32 Den 2. marts 2018 fremsatte sagsøgeren bemærkninger til skrivelsen om hensigten om afvisning. Sagsøgeren udtrykte sin utilfredshed med konklusionerne i nævnte skrivelse og kritiserede ligeledes Kommissionens gennemførelse af undersøgelsen og anførte, at denne institution havde tilsidesat selskabets rettigheder som klager i sag AT.39816, navnlig for så vidt som den på trods af talrige anmodninger hverken havde givet det aktindsigt i klagepunktsmeddelelsen i næsten et år eller havde givet det mulighed for at fremsætte bemærkninger til denne meddelelse.
- 33 Den 5. september 2018, dvs. efter vedtagelsen af den anfægtede afgørelse, tilsendte sagsøgeren høringskonsulenten en ny begrundet anmodning som omhandlet i artikel 7, stk. 2, litra b), i afgørelse 2011/695, hvori selskabet anmodede om aktindsigt i alle dokumenter, som Kommissionen havde lagt til grund for sin foreløbige vurdering, der var anført i skrivelsen om hensigten om afvisning, navnlig aktindsigt i en version af klagepunktsmeddelelsen med færre udeladte oplysninger. Den 17. september 2018 videresendte høringskonsulenten de anmodninger om aktindsigt, der var fremsat i denne skrivelse af 5. september 2018, til Kommissionens

Generaldirektorat (GD) »Konkurrence«. Ved skrivelse af 25. september 2018 gav Kommissionen afslag på de anmodninger om aktindsigt, som sagsøgeren havde fremsat i sine skrivelser af 2. marts og 5. september 2018.

- 34 Den 24. januar 2019 sendte sagsøgeren en skrivelse til kommissæren med ansvar for konkurrence, hvori selskabet opfordrede Kommissionen til i henhold til artikel 265, stk. 2, TEUF at handle ved enten at vedtage en afgørelse om afvisning af klagen eller ved at fortsætte proceduren i sag AT.40497. Den 8. februar 2019 besvarede Kommissionen denne skrivelse, idet den anførte, at klagen allerede havde givet anledning til flere udvekslinger mellem parterne. Med hensyn til sag AT.39816 anførte Kommissionen ligeledes, at den havde vedtaget den anfægtede afgørelse, hvori den navnlig tog hensyn til de bemærkninger, som sagsøgeren havde fremsat i forbindelse med markedstesten, og med hensyn til sag AT.40497 anførte den, at den havde sendt en skrivelse om hensigten om afvisning, som sagsøgeren havde besvaret, og at den var ved at færdiggøre sin analyse af klagen.
- 35 Den 17. april 2019 vedtog Kommissionen afgørelse C(2019) 3003 final vedrørende afvisning af en klage (sag AT.40497 – Polske gaspriser).
- 36 Den 25. juni 2019 anlagde sagsøgeren søgsmål for Retten til prøvelse af afgørelsen om afvisning af klagen, der blev registreret som sag T-399/19.

## II. Retsforhandlinger og parternes påstande

- 37 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 15. oktober 2018 har sagsøgeren anlagt nærværende søgsmål. Svarkriftet, replikken og duplikken er blevet indleveret henholdsvis den 9. januar, den 27. februar og den 8. maj 2019.
- 38 Ved særskilt dokument vedlagt stævningen har sagsøgeren i henhold til artikel 152 i Rettens procesreglement anmodet Retten om at træffe afgørelse i sagen efter en fremskyndet procedure. Ved afgørelse af 30. november 2018 har Retten ikke taget denne anmodning til følge.
- 39 Ved processkrift indleveret til Rettens Justitskontor den 26. februar 2019 har Gazprom anmodet om tilladelse til at indtræde i den foreliggende sag til støtte for Kommissionens påstande. Ved processkrifter indleveret til Rettens Justitskontor henholdsvis den 25., den 27. og den 28. februar 2019 har Overgas Inc., Republikken Litauen og Republikken Polen anmodet om tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for sagsøgerens påstande.
- 40 Ved afgørelse af 5. april 2019 har formanden for Rettens Første Afdeling taget Republikken Polens anmodning om intervention til følge efter at have hørt hovedparterne. Ved kendelser afsagt den 17. maj 2019 har formanden efter have hørt hovedparterne tilladt Republikken Litauen, Gazprom og Overgas at intervenere.
- 41 Republikken Litauen har indleveret interventionsindlæg den 30. august 2019, Republikken Polen og Overgas har indleveret interventionsindlæg den 6. september 2019 og Gazprom den 4. oktober 2019. Sagsøgeren og Kommissionen har fremsat deres bemærkninger til interventionsindlæggene den 15. november 2019, idet Kommissionen imidlertid har givet afkald på at fremsætte bemærkninger til Gazproms interventionsindlæg.



- 42 Da sammensætningen af Rettens afdelinger er blevet ændret, er den refererende dommer den 4. oktober 2019 blevet tilknyttet Ottende Afdeling, hvortil denne sag følgelig er blevet henvist.
- 43 Ved skrivelser fra Rettens Justitskontor af 17. december 2019 som led i foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse er sagsøgeren blevet anmodet om at fremlægge flere dokumenter, og Kommissionen er blevet anmodet om en skriftlig besvarelse af et spørgsmål vedrørende fortroligheden af visse oplysninger i den fortrolige version af klagepunktsmeddelelsen.
- 44 Ved kendelse afsagt samme dag har Retten i medfør af dels artikel 24, stk. 1, i statuten for Den Europæiske Unions Domstol, dels procesreglementets artikel 91, litra b), og artikel 92, stk. 3, og med forbehold for anvendelsen af procesreglementets artikel 103, pålagt Kommissionen at fremlægge en fuldstændig kopi af den fortrolige version af klagepunktsmeddelelsen.
- 45 Parterne har inden for de fastsatte frister behørigt efterkommet de foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse, der blev vedtaget den 17. december 2019, samt Rettens kendelse om bevisoptagelse afsagt samme dag.
- 46 Ved skrivelser af 6. maj 2020 fra Rettens Justitskontor er sagsøgeren og Kommissionen blevet anmodet om at fremlægge dokumenter og skriftligt at besvare visse spørgsmål fra Retten som led i foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse. De har efterkommet disse foranstaltninger inden for den fastsatte frist.
- 47 Ved afgørelse af 28. maj 2020 har formanden for Ottende Afdeling i medfør af procesreglementets artikel 67, stk. 2, sammenholdt med samme reglements artikel 19, stk. 2, henset til de særlige omstændigheder i nærværende sag, besluttet, at sagen skal pådømmes forud for andre.
- 48 Efter forslag fra Ottende Afdeling har Retten den 8. juni 2020 i henhold til procesreglementets artikel 28 besluttet at henvise den foreliggende sag til Ottende Udvidede Afdeling. Da et medlem af denne udvidede afdeling har haft forfald, er Rettens præsident ved afgørelse af 15. juni 2020 blevet udpeget til at supplere afdelingen.
- 49 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten besluttet at indlede retsforhandlingernes mundtlige del. Med henblik herpå er sagsøgeren, Kommissionen og Overgas blevet anmodet om at fremlægge dokumenter og skriftligt at besvare visse spørgsmål fra Retten som led i foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse. Som svar på disse foranstaltninger har Overgas fremsat sine bemærkninger den 26. november 2020, mens sagsøgeren og Kommissionen har fremsat deres respektive bemærkninger og fremlagt dokumenter den 8. december 2020 (herefter »svarene af 8. december 2020«).
- 50 Hvad angår den fuldstændige kopi af den fortrolige version af klagepunktsmeddelelsen, som Kommissionen har fremlagt (jf. præmis 43 og 45 ovenfor), har Retten i henhold til procesreglementets artikel 103, stk. 2, besluttet at gøre sagsøgerens repræsentanter bekendte med dette dokument på betingelse af, at de på forhånd underskrev fortrolighedserklæringer, således at sagsøgeren kan fremsætte bemærkninger i denne henseende. Efter at repræsentanterne har afgivet underskrevne fortrolighedserklæringer, er de blevet meddelt nævnte dokument, og sagsøgeren har fremsat sine bemærkninger den 8. december 2020.
- 51 Af grunde, der var forbundet med covid-19-sundhedskrisen, og efter anmodninger fra visse parter har formanden for Ottende Udvidede Afdeling besluttet at udsætte retsmødet, der oprindeligt var fastsat til den 20. og den 21. januar 2021.

- 52 Parterne har afgivet indlæg og besvaret Rettens mundtlige spørgsmål i retsmødet den 18. og 19. maj 2021. Ved denne lejlighed har Retten ligeledes anført, at den havde registreret Kommissionens bemærkninger af 27. april 2021 til retsmøderapporten.
- 53 På retsmødets anden dag og som led i Rettens spørgsmål om muligheden for at antage spørgsmålet til realitetsbehandling har Kommissionen genovervejet sit standpunkt med hensyn til formaliteten og gjort gældende, at sagsøgeren ikke har påvist, at selskabet har søgsmålsinteresse i nærværende sag, hvorfor sagen skal afvises.
- 54 Sagsøgeren har fremsat anmodninger om fortrolig behandling af oplysninger i forhold til Republikken Litauen, Republikken Polen, Gazprom og Overgas hvad angår visse oplysninger i forskellige processkrifter. Disse parter har ikke fremsat indsigelser i forhold til disse anmodninger.
- 55 Sagsøgeren har, støttet af Republikken Litauen, Republikken Polen og Overgas, nedlagt følgende påstande:
- Den anfægtede afgørelse annulleres.
  - Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.
- 56 Kommissionen har, støttet af Gazprom, nedlagt følgende påstande:
- Sagen afvises, subsidiært, frifindelse.
  - Sagsøgeren tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

### III. Retlige bemærkninger

- 57 Til støtte for søgsmålet har sagsøgeren fremsat seks anbringender, som i det væsentlige vedrører følgende:
- Det første anbringende vedrører en tilsidesættelse af artikel 9 i forordning nr. 1/2003, sammenholdt med artikel 102 TEUF, og af proportionalitetsprincippet, for så vidt som Kommissionen anlagde et åbenbart urigtigt skøn ved at konkludere, at Yamal-klagepunkterne havde vist sig at være ugrundede, og ved at acceptere tilsagn, som på ingen måde imødegår disse klagepunkter.
  - Det andet anbringende vedrører en tilsidesættelse af artikel 9 i forordning nr. 1/2003, sammenholdt med artikel 102 TEUF, og af proportionalitetsprincippet, idet Kommissionen accepterede de endelige tilsagn, selv om de ikke på hensigtsmæssig vis imødegik klagepunkterne vedrørende prispolitikken.
  - Det tredje anbringende vedrører en tilsidesættelse af artikel 9 i forordning nr. 1/2003, sammenholdt med artikel 102 TEUF, og af proportionalitetsprincippet, for så vidt som Kommissionen accepterede de endelige tilsagn, selv om de ikke på hensigtsmæssig vis imødegik klagepunkterne vedrørende de territoriale begrænsninger.
  - Det fjerde anbringende vedrører en tilsidesættelse af artikel 194, stk. 1, TEUF, sammenholdt med artikel 7 TEUF, for så vidt som den anfægtede afgørelse er i strid med formålet med

Unionens energipolitik, og for så vidt som Kommissionen ikke tog hensyn til denne afgørelses negative indvirkning på det europæiske marked for gasforsyning.

- Det femte anbringende vedrører en tilsidesættelse af artikel 18, stk. 1, TEUF og af ligebehandlingsprincippet, for så vidt som Kommissionen behandlede Gazproms kunder, der drev virksomhed i medlemsstaterne i Vesteuropa, og de kunder, der drev virksomhed i de berørte lande i Central- og Østeuropa, forskelligt.
- Det sjette anbringende vedrører magtfordrejning og en tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter, for så vidt som Kommissionen med den anfægtede afgørelse tilsidesatte formålet med artikel 9 i forordning nr. 1/2003 og overskred grænserne for sine beføjelser ved afviklingen af den administrative procedure.

#### ***A. Om anmodningerne om foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse***

- 58 I sine processkrifter har sagsøgeren fremsat anmodninger om, at Kommissionen principalt pålægges at fremlægge »dokumenterne i sag AT.39816«, »dokumenterne i sag AT.40497« og visse nærmere identificerede dokumenter, for så vidt som disse ikke allerede henhører under en af disse to kategorier. Subsidiært skulle Kommissionen fremlægge de sidstnævnte dokumenter samt en ikke-fortrolig version af klagepunktsmeddelelsen med færre udeladte oplysninger end den, som sagsøgeren allerede havde. De ønskede dokumenter har betydning, idet Retten kun kan kontrollere lovligheden af den anfægtede afgørelse under hensyntagen til den sammenhæng, som består af alle sagsakterne i sagerne AT.39816 og AT.40497.
- 59 Kommissionen har anført, at med undtagelse af klagepunktsmeddelelsen har ingen af de pågældende dokumenter eller oplysninger betydning for sagens behandling, og den har gjort gældende, at sagsøgeren ikke har givet en tilstrækkelig begrundelse for sine anmodninger.
- 60 Det skal i denne henseende bemærkes, at en klager eller en tredjepart, som har fået tilladelse til at deltage i proceduren som omhandlet i artikel 5 og 11 i forordning nr. 773/2004, ikke har ret til aktindsigt, sådan som denne foreskrives i forordningens artikel 15, og som adressaterne for klagepunktsmeddelelsen er begunstiget af, for hvilke denne aktindsigt bl.a. har til formål at give dem mulighed for at få kendskab til beviserne i Kommissionens sagsakter, således at de på baggrund af disse oplysninger på relevant grundlag kan udtale sig om Kommissionens konklusioner i klagepunktsmeddelelsen (jf. bl.a. dom af 14.5.2020, NKT Verwaltung og NKT mod Kommissionen, C-607/18 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2020:385, præmis 261 og den deri nævnte retspraksis). I overensstemmelse med nævnte forordnings artikel 6 har klageren derimod ret til at modtage en kopi af den ikke-fortrolige version af klagepunktsmeddelelsen vedrørende forhold, over hvilke Kommissionen har modtaget en klage.
- 61 Disse regler gælder imidlertid ikke for den retslige procedure for Retten, idet denne procedure reguleres af artikel 24 i statuten for Den Europæiske Unions Domstol og af dennes procesreglement. I denne forbindelse henhører bedømmelsen af det hensigtsmæssige i at træffe foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse eller bevisoptagelsen under Unionens retsinstanser og ikke under parterne, men sidstnævnte kan i givet fald anfægte førsteinstansens valg i forbindelse med en appel (dom af 12.5.2010, Kommissionen mod Meierhofer, T-560/08 P, EU:T:2010:192, præmis 61). Retten kan således i henhold til procesreglementets artikel 89 anmode parterne om at fremlægge alle dokumenter og oplysninger, som den finder ønskelige. Sagsøgeren kan med henblik herpå anmode Retten om at pålægge sagsøgte at fremlægge dokumenter, der er i dennes besiddelse, men sagsøgeren skal, for at Retten kan tage stilling til,

om det af hensyn til sagens fremme er hensigtsmæssigt at træffe bestemmelse om fremlæggelse, angive de ønskede dokumenter og i det mindste henvide til visse holdepunkter for, at disse dokumenter har betydning for sagens behandling (jf. i denne retning dom af 17.12.1998, Baustahlgewebe mod Kommissionen, C-185/95 P, EU:C:1998:608, præmis 90-93).

- 62 I det foreliggende tilfælde har sagsøgeren i vidt omfang blot fremsat anmodninger, som vedrører en bred vifte af dokumenter, uden med tilstrækkelig præcision at identificere de dokumenter, som selskabet ønsker fremlagt, og uden at præcisere grundene til, at de ønskede dokumenter kan have betydning for sagens behandling, på anden måde end, at dokumenterne udgør den »sammenhæng«, som Retten skal tage hensyn til ved sin vurdering af lovligheden af den anfægtede afgørelse.
- 63 Efter at have undersøgt sagsøgerens anmodninger i betragtning af de fremsatte anbringender og argumenter, fastslår Retten hermed, at det i medfør af procesreglementets artikel 89, stk. 3, litra d), er uforment at vedtage de ønskede foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse. Når dette er sagt, skal det, som det fremgår af præmis 43, 46 og 49 ovenfor, bemærkes, at Retten med henblik på at behandle de anbringender, der er fremsat til støtte for sagen, har vedtaget forskellige foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse, herunder bl.a. anmodninger om fremlæggelse af dokumenter.
- 64 Hvad angår spørgsmålet om behandlingen af klagepunktsmeddelelsen, og nærmere bestemt den fortrolige version af dette dokument, behandles dette spørgsmål inden for rammerne af det sjette anbringende nedenfor.

***B. Om det første anbringende vedrørende en tilsidesættelse af artikel 9 i forordning nr. 1/2003, sammenholdt med artikel 102 TEUF, og af proportionalitetsprincippet, for så vidt som Kommissionen anlagde et åbenbart urigtigt skøn ved at fastslå, at Yamal-klagepunkterne havde vist sig at være ugrundede, og ved at acceptere tilsagn, som på ingen måde imødegår disse klagepunkter***

- 65 Det første anbringende vedrører Kommissionens behandling af Yamal-klagepunkterne. Dette anbringende består i det væsentlige af to led.

*1. Det første anbringendes første led om Kommissionens fejl med hensyn til frafaldet af Yamal-klagepunkterne og fraværet af tilsagn, der imødegår dette klagepunkt*

- 66 Sagsøgeren har, støttet af Republikken Polen, foreholdt Kommissionen, at den frafaldt de oprindelige klagepunkter vedrørende Yamal-gasrørledningen, og at der følgelig ikke forelå tilsagn vedrørende disse klagepunkter. Selskabet har anført, at Kommissionen i modsætning til, hvad den har gjort gældende inden for rammerne af nærværende søgsmål, var forpligtet til at begrunde denne fremgangsmåde. De to grunde, der dog fremgår af 138. betragtning til den anfægtede afgørelse, er desuden behæftet med et åbenbart urigtigt skøn.
- 67 Kommissionen har gjort gældende, at dette led skal forkastes som ugrundet.

*a) Klagepunktet om Kommissionens pligt til at begrunde fraværet af tilsagn til imødegåelse af Yamal-klagepunkterne*

- 68 Sagsøgeren har gjort gældende, at Kommissionen ikke har overholdt kravene i artikel 9 i forordning nr. 1/2003 hvad angår behandlingen og, navnlig, frafaldet af Yamal-klagepunkterne.
- 69 I klagepunktsmeddelelsen redegjorde Kommissionen nemlig for Gazproms adfærd, som bestod i at blokere EuRoPols afgørelser, der var nødvendige for gennemførelsen af virtuelle eller fysiske gasstrømme i begge retninger på den polske del af Yamal-gasrørledningen, og fandt, at denne adfærd udgjorde en konkurrencebegrænsende praksis, der var godtgjort i tilstrækkelig grad. Sagsøgeren har anført, at Kommissionen, henset til de krav, der er fastsat i artikel 9 i forordning nr. 1/2003, dermed ikke kunne acceptere tilsagn, som på ingen måde imødegik Yamal-klagepunkterne. Reelt foretog Kommissionen en væsentlig ændring af rækkevidden af de klagepunkter, som Gazprom var blevet foreholdt, uden at den fulgte den i denne henseende fastsatte procedure, og uden at den gav en begrundelse for denne ændring.
- 70 Sagsøgeren har desuden anfægtet Kommissionens standpunkt, som tilsigtede at give de konkurrencemæssige betænkeligheder, der var angivet i den »foreløbige vurdering« i den anfægtede afgørelse (afdeling 4), forrang i forhold til dem, der var angivet i klagepunktsmeddelelsen. I overensstemmelse med punkt 123 i Kommissionens meddelelse om bedste praksis ved behandlingen af konkurrencesager efter artikel 101 [TEUF] og 102 [...] TEUF (EUT 2011, C 308, s. 6, herefter »meddelelsen om bedste praksis«) »opfylder [klagepunktsmeddelelsen] de krav, der stilles til en foreløbig vurdering«, når den berørte virksomhed er blevet meddelt en sådan meddelelse. I det foreliggende tilfælde er der imidlertid ikke tegn på, at Kommissionen efter at have meddelt klagepunktsmeddelelsen meddelte en ny foreløbig vurdering uden Yamal-klagepunkterne. Den ændrede således aldrig formelt klagepunktsmeddelelsens rækkevidde.
- 71 Sagsøgeren har herom anført, at Kommissionen ikke kan se bort fra trin i den administrative procedure, der går forud for vedtagelsen af den anfægtede afgørelse, herunder navnlig meddelelsen af klagepunktsmeddelelsen. En sådan adfærd hindrer nemlig Unionens retsinstitutters kontrol, hvorved det skal efterprøves, om de faktiske omstændigheder, der lå til grund for Kommissionens afgørelse, var korrekte, fuldstændige og pålidelige, og disse retsinstitutter kan ikke hindres i at anvende en klagepunktsmeddelelse med henblik på fortolkningen af en sådan afgørelse. Den af Kommissionen valgte tilgang giver den en vilkårlig beføjelse med hensyn til accept af tilsagnene, eftersom den kan »sideskille« den foreløbige vurderings indhold med indholdet af de tilsagn, som en virksomhed er villig til at afgive.
- 72 Kommissionen har for sin del anført, at denne institutions rolle inden for rammerne af artikel 9 i forordning nr. 1/2003 er at undersøge de tilsagn, som virksomheden har foreslået, i lyset af de konkurrencemæssige betænkeligheder, som nævnte institution har meddelt denne virksomhed ved en »foreløbig vurdering«. Kommissionen har sondret mellem de betænkeligheder, der er gjort rede for i klagepunktsmeddelelsen, og dem, der er anført i den foreløbige vurdering i den anfægtede afgørelse, for så vidt som de sidstnævnte ikke længere omfatter Yamal-klagepunkterne. Fra det tidspunkt, hvor disse klagepunkter blev frafaldet, kunne den således uden at begå en fejl undersøge tilsagnene, selv om disse ikke imødegik de nævnte klagepunkter.

- 73 Ud over at sagsøgeren har anlagt en urigtig fortolkning af dom af 10. juli 2008, Bertelsmann og Sony Corporation of America mod Impala (C-413/06 P, EU:C:2008:392), og har tillagt klagepunktsmeddelelsen en værdi, der går ud over den proceduremæssige og forberedende karakter, som denne type dokument normalt tillægges, har Kommissionen endvidere fremhævet, at den i det foreliggende tilfælde anfægtede afgørelse, som blev vedtaget i henhold til artikel 9 i forordning nr. 1/2003, i modsætning til afgørelser, der vedtages i henhold til denne forordnings artikel 7, ikke foretager en bindende konstatering af en overtrædelse. Derfor skal argumentet om, at der foretages en retslig kontrol, hvorved lovligheden af den anfægtede afgørelse, der indeholder en vurdering af foreløbig karakter, undersøges i lyset af de betænkeligheder, der er gjort rede for i en klagepunktsmeddelelse, som har midlertidig karakter, forkastes.
- 74 Hvad desuden angår den angivelige vilkårlighed i Kommissionens tilgang har denne institution anført, at den for at fratage Yamal-klagepunkterne hverken skulle give en begrundelse i henhold til retspraksis vedrørende retten til at blive hørt eller til begrundelsespligten vedrørende en afgørelse, der vedtages i henhold til artikel 9 i forordning nr. 1/2003. Når dette er sagt, har Kommissionen, eftersom de interesserede parter adspurgte den om fraværet af tilsagn vedrørende Yamal-gasrørledningen, i overensstemmelse med princippet om god forvaltningsskik og gennemsigtighedsprincippet inkluderet grundene til, at dens foreløbige betænkeligheder ikke var blevet bekræftet.
- 75 Det skal bemærkes, at det følger af artikel 9, stk. 1, i forordning nr. 1/2003, at når Kommissionen agter at vedtage en afgørelse, hvorefter en overtrædelse kræves bragt til ophør, og de deltagende virksomheder tilbyder at afgive tilsagn, der imødegår de betænkeligheder, som Kommissionen har, og som den har underrettet de pågældende virksomheder om i sin foreløbige vurdering, kan den ved afgørelse gøre disse tilsagn bindende for virksomhederne.
- 76 I denne henseende har det system, der er indført ved artikel 9 i forordning nr. 1/2003, til formål at sikre en effektiv anvendelse af konkurrencereglerne ved at tilvejebringe en hurtigere løsning på de af Kommissionen identificerede konkurrencemæssige betænkeligheder, i stedet for at handle igennem en formel konstatering af en overtrædelse. Denne bestemmelse er begrundet i procesøkonomiske hensyn og giver virksomheder mulighed for at deltage fuldt ud i proceduren ved at foreslå løsninger, som de finder bedst egnede og hensigtsmæssige for at imødegå de nævnte betænkeligheder (jf. i denne retning dom af 29.6.2010, Kommissionen mod Alrosa, C-441/07 P, herefter »Alrosa-dommen«, EU:C:2010:377, præmis 35, og af 15.9.2016, Morningstar mod Kommissionen, T-76/14, herefter »Morningstar-dommen«, EU:T:2016:481, præmis 39).
- 77 Selv om artikel 9 i forordning nr. 1/2003 i modsætning til denne forordnings artikel 7, som vedrører afgørelser om konstatering af overtrædelser, ikke indeholder en udtrykkelig henvisning til proportionalitetsbegrebet, forholder det sig endvidere ikke desto mindre således, at proportionalitetsprincippet som et almindeligt EU-retligt princip udgør et kriterium for lovligheden af enhver af EU-institutionernes retsakter. Når dette er sagt, er de specifikke egenskaber ved systemet i denne forordnings artikel 7 og 9 og de handlemuligheder, som denne forordning giver i henhold til hver af disse bestemmelser, forskellige, navnlig for så vidt som formålet med det første system er at bringe en overtrædelse til ophør, mens formålet med det andet system er at imødegå Kommissionens betænkeligheder på grundlag af dens foreløbige vurdering. Den pligt til at sikre overholdelsen af proportionalitetsprincippet, der påhviler Kommissionen, har dermed en anden rækkevidde og et andet indhold, alt efter om den vurderes i forbindelse med den ene eller den anden af disse bestemmelser (jf. i denne retning Alrosa-dommen, præmis 36-38 og 46, og Morningstar-dommen, præmis 43 og 44).

- 78 I tilfælde af anvendelse af artikel 9 i forordning nr. 1/2003 er den i denne bestemmelse omtalte foreløbige vurdering således rettet til de virksomheder, der er genstand for Kommissionens undersøgelse, og skal give dem mulighed for at vurdere muligheden for at foreslå egnede tilsagn. Hvad angår Kommissionen er den fritaget fra forpligtelsen til at kvalificere og konstatere overtrædelsen, idet dens rolle kun er at undersøge og eventuelt acceptere de foreslåede tilsagn på baggrund af de konkurrencemæssige betænkeligheder, den har identificeret i sin foreløbige vurdering og i forhold til de mål, der forfølges. I denne forbindelse er gennemførelsen af proportionalitetsprincippet begrænset til en kontrol af, dels at de pågældende tilsagn imødegår disse betænkeligheder, dels at de nævnte virksomheder ikke har foreslået mindre indgribende tilsagn, som imødegår de nævnte betænkeligheder lige så hensigtsmæssigt. Ved udøvelsen af denne kontrol skal Kommissionen tage hensyn til sagens omstændigheder, dvs. navnlig tredjeparters interesser og udstrækningen af de identificerede betænkeligheder (jf. i denne retning *Alrosa-dommen*, præmis 40 og 41, dom af 9.12.2020, *Groupe Canal + mod Kommissionen*, C-132/19 P, EU:C:2020:1007, præmis 105, og *Morningstar-dommen*, præmis 45).
- 79 I denne sag skal det indledningsvis fastslås, at klagepunktsmeddelelsen, uanset hvad Kommissionen synes at have ladet forstå, opfyldte kravene til en foreløbig vurdering som omhandlet i artikel 9 i forordning nr. 1/2003, hvilket fremgår åbenbart af den anfægtede afgørelse og i øvrigt svarer til det tilfælde, der er omhandlet i punkt 123 i meddelelsen om bedste praksis.
- 80 Det følger heraf, at Kommissionen ikke kan gøre gældende, at redegørelsen under overskriften »Foreløbig vurdering« (afdeling 4) i den anfægtede afgørelse, hvilken afgørelse blev vedtaget efter den administrative procedure og afsluttede denne procedure, skal udgøre den referenceramme, som skal lægges til grund for vurderingen af, om de tilsagn, der blev afgivet før vedtagelsen af denne afgørelse, var hensigtsmæssige. Kommissionen har på samme måde ikke identificeret noget andet dokument, der er udarbejdet i perioden fra meddelelsen af klagepunktsmeddelelsen til vedtagelsen af den anfægtede afgørelse, og hvori den havde meddelt Gazprom en revideret foreløbig vurdering, navnlig hvad angår Yamal-klagepunkterne, før denne virksomhed afgav uformelle forslag til tilsagn i 2015 og 2016, og derefter de oprindelige tilsagn i februar 2017.
- 81 Under hensyn til konstateringen vedrørende klagepunktsmeddelelsen skal det fastslås, at de krav, der er knyttet til overholdelsen af proportionalitetsprincippet, ikke kan indebære, at samtlige konkurrencemæssige betænkeligheder, der var redegjort for i den foreløbige vurdering, også når en sådan vurdering har form af en klagepunktsmeddelelse, nødvendigvis skal imødegås af de tilsagn, som de berørte virksomheder foreslår, hvilket sagsøgeren har anerkendt med hensyn til andre situationer end Yamal-klagepunkterne i denne sag.
- 82 Såfremt artikel 9 i forordning nr. 1/2003 og proportionalitetsprincippet fortolkes anderledes, kan Kommissionens foreløbige vurdering, der af sin art er midlertidig, lammes, og under visse omstændigheder vil tilsagnsproceduren gøres ugyldig. Det fremgår ligeledes af retspraksis, at klagepunktsmeddelelsen er et led i sagsbehandlingen og en forberedende akt, som fastsætter genstanden for den af Kommissionen iværksatte administrative procedure, idet denne institution skal tage hensyn til resultatet af den administrative procedure, navnlig hvis det drejer sig om at fratage klagepunkter, der viser sig ikke at være tilstrækkeligt begrundede (jf. i denne retning dom af 10.7.2008, *Bertelsmann og Sony Corporation of America mod Impala*, C-413/06 P, EU:C:2008:392, præmis 63 og den deri nævnte retspraksis, og af 28.1.2021, *Qualcomm og Qualcomm Europe mod Kommissionen*, C-466/19 P, EU:C:2021:76, præmis 66 og den deri nævnte retspraksis).

- 83 Det forholder sig ikke desto mindre således, at Kommissionen på baggrund af omstændighederne i denne sag, og navnlig da der ikke forelå en revideret foreløbig vurdering, i modsætning til, hvad den har gjort gældende, i henhold til artikel 9 i forordning nr. 1/2003 havde pligt til at have en begrundelse for fraværet af tilsagn, der imødegik Yamal-klagepunkterne. For så vidt som Kommissionen har gjort gældende, at dens fejl ikke kan føre til en annullation, end ikke delvis, af den anfægtede afgørelse, fastslår Retten endvidere, at denne fejl faktisk fremgår af denne afgørelses dispositive del, eftersom klagepunkterne, selv om de ikke er omhandlet i artikel 1, hvorved de endelige tilsagn er gjort bindende, er omfattet af artikel 2, hvorved det konstateres, at det ikke længere er fornødent at handle i sag AT.39816.
- 84 Denne forpligtelse til at begrunde fraværet af tilsagn kan i øvrigt ikke betyde, at det forventes af Kommissionen, at den godtgør, at det ikke var muligt at konstatere en overtrædelse. En sådan fremgangsmåde er ikke forenelig med arten af tilsagnsproceduren, eftersom en afgørelse om tilsagn i henhold til artikel 9 i forordning nr. 1/2003, sammenholdt med 13. betragtning til denne forordning, ikke afgør, om der har været eller fortsat foreligger en overtrædelse, og ikke har betydning for medlemsstaternes konkurrencemyndigheder og domstoles kompetence til at foretage sådanne konstateringer (jf. i denne retning dom af 23.11.2017, Gasorba m.fl., C-547/16, EU:C:2017:891, præmis 26 og 30, og af 9.12.2020, Groupe Canal + mod Kommissionen, C-132/19 P, EU:C:2020:1007, præmis 108).
- 85 I det foreliggende tilfælde skal det under alle omstændigheder fastslås, at Kommissionen har anført grundene til, at den ikke pålagde tilsagn, der imødegik Yamal-klagepunkterne, hvilke grunde er angivet som to grunde i 138. betragtning til den anfægtede afgørelse. Den første grund vedrører afgørelsen om godkendelse, og den anden grund er knyttet til, at forholdene i gassektoren i Polen var mellemstatslige (således som det fremgår af præmis 17 ovenfor).
- b) Klagepunkterne om, at de to grunde i 138. betragtning til den anfægtede afgørelse var ugrundede*
- 86 Med det første klagepunkt har sagsøgeren, støttet af Republikken Polen, gjort gældende, at Kommissionen med urette lagde vægt på afgørelsen om godkendelse for at konkludere, at det ikke var nødvendigt, at Gazprom afgav tilsagn vedrørende Yamal-klagepunkterne.
- 87 For det første har sagsøgeren anført, at den polske tilsynsmyndigheds vedtagelse af afgørelsen om godkendelse ikke er en omstændighed, som begrundet udviklingen i Kommissionens vurdering med hensyn til Yamal-klagepunkterne fra meddelelsen af klagepunktsmeddelelsen den 22. april 2015 til fremlæggelsen af de oprindelige tilsagn den 14. februar 2017, hvilke tilsagn ikke imødegik disse klagepunkter. Selv om denne tilsynsmyndighed vedtog denne afgørelse den 19. maj 2015, stod Kommissionen reelt over for en helhed af omstændigheder, der i det væsentlige var uændrede fra det tidspunkt, hvor den havde redegjort for sine betænkeligheder i klagepunktsmeddelelsen, til det tidspunkt, dvs. nogle uger efter meddelelsen af denne klagepunktsmeddelelse, hvor den vedtog nævnte afgørelse, dvs. indtil afslutningen af sag AT.39816.
- 88 For det andet var Kommissionen i særlig grad underrettet om spørgsmål vedrørende Gazproms indflydelse på den polske del af Yamal-gasrørledningen, netop henset til dens indgriben i proceduren for godkendelse af Gaz-System. I de to udtalelser af 9. september 2014 og 19. marts 2015, som Kommissionen sendte til den polske tilsynsmyndighed vedrørende forslag til afgørelse, der mindede om afgørelsen om godkendelse, undersøgte den således



betingelserne for Gaz-Systems drift af denne del og anbefalede udtrykkeligt, at driften af kompressorstationer og målestationer på nævnte del blev overdraget til sidstnævnte med henblik på at undgå en fordrejning af konkurrencevilkårene til fordel for Gazprom.

