



Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (treće vijeće)

30. studenoga 2022.*

„Državne potpore – Nuklearna industrija – Potpora koju Mađarska planira dodijeliti za izgradnju dvaju novih nuklearnih reaktora na lokaciji Paks – Odluka kojom se potpora proglašava spojivom s unutarnjim tržištem pod uvjetom ispunjenja određenih obveza – Članak 107. stavak 3. točka (c) UFEU-a – Usklađenost potpore s pravom Unije koje se ne odnosi na državne potpore – Neodvojiva povezanost – Promicanje nuklearne energije – Članak 192. prvi stavak Ugovora o Euratomu – Načela zaštite okoliša, onečišćivač plaća, opreznosti i održivosti – Određivanje predmetne gospodarske djelatnosti – Nefunkcioniranje tržišta – Narušavanje tržišnog natjecanja – Proporcionalnost potpore – Potreba za državnom intervencijom – Određivanje elemenata potpore – Postupak javne nabave – Obveza obrazlaganja”

U predmetu T-101/18,

Republika Austrija, koju zastupaju J. Schmoll, F. Koppensteiner, M. Klamert i T. Ziniel, u svojstvu agenata, uz asistenciju H. Kristoferitscha, odvjetnika,

tužitelj,

koju podupire

Veliko Vojvodstvo Luksemburg, koje zastupaju A. Germeaux i T. Schell, u svojstvu agenata, uz asistenciju P. Kinscha, odvjetnika,

intervenijent,

protiv

Europske komisije, koju zastupaju K. Blanck, K. Herrmann i P. Němečková, u svojstvu agenata,

tuženika,

koju podupire

Češka Republika, koju zastupaju M. Smolek, J. Vláčil, T. Müller, J. Pavliš i L. Halajová, u svojstvu agenata,

Francuska Republika, koju zastupaju E. de Moustier i P. Dodeller, u svojstvu agenata,

* Jezik postupka: njemački

Mađarska, koju zastupa M. Fehér, u svojstvu agenta, uz asistenciju P. Nagya, N. Gràcia Malfeito, B. Karsaia, odvjetnikâ, i C. Bellamyja, *KC*,

Republika Poljska, koju zastupa B. Majczyna, u svojstvu agenta,

Slovačka Republika, koju zastupa S. Ondrášiková, u svojstvu agenta,

i

Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske, koju zastupaju F. Shibli, L. Baxter i S. McCrory, u svojstvu agenata, uz asistenciju T. Johnstona, *barrister*,

intervenijenti,

OPĆI SUD (treće vijeće),

u sastavu tijekom vijećanja: M. van der Woude, predsjednik, G. De Baere i G. Steinfatt (izvjestiteljica), suci,

tajnik: A. Juhász-Tóth, administratorica,

uzimajući u obzir pisani dio postupka i nakon rasprave održane 10. ožujka 2022.,

donosi sljedeću

Presudu¹

- 1 Tužbom na temelju članka 263. UFEU-a Republika Austrija traži poništenje Odluke Komisije (EU) 2017/2112 od 6. ožujka 2017. o mjeri/programu potpore/državnoj potpori SA.38454 – 2015/C (ex 2015/N) koju Mađarska planira provesti za potporu izgradnji dva nova nuklearna reaktora u nuklearnoj elektrani Paks II (SL 2017., L 317, str. 45., u daljnjem tekstu: pobijana odluka).

Okolnosti spora i pobijana odluka

- 2 Mađarska je 22. svibnja 2015., pod brojem dokumenta C(2017) 1486, prijavila Europskoj komisiji mjeru koja se sastoji od financijskog doprinosa za izgradnju dvaju novih nuklearnih reaktora (jedinice 5 i 6) na lokaciji nuklearne elektrane Paks u Mađarskoj, na kojoj su već u pogonu četiri nuklearna reaktora. Korisnik prijavljene mjere je društvo MVM Paks II Nuclear Power Plant Development Private Company Limited by Shares (u daljnjem tekstu: društvo Paks II), koje bi trebalo postati vlasnik i operator dvaju novih nuklearnih reaktora. Društvo Paks II u stopostotnom je vlasništvu mađarske države, kojoj su dionice tog društva, prvotno u cijelosti u vlasništvu pružatelja i proizvođača električne energije Magyar Villamos Művek Zártkörűen Működő Részvénytársaság (u daljnjem tekstu: grupa MVM), prenesene u studenome 2014.