- 89 I denne forbindelse er den vurdering, som Kommissionen endte med at anlægge i den anfægtede afgørelse, overraskende, for så vidt som overdragelsen af driften af kompressorstationer og målestationer i sidste ende ikke blev gennemført på trods af den frist på 24 måneder, som var fastsat i afgørelsen om godkendelse, og som udløb i maj 2017. Det er uden betydning, at denne overdragelse kun var en »anbefaling«, idet det afgørende er, at blokeringen kunne tilregnes Gazprom, og at Kommissionen som led i markedstesten blev underrettet herom af den polske regering, formanden for den polske tilsynsmyndighed og af sagsøgeren.
- 90 For det tredje tog Kommissionen heller ikke hensyn til truslerne om at afbryde gasforsyningen, såfremt overdragelsen af driften blev gennemført, hvilket sagsøgeren underrettede den om i klagen. At disse trusler forelå, er imidlertid påvist ved den omstændighed, at Gazprom tilførte gas, der var af uegnet kvalitet for det polske gasnet, til Yamal-gasrørledningen kort efter udløbet af den frist på 24 måneder, inden for hvilken denne overdragelse skulle have fundet sted, samt i lyset af en skrivelse af 30. august 2016 fra den russiske energiminister til den polske energiminister, hvorved førstnævnte truede med at afbryde Gazproms gasforsyning, hvis sidstnævnte var forpligtet til at gennemføre nævnte overdragelse.
- 91 Hvad angår denne skrivelse erindrede den russiske energiminister heri om, at gasforsyningen til Polen var afhængig af, at Republikken Polens regering overholdt sine forpligtelser i henhold til en række mellemstatslige aftaler mellem Republikken Polen og Den Russiske Føderation om navnlig mængden af gasforsyningen til Polen samt om anlæggelse og drift af Yamal-gasrørledningen (herefter »aftalerne mellem Polen og Rusland«), dvs. nærmere bestemt de forpligtelser, hvorefter driften af kompressorstationer og målestationer skulle forblive på EuRoPols hænder. Sagsøgeren har fremhævet, at denne drift tilkom Gaz-System med henblik på at sikre sidstnævntes uafhængighed i overensstemmelse med EU-lovgivningen vedrørende gas, og Kommissionen fandt selv i sin udtalelse af 19. marts 2015, at der var tale om en af de centrale funktioner hos en uafhængig netforvalter.
- 92 Kommissionen har gjort gældende, at dette klagepunkt skal forkastes som ugrundet.
- 93 Det skal i denne henseende bemærkes, at Kommissionen har en skønsmargen i forbindelse med accepten af tilsagn i medfør af artikel 9 i forordning nr. 1/2003, eftersom den skal foretage en analyse, der kræver en hensyntagen til talrige økonomiske faktorer, såsom en fremtidsanalyse med henblik på at vurdere, om de af den pågældende virksomhed afgivne tilsagn er hensigtsmæssige, og at Retten skal tage hensyn hertil som led i sin prøvelse. Rettens kontrol vedrører udelukkende spørgsmålet om, hvorvidt Kommissionens vurdering er åbenbart urigtig, og Unionens retsinstanser kan ikke erstatte Kommissionens vurdering med deres egen ved at fremlægge deres egen vurdering af komplekse økonomiske omstændigheder, idet de herved ville tilsidesætte Kommissionens skønsmargen i stedet for at efterprøve lovligheden af Kommissionens vurdering (jf. i denne retning Alrosa-dommen, præmis 42, 60 og 67, og Morningstar-dommen, præmis 41).
- 94 Det skal i det foreliggende tilfælde erindres, at Yamal-klagepunkterne hovedsageligt blev undersøgt i klagepunktsmeddelelsens afdeling 13 og 15.9. Det fremgår heraf, at Kommissionens betænkeligheder var centreret om Gazprom angivelige adfærd, der tilsigtede at opretholde eller styrke virksomhedens kontrol med investeringerne i den polske del af Yamal-gasrørledningen,

navnlig for så vidt som denne virksomhed havde forsøgt at få væsentlige beslutningsbeføjelser inden for EuRoPol og inden for denne enhed i stedet for hos den uafhængige forvalter af denne del af gasrørledningen, dvs. Gaz-System, at opretholde beføjelser vedrørende investeringer i nævnte del. I denne sammenhæng undersøgte Kommissionen den driftsaftale, som EuRoPol og Gaz-System havde indgået i 2010, de nye vedtægter for EuRoPol vedtaget i 2011 samt [fortroligt]<sup>1</sup>.

- 95 Som det bl.a. fremgår af klagepunktsmeddelelsens afdeling 15.9.2, var formålet med Gazproms angiveligt ulovlige adfærd, som tog sigte på at opretholde virksomhedens kontrol med investeringerne i den polske del af Yamal-gasrørledningen, nærmere bestemt at hindre udviklingen af infrastrukturer, der gjorde det muligt at diversificere kilder til og leverandører af gas (dvs. Gazproms konkurrenter). Gazprom formåede navnlig at forsinke indførelsen af virtuelle og fysiske tilbagegående gasstrømme på denne del og hindrede herved en sådan diversificering. Kommissionen konkluderede derfor foreløbigt, at Gazprom ved at opnå beføjelser over investeringerne i hvert fald potentielt havde misbrugt driften ved at hindre konkurrenternes adgang til nævnte del i strid med artikel 102, litra d), TEUF.
- 96 Efterfølgende accepterede Kommissionen imidlertid at gøre de endelige tilsagn bindende, som ikke indeholdt nogen foranstaltning, der imødegik Yamal-klagepunkterne. I 138. betragtning til den anfægtede afgørelse redegjorde Kommissionen for, at dens foreløbige konkurrencemæssige betæneligheder ikke var blevet bekræftet, hvilket skyldtes de to grunde, der er anført i denne betragtning, efter at den i 137. betragtning til afgørelsen havde anført, at visse interesserede parter som led i markedstesten havde været uforstående over et sådant fravær af en foranstaltning.
- 97 Hvad angår den første grund vedrørende afgørelsen om godkendelse erindrede Kommissionen i det væsentlige om, at den polske tilsynsmyndighed med afgørelsen om godkendelse bl.a. havde konkluderet, at Gaz-System udøvede en afgørende kontrol over beslutninger om investeringer vedrørende den polske del af Yamal-gasrørledningen og gennemførelsen heraf. Dermed kunne hverken EuRoPol som ejer af gasrørledningen eller Gazprom som aktionær i EuRoPol blokere disse beslutninger.
- 98 For det første bemærkes i denne henseende, at afgørelsen om godkendelse, således som Kommissionen med rette har gjort gældende, efter en detaljeret undersøgelse af de relevante omstændigheder, herunder driftsaftalen af 25. oktober 2010 og EuRoPols vedtægter, indeholder forskellige konstateringer om Gaz-Systems kontrol med investeringerne i den polske del af Yamal-gasrørledningen. På grundlag af disse konstateringer udstedte formanden for den polske tilsynsmyndighed i sidste ende et certifikat om uafhængighed til Gaz-System, hvoraf fremgik, at denne virksomhed opfyldte kravene til rollen som uafhængig netforvalter, navnlig med hensyn til kontrollen med investeringer.
- 99 Sagsøgeren og Republikken Polen har ganske vist fremført forskellige omstændigheder, som kan foranledige Gaz-System til at afholde sig fra at træffe visse beslutninger om investeringer i nævnte del, eller indebære, at Gaz-Systems kunne udsættes for væsentlige omkostninger forbundet med administrative eller retslige procedurer indledt af navnlig EuRoPol. De har herved rejst tvivl om Kommissionens vurdering af afgørelsen om godkendelse.
- 100 Sagsøgeren og Republikken Polen har imidlertid ikke anfægtet selve gyldigheden af den polske tilsynsmyndigheds afgørelse om godkendelse og har ikke påberåbt sig fejl, som denne myndighed har begået, og som er knyttet til de særlige konstateringer i denne afgørelse, eller anført, hvilke

<sup>1</sup> – Fortrolige oplysninger udeladt.

konstateringer de anser for urigtige. I denne sammenhæng og henset til den rolle, som medlemsstaternes nationale tilsynsmyndigheder er tillagt inden for rammerne af EU-lovgivningen i gassektoren, og navnlig ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/73/EF af 13. juli 2009 om fælles regler for det indre marked for naturgas og om ophævelse af direktiv 2003/55/EF (EUT 2009, L 211, s. 94, herefter »gasdirektivet«), kunne Kommissionen med rette tage hensyn til en sådan myndigheds konstateringer og i det foreliggende tilfælde støtte sig på nævnte afgørelse, hvori den polske tilsynsmyndighed havde konkluderet, at Gaz-System kontrollerede investeringerne i den polske del af Yamal-gasrørledningen, og havde godkendt denne operatør som uafhængig netforvalter.

- 101 For det andet er sagsøgeren og Republikken Polens argumenter hovedsageligt centreret om den anbefaling og arten heraf, som fremgår af denne afgørelse, vedrørende overdragelse af driften af kompressorstationer og målestationer samt om den angivelige tilsidesættelse af denne anbefaling. Det fremgår hverken af nævnte afgørelse eller af de argumenter, som sagsøgeren og Republikken Polen har fremført, at Gaz-Systems kontrol med investeringerne i den polske del af Yamal-gasrørledningen var afhængig af gennemførelsen af nævnte anbefaling.
- 102 Det skal i denne henseende bemærkes, at den daglige drift af kompressorstationer og målestationer ikke er sammenfaldende med spørgsmålet om kontrollen med gasstrømmene på den polske del af Yamal-gasrørledningen. Adspurgt om, hvorvidt Gaz-System havde en faktisk kontrol med gasstrømmene på denne del, har sagsøgeren bekræftet, at dette var tilfældet. Det forhold, at anbefalingen om denne drift ikke blev gennemført, kan således ikke indebære, at Gazprom gennem EuRoPol eventuelt havde fået kontrol med gasstrømmene, i et sådant omfang at der opstod tvivl om relevansen af Gaz-Systems kontrol med investeringerne vedrørende nævnte del, og dermed om mulighederne for at diversificere kilderne til gas.
- 103 På denne baggrund kan argumenterne vedrørende den manglende gennemførelse af anbefalingen om overdragelse af driften samt vedrørende Gazproms angiveligt blokerende adfærd gennem EuRoPol i forbindelse med denne gennemførelse ikke rejse tvivl om Kommissionens vurdering af Gaz-Systems kontrol med investeringerne.
- 104 På samme måde kan sagsøgerens argumentation om Kommissionens to udtalelser til den polske tilsynsmyndighed som led i proceduren for godkendelse af Gaz-System som uafhængig netforvalter ikke rejse tvivl om denne institutions vurdering med hensyn til den anfægtede grund. Det skal nemlig bemærkes, at den polske tilsynsmyndighed i forskellige betragtninger til den endeligt vedtagne afgørelse om godkendelse besvarede de bemærkninger, som Kommissionen havde afgivet i disse udtalelser.
- 105 Selv om det er rigtigt, at Kommissionen i sine to udtalelser havde fremsat bemærkninger vedrørende behovet for at overdrage den daglige drift af kompressorstationerne og målestationerne og havde konkluderet, at denne drift var en af de »centrale opgaver« for en netforvalter, vedrørte udtalelserne ikke planlægning af og kontrol med investeringerne, men var snarere ledet af betragtninger om andre krav i henhold til gasdirektivet, navnlig vedrørende risikoen for, at EuRoPol fik adgang til fortrolige oplysninger om andre operatører. En sådan risiko imødegik ikke de betænkeligheder, som Kommissionen havde givet udtryk for i Yamal-klagepunkterne.
- 106 Det skal endvidere erindres, at Kommissionens tjenestegren, som udarbejdede de to udtalelser, undersøgte den polske tilsynsmyndigheds forslag til afgørelser i lyset af EU-lovgivningen i gassektoren, mens GD »Konkurrence« undersøgte de relevante faktiske omstændigheder inden

for rammerne af proceduren i henhold til artikel 102 TEUF. Selv om i hvert fald visse af de forbehold, der eventuelt er givet udtryk for i de nævnte udtalelser, kunne være interessante for dette generaldirektoratet, kan de ikke være afgørende for dets analyse på det konkurrenceretlige plan, navnlig med hensyn til opretholdelsen af Yamal-klagepunkterne og det eventuelle behov for et tilsagn herom. Selv om det er rigtigt, at Kommissionen i klagepunktsmeddelelsens punkt 1016 selv redegjorde for en åbenbar modsigelse mellem indholdet af driftsaftalen af 25. oktober 2010 og gasdirektivets regler, anførte formanden for den polske tilsynsmyndighed i denne henseende i afgørelsen om godkendelse, at den netudviklingsplan, som EuRoPol havde udarbejdet, i det væsentlige angik spørgsmål om renovering, og under alle omstændigheder at dette ikke begrænsede Gaz-Systems beføjelser inden for investeringer, hvori indgår udarbejdelsen af den tiårige udviklingsplan, der foreskrives i dette direktiv.

- 107 For det tredje kan det ikke tiltrædes, hvad sagsøgeren har gjort gældende, at Kommissionen, når ingen relevante omstændigheder havde ændret sig, med urette havde ændret sin vurdering af Yamal-klagepunkterne mellem april 2015, da den meddelte Gazprom klagepunktsmeddelelsen, og maj 2018, da den vedtog den anfægtede afgørelse. Vedtagelsen af afgørelsen om godkendelse var nemlig en sådan relevant omstændighed. Vedtagelsen indgik endvidere i en sammenhæng, hvori der var gennemført betydelige investeringer i eller i tilknytning til den polske del af Yamal-gasrørledningen, hvilke investeringer netop skulle gøre det muligt at diversificere kilderne til gasforsyning. Formanden for den polske tilsynsmyndighed fastslog således i denne afgørelse, at der var gennemført investeringer vedrørende indførelsen af fysiske tilbagegående gasstrømme på den polske del af Yamal-gasrørledningen. Kommissionen har herom allerede foreløbigt anført, at Gazproms forhalingsmetoder var blevet gennemført i perioden 2009-2013, og at Gaz-System havde kunnet foretage forskellige investeringer for at muliggøre sådanne tilbagegående gasstrømme fra 2014 (jf. klagepunktsmeddelelsens punkt 734 og 1033).
- 108 Det følger heraf, at Kommissionen, henset til den forpligtelse, der er omtalt i præmis 83 ovenfor, og til de forudgående betragtninger vedrørende konstateringerne i afgørelsen om godkendelse og vedrørende investeringerne i den polske del af Yamal-gasrørledningen, uden at anlægge et åbenbart urigtigt skøn og af den grund, der er støttet på afgørelsen om godkendelse, kunne acceptere de endelige tilsagn, selv om de ikke omfattede nogen foranstaltning, der imødegik Yamal-klagepunkterne. Dette klagepunkt skal derfor forkastes.
- 109 På denne baggrund og eftersom det står fast, at de to grunde, som Kommissionen redegjorde for i 138. betragtning til den anfægtede afgørelse, er selvstændige, er det ikke nødvendigt at undersøge, om der er grundlag for det første anbringendes første leds andet klagepunkt, hvorved anfægtes den grund, der støttes på aftalerne mellem Polen og Rusland og på anvendelsen af den såkaldte undtagelse for en statslig foranstaltning (herefter »undtagelsen for en statslig foranstaltning«). Selv hvis det antages, at det andet klagepunkt kan tiltrædes, kan det nemlig ikke føre til annullation af den anfægtede afgørelse, for så vidt som denne afgørelse afsluttede sag AT.39816, og det skal således forkastes som uvirksomt.
- 110 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det første anbringendes første led forkastes.

*2. Det første anbringendes andet led om en tilsidesættelse af princippet om god forvaltningsskik, gennemsigtighedsprincippet og princippet om loyal samarbejde*

- 111 Til støtte for sagsøgerens argumenter om omfanget af domstolsprøvelsen vedrørende frafaldet af klagepunkter under en tilsagnsprocedure har Republikken Polen fremført en argumentation om tilsidesættelse af princippet om god forvaltningsskik, gennemsigtighedsprincippet og princippet om loyal samarbejde.
- 112 Kommissionen, som har anført, at denne argumentation i det væsentlige udgør et nyt anbringende, har i øvrigt gjort gældende, at det andet led skal forkastes som ugrundet.
- 113 Det skal i denne henseende hvad angår muligheden for at antage Republikken Polens argumenter til realitetsbehandling fastslås, at disse argumenter kan udgøre et anbringende, som adskiller sig fra det første anbringende, således som dette er fremsat i stævningen, og som er støttet på en tilsidesættelse af artikel 9 i forordning nr. 1/2003 og af proportionalitetsprincippet.
- 114 Disse argumenter indgår imidlertid i sagsøgerens anfægtelse af fraværet af tilsagn, der imødegår Yamal-klagepunkterne, og de ændrer således ikke tvistens genstand, således som denne er afgrænset i hovedparternes påstande og anbringender. De nævnte argumenter kan således antages til realitetsbehandling i henhold til artikel 40, stk. 2, i statuten for Den Europæiske Unions Domstol, der i medfør af denne statuts artikel 53, stk. 1, og artikel 142, stk. 1, i Rettens procesreglement finder anvendelse på Retten, således som disse bestemmelser er fortolket i retspraksis (jf. i denne retning dom af 10.11.2016, DTS Distribuidora de Televisión Digital mod Kommissionen, C-449/14 P, EU:C:2016:848, præmis 114 og den deri nævnte retspraksis, af 20.9.2019, Port autonome du Centre et de l'Ouest m.fl. mod Kommissionen, T-673/17, ikke trykt i Sml., EU:T:2019:643, præmis 44 og 45, og kendelse af 15.11.2019, Front Polisario mod Rådet, T-279/19, ikke trykt i Sml., EU:T:2019:808, præmis 41).

*a) Spørgsmålet, om princippet om god forvaltningsskik og gennemsigtighedsprincippet er blevet tilsidesat*

- 115 Republikken Polen har uden at bestride Kommissionens ret til at frafalde visse klagepunkter, der oprindeligt angives i klagepunktsmeddelelsen, gjort gældende, at denne institution har tilsidesat princippet om god forvaltningsskik og gennemsigtighedsprincippet i strid med artikel 1 TEU, artikel 10, stk. 3, TEU og artikel 41 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder. Disse principper indebærer navnlig en forpligtelse for administrationen til at begrunde sine afgørelser. De generelle konstateringer i 137. og 138. betragtning til den anfægtede afgørelse kan ikke anses for at være tilstrækkelige grunde, og denne utilstrækkelighed er så meget desto mere uberettiget, eftersom Kommissionen i årevis havde meddelt de polske myndigheder sine bekymringer om driften af den polske del af Yamal-gasrørledningen.
- 116 138. betragtning til den anfægtede afgørelse er desuden vildledende, for så vidt som den giver indtryk af, at afgørelsen om godkendelse, og ikke anvendelsen af undtagelsen for en statslig foranstaltning i det foreliggende tilfælde, er hovedårsagen til, at Yamal-klagepunkterne blev frafaldet. I denne henseende er aftalerne mellem Polen og Rusland blevet omtalt i generelle vendinger, hvilket ikke gør det muligt at forstå, at Kommissionen påberåbte sig denne undtagelse, hvilket først er blevet klart som led i dette søgsmål. Kommissionen har heller ikke gjort rede for de foranstaltninger i henhold til russisk lovgivning, som angiveligt styrede Gazproms adfærd, og for muligheden for at påberåbe sig nævnte undtagelse, henset til retspraksis og til konkurrencerettens effektive virkning, når statslig tvang hidrører fra et tredjeland.

- 117 Kommissionen har bestridt denne argumentation.
- 118 Det skal i denne henseende bemærkes, at de garantier, som EU-retten giver under den administrative procedure, bl.a. omfatter princippet om god forvaltningsskik, som er fastsat i artikel 41 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, hvortil er knyttet kravet om, at den kompetente institution omhyggeligt og upartisk skal undersøge alle relevante forhold i den konkrete sag (jf. dom af 27.9.2012, Applied Microengineering mod Kommissionen, T-387/09, EU:T:2012:501, præmis 76 og den deri nævnte retspraksis).
- 119 I det foreliggende tilfælde har Republikken Polen, selv om det står klart, at denne stat har anfægtet Kommissionens vurdering vedrørende frafaldet af Yamal-klagepunkterne, ikke angivet de relevante forhold i den konkrete sag, som denne institution ikke har undersøgt omhyggeligt og upartisk, ligesom denne stat ikke har påberåbt sig en særlig tilsidesættelse af de proceduremæssige regler i forordning nr. 1/2003 og nr. 773/2004. Republikken Polen har heller ikke gjort rede for, hvorledes Kommissionen har tilsidesat gennemsigtighedsprincippet, således som dette princip er fastsat i disse forordninger.
- 120 For så vidt som Republikken Polen, og i det væsentlige sagsøgeren, reelt har anfægtet, at begrundelsen i 138. betragtning til den anfægtede afgørelse var tilstrækkelig, skal et sådant klagepunkt i øvrigt ligeledes forkastes.
- 121 Det skal nemlig bemærkes, at begrundelsespligten principielt gælder for enhver EU-retsakt, der afføder retsvirkninger. Begrundelsen skal klart og utvetydigt angive de betragtninger, som den institution, der har udstedt den anfægtede retsakt, har lagt til grund, således at de berørte parter kan få kendskab til grundlaget for den trufne afgørelse og varetage deres interesser, og således, at det gøres muligt for Unionens retsinstanser at efterprøve denne afgørelses lovlighed (jf. dom af 19.12.2019, Puppincq m.fl. mod Kommissionen, C-418/18 P, EU:C:2019:1113, præmis 94 og den deri nævnte retspraksis). Det nærmere indhold af begrundelseskravet skal fastlægges i lyset af den konkrete sags omstændigheder, navnlig indholdet af den pågældende retsakt, indholdet af de anførte grunde samt den interesse, som retsaktens adressater samt andre, der må anses for umiddelbart og individuelt berørt af retsakten, kan have i begrundelsen. Det kræves ikke, at begrundelsen angiver alle de forskellige relevante faktiske og retlige momenter, da spørgsmålet om, hvorvidt en afgørelses begrundelse opfylder kravene efter artikel 296 TEUF, ikke blot skal vurderes i forhold til ordlyden, men ligeledes til den sammenhæng, hvori den indgår, samt under hensyn til alle de retsregler, som gælder på det pågældende område (jf. i denne retning dom af 2.4.1998, Kommissionen mod Sytraval og Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, præmis 63 og den deri nævnte retspraksis).
- 122 I det foreliggende tilfælde angav Kommissionen i 138. betragtning til den anfægtede afgørelse de to grunde til fraværet af tilsagn, der imødegik Yamal-klagepunkterne. Hvad angår den første grund, som er støttet på afgørelsen om godkendelse, ses det, henset til behandlingen af klagepunktet om denne grund (jf. præmis 86-110 ovenfor), at sagsøgeren og Republikken Polen, som kunne være særligt oplyste om situationen i den polske gassektor, kunne have kendskab til grundlaget for denne grund med henblik på at varetage deres interesser, og at Retten har kunnet efterprøve den anfægtede afgørelses lovlighed, navnlig hvad angår 138. betragtning hertil. Kommissionen har dermed opfyldt begrundelsespligten i denne henseende.
- 123 Hvad angår den anden grund, der vedrører den mellemstatslige karakter af forholdene mellem parterne i gassektoren i Polen, som i det væsentlige er genstanden for anfægtelsen, har sagsøgeren og Republikken Polen i det væsentlige gjort gældende, at Kommissionen gav en

utilstrækkelig begrundelse for sit standpunkt, for så vidt som den hovedsageligt støttede sig på en mulig anvendelse af undtagelsen for en statslig foranstaltning som følge af den indvirkning, som aftalerne mellem Polen og Rusland, russisk lovgivning og Den Russiske Føderations regerings handlinger havde på Gazproms adfærd.

- 124 Som det er anført i præmis 108 og 109 ovenfor, har Retten i denne henseende fastslået, at Kommissionen ikke anlagde et åbenbart urigtigt skøn, da den af den grund, der er støttet på afgørelsen om godkendelse, accepterede de endelige tilsagn, selv om tilsagnene ikke omfattede nogen foranstaltning med henblik på at imødegå Yamal-klagepunkterne, og at der derfor, og henset til, at de to grunde i 138. betragtning til den anfægtede afgørelse havde selvstændig karakter, ikke var grundlag for at undersøge, om sagsøgerens klagepunkt vedrørende den anden grund kunne tiltrædes. Det følger heraf, at sagsøgerens og Republikken Polens argumenter om en utilstrækkelig begrundelse med hensyn til den anden grund også er uvirksomme.
- 125 Endelig er det, for så vidt som Republikken Polen reelt har tilsigtet at anfægte Kommissionens vurdering med hensyn til frafaldet af Yamal-klagepunkterne, tilstrækkeligt at bemærke, at et sådant klagepunkt allerede er blevet forkastet under behandlingen af det første anbringendes første led.
- 126 Argumenterne om en tilsidesættelse af princippet om god forvaltningsskik og gennemsigtighedsprincippet skal således forkastes.

*b) Tilsidesættelse af princippet om loyalt samarbejde*

- 127 Republikken Polen og sagsøgeren har gjort gældende, at den anfægtede afgørelse indebærer en tilsidesættelse af princippet om loyalt samarbejde, der er fastsat i artikel 4, stk. 3, TEU. Ved at konkludere, at Yamal-klagepunkterne »ikke [var] blevet bekræftede«, fastslog Kommissionen nemlig reelt, at der ikke forelå en overtrædelse af artikel 102 TEUF i denne henseende, og vedtog en afgørelse, der overskred det i medfør af artikel 9 i forordning nr. 1/2003 tilladte. Herved behandlede den et spørgsmål, som ikke var dækket af de endelige tilsagn, og som kunne have været genstand for en, eventuelt anderledes, vurdering fra de nationale konkurrencemyndigheder og retsinstansters side. Herved hindrede Kommissionen de sidstnævnte i at handle med hensyn til den praksis, der er omhandlet i nævnte klagepunkter, selv om disse myndigheder har en central funktion ved anvendelsen af EU-konkurrencereglerne.
- 128 Denne tilsidesættelse er så meget desto mere uheldig, eftersom de nationale konkurrencemyndigheder og nationale retsinstanter ikke kunne handle, så længe sag AT.39816 verserede. I henhold til henholdsvis artikel 11, stk. 6, og artikel 16, stk. 1, i forordning nr. 1/2003 var disse myndigheder og retsinstanter nemlig allerede frataget beføjelsen til at handle i en periode på seks år, dvs. fra indledningen af den formelle procedure den 31. august 2012 til vedtagelsen af den anfægtede afgørelse den 24. maj 2018. Eftersom Kommissionen ikke formelt ændrede klagepunktsmeddelelsens rækkevidde, havde den polske konkurrencemyndighed og de polske retsinstanter en berettiget forventning om, at Kommissionen ville handle med hensyn til disse klagepunkter, navnlig henset til de synspunkter, som Gaz-System, formanden for den polske tilsynsmyndighed og den polske regering havde udtrykt i denne henseende inden for rammerne af markedstesten. Hvad særligt angår de nationale retsinstanter gav de mulighed for forsinkelser, som medførte en risiko for, at visse søgsmål ville blive forældede.
- 129 Kommissionen har bestridt denne argumentation.

- 130 Det er i denne henseende rigtigt, at de nationale konkurrencemyndigheder og de nationale retsinstanser i henhold til artikel 16 i forordning nr. 1/2003 ikke kan træffe afgørelser, som vil være i strid med den anfægtede afgørelse. De kan i øvrigt ikke se bort fra en afgørelse, der er vedtaget i henhold til artikel 9 i forordning nr. 1/2003, eftersom denne type akter under alle omstændigheder har karakter af en afgørelse, og eftersom såvel det princip om loyalt samarbejde, der er fastsat i artikel 4, stk. 3, TEU, som formålet om en effektiv og ensartet anvendelse af EU-konkurrenceretten påbyder disse myndigheder og retsinstanser at tage hensyn til Kommissionens foreløbige vurdering og at anse denne vurdering for en vigtig indikation, endda et indledende bevis, for en overtrædelse af artikel 101 TEUF og 102 TEUF (jf. i denne retning dom af 23.11.2017, Gasorba m.fl., C-547/16, EU:C:2017:891, præmis 29).
- 131 I det foreliggende tilfælde præciserede Kommissionen ganske vist i 138. betragtning til den anfægtede afgørelse, at dens foreløbige konkurrencemæssige betænkeligheder, der var redegjort for under Yamal-klagepunkterne, »ikke [var] blevet bekræftede«.
- 132 Selv om disse nationale konkurrencemyndigheder og retsinstanser rent faktisk skal tage hensyn til 138. betragtning til den anfægtede afgørelse, og i givet fald som en indikation på, at der ikke er sket en overtrædelse af artikel 101 TEUF og 102 TEUF, fremgår det hverken ordlyden af denne betragtning eller, mere generelt, af indholdet af resten af den anfægtede afgørelse, at Kommissionen udtrykkeligt fastslog, at der med hensyn til Yamal-klagepunkterne ikke var sket en overtrædelse af artikel 102 TEUF. Den omtvistede ordlyd skal dermed snarere forstås således, at den betyder, at Kommissionen besluttede at frafalde disse klagepunkter og stille sig tilfreds med de endelige tilsagn, selv om tilsagnene ikke imødegik de nævnte klagepunkter.
- 133 Den omtvistede ordlyd i 138. betragtning til den anfægtede afgørelse kan under alle omstændigheder ikke ændre den anfægtede afgørelses art og hindre de nationale konkurrencemyndigheder og retsinstanser i at intervenere. Kommissionen kan i henhold til artikel 9, stk. 1, i forordning nr. 1/2003, sammenholdt med 13. betragtning til forordningen, nøjes med at foretage en »foreløbig vurdering« af konkurrencesituationen, uden at den afgørelse om tilsagn, som vedtages på grundlag af denne artikel, fastslår, om der forelå en overtrædelse. Det kan nemlig ikke udelukkes, at en national retsinstans konkluderer, at den adfærd, der er genstand for afgørelsen om tilsagn, er i strid med artikel 101 TEUF eller 102 TEUF, og at den herved til forskel fra Kommissionen agter at fastslå, at der foreligger en overtrædelse af en af disse artikler. På samme måde præciseres i 13. og 22. betragtning til forordning nr. 1/2003, samlet set, udtrykkeligt, at afgørelser om tilsagn ikke anfægter medlemsstaternes konkurrencemyndigheders og retsinstansers kompetence til at træffe afgørelse i sagen og til at anvende artikel 101 TEUF og 102 TEUF (jf. i denne retning dom af 23.11.2017, Gasorba m.fl., C-547/16, EU:C:2017:891, præmis 26 og 27).
- 134 Kommissionen tilsidesatte således ikke princippet om loyalt samarbejde, og denne konklusion drages ikke i tvivl af andre argumenter, som Republikken Polen og sagsøgeren har fremført.
- 135 For det første er den omstændighed, at de nationale konkurrencemyndigheder ikke kunne handle i seks år, blot en følge af gennemførelsen af artikel 11, stk. 6, i forordning nr. 1/2003, hvori foreskrives, at når den formelle procedure indledes, mister disse myndigheder deres kompetence til at anvende artikel 101 TEUF og 102 TEUF. Deres beføjelser genopstår, når den procedure, som Kommissionen har indledt, afsluttes (jf. i denne retning dom af 14.2.2012, Toshiba Corporation m.fl., C-17/10, EU:C:2012:72, præmis 80 og 83-87).



- 136 Hvad angår de nationale retsinstanser mister de, såfremt den formelle procedure indledes, ikke endegyldigt enhver mulighed for intervention i sager om faktiske omstændigheder, som har tilknytning til eller er forbundet med Yamal-klagepunkterne. I artikel 16, stk. 1, i forordning nr. 1/2003 foreskrives alene, at disse retsinstanser skal undgå at træffe afgørelser, som vil være i strid med en afgørelse, som Kommissionen har til hensigt at træffe i en procedure, som den har indledt, og de kan med henblik herpå vurdere, om det er nødvendigt at udsætte sagerne. Udsagnet om, at visse nationale søgsmål nu vil være forældede som følge af forsinkelserne ved de polske retsinstanser, er ikke relevant, eftersom de relevante forældelsesfrister og den retslige forvaltning af disse søgsmål henhører under Republikken Polens procesautonomi, når der ikke foreligger gældende EU-lovgivning.
- 137 Der er i øvrigt ingen bestemmelse i forordning nr. 1/2003 eller forordning nr. 773/2004, som pålægger Kommissionen formelt at underrette de nationale konkurrencemyndigheder eller, mere generelt, interesserede tredjeparter, hvis den under en procedure frafalder visse klagepunkter i forhold til en berørt virksomhed. Sagsøgeren og Republikken Polen har under alle omstændigheder ikke nævnt nogen specifik national procedure, som angiveligt er blevet påvirket af Kommissionens adfærd i det foreliggende tilfælde.
- 138 For det andet skal Republikken Polens argument om, at den polske konkurrencemyndighed og de polske retsinstanser havde en berettiget forventning om, at Kommissionen ville handle med hensyn til Yamal-klagepunkterne, da denne institution ikke formelt havde ændret klagepunktsmeddelelsens rækkevidde, forkastes. Den konsekvens, der er fastsat i artikel 11, stk. 6, i forordning nr. 1/2003, dvs. at indledningen af den formelle procedure indebærer, at de nationale konkurrencemyndigheder mister deres kompetence til at anvende artikel 101 TEUF og 102 TEUF med hensyn til de faktiske omstændigheder, der er genstand for denne procedure, sikrer de berørte virksomheder mod en parallel sag rejst af disse myndigheder (jf. i denne retning dom af 11.11.1981, IBM mod Kommissionen, 60/81, EU:C:1981:264, præmis 18, og kendelse af 15.3.2019, Silgan Closures og Silgan Holdings mod Kommissionen, T-410/18, EU:T:2019:166, præmis 20), men kan ikke betyde, at Kommissionen var forpligtet til at vedtage en afgørelse i medfør af denne forordnings artikel 7 eller 9 (jf. i denne retning dom af 26.9.2018, EAEPK mod Kommissionen, T-574/14, EU:T:2018:605, præmis 86).
- 139 Selv hvis det antages, at Republikken Polen har påberåbt sig princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, skal det endelig bemærkes, at retten til at påberåbe sig dette princip tilkommer enhver borger, hos hvem en EU-institution ved at afgive præcise løfter har givet anledning til begrundede forventninger (jf. dom af 13.6.2013, HGA m.fl. mod Kommissionen, C-630/11 P – C-633/11 P, EU:C:2013:387, præmis 132 og den deri nævnte retspraksis). Republikken Polen har ikke omtalt noget præcist løfte afgivet af Kommissionen. Klagepunktsmeddelelsen kan i øvrigt ikke udgøre sådanne løfter, eftersom dette dokument var rettet til Gazprom og var af foreløbig karakter. Iværksættelsen af en markedstest og den omstændighed, at visse interesserede parter har fremsat bemærkninger inden for rammerne af denne undersøgelse, udgør heller ikke sådanne løfter, eftersom disse omstændigheder indgår i den almindelige gennemførelse af artikel 27, stk. 4, i forordning nr. 1/2003.
- 140 Argumentet om en tilsidesættelse af princippet om loyalt samarbejde skal således forkastes, og dermed forkastes det første anbringendes andet led.
- 141 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det første anbringende forkastes i sin helhed, idet det delvist er ugrundet, delvist er uvirksomt.

***C. Om det andet anbringende vedrørende en tilsidesættelse af artikel 9 i forordning nr. 1/2003, sammenholdt med artikel 102 TEUF, og af proportionalitetsprincippet, idet Kommissionen accepterede de endelige tilsagn, selv om de ikke på hensigtsmæssig vis imødegik klagepunkterne vedrørende prispolitikken***

142 Sagsøgeren har, støttet af Republikken Polen og Republikken Litauen, gjort gældende, at Kommissionen anlagde flere åbenbart urigtige skøn og begik retlige fejl ved en tilsidesættelse af artikel 9 i forordning nr. 1/2003, sammenholdt med artikel 102 TEUF, og af proportionalitetsprincippet, for så vidt som denne institution fastslog, at tilsagnene vedrørende prispolitikken (de endelige tilsagns punkt 18 og 19) var hensigtsmæssige, selv om de nævnte tilsagn, således som sagsøgeren, Republikken Polen og Republikken Litauen har gjort gældende, ikke gjorde det muligt at opretholde eller hurtigt og effektivt at genoprette gaspriserne til et niveau svarende til konkurrencemæssige referencepriser. Dette anbringende består i det væsentlige af fire led.

143 Kommissionen har, støttet af Gazprom, gjort gældende, at det andet anbringende skal forkastes som ugrundet.

*1. Det andet anbringendes første led om en fejl i genstanden for tilsagnene vedrørende prispolitikken, for så vidt som disse tilsagn ikke imødegik det egentlige indhold af klagepunkterne vedrørende prispolitikken*

144 Sagsøgeren har gjort gældende, at Kommissionen anlagde et åbenbart urigtigt skøn ved at acceptere tilsagnene om ændringer af vilkårene om prisrevision (price revision clauses) i de aftaler, som Gazprom indgik med sine kunder i de fem lande i Central- og Østeuropa, der var berørt af prispolitikken, selv om de konkurrencemæssige betænkeligheder, der var gjort rede for i klagepunktsmeddelelsen, ikke vedrørte prisrevision, men derimod urimeligheden og uforholdsmæssigheden af Gazproms priser inden for rammerne af disse aftaler (herefter »priserne i henhold til aftalerne«). Disse tilsagn, som er begrænsede til at fastlægge en ny procedure for prisrevision, afhjælper ikke kilden til problemet, dvs. prisformler (price formulae), der var indeksregulerede i forhold til priserne på bestemte olieprodukter.

145 I første række har sagsøgeren anført, at Kommissionen i klagepunktsmeddelelsen kvalificerede den pågældende praksis som værende i strid med den første del af artikel 102, litra a), TEUF vedrørende »urimelige priser« og ikke denne bestemmelses anden del om »andre urimelige forretningsbetingelser«. De konkurrencemæssige betænkeligheder vedrører således uforholdsmæssigt høje priser og ikke proceduren for revision af disse priser.

146 I denne henseende konstaterede Kommissionen selv i klagepunktsmeddelelsen, at de eksisterende prisformler, der var indeksregulerede i forhold til oliepriserne, var den væsentligste faktor, som bidrog til uforholdsmæssigt høje priser i henhold til aftalerne. Denne institution konstaterede ligeledes, at indeksregulering af gaspriserne i forhold til priserne på olieprodukter er en forældet praksis, der kunne skabe priser, som ikke afspejlede den økonomiske værdi af gas. På samme måde påtænkte den i klagepunktsmeddelelsen udtrykkeligt korrigerende foranstaltninger, navnlig en ændring af disse formler, således at de skaber priser, som ikke overstiger priserne på den nederlandske platform Title Transfer Facility (TTF), eller som er knyttet til Gazproms omkostninger. Eftersom Kommissionen i de endelige tilsagn ikke pålagde en ændring af prisformlerne og herved gav mulighed for, at de uforholdsmæssige priser vender tilbage, imødegik den således ikke det egentlige indhold af sine oprindelige betænkeligheder vedrørende

prispolitikken eller afhjælp årsagerne til de uforholdsmæssigt høje priser, og tilsagnene vedrørende prispolitikken er derfor uegnede, og den anfægtede afgørelse er i strid med formålene med artikel 102 TEUF.

- 147 Republikken Litauen har på samme måde anført, at de urimelige og uforholdsmæssigt høje priser, der finder anvendelse i de fem lande i Central- og Østeuropa, der var berørt af prispolitikken, skyldtes, at fastsættelsen af gaspriserne i disse lande adskilte sig fra den i Vesteuropa gældende. Med henblik på at undgå dette resultat skal en prisformel i sig selv kunne skabe konkurrencemæssige priser, og derfor skulle denne formel have været ændret i stedet for proceduren for revision af priserne, hvilken procedure varede i hvert fald seks måneder og afhang af Gazproms velvilje.
- 148 I anden række har sagsøgeren anført, at den eneste egentlige grund, som Kommissionen gav i 165. betragtning til den anfægtede afgørelse for at begrunde sit valg om ikke at ændre prisformlerne, er ugrundet. Den omstændighed alene, at priserne som følge af disse formler var faldet i 2015 og 2016, og at der var et »vist sammenfald« med priserne på gashandelsplatformene, gjorde det nemlig ikke muligt for Kommissionen at konkludere, at der ikke længere var grundlag for dens intervention.
- 149 Denne grund er navnlig på ingen måde underbygget af f.eks. økonomiske analyser og tager på ingen måde hensyn til, at oliepriserne af deres natur er af skiftende karakter, fordi disse priser undgår EU-institutionernes kontrol, og det er derfor muligt, at priserne i henhold til aftalerne atter bliver uforholdsmæssigt høje. Kommissionen så bort fra den omstændighed, at oliepriserne af forskellige årsager var meget lave i 2015 og 2016 i sammenligning med disse prisers gennemsnit.
- 150 Kommissionen har bestridt, at den ikke imødegik det egentlige indhold af sine konkurrencemæssige betænkeligheder, som var omfattet af klagepunkterne vedrørende prispolitikken.
- 151 Det skal erindres, at tilsagnene vedrørende prispolitikken er fastsat i de endelige tilsagns punkt 18 og 19. I punkt 18 foreskrives i det væsentlige, at Gazprom inden for ti uger efter tilsagnetes ikrafttræden skulle foreslå at ændre de berørte aftaler med henblik på at indføre et nyt vilkår om prisrevision eller at ændre de eksisterende vilkår for at nå til samme resultat, dvs. nærmere bestemt en ny procedure for revision af de prisformler, som fastsætter gaspriserne i henhold til aftalerne. Gazprom skulle tilbyde dette for alle gasforsyningsaftaler med en varighed på mindre end tre år, for såvel igangværende som nye aftaler. I de endelige tilsagns punkt 19 fastsættes fem elementer, som skal indgå i denne nye proces, således at nye prisformler fastlægges i tilfælde af aktivering af nævnte procedure.
- 152 Det fremgår således af de endelige tilsagns punkt 18 og 19, at Kommissionen rent faktisk valgte at godkende en ny procedure for prisrevision i stedet for at sikre en øjeblikkelig ændring af prisformlerne.
- 153 Det er i denne henseende rigtigt, at Kommissionen i klagepunktsmeddelelsen ikke centrerede sig om proceduren for prisrevision, men undersøgte prisformlerne i de berørte aftaler, navnlig den indeksregulering af priserne i forhold til priserne på olieprodukter, som var indbygget i disse formler, idet den nærede tvivl om, hvorvidt denne indeksregulering bevirkede, at gaspriserne i henhold til aftalerne blev pustet op, således som det fremgår af klagepunktsmeddelelsens afdeling 11.4 med overskriften »[fortrolig]«. Kommissionen anførte, at de årsager, som oprindeligt havde begrundet en indeksregulering af prisformlerne i forhold til priserne på

olieprodukter, dvs. navnlig gasmarkedernes utilstrækkelige modenhed, i vidt omfang var ophørt (klagepunktsmeddelelsens punkt 545), idet denne konstatering i det væsentlige ligeledes fremgår af 76. betragtning til den anfægtede afgørelse. Det forholder sig ikke desto mindre således, at de konkurrencemæssige betænkeligheder, som Kommissionen foreløbigt redegjorde for i klagepunktsmeddelelsen, imidlertid især vedrørte potentielt uforholdsmæssigt høje priser i henhold til aftalerne, og at Kommissionen ikke havde *[fortroligt]* (jf. bl.a. klagepunktsmeddelelsens punkt 949 og 981). Dette ses i det væsentlige i resuméet af den foreløbige vurdering, som fremgår af den anfægtede afgørelse (62. og 63. betragtning).

- 154 Uanset Kommissionens standpunkt vedrørende indeksreguleringen af prisformlerne på tidspunktet for dens foreløbige vurdering skal det for det første bemærkes, at på det trin i den administrative procedure, hvor de af Gazprom foreslåede tilsagn blev undersøgt, var priserne i henhold til aftalerne, som var knyttet til faldet i priserne på olieprodukter, faldet, og at disse priser således fulgte de gældende priser på gashandelsplatformene i Vesteuropa. Denne konstatering fremgår, således som Kommissionen og Gazprom har fremhævet inden for rammerne af nærværende søgsmål, af den anfægtede afgørelse (jf. 76. betragtning, fodnote 49 samt 162. og 164. betragtning) og anfægtes reelt ikke af sagsøgeren, som snarere har fremhævet risikoen for en fremtidig stigning i oliepriserne og dermed en stigning i priserne i henhold til aftalerne til potentielt uforholdsmæssigt høje niveauer.
- 155 Henset til prisniveauet på tidspunktet for vedtagelsen de endelige tilsagn var der dermed ikke tale om potentielt uforholdsmæssigt høje priser, som krævede en ændring af prisformlerne med øjeblikkelig virkning.
- 156 Det skal herom tilføjes, at de berørte kunder hurtigt kunne indgive en anmodning om prisrevision med henblik på at opnå en ændring af prisformlerne. Disse kunder kan nemlig i henhold til de endelige tilsagns punkt 19, nr. ii), sidste afsnit, indgive deres første anmodning om prisrevision til enhver tid, så snart den nye procedure for prisrevision er blevet integreret i en given aftale, idet det står klart, at Gazprom skulle foreslå denne integration inden for en frist på ti uger fra datoen for meddelelsen af den anfægtede afgørelse.
- 157 For det andet skal det fremhæves, således som det fremgår af 176. betragtning til den anfægtede afgørelse, at Kommissionen ved at vælge en nye procedure for prisrevision fik mulighed for ikke selv i koordinering med Gazprom at skulle udforme nye prisformler for hver af de berørte aftaler, hvilket ikke ville have været let, eftersom udøvelsen heraf er kompleks. *[fortroligt]* (som det fremgår af klagepunktsmeddelelsens punkt 223 og 1065). Det følger heraf, at det ikke var åbenbart urimeligt, at Kommissionen, navnlig henset til behovet for at skulle undersøge den økonomiske ligevægt og de særlige kendetegn ved hver berørt aftale, ikke som led i denne udarbejdelse af tilsagn deltog i en sådan udformning af prisformler.
- 158 Desuden skal argumentet om, at tilsagnene vedrørende prispolitikken gjorde det muligt at gentage den oprindeligt anfægtede praksis, dvs. praksis med potentielt uforholdsmæssigt høje priser, og at de således var i strid med artikel 9 i forordning nr. 1/2003, sammenholdt med denne forordnings artikel 7, forkastes. Eftersom valget af en ny procedure for prisrevision skal gøre det muligt at opveje virkningerne af en eventuel fremtidig stigning i oliepriserne ved, som det fremgår af 179. betragtning til den anfægtede afgørelse, at sikre, at priserne i de fem lande i Central- og Østeuropa, der var berørt af prispolitikken, aldrig fraviger de konkurrencemæssige referencepriser i Vesteuropa »i mere end en meget kort periode«, tilsigter dette valg netop at undgå en sådan gentagelse.

159 Henset til det ovenstående og med forbehold for gennemgangen af det andet anbringendes følgende led, hvorved sagsøgeren i det væsentlige har anfægtet, at den nye procedure for prisrevision som sådan havde hensigtsmæssig karakter, skal det fastslås, at Kommissionen uden at anlægge et åbenbart urigtigt skøn kunne acceptere et tilsagn, som foreskrev fastlæggelse af denne nye procedure i stedet for en øjeblikkelig ændring af prisformlerne.

160 Det andet anbringendes første led skal dermed forkastes som ugrundet.

*2. Det andet anbringendes andet led om, at den nye procedure for prisrevision ikke var effektiv*

161 Med det andet anbringende har sagsøgeren anfægtet effektiviteten af den nye procedure for prisrevision, der er fastsat i tilsagnene vedrørende prispolitikken. Dette led består i det væsentlige af fire klagepunkter.

162 Kommissionen har bestridt de af sagsøgeren anførte fejl.

*a) Tilsagnenes manglende effektivitet, henset til Gazproms blokerende praksis (det første klagepunkt)*

163 Sagsøgeren har gjort gældende, at Kommissionen begik fejl hvad angår årsagerne til, at det var lykkedes Gazprom at opretholde uforholdsmæssigt høje priser i henhold til aftalerne, hvilket foranledigede den til at acceptere en ny, ineffektiv procedure for prisrevision.

164 Kommissionen konkluderede nemlig med urette, at de tidligere uforholdsmæssigt høje priser i henhold til aftalerne skyldtes, at de pågældende aftaler ikke indeholdt egentlige vilkår om prisrevision, som henviste til passende referencepriser såsom priserne på gashandelsplatformene. En sådan konklusion strider med de beviser, som Kommissionen rådede over, og med dens konstateringer i klagepunktsmeddelelsen. Hvis Kommissionen havde foretaget en korrekt undersøgelse af vilkåret om prisrevision i den aftale, som sagsøgeren havde indgået med Gazprom, kunne den have konstateret, at dette vilkår allerede gjorde det muligt at gøre størrelsen af visse referencepriser gældende både som grund til at udløse en prisrevision og som kriterium ved fastsættelsen af en ny pris.

165 Selv om de eksisterende vilkår om prisrevision allerede henviste til konkurrencemæssige referencepriser og til gennemførelsen af visse revisioner, var Gazproms alligevel stillet over for vedvarende forskelle mellem de reviderede priser og de konkurrencemæssige gaspriser og måtte betale ikke-konkurrencemæssige priser.

166 Den egentlige hindring for prisrevision hidrørte, således som Kommissionen i øvrigt fastslog i klagepunktsmeddelelsen, reelt fra Gazproms blokerende adfærd, idet virksomheden tidligere havde afvist at revidere sine priser og anvende reviderede priser. For så vidt som den eksisterende prisformel begunstiger Gazprom, trak virksomheden procedurerne for prisrevision ud, idet dens kunder, der skulle betale uforholdsmæssigt høje priser, i sidste ende ville være villige til at acceptere selv små prisnedsættelser.

167 Sagsøgeren har nærmere bestemt indledningsvis anført, at en prisrevision kræver Gazproms samarbejde på forskellige stadier, hvilket i det mindste forudsætter, at virksomheden i god tro vil indlede prisforhandlinger og anerkende de reviderede priser, der følger af revisionsproceduren, ved i givet fald at fuldbyrde en eventuel voldgiftskendelse. Gazprom udnyttede nemlig de

indbyggede svagheder i den procedure for prisrevision, der var fastsat i de eksisterende vilkår, og afpressede sine kunder i årevis, navnlig med trusler om at reducere eller afbryde gasforsyningen, hvis kunderne insisterede på en revideret pris. Gazprom kunne endvidere skade voldgiftssagernes effektivitet ved at afvise at fuldbyrde voldgiftskendelser eller ved at forlænge sagernes behandlingstid. Denne praksis ses ved de situationer, som henholdsvis Naftogaz, der har hjemsted i Ukraine, og sagsøgeren befandt sig i. I den periode, som Kommissionen undersøgte, var det i virkeligheden kun kunderne i Vesteuropa, som reelt var begunstigede af reviderede priser, mens de angivelige prisrevisioner med kunderne i de fem lande i Central- og Østeuropa, der var berørt af prispolitikken, kun var blevet gennemført i visse »scenarier«, som i det væsentlige var kontrolleret af Gazprom.

- 168 Herom kan Kommissionen ikke gøre gældende, at Gazproms kunders accept af reviderede priser under omstændighederne i forbindelse med disse scenarier, og navnlig i forbindelse med et »tvungent kompromis«, skyldtes disse kunders selvstændige valg. Disse valg blev tværtimod truffet under det pres, som denne virksomhed udøvede, og er blot bestanddele i eller virkninger af Gazproms misbrug af denne stilling.
- 169 Kommissionen kan heller ikke gøre gældende, at Gazproms tidligere praksis i forhold til anmodningerne om prisrevision, navnlig dem, som denne institution havde kendskab til, ikke er relevant i forbindelse med vurderingen af, om den nye procedure for prisrevision var hensigtsmæssig, alene fordi den nye procedure var fastsat i de bindende tilsagn. En sådan fremgangsmåde indeholder ikke noget om de relevante faktiske forhold og er dermed i strid med Kommissionens rolle efter artikel 102 TEUF samt med kravene til bevisførelse, således som Domstolen har fastlagt disse i dom af 15. februar 2005, Kommissionen mod Tetra Laval (C-12/03 P, EU:C:2005:87), og af 10. juli 2008, Bertelsmann og Sony Corporation of America mod Impala (C-413/06 P, EU:C:2008:392). Oplysningerne om de vanskeligheder, som Gazproms kunder tidligere var stillet over for, og dermed om den manglende effektivitet af tilsagnene vedrørende prispolitikken skal reelt anses for at være så åbenbare, at de er ubestridelige, hvorfor Kommissionens foreløbige konklusioner herom ikke kan ændres.
- 170 Kommissionen har i samme retning ikke konkret redegjort for, hvorledes Gazproms blokerende adfærd ville blive undgået i fremtiden på grund af tilsagnene vedrørende prispolitikken, eller hvorledes adfærden kan udgøre en tilsidesættelse af disse tilsagn. Som fastslået i klagepunktsmeddelelsen sikrer prisforhandlingerne, eller voldgifterne, i virkeligheden ikke, at de uforholdsmæssigt høje priser bringes til ophør, eftersom Gazproms praksis vil fortsætte, så længe der er strukturelt urimelige prisformler.
- 171 I denne henseende er den effektive virkning af konventionen om anerkendelse og fuldbyrdelse af udenlandske voldgiftskendelser udfærdiget den 10. juni 1958 i New York meget lille i forhold til Gazproms praksis, eftersom denne virksomhed nægter at fuldbyrde voldgiftskendelser, hindrer procedurer for fuldbyrdelse og skjuler sine aktiver ved at føre dem uden for rækkevidden for de retsinstanser, for hvilke de af kendelserne begunstigede kan anlægge sag.
- 172 Endelig har Republikken Polen og Republikken Litauen i forlængelse af sagsøgerens argumenter fremhævet, at Gazprom fortsat er en uundværlig leverandør i regionen, og at virksomhedens forhandlingsmagt ikke svækkes på trods af gennemførelsen af de planlagte investeringer i infrastruktur, og navnlig anlæggelsen af en forbindelse mellem Polen og Litauen. På denne baggrund skulle Kommissionen have afkrævet Gazprom mere ambitiøse tilsagn, der kunne sikre en effektiv prisrevision, eftersom Gazprom på grundlag af tilsagnenes nuværende stadi ikke formelt tilsidesætter tilsagnene vedrørende prispolitikken med den anførte blokerende adfærd.

- 173 Kommissionen har, støttet af Gazprom, bestridt sagsøgerens argumentation vedrørende effektiviteten af proceduren for prisrevision og gjort gældende, at nærværende klagepunkt skal forkastes.
- 174 Retten bemærker i denne henseende, at sagsøgeren med sin argumentation har foreholdt Kommissionen et åbenbart urigtigt skøn med to bestanddele, som forklarer, hvorfor den nye procedure for prisrevision ikke er effektiv. For det første har denne institution med urette identificeret den manglende mulighed for at påberåbe sig konkurrencemæssige referencepriser som årsag til de tidligere ineffektive prisrevisioner, og for det andet har den ikke identificeret og afhjulpet den egentlige årsag til disse ineffektive revisioner, dvs. Gazproms blokerende adfærd.
- 175 Med hensyn til den første bestanddel af sagsøgerens argumentation om fraværet af konkurrencemæssige referencepriser i de eksisterende vilkår om prisrevision fremgår det i modsætning til, hvad sagsøgeren har gjort gældende, af de aftaleeksempler, der er fremlagt i klagepunktsmeddelelsen (navnlig dennes punkt 226-232, sådan som Kommissionen har anført), at i hvert fald en del af de pågældende aftaler ikke kunne anses for i vilkårene for prisfastsættelse eller -revision at indeholde henvisninger til konkurrencemæssige og klart definerede referencepriser, således som Kommissionen definerede disse i den anfægtede afgørelse. I disse eksempler omtales vilkår, hvis ordlyd er betydeligt anderledes end ordlyden af prisvejledningen i de endelige tilsagns punkt 19, nr. iii), navnlig for så vidt som denne vejledning henviser »til prisniveauet på de konkurrencemæssige gashandelsplatforme i Vesteuropa« og vedrører de vægtede gennemsnitlige importpriser i Tyskland, Frankrig og Italien samt det prisniveau på de alment anerkendte handelsplatforme for flydende gas i det kontinentale Europa.
- 176 Hvad nærmere bestemt angår vilkåret i en aftale mellem Gazprom og sagsøgeren, hvoraf sidstnævnte har fremlagt en kopi i forbindelse med svarene af 8. december 2020, fastslår Retten, at [fortroligt].
- 177 Ved vurderingen af, om tilsagnene vedrørende prispolitikken var hensigtsmæssige, og navnlig af hensigtsmæssigheden i at fastlægge en ny procedure for prisrevision kunne Kommissionen dermed uden at anlægge et åbenbart urigtigt skøn støtte sig på den foreløbige konstatering, der fremgår af bl.a. 63. betragtning til den anfægtede afgørelse (og med en lignende ordlyd af 78., 79. og 177. betragtning til denne afgørelse), hvorefter det forhold, at vilkårene om prisrevision ikke indeholdt en klart defineret, konkurrencemæssig og offentligt tilgængelig referencepris (såsom prisen på konkurrencemæssige gashandelsplatforme), var en af de væsentligste faktorer, som havde kunnet givet anledning til urimelige priser i de fem lande i Central- og Østeuropa, der var berørt af prispolitikken.
- 178 Hvad angår den anden bestanddel af sagsøgerens argumentation om Gazproms blokerende adfærd skal det indledningsvis fremhæves, at tilsagnene vedrørende prispolitikken tager sigte på at fastlægge en ny procedure for prisrevision, som styrker Gazproms kunders stilling i de fem berørte lande i Central- og Østeuropa i forhold til deres eksisterende situation, således som denne fremgår af klagepunktsmeddelelsen (navnlig dennes punkt 226-232). Som det fremgår af præmis 151 ovenfor, fastsættes i de endelige tilsagns punkt 19 fem elementer, som denne procedure skal indeholde.

- 179 Ud over pålæggelsen af prisvejledningen [jf. de endelige tilsagns punkt 19, nr. iii), i afdelingen med overskriften »Adjustment part of the price review clause« (den del af vilkåret om prisrevision, der vedrører tilpasning)], som indeholder henvisninger til konkurrencemæssige referencepriser (jf. præmis 175 ovenfor), foreskriver denne nye procedure navnlig følgende:
- præcise kriterier, der giver disse kunder mulighed for at anmode om prisrevision, herunder et kriterium støttet på en forskel mellem niveauet for priserne i henhold til aftalerne og prisudviklingen på de europæiske gasmarkeder, således som denne udvikling afspejles i udviklingen af de vægtede gennemsnitlige importpriser i Tyskland, Frankrig og Italien eller i udviklingen af priserne på de alment anerkendte handelsplatforme for flydende gas i det kontinentale Europa [jf. de endelige tilsagns punkt 19, nr. i), i afdelingen med overskriften »The trigger part of the price review clause« (den del af vilkåret om prisrevision, som vedrører udløsningen)]
  - mulighed for at anmode om prisrevision hvert andet år og, ud over denne mulighed, ret til at anmode om prisrevision hvert femte år (hvilket svarer til den »joker«, der er nævnt i 125. og 156. betragtning til den anfægtede afgørelse) [jf. de endelige tilsagns punkt 19, nr. ii), i afdelingen med overskriften »The frequency and timing of the price review« (hyppigheden og timingen af prisrevision)]
  - mulighed for at indbringe pristvisten for en voldgiftsdomstol, såfremt parterne ikke er nået til enighed inden for 120 dage efter indgivelsen af anmodningen om prisrevision [jf. de endelige tilsagns punkt 19, nr. iv), i afdelingen med overskriften »Arbitration part of the price review clause« (den del af vilkåret om prisrevision, som vedrører voldgift)].
- 180 Ud over disse elementer i opbygningen af den nye procedure for prisrevision kan sagsøgeren navnlig ikke se bort fra, at der er en betydelig forskel i forhold til de anmodninger om prisrevision, som tidligere blev indgivet af en af Gazproms berørte kunder. Såfremt en kunde skulle indgive en anmodning i henhold til nævnte proces, indgik anmodningen i gennemførelsen af de tilsagn, som var blevet gjort bindende i henhold til proceduren efter artikel 9 i forordning nr. 1/2003.
- 181 Gazproms adfærd ved gennemførelsen af de endelige tilsagn kontrolleres således i første række af den befuldmægtigede, der skal føre tilsyn med disse tilsagn, i overensstemmelse med nævnte tilsagns afdeling 5.2. Gazproms berørte kunder, herunder sagsøgeren, kan således frit underrette denne befuldmægtigede og Kommissionen om adfærd, som ifølge disse kunder ikke er i overensstemmelse med de endelige tilsagn. Såfremt Kommissionen, henset til oplysningerne fremlagt af nævnte befuldmægtigede eller de nævnte kunder, måtte fastslå, at der foreligger en adfærd, der er i strid med ordlyden af og formålet med disse tilsagn, kan den pålægge Gazprom en bøde i henhold til artikel 23, stk. 2, litra c), i forordning nr. 1/2003.
- 182 En sådan ulovlig adfærd giver ligeledes Kommissionen mulighed for at genåbne den administrative procedure i henhold til artikel 9, stk. 2, litra b), i forordning nr. 1/2003. Det skal ud fra samme tankegang bemærkes, at Kommissionen alt efter de oplysninger, som den befuldmægtigede med ansvar for tilsynet med disse tilsagn eller de berørte kunder har fremsendt, i overensstemmelse med nævnte forordnings artikel 9, stk. 2, litra a) og c), kan genåbne denne procedure, såfremt den fastslår, at et af de faktiske forhold, som afgørelsen er støttet på, er blevet ændret betydeligt, eller at afgørelsen er støttet på ufuldstændige, urigtige eller forvanskede oplysninger fra parterne. Henset til den grundige undersøgelse, som allerede er blevet



gennemført, og til meddelelsen af klagepunktsmeddelelsen kan en sådan genåbning af proceduren, afviklingen heraf og dens tidsmæssige opbygning ikke sammenlignes med indledningen af en ny undersøgelse fra begyndelsen i forhold til nævnte virksomhed.

- 183 På denne baggrund, og uden at det påvirker de eventuelle konstateringer og konklusioner, som kan fastlægges af den befuldmægtigede med ansvar for tilsynet med de endelige tilsagn eller af Kommissionen, og selv hvis det antages, at Gazproms adfærd under de givne omstændigheder kan være vanskelig at vurdere og kvalificere, er det risikabelt for denne virksomhed eventuelt at gøre sig skyldig i blokerende adfærd inden for rammerne af fremtidige procedurer for prisrevision. Som Kommissionen bl.a. har gjort gældende, kan adfærd, hvormed Gazprom enten tilsigter at knytte udfaldet af prisforhandlingerne til opnåelsen af fordele, der er åbenbart uden forbindelse med priserne, eller i betydeligt omfang hindrer afviklingen af en voldgiftssag, navnlig medføre de følger, som er anført i de foregående to præmisser.
- 184 Henset til de ovenstående betragtninger begrunder de foreløbige konstateringer i klagepunktsmeddelelsens punkt 976-979, som vedrører den utilstrækkelige karakter af de eksisterende vilkår om prisrevision og den situation, der gjaldt før vedtagelsen af den anfægtede afgørelse, i øvrigt ikke, at der rejses tvivl om, hvorvidt tilsagnene vedrørende prispolitikken var hensigtsmæssige. På samme måde er den omstændighed alene, som er indtrådt efter denne vedtagelse, og hvis rigtighed bestrides af Kommissionen, at der ikke er indgivet nogen anmodning om prisrevision, efter at disse tilsagn trådte i kraft, ikke tilstrækkelig til at rejse tvivl om tilsagnenes hensigtsmæssige karakter.
- 185 Desuden skal Republikken Litauens argumenter om dels Kommissionens manglende hensyntagen til bemærkningerne fra denne stats energiminister, dels om at den befuldmægtigede med ansvar for tilsynet med de endelige tilsagn aflønnes af Gazprom, forkastes. Det første argument er nemlig ikke underbygget. Hvad angår det andet argument er den omstændighed, at denne befuldmægtigede aflønnes af Gazprom, henset til de foranstaltninger, der er fastsat i de endelige tilsagns punkt 23-44, ikke tilstrækkelig til at rejse tvivl om den pågældendes uafhængighed. Navnlig er valget af befuldmægtiget underlagt en streng procedure, og Kommissionen kan eventuelt selv foretage dette valg. Desuden præciseres den befuldmægtigedes opgave tydeligt i disse punkter, og det anføres heri, at Kommissionen kan give instrukser til denne person.
- 186 Det andet anbringendes andet leds første klagepunkt skal dermed forkastes.

*b) Den manglende mulighed for, at tilsagnene i rimelig tid kan imødegå de konkurrencemæssige betænkeligheder (det andet klagepunkt)*

- 187 Sagsøgeren har gjort gældende, at en afgørelse om tilsagn hurtigt skal imødegå de konkurrencemæssige betænkeligheder, som Kommissionen har identificeret. Den forventede varighed af procedurer, som føres i medfør af den nye procedure for prisrevision, gør proceduren ineffektiv. Selv om Kommissionen i klagepunktsmeddelelsen selv fremhævede et problem vedrørende vilkårene om prisrevision, har den på ingen måde redegjort for, hvorledes den nye procedure for prisrevision ville korrigere de uforholdsmæssigt høje priser i rimelig tid.
- 188 Det øgede antal muligheder for at anmode om prisrevision fjerner navnlig ikke risikoen for uforholdsmæssigt høje priser eller virkningerne heraf i de mange år, proceduren for prisrevision varer. Nedsættelsen af forhandlingsperioden, inden der indledes voldgift, med 60 dage, fra 180 til 120 dage, har ingen indvirkning på selve voldgiftssagernes varighed, idet Gazproms råderum for at forsinke en revision viser sig under voldgiften, hvis varighed virksomheden kan forlænge.

Sagsøgeren har i denne henseende anført, at voldgiftssagerne mellem Gazprom og selskabets kunder varer ca. 25 måneder. Til denne varighed skal lægges varigheden af de nødvendige retslige procedurer med henblik på fuldbyrdelsen af voldgiftskendelserne, navnlig henset til Gazproms praksis med at nægte at fuldbyrde disse. Intet i tilsagnene vedrørende prispolitikken pålægger Gazprom at søge en hurtig løsning på en pristvist, hverken ved at deltage i prisforhandlinger eller ved straks at fuldbyrde en voldgiftskendelse.

- 189 Sagsøgeren har desuden anfægtet, at det, såfremt de reviderede priser anvendes med tilbagevirkende kraft, sådan som det foreskrives i de endelige tilsagns punkt 19, nr. v), skulle opveje de risici, der er forbundet med revisionsproceduren, for så vidt som denne anvendelse i virkeligheden ikke afhjælper vanskelighederne for Gazproms kunder, nemlig forlængelse af underskudsgivende drift, tab af likviditet, manglende mulighed for at finansiere fremtidig udvikling eller endda fallit.
- 190 Kommissionen har, støttet af Gazprom, gjort gældende, at det foreliggende klagepunkt skal forkastes.
- 191 Det skal bemærkes, at Kommissionens gennemførelse af proportionalitetsprincippet inden for rammerne af artikel 9 i forordning nr. 1/2003 er begrænset til en kontrol af, at de pågældende tilsagn imødegår de betænkeligheder, som den har underrettet de pågældende virksomheder om, og at disse ikke har foreslået mindre indgribende tilsagn, som imødegår disse betænkeligheder lige så hensigtsmæssigt (Alrosa-dommen, præmis 41). Selv om disse krav kan gøre det nødvendigt, at sådanne tilsagn, således som sagsøgeren har anført, »hurtigt« imødegår de konkurrencemæssige betænkeligheder, afhænger vurderingen af denne nødvendighed af det konkrete tilfælde.
- 192 Det skal i denne henseende bemærkes, at på det trin i den administrative procedure, hvor de af Gazprom foreslåede tilsagn blev undersøgt, var priserne i henhold til aftalerne faldet efter et fald i priserne på olieprodukter, og disse priser fulgte således de gældende priser på handelsplatformene i Vesteuropa. På dette trin var der således ikke tale om potentielt uforholdsmæssigt høje priser, der krævede en øjeblikkelig løsning.
- 193 Det skal ligeledes bemærkes, at det følger af de endelige tilsagns punkt 18, at Gazprom inden for en relativt kort frist på ti uger efter tilsagnenes ikrafttræden skulle foreslå at ændre de berørte aftaler med henblik på at indføre et nyt vilkår om prisrevision eller at ændre de eksisterende vilkår for at nå til en ny revisionsprocedure. Desuden foreskrives i de endelige tilsagns punkt 19, nr. i), sidste afsnit, at den første anmodning om prisrevision kan indgives til enhver tid efter fastlæggelsen af denne nye procedure (jf. præmis 156 ovenfor).
- 194 Det er ganske vist korrekt, at Gazproms berørte kunder inden for rammerne af den nye procedure for prisrevision i øvrigt fortsat er underlagt de eksisterende prisformler, indtil der fastsættes reviderede priser som følge af voldgiftssager, der kan vare flere måneder, eller endda år. Sagsøgeren og Gazprom har fremført eksempler på sådanne procedurers gennemsnitlige varighed på henholdsvis 25 og 17,6 måneder.
- 195 Som det allerede er bemærket i præmis 178-182 ovenfor, tager tilsagnene vedrørende prispolitikken imidlertid for det første sigte på at fastlægge en ny procedure for prisrevision, som styrker Gazproms kunders stilling i de berørte lande i Central- og Østeuropa i forhold til deres nuværende situation. For det andet risikerer Gazprom ved at udvise en adfærd, der er i strid med de endelige tilsagn, at artikel 9, stk. 2, og artikel 23, stk. 2, litra c), i forordning nr. 1/2003 eventuelt anvendes.

- 196 På denne baggrund har sagsøgeren med urette anført, at intet i tilsagnene vedrørende prispolitikken pålægger Gazprom at ændre sin adfærd, navnlig inden for rammerne af voldgiftssager eller fuldbyrdelsen af voldgiftskendelser, i forhold til tidligere prisrevisioner. I samme retning skal det, uden at det påvirker behandlingen af nedenstående klagepunkter og led, bemærkes, at den situation, der følger af den nye procedure for prisrevision, skal adskilles fra de omstændigheder, som er anført for eksemplets skyld i klagepunktsmeddelelsens punkt 977 og 978, og som sagsøgeren har påberåbt sig, hvori voldgiftssagerne havde været særligt lange eller ikke nødvendigvis havde ført til konkurrencemæssige priser.
- 197 Hvad endvidere angår de angivelige økonomiske vanskeligheder, som Gazproms berørte kunder ville stå over for, indtil de reviderede priser forelå, uanset om disse priser blev anvendt med tilbagevirkende kraft, skal det bemærkes, at sagsøgeren ikke har fremlagt noget tidligere, konkret eksempel, som viser disse angivelige vanskeligheder, herunder for så vidt angår selskabet selv.
- 198 I den økonomiske undersøgelse, som sagsøgeren har fremlagt i bilag U.6 til sine bemærkninger til Gazproms interventionsindlæg, præciseres maksimalt, at en gaskøber såsom sagsøgeren oplever forskellige finansielle ulemper, navnlig et tab som følge af meromkostningerne knyttet til gasprisen og et muligt tab af kunder, der skifter til andre, billigere konkurrenter (denne undersøgelses punkt 19-21). Uden at det er fornødent at træffe afgørelse om, hvorvidt denne del af nævnte undersøgelse kan antages til realitetsbehandling, skal det erindres, at disse ulemper heller ikke underbygges af taloplysninger eller tidligere, konkrete eksempler, og at de under alle omstændigheder ikke indebærer tilstrækkeligt alvorlige finansielle tab, såsom fallit eller afgang fra det pågældende marked, til at der kan rejses tvivl om, hvorvidt den nye procedure for prisrevision er hensigtsmæssig, navnlig for så vidt som den forudsætter den eventuelle anvendelse af voldgift.
- 199 Sandsynligheden for, at der er en risiko for sådanne tab, er yderligere svækket, henset til, at det i det væsentlige fremgår af 32. betragtning til den anfægtede afgørelse, at mange berørte kunder generelt er den væsentligste grossist i hvert af de berørte lande i Central- og Østeuropa og historisk set ikke har været udsat for en tilstrømning af store mængder gas fra andre berørte lande i Central- og Østeuropa.
- 200 Henset til det ovenstående og i modsætning til, hvad sagsøgeren har anført, kunne Kommissionen i 133. betragtning til den anfægtede afgørelse lægge til grund, at de endelige tilsagn øjeblikkeligt kunne imødegå de konkurrencemæssige betænkeligheder og frembød en fremadrettet ramme (forward-looking framework), der sikrede, at Gazprom ikke gentager samme ulovlige adfærd på markedet i fremtiden.
- 201 For så vidt som sagsøgeren med dette klagepunkt har gjort gældende, at Kommissionen skulle have grebet ind ved at pålægge en direkte ændring af prisformlerne i de pågældende aftaler, er det i øvrigt tilstrækkeligt at bemærke, at et sådant klagepunkt er blevet forkastet inden for rammerne af nærværende anbringendes første led.
- 202 På denne baggrund fastslår Retten, at Kommissionen ikke anlagde det af sagsøgeren anførte åbenbart urigtige skøn, for så vidt som tilsagnene vedrørende prispolitikken ikke i rimelig tid imødegik klagepunkterne vedrørende denne politik.
- 203 Det andet anbringendes andet ledes andet klagepunkt skal følgelig forkastes.

*c) Den manglende hensyntagen til omkostningerne ved voldgiftssagerne (det tredje klagepunkt)*

- 204 Sagsøgeren har gjort gældende, at Kommissionen ikke tog hensyn til de betydelige omkostninger ved voldgiftssagerne, selv om denne vanskelighed var konstateret i klagepunktsmeddelelsen. Gazproms kunder kunne ganske vist anmode om prisrevisioner, men stod over for en dobbelt økonomisk byrde under revisionsproceduren, idet de havde pligt til at påtage sig virkningerne af de uforholdsmæssigt høje priser som sådan og de betydelige beløb, der var nødvendige for at dække omkostningerne ved voldgiftssagerne.
- 205 For så vidt som Gazproms kunder måtte ønske at anfægte en voldgiftskendelses forenelighed med artikel 102 TEUF, indebærer dette i øvrigt yderligere omkostninger for disse som følge af fremlæggelsen af økonomiske beviser eller udpegelsen af sagkyndige.
- 206 Kommissionen har gjort gældende, at dette klagepunkt skal forkastes.
- 207 Det er i denne henseende korrekt, at Kommissionen i klagepunktsmeddelelsen anførte, at de voldgiftssager, der blev indledt i forbindelse med procedurerne for prisrevision, var omkostningstunge, og den erindrede om, at henset til disse procedurers ligeledes usikre udfald og deres tidskrævende karakter, [fortroligt] (jf. navnlig klagepunktsmeddelelsens punkt 236 og 977).
- 208 Det står imidlertid fast, at det ikke fremgår af disse foreløbige konstateringer, at Kommissionen fastslog, at Gazproms kunder ikke kunne afholde omkostningerne i forbindelse med en voldgiftssag. Som det i væsentlige er erindret i præmis 178-182 ovenfor, befinder Gazproms berørte kunder sig efter vedtagelsen af de endelige tilsagn frem for alt i en styrket stilling i forhold til stillingen inden denne vedtagelse, henset til de elementer, der foreskrives i disse tilsagns punkt 19, og til risici for Gazprom risici i forbindelse med en eventuel anvendelse af artikel 9, stk. 2, og artikel 23, stk. 2, litra c), i forordning nr. 1/2003.
- 209 På denne baggrund kunne Kommissionen med føje fastslå, at disse kunder inden for rammerne af den nye procedure for prisrevision i deres analyse af hensigtsmæssigheden i at indlede en voldgiftssag kunne drage forskellige slutninger, henset til de foreløbige konklusioner, der er nævnt i præmis 207 ovenfor, og navnlig at de ville være væsentligt mere tilbøjelige til at udsætte sig for de omkostninger, som er forbundet med en sådan voldgiftssag.
- 210 Henset til det ovenstående skal det fastslås, at Kommissionen ikke anlagde et åbenbart urigtigt skøn, fordi den ikke tog tilstrækkeligt hensyn til omkostningerne ved voldgiftssager, der indledes i forbindelse med den nye procedure for prisrevision.
- 211 Det andet anbringendes andet ledes tredje klagepunkt skal følgelig forkastes.