¹ Navedene su samo one točke presude za koje Opći sud smatra da ih je korisno objaviti.

- 3 Komisija je 23. studenoga 2015. odlučila pokrenuti formalni istražni postupak na temelju članka 108. stavka 2. UFEU-a u pogledu prijavljene mjere (SL 2016., C 8, str. 2., u daljnjem tekstu: odluka o pokretanju postupka).
- 4 Komisija je 6. ožujka 2017. donijela pobijanu odluku.
- 5 Mjera koju je Mađarska prijavila opisana je u odjeljku 2. pobijane odluke. Ona se odnosi na izgradnju dvaju ruskih nuklearnih reaktora tipa VVER 1200 (V491) generacije III+ (jedinice 5 i 6) u Mađarskoj, opremljenih tehnologijom hlađenja vodom pod tlakom, s instaliranim kapacitetom svake jedinice od najmanje 1000 megavata (MW), čiju izgradnju u korist društva Paks II, koje će biti vlasnik novih reaktora i njima upravljati, u cijelosti financira mađarska država. Na toj su lokaciji već u pogonu četiri nuklearna reaktora. Ti su reaktori u stopostotnom vlasništvu grupe MVM, koja je u vlasništvu mađarske države. Instalirani kapacitet postojećih četiriju ruskih jedinica tipa VVER-440 (V213) u elektrani iznosi ukupno 2000 MW. Ti bi se reaktori do 2037. postupno stavili izvan pogona kako bi se zamijenili dvama novim reaktorima, koji bi trebali biti stavljeni u pogon 2025. odnosno 2026.
- 6 U skladu s međuvladinim sporazumom o suradnji u području mirnodopske uporabe nuklearne energije koji su Ruska Federacija i mađarska vlada sklopile 14. siječnja 2014., te dvije zemlje u okviru nuklearnog programa surađuju na održavanju i daljnjem razvoju postojeće nuklearne elektrane Paks. U skladu s tim sporazumom Ruska Federacija i Mađarska imenuju svaka jednuiskusnu javnu organizaciju koja je pod kontrolom države i koja bi bila financijski i tehnički odgovorna za izvršavanje svojih obveza ugovaratelja ili vlasnika u pogledu projektiranja, izgradnje, stavljanja u pogon i stavljanja izvan pogona dviju novih jedinica 5 i 6 s reaktorima tipa VVER. Ruska Federacija odredila je dioničko društvo Nizhny Novgorod Engineering Company Atomenergoproekt (u daljnjem tekstu: JSC NIAEP) za izgradnju novih reaktora, a Mađarska je njihovim vlasnikom i operatorom imenovala društvo Paks II. U tu su svrhu 9. prosinca 2014. JSC NIAEP i društvo Paks II potpisali sporazum koji se odnosi na ugovor o projektiranju, nabavi i izgradnji dvaju novih reaktora 5 i 6 koji trebaju biti izgrađeni na lokaciji nuklearne elektrane Paks.
- 7 U međuvladinu sporazumu Ruska Federacija obvezala se da će Mađarskoj dodijeliti državni kredit za financiranje izgradnje novih reaktora nuklearne elektrane Paks. Taj je kredit uređen međuvladinim sporazumom o financiranju od 28. ožujka 2014. i njime se predviđa obnovljivi kredit u iznosu od 10 milijardi eura koji će se upotrijebiti isključivo za projektiranje, izgradnju i stavljanje u pogon novih reaktora 5 i 6 nuklearne elektrane Paks. Mađarska će za financiranje navedenih ulaganja osigurati dodatni iznos od 2,5 milijardi eura iz vlastitog proračuna.
- 8 Mađarska neće uplatiti sredstva potrebna za plaćanje kupovne cijene dvaju novih reaktora na račune društva Paks II. Najveći dio tih sredstava držat će Vnesheconombank (Ruska banka za razvoj i vanjske gospodarske poslove). Za svaku dovršenu fazu razvoja društvo Paks II podnijet će Ruskoj banci za razvoj i vanjske gospodarske poslove zahtjev za plaćanje 80 % dospjelog iznosa izravno društvu JSC NIAEP. Isto će tako Mađarskoj agenciji za upravljanje državnim dugom podnijeti zahtjev za plaćanje preostalih 20 %.
- 9 Komisija je u pobijanoj odluci utvrdila da prijavljena mjera čini državnu potporu u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a i da se članci 107. i 108. UFEU-a primjenjuju iako je ulaganje o kojem je riječ obuhvaćeno područjem primjene Ugovora o Euratomu. Kad je riječ o izravnoj dodjeli izgradnje dvaju novih reaktora društvu JSC NIAEP, Komisija je smatrala da ono ne može dodatno narušiti tržišno natjecanje i trgovinu na mjerodavnom tržištu, odnosno tržištu električne energije. Proveden je zaseban postupak u okviru kojeg je ispitano je li Mađarska poštovala pravo