*d) Den upassende karakter af begrænsningen af aftalernes varighed (det fjerde klagepunkt)*

- 212 Republikken Litauen har gjort gældende, at Kommissionen ved at begrænse indførelsen af et nyt vilkår om prisrevision alene til aftaler med en varighed på mindst tre år, hvilket aldrig er tilfældet for aftaler indgået i Litauen, gav Gazprom mulighed for at omgå tilsagnene vedrørende prispolitikken, idet denne virksomhed ved at indgå aftaler med kortere varighed ville kunne fortsætte med at inkludere prisformler, der gav anledning til urimelige priser.

- 213 Den risiko, der er forbundet med den mulighed, som Gazprom har fået, understøttes af den omstændighed, at Kommissionen selv i sin afgørelse C(2016) 4764 final af 26. juli 2016 om en procedure i henhold til artikel 102 [TEUF] og artikel 54 i EØS-aftalen (sag AT.39317 – E.ON Gas) fastslog, at gasgrossister, der var Gazproms kunder, i stigende grad foretrak kortvarige aftaler.
- 214 Kommissionen fastslog desuden i den anfægtede afgørelse, at de pågældende aftalers langsigtede karakter bidrog til at opretholde Gazproms dominerende stilling på markederne i de fem lande i Central- og Østeuropa, der var berørt af prispolitikken. Det er følgelig uforståeligt, at Kommissionen ved at forbeholde den nye procedure for prisrevision de langvarige aftaler nu tilskynder de berørte kunder til at indgå sådanne aftaler.
- 215 Kommissionen har gjort gældende, at dette klagepunkt skal forkastes.
- 216 Det skal i denne henseende fastslås, at det klart fremgår af såvel klagepunktsmeddelelsen (jf. navnlig punkt 206, 217, 396, 458, 498 og, mere generelt, afdeling 15.8.2) som af den anfægtede afgørelse (jf. navnlig 70., 72., 75., 162. og 176. betragtning), at de konkurrencemæssige betænkeligheder, som Kommissionen havde gjort rede for med hensyn til prispolitikken, alene vedrørte de langvarige aftaler, dvs. aftaler med en varighed på mindst tre år.
- 217 Denne situation kan ifølge Kommissionen navnlig forklares med den omstændighed, at aftaler med en kortere varighed end tre år indebærer hyppigere genforhandlinger af priserne, hvilket i modsætning til, hvad der foreløbigt blev fastslået i klagepunktsmeddelelsen for så vidt angår de langvarige aftaler, som Gazprom havde indgået med sine kunder i de fem lande i Central- og Østeuropa, der var berørt af prispolitikken, fjerner risikoen for, at disse priser varigt bliver konkurrencemæssige referencepriser.
- 218 På denne baggrund, og navnlig henset til den omstændighed, at klagepunkterne vedrørende prispolitikken tog sigte på de langvarige aftaler, kan Kommissionen ikke foreholdes, at den med henblik på at imødegå disse klagepunkter accepterede tilsagn vedrørende prispolitikken, der gjaldt for aftaler med en varighed på mindst tre år.
- 219 Hvad angår udsagnet om, at begrænsningen af disse tilsagn til langvarige aftaler giver Gazprom mulighed for at omgå tilsagnene ved at indgå aftaler med en varighed på under tre år, skal det erindres, at sagsøgeren og Kommissionen, som er blevet adspurgt om spørgsmålet om de respektive interesser for på den ene side Gazproms kunder og på den anden side Gazprom selv, i svarene af 8. december 2020 begge i det væsentlige har anført, at de relevante betragtninger var forskellige, og at såvel de nævnte kunder som Gazprom kunne have en interesse i at indgå den ene eller anden type aftale, og at dette valg derfor skulle undersøges i hvert enkelt tilfælde.
- 220 Sagsøgeren har i svarene af 8. december 2020 desuden anført, at det med hensyn til de baltiske stater var klart mindre vigtigt for Gazprom at indgå langvarige aftaler med de kunder, der var aktive på disse markeder, eftersom disse markeder ikke gav virksomheden sikkerhed for betydelige mængder, og at Gazprom derfor let kunne beslutte at opgive langvarige aftaler til fordel for kortvarige aftaler (normalt af en varighed på et år). Dette forhold skal godtgøre, at Gazproms valg af at indgå en kortvarig aftale ikke nødvendigvis er båret af ønsket om at omgå tilsagnene vedrørende prispolitikken.
- 221 Henset til det ovenstående skal det andet anbringendes andet leds fjerde klagepunkt forkastes, og dermed forkastes dette led i sin helhed som ugrundet.

### 3. Det andet anbringendes tredje led om fejl i formuleringen af prisvejledningen

222 I forlængelse af dette anbringendes andet led, som tager sigte på at anfægte, at den nye procedure for prisrevision er effektiv, har sagsøgeren gjort gældende, at Kommissionen anlagde åbenbart urigtige skøn vedrørende indholdet af den prisvejledning, der er fastsat i de endelige tilsagns punkt 19, nr. iii), i afdelingen med overskriften »Den del af vilkåret om prisrevision, der vedrører tilpasning«. Dette led består i det væsentlige af fem klagepunkter.

223 Kommissionen har bestridt disse angivelige fejl.

#### *a) Den manglende hierarkiske opdeling af kriterierne i prisvejledningen og denne vejlednings uklare karakter (det første klagepunkt)*

224 Sagsøgeren har gjort gældende, at der i prisvejledningen fastsættes tre kriterier for revision af prisformlerne, nemlig for det første de vægtede gennemsnitlige importpriser i Tyskland, Frankrig og Italien, for det andet priserne på de alment anerkendte handelsplatforme for flydende gas i det kontinentale Europa og for det tredje kendetegnene ved den gas, der leveres inden for rammerne af en given aftale. Disse tre kriterier adskiller sig fra de sammenligningsområder, som Kommissionen benyttede i klagepunktsmeddelelsen med henblik på at vurdere, om priserne i henhold til aftalerne eventuelt var uforholdsmæssigt høje.

225 Sagsøgeren har gjort gældende, at der skulle have været fastlagt et hierarki mellem de tre kriterier, der er fastsat i prisvejledningen, og at kriteriet om prisen på de alment anerkendte gashandelsplatforme skulle være hovedkriteriet. Denne manglende hierarkiske opdeling kan ikke begrundes med den omstændighed, at det gør det muligt at mindske de risici, der er forbundet med den betydelige prisudvikling, som skyldes det ene af kriterierne, eftersom voldgiftsretterne følgelig frit foretager en hierarkisk opdeling efter metoder, der potentielt kan gavne Gazprom.

226 Sagsøgeren og Republikken Polen har endvidere gjort gældende, at prisvejledningen er formuleret i for generelle vendinger, og at de reviderede priser således kan variere på grundlag af voldgiftsdommerne, disse voldgiftsdommeres fortolkning af kontraktvilkårene, de konsulterede sagkyndige eller endda vurderingen af de specifikke omstændigheder i den enkelte pristvist. Dette giver i sidste ende Gazprom mulighed for i praksis at beskytte sig mod prisfald og bidrager ikke til at genoprette en fri og ufordrejet konkurrence på de europæiske gasmarkeder.

227 Kommissionen har, støttet af Gazprom, gjort gældende, at prisvejledningen er hensigtsmæssig, og at det foreliggende klagepunkt derfor skal forkastes.

228 Det skal bemærkes, at det følger af de endelige tilsagns punkt 19, nr. iii), at det relevante vilkår i de berørte aftaler skal indeholde følgende prisvejledning:

»Ved revision af bestemmelserne om prisen i henhold til aftalen tager parterne hensyn til prisniveauet på de konkurrencemæssige gasmarkeder i det kontinentale Vesteuropa, herunder de vægtede gennemsnitlige importpriser ved grænsen i Tyskland, Frankrig og Italien og prisniveauet på de alment anerkendte flydende platforme i det kontinentale Europa (herunder navnlig TTF, NCG osv.) under hensyntagen til alle kendetegn ved den naturgas, der leveres i henhold til aftalen (inkl., men ikke udtømmende, mængden, kvaliteten, kontinuiteten og fleksibiliteten).«

- 229 Det fremgår af læsningen af prisvejledningen, sammenholdt med den anfægtede afgørelses tekst (navnlig 103. og 155. betragtning hertil), at der i denne prisvejledning fastsættes to kriterier og ikke de tre kriterier, som sagsøgeren har identificeret. Som Kommissionen bl.a. har gjort gældende i retsmødet, skal der ved fastlæggelsen af de nye prisformler således for det første tages hensyn til prisniveauet på de konkurrencemæssige gasmarkeder i det kontinentale Vesteuropa, samtidig med at der for det andet tages behørigt hensyn til de specifikke kendetegn ved den aftale, der er berørt af prisrevisionen.
- 230 Hvad angår det første kriterium fremgår det af prisvejledningen, at prisniveauet på de konkurrencemæssige gasmarkeder i det kontinentale Vesteuropa navnlig skal forstås med henvisning til to typer oplysninger, nemlig for det første de vægtede gennemsnitlige importpriser i Tyskland, Frankrig og Italien (herefter »de gennemsnitlige importpriser«) og for det andet prisniveauet på de alment anerkendte handelsplatforme for flydende gas i det kontinentale Europa (herefter »priserne på handelsplatformene«).
- 231 Det er i lyset af disse betragtninger, at sagsøgerens forskellige argumenter skal behandles.
- 232 Med hensyn til den manglende hierarkiske opdeling, som sagsøgeren har gjort gældende, skal det fremhæves, at uanset de anvendte oplysninger er det centrale kriterium, som parterne i en berørt aftale og de voldgiftsretter, der eventuelt er forelagt en sag, skal forholde sig til, kriteriet om »prisniveauet på de konkurrencemæssige gasmarkeder i det kontinentale Vesteuropa«.
- 233 Eftersom en del af den gas, der købes i det kontinentale Vesteuropa, købes gennem eventuelt langvarige gasforsyningsaftaler, som indgår i forbindelse med transaktioner, der adskiller sig fra dem, der finder sted på gashandelsplatformene, indgår gaspriserne i henhold til disse aftaler i dannelsen af prisniveauet på »de konkurrencemæssige gasmarkeder i det kontinentale Vesteuropa«, hvilket sagsøgeren ikke har bestridt. Det skal i øvrigt erindres, at Kommissionen anvendte de priser, der fandt anvendelse i henhold til Gazproms langvarige aftaler med de tyske kunder, i forbindelse med sin foreløbige vurdering i klagepunktsmeddelelsen af spørgsmålet om, hvorvidt de priser, der fandt anvendelse i henhold til aftalerne med virksomhedens kunder i de berørte lande i Central- og Østeuropa, potentielt var uforholdsmæssigt høje (jf. klagepunktsmeddelelsens afdeling 10.2.1). Sagsøgeren har kritiseret den fremgangsmåde, som Kommissionen fulgte i klagepunktsmeddelelsen.
- 234 I prisvejledningen tjener oplysningerne om de gennemsnitlige importpriser således til at opfange de priser, som finder anvendelse i gasforsyningsaftalerne, og som er anderledes end priserne på handelsplatformene. I denne henseende kan disse oplysninger med rimelighed afspejle prisniveauet på »de konkurrencemæssige gasmarkeder i det kontinentale Vesteuropa«.
- 235 Det skal endvidere bemærkes, at tilsagnene vedrørende prispolitikken ikke tager sigte på at sikre de berørte kunder priser, der svarer til de laveste priser på de konkurrencemæssige markeder i det kontinentale Vesteuropa, men derimod priser svarende til det generelle prisniveau på disse markeder, hvilket niveau følger af såvel priserne på handelsplatformene som af de gennemsnitlige importpriser. På denne baggrund kan sagsøgeren ikke hensigtsmæssigt gøre gældende, at Kommissionen anlagde et åbenbart urigtigt skøn ved ikke at foreskrive en hierarkisk opdeling af disse to typer oplysninger, der er fastsat i prisvejledningen.
- 236 Med hensyn til argumentationen om, at ordlyden af prisvejledningen er uklar og for generel, skal det indledningsvis bemærkes, at den omstændighed, at anvendelsen af prisvejledningen kan give anledning til reviderede priser, der er forskellige fra aftale til aftale, bl.a. som følge af

voldgiftsdommerne, ikke kan begrunde, at prisvejledningen anses for at være uhensigtsmæssig, eftersom forskellene i de priser, der finder anvendelse i hver enkelt aftale, henset til at kendetegnene ved de pågældende aftaler kan variere, ikke som sådan kan begrunde, at denne vejledning anses for at være åbenbart uhensigtsmæssig. Tilsagnene vedrørende prispolitikken tager nemlig ikke sigte på at opnå reviderede priser, der er meget nære eller identiske fra aftale til aftale.

- 237 Det skal dernæst bemærkes, at for så vidt som det første kriterium udtrykkeligt omhandler »prisniveauet på de konkurrencemæssige gasmarkeder i det kontinentale Vesteuropa«, henviser det til referencepriser (benchmark), der er meget mere konkurrencemæssige end de referencepriser, der er identificeret i de eksisterende vilkår om prisfastsættelse eller prisrevision i de berørte aftaler, herunder det vilkår, der fremgår af sagsøgerens aftale, som henviser til »[fortroligt]«. På denne baggrund udgør prisvejledningen en forbedring i forhold til de eksisterende vilkår og er langt fra uklare.
- 238 Retten fremhæver endvidere, at Gazprom ved at foreslå Kommissionen at afslutte den administrative procedure i medfør af artikel 9 i forordning nr. 1/2003, dvs. med vedtagelse af en afgørelse, der gør tilsagnene bindende, og idet virksomheden ikke afbrød forhandlingerne med denne institution, accepterede, at de endelige tilsagn blev gjort bindende ved den anfægtede afgørelses artikel 1. Valget af denne løsning gav Gazprom mulighed for at undgå, at Kommissionen eventuelt konstaterede en overtrædelse af konkurrenceretten og eventuelt pålagde virksomheden en bøde som sanktion for denne overtrædelse (jf. i denne retning *Alrosa-dommen*, præmis 35 og 48), hvilket bekræftes af konklusionen i nævnte afgørelses artikel 2, hvorefter det ikke længere var fornødent, at Kommissionen handlede. Dette indebærer imidlertid, at Gazprom er forpligtet til at overholde disse tilsagn, idet virksomheden ellers risikerer de følger af en konstatering af en tilsidesættelse af denne afgørelse, som er nævnt i præmis 181 og 182 ovenfor, herunder pålæggelsen af en bøde. Virksomheden er ligeledes underlagt et vedvarende tilsyn med henblik på at kontrollere, om disse tilsagn overholdes, så længe de er gyldige, således som det ses af de nævnte tilsagns afdeling 5, hvori bl.a. foreskrives udpegelsen af en befuldmægtiget med ansvar for tilsynet med gennemførelsen heraf.
- 239 I denne forbindelse er Gazprom ikke alene bundet af disse endelige tilsagns indhold, men ligeledes af selve den anfægtede afgørelse, idet det i øvrigt bemærkes, at en retsakts dispositive del skal forstås i lyset af begrundelsen for denne (jf. i denne retning kendelse af 10.7.2001, *Irish Sugar mod Kommissionen*, C-497/99 P, EU:C:2001:393, præmis 15, samt dom af 22.10.2013, *Kommissionen mod Tyskland*, C-95/12, EU:C:2013:676, præmis 40, og af 13.12.2013, *Ungarn mod Kommissionen*, T-240/10, EU:T:2013:645, præmis 90). Inden for rammerne af gennemførelsen af de endelige tilsagn, herunder gennemførelsen og fortolkningen af prisvejledningen, skal Gazprom følgelig anvende og fortolke disse tilsagn i overensstemmelse med begrundelsen for den anfægtede afgørelse, herunder hvad angår de standpunkter, som virksomheden indtager i prisforhandlinger og voldgiftssager, der indledes i henhold til den voldgiftsklausul, der er fastsat i de nævnte tilsagns artikel 19, nr. iv).
- 240 Det fremgår af den anfægtede afgørelses begrundelse, at prisniveauet på handelsplatformene efter Kommissionens opfattelse er særligt relevant for at fastlægge de reviderede priser (jf. navnlig 103., 164. og 178. betragtning). Som led i en given voldgiftsprocedure skal Gazprom dermed indtage et standpunkt, der er i overensstemmelse med denne begrundelse, og kan principielt ikke gøre gældende, at voldgiftsdommerne skal se bort fra prisniveauet på disse handelsplatforme.



- 241 Endelig har sagsøgeren og Republikken Polen ikke fremlagt alternative formuleringer af vejledningen, som efter deres opfattelse kunne sikre, at pristilsagnene var hensigtsmæssige. De har i deres respektive indlæg heller ikke fremført præcise argumenter, der underbygger deres kritik med hensyn til, at prisvejledningen er uklar og for generel. De eneste mere præcise elementer til støtte for denne argumentation findes i den økonomiske undersøgelse, som sagsøgeren har fremlagt som bilag til sine bemærkninger til Gazproms interventionsindlæg.
- 242 Disse elementer i sagsøgerens økonomiske undersøgelse skal i vid udstrækning afvises.
- 243 Undtaget for så vidt som de nævnte elementer tilsigter at besvare de beviser, som Gazprom har fremlagt i den økonomiske undersøgelse, som denne virksomhed har fremlagt som bilag til sit interventionsindlæg, er beviserne i sagsøgerens økonomiske undersøgelse nemlig fremsat for sent i henhold til procesreglementets artikel 85, stk. 2 og 3 (jf. i denne retning dom af 13.12.2018, *Monolith Frost mod EUIPO – Dovgan (PLOMBIR)*, T-830/16, EU:T:2018:941, præmis 21 og den deri nævnte retspraksis; jf. ligeledes i denne retning og analogt dom af 17.12.1998, *Baustahlgewebe mod Kommissionen*, C-185/95 P, EU:C:1998:608, præmis 72). Oplysningerne i afdeling 3.2 og 3.5 er navnlig ikke fremlagt som svar på et modbevis, som er fremlagt af Kommissionen eller Gazprom, og der er intet tegn på, at disse afdelinger i sagsøgerens økonomiske undersøgelse ikke kunne have været bestilt tidligere fra den pågældende konsulent med henblik på i hvert fald at blive fremlagt som bevis i stævningen.
- 244 På samme måde udgør de elementer, der er fremført i sagsøgerens økonomiske undersøgelse, oplysninger, som skulle have været fremsat i stævningen eller i sagsøgerens bemærkninger til Gazproms interventionsindlæg. Det tilkommer nemlig ikke Retten ved hjælp af bilagene at forsøge at klarlægge, hvilke anbringender og argumenter der kan antages at udgøre grundlaget for søgsmålet, idet bilagene alene skal fungere som bevismateriale og et middel til sagens oplysning. Tilsvarende krav gælder, når et klagepunkt fremføres til støtte for et anbringende. Et klagepunkt, hvis væsentligste elementer alene gengives i bilagene til stævningen, opfylder således ikke de nævnte krav (jf. dom af 13.7.2011, *Polimeri Europa mod Kommissionen*, T-59/07, EU:T:2011:361, præmis 161 og 162 og den deri nævnte retspraksis).
- 245 Retten undersøger alligevel de relevante elementer, der fremgår af punkt 25, 27, 32 og 33 i sagsøgerens økonomiske undersøgelse.
- 246 For det første skal det med hensyn til argumentet om, at en prisrevision alene kan tage hensyn til de gennemsnitlige importpriser med udelukkelse af priserne på handelsplatformene (den økonomiske undersøgelses punkt 25), fastslås, at det forhold, at prisvejledningen udtrykkeligt omfatter de to ovenfor anførte kategorier af oplysninger, forud for hvilket udtrykket »bl.a.« er anført, fremhæver betydningen af disse to typer oplysninger, hvilket de voldgiftsretter, der skal anvende denne vejledning, således skal tage hensyn til, selv om de ikke selv er bundet af den anfægtede afgørelse.
- 247 Gazprom er desuden bundet af såvel de endelige tilsagn som af den anfægtede afgørelse, som gør disse bindende. Det fremgår af denne afgørelses begrundelse, at oplysningerne om priserne på handelsplatformene er særlig relevante (jf. navnlig 103., 164. og 178. betragtning). Som led i en given voldgiftsprocedure skal Gazprom dermed indtage et standpunkt, der er i overensstemmelse med denne begrundelse, og kan principielt ikke gøre gældende, at voldgiftsdommerne skal se bort fra priserne på disse handelsplatforme.

- 248 For det andet følger det af sagsøgerens økonomiske undersøgelse (punkt 27), at kriteriet om kendetegnene ved en given berørt aftale (såsom mængden, kvaliteten, kontinuiteten og fleksibiliteten) giver Gazprom mulighed for på ingen måde at tage hensyn til prisniveauet på handelsplatformene. Eftersom en sådan fortolkning er i strid med prisvejledningen og ikke er underbygget, skal den forkastes.
- 249 For det tredje følger det af sagsøgerens undersøgelse, at prisvejledningen er upassende, eftersom den ikke foreskriver noget om den fortsatte indeksregulering af priserne i henhold til aftalerne i forhold til priserne på olieprodukter (denne undersøgelses punkt 32 og 33). Det er i denne henseende tilstrækkeligt at bemærke, at denne vejledning ikke udtrykkeligt skulle omtale denne indeksregulering, eftersom vejledningen ved at sikre, at priserne nærmede sig de konkurrencemæssige priser i Vesteuropa, herved skulle gøre det muligt at korrigere for, at priserne eventuelt blev pustet op ved nævnte indeksregulering.
- 250 For så vidt som sagsøgeren har gjort gældende, at prisvejledningen ikke er effektiv, idet den på uklar måde omtaler »prisniveauet« på de konkurrencemæssige gasmarkeder i det kontinentale Vesteuropa i stedet for at fastsætte en indeksregulering af disse priser, er det endvidere tilstrækkeligt at erindre om, at sagsøgeren på ingen måde har gjort rede for, hvordan en sådan indeksregulering skal foretages i praksis, og at det ikke er udelukket, at revision gennem forhandling eller voldgift fører til en sådan løsning. Som det fremgår af præmis 239 ovenfor, skal prisvejledningen anvendes i lyset af den anfægtede afgørelses begrundelse, hvori navnlig fastsættes, at de endelige tilsagn »tilsigter at sikre, at den gaspris, som finder anvendelse på aftaler, der er indeksregulerede efter olie, i [de berørte lande i Central- og Østeuropa], fortsat afstemmes med de konkurrencemæssige referencepriser« (164. betragtning), og at disse tilsagn »således tilsigter at sikre, at de priser, som efter revision finder anvendelse i de fem [lande i Central- og Østeuropa, der var berørt af prispolitikken], fastsættes i overensstemmelse med de konkurrencemæssige referencepriser i Vesteuropa« (179. betragtning).
- 251 Henset til de ovenstående betragtninger er det ikke godtgjort, at Kommissionen anlagde de åbenbart urigtige skøn, som sagsøgeren har gjort gældende. Selv hvis det antages, at sagsøgeren har gjort gældende, at prisvejledningen skulle give de berørte kunder mulighed for at opnå de lavest mulige priser, såsom priserne på handelsplatformene, er det endvidere tilstrækkeligt at erindre om, at den omstændighed, at andre tilsagn ligeledes kunne have været accepteret, eller endog have været gunstigere for konkurrencen, ikke kan føre til annulation af den anfægtede afgørelse (jf. i denne retning Morningstar-dommen, præmis 59).
- 252 Uden at det påvirker behandlingen af de øvrige klagepunkter, skal det andet anbringendes tredje leds første klagepunkt dermed forkastes.

*b) Den upassende karakter af kriteriet vedrørende prisniveauet på gashandelsplatformene (det andet klagepunkt)*

- 253 Sagsøgeren har fremhævet, at den britiske handelsplatform »National Balancing Point« (NBP) ikke var inkluderet som referenceplatform, der udtrykkeligt var identificeret i prisvejledningen (i modsætning til platformene »Title Transfer Facility« (TTF) og »NetConnect Germany« (NCG)), selv om NBP's modenhed og den omstændighed, at Det Forenede Kongerige forsynes med gas fra det kontinentale Europa, begrundede at inkludere denne. I modsætning til, hvad Kommissionen oprindeligt anførte, er det ikke muligt alligevel at henvise til denne platform, eftersom prisvejledningens ordlyd omhandler platformene i »det kontinentale« Europa. Denne fejl bekræfter de andetsteds hævdede fortolkningsvanskeligheder.

- 254 Kommissionen har gjort gældende, at dette klagepunkt skal forkastes.
- 255 Det skal i denne henseende fastslås, at de to forekomster af ordet »kontinental« i prisvejledningen udelukker, at prisoplysninger fra NBP-platformen anvendes.
- 256 Denne udelukkelse er imidlertid ikke i sig selv tilstrækkelig til at fastslå, at Kommissionen anlagde et åbenbart urigtigt skøn i forbindelse med formuleringen af prisvejledningen, eftersom denne vejledning gør det muligt at anvende andre »alment anerkendte« platforme og udtrykkeligt omtaler platformene TTF og NCG, hvis passende og flydende karakter sagsøgeren ikke har anfægtet. I sagsøgerens økonomiske undersøgelse præciseres i øvrigt udtrykkeligt, at TTF-platformen er moden og er en af de mest flydende handelsplatforme i Europa.
- 257 Det andet anbringendes tredje leds andet klagepunkt skal følgelig forkastes.

*c) Den upassende karakter af de gennemsnitlige importpriser i Tyskland, Frankrig og Italien (det tredje klagepunkt)*

- 258 Sagsøgeren har gjort gældende, at oplysningerne om de gennemsnitlige importpriser i Tyskland, Frankrig og Italien er uhensigtsmæssige og i øvrigt ikke blev anvendt i klagepunktsmeddelelsen. For det første angives den kilde, der skal benyttes til at identificere de relevante priser, ikke i prisvejledningen, og de offentligt tilgængelige oplysninger afspejler ikke de reelle priser i en bestemt periode, hvis der ikke foretages en drastisk korrektion med tilbagevirkende kraft af disse oplysninger, såfremt priserne efterfølgende revideres som led i en forhandling eller voldgift.
- 259 For det andet er de gennemsnitlige importpriser uegnede, for så vidt som gasmarkederne i Frankrig og Italien, hvilke markeder hverken er de mest flydende eller de mest liberaliserede, som hovedregel er højere end i Tyskland. De priser, der anvendes i disse to lande, benyttes i øvrigt ikke ofte som referencepriser af Gazproms kunder i de fem lande i Central- og Østeuropa, der var berørt af geopolitikken.
- 260 For det tredje vil gasmarkederne kunne udvikle sig i de otte år, hvor de endelige tilsagn finder anvendelse, og de gennemsnitlige importpriser i et af disse tre lande kan således miste deres »status« som referencepriser, uden at denne mulighed er forudset i prisvejledningen. Kommissionen tog endvidere ikke hensyn til sagsøgerens forslag under markedstesten om at fastlægge referencepriserne efter en objektiv metode.
- 261 For det fjerde er de gennemsnitlige importpriser generelt højere end priserne på handelsplatformene, hvorfor de presser de priser, der følger af prisvejledningen, op.
- 262 Kommissionen er af den opfattelse, at anvendelsen af de gennemsnitlige importpriser er hensigtsmæssig, og at det foreliggende klagepunkt derfor skal forkastes.
- 263 Det skal i denne henseende i forlængelse af, hvad der er allerede er redegjort for i præmis 233-235 ovenfor, indledningsvis bemærkes, at der ikke ses at være en principiel begrundelse for at udelukke oplysninger knyttet til importpriserne. Sagsøgerens punktuelle argumenter drager ikke denne betragtning i tvivl.
- 264 For det første skal det med hensyn til de praktiske og tekniske hindringer, som sagsøgeren har identificeret, bemærkes, at disse hindringer ikke er sådanne, at de personer, der er involveret i afgørelsen af pristvister, herunder de berørte kunders ansatte, voldgiftsdommerne eller de

sagkyndige, som voldgiftsretterne benytter, ikke kan reagere eller tage hensyn hertil ved udarbejdelsen af prisformlerne. Disse personer kan således anvende de prisoplysninger, som er gjort tilgængelige af de offentlige myndigheder (de nationale myndigheder eller Eurostat (Den Europæiske Unions Statistiske Kontor)), samt oplysninger fremlagt af private virksomheder og fastsætte sådanne formler, således at eventuelle mangler i disse oplysninger dækkes, navnlig såfremt de ikke afspejler prisrevisioner foretaget efter disse myndigheders indsamling af de relevante oplysninger. På samme måde kan det med rimelighed forventes, at disse personer kan tage hensyn til de generelt konstaterede forskelle mellem de gennemsnitlige importpriser og priserne på handelsplatformene, navnlig med hensyn til medregningen af »startomkostninger« (entry costs).

- 265 For det andet bemærkes, at selv hvis det antages, at gasmarkederne i Frankrig og Italien er mindre flydende og mindre liberaliserede end gasmarkedet i Tyskland, er dette ikke tilstrækkeligt til, at Kommissionen anses for at have anlagt et åbenbart urigtigt skøn ved at inkludere de to førstnævnte lande. Det står fast, at gasmarkederne i alle tre lande er konkurrencemæssige på trods af Gazproms i øvrigt betydelige markedsandele. Hvad desuden angår argumentet om, at andre markeder er mere flydende, såsom markederne i Belgien eller Nederlandene, er det tilstrækkeligt at fastslå, at prisvejledningen ikke er til hinder for, at parterne og voldgiftsdommerne tager hensyn til disse andre markeder.
- 266 For det tredje har sagsøgeren, således som Kommissionen har anført, ikke anført nogen begrundelse for at frygte en ændring af omstændighederne, således at gasmarkederne i Tyskland, Frankrig eller Italien ikke længere er konkurrencemæssige, og at de gennemsnitlige importpriser vedrørende et af disse lande ikke længere kan tjene som referencepris. Såfremt der sker en væsentlig ændring af de faktiske omstændigheder, som den anfægtede afgørelse er støttet på, kan Kommissionen under alle omstændigheder genåbne proceduren i henhold til artikel 9, stk. 2, i forordning nr. 1/2003.
- 267 For det fjerde bemærkes, at selv hvis det antages, at de gennemsnitlige importpriser er højere end priserne på handelsplatformene og således »presser« det prisniveau, der følger af prisvejledningen, op, har sagsøgeren, således som det fremgår af de betragtninger, der er anført i præmis 233-235 og 263 ovenfor, ikke godtgjort, at disse gennemsnitlige priser principielt er uhensigtsmæssige.
- 268 Det andet anbringendes tredje ledes tredje klagepunkt skal følgelig forkastes.

*d) Kendetegnene ved den gas, der leveres inden for rammerne af en given aftale (det fjerde klagepunkt)*

- 269 Sagsøgeren har gjort gældende, at Kommissionen ved at tillade det andet kriterium i prisvejledningen, som pålægger at »[tage] behørigt hensyn til alle kendetegnene ved den gas, der leveres i medfør af en given aftale]«, ikke tog hensyn til Gazproms hidtidige ugunstige anvendelse af sådanne kendetegn. Denne virksomhed præsenterede nemlig sine langvarige aftaler som et »premium«-produkt i forhold til den gas, der blev købt på handelsplatformene, hvilket begrundede højere priser. Hvert kendetegn, der er udtrykkeligt identificeret i prisvejledningen (dvs. mængden, kvaliteten, kontinuiteten og fleksibiliteten), kan endvidere begrunde prisstigninger, mens ingen kendetegn, der begrundes med prisfald, er taget med.
- 270 Kommissionen har gjort gældende, at dette klagepunkt skal forkastes.

- 271 Som det allerede er anført i præmis 229 ovenfor, foreskriver prisvejledningen, at to kriterier finder anvendelse, således at der ved prisrevisionen for det første tages hensyn til prisniveauet på de konkurrencemæssige gasmarkeder i det kontinentale Vesteuropa, samtidig med at der for det andet tages behørigt hensyn til de specifikke kendetegn ved den berørte aftale.
- 272 Det fremgår således af prisvejledningen, at denne vejledning med det første kriterium pålægger en hensyntagen til forhold, der ligger uden for en given berørt aftale, nemlig oplysninger, der afspejler prisniveauet på de konkurrencemæssige gasmarkeder i det kontinentale Vesteuropa. Sådanne oplysninger kan fremgå af forskellige aftaler, der potentielt adskiller sig fra denne berørte aftale, f.eks. hvis de er knyttet til transaktioner på handelsplatforme. På denne baggrund kan Kommissionen ikke foreholdes, at den accepterede, at prisvejledningen ligeledes omfatter det andet kriterium, som gør det muligt at tage hensyn til indre kendetegn ved nævnte aftale.
- 273 Det skal i modsætning til, hvad sagsøgeren har anført, endvidere fastslås, at inklusionen af det andet kriterium og de kendetegn, der er udtrykkeligt identificerede i prisvejledningen, ikke nødvendigvis indebærer, at de reviderede priser presses op. Selv hvis det antages, at en voldgiftsret, der eventuelt er forelagt sagen, i et givent tilfælde vælger at anvende det første kriterium ved hovedsageligt at benytte oplysninger knyttet til gasforsyningen i det kontinentale Vesteuropa i medfør af langvarige aftaler, dvs. aftaler med kendetegn, der potentielt svarer til de berørte aftaler, er der nemlig intet til hinder for, at denne voldgiftsret tager hensyn til dette valg, idet den begrænser gennemførelsen af det andet kriterium.
- 274 Det andet anbringendes tredje leds fjerde klagepunkt skal følgelig forkastes.
- e) De elementer, der ikke er anført i prisvejledningen (det femte klagepunkt)*
- 275 Sagsøgeren og Republikken Litauen har i det væsentlige gjort gældende, at prisvejledningen skulle have omfattet yderligere elementer. For det første skulle denne vejledning have indeholdt et element om forsyningsomkostninger, hvilke omkostninger varierer betydeligt alt efter forsyningspunktet, og de er f.eks. klart lavere for Gazprom med hensyn til gasforsyning i Litauen som følge af landets geografiske nærhed til Rusland i forhold til forsyningen i Vesteuropa.
- 276 For det andet har sagsøgeren anført, at prisvejledningen, således som det fremgår af denne parts økonomiske undersøgelse, ikke tillagde de ubetingede købsforpligtelser («take or pay»-mekanismen), der var indføjet i de omhandlede aftaler, nogen vægt, selv om disse forpligtelser havde en betydelig værdi for Gazprom. Alene faktorer, der muliggør prisstigninger, var inkluderet i vejledningen.
- 277 Kommissionen har gjort gældende, at dette klagepunkt skal forkastes.
- 278 Det fremgår i denne henseende åbenbart af ordlyden af den prisvejledning, der er fastsat i de endelige tilsagns punkt 19, nr. iii), at for så vidt angår hensyntagen til kendetegnene ved en given berørt aftale, er de eksempler på kendetegn, der er udtrykkeligt identificeret i denne vejledning, ikke udtømmende.
- 279 Kommissionen anlagde derfor ikke et åbenbart urigtigt skøn ved at acceptere en prisvejledning, som ikke udtrykkeligt omtaler kendetegnene vedrørende forsyningsomkostningerne og de ubetingede købsforpligtelser («take or pay»-mekanismen).

280 For så vidt som sagsøgeren endvidere generelt har gjort gældende, at Kommissionen ved sin vurdering af, om de endelige tilsagn var hensigtsmæssige, ikke tog tilstrækkeligt hensyn til, at Gazprom pålagde vilkår om ubetingede købsforpligtelser i de berørte aftaler, er det tilstrækkeligt at bemærke, at selv om Kommissionen i klagepunktsmeddelelsen undersøgte tilstedeværelsen af disse vilkår i de nævnte aftaler, angav den ikke konkurrencemæssige betæneligheder vedrørende netop de nævnte vilkår og påtænkte i øvrigt ikke korrigerende foranstaltninger i denne henseende. Det følger heraf, at Kommissionen ikke skulle sikre, at de endelige tilsagn imødegik disse betæneligheder.

281 Henset til det ovenstående skal det andet anbringendes tredje leds femte klagepunkt forkastes, og dermed forkastes dette led i sin helhed som ugrundet.

*4. Det andet anbringendes fjerde led om retlige fejl og åbenbart urigtige skøn med hensyn til forholdet mellem EU-retten og voldgiftssager*

282 Sagsøgeren har gjort gældende, at det fremgår af de grunde, der er anført i 178. betragtning til den anfægtede afgørelse, at Kommissionen begik retlige fejl og i det væsentlige anlagde åbenbart urigtige skøn vedrørende for det første anvendelsen af den materielle EU-ret i de voldgiftssager, som er fastsat i de endelige tilsagns punkt 19, nr. iv), og for det andet vedrørende muligheden for, at denne institution kunne intervenere som amicus curiae i sådanne sager.

283 Kommissionen har gjort gældende, at den ikke begik fejl i denne henseende.

*a) Anvendelse af den materielle EU-ret i voldgiftssager (det første klagepunkt)*

284 For det første har sagsøgeren gjort gældende, at Kommissionen ved at støtte sig på en urigtig fortolkning af dom af 1. juni 1999, Eco Swiss (C-126/97, herefter »Eco Swiss-dommen«, EU:C:1999:269, præmis 36), med urette fandt, at voldgiftsretterne, eftersom de lå i EU, nødvendigvis skulle afgøre pristvisterne mellem Gazprom og denne virksomheds berørte kunder i lyset af den materielle EU-ret.

285 Ved Eco Swiss-dommen henvendte Domstolen sig nemlig udelukkende til Hoge Raad der Nederlanden (Nederlandenes øverste domstol) og indirekte til de øvrige retsinstanter i medlemsstaterne, men ikke til voldgiftsretter, som ikke er retter som omhandlet i artikel 267 TEUF. I medfør af denne dom pålægges disse retsinstanter alene at anvende EU-retten inden for grænserne for deres efterfølgende kontrol med disse retters overholdelse af de ufravigelige retsgrundsætninger uden at kræve, at disse retter anvender den materielle EU-ret.

286 De pågældende voldgiftsretter har i virkeligheden alene pligt til at anvende de endelige tilsagns punkt 19, men hverken artikel 102 TEUF eller den anfægtede afgørelse som sådan. Der er således ikke tegn på, at en af Gazproms kunder uden videre kan påberåbe sig denne afgørelse som led i en voldgiftssag, idet denne mulighed kun kan tiltrædes inden for rammerne af et, tidsmæssigt set, ineffektivt præjudicielt spørgsmål, som forelægges af en national ret, der kontrollerer gennemførelsen af en voldgiftskendelse.

- 287 For det andet reduceres voldgiftssagers effektivitet væsentligt, idet der i de endelige tilsagn ikke henvises til den anfægtede afgørelse eller til artikel 102 TEUF. Voldgiftsretterne undersøger ikke nødvendigvis, om de reviderede priser er forenelige med formålene med denne afgørelse eller denne bestemmelse i EUF-traktaten, og de kan endda overskride deres kompetence og få deres kendelser ophævet, hvis de foretager en sådan undersøgelse.
- 288 Kommissionen har gjort gældende, at dette klagepunkt skal forkastes.
- 289 Det skal bemærkes, at det fremgår af 178. betragtning til den anfægtede afgørelse, hvori henvises til Eco Swiss-dommen (præmis 35 og 36), at de endelige tilsagn »kræver, at voldgiftssagerne afvikles i EU«, og at »[d]ette forpligter voldgiftsretterne til at overholde og anvende EU-konkurrenceretten som ufravigelige retsgrundsætninger uanset voldgiftssagens parters private interesser«.
- 290 Det fremgår i denne henseende af artikel 3, stk. 3, TEU og af protokol nr. 27 om det indre marked og konkurrence, der er knyttet som bilag til Lissabontraktaten (EUT 2010, C 83, s. 309), at artikel 101 TEUF og 102 TEUF er grundlæggende bestemmelser, der er nødvendige for udførelsen af de opgaver, som er blevet overdraget til Unionen, og navnlig for det indre markeds funktion, eftersom disse bestemmelser tilsigter at undgå, at konkurrencen fordrejes til skade for almenheden, de enkelte virksomheder og forbrugerne (jf. i denne retning Eco Swiss-dommen, præmis 36, og dom af 17.2.2011, TeliaSonera Sverige, C-52/09, EU:C:2011:83, præmis 20-22). Artikel 101 TEUF og 102 TEUF udgør således ufravigelige retsgrundsætninger, herunder som omhandlet i konventionen om anerkendelse og fuldbyrdelse af udenlandske voldgiftskendelser udfærdiget den 10. juni 1958 i New York, som skal anvendes af egen drift af de nationale retsinstanser, der skal give medhold i en påstand om ophævelse af en voldgiftskendelse, hvis de fastslår, at denne kendelse er i strid med de nævnte artikler (jf. i denne retning Eco Swiss-dommen, præmis 36-41, og dom af 13.7.2006, Manfredi m.fl., C-295/04 – C-298/04, EU:C:2006:461, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis).
- 291 Det følger heraf, at de pågældende voldgiftsretter ikke nødvendigvis er bundet af EU-konkurrenceretten som helhed eller i øvrigt af resten af den materielle EU-ret, selv om de har hjemsted i EU. Det er ligeledes korrekt, således som sagsøgeren har gjort gældende, at den af medlemsstaternes domstole foretagne efterprøvelse af voldgiftskendelser får en begrænset karakter (jf. dom af 6.3.2018, Achmea, C-284/16, EU:C:2018:158, præmis 54 og den deri nævnte retspraksis). Det følger ikke desto mindre heraf, at såfremt en af disse retter måtte afsige en voldgiftskendelse, der er i strid med artikel 102 TEUF, skal medlemsstaternes domstole ophæve denne kendelse, hvis der nedlægges påstand herom. Dette kan foranledige de nævnte retter til at sikre, at den afsagte voldgiftskendelse overholder denne bestemmelse i EUF-traktaten.
- 292 Det skal endvidere fastslås, at de nationale domstole – selv om denne sag ikke direkte vedrører artikel 102 TEUF, men derimod overholdelsen af en afgørelse om tilsagn, der er vedtaget i henhold til artikel 9 i forordning nr. 1/2003 – i lyset af de betragtninger, der er anført i præmis 290 ovenfor, og idet denne forordning blev vedtaget i henhold til artikel 103 TEUF og vedrører gennemførelsen af artikel 101 TEUF og 102 TEUF, skal give medhold i en påstand om ophævelse af en voldgiftskendelse, hvis de fastslår, at denne kendelse er i strid med en sådan afgørelse.
- 293 Denne fortolkning af de følger, som er nævnt i 178. betragtning til den anfægtede afgørelse, af kravet om, at voldgiftsretterne skal have hjemsted i EU, kan ikke drages i tvivl med sagsøgerens argument om de angivelige praktiske vanskeligheder, som de nationale domstole kan være stillet

over for ved efterprøvelsen af, om voldgiftskendelser er forenelige med artikel 102 TEUF eller med en afgørelse, der er vedtaget i henhold til artikel 9 i forordning nr. 1/2003, for så vidt som behandlingen af sådanne tvister henhører under disse domstoles materielle kompetence.

- 294 Som fremhævet ovenfor skal Gazprom endvidere anvende de endelige tilsagn i overensstemmelse med begrundelsen for den anfægtede afgørelse, idet virksomheden ellers risikerer, at der fastslås en tilsidesættelse af denne afgørelse. Som part i voldgiftssager har Gazprom, når virksomheden fastlægger voldgiftsdommernes opgave og udarbejder sine processkrifter, således pligt til at sikre, at de gennemgår prisformlerne på en måde, som er i overensstemmelse med nævnte afgørelse.
- 295 Henset til ovenstående betragtninger fastslår Retten, at Kommissionen på trods af den lidt klodsede formulering af de omtvistede vendinger i 178. betragtning til den anfægtede afgørelse hverken begik en fejl eller anlagde et åbenbart urigtigt skøn ved at finde, at forpligtelsen til at organisere voldgiftssagerne inden for EU kunne styrke effektiviteten af tilsagnene vedrørende prispolitikken. Det andet anbringendes fjerde leds første klagepunkt skal dermed forkastes.

*b) Kommissionens mulighed for at intervenere som amicus curiae (det andet klagepunkt)*

- 296 Sagsøgeren har gjort gældende, at Kommissionen begik en retlig fejl ved i 178. betragtning til den anfægtede afgørelse at lægge til grund, at den kan intervenere som amicus curiae i voldgiftssager. På EU-rettens nuværende udviklingstrin findes der intet retsgrundlag, der indfører et samarbejde af denne art mellem Kommissionen og voldgiftsretter. En sådan intervention skal således godkendes af voldgiftssagernes parter, hvilket ikke er sikret i det foreliggende tilfælde, idet Gazprom på ingen måde har forpligtet sig til dette, og idet mange kunder kunne være tilbageholdende med at involvere Kommissionen, henset til de følsomme eller fortrolige oplysninger, der udveksles, og til, at den indstilling, som denne institution havde over for Gazprom i sag AT.39816, anses for »gunstig«.
- 297 Sagsøgeren har tilføjet, at Kommissionen har anerkendt, at dens deltagelse som amicus curiae ikke er ubetinget sikret og snarere henviste til muligheden for i medfør af artikel 15, stk. 3, i forordning nr. 1/2003 at intervenere i retslige procedurer vedrørende kontrollen med voldgiftskendelser.
- 298 Kommissionen har gjort gældende, at dette klagepunkt skal forkastes.
- 299 Det skal, således som sagsøgeren har gjort gældende, i denne henseende fastslås, at der i de endelige tilsagn på ingen måde fastsættes en ret for Kommissionen til at intervenere som amicus curiae i en voldgiftssag, som er indledt i henhold til den voldgiftsklausul, der er fastsat i disse tilsagns punkt 19, nr. iv), og at en sådan ret ikke på anden måde er sikret ved EU-retten.
- 300 Eftersom den voldgiftsklausul, der er fastsat i de endelige tilsagns punkt 19, nr. iv), netop ikke dækker spørgsmålet om Kommissionens intervention som amicus curiae, kan den omstændighed, at sidstnævnte i den anfægtede afgørelse har anført en sådan mulighed, uden at denne mulighed er sikret ved disse tilsagn, ikke rejse tvivl om nævnte afgørelses lovlighed. Sagsøgerens klagepunkt om en retlig fejl er dermed uvirksomt.
- 301 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det fjerde leds andet klagepunkt forkastes, og dermed forkastes det andet anbringende i sin helhed som ugrundet.



***D. Om det tredje anbringende vedrørende en tilsidesættelse af artikel 9 i forordning nr. 1/2003, sammenholdt med artikel 102 TEUF, og af proportionalitetsprincippet, idet Kommissionen accepterede de endelige tilsagn, selv om de ikke på hensigtsmæssig vis imødegik klagepunkterne vedrørende de territoriale begrænsninger***

302 Sagsøgeren har, støttet af Republikken Polen, Republikken Litauen og Overgas, gjort gældende, at Kommissionen anlagde flere åbenbart urigtige skøn ved en tilsidesættelse af artikel 9 i forordning nr. 1/2003, sammenholdt med artikel 102 TEUF, og af proportionalitetsprincippet, for så vidt som denne institution fastslog, at tilsagnene vedrørende de territoriale begrænsninger (de endelige tilsagns punkt 5-17) var hensigtsmæssige. Dette anbringende består i det væsentlige af tre led.

303 Kommissionen har, støttet af Gazprom, gjort gældende, at det tredje anbringende skal forkastes som ugrundet. Hvad angår Overgas' interventionsindlæg har den gjort gældende, at de fleste argumenter heri skal afvises, for så vidt som de er uden forbindelse med tvistens genstand som fastlagt af hovedparterne.

*1. Det tredje anbringendes første led om, at tilsagnene vedrørende de territoriale begrænsninger samlet set er uhensigtsmæssige*

304 Sagsøgeren har anført, at tilsagnene vedrørende de territoriale begrænsninger samlet set er uhensigtsmæssige. Selv om Kommissionens fremtidsanalyse skulle være særligt sandsynlig, undlod denne institution at tage hensyn til forskellige forhold, som skulle have haft en afgørende indvirkning på indholdet af disse tilsagn.

305 Selv om Kommissionen i klagepunktsmeddelelsen udtrykkeligt fandt, at Gazprom havde vedtaget en »strategi« for segmentering af markederne, accepterede den alligevel selektive tilsagn, som ikke gav et overordnet svar på denne strategi. Tilsagnene vedrørende de territoriale begrænsninger består i det væsentlige navnlig i at bringe visse aftalemæssige mekanismer til ophør, selv om Gazprom ligeledes anvendte forskellige metoder uden for aftalerne for at hindre reeksport af gas. Dette fokus på de aftalemæssige mekanismer er så meget desto mere ineffektivt, eftersom de fleste af dem havde været ophævet længe. Gazprom anvender i vid udstrækning metoder, der ikke er fastsat i aftaler, hvilket Kommissionen havde kendskab til.

306 Denne konstatering ses ved den omstændighed, at Kommissionen i 2003 og 2005 havde afsluttet undersøgelser på konkurrenceområdet ved uformelle tiltag, som betød, at udtrykkelige territoriale vilkår i de aftaler, som Gazprom havde indgået med E.ON Ruhrgas AG og ENI SpA, blev fjernet, hvilket ikke hindrede Gazprom i at fortsætte med at hindre reeksporten af gas med andre metoder. Ud over krisen i 2009/10, hvorunder sagsøgeren havde været udsat for en alvorlig gasmangel som følge af forstyrrelserne i gasforsyningen gennem Ukraine, var Kommissionen blevet underrettet om en praksis, hvorved Gazprom i vintersæsonen 2014/15 havde reduceret gasforsyningen med henblik på at få bragt reeksporten af gas til Ukraine til ophør, hvilket havde haft følger for visse af de berørte lande i Central- og Østeuropa. Disse eksempler kan ikke anses for blot at være misligholdelser af aftaler, og Kommissionens tilgang, der var uforholdsmæssigt teoretisk, så bort fra den omstændighed, at disse forstyrrelser og reduktioner var en af facetterne af Gazproms strategi.

307 Ud over disse metoder, som ikke er fastsat i aftaler, har sagsøgeren fremhævet den omstændighed, at udvekslingen af gas mellem de berørte lande i Central- og Østeuropa havde været vanskelig som følge af svigt i gastransmissionsinfrastrukturene, som i vid udstrækning skyldtes begrænsningerne pålagt af Gazprom, og som navnlig hæmmede den grænseoverskridende

efterspørgsel på gas. De forbedringer i infrastrukturen, som er gennemført herefter, kan ikke begrunde de nævnte utilstrækkelige tilsagn, som burde have indeholdt aktive foranstaltninger fra Gazproms side.

- 308 Kommissionen har bestridt sagsøgeren og Republikken Polens argumentation, som er bygget på urigtige forudsætninger, hvorfor dette led skal forkastes.
- 309 Det fremgår i denne henseende af Kommissionens foreløbige vurdering (jf. navnlig overskriften på klagepunktsmeddelelsens afdeling 8 og punkt 246), at Gazprom fulgte en generel »strategi« om segmentering af gasmarkederne. Det fremgår imidlertid ligeledes af denne vurdering, at strategien bestod af forskellige former for særlig konkurrencebegrænsende praksis (jf. navnlig klagepunktsmeddelelsens punkt 248 og 54.-60. betragtning til den anfægtede afgørelse). Kommissionen kunne således frit forsøge at afhjælpe denne strategi ved at handle gradvist med foranstaltninger, der specifikt var rettet mod hver af disse former for praksis, hvilket standsede denne strategi.
- 310 I denne sammenhæng skal det med henblik på at afgøre, om tilsagnene vedrørende de territoriale begrænsninger samlet set er rettet mod de forskellige former for praksis, der er omhandlet i klagepunkterne vedrørende disse begrænsninger, erindres, at det fremgår af såvel klagepunktsmeddelelsen som af den anfægtede afgørelse, at disse klagepunkter omfatter to kategorier af praksis:
- de udtrykkelige territoriale begrænsninger, der er fastsat i kontraktvilkårene, såsom vilkårene om bestemmelsessted og forbuddene mod videresalg eller reeksport (jf. navnlig klagepunktsmeddelelsens punkt 247 og 897 og afdeling 8.2 og 15.7.2.2 samt 42. betragtning til den anfægtede afgørelse)
  - metoder i henhold til aftaler og metoder, der ikke er fastsat i aftaler, med en virkning svarende til de udtrykkelige territoriale begrænsninger (jf. navnlig klagepunktsmeddelelsens punkt 248, 322 og 898 og afdeling 8.3 og 15.7.2.3 samt 43. betragtning til den anfægtede afgørelse), hvilke metoder hovedsageligt antog fire former, nemlig for det første kombinationen af det såkaldte »udvidelsesvilkår« med en meddelelsespligt over for Gazprom, for det andet afslag på at ændre det sted for gasforsyningen, der er fastsat i aftalen, for det tredje afslag på at ændre den målestation (metering station), der er bestemt i aftalen, og for det fjerde, hvad angår Bulgarien, specifikke aftalemæssige bestemmelser vedrørende navnlig målestationerne, hvorved Gazprom de facto blev tillagt kontrol med gaseksporten fra dette land.
- 311 De tilsagn vedrørende de territoriale begrænsninger (de endelige tilsagns punkt 5-17), som tilsigter at imødegå disse klagepunkter, omfatter følgende:
- foranstaltninger med forbud mod kontraktvilkår, med hvilke Gazprom direkte eller indirekte begrænser de berørte kunders videresalg eller videreeksport af gas (herefter »tilsagnene vedrørende begrænsninger af videresalg og reeksport«), hvilke foranstaltninger, sådan som det fremgår af dels 54.-57. betragtning til og afdeling 5.1.1, 7.1.1 og 8.2.1.1 i den anfægtede afgørelse, dels af de endelige tilsagns punkt 5 og 6, tager sigte på at afhjælpe de udtrykkelige territoriale begrænsninger, der er nævnt i det første led i den foregående præmis, samt den første type metode, der er beskrevet i det andet led i denne præmis, nemlig kombinationen af det såkaldte »udvidelsesvilkår« med en meddelelsespligt over for Gazprom

- foranstaltninger, der gør det muligt at ændre gasforsyningspunkter (herefter »tilsagnene vedrørende forsyningspunkterne«), hvilke foranstaltninger, således som det navnlig fremgår af klagepunktsmeddelelsens punkt 373-375, af 59. og 60. betragtning til og afdeling 5.1.3, 7.1.3 og 8.2.1.3 i den anfægtede afgørelse og af de endelige tilsagns punkt 5-17 (i afdeling 1.2 med overskriften »Changes of Delivery Points« (Ændringer af forsyningspunkter)), tilsigter at afhjælpe den anden og tredje type metode, der er beskrevet i det andet led i den foregående præmis, nemlig Gazproms afslag på at ændre forsyningspunkter eller målestationer
  - foranstaltninger vedrørende forvaltningen af det bulgarske gasnet (herefter »tilsagnene vedrørende det bulgarske gasnet«), hvilke foranstaltninger, således som det fremgår af dels 58. betragtning til og afdeling 5.1.2, 7.1.2 og 8.2.1.2 i den anfægtede afgørelse, dels af de endelige tilsagns punkt 7 og 8 (i afdeling 1.1 med overskriften »1.1 Changes to the Bulgarian Gas System« (Ændringer af det bulgarske gassystem)), tager sigte på at afhjælpe den fjerde type metode, der er beskrevet i det andet led i den foregående præmis, dvs. de metoder, hvorved Gazprom de facto er blevet tillagt kontrol med gaseksporten fra Bulgarien.
- 312 Det fremgår således af konstateringerne i præmis 311 ovenfor, at de endelige tilsagns punkt 5-17 dækker samtlige former for praksis, som er omhandlet i de to kategorier i klagepunkterne vedrørende de territoriale begrænsninger, og som er gengivet i præmis 310 ovenfor. Følgelig fastslår Retten ved at sammenligne disse klagepunkter med disse tilsagn, at der ikke er mangler i de nævnte tilsagns rækkevidde.
- 313 Konklusionen i den foregående præmis drages ikke i tvivl med sagsøgerens øvrige argumenter.
- 314 For så vidt som sagsøgeren har gjort gældende, at der ikke blev taget tilstrækkeligt hensyn til Gazproms metoder, der ikke er fastsat i aftaler, med henblik på at segmentere markederne i de berørte lande i Central- og Østeuropa, fremgår det nemlig indledningsvis af de ovenstående betragtninger, at Kommissionen hvad angår de fire former for metoder i henhold til aftaler og metoder, der ikke er fastsat i aftaler, som rent faktisk var blevet identificeret i klagepunkterne vedrørende de territoriale begrænsninger, opnåede tilsagn, der tilsigtede at imødegå disse.
- 315 Hvad navnlig angår metoderne i henhold til aftaler og de metoder, der ikke er fastsat i aftaler, som ses ved Gazproms praksis, der består i at anvende en kombination af det såkaldte »udvidelsesvilkår« og en meddelelsespligt over for Gazprom, [som er nævnt i den første type metode beskrevet i andet led i præmis 310 ovenfor, og som der er redegjort for i 57. betragtning til den anfægtede afgørelse], skal det fastslås, at Kommissionen tog sigte på denne virksomheds anvendelse af forskellige aftalemæssige bestemmelser, som uden at pålægge udtrykkelige territoriale begrænsninger reducerede kundernes økonomiske incitament til at videresælge eller reeksportere den gas, som virksomheden havde leveret, og således hindrede grænseoverskridende salg.
- 316 Det skal fastslås, at de endelige tilsagns punkt 5 og 6 tilsigter at neutralisere kombinationen af de såkaldte »Clauses Restricting Resale« (vilkår med begrænsning af videresalg) og »Territorial Restriction Clause« (vilkår om territoriale begrænsninger), og at disse typer tilsagn, henset til definitionerne af disse udtryk i tilsagnenes punkt 4, dækker en meget lang række af bestemmelser. Dette bekræftes ved indholdet af den »vejledende liste« i bilag 1 til de nævnte tilsagn, hvorefter navnlig de udvidelsesvilkår, tilsynsmekanismer og den meddelelsespligt, der er fastsat i det pågældende aftaler, er forbudte.

- 317 For det første har sagsøgeren, for så vidt som selskabet har ladet forstå, at tilsagnene vedrørende det bulgarske gasnet skulle have været udvidet til alle de berørte lande i Central- og Østeuropa, ikke forklaret, hvorledes disse er relevante for situationen i de andre berørte lande i Central- og Østeuropa. For det andet skal argumentet om de uformelle tiltag, der kom i stand i 2003 og 2005, forkastes, eftersom disse tiltag vedrørte praksis uden forbindelse til de berørte lande i Central- og Østeuropa, og navnlig fordi tilsagnene vedrørende de territoriale begrænsninger netop dækker praksis, der går ud over udtrykkelige territoriale begrænsninger. For det tredje er den adfærd, som Gazprom er blevet foreholdt, og som vedrører krisen i 2009/10, dvs. afslaget på at ændre et forsyningspunkt eller en målestation, dækket af tilsagnene vedrørende forsyningspunkterne (som undersøges inden for rammerne af det andet led nedenfor). For det fjerde er praksis vedrørende vintersæsonen 2014/15 ikke dækket af klagepunkterne vedrørende de territoriale begrænsninger, hvorfor Kommissionen ikke skulle tage stilling hertil. Sagsøgeren har endvidere selv anerkendt, at denne praksis hovedsageligt vedrørte Ukraine, uden at redegøre for, hvorledes de angivelige følger af denne praksis for de berørte lande i Central- og Østeuropa kunne gentages på trods af vedtagelsen af de endelige tilsagn. For det femte er det, for så vidt som sagsøgeren har forsøgt at påberåbe sig de faktiske omstændigheder, der er anført i klagepunktsmeddelelsens underafdeling 8.2.2.2, tilstrækkeligt at bemærke, således som det fremgår åbenbart af elementerne i denne underafdeling, og mere generelt af afdeling 8.2, at nævnte underafdeling vedrører Gazproms tilsyn med overholdelsen af de gamle vilkår om udtrykkelige territoriale begrænsninger og ikke de metoder, der ikke er fastsat i aftaler, og som angiveligt ikke er dækket af tilsagnene.
- 318 Endelig skal sagsøgerens argumenter om svigt i gastransmissionsinfrastrukturene forkastes, eftersom de af sagsøgeren nævnte vanskeligheder ikke genfindes i Kommissionens konkurrencemæssige betæneligheder, herunder hvad angår den fremtidige indvirkning af færdiggørelsen af Nord Stream 2-gasrørledningen. Det fremgår i øvrigt ikke af de klagepunkter, der er anført i klagepunktsmeddelelsen, at de endelige tilsagn skulle have indeholdt positive forpligtelser hvad angår infrastrukturer for på hensigtsmæssig vis at imødegå disse klagepunkter, ligesom sagsøgeren ikke konkret har identificeret, hvilke former for konkurrencebegrænsende praksis der begrundes sådanne forpligtelser.
- 319 Henset til de ovenstående betragtninger skal det fastslås, at Kommissionen ikke anlagde et åbenbart urigtigt skøn hvad angår hensigtsmæssigheden af tilsagnene vedrørende de territoriale begrænsninger samlet set. Det tredje anbringendes første led skal dermed forkastes som ugrundet.
- 2. Det tredje anbringendes andet led om, at tilsagnene vedrørende forsyningspunkterne er uhensigtsmæssige*
- 320 Sagsøgeren, Republikken Polen, Republikken Litauen og Overgas har i det væsentlige fremsat seks klagepunkter om, at tilsagnene vedrørende forsyningspunkterne var uhensigtsmæssige (de endelige tilsagns punkt 9-17).
- 321 Kommissionen har, støttet af Gazprom, bestridt disse klagepunkter og gjort gældende, at Overgas' interventionsindlæg delvist skal afvises.

*a) Utilstrækkeligheden af de pågældende forsyningspunkter (det første klagepunkt)*

- 322 Sagsøgeren og Republikken Litauen har gjort gældende, at tilsagnene vedrørende forsyningspunkterne skulle have vedrørt flere punkter end dem, der er fastsat i de endelige tilsagns punkt 15, eftersom de forbedringer af infrastrukturene, som Kommissionen har omtalt for at begrunde, at de fastsatte punkter var tilstrækkelige, ikke sikrer den frie bevægelighed for gas i de berørte lande i Central- og Østeuropa.
- 323 Hvad navnlig angår den frie bevægelighed for gas mellem Polen og nabolandene har sagsøgeren indledningsvis fremhævet, at Gazprom, henset til sin kontrol med den tyske og den polske del af Yamal-gasrørledningen, kunne påvirke de tilbagegående gasstrømme fra Tyskland til Polen. På det nuværende udviklingstrin for de grænseoverskridende infrastrukturer i Den Tjekkiske Republik, Ungarn, Polen og Slovakiet har der ikke været en egentlig forbedring af udvekslingen mellem Polen og Ungarn. Desuden vil anlæggelsen af Nord Stream 2-gasrørledningen styrke Gazproms evne til konkurrencebegrænsende adfærd på det polske marked. Disse konstateringer viser, at det med hensyn til Polen er utilstrækkeligt, at forsyningspunkterne er begrænset til de baltiske stater, hvilket ikke stemmer overens med den særlige opmærksomhed, som Polen er tillagt i klagepunktsmeddelelsen.
- 324 Republikken Litauen har endvidere anført, at tilsagnene vedrørende forsyningspunkterne ikke hindrer en segmentering af det litauiske, det lettiske og det estiske gasmarked, eftersom antallet af de pågældende forsyningspunkter er utilstrækkeligt.
- 325 Kommissionen har bestridt sagsøgerens og Republikken Litauens argumentation, hvorfor dette led skal forkastes.
- 326 Retten bemærker, at formålet med tilsagnene vedrørende forsyningspunkterne er anderledes end for tilsagnene vedrørende begrænsninger af videresalg og reeksport, og at deres respektive betydning afhænger af, at der findes grænseoverskridende gastransmissionsinfrastrukturer, eller af, at disse er tilstrækkelige, dvs. en gasrørledning, der forbinder to berørte lande i Central- og Østeuropa, eller i givet fald en terminal, der gør det muligt at behandle flydende naturgas.
- 327 For det første er den direkte gastransmission mellem to af de berørte lande i Central- og Østeuropa teknisk mulig, når der findes sådanne infrastrukturer mellem disse lande, men Gazproms kundes videresalg eller reeksport af russisk gas fra et af disse lande til et andet kan hindres på anden vis ved foranstaltninger i henhold til aftaler eller foranstaltninger, der ikke er fastsat i aftaler, og som hindrer eller begrænser dette videresalg eller denne reeksport. Gazprom har ifølge Kommissionens foreløbige vurdering tidligere iværksat sådanne foranstaltninger, og tilsagnene vedrørende begrænsninger af videresalg og reeksport tilsigter at afhjælpe disse.
- 328 For det andet er tilsagnene vedrørende begrænsninger af videresalg og reeksport, således som det i det væsentlige fremgår af 171. betragtning in fine til den anfægtede afgørelse, ineffektive, når sådanne infrastrukturer ikke findes mellem de berørte lande i Central- og Østeuropa eller er utilstrækkelige, idet den direkte gastransmission mellem to af disse lande er teknisk umulig eller utilstrækkelig. I denne situation, som er genstand for dette andet led, kan videresalg eller reeksport af russisk gas dermed ske ved en ændring af forsyningspunkt eller målestationen, således at den gas, som den pågældende kunde har købt af Gazprom, videreføres fra sit oprindelige forsyningspunkt til det nye forsyningspunkt, hvor kunden ønsker at videresælge gas.

- 329 En sådan ændring kræver imidlertid samtykke fra eller samarbejde med Gazprom, dvs. sidstnævntes aktive indgriben (således som det navnlig fremgår af klagepunktsmeddelelsens punkt 362, 363 og 373-375 samt 59., 60. og 171. betragtning til den anfægtede afgørelse). Det følger af Kommissionens foreløbige vurdering, at Gazprom tidligere havde nægtet en sådan indgriben ved at give afslag på ændringer af forsyningspunktet eller målestationen for gas.
- 330 Tilsagnene vedrørende forsyningspunkterne tager netop sigte på at sikre Gazproms aktive indgriben under visse omstændighederne, idet virksomheden er forpligtet til at acceptere en ændring af forsyningspunktet efter anmodning fra en kunde, som ønsker at videresælge gas, der er bestemt til denne kundes land, til et andet af de berørte lande i Central- og Østeuropa, og denne ændring af forsyningspunktet omfatter i givet fald ændring af målestationen. Disse tilsagn foreskriver navnlig fire kombinationer af ændringer af forsyningspunkterne, som skal muliggøre videresalg af gas i begge retninger, dvs. for det første mellem Polen og de baltiske stater, for det andet mellem Slovakiet og de baltiske stater, for det tredje mellem Ungarn og Bulgarien og for det fjerde mellem Slovakiet og Bulgarien [jf. 170.-172. betragtning til den anfægtede afgørelse og de endelige tilsagns punkt 15, nr. i)-iv)].
- 331 I denne sammenhæng har sagsøgeren anført, at muligheden for alene at videresælge til eller opnå videresolgt gas fra de baltiske stater, under udelukkelse af andre lande, er utilstrækkelig. Det skal i denne henseende bemærkes, at de afslag på ændring af forsyningspunktet eller af målestationen, som Kommissionen har gjort rede for i klagepunktsmeddelelsen, faktisk nærmere bestemt vedrørte Polen, for så vidt som de pågældende ændringer tilsigtede at afhjælpe det akutte behov for gas i dette land i forbindelse med den krise, det oplevede i 2009/10 (således som det navnlig fremgår af klagepunktsmeddelelsens punkt 342-386, 648 og 878-893 og af 59. og 60. betragtning til den anfægtede afgørelse).
- 332 Det skal imidlertid fastslås, at Polen var begunstiget af den forbedring af de grænseoverskridende gastransmissionsinfrastrukturer, der er lagt til grund i 170. betragtning til den anfægtede afgørelse, eftersom dette land kan importere betydelige mængder gas fra Tyskland, som er væsentligt større end den mangel på 2,5 mia. kubikmeter gas, som Polen oplevede under krisen i 2009/10.
- 333 Som det fremgår af klagepunktsmeddelelsens punkt 734 og 1033, var der gennemført de nødvendige indgreb for, fra 2014, at muliggøre fysiske tilbagegående gasstrømme fra Tyskland på Yamal-gasrørledningen. På samme måde fremgår det af en pressemeddelelse af 8. januar 2015 fra Gaz-System, at det, henset til forskellige tekniske forbedringer, var muligt fra begyndelsen af 2015 at importere næsten 5,5 mia. kubikmeter gas årligt fra Tyskland som fast kapacitet gennem de virtuelle tilbagegående gasstrømme på denne gasrørledning (jf. fodnote 76 i klagepunktsmeddelelsen). Det fremgik ligeledes af denne pressemeddelelse, at det fra denne dato nu var muligt at transportere mere end 90% af dette lands behov for import af gas fra det vestlige og sydlige Polen, idet der tages hensyn til andre tekniske midler, herunder muligheden for via nævnte gasrørledning at importere 2,7 mia. kubikmeter gas årligt i forbindelse med afbrydelig kapacitet.
- 334 Retten fremhæver desuden, at tilsagnene vedrørende forsyningspunkterne tager sigte på at afhjælpe svigt i infrastrukturer, der ikke som sådan er Gazproms ansvar uanset denne virksomheds eventuelle særlige ansvar som dominerende virksomhed. Ændringerne af forsyningspunkterne er desuden ikke nødvendigvis mulige eller lette, eftersom de for Gazprom indebærer betydelige tekniske krav, som er omtalt i 59. og 173. betragtning til den anfægtede afgørelse.

- 335 Det er ganske vist ikke udelukket, at Kommissionen eventuelt som led i en afgørelse vedtaget i henhold til artikel 7 i forordning nr. 1/2003 fastslår, at Gazproms afslag på at ændre forsyningspunktet eller målestationen, som er beskrevet i klagepunktsmeddelelsen, udgør en overtrædelse af artikel 102 TEUF. Denne eventuelle konstatering indebærer imidlertid ikke, at Gazprom nødvendigvis skulle garantere flere ændringer af forsyningspunktet, hvilket også gælder, selv om det antages, at en sådan foranstaltning kunne være mere gunstig for konkurrencen (jf. i denne retning Morningstar-dommen, præmis 59).
- 336 Det følger heraf, at selv om tilsagnene vedrørende forsyningspunkterne var inspireret af Gazprom praksis med at nægte at ændre forsyningspunktet eller en målestation, og de eventuelt kunne have forhindret den situation, hvori Polen befandt sig under krisen i 2009/10, indebærer dette ikke, at de nævnte tilsagn skulle give de berørte kunder i dette land mulighed for at videresælge til eller få videresolgt gas fra mange lande. Henset til den isolation af de baltiske stater og Bulgarien, som er nævnt i 171. betragtning til den anfægtede afgørelse, kunne Kommissionen koncentrere sig om mulighederne for disse berørte lande i Central- og Østeuropa.
- 337 På denne baggrund kunne Kommissionen uden at anlægge et åbenbart urigtigt skøn acceptere, at tilsagnene vedrørende forsyningspunkterne for dette lands vedkommende blev begrænset til den kombination af ændringer, der er fastsat i de endelige tilsagns punkt 15, nr. i), dvs. at der alene var mulighed for at videresælge gas eller få videresolgt gas med hensyn til de baltiske stater.
- 338 Denne konklusion drages ikke i tvivl af sagsøgerens udsagn vedrørende spørgsmålet om Gazproms kontrol med den polske del af Yamal-gasrørledningen. For så vidt som disse udsagn svarer til dem, der er anført inden for rammerne af det første anbringendes første led, er det nemlig tilstrækkeligt at bemærke, at dette led er blevet forkastet som ugrundet. I sin udtalelse af 9. september 2014 fastslog Kommissionen endvidere, at Gaz-System kontrollerede gasstrømmene på denne del, hvilket sagsøgeren i øvrigt har bekræftet i svarene af 8. december 2020.
- 339 Hvad endelig angår Republikken Litauens argument om, at det forhold, at de pågældende forsyningspunkter var utilstrækkelige, ikke gjorde det muligt at hindre en segmentering af de baltiske gasmarkeder, er det tilstrækkeligt at bemærke, at denne stat ikke har underbygget sit argument og navnlig ikke har angivet, hvilke yderligere forsyningspunkter der kunne have afhjulpet denne segmentering.
- 340 Det tredje anbringendes andet leds første klagepunkt skal dermed forkastes.

*b) Den uhensigtsmæssige karakter af servicegebyrerne (det andet klagepunkt)*

- 341 Sagsøgeren har, støttet af Republikken Polen, Republikken Litauen og Overgas, gjort gældende, at Kommissionen anlagde et åbenbart urigtigt skøn ved at acceptere de servicegebyrer, der er fastsat i de endelige tilsagns punkt 15 (herefter »servicegebyrerne«), for så vidt som de var uforholdsmæssigt store og dermed gjorde det umuligt på normale markedsvilkår at foretage enhver form for rentabel ændring af forsyningspunktet.
- 342 I første række er det forhold, at servicegebyrerne var uforholdsmæssigt store, forårsaget af, at gebyrerne blev fastsat til et fast niveau, der var adskilt fra de omkostninger, som Gazprom havde afholdt. Disse omkostninger påvirkes af forskellige forhold, alt efter om transportkapaciteten allerede er reserveret, eller om gassen transporteres på de gasnet, der tilhører Gazprom-koncernen. Kommissionen burde snarere have fastsat en gennemsigtig metode til beregning af de nævnte omkostninger, således som de interesserede parter anførte som led i

markedstesten. Der var i virkeligheden ingen indikationer for, at Kommissionen foretog en økonomisk analyse eller indhentede de nødvendige oplysninger. Herom har Republikken Litauen og Overgas gjort gældende, at de transportomkostninger, som Gazprom afholdt, var små og under alle omstændigheder lavere end de nævnte gebyrer.