javne nabave. Komisija je smatrala da se predmetnom mjerom, koja je usmjerena na promicanje razvoja nuklearne energije, nastoji ostvariti cilj u općem interesu utvrđen u Ugovoru o Euratomu, te istodobno doprinijeti sigurnosti opskrbe električnom energijom, i da su sva moguća narušavanja tržišnog natjecanja ograničena te se kompenziraju utvrđenim zajedničkim ciljem, koji se ostvaruje na proporcionalan način, posebno uzimajući u obzir potvrde koje je Mađarska dala tijekom postupka. Komisija je zaključila da je predmetna mjera, kako ju je Mađarska izmijenila 28. srpnja 2016., podložno uvjetima iz članka 3. pobijane odluke, spojiva s unutarnjim tržištem u skladu s člankom 107. stavkom 3. točkom (c) UFEU-a. U skladu s člankom 3. pobijane odluke Mađarska je obvezna poduzeti nekoliko mjera kako bi osigurala da društvo Paks II poštuje određene obveze i ograničenja u pogledu, među ostalim, njegove strategije ulaganja i ponovnog ulaganja, upravljanja platformom za dražbe i njegove pravne i strukturne neovisnosti.

Zahtjevi stranaka

- 10 Republika Austrija, koju podupire Veliko Vojvodstvo Luksemburg, od Općeg suda zahtijeva da:
 - poništi pobijanu odluku;
 - naloži Komisiji snošenje troškova.
- 11 Komisija, koju podupiru Češka Republika i Slovačka Republika, od Općeg suda zahtijeva da:
 - odbije tužbu;
 - naloži Republici Austriji snošenje troškova.
- 12 Francuska Republika, Mađarska, Republika Poljska i Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske od Općeg suda zahtijevaju da odbije tužbu.

Pravo

- 13 Republika Austrija u potporu svojoj tužbi ističe deset tužbenih razloga. U okviru prvog tužbenog razloga tvrdi da je za dodjelu radova izgradnje dvaju novih reaktora nuklearne elektrane Paks trebao biti pokrenut postupak javne nabave. Drugi tužbeni razlog temelji se na pogrešnoj primjeni članka 107. stavka 3. točke (c) UFEU-a jer izgradnja i stavljanje u pogon dvaju novih reaktora nemaju cilj u općem interesu. Treći tužbeni razlog temelji se na pogrešnoj primjeni članka 107. stavka 3. točke (c) UFEU-a zbog, s jedne strane, nepravilnog određivanja granica „gospodarskih djelatnosti” te, s druge strane, pogrešnih pretpostavki o nefunkcioniranju tržišta. Četvrtim tužbenim razlogom želi se pokazati da je mjera neproporcionalna. U okviru petog tužbenog razloga Republika Austrija navodi da predmetna mjera dovodi do neproporcionalnog narušavanja tržišnog natjecanja i do nejednakih postupanja nespojivih s unutarnjim tržištem. U okviru šestog tužbenog razloga Republika Austrija tvrdi da se predmetnom mjerom ulaže u „projekt u teškoćama”, čime se također neproporcionalno narušava tržišno natjecanje, jer se nisu poštovala Smjernice o državnim potporama za sanaciju i restrukturiranje nefinancijskih poduzetnika u teškoćama (SL 2014., C 249, str. 1., u daljnjem tekstu: Smjernice o poduzetnicima u teškoćama). Sedmi tužbeni razlog temelji se na jačanju ili stvaranju vladajućeg položaja na tržištu električne energije. Osmi tužbeni razlog odnosi se na likvidnosni rizik mađarskog veleprodajnog tržišta električne energije. Deveti tužbeni razlog temelji se na nedovoljnom određenju državne potpore. Deseti tužbeni razlog temelji se na povredi obveze obrazlaganja.