- 343 I anden række har sagsøgeren i modsætning til, hvad Kommissionen har anført, gjort gældende, at selskabet i tilstrækkelig grad har underbygget, at servicegebyrerne var uforholdsmæssigt store, eftersom det fremlagde økonomiske oplysninger herom som led i markedstesten. Overgas har i øvrigt anført, at udviklingen i størrelsen af gebyrerne, som var faldet betydeligt, ca. 30%, fra de oprindelige tilsagn til de endelige tilsagn, ligeledes bekræfter, at de var uforholdsmæssigt store, og at der var behov for gennemsigtighed.
- 344 I tredje række har Overgas gjort gældende, at betalingen af enhver form for gebyr reducerer tilsagnenes effektivitet, hvorfor disse tilsagn i det væsentlige bestod i at erstatte en hindring, nemlig afslaget på at ændre forsyningspunkterne, med en anden hindring, nemlig betalingen af disse gebyrer. Den omstændighed, at ændringen af forsyningspunktet normalt sker mod betaling, kan ikke begrunde betalingen af servicegebyrer i det foreliggende tilfælde, og Gazprom skulle have tilbudt ændringerne gratis, henset til virksomhedens særlige ansvar som dominerende virksomhed.
- 345 I fjerde række bekræfter de modstridende formål, som er tillagt tilsagnene vedrørende forsyningspunkterne, at servicegebyrerne er uforholdsmæssigt store. På den ene side fremgår det af 172. betragtning til den anfægtede afgørelse, at formålet med disse tilsagn er at »integrere gasmarkederne i Central- og Østeuropa yderligere og overvinde isolationen i forhold til infrastruktur med hensyn til gasmarkederne i de baltiske stater og Bulgarien«. Det ses af dette formål, at de nævnte gebyrer skulle have været fastsat til et niveau, der tillod almindelig handel mellem grossister med henblik på varigt at diversificere engrosforsyningen på det bulgarske og det baltiske marked. På den anden side fremgår det af 174. betragtning til denne afgørelse, at ændringerne af forsyningspunkterne alene er interessante, hvis priserne måtte »variere betydeligt« mellem de berørte lande i Central- og Østeuropa.
- 346 Kommissionen og Gazprom har for deres del gjort gældende, at servicegebyrerne er hensigtsmæssige, hvorfor det foreliggende klagepunkt skal forkastes. Gazprom har til støtte for sin argumentation henvist til forskellige oplysninger i sin økonomiske undersøgelse, hvilke oplysninger bestrides i sagsøgerens økonomiske undersøgelse.
- 347 Det fremgår i denne henseende af sagsakterne, at Kommissionen og Gazprom for at fastlægge servicegebyrerne oprindeligt påtænkte en fremgangsmåde støttet på et skøn over omkostningerne til gastransport mellem par af forsyningspunkter, som er illustreret i [fortroligt], hvilken fremgangsmåde viste sig at være kompleks og gav anledning til meget høje servicegebyrer.
- 348 Som følge af disse meget høje servicegebyrer valgte Kommissionen og Gazprom efterfølgende en anden fremgangsmåde som erstatning, nemlig en fastsættelse af disse gebyrer, således at de tillader prisarbitrage (price arbitrage), og at de alene udgør en mindre del af prisen på den gas, der leveres et nyt punkt. Heraf fulgte de servicegebyrer, som foreskrives i de endelige tilsagns punkt 15, og som er fastsat til 0,76 og 1,52 EUR/MWh (megawatt-time), alt efter kombinationen af berørte forsyningspunkter, hvilke gebyrer var lavere end dem, der var fastsat i de oprindelige tilsagn (jf. 151. betragtning til den anfægtede afgørelse).



349 Det skal erindres, at disse gebyrer, navnlig med hensyn til servicegebyret på 0,76 EUR/MWh for en ændring af forsyningspunktet mellem Polen og en af de baltiske stater, dvs. de eneste servicegebyrer, som kunne angå sagsøgeren, efter Kommissionens opfattelse, og uden at sagsøgeren har bestridt dette, svarer til ca. [fortroligt] af den gaspris, som selskabet betalte i 2017 og 2018, dvs. en periode, hvor denne pris var tilpasset de gældende priser i Vesteuropa. Denne konstatering fremgår ligeledes af den prisudvikling, der fremgår af graf nr. 1 i svarskriftet (gengivet nedenfor), eftersom denne graf afspejler [fortroligt].

350 Med en sådan størrelse af servicegebyrerne ville en ændring af forsyningspunktet, hvis det antages, at priserne var afstemt mellem Polen og de baltiske stater og svarede til den gaspris, som sagsøgeren betalte i 2017 og 2018, være rentabel, så snart priserne i Polen og de baltiske stater afveg med mere end [fortroligt] i forhold til nævnte pris i 2017 og 2018, med forbehold for eventuelle yderligere omkostninger og en fortjenstmargen for den pågældende videresælgerende kunde.

[fortroligt]

351 Det fremgår desuden af denne graf nr. 1, at gasprisen i de berørte lande i Central- og Østeuropa perioden 2009-2017 var [fortroligt]. En lignende konstatering fremgår af den »kontrafaktiske vurdering« i Gazproms økonomiske undersøgelse.

352 Dermed kunne ændringer af forsyningspunktet være rentable under visse omstændigheder, der svarer til de i nævnte graf anførte, med forbehold for eventuelle yderligere omkostninger og en fortjenstmargen for den pågældende videresælgerende kunde. Sagsøgeren har i denne henseende kun nævnt de potentielle startomkostninger uden at opgøre disse eller andre eventuelle omkostninger.

353 Det skal desuden fremhæves, således som det allerede er gjort i præmis 334 ovenfor, at tilsagnene vedrørende forsyningspunkterne tager sigte på at afhjælpe svigt med hensyn til infrastrukturer, der ikke som sådan er Gazproms ansvar. Henset til de betænkeligheder, som Kommissionen havde gjort rede for med hensyn til Gazproms tidligere afslag på at ændre forsyningspunktet, indebærer denne konstatering, at denne institution, selv om den kunne kræve en mekanisme som den, der er fastsat i tilsagnene vedrørende forsyningspunkterne, ikke skulle sikre, at disse tilsagn muliggør prisarbitrage svarende til dem, der kan opstå, når der findes grænseoverskridende infrastrukturer.

354 Henset til det ovenstående fastslår Retten, at Kommissionen uden at anlægge et åbenbart urigtigt skøn kunne acceptere de servicegebyrer, der er fastsat i de endelige tilsagns punkt 15, henset til det formål med tilsagnene vedrørende forsyningspunkterne, som fremgår af 174. betragtning til den anfægtede afgørelse, hvorefter disse tilsagn skal kunne imødegå situationer, hvor priserne måtte »variere betydeligt« mellem gasmarkederne i de berørte lande i Central- og Østeuropa.

355 Denne konklusion drages ikke i tvivl af de øvrige argumenter, som sagsøgeren, Republikken Litauen, Republikken Polen og Overgas, der er interveneret til støtte for sagsøgeren, har fremsat.

356 For det første skal det, for så vidt som sagsøgeren har gjort gældende, at en sammenligning med en periode forud for vedtagelsen af den anfægtede afgørelse, og navnlig med perioden 2009-2014, ikke er passende, eftersom gaspriserne var uforholdsmæssigt høje, erindres, at spørgsmålet om, hvorvidt servicegebyrernes størrelse er passende, skal vurderes på grundlag af forskellen mellem priserne i de berørte lande i Central- og Østeuropa, frem for disse prisers niveau. Desuden

fremgår det af graf nr. 1, der er nævnt ovenfor, at i en periode med forskelle med priserne i Vesteuropa (som de er angivet med »TTF – month ahead«-kurven), dvs. navnlig [*fortroligt*], som muliggør prisarbitrage. Det kan under alle omstændigheder ikke forventes, at tilsagnene vedrørende forsyningspunkterne muliggør prisarbitrage i tilfælde, hvor priserne i landene i Central- og Østeuropa er konkurrencemæssige og ikke er forskellige.

- 357 For så vidt som Overgas i retsmødet har gjort gældende, at servicegebyrerne bliver uhensigtsmæssige, hvis gasprisen falder, såsom det fald på 40%, som sås i Bulgarien under retssagen, skal det fremhæves, at tilsagnene vedrørende forsyningspunkterne gør det muligt at udlede en fortjeneste i en situation, hvor der konstateres et prisfald i et af de berørte lande i Central- og Østeuropa, som ikke ses i andet berørt land i Central- og Østeuropa, idet denne forskel netop muliggør prisarbitrage.
- 358 For det andet erindrer Retten – med hensyn til argumentet om, at det er blevet aftalt at foretrække servicegebyrer støttet på de reelle omkostninger, som Gazprom rent faktisk har afholdt for at ændre forsyningspunkterne – om, at Kommissionen hverken synes at have påtænkt en sådan metode, der forekommer rimelig, eller at have forsøgt, i det mindste tilnærmelsesvis, at fastlægge størrelsen af disse reelle omkostninger, henset til faktorer såsom transmissions- eller balanceringsomkostninger.
- 359 Henset til Kommissionens skønsbeføjelser i en procedure vedrørende tilsagn kunne denne institution imidlertid frit acceptere faste servicegebyrer, henset til fordelene hvad angår gennemsigtighed og forudsigelighed, som muliggør prisarbitrage. Selv hvis det antages, at de reelle omkostninger i forbindelse med en ændring af forsyningspunktet er lavere end nævnte gebyrer, rejser denne omstændighed endvidere ikke tvivl om gebyrernes hensigtsmæssige karakter, for så vidt som ændringer af forsyningspunktet er mulige og rentable i tilfælde af betydelige prisforskelle mellem de berørte lande i Central- og Østeuropa.
- 360 For det tredje skal det, for så vidt som sagsøgeren og Overgas har omtalt de risici, der er forbundet med det tilfælde, hvor de reelle omkostninger overstiger disse gebyrer, således at Gazprom vil fakturere disse omkostninger i stedet for de faste gebyrer, fremhæves, at Gazprom er forpligtet til at fremlægge dokumentbeviser for nævnte omkostninger, og at en eventuel uenighed mellem Gazprom og den berørte kunde kan forelægges den befuldmægtige med ansvar for tilsynet med de endelige tilsagn [jf. de endelige tilsagns punkt 15, 16 og punkt 32, nr. vi)].
- 361 For det fjerde er det med hensyn til argumentet om, at Gazprom gratis skal tilbyde at ændre forsyningspunktet, tilstrækkeligt at fremhæve, at Kommissionen under fremsættelsen af sine betæneligheder i klagepunktsmeddelelsen på intet tidspunkt rejste tvivl om Gazproms ret til at fakturere omkostningerne til en sådan ændring over for sine kunder (jf. navnlig klagepunktsmeddelelsens punkt 883).
- 362 For det femte er det hvad angår den angivelige modsigelse mellem 172. og 173. betragtning til den anfægtede afgørelse ikke udelukket, at udsagnet i 172. betragtning til denne afgørelse, hvorefter tilsagnene vedrørende forsyningspunkterne »er et effektivt middel til at integrere gasmarkedene i Central- og Østeuropa yderligere«, udgør et empatisk udsagn. Dette udsagn kan imidlertid ikke rejse tvivl om lovligheden af den anfægtede afgørelse, eftersom det ikke er det bærende grundlag for denne afgørelses dispositive del (jf. i denne retning kendelse af 28.1.2004, Nederlandene mod Kommissionen, C-164/02, EU:C:2004:54, præmis 21).
- 363 Det tredje anbringendes andet ledes andet klagepunkt skal dermed forkastes.

*c) Den upassende begrænsning af aftalernes varighed (det tredje klagepunkt)*

- 364 Sagsøgeren og Republikken Litauen har gjort gældende, at Kommissionen anlagde et åbenbart urigtigt skøn ved at acceptere, at tilsagnene vedrørende forsyningspunkterne alene finder anvendelse på aftaler med en varighed på mindst 18 måneder, eftersom dette gør disse tilsagn ineffektive for Gazproms litauiske kunder, der normalt ikke indgår aftaler af en varighed på over et år. De krav, der er knyttet til disse tilsagn, tilskynder endvidere ikke Gazprom til at overveje at forlænge varigheden.
- 365 Kommissionen har gjort gældende, at dette klagepunkt skal forkastes.
- 366 Retten bemærker, at tilsagnene vedrørende forsyningspunkterne pålægger en periode for forsyning til et nyt punkt på i hvert fald 12 måneder og fastsætter en frist for gennemførelsen (lead-time) på mindst 4 måneder til at efterkomme en anmodning om ændring af forsyningspunktet (jf. de endelige tilsagns punkt 10, andet afsnit, og punkt 11). Det fremgår af 173. betragtning til den anfægtede afgørelse, at Kommissionen fandt, at disse krav var forholdsmæssige, henset til de tekniske krav til en ændring af forsyningspunktet.
- 367 Sagsøgeren og Republikken Litauen har ikke anfægtet, at disse varigheder på 12 og 4 måneder, dvs. i alt 16 måneder, er forholdsmæssige i betragtning af disse tekniske krav. Henset til denne periode på 16 måneder kunne Kommissionen uden at anlægge et åbenbart urigtigt skøn forbeholde ændringerne af forsyningspunktet aftaler med en varighed på mindst 18 måneder.
- 368 Det skal endvidere bemærkes, at såfremt de grossister, der var Gazproms kunder den 23. april 2015, senere indgik aftaler med en varighed på mindst 18 måneder, kunne de påberåbe sig tilsagnene vedrørende forsyningspunkterne, selv om deres aktuelle aftaler normalt kun varede et år (jf. de endelige tilsagns punkt 4 under overskriften »Eligible Customer« (accepteret kunde), og punkt 9). For så vidt som Republikken Litauen har gjort gældende, at disse tilsagn ikke tilskynder Gazprom til at indgå aftaler med en varighed på mindst 18 måneder, er det tilstrækkeligt at fastslå, at Kommissionen, eftersom der ikke var konkurrencemæssige betænkeligheder vedrørende de kortvarige aftaler, ikke skulle pålægge Gazprom at tilbyde aftaler med en varighed på mindst 18 måneder.
- 369 Desuden skal sagsøgerens argument om, at fristen for gennemførelse på fire måneder gjorde det muligt for Gazprom at tilbyde de grossister, der købte gas fra et andet berørt land i Central- og Østeuropa, bedre vilkår, eftersom en sådan situation skyldtes prisarbitrage og de konkurrencevilkår, som netop var skabt ved muligheden for at ændre forsyningspunktet, afvises.
- 370 Det tredje anbringendes andet leds tredje klagepunkt skal dermed forkastes.

*d) Den upassende betingelse om en minimumsmængde af gas (det fjerde klagepunkt)*

- 371 Sagsøgeren og Republikken Litauen har gjort gældende, at den minimumsmængde af gas, der kræves for at kunne anmode om ændring af forsyningspunktet, og som er fastsat til 50 mio. kubikmeter, er for høj, henset til de mængder, der kan gøres til genstand for en ændring af forsyningspunktet. En sådan ændring er nemlig kun tilgængelig for de store grossister og forudsætter, at disse kan erhverve betydelige markedsandele på det marked, som betjenes af det nye forsyningspunkt, hvilket gør tilsagnene fuldstændigt illusoriske. Denne minimumsmængde

udgør således i hvert fald 10% af det årlige behov for de største baltiske grossister og svarer ifølge sagsøgerens økonomiske undersøgelse, set i forhold til gasforbruget, til 17% af det estiske marked, 12% af det lettiske marked og 3% af litauiske marked.

- 372 De berørte kunder, der ønsker at videresælge deres gas, råder i praksis i øvrigt ikke over betydelige overskydende mængder, hvorfor en ændring af forsyningspunktet i virkeligheden indebærer en yderligere bestilling til Gazprom, hvorved tærsklen på 50 mio. kubikmeter gas nås, selv om det videresalg, der er knyttet til nævnte ændring, er usikkert, eftersom Gazprom f.eks. kan afslå ændringen, hvis der mangler transportkapacitet.
- 373 Kommissionen har gjort gældende, at dette klagepunkt skal forkastes.
- 374 Det skal i denne henseende bemærkes, således som det fremgår af 173. betragtning til den anfægtede afgørelse, at Kommissionen fandt, at disse krav var forholdsmæssige, henset til de tekniske krav til en ændring af forsyningspunktet og i betragtning af de pågældende gasmarkeders størrelse. Selv om sagsøgeren og Republikken Litauen i det væsentlige har bestridt, at den minimumsmængde på 50 mio. kubikmeter, der er fastsat i de endelige tilsagns punkt 20, er forholdsmæssig i lyset af gasmarkedernes størrelse i de baltiske stater, har de ikke rejst tvivl om betragtningerne om de nævnte krav.
- 375 Det skal dernæst fremhæves, at eftersom de tre baltiske stater råder over en betydelig sammenkoblingskapacitet, således som Kommissionen har gjort gældende, uden at dette er bestridt, og som det fremgår af klagepunktsmeddelelsens punkt 138, skal der tages hensyn til deres samlede gasforbrug. Minimumsmængden på 50 mio. kubikmeter udgjorde i 2018 kun 1,25% af dette samlede forbrug, hvorfor Kommissionen, som den gjorde i 173. betragtning til den anfægtede afgørelse, kunne lægge til grund, at denne mængde var forholdsmæssig, henset til disse markeders størrelse som helhed.
- 376 Desuden kan sagsøgerens argument om, at de overskydende mængder var utilstrækkelige til at opnå en fortjeneste på grundlag af ændringen af forsyningspunktet, ikke begrunde, at det fastslås, at minimumsmængden var af uhensigtsmæssig karakter, eftersom disse kunders valg med hensyn til anvendelsen af de mængder, der oprindeligt var købt af Gazprom, eller købet af yderligere mængder var deres eget ansvar. Det skal under alle omstændigheder erindres, at kunderne i de baltiske stater potentielt kan forsyne sig med gas fra andre grossister i disse lande, henset til den sammenkobling mellem de nævnte lande, der er omtalt i den foregående præmis, og til terminalen for flydende naturgas i Litauen (således som det er anført i klagepunktsmeddelelsens punkt 135).
- 377 Henset til det ovenstående samt til de betragtninger, der er anført i præmis 334 og 335 ovenfor, skal det fastslås, at tilsagnene vedrørende forsyningspunkterne ikke er behæftet med et åbenbart urigtigt skøn hvad angår den minimumsmængde gas, der kræves for at kunne anmode om ændring af forsyningspunktet. Det tredje anbringendes andet leds fjerde klagepunkt skal dermed forkastes.

*e) Den utilstrækkelige hensyntagen til markedet i Bulgarien (det femte klagepunkt)*

- 378 Overgas har gjort gældende, at tilsagnene vedrørende forsyningspunkterne er uhensigtsmæssige i lyset af de konkurrencemæssige betænkeligheder vedrørende det bulgarske markeds isolation og Kommissionens formål om varigt at ændre dette markeds opbygning. Disse tilsagn forbedrer

hverken sikkerheden eller diversificeringen af gasforsyningen i Bulgarien, eftersom de i virkeligheden udelukkende gør det muligt at erstatte de bulgarske importørers forsyning af russisk gas med de slovakiske eller ungarske eksportørers forsyning af russisk gas.

- 379 Ifølge Overgas skulle Gazprom for det første have forpligtet sig til ikke alene at tillade ændringer af forsyningspunktet for russisk gas, men ligeledes udveksling af russisk gas og flydende naturgas, for det andet til at oprette gashandelsplatforme på grænserne til Rusland, Ukraine og Belarus og, for det tredje, til at afholde sig fra at hindre gennemførelsen af foranstaltningerne til diversificering af gasforsyningen. Kommissionen afviste med urette at overveje foranstaltninger af denne art, idet den fandt, at de overskred området for dens undersøgelse i sag AT.39816.
- 380 Tilsagnene vedrørende forsyningspunkterne gør det under alle omstændigheder ikke muligt at imødegå betænkelighederne inden for undersøgelsens område, således som dette er fastlagt af Kommissionen, idet de berørte kunder, der ønsker at levere gas i Bulgarien, hverken kan eller ønsker at transportere den solgte gas videre end forsyningspunkterne i Negru Vodă (Rumænien). Den transportaftale, som er indgået mellem Bulgartransgaz og Gazprom, reserverer nemlig 99,5% af transportkapaciteten i Bulgarien til sidstnævnte, hvilket hindrer grossisterne i andre berørte lande i Central- og Østeuropa i at transportere deres gas mellem et givent sted i Negru Vodă og de eventuelle kunder i Bulgarien. I den aftale om gasforsyning, der er indgået mellem Gazprom og Bulgargaz, fastsættes endvidere en fast købsforpligtelse (»take or pay«-forpligtelse) på store mængder gas, der udgør en væsentlig del af behovet i Bulgarien og dermed en betydelig hindring for disse grossisters adgang. Endelig er de bulgarske kunder generelt bundet af langvarige forsyningsaftaler med deres nuværende leverandør, i dette tilfælde Bulgargaz, hvorfor de ikke er kunder, der er tilgængelige for de nævnte grossister.
- 381 Kommissionen har principalt gjort gældende, at dette klagepunkt skal afvises, således som det allerede er anført i præmis 303 og 321 ovenfor, og, subsidiært, at det skal forkastes som ugrundet.
- 382 I sine svar af 26. november 2020 har Overgas bestridt, at klagepunktet skal afvises, og i det væsentlige gjort gældende, at intervenienter i henhold til retspraksis kan fremføre en bred vifte af argumenter, og at alle argumenterne var direkte forbundet med tvistens genstand. Kommissionens fortolkning af denne genstand fratager interventionsindlæggene enhver virkning, idet intervenienterne blot skal gentage hovedparternes argumenter.
- 383 Det skal i denne henseende bemærkes, at Overgas, selv om sagsøgeren har fokuseret på den indvirkning, som tilsagnene vedrørende forsyningspunkterne har for Polen, med dette klagepunkt har rejst tvivl om, hvorvidt de samme tilsagn er hensigtsmæssige, hvorfor klagepunktet ikke overskrider tvistens genstand og skal anses for at kunne antages til realitetsbehandling.
- 384 Hvad angår dette klagepunkts velbegrundethed bemærker Retten, at for så vidt som Overgas har ønsket tilsagn, der sikrer en diversificering af kilderne til gasforsyning, således at Bulgariens afhængighed af russisk gas afhjælpes, overskrider sådanne tilsagn, sådan som Kommissionen har anført, rækkevidden af tilsagnene vedrørende forsyningspunkterne, således som denne er fastlagt ved de konkurrencemæssige betænkeligheder, der er redegjort for i klagepunktsmeddelelsen. Disse betænkeligheder vedrørte nemlig ikke en diversificering af kilderne til gasforsyning, men angik navnlig Gazproms strategi om at undgå, at virksomhedens russiske gas, som leveres af en af dens kunder, konkurrerer med russisk gas, som leveres af en anden af dens kunder (jf. navnlig klagepunktsmeddelelsens punkt 250 og 160. betragtning til den anfægtede afgørelse, hvori omtales en »Russian-on-Russian gas competition« (russisk-russisk gas-konkurrence)).

- 385 Med hensyn til det forhold, at Gazprom reserverer 99,5% af Bulgartransgaz' netkapacitet, skal det bemærkes, at Kommissionen, uden at dette er bestridt af Overgas, har anført, at denne reservation vedrørte adgangspunkterne i Negru Vodă og var dækket af Gazproms forpligtelse, der var foreskrevet i de endelige tilsagns punkt 15, næstsidste afsnit, til at bruge eksisterende kapacitetsreservationer.
- 386 Desuden er det med hensyn til de faste købsforpligtelser, som Bulgargaz angiveligt er pålagt, tilstrækkeligt at erindre om, at selv om Kommissionen undersøgte forpligtelser af denne art i klagepunktsmeddelelsen, anførte den ikke konkurrencemæssige betæneligheder i denne henseende, sådan som det fremgår af 134. betragtning til den anfægtede afgørelse. Disse faste købsforpligtelser hindrer ikke Gazproms berørte kunder i Slovakiet eller Ungarn i at videresælge gasmængder til andre grossister end Bulgargaz.
- 387 Endelig skal argumentet om de langvarige aftaler, som de bulgarske kunder i de efterfølgende omsætningsled er bundet af, forkastes, eftersom disse aftaler ikke indgår i de konkurrencemæssige betæneligheder, som er omtalt i klagepunktsmeddelelsen. Desuden har Overgas ikke redegjort for, hvorledes eventuelle mangler på disse markeder kan tilregnes Gazprom, eller hvilke tilsagn denne virksomhed kunne have afgivet for at afhjælpe indvirkningen af aftaler, som den ikke er part i.
- 388 Henset til det ovenstående skal det fastslås, at Kommissionen ikke anlagde det af Overgas anførte åbenbart urigtige skøn med hensyn til, at den ikke tog tilstrækkeligt hensyn til markedsvilkårene i Bulgarien. Det tredje anbringendes andet ledes femte klagepunkt skal dermed forkastes.

*f) Den manglende hensyntagen til den sandsynlige og forudsigelige udvikling af Gazproms transitpolitik (det sjette klagepunkt)*

- 389 Overgas har anført, at der i tilsagnene vedrørende forsyningspunkterne ikke tages behørigt hensyn til den sandsynlige og forudsigelige udvikling i Gazproms transitpolitik, navnlig henset til anlæggelsen af Nord Stream 2- og TurkStream-gasrørledningerne, selv om denne udvikling har direkte indvirkning på tilsagnenes effektivitet. Usikkerhederne omkring ibrugtagningen af disse gasrørledninger kan heller ikke begrunde denne mangel, henset til Gazproms notoriske hensigter og til den ustabilitet, som kendetegner gassektoren.
- 390 Hvad nærmere bestemt angår Bulgarien skulle Kommissionen under udarbejdelsen af tilsagnene have taget højde for det tilfælde, hvor Gazprom på sigt måtte beslutte ikke at forlænge sin transitaftale med den ukrainske virksomhed Naftogaz og i stedet lede sin gas til et nyt forsyningspunkt på grænsen mellem Tyrkiet og Bulgarien. Republikken Tyrkiet er ikke medlem af energifællesskabet, hvorfor forsyningspunkter på denne stats område ikke henhører under EU-retten.
- 391 Kommissionen har principalt gjort gældende, at dette klagepunkt skal afvises, og, subsidiært, at det er ugrundet.
- 392 Af de grunde, der er anført i præmis 383 ovenfor, og idet Overgas' nærværende klagepunkt vedrører tilsagnene vedrørende forsyningspunkterne, skal klagepunktet antages til realitetsbehandling.

- 393 Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt dette klagepunkt er velbegrunder, for så vidt som sagsøgeren har gjort gældende, at den angivelige udvikling i Gazproms »transitpolitik« risikerer at gøre de kombinationer, der er fastlagt i de endelige tilsagns punkt 15, indholdsløse, skal det, således som Kommissionen med føje har anført, bemærkes, at tilsagnene vedrørende forsyningspunkterne foreskriver en mulighed for at erstatte et af de berørte forsyningspunkter med et andet, såfremt Gazprom ophører med at anvende det oprindelige forsyningspunkt (de endelige tilsagns punkt 10, fjerde afsnit).
- 394 Desuden rejser den omstændighed, at et nyt forsyningspunkt befinder sig uden for EU eller uden for området for medlemmerne af energifællesskabet, ikke tvivl om tilsagnenes effektivitet, eftersom effektiviteten ikke afhænger af, at EU-retten overholdes af et tredjelandets netforvalter, men følger af den omstændighed, at tilsagnene er bindende for Gazprom.
- 395 Såfremt det antages, at Overgas med det foreliggende klagepunkt har tilsigtet at gøre gældende, at Kommissionen skulle have fastsat tilsagn vedrørende netop anlæggelsen og ibrugtagningen af Nord Stream 2- og TurkStream-gasrørledningerne, er det tilstrækkeligt at bemærke, at klagepunktsmeddelelsen ikke indeholder konkurrencemæssige betænkeligheder vedrørende disse gasrørledninger.
- 396 Endelig skal det, for så vidt som ibrugtagningen af de nævnte gasrørledninger indebærer en betydelig udvikling i Gazproms adfærd på gasmarkedene i de berørte lande i Central- og Østeuropa, erindres, at denne omstændighed kan udgøre en væsentlig ændring i de faktiske omstændigheder, som den anfægtede afgørelse er støttet på, og således give Kommissionen mulighed for i henhold til artikel 9, stk. 2, litra a), i forordning nr. 1/2003 at genåbne den administrative procedure. Nævnte omstændighed udgør imidlertid ikke et forhold, der gør det muligt at fastslå, at Kommissionen anlagde et åbenbart urigtigt skøn med hensyn til tilsagnene vedrørende forsyningspunkterne.
- 397 Det tredje anbringendes andet ledes sjette klagepunkt skal dermed forkastes.
- 398 For så vidt som Overgas i retsmødet har fremhævet, at tilsagnene vedrørende forsyningspunkterne var uhensigtsmæssige i lyset af en samlet vurdering af de mangler og undladelser, som er anført inden for rammerne af de seks klagepunkter, der er undersøgt ovenfor, skal det fastslås, at hvert af disse klagepunkter er blevet forkastet, og at de, selv samlet set, ikke gør det muligt at fastslå, at accepten af disse tilsagn er behæftet med et åbenbart urigtigt skøn, selv om Gazproms berørte kunder kun kan ændre forsyningspunkterne under visse bestemte omstændigheder.
- 399 Henset til det ovenstående skal det tredje anbringendes andet led i sin helhed forkastes som ugrundet.

*3. Det tredje anbringendes tredje led om, at tilsagnene vedrørende det bulgarske gasnet er uhensigtsmæssige*

- 400 Overgas har gjort gældende, at tilsagnene vedrørende det bulgarske gasnet, således som de er fastsat i de endelige tilsagns punkt 7 og 8, ikke på hensigtsmæssig vis imødegår de konkurrencemæssige betænkeligheder i denne henseende. For det første har Kommissionen opbygget disse betænkeligheder i to kategorier af begrænsninger, som foreholdes Gazprom, dvs. de begrænsninger, der hindrer gaseksporten fra Bulgarien, og dem, der hindrer gasimporten til

dette land. Som det fremgår af 167.-169. betragtning til den anfægtede afgørelse, afhjælper tilsagnene vedrørende det bulgarske gasnet alene de begrænsninger, der hindrer gasimporten til Bulgarien.

- 401 For det andet er tilsagnene vedrørende det bulgarske gasnet uhensigtsmæssige, for så vidt som de skader de grundlæggende principper i EU-lovgivningen vedrørende gassektoren. Den gasforsyningsaftale, som er indgået mellem Gazprom og Bulgargaz, indeholder nemlig vilkår, som er i strid med det princip, der er fastsat i gasdirektivet, om adskillelse af transmissionsnetforvalterens virksomhed og virksomhed med gasproduktion eller -forsyning. De nævnte tilsagn pålægger ikke, at sådanne vilkår ophæves.
- 402 For det tredje har Overgas gjort gældende, at tilsagnene vedrørende det bulgarske gasnet hverken overholder de krav, der er fastsat i punkt 128 i meddelelsen om bedste praksis, eller kravene i henhold til retspraksis, hvorefter tilsagnene skal finde direkte anvendelse, og når de ikke kan gennemføres uden tredjeparters samtykke, skal den pågældende virksomhed fremlægge bevis for disse tredjeparters samtykke. I modsætning til disse krav foreskrives i disse tilsagn navnlig udtrykkeligt indhentelsen af tredjeparters samtykke, i det foreliggende tilfælde Bulgargaz og Bulgartransgaz [jf. de endelige tilsagns punkt 7, litra a) og b)], ligesom de er betingede af, at Bulgartransgaz overholder forskellige betingelser [jf. de endelige tilsagns punkt 7, nr. i)-iii)]. Kommissionen anmodede endvidere ikke Gazprom om at fremlægge beviser for disse to virksomheders hensigt til at samarbejde ved gennemførelsen af disse tilsagn.
- 403 For det fjerde er tilsagnene vedrørende det bulgarske gasnet desuden uhensigtsmæssige, idet de er tvetydige. Ordlyden af de relevante punkter i disse tilsagn fastlægger nemlig ikke Gazproms forpligtelser klart og overlader for meget plads til fortolkning, hvilket i øvrigt gør tilsynet med gennemførelsen af de endelige tilsagn vanskeligt for den med henblik herpå befuldmægtigede.
- 404 Kommissionen har principalt gjort gældende, at dette led skal afvises, således som det allerede er anført i præmis 303 og 321 ovenfor. Kommissionen har subsidiært anført, at Overgas' argumentation er ugrundet.
- 405 Ifølge den retspraksis, der er nævnt i præmis 114 ovenfor, skal artikel 40, stk. 2, i statuten for Den Europæiske Unions Domstol, som i medfør af denne statuts artikel 53, stk. 1, og artikel 142, stk. 1, i Domstolens procesreglement finder anvendelse på Retten, fortolkes således, at en part, der har fået tilladelse til at intervenere i en sag for Unionens retsinstanser, ikke kan ændre sagens genstand, således som denne er afgrænset i hovedparternes påstande og anbringender. Det følger heraf, at selv om en sådan part kan fremføre andre argumenter end dem, der er fremført af den part, der støttes, kan kun de argumenter, som indgår i de rammer, der er fastlagt af disse påstande og anbringender, antages til realitetsbehandling.
- 406 I det foreliggende tilfælde skal det for det første fastslås, at det søgsmål, som sagsøgeren har anlagt, er centreret om den konkurrencemæssige situation i Polen og indvirkningen på gasmarkedene i dette land, idet tilsagnene har et tværgående anvendelsesområde. De argumenter, som sagsøgeren har fremført i sine processkrifter, og navnlig som led i det tredje anbringende, tager sigte på at anfægte, at tilsagnene vedrørende de territoriale begrænsninger er af hensigtsmæssige karakter, for så vidt som de vedrører Polen. Sagsøgeren har endvidere ikke påberåbt sig argumenter, som specifikt vedrører den uhensigtsmæssige karakter af tilsagnene vedrørende det bulgarske gasnet.



- 407 For det andet vedrører tilsagnene vedrørende det bulgarske gasnet i modsætning til de andre tilsagn vedrørende de territoriale begrænsninger, som sagsøgeren har anfægtet, dvs. tilsagnene vedrørende begrænsninger af videresalg og reeksport (de endelige tilsagns punkt 5 og 6) og tilsagnene vedrørende forsyningspunkterne (de endelige tilsagns afdeling 1.2 og punkt 9-17), i det væsentlige gasmarkedene i Bulgarien og finder ikke anvendelse i flere berørte lande i Central- og Østeuropa. I denne henseende er tilsagnene vedrørende det bulgarske gasnet, som er indført under overskriften »Changes to the Bulgarian Gas System« (ændringer i det bulgarske gassystem), præsenteret anderledes og som uafhængige af de øvrige tilsagn vedrørende de territoriale begrænsninger. På tilsvarende vis behandles de nævnte tilsagn vedrørende det bulgarske gasnet, som undersøges i den anfægtede afgørelses afdeling 7.1.2 under overskriften »The Commitment dealing with the Bulgarian gas system« (tilsagnet vedrørende det bulgarske gassystem), i denne afgørelse adskilt fra de to andre kategorier af tilsagn vedrørende de territoriale begrænsninger, som undersøges i afgørelsens afdeling 7.1.1 og 7.1.3 under overskriften »The Commitment to remove territorial restrictions and measures of an effect equivalent to such restrictions« (tilsagnet om at fjerne de territoriale begrænsninger og foranstaltninger med tilsvarende virkninger som sådanne begrænsninger) og »The Commitment dealing with the changes of gas delivery points« (tilsagnet vedrørende ændringer af gasforsyningspunkterne).
- 408 Overgas har i denne henseende ikke redegjort for, hvorledes tilsagnene vedrørende det bulgarske gasnet i givet fald er knyttet til de øvrige tilsagn med et geografisk omfang, der dækker flere berørte lande i Central- og Østeuropa. Det fremgår ikke af Overgas' argumentation, navnlig selskabets svar af 26. november 2020, at den eventuelle uhensigtsmæssige karakter af tilsagnene vedrørende det bulgarske gasnet nødvendigvis havde følger for den hensigtsmæssige karakter af de øvrige endelige tilsagn, navnlig tilsagnene vedrørende de territoriale begrænsninger.
- 409 Denne konstatering drages ikke i tvivl med sagsøgerens udsagn om, at de argumenter, som Overgas har fremført, vedrører Kommissionens fejl, der ligeledes angår gasmarkedene i andre lande i Central- og Østeuropa end Bulgarien. Sagsøgeren har i det væsentlige nemlig blot gentaget visse af Overgas' argumenter og fremhævet, at de ligner de argumenter, som selskabet selv har fremført om tilsagnene vedrørende prispolitikken, uden imidlertid at gøre rede for, hvorledes de nævnte argumenter kan godtgøre, at de endelige tilsagn, ud over tilsagnene vedrørende det bulgarske gasnet, var uhensigtsmæssige.
- 410 I modsætning til, hvad Overgas gjort gældende, skal det således fastslås, at tvistens genstand, henset til indholdet af sagsøgerens argumenter og til det geografiske omfang af tilsagnene vedrørende det bulgarske gasnet, i det foreliggende tilfælde ikke er fastlagt ved den anfægtede afgørelses rækkevidde samlet set og samtlige konkurrencemæssige betænkeligheder, som de endelige tilsagn skulle imødegå.
- 411 Det følger af det ovenstående, at Overgas' argumentation, hvorved den hensigtsmæssige karakter af tilsagnene vedrørende det bulgarske gasnet anfægtes, overskrider tvistens genstand, og at det tredje anbringendes tredje led dermed skal afvises.
- 412 Henset til ovenstående betragtninger skal det tredje anbringende forkastes i sin helhed, idet det delvist er ugrundet, delvist ikke kan antages til realitetsbehandling.

***E. Om det fjerde anbringende vedrørende en tilsidesættelse af artikel 194, stk. 1, TEUF, sammenholdt med artikel 7 TEUF, for så vidt som den anfægtede afgørelse er i strid med formålet med Unionens energipolitik, henset til denne afgørelses negative indvirkning på det europæiske marked for gasforsyning***

- 413 Sagsøgeren har, støttet af Republikken Polen, Republikken Litauen og Overgas, fremhævet, at formålet med Unionens energipolitik, som er fastsat i artikel 194, stk. 1, TEUF og i forskellige dokumenter, som EU-institutionerne har offentliggjort, med hensyn til gassektoren navnlig omfatter diversificeringen af gasforsyningskilder og gastransportruter samt sikkerheden for den frie bevægelighed for gasstrømme mellem medlemsstaterne til en rimelig og konkurrencemæssig pris. Artikel 194, stk. 1, TEUF fastsætter endvidere princippet om energimæssig solidaritet.
- 414 Kommissionen havde således pligt til at tage hensyn til formålet med Unionens energipolitik, da den vedtog den anfægtede afgørelse, eftersom den traf foranstaltninger om fastsættelse af opbygningen af gasmarkederne i EU og de gældende betingelser på disse markeder for en periode på i hvert fald otte år, hvilke foranstaltninger i henhold til artikel 7 TEUF skulle have været genstand for en »fuldstændig vurdering« med efterprøvelse af deres overensstemmelse med disse formål. På samme måde skulle den anfægtede afgørelse have været underlagt en domstolsprøvelse, som ud over de krav, som Unionens retsinstanser allerede har fastsat med hensyn til afgørelser, der vedtages i henhold til artikel 9 i forordning nr. 1/2003, indebærer en undersøgelse af afgørelsens forenelighed med artikel 194 TEUF.
- 415 Rettens betragtninger i dom af 10. september 2019, Polen mod Kommissionen (T-883/16, EU:T:2019:567, præmis 70-73), bekræfter i øvrigt sagsøgerens opfattelse. Det fremgår heraf, at solidaritetsprincippet, frem for at være begrænset til usædvanlige situationer, ligeledes rummer en generel forpligtelse for Unionen og medlemsstaterne til, under udøvelsen af deres respektive kompetencer, at tage hensyn til de andre aktørers interesser. Dette princip adskiller sig endvidere fra de eventuelle særlige krav, som Kommissionen er underlagt ved vedtagelsen af afgørelser i henhold til bestemmelserne i den afledte ret. Med henblik på at vedtage den anfægtede afgørelse skulle Kommissionen således ikke alene have efterprøvet, om tilsagnene var hensigtsmæssige, men ligeledes afvejet Unionens interesser med interesserne for de medlemsstater, der var påvirket af Gazproms praksis.
- 416 Den anfægtede afgørelse er i strid med formålet med energipolitikken og princippet om energimæssig solidaritet, ligesom den mangler en begrundelse desangående, hvilket er så meget desto mere alarmerende, eftersom Kommissionen gav de endelige tilsagn en gyldighed for en periode på otte år uden at fastsætte nogen mekanisme for hurtig tilpasning af disse på baggrund af udviklingen på gasmarkederne. Den af Kommissionen valgte fremgangsmåde gør det muligt, at dens næsten-lovgivningsmæssige virksomhed i det foreliggende tilfælde ikke vurderes i lyset af andre formål, der er fastsat i EUF-traktaten, og giver den mulighed for at neutralisere gennemførelsen af de formål, der er fastlagt i artikel 194 TEUF. Sagsøgeren har navnlig fremhævet følgende:
- For det første tog Kommissionen ikke tilstrækkeligt hensyn til, at de berørte lande i Central- og Østeuropa var afhængige af gasimporten, og til Gazproms problematiske indflydelse på den gasinfrastruktur, som forsynede og omkredsede regionen, selv om situationen er uforenelig med »den tredje energipakke«, hvorefter der kræves en adskillelse mellem netforvaltningsvirksomhed og virksomhed med gasproduktion eller -forsyning.

- For det andet så Kommissionen bort fra forskellige former for praksis fra Gazproms side, som den havde kendskab til, og afviste herved at tage hensyn til visse medlemsstaters interesser, hvorfor der ikke blev taget skridt vedrørende den reduktion af gasforsyningen, som hindrede reeksport til Ukraine i vinteren 2014/15, og de handlinger, som tilsigtede at blokere for oprettelsen af tilbagegående gasstrømme mellem Polen og Ukraine og mellem Slovakiet og Ukraine.
  - For det tredje accepterede Kommissionen servicegebyrer, som var helt uden forbindelse med de reelle omkostninger, som Gazprom afholdt med henblik på en ændring af forsyningspunktet.
  - For det fjerde er den anfægtede afgørelse ikke i overensstemmelse med formålene med Unionens energipolitik, for så vidt som de endelige tilsagn styrker den forskellige behandling af markederne i de berørte lande i Central- og Østeuropa og markederne i Vesteuropa.
- 417 Kommissionen har for sin del gjort gældende, at det fjerde anbringende skal forkastes som ugrundet.
- 418 I henhold til artikel 7 TEUF sørger Unionen for sammenhæng mellem sine forskellige politikker og aktiviteter under hensyn til alle sine mål og i overensstemmelse med princippet om kompetencetildeling. Disse formål omfatter dem, der er fastsat i artikel 194, stk. 1, TEUF, dvs. bl.a. formålet om at sikre energiforsynings sikkerheden i EU og fremme sammenkobling af energinet.
- 419 På konkurrenceområdet har Unionens retsinstanser tidligere fastslået, at der kan tages hensyn til de formål, der forfølges med andre traktatbestemmelser, når en konkurrencebegrænsning som omhandlet i artikel 101, stk. 1, TEUF konstateres (jf. i denne retning dom af 4.10.2011, Football Association Premier League m.fl., C-403/08 og C-429/08, EU:C:2011:631, præmis 139 og den deri nævnte retspraksis), eller når bestemmelserne for fritagelse i artikel 101, stk. 3, TEUF vurderes (jf. i denne retning dom af 25.10.1977, Metro SB-Großmärkte mod Kommissionen, 26/76, EU:C:1977:167, præmis 43, af 15.7.1994, Matra Hachette mod Kommissionen, T-17/93, EU:T:1994:89, præmis 139, og af 11.7.1996, Métropole télévision m.fl. mod Kommissionen, T-528/93, T-542/93, T-543/93 og T-546/93, EU:T:1996:99, præmis 118).
- 420 Det følger heraf, at Kommissionen med hensyn til en procedure i henhold til artikel 9 i forordning nr. 1/2003 som led i sin foreløbige vurdering kan tage hensyn til de formål, der forfølges med andre traktatbestemmelser, navnlig med henblik på midlertidigt at konkludere, at der ikke foreligger en overtrædelse af konkurrencereglerne (jf. i denne retning dom af 9.12.2020, Groupe Canal + mod Kommissionen, C-132/19 P, EU:C:2020:1007, præmis 46-54). For så vidt angår undersøgelsen af tilsagn kontrollerer Kommissionen imidlertid blot, for det første at disse tilsagn imødegår de betænkeligheder, som den har meddelt den berørte virksomhed, og for det andet at denne virksomhed ikke har foreslået mindre indgribende tilsagn, som imødegår disse betænkeligheder lige så hensigtsmæssigt (jf. i denne retning Alrosa-dommen, præmis 40 og 41, og Morningstar-dommen, præmis 45), selv om proceduren aldrig må føre til resultater, der er i strid med traktaternes mere specifikke bestemmelser (jf. i denne retning og analogt dom af 19.9.2000, Tyskland mod Kommissionen, C-156/98, EU:C:2000:467, præmis 78 og den deri nævnte retspraksis, og af 15.4.2008, Nuova Agricast, C-390/06, EU:C:2008:224, præmis 50 og den deri nævnte retspraksis).

- 421 I det foreliggende tilfælde fremgår det af de forhold, der er nævnt i præmis 416 ovenfor, at sagsøgeren reelt i det væsentlige har foreholdt Kommissionen, at den nægtede at undersøge visse former for betænkelig adfærd, som Gazprom havde udvist i gassektoren, og at den accepterede utilstrækkelige eller uhensigtsmæssige tilsagn, henset til denne virksomheds praksis, der er gjort rede for i klagepunktsmeddelelsen.
- 422 For så vidt som sagsøgeren har anfægtet de endelige tilsagn, fordi de ikke på tilstrækkelig vis afhjælper nævnte praksis, er denne kritik allerede i det væsentlige blevet forkastet som led i behandlingen af dette søgsmåls første til tredje anbringende. Inden for rammerne af den undersøgelse, som Kommissionen af egen drift havde indledt i sag AT.39816, havde den heller ikke pligt til at undersøge Gazproms praksis eller kræve strengere tilsagn af denne virksomhed med henblik på at tage hensyn til formålet med Unionens energipolitik. Den eventuelle hensyntagen til disse formål ved anvendelsen af Unionens konkurrenceregler kan ikke begrunde, at Kommissionen pålægges sådanne positive forpligtelser.
- 423 For så vidt som sagsøgeren har gjort gældende, at de endelige tilsagn som sådan er i strid med energipolitikens formål eller med princippet om energimæssig solidaritet, har selskabet i øvrigt ikke godtgjort dette. I modsætning til, hvad sagsøgeren synes at anføre, lammer den anfægtede afgørelse og disse tilsagn nemlig ikke situationen på de pågældende markeder og hindrer på ingen måde EU-institutionerne eller medlemsstaterne i at handle med andre midler for at imødegå de problemer, som er identificeret. EU-institutionerne eller de nationale tilsynsmyndigheder i gassektoren kan navnlig gribe ind med henblik på at ændre lovgivningen i sektoren eller i givet fald for at sikre overholdelsen af denne lovgivning, eventuelt i den af sagsøgeren ønskede retning.
- 424 Det skal erindres, at Europa-Parlamentets og Rådet for Den Europæiske Union den 17. april 2019 vedtog direktiv (EU) 2019/692 om ændring af direktiv 2009/73 (EUT 2019, L 117, s. 1), hvilket direktiv i medfør af tredje betragtning hertil bl.a. tilstræber at tackle hindringer for fuldførelsen af det indre marked for naturgas, som skyldes, at Unionens markedsregler inden vedtagelsen heraf ikke blev anvendt på gastransmissionslinjer til og fra tredjelande.
- 425 De nationale konkurrencemyndigheder kan endvidere undersøge Gazproms angiveligt konkurrencebegrænsende praksis, herunder, som anført i præmis 133 ovenfor, de former for praksis, der er omhandlet i Kommissionen konkurrencemæssige betænkeligheder i denne sag.
- 426 I modsætning til, hvad sagsøgeren har gjort gældende, kan Kommissionen endelig i givet fald anvende den mulighed, der er fastsat i artikel 9, stk. 2, litra a), i forordning nr. 1/2003, til at genåbne proceduren, hvis et af de faktiske forhold, som afgørelsen støttes på, ændres væsentligt, navnlig i tilfælde af udvikling af gasmarkederne.
- 427 For så vidt som sagsøgeren har gjort gældende, at Kommissionen skulle begrunde den anfægtede afgørelse med hensyn til spørgsmålet om dens forenelighed med artikel 194, stk. 1, TEUF, skal dette klagepunkt forkastes. Henset til den retspraksis vedrørende begrundelsen for retsakter, der er nævnt i præmis 121 ovenfor, kan det nemlig ikke forventes, at Kommissionen systematisk angiver grundene til, at den anfægtede afgørelse er i overensstemmelse med alle de specifikke bestemmelser i traktaterne, som uden at udgøre retsgrundlaget for den pågældende retsakt er potentielt forbundet med de faktiske og retlige omstændigheder, der udgør rammerne for denne retsakt, navnlig når sagsøgeren som i det foreliggende tilfælde ikke under den administrative procedure, der førte til den anfægtede afgørelse, fremsatte bemærkninger om, at de oprindelige tilsagn var i strid med denne bestemmelse.

428 Henset til det ovenstående skal det fjerde anbringende forkastes som ugrundet.

***F. Om det femte anbringende vedrørende en tilsidesættelse af artikel 18, stk. 1, TEUF og af ligebehandlingsprincippet, for så vidt som Kommissionen behandlede Gazproms kunder, der drev virksomhed i medlemsstaterne i Vesteuropa, og de kunder, der drev virksomhed i de berørte lande i Central- og Østeuropa, forskelligt***

429 Sagsøgeren har, støttet af Republikken Polen, gjort gældende, at den anfægtede afgørelse indebærer en tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet. Denne afgørelse, som har en indirekte indvirkning på, i hvilket omfang den frie udveksling af tjenesteydelser, den frie bevægelighed for varer og kapitalens frie bevægelighed gennemføres, medfører forskelsbehandling på grundlag af nationalitet af kunder, som har indgået en langvarig aftale om gasforsyning med Gazprom, eftersom kunder i de berørte lande i Central- og Østeuropa behandles anderledes end kunderne i Vesteuropa.

430 Gazproms kunder i de berørte lande i Central- og Østeuropa befinder sig nemlig i en situation, der er sammenlignelig med situationen for Gazproms kunder i Vesteuropa, eftersom de, ud over at begge kundegrupper forsyner sig hos Gazprom, begge har hjemsted i medlemsstaterne, og EU-lovgivningen ikke foreskriver nogen sondring mellem disse to regioner. Denne konstatering understøttes endvidere yderligere af prisvejledningens ordlyd, hvori henvises til prisniveauet i det kontinentale Vesteuropa. Endelig bekræftede Kommissionen selv i klagepunktsmeddelelsen, at disse kunder befinder sig i sammenlignelige situationer.

431 Selv om der ikke er en objektiv grund til at behandle alle disse kunder forskelligt, styrker de endelige tilsagn sondringen mellem de nævnte kunder, idet de på markederne i de berørte lande i Central- og Østeuropa opretholder markedsvilkår, der er mindre konkurrencemæssige end på markederne i Vesteuropa. Navnlige er Gazproms kunder i de berørte lande i Central- og Østeuropa ikke beskyttet mod, at de uforholdsmæssigt høje priser vender tilbage, i modsætning til kunderne i Vesteuropa, som, selv om de ligeledes er underlagt prisformler, der er indeksregulerede i forhold til priserne på olieprodukter, undgår denne risiko på grund af konkurrencen mellem gasleverandørerne på disse markeder i Vesteuropa.

432 Kommissionen har for sin del gjort gældende, at det femte anbringende skal forkastes som ugrundet.

433 Det skal bemærkes, at det følger af fast retspraksis, at ligebehandlingsprincippet eller princippet om forbud mod forskelsbehandling kræver, at ensartede situationer ikke behandles forskelligt, og at forskellige situationer ikke behandles ens, medmindre en sådan behandling er objektivt begrundet (dom af 26.7.2017, AGC Glass Europe m.fl. mod Kommissionen, C-517/15 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2017:598, præmis 84 og den deri nævnte retspraksis, og af 12.7.2018, Prysmian og Prysmian Cavi e Sistemi mod Kommissionen, T-475/14, EU:T:2018:448, præmis 144 og den deri nævnte retspraksis).

434 I det foreliggende tilfælde skal det på trods af det af sagsøgeren og Republikken Polen anførte, og selv hvis det antages, at Gazproms kunder i forskellige medlemsstater kan inddeles i to grupper, fastslås, at de situationer, som kunderne i de berørte lande i Central- og Østeuropa og kunderne i Vesteuropa befandt sig i, ikke er sammenlignelige.

- 435 Det følger nemlig af Kommissionens undersøgelse i sag AT.39816, og nærmere bestemt af de foreløbige konstateringer i klagepunktsmeddelelsen, som sagsøgeren og Republikken Polen ikke har anfægtet, at situationen på de europæiske gasmarkeder i Vesteuropa adskilte sig fra situationen i de berørte lande i Central- og Østeuropa. Mens virksomhederne i Vesteuropa kunne forsyne sig med gas fra andre virksomheder end Gazprom, og gasnettene i disse lande var sammenkoblede, var de berørte lande i Central- og Østeuropa i vid udstrækning afhængige af gas leveret af Gazprom, og gasrørledningerne til forsyning var udformet således, at de løb fra øst mod vest (jf. navnlig klagepunktsmeddelelsens punkt 121, 136, og 489-491).
- 436 Denne konklusion drages ikke i tvivl af konstateringen i klagepunktsmeddelelsens punkt 488, hvorefter »gasmarkederne EU [med undtagelse af Cypern og Malta] og de berørte lande i Central- og Østeuropa kan anses for at være tilstrækkeligt ensartede« som følge af den geografiske nærhed og lighederne på lovgivningsområdet. Kommissionen anførte ganske vist, at der er en vis grad af ensartethed mellem de berørte lande i Central- og Østeuropa og resten af EU, men dels indgik dette i en sammenhæng med sammenligning af gaspriserne i Europa med priserne i De Forenede Stater, dels havde Kommissionen ligeledes konstateret, at der var betydelige forskelle i den konkurrencemæssige situation på de nationale markeder i EU.
- 437 Hvad angår den prisvejledning, der er fastsat i de endelige tilsagns punkt 19, nr. iii) (som navnlig er undersøgt inden for rammerne af det tredje anbringendes tredje led ovenfor), afkræfter, snarere end bekræfter, den heri indeholdte henvisning til de konkurrencemæssige priser i Vesteuropa konstateringen om, at Gazproms kunder i denne region befandt sig i en situation, der er sammenlignelig med situationen for kunderne i de berørte lande i Central- og Østeuropa. Såfremt alle disse kunder, der driver virksomhed i EU, havde befundet sig i en sammenlignelig situation, havde det nemlig ikke været nødvendigt at fastsætte et sådant tilsagn, som specifikt tager sigte på at opretholde eller sikre en tilnærmelse af priserne over for kunderne i de berørte lande i Central- og Østeuropa og priserne for kunder, der driver virksomhed i Vesteuropa.
- 438 For så vidt som sagsøgeren har gjort gældende, at de endelige tilsagn styrker en sondring mellem kunder, der driver virksomhed i de berørte lande i Central- og Østeuropa, og kunder, der driver virksomhed i Vesteuropa, skal det endvidere erindres, at Kommissionen ved vedtagelsen af de endelige tilsagn ikke skulle tilsigte at tilbyde de førstnævnte markedsvilkår, der svarer til dem, hvorunder de sidstnævnte virker, men skulle sikre, at disse tilsagn imødegår de identificerede konkurrencemæssige betænkeligheder.
- 439 Det følger heraf, at eftersom Gazproms kunder, der driver virksomhed i Vesteuropa, og dem, der driver virksomhed i de berørte lande i Central- og Østeuropa, befandt sig i forskellige situationer i den periode, som er omfattet af proceduren i sag AT.39816, gjorde Kommissionen i modsætning til, hvad sagsøgeren har gjort gældende, sig ikke skyldig i uretmæssigt at behandle disse to grupper kunder forskelligt, da den vedtog den anfægtede afgørelse.
- 440 Henset til det ovenstående skal det femte anbringende forkastes som ugrundet.

***G. Om det sjette anbringende vedrørende magtfordrejning og en tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter, for så vidt som Kommissionen med den anfægtede afgørelse tilsidesatte formålet med artikel 9 i forordning nr. 1/2003 og overskred grænserne for sine beføjelser ved afviklingen af den administrative procedure***

441 Sagsøgeren har, støttet af Republikken Polen, gjort gældende, at den anfægtede afgørelse er behæftet med magtfordrejning og med tilsidesættelser af forskellige proceduremæssige rettigheder, dvs. væsentlige formforskrifter, i forbindelse med behandlingen af klagen. Magtfordrejningen er påvist ved en række faktiske forhold, som kendetegnede afviklingen af proceduren i sag AT.39816, ved uregelmæssigheder i forbindelse med behandlingen af Yamal-klagepunkterne og ved de nævnte tilsidesættelser.

442 Kommissionen har gjort gældende, at det sjette anbringende skal forkastes som ugrundet.

443 De påberåbte faktiske omstændigheder, de angivelige uregelmæssigheder og de angivelige tilsidesættelser af de proceduremæssige rettigheder undersøges efter hinanden, inden det vurderes, om der eventuelt foreligger magtfordrejning.

*1. De faktiske forhold, der kendetegnede afviklingen af proceduren i sag AT.39816*

444 Sagsøgeren har, støttet af Republikken Polen, gjort gældende, at tre faktiske forhold afslører magtfordrejning. For det første er der tale om Kommissionens skiftende standpunkter i perioden 2013-2017 hvad angår muligheden for at anvende tilsagn, hvilket inden for rammerne af denne sag skabte tvivl om vurderingen af Gazproms »oprigtige vilje« som omhandlet i punkt 121 i meddelelsen om bedste praksis til at afgive tilsagn.

445 For det andet har sagsøgeren fremhævet de usædvanlige rammer for den anfægtede afgørelse med pressemeddelelser og offentlige erklæringer, som overdrev afgørelsens gunstige virkninger, hvilket følgelig tilsigtede at fjerne opmærksomheden fra de begåede uregelmæssigheder.

446 For det tredje vidnede gennemførelsen af visse trin af proceduren som »simple formaliteter« yderligere om denne angivelige magtfordrejning. De bemærkninger, der blev modtaget under markedstesten, blev forkastet, for så vidt som de gik videre end rækkevidden af Gazproms oprindelige tilsagn, og der blev kun foretaget mindre ændringer i de endelige tilsagn. Desuden viser den (sene) afsendelse af skrivelsen om hensigten om afvisning og om enighed i Gazproms tilsagn, der skete blot ni arbejdsdage efter modtagelsen af sagsøgerens bemærkninger som svar på denne skrivelse, at Kommissionen på forhånd havde lagt sig fast på sit standpunkt og ikke længere forfulgte konkurrencepolitikens formål.

447 Kommissionen har for sin del bestridt det materielle indhold af disse udsagn.

448 Retten fastslår i denne henseende, at de to første forhold, som sagsøgeren har gjort gældende, ikke i sig selv er usædvanlige eller særlige. For det første har Kommissionen nemlig ret til at skifte standpunkt med hensyn til muligheden for at anvende tilsagn, hvilket sagsøgeren selv har anerkendt, hvorfor dette forhold ikke som sådan kan skabe tvivl om gyldigheden af vurdering af Gazproms oprigtige vilje til at afgive tilsagn.

449 For det andet er offentliggørelsen af pressemeddelelser i konkurrencesager udtrykkeligt foreskrevet, således som det følger af punkt 20, 76, 91, 129 og 147 i meddelelsen om bedste praksis, og erklæringer fra kommissæren med ansvar for konkurrence ved afslutningen af en

konkurrencesag kan ikke anses for at være malplacerede, navnlig ikke i en sag med betydelige konsekvenser, eftersom sagen vedrørte otte medlemsstater og en stor energisektor. Det er endvidere ikke gjort gældende, at indholdet af pressemeddelelserne og erklæringerne om den anfægtede afgørelse ikke er i overensstemmelse med afgørelsen.

- 450 Med hensyn til gennemførelsen af visse trin i proceduren i sag AT.39816 som angiveligt »simple formaliteter« skal det bemærkes, at det fremgår af den anfægtede afgørelse, at der var taget hensyn til de bemærkninger, som var modtaget i forbindelse med markedstesten. Dette drages ikke i tvivl, snarere tværtimod, af den omstændighed, at Kommissionen i denne afgørelse udtrykkeligt præciserede, at den havde forkastet visse bemærkninger, fordi de gik videre end rækkevidden af de oprindelige tilsagn.
- 451 Desuden er det med hensyn til udsagnet om, at de endelige tilsagn blev accepteret uden hensyntagen til sagsøgerens svar på skrivelsen om hensigten om afvisning, henset til, at der forløb blot ni arbejdsdage fra Kommissionens modtagelse af svaret til dens accept af disse tilsagn, tilstrækkeligt at fastslå, at dette udsagn er støttet på den urigtige sidestilling af modtagelsen af de endelige tilsagn, der skete den 15. marts 2018, med den senere accept af disse. Det kan ikke udledes heraf, at Kommissionen øjeblikkeligt accepterede disse tilsagn, og det kan på dette trin i proceduren under alle omstændigheder ikke udelukkes, at denne institution kunne undersøge nævnte svar og tage stilling hertil samt til de nævnte tilsagn inden for et sådant tidsrum.

## *2. Uregelmæssighederne i forbindelse med behandlingen af Yamal-klagepunkterne*

- 452 Den magtfordrejning, som sagsøgeren og Republikken Polen har gjort gældende, er ligeledes godtgjort ved de forskellige uregelmæssigheder, som kendetegner behandlingen af Yamal-klagepunkterne, og navnlig vurderingen af, om Gazproms tilsagn var hensigtsmæssige. Kommissionen har endvidere i flere henseender forsøgt efterfølgende at begrunde disse uregelmæssigheder.
- 453 For det første er der tale om accepten af de endelige tilsagn, selv om de i strid med artikel 9 i forordning nr. 1/2003 ikke dækkede alle de betænkeligheder, som der var gjort rede for i klagepunktsmeddelelsen, hvorfor Kommissionen i det væsentlige tillod Gazprom ikke at afgive tilsagn vedrørende Yamal-klagepunkterne. I denne henseende foretog Kommissionen en åbenbart urigtig vurdering af, om tilsagnene var hensigtsmæssige, idet den udelod relevante omstændigheder, således som det ses af vurderingen i afgørelsen om godkendelse, som er i strid med denne afgørelses indhold og med det standpunkt, som formanden for den polske tilsynsmyndighed gav udtryk for under markedstesten.
- 454 For det andet har sagsøgeren gjort gældende, at tredjeparters rettigheder er blevet påvirket af den vilkårlige faktiske ændring af de konkurrencemæssige betænkeligheder uden tilpasning af klagepunktsmeddelelsen, sammenholdt med procedurens uforholdsmæssigt lange varighed, for så vidt som mulighederne for at klage til de nationale konkurrencemyndigheder eller anlægge sag ved de nationale domstole var blevet lammet, fordi Kommissionen tilsyneladende undersøgte Yamal-klagepunkterne.
- 455 For det tredje skulle Kommissionen, eftersom afvisningen af klagen var støttet på en opfattelse af undtagelsen for en statslig foranstaltning, der – for så vidt som den gjorde det muligt at anvende denne undtagelse i tilfælde af et pres udøvet af et tredjeland – havde indvirkning på effektiviteten af EU-retten, have støttet såvel den anfægtede afgørelse i denne sag som afgørelsen om afvisning af klagen i sag AT.40497 på artikel 10 i forordning nr. 1/2003.



- 456 For det fjerde har Republikken Polen fremhævet, at begrundelsen for at frafalde de konkurrencemæssige betænkeligheder vedrørende Yamal-gasrørledningen var utilstrækkelig eller vildledende, for så vidt som dette frafald blev begrundet med, at undtagelsen for en statslig foranstaltning fandt anvendelse, selv om der blot blev foretaget en mangelfuld og utilstrækkelig hentydning til denne undtagelse i den anfægtede afgørelse. I afgørelsen begrundes nævnte frafald i virkeligheden i det væsentlige med visse konstateringer i afgørelsen om godkendelse.
- 457 For det femte har Republikken Polen gjort gældende, at Kommissionen vildledte medlemsstaterne ved ikke at forelægge det rådgivende udvalg spørgsmålet om undtagelsen for en statslig foranstaltning, hvilket er i strid med princippet om loyalt samarbejde samt, efter sagsøgerens opfattelse, artikel 14 i forordning nr. 1/2003. Sagsøgeren har i denne forbindelse gjort gældende, at der er sket en tilsidesættelse af denne forordnings artikel 27, stk. 4, for så vidt som de interesserede parter ligeledes var blevet vildledt hvad angår den egentlige grund til, at Kommissionen frafaldt Yamal-klagepunkterne.
- 458 Kommissionen har for sin del bestridt disse uregelmæssigheder. Hvad angår den argumentation, som den femte uregelmæssighed er støttet på, skal den afvises, eftersom argumentationen ikke har forbindelse med det sjette anbringende og ændrer tvistens genstand, for så vidt som den er fremført af Republikken Polen, og udgør et nyt anbringende, for så vidt sagsøgeren har gentaget og udviklet denne argumentation.
- 459 Retten fastslår i denne henseende, at sagsøgeren med den første uregelmæssighed i det væsentlige har gentaget de klagepunkter, som er blevet behandlet inden for rammerne af det første anbringendes første led. Eftersom dette led er blevet forkastet (jf. præmis 86-110 ovenfor), skal det fastslås, at denne uregelmæssighed ikke er godtgjort.
- 460 Hvad angår den anden uregelmæssighed om påvirkningen af tredjeparters rettigheder som følge af den faktiske ændring af de konkurrencemæssige betænkeligheder, sammenholdt med procedurens uforholdsmæssigt lange varighed, svarer denne uregelmæssighed i det væsentlige til det klagepunkt om tilsidesættelse af princippet om loyalt samarbejde, som er blevet forkastet inden for rammerne af det første anbringendes andet led, og nævnte uregelmæssighed skal derfor forkastes som ugrundet. For så vidt som den anden uregelmæssighed vedrører procedurens angiveligt uforholdsmæssigt lange varighed i sag AT.39816, er det endvidere tilstrækkeligt at fastslå, at sagsøgeren dels ikke har godtgjort, at denne procedure overskred en rimelig sagsbehandlingstid, dels ikke har anført indicier for, at denne angiveligt uforholdsmæssigt lange varighed påvirkede den vedtagne løsning i den anfægtede afgørelse (jf. i denne retning dom af 8.5.2014, Bolloré mod Kommissionen, C-414/12 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2014:301, præmis 84 og den deri nævnte retspraksis).
- 461 Hvad angår den tredje uregelmæssighed skal det bemærkes, at det følger af artikel 10 i forordning nr. 1/2003, at når almene EU-interesser i forbindelse med anvendelsen af artikel 101 TEUF og 102 TEUF kræver det, kan Kommissionen på eget initiativ vedtage en afgørelse om, at artikel 101 TEUF ikke finder anvendelse på en aftale, en vedtagelse inden for en virksomhedssammenslutning eller en samordnet praksis, enten fordi betingelserne i artikel 101, stk. 1, TEUF ikke er opfyldt, eller fordi betingelserne i artikel 101, stk. 3, TEUF er opfyldt. Kommissionen kan vedtage en tilsvarende afgørelse med hensyn til artikel 102 TEUF. Det fremgår desuden af 14. betragtning til denne forordning, at artikel 10 i forordning nr. 1/2003 skal finde anvendelse i særlige tilfælde med henblik på at klargøre retstilstanden og sikre, at retsreglerne anvendes på en ensartet måde i Unionen.

- 462 Det følger heraf, at Kommissionen på ingen måde var forpligtet til at vedtage en afgørelse i henhold til artikel 10 i forordning nr. 1/2003, selv hvis det antages, at dens anvendelse af undtagelsen for en statslig foranstaltning, dvs. i en situation, som involverede et tredjeland, var ny eller særlig og havde medført, at artikel 102 TEUF ikke blev anvendt. Kommissionen kan dermed ikke foreholdes, at den ikke ligeledes vedtog den anfægtede afgørelse i henhold til denne artikel.
- 463 For så vidt angår den fjerde uregelmæssighed om en utilstrækkelig begrundelse for den anfægtede afgørelse skal det bemærkes, at Retten inden for rammerne af det første anbringendes andet led har fastslået, at den begrundelse, der fremgår af 138. betragtning til den anfægtede afgørelse, vedrørende grunden knyttet til afgørelsen om godkendelse var tilstrækkelig, og at argumenterne om den utilstrækkelige begrundelse for den anden grund vedrørende aftalerne mellem Polen og Rusland og om anvendelsen af undtagelsen for en statslig foranstaltning var uvirksomme, henset til at de to grunde i denne betragtning var selvstændige (jf. præmis 123 og 124 ovenfor). Det fremgår desuden af de to grundenes selvstændige karakter, at sagsøgerens argument om, at hovedårsagen til at fratage Yamal-klagepunkterne i modsætning til det i nævnte betragtning anførte var grunden knyttet til de nævnte aftaler og nævnte undtagelse, og ikke den grund, der var knyttet til afgørelsen om godkendelse, ligeledes skal forkastes.
- 464 Hvad endelig angår den femte uregelmæssighed omfatter den i det væsentlige to forskellige argumenter om, at Kommissionen, for så vidt som den ikke udtrykkeligt redegjorde for, at den støttede sig på anvendelsen af undtagelsen for en statslig foranstaltning, dels vildledte medlemsstaterne i strid med princippet om loyalt samarbejde og artikel 14 i forordning nr. 1/2003, dels vildledte de interesserede parter i strid med forordningens artikel 27, stk. 4.
- 465 Uden at det er fornødent at tage stilling til muligheden for at antage disse to argumenter til realitetsbehandling, skal det under alle omstændigheder fastslås, at de skal forkastes som ugrundede. Med hensyn til argumentet om, at Kommissionen har vildledt medlemsstaterne, skal dette nemlig undersøges sammen med de angivelige tilsidesættelser af princippet om loyalt samarbejde og af artikel 14 i forordning nr. 1/2003, eftersom fremgangsmåderne for opfyldelsen af pligten til loyalt samarbejde hvad angår forhold, som indgås inden for rammerne af de procedurer, som Kommissionen fører i henhold til artikel 101 TEUF og 102 TEUF, bl.a. præciseres i denne forordnings artikel 11-16 i kapitel IV med overskriften »Samarbejde« (jf. i denne retning dom af 29.3.2012, Spanien mod Kommissionen, T-398/07, EU:T:2012:173, præmis 47).
- 466 Selv om den høring af det rådgivende udvalg, som er fastsat i artikel 14 i forordning nr. 1/2003, er en væsentlig formforskrift, er der i det foreliggende tilfælde ikke tale om en adfærd, som hindrede dette udvalg i at afgive sin udtalelse med fuld kendskab til sagen, og således heller ikke om en tilsidesættelse, der påvirker lovligheden af den anfægtede afgørelse. Selv om det er korrekt, at begrebet undtagelsen for en statslig foranstaltning ikke fremgår udtrykkeligt heraf, står det nemlig fast, at ordlyden af sidste punktum i 138. betragtning til det forslag til afgørelse, som blev sendt til det rådgivende udvalg, hvilket forslag var identisk med den anfægtede afgørelse, gjorde det muligt at forstå det væsentlige indhold af grunden vedrørende aftalerne mellem Polen og Rusland, dvs. at Kommissionen nærede tvivl om, hvorvidt Gazprom kunne tilregnes Yamal-klagepunkterne. Desuden kunne repræsentanterne for medlemsstaterne ved høringen af nævnte udvalg eventuelt have givet udtryk for forbehold til grundene til at fratage disse klagepunkter og navnlig adspurgt Kommissionen, hvorledes den i dette sidste punktum fastsatte grund skulle forstås eller om grundens manglende indhold. Det rådgivende udvalg er dermed ikke blevet vildledt på væsentlige punkter på grund af unøjagtigheder eller udeladelser (jf. i denne retning dom af 10.7.1991, RTE

mod Kommissionen, T-69/89, EU:T:1991:39, præmis 21-23, af 15.3.2000, Cimenteries CBR m.fl. mod Kommissionen, T-25/95, T-26/95, T-30/95 – T-32/95, T-34/95 – T-39/95, T-42/95 – T-46/95, T-48/95, T-50/95 – T-65/95, T-68/95 – T-71/95, T-87/95, T-88/95, T-103/95 og T-104/95, EU:T:2000:77, præmis 742, og af 12.12.2018, Servier m.fl. mod Kommissionen, T-691/14, under appel, EU:T:2018:922, præmis 148 og 149 og den deri nævnte retspraksis).