- 14 Republika Austrija je tijekom rasprave odustala od drugog i trećeg tužbenog razloga, što je uneseno u zapisnik s rasprave. Iz toga slijedi da navedene tužbene razloge više nije potrebno ispitati.

Prvi tužbeni razlog, koji se temelji na neprovođenju postupka javne nabave

- 15 U okviru prvog tužbenog razloga Republika Austrija tvrdi da je pobijana odluka nezakonita jer za izgradnju novih nuklearnih reaktora u korist društva Paks II nije pokrenut postupak javne nabave. Tvrdi da je time što su društvu JSC NIAEP izravno dodijeljeni razvoj i izgradnja dvaju novih reaktora bez postupka javne nabave povrijeđena Direktiva 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ (SL 2014., L 94, str. 65. i ispravci SL 2015., L 275, str. 68., SL 2016., L 311, str. 26. i SL 2020., L 406, str. 67.) i Direktiva 2014/25/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o nabavi subjekata koji djeluju u sektoru vodnog gospodarstva, energetskom i prometnom sektoru te sektoru poštanskih usluga i stavljanju izvan snage Direktive 2004/17/EZ (SL 2014., L 94, str. 243.). Prema tome, pobijana je odluka ništava jer su povrijeđene temeljne odredbe prava javne nabave, čije je poštovanje neodvojivo povezano s predmetom potpore.
- 16 Republika Austrija tvrdi da, u skladu s općom strukturom UFEU-a, postupak dodjele potpore nikad ne smije dovesti do rezultata protivnog konkretnim odredbama tog ugovora. Poštovanje odredbi Ugovora koje se ne odnose na državne potpore osobito je nužno u slučaju u kojem se tim drugim odredbama, kao što je to pravo javne nabave, također želi osigurati nenarušeno tržišno natjecanje na unutarnjem tržištu i zajamčiti učinkovito korištenje državnim sredstvima.
- 17 Činjenica da su aspekti potpore, koji su neodvojivo povezani s njezinim predmetom i ciljem, protivni pravu Europske unije nužno utječe na spojivost te potpore s unutarnjim tržištem. Drukčije bi bilo samo kad je riječ o elementima potpore za koje se može smatrati da nisu nužni za ostvarenje njezina cilja ili za njezino funkcioniranje.
- 18 U ovom je slučaju, prema mišljenju Republike Austrije, povjeravanje izgradnje novih reaktora društvu JSC NIAEP aspekt koji je neodvojivo povezan s predmetom potpore. Postupak nadmetanja konkurenata mogao je dovesti do sasvim drukčije potpore, osobito u pogledu njezina iznosa i strukture.
- 19 Prema mišljenju Republike Austrije, činjenica da je korisnik potpore društvo Paks II, kao budući vlasnik i operator dvaju novih nuklearnih reaktora, a ne društvo JSC NIAEP, u tom kontekstu nije relevantna. Komisija je, u uvodnim izjavama 281. i 283. pobijane odluke, pogrešno zanijekala da su izravna dodjela ugovora o izgradnji, s jedne strane, te predmet i cilj potpore, s druge strane, neodvojivo povezani, pri čemu se pozvala na argument prema kojem potencijalna povreda Direktive 2014/25 nije mogla dovesti do utvrđenja da se dodatno narušava tržišno natjecanje ili trgovina na tržištu električne energije, s obzirom na to da se ni na koji način ne zahtijeva postojanje takvog dodatnog narušavanja.
- 20 Republika Austrija, koju podupire Veliko Vojvodstvo Luksemburg, dodaje da u svakom slučaju, s obzirom na presudu od 22. rujna 2020., Austrija/Komisija (C-594/18 P, EU:C:2020:742), u slučaju sporne potpore nije važno je li riječ o „neodvojivo povezanom aspektu” niti čak je li riječ o „aspektu” potpore jer se, općenito gledajući, državna potpora kojom se povređuju odredbe ili opća načela prava Unije ne može proglasiti spojivom s unutarnjim tržištem. Iz toga slijedi da je Komisija u pobijanoj odluci mjeru trebala ocijeniti s obzirom na odredbe prava Unije o javnoj

nabavi. Stoga je trebala utvrditi da, s obzirom na to da ugovor o izgradnji nije isključen iz područja primjene Direktive 2014/25 na temelju njezina članka 20. stavka 1. ili članka 50. točke (c), izravna dodjela ugovora o izgradnji čini tešku povredu te direktive.

- 21 Povreda obvezujućih odredbi Direktive 2014/25 sama može, kao takva, utjecati na visinu i oblik potpore u korist društva Paks II tako da je pobijana odluka i iz tog razloga nezakonita.
- 22 Kao prvo, Republika Austrija kritizira činjenicu da Komisija, u uvodnoj izjavi 285. pobijane odluke, upućuje na postupak zbog povrede obveze koji je pokrenula. Prema mišljenju Republike Austrije, ishod postupka zbog povrede obveze ne prejudicira ishod postupka na temelju članka 108. UFEU-a niti ovog postupka. Komisija ne može ispitivanje aspekata potpore, koje je dužna ocijeniti na temelju članka 108. UFEU-a, uvjetovati ishodom postupka na temelju članka 258. UFEU-a, koji se pokreće i provodi ovisno o njezinoj diskrecijskoj ovlasti.
- 23 Kao drugo, prema mišljenju Republike Austrije, Komisija ne objašnjava zbog čega polazi od načela da su ispunjeni uvjeti za primjenu članka 50. točke (c) Direktive 2014/25, koji se odnose na korištenje pregovaračkog postupka bez prethodne objave. Republika Austrija podsjeća na to da se iznimke moraju tumačiti usko. Usto, teret dokazivanja na onoj je stranci koja se poziva na iznimku o kojoj je riječ.
- 24 Komisija, Mađarska, Češka Republika, Ujedinjena Kraljevina i Francuska Republika osporavaju argumente Republike Austrije i Velikog Vojvodstva Luksemburga.
- 25 Na prvom mjestu, valja utvrditi da je Komisija, u odjeljku 5.3.2. pobijane odluke (uvodne izjave 279. do 287.), provjerila je li potpora u skladu s drugim odredbama prava Unije osim pravilâ u području državnih potpora. U skladu s uvodnom izjavom 280. pobijane odluke, Komisija je pošla od načela da je u skladu s općom strukturom UFEU-a dužna osigurati dosljednu primjenu odredaba kojima se uređuju državne potpore i posebnih odredaba koje se ne odnose na državne potpore te tako ocijeniti spojivost konkretne potpore s tim posebnim odredbama, ali da takvu obvezu ima isključivo kad je riječ o aspektima potpore koji su u tolikoj mjeri neodvojivo povezani s predmetom potpore da bi ih bilo nemoguće odvojeno ocijeniti. Pozivajući se na presudu od 3. prosinca 2014., *Castelnou Energía/Komisija* (T-57/11, EU:T:2014:1021), pojasnila je da, kada bi imala obvezu da u okviru postupka u području potpora konačno odluči o tome je li došlo do povrede odredaba prava Unije koje nisu odredbe iz članaka 107. i 108. UFEU-a, neovisno o povezanosti između aspekata potpore i predmeta konkretne potpore, to bi se kosilo, s jedne strane, s pravilima i postupovnim jamstvima – koja su dijelom vrlo različita i imaju različite pravne posljedice – koja su sastavni dio postupaka koji su posebno predviđeni radi nadzora nad primjenom tih odredaba i, s druge strane, s načelom samostalnosti upravnih postupaka i pravnih lijekova. Prema toj sudskoj praksi Komisija će stoga, ako je aspekt konkretne potpore neodvojivo povezan s predmetom potpore, ocijeniti usklađenost potpore s odredbama koje se ne odnose na državne potpore u postupku koji je propisan člankom 108. UFEU-a i ta ocjena može dovesti do utvrđenja nespojivosti konkretne potpore s unutarnjim tržištem. Nasuprot tomu, ako se konkretni aspekt može odvojiti od predmeta potpore, Komisija smatra da u tom postupku nije dužna ocijeniti usklađenost tog uvjeta s odredbama koje se ne odnose na državne potpore.
- 26 Komisija je zatim, u uvodnoj izjavi 281. pobijane odluke, smatrala da bi na procjenu spojivosti prijavljene mjere s unutarnjim tržištem mogla utjecati moguća neusklađenost s Direktivom 2014/25, ako bi