- 467 Eftersom frafaldet af Yamal-klagepunkterne, således som det fremgår af undersøgelsen af det første anbringende, ligeledes er støttet på grunden vedrørende afgørelsen om godkendelse, hvilken grund i sig selv er tilstrækkelig til at begrunde frafaldet og er tilstrækkeligt begrundet, kan den påberåbte tilsidesættelse under alle omstændigheder ikke tiltrædes, eftersom den angivelige begrundelsesmangel med hensyn til grunden vedrørende aftalerne mellem Polen og Rusland ikke påvirkede resultatet af høringen.
- 468 Hvad angår argumentet om, at Kommissionen vildledte de interesserede parter inden for rammerne af markedstesten, henhører denne angivelige uregelmæssighed i det foreliggende tilfælde ikke under en tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter, navnlig fordi denne undersøgelse ikke er udtrykkeligt foreskrevet i traktaterne og vedrører tredjeparter, og ikke den virksomhed, der er berørt af en konkurrencesag.
- 469 Det skal i øvrigt bemærkes, at Kommissionen i henhold til artikel 27, stk. 4, i forordning nr. 1/2003 kun skal offentliggøre et kort resumé af sagen og hovedindholdet af de afgivne tilsagn eller den foreslåede fremgangsmåde. I det foreliggende tilfælde har Kommissionen overholdt forpligtelsen ved i EU-Tidende at offentliggøre den meddelelse, der er nævnt i præmis 10 ovenfor, som udløste markedstesten. Det fremgår desuden af den dokumentation, der er offentliggjort på Kommissionens internetside om denne undersøgelse, og specifikt af det faktablad vedrørende Polen, som sagsøgeren har påberåbt sig, at Kommissionen omtalte frafaldet af Yamal-klagepunkterne, hvilket allerede kunne udledes af den manglende omtale af disse i meddelelsen offentliggjort i EU-Tidende. Heri præciserede Kommissionen ligeledes, at dette frafald skyldtes, at konkurrencesagen ikke kunne medføre en udvikling i situationen som følge af indvirkningen af aftalerne mellem Polen og Rusland.
- 470 Det følger af det ovenstående, at ingen af de uregelmæssigheder, som sagsøgeren og Republikken Polen har påberåbt sig, er begrundede.

### *3. Tilsidesættelsen af forskellige proceduremæssige rettigheder, dvs. væsentlige formforskrifter, i forbindelse med behandlingen af klagen*

- 471 Sagsøgeren har, støttet af Republikken Polen, gjort gældende, at Kommissionen i forbindelse med behandlingen af klagen tilsidesatte visse proceduremæssige rettigheder, som selskabet havde i sin egenskab af klager. Overholdelsen af visse af disse rettigheder udgør en væsentlig formforskrift, som Kommissionen var bundet af. Sagsøgeren og Republikken Polen har i denne henseende i det væsentlige påberåbt sig fire tilsidesættelser.
- 472 Kommissionen har bestridt at have begået disse tilsidesættelser. Kommissionen har endvidere gjort gældende, at sagsøgeren kan påberåbe sig ethvert klagepunkt vedrørende overholdelsen af sine proceduremæssige rettigheder i forbindelse med det søgsmål, der er anlagt til prøvelse af afgørelsen om afvisning af klagen, i sag T-399/19.

*a) Den angiveligt ulovlige indledning af en særskilt procedure med henblik på at undersøge klagen (den første tilsidesættelse)*

- 473 Sagsøgeren har gjort gældende, at der ulovligt blev indledt en særskilt procedure (sag AT.40497) med henblik på at undersøge klagen for at hindre selskabet i at deltage som klager i sag AT.39816, hvorved dets rettigheder blev »overført« til en parallel procedure. Denne fremgangsmåde er i strid med indholdet af klagen, for så vidt som dette henviste til sag AT.39816, med det væsentlige indhold af de pågældende handlinger, navnlig henset til den betydelige overlapning mellem de fleste argumenter i klagen og Kommissionens betæneligheder, samt med denne institutions administrative praksis.
- 474 Oprindeligt skabte Kommissionens skrivelser af 29. og 31. marts 2017 en berettiget forventning om sagsøgerens deltagelse i sag AT.39816 som følge af angivelsen af, at Kommissionen antog klagen til undersøgelse, og som følge af opfordringen til at deltage i markedstesten, således som det foreskrives i punkt 129 i meddelelsen om bedste praksis med hensyn til en klager. På trods af omtalen i 183. betragtning til den anfægtede afgørelse, hvorefter »Kommissionen ligeledes har foretaget en omhyggelig analyse af alle de argumenter, [...] der er fremsat i klagen [...] samt i bemærkningerne [...] til skrivelsen [om hensigten om afvisning]«, havde Kommissionen desuden ikke til hensigt faktisk at undersøge klagen og tage hensyn til denne i sag AT.39816.
- 475 Kommissionen har gjort gældende, at der ikke er grundlag for at gøre den angivelige tilsidesættelse gældende.
- 476 Retten bemærker i denne henseende, at det følger af fast retspraksis, at Kommissionen, som ifølge artikel 105, stk. 1, TEUF har til opgave at påse anvendelsen af artikel 101 TEUF og 102 TEUF, skal fastlægge og gennemføre Unionens konkurrencepolitik og med henblik herpå er tillagt en skønsbeføjelse ved behandlingen af klager. Med henblik på at kunne udføre denne opgave effektivt er den således berettiget til at prioritere de klager, den modtager, forskelligt (jf. dom af 16.5.2017, *Agria Polska m.fl. mod Kommissionen*, T-480/15, EU:T:2017:339, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis). I samme forbindelse skal Kommissionen indrømmes en skønsbeføjelse med hensyn til, hvordan den vil tilrettelægge behandlingen af en klage, for så vidt som den overholder de relevante bestemmelser i forordning nr. 773/2004 og navnlig de rettigheder, som klagerne er tillagt i denne egenskab.
- 477 I det foreliggende tilfælde er der enighed mellem parterne om, at klagen indeholder argumenter, som i vid udstrækning svarer til de konkurrencemæssige betæneligheder, der var genstand for Kommissionens undersøgelse i sag AT.39816 og var blevet fremlagt i klagepunktsmeddelelsen. På denne baggrund er det ikke udelukket, at det var ønskeligt at behandle de nævnte argumenter inden for den samme procedure, med forbehold for muligheden for at udskille de øvrige argumenter, som ikke svarede til de nævnte betæneligheder.
- 478 Når dette er sagt, er denne omstændighed ikke tilstrækkelig til at rejse tvivl om de legitime grunde, som Kommissionen anførte om procesøkonomiske hensyn og dens ønske om ikke at forsinke oplysningen af en sag, der befandt sig på et fremskredent trin, ved at udvide sagens genstand, hvorfor det skal fastslås, at det i det foreliggende tilfælde ikke i sig selv var ulovligt at indlede en særskilt procedure med henblik på at behandle klagen.
- 479 Argumentet om en angiveligt ulovlig indledning af en sag skal dermed forkastes.

*b) Tilsidesættelsen af artikel 5, stk. 1, og artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 773/2004 (den anden og den tredje tilsidesættelse)*

- 480 For det første har sagsøgeren foreholdt Kommissionen, at den aldrig tog stilling til selskabets berettigede interesse i at deltage i sag AT.39816. I den anfægtede afgørelse tog denne institution i strid med artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 1/2003, sammenholdt med artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 773/2004, nærmere bestemt ikke stilling til sagsøgerens berettigede interesse i at deltage som klager i nævnte procedure, selv om det i skrivelsen om hensigten om afvisning, som var blevet sendt nogle måneder tidligere, blev præciseret, at Kommissionen endnu ikke havde taget stilling til spørgsmålet. Der er ingen tvivl om denne interesse, navnlig eftersom sagsøgeren var offer for Gazproms praksis, og Kommissionens tjenestegrene havde foretaget en kontrolundersøgelse i selskabets lokaler.
- 481 For det andet har sagsøgeren gjort gældende, at der er sket en tilsidesættelse af artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 773/2004, som giver selskabet ret til i sin egenskab af klager at modtage klagepunktsmeddelelsen og fremsætte bemærkninger hertil, hvilket det anmodede om flere gange under den administrative procedure. Kommissionen nægtede nemlig udøvelsen af denne ret, eftersom klagen var indgivet for sent, selv om en klager i henhold til retspraksis har nævnte rettighed, indtil det rådgivende udvalg høres. Dette spørgsmål om tilsidesættelsen af selskabets rettigheder i medfør af artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 773/2004 vedrører bestemt den anfægtede afgørelse, der blev vedtaget efter afslutningen af sag AT.39816, eftersom selskabet herved blev hindret i at fremsætte sine bemærkninger til Gazproms forslag til tilsagn efter forinden at have fået kendskab til de indhentede oplysninger som led i undersøgelsen, hvilket uretmæssigt begrænsede dets mulighed for at anfægte, at disse tilsagn var hensigtsmæssige.
- 482 Kommissionen har således med urette anført, at den overholdt artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 773/2004 under henvisning til, at den fremsendte klagepunktsmeddelelsen som bilag til skrivelsen om hensigten om afvisning, eftersom denne fremsendelse af forskellige grunde ikke udgør en lovlig gennemførelse af denne bestemmelse. For det første var den ikke-fortrolige version, der blev fremsendt ved denne lejlighed, ufuldstændig, for det andet skulle fremsendelsen af klagepunktsmeddelelsen og undersøgelsen af bemærkningerne hertil have været foretaget inden afsendelsen af skrivelsen om hensigten om afvisning, for det tredje indebar denne fremsendelse, som fandt sted 11 måneder senere og som led i sag AT.40497 ved afsendelsen af skrivelsen om hensigten om afvisning, et afslag på at undersøge klagen inden for rammerne af sag AT.39816 og hindrede sagsøgeren i at fremkomme med yderligere bemærkninger som led i markedstesten, for det fjerde tilsigtede bemærkningerne til skrivelsen om hensigten om afvisning at kommentere grundene til den påtænkte afvisning af klagen, og ikke klagepunktsmeddelelsen, og for det femte har Kommissionen i sine processkrifter, der er indleveret i forbindelse med søgsmålet i sag T-399/19, anført, at klagepunktsmeddelelsen ikke dannede grundlag for den foreløbige vurdering i skrivelsen om hensigten om afvisning, hvilket betyder, at Kommissionen anså sagsøgerens bemærkninger til denne skrivelse for uden betydning, for så vidt som de vedrørte klagepunktsmeddelelsen, selv inden for rammerne af sag AT.40497.
- 483 Kommissionen har gjort gældende, at de angivelige tilsidesættelser er ugrundede.
- 484 I henhold til artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 773/2004 skal fysiske og juridiske personer godtgøre at have en berettiget interesse for at være klageberettigede i henhold til artikel 7 i forordning nr. 1/2003. Det fremgår af samme forordnings artikel 6, stk. 1, at når Kommissionen fremsender

en meddelelse af klagepunkter vedrørende forhold, over hvilke den har modtaget en klage, skal den sende klageren en kopi af den ikke-fortrolige version af klagepunktsmeddelelsen og fastsætte en frist for klagerens fremsættelse af skriftlige bemærkninger.

- 485 I det foreliggende tilfælde skal det fastslås, at sagsøgeren opfyldte betingelserne for at have de rettigheder, der er omhandlet i artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 773/2004. Kommissionen har nemlig anerkendt, at sagsøgeren, som var berørt af Gazproms angivelige praksis, havde en berettiget interesse i at indgive klagen, og den har anført, at den tog stiltiende stilling til denne interesse, eftersom afgørelsen i sag AT.40497 afviste klagen på realiteten. Det skal endvidere fastslås, at proceduren i sag AT.39816 vedrører »forhold, over hvilke« Kommissionen har modtaget en klage, idet der, således som det er bemærket i præmis 477 ovenfor, er enighed mellem parterne om, at visse udsagn i denne klage i vid udstrækning svarer til klagepunkterne i klagepunktsmeddelelsen.
- 486 Selv om det er korrekt, at sagsøgeren indgav klagen på et fremskredent trin af proceduren i sag AT.39816, uanset at selskabet, der havde været involveret i denne procedure ved flere lejligheder (jf. præmis 4 ovenfor), på dette trin havde haft kendskab til proceduren i flere år, rejser denne omstændighed endvidere ikke tvivl om, hvorvidt denne part havde rettighederne i henhold til artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 773/2004. Retten til at modtage en ikke-fortrolig version af klagepunktsmeddelelsen kan nemlig udøves, mens proceduren verserer, dvs. så længe Det Rådgivende Udvalg for Kartel- og Monopolspørgsmål ikke har afgivet sin udtalelse om Kommissionens forslag til afgørelse, eftersom nævnte bestemmelse ikke fastsætter en specifik frist for en klager, der begrunder en berettiget interesse, til at udøve de rettigheder, der er fastsat i denne bestemmelse (jf. i denne retning dom af 7.6.2006, Österreichische Postsparkasse und Bank für Arbeit und Wirtschaft mod Kommissionen, T-213/01 og T-214/01, EU:T:2006:151, præmis 148 og 149 og den deri nævnte retspraksis).
- 487 Selv om Kommissionen uden at begå en fejl kunne indlede en særskilt procedure for at behandle klagen, således som der er redegjort for i præmis 477 og 478 ovenfor, står det således fast, at denne fremgangsmåde ikke kan fratage sagsøgeren, inden for rammerne af sag AT.39816, de rettigheder, der er nævnt i artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 773/2004.
- 488 Det skal fastslås, at Kommissionen i forbindelse med den parallelle afvikling af procedurerne AT.39816 og AT.40497 bevarede en tvetydighed med hensyn til sagsøgerens deltagelse og til selskabets ret til at modtage en kopi af klagepunktsmeddelelsen og fremsætte bemærkninger til dette dokument i sag AT.39816.
- 489 Efter indgivelsen af klagen den 9. marts 2017 meddelte Kommissionen sagsøgeren, at den antog klagen, og opfordrede ved skrivelse af 29. marts 2017 selskabet til at deltage i den markedstest, som var blevet indledt den 16. marts samme år i sag AT.39816, hvorefter den den 31. marts 2017 meddelte selskabet, at klagen var registreret i en særskilt procedure, nemlig sag AT.40497. Efter at sagsøgeren flere gange havde anmodet Kommissionen om at få en ikke-fortrolig version af klagepunktsmeddelelsen, svarede denne institution ved skrivelser af 28. april og 24. august 2017 og anførte dels, at dens vurdering i denne henseende var på vej, og at den ville kontakte sagsøgeren, når vurderingen forelå, dels noterede den blot gentagelsen af denne anmodning, idet den samtidig anførte, at klagen var blevet indgivet på et »fremskredent trin« i sag AT.39816.
- 490 Herefter meddelte Kommissionen ved skrivelsen om hensigten om afvisning af 23. januar 2018, som blev sendt inden for rammerne af sag AT.40497, en ikke-fortrolig version af klagepunktsmeddelelsen, samtidig med, at den fremhævede, at den » [lod] spørgsmålet om,

hvorvidt den sene indgivelse af klagen [...] påvirkede kvalificeringen af [sagsøgerens] berettigede interesser eller dennes ret til at deltage i proceduren i sag AT.39816 [stå åbent]«. Endelig besvarede Kommissionen først ved skrivelse af 25. september 2018, efter vedtagelsen af den anfægtede afgørelse den 24. maj 2018, de indsigelser, som sagsøgeren havde fremsat i sit svar på skrivelsen om hensigten om afvisning, om, at den ikke-fortrolige version af klagepunktsmeddelelsen ikke ufuldstændig.

- 491 På denne baggrund kunne sagsøgeren nære tvivl om, hvorvidt de bemærkninger, der var fremsat i svaret på skrivelsen om hensigten om afvisning, ville blive taget i betragtning i medfør af artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 773/2004 inden for rammerne af sag AT.39816. Det skal navnlig bemærkes, at Kommissionen i det væsentlige afviste at tage stilling til sagsøgerens egenskab af klager i sag AT.39816, at fremsendelsen af klagepunktsmeddelelsen udtrykkeligt skete i forbindelse med en skrivelse vedrørende sag AT.40497, og ikke sag AT.39816, og at klagepunktsmeddelelsen blev fremsendt som et af de dokumenter, der lå til grund for Kommissionens foreløbige vurdering om, at klagen skulle afvises, i henhold til artikel 7, stk. 1, og artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 773/2004, og ikke med henblik på at indhente sagsøgerens skriftlige bemærkninger til klagepunktsmeddelelsen i henhold til denne forordnings artikel 6, stk. 1.
- 492 Disse omstændigheder har imidlertid ikke kunnet påvirke sagsøgerens faktiske udøvelse af rettighederne i medfør af artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 773/2004.
- 493 Det skal nemlig bemærkes, at selv om fremsendelsen af klagepunktsmeddelelsen formelt skete i henhold til artikel 7, stk. 1, og artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 773/2004, kunne sagsøgeren faktisk råde over en ikke-fortrolig version af denne klagepunktsmeddelelse og kunne som led i sit svar på skrivelsen om hensigten om afvisning fremsætte skriftlige bemærkninger til navnlig indholdet af denne version af klagepunktsmeddelelsen inden vedtagelsen af den anfægtede afgørelse i denne sag. Det skal endvidere erindres, at sagsøgeren, samtidig med at selskabet har anfægtet, at bemærkningerne fremsat i dette svar kan anses for at være skriftlige bemærkninger som omhandlet i artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 773/2004, i dette svars punkt 3 alligevel anførte, at bemærkningerne indeholdt en grundig, fornyet vurdering af de bemærkninger, der tidligere var indleveret i forbindelse med markedstesten og klagen, for at give Kommissionen mulighed for at afslutte undersøgelsen på konkurrenceområdet vedrørende Gazprom med en afgørelse, som forbedrer konkurrencesituationen på markederne i de berørte lande i Central- og Østeuropa.
- 494 Kommissionen fik desuden kendskab til disse bemærkninger inden for rammerne af proceduren i sag AT.39816 og tog hensyn hertil som led i denne sag, således som det fremgår af henvisningerne i og 17. og 183. betragtning til den anfægtede afgørelse.
- 495 Sidstnævnte konstatering drages ikke i tvivl af sagsøgerens argumenter om, at Kommissionen ikke tog reelt hensyn til bemærkningerne i svaret på skrivelsen om hensigten om afvisning, eftersom den accepterede Gazproms tilsagn blot ni arbejdsdage efter modtagelsen af dette svar, og eftersom høringskonsulentens endelige rapport i sag AT.39816 ikke omtalte klagen. For det første er argumentet om ni arbejdsdage, således som det er fastslået i præmis 451 ovenfor, støttet på en urigtig sidestilling af datoen for modtagelsen af de endelige tilsagn med den senere dato for Kommissionens accept af disse. For det andet er den manglende omtale af klagen i nævnte rapport ikke tilstrækkelig til at underbygge formodningen om, at Kommissionen ikke havde undersøgt dette svar omhyggeligt, for så vidt som denne rapport gyldigt er centreret om overholdelsen af Gazproms proceduremæssige rettigheder.

496 Sagsøgerens kritik om, at selskabet skulle have modtaget en ikke-fortrolig version af klagepunktsmeddelelsen inden udløbet af fristen for som led i markedstesten at fremsætte bemærkninger, der er forskellige fra dets svar på skrivelsen om hensigten om afvisning, skal forkastes. Det fremgår nemlig hverken af artikel 27, stk. 4, i forordning nr. 1/2003 eller af artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 773/2004, at sagsøgeren havde ret til at modtage en kopi af en ikke-fortrolig version af klagepunktsmeddelelsen i rimelig tid, således at selskabet kunne tage hensyn hertil i de bemærkninger, som det kunne fremsætte inden for rammerne af denne test. Der skal endvidere tages hensyn til den omstændighed, at sagsøgeren indleverede klagen blot nogle dage inden iværksættelsen af nævnte test, og til den tid, der er nødvendig til at udarbejde en ikke-fortrolig version af klagepunktsmeddelelsen.

497 For så vidt som sagsøgeren har anfægtet, at den ikke-fortrolige version af klagepunktsmeddelelsen var ufuldstændig, skal det endelig bemærkes, således som det er anført i præmis 50 ovenfor, at Retten har givet sagsøgerens repræsentanter kendskab til denne meddelelses fortrolige version, efter at de havde underskrevet fortrolighedserklæringer. Derefter har disse repræsentanter fremsat deres bemærkninger til den fortrolige version af klagepunktsmeddelelsen, hvori de har identificeret visse relevante forhold i denne version og præciseret, hvorledes disse forhold efter deres opfattelse kunne benyttes til at styrke, udvikle eller bekræfte de udsagn, som sagsøgeren er fremkommet med under såvel den administrative procedure som denne sag for Retten.

498 Det fremgår imidlertid af bemærkningerne til den fortrolige version af klagepunktsmeddelelsen, at selv om sagsøgeren kunne have været bedre oplyst om den adfærd, som foreholdtes Gazprom, rådede selskabet over de væsentlige relevante oplysninger og havde navnlig allerede kendskab til indholdet af den omhandlede konkurrencebegrænsende praksis. Dermed skal det ligeledes i denne henseende fastslås, at sagsøgerens effektive udøvelse af sine rettigheder i medfør af artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 773/2004 ikke blev påvirket.

499 Henset til det ovenstående skal argumentet om en tilsidesættelse af artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 773/2004 forkastes.

*c) Tilsidesættelsen af de proceduremæssige rettigheder, der er knyttet til egenskaben af klager (den fjerde tilsidesættelse)*

500 Sagsøgeren har gjort gældende, at der er sket en tilsidesættelse af artikel 7, stk. 1, og artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 773/2004, eftersom der i forbindelse med skrivelsen om hensigten om afvisning blev meddelt utilstrækkelige oplysninger vedrørende anvendelsen af undtagelsen for en statslig foranstaltning i denne sag og vedrørende de dokumenter, som Kommissionen lagde til grund for sin afvisning af klagen. Desuden modtog sagsøgeren aldrig en kopi af Gazproms svar på klagepunktsmeddelelsen, selv om dette svar i modsætning til, hvad Kommissionen har ladet forstå under proceduren, havde indvirkning på afgørelsen om afvisning af klagen. Den manglende overholdelse af disse bestemmelser i forbindelse med de to procedurer (AT.39816 og AT.40497) udgør en tilsidesættelse af en væsentlig formforskrift, som nødvendigvis må føre til en annullation af den afgørelse, der blev vedtaget i hver af procedurerne, eftersom en berigtigelse af uregelmæssigheden i en af sagerne ikke har betydning for den uregelmæssighed, der blev begået i den anden sag.

501 Kommissionen har gjort gældende, at der ikke er grundlag for at gøre den angivelige tilsidesættelse er gældende.



- 502 I denne henseende vedrører artikel 7 og 8 i forordning nr. 773/2004 reglerne for afvisning af en klage. Klagen blev afvist ved den afgørelse, der blev vedtaget ved afslutningen af proceduren i sag AT.40497, og ikke afslutningen af proceduren i sag AT.39816. Følgelig er spørgsmålet om overholdelsen af de rettigheder, der er fastsat i de nævnte bestemmelser, uløseligt forbundet med sag AT.40497, og den eventuelle tilsidesættelse af disse rettigheder kan ikke rejse tvivl om lovligheden af den anfægtede afgørelse.
- 503 Argumenterne om en tilsidesættelse af artikel 7 og 8 i forordning nr. 773/2004 er således uvirksomme inden for rammerne af nærværende søgsmål og skal forkastes.

#### *4. Magtfordrejning*

- 504 Sagsøgeren har gjort gældende, at de forhold, som selskabet har fremført, de uregelmæssigheder, der blev begået i forbindelse med behandlingen af Yamal-klagepunkterne, og tilsidesættelsen af dets proceduremæssige rettigheder som klager godtgør magtfordrejning, for så vidt som Kommissionen vedtog den anfægtede afgørelse i henhold til artikel 9 i forordning nr. 1/2003 med et andet formål end det i denne artikel fastsatte.
- 505 Kommissionen har gjort gældende, at de forhold, som sagsøgeren og Republikken Polen har fremført, ikke godtgør magtfordrejning og i virkeligheden i vid udstrækning ikke har forbindelse med genstanden for et anbringende om en sådan magtfordrejning.
- 506 Det skal i denne henseende bemærkes, at en retsakt ifølge retspraksis kun er behæftet med magtfordrejning, såfremt det på grundlag af objektive, relevante og samstemmende indicier fremgår, at den må antages at være truffet udelukkende eller dog i det mindste overvejende for at forfølge andre formål end dem, der er angivet, eller for at omgå en fremgangsmåde, der særligt er fastsat ved traktaten for at imødegå konkret foreliggende omstændigheder (dom af 25.1.2007, Dalmine mod Kommissionen, C-407/04 P, EU:C:2007:53, præmis 99, og af 9.12.2020, Groupe Canal + mod Kommissionen, C-132/19 P, EU:C:2020:1007, præmis 31).
- 507 I første række skal det i det foreliggende tilfælde fastslås, at sagsøgeren ikke klart har gjort rede for genstanden for den magtfordrejning, som selskabet har gjort gældende. På samme måde har sagsøgeren og Republikken Polen ved at påberåbe sig de faktiske forhold, uregelmæssigheder og tilsidesættelser af proceduremæssige rettigheder, som er blevet behandlet i de ovenstående betragtninger, samt ved at gøre gældende, at disse forhold viser, at der »ikke er vilje til at gennemføre Unionens interesser«, samlet spredte elementer uden at identificere, hvilket egentligt, og angiveligt skjult, formål, Kommissionen forfulgte, eller hvilken procedure den omgik.
- 508 For så vidt som sagsøgeren har gjort gældende, at Kommissionen i stedet for at afslutte sag AT.39816 ved at gøre de endelige tilsagn bindende skulle have fortsat sin undersøgelse og vedtaget en afgørelse i henhold til artikel 7 i forordning nr. 1/2003, skal det erindres, at selskabet i øvrigt ikke har fremsat argumenter i denne retning, og at Kommissionen desuden har en vid skønsmargen med henblik på at gøre et forslag til tilsagn bindende eller afvise dette (jf. i denne retning Alrosa-dommen, præmis 94), for så vidt som det følger af 13. betragtning til nævnte forordning, at afgørelser om tilsagn ikke er på sin plads i tilfælde, hvor Kommissionen agter at pålægge en bøde.
- 509 I anden række fremgår det under alle omstændigheder af betragtningerne vedrørende det sjette anbringende ovenfor, for det første, at ingen af de faktiske forhold, der er gjort gældende vedrørende afviklingen af proceduren i sag AT.39816, har en usædvanlig eller særlig karakter, som

bevirker, at de må anses for et potentielt indicium for magtfordrejning (jf. præmis 444-451 ovenfor), for det andet, at de angivelige uregelmæssigheder, som behandlingen af Yamal-klagepunkterne var behæftet med, ikke er godtgjort (jf. præmis 444 og 452-470 ovenfor), og, for det tredje, at indledningen af proceduren i sag AT.40497 ikke som sådan var ulovlig, for så vidt som de tilsidesættelser af de proceduremæssige rettigheder, som skulle være begået inden for rammerne af denne procedure, enten har vist sig at være ugrundede eller ikke at angå den anfægtede afgørelse (jf. præmis 473-503 ovenfor).

- 510 Det følger således af konstateringerne i den foregående præmis, at selv hvis det antages, at genstanden for den angivelige magtfordrejning kan fastlægges, er de forhold, som sagsøgeren og Republikken Polen har fremført, selv samlet set, ikke tilstrækkelige til at godtgøre en sådan magtfordrejning. Som det allerede i det væsentlige er fastslået i præmis 58-64 ovenfor, er disse forhold således ligeledes utilstrækkelige til at begrunde, at den angiveligt relevante »sammenhæng«, som udgøres af alle sagsakterne i sagerne AT.39816 og AT.40497, undersøges, og Retten finder det på samme måde uhensigtsmæssigt at træffe de foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse, som ønskes af sagsøgeren.
- 511 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det sjette anbringende forkastes som ugrundet. Dermed skal Kommissionen frifindes, uden at det er fornødent at tage stilling til formaliteten, navnlig, således som det er anført i præmis 53 ovenfor, med hensyn til den formalitetsindsigelse, som Kommissionen har fremsat i retsmødet (jf. i denne retning dom af 26.2.2002, Rådet mod Boehringer, C-23/00 P, EU:C:2002:118, præmis 51 og 52).

### Sagsomkostninger

- 512 Ifølge procesreglementets artikel 134, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da sagsøgeren har tabt sagen, bør det pålægges dette selskab at bære sine egne omkostninger og at betale Kommissionens og Gazproms omkostninger i overensstemmelse med de sidstnævntes påstand herom.
- 513 I henhold til samme procesreglements artikel 138, stk. 1 og 3, bærer de medlemsstater, der er indtrådt i en sag, deres egne omkostninger ligesom enhver anden intervenient end en medlemsstat eller EU-institution, hvis Retten bestemmer dette. Republikken Litauen, Republikken Polen og Overgas bærer hver deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Ottende Udvidede Afdeling):

- 1) Europa-Kommissionen frifindes.**
- 2) Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo S.A. bærer sine egne omkostninger og betaler de af Kommissionen, Gazprom PJSC og Gazprom export LLC afholdte omkostninger.**
- 3) Republikken Litauen, Republikken Polen og Overgas Inc. bærer hver deres egne omkostninger.**

Van der Woude

Svenningsen

Barents

Mac Eochaidh

Pynnä

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 2. februar 2022.

Underskrifter

## Indhold

I.	Sagens baggrund og udviklingen efter anlæggelsen af søgsmålet . . . . .	2
A.	Om den administrative procedure, der gav anledning til den anfægtede afgørelse . . . . .	3
B.	Om den anfægtede afgørelse . . . . .	4
1.	Den foreløbige vurdering af den omhandlede praksis . . . . .	5
2.	Indholdet af de endelige tilsagn . . . . .	5
3.	Vurderingen af gennemførelsen af de endelige tilsagn . . . . .	6
C.	Om klagen . . . . .	7
II.	Retsforhandlinger og parternes påstande . . . . .	8
III.	Retlige bemærkninger . . . . .	10
A.	Om anmodningerne om foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse . . . . .	11
B.	Om det første anbringende vedrørende en tilsidesættelse af artikel 9 i forordning nr. 1/2003, sammenholdt med artikel 102 TEUF, og af proportionalitetsprincippet, for så vidt som Kommissionen anlagde et åbenbart urigtigt skøn ved at fastslå, at Yamal-klagepunkterne havde vist sig at være ugrundede, og ved at acceptere tilsagn, som på ingen måde imødegår disse klagepunkter . . . . .	12
1.	Det første anbringendes første led om Kommissionens fejl med hensyn til frafaldet af Yamal-klagepunkterne og fraværet af tilsagn, der imødegår dette klagepunkt . . . . .	12
a)	Klagepunktet om Kommissionens pligt til at begrunde fraværet af tilsagn til imødegåelse af Yamal-klagepunkterne . . . . .	13
b)	Klagepunkterne om, at de to grunde i 138. betragtning til den anfægtede afgørelse var ugrundede . . . . .	16
2.	Det første anbringendes andet led om en tilsidesættelse af princippet om god forvaltningsskik, gennemsigtighedsprincippet og princippet om loyalt samarbejde . . . . .	21
a)	Spørgsmålet, om princippet om god forvaltningsskik og gennemsigtighedsprincippet er blevet tilsidesat . . . . .	21
b)	Tilsidesættelse af princippet om loyalt samarbejde . . . . .	23
C.	Om det andet anbringende vedrørende en tilsidesættelse af artikel 9 i forordning nr. 1/2003, sammenholdt med artikel 102 TEUF, og af proportionalitetsprincippet, idet Kommissionen accepterede de endelige tilsagn, selv om de ikke på hensigtsmæssig vis imødegik klagepunkterne vedrørende prispolitikken . . . . .	26

1. Det andet anbringendes første led om en fejl i genstanden for tilsagnene vedrørende prispolitikken, for så vidt som disse tilsagn ikke imødegik det egentlige indhold af klagepunkterne vedrørende prispolitikken . . . . .	26
2. Det andet anbringendes andet led om, at den nye procedure for prisrevision ikke var effektiv . . . . .	29
a) Tilsagnenes manglende effektivitet, henset til Gazproms blokerende praksis (det første klagepunkt) . . . . .	29
b) Den manglende mulighed for, at tilsagnene i rimelig tid kan imødegå de konkurrencemæssige betænkeligheder (det andet klagepunkt) . . . . .	33
c) Den manglende hensyntagen til omkostningerne ved voldgiftssagerne (det tredje klagepunkt) . . . . .	36
d) Den upassende karakter af begrænsningen af aftalernes varighed (det fjerde klagepunkt) . . . . .	36
3. Det andet anbringendes tredje led om fejl i formuleringen af prisvejledningen . . . . .	38
a) Den manglende hierarkiske opdeling af kriterierne i prisvejledningen og denne vejlednings uklare karakter (det første klagepunkt) . . . . .	38
b) Den upassende karakter af kriteriet vedrørende prisniveauet på gashandelsplatformene (det andet klagepunkt) . . . . .	42
c) Den upassende karakter af de gennemsnitlige importpriser i Tyskland, Frankrig og Italien (det tredje klagepunkt) . . . . .	43
d) Kendetegnene ved den gas, der leveres inden for rammerne af en given aftale (det fjerde klagepunkt) . . . . .	44
e) De elementer, der ikke er anført i prisvejledningen (det femte klagepunkt) . . . . .	45
4. Det andet anbringendes fjerde led om retlige fejl og åbenbart urigtige skøn med hensyn til forholdet mellem EU-retten og voldgiftssager . . . . .	46
a) Anvendelse af den materielle EU-ret i voldgiftssager (det første klagepunkt) . . . . .	46
b) Kommissionens mulighed for at intervenere som amicus curiae (det andet klagepunkt) . . . . .	48
D. Om det tredje anbringende vedrørende en tilsidesættelse af artikel 9 i forordning nr. 1/2003, sammenholdt med artikel 102 TEUF, og af proportionalitetsprincippet, idet Kommissionen accepterede de endelige tilsagn, selv om de ikke på hensigtsmæssig vis imødegik klagepunkterne vedrørende de territoriale begrænsninger . . . . .	49
1. Det tredje anbringendes første led om, at tilsagnene vedrørende de territoriale begrænsninger samlet set er uhensigtsmæssige . . . . .	49
2. Det tredje anbringendes andet led om, at tilsagnene vedrørende forsyningspunkterne er uhensigtsmæssige . . . . .	52

a)	Utilstrækkeligheden af de pågældende forsyningspunkter (det første klagepunkt) . . . . .	53
b)	Den uhensigtsmæssige karakter af servicegebyrerne (det andet klagepunkt) . . . . .	55
c)	Den upassende begrænsning af aftalernes varighed (det tredje klagepunkt) . . . . .	59
d)	Den upassende betingelse om en minimumsmængde af gas (det fjerde klagepunkt) . . . . .	59
e)	Den utilstrækkelige hensyntagen til markedet i Bulgarien (det femte klagepunkt) . . . . .	60
f)	Den manglende hensyntagen til den sandsynlige og forudsigelige udvikling af Gazproms transitpolitik (det sjette klagepunkt) . . . . .	62
3.	Det tredje anbringendes tredje led om, at tilsagnene vedrørende det bulgarske gasnet er uhensigtsmæssige . . . . .	63
E.	Om det fjerde anbringende vedrørende en tilsidesættelse af artikel 194, stk. 1, TEUF, sammenholdt med artikel 7 TEUF, for så vidt som den anfægtede afgørelse er i strid med formålet med Unionens energipolitik, henset til denne afgørelses negative indvirkning på det europæiske marked for gasforsyning . . . . .	66
F.	Om det femte anbringende vedrørende en tilsidesættelse af artikel 18, stk. 1, TEUF og af ligebehandlingsprincippet, for så vidt som Kommissionen behandlede Gazproms kunder, der drev virksomhed i medlemsstaterne i Vesteuropa, og de kunder, der drev virksomhed i de berørte lande i Central- og Østeuropa, forskelligt . . . . .	69
G.	Om det sjette anbringende vedrørende magtfordrejning og en tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter, for så vidt som Kommissionen med den anfægtede afgørelse tilsidesatte formålet med artikel 9 i forordning nr. 1/2003 og overskred grænserne for sine beføjelser ved afviklingen af den administrative procedure . . . . .	71
1.	De faktiske forhold, der kendetegnede afviklingen af proceduren i sag AT.39816 . . . . .	71
2.	Uregelmæssighederne i forbindelse med behandlingen af Yamal-klagepunkterne . . . . .	72
3.	Tilsidesættelsen af forskellige proceduremæssige rettigheder, dvs. væsentlige formforskrifter, i forbindelse med behandlingen af klagen . . . . .	75
a)	Den angiveligt ulovlige indledning af en særskilt procedure med henblik på at undersøge klagen (den første tilsidesættelse) . . . . .	76
b)	Tilsidesættelsen af artikel 5, stk. 1, og artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 773/2004 (den anden og den tredje tilsidesættelse) . . . . .	77
c)	Tilsidesættelsen af de proceduremæssige rettigheder, der er knyttet til egenskaben af klager (den fjerde tilsidesættelse) . . . . .	80
4.	Magtfordrejning . . . . .	81
	Sagsomkostninger . . . . .	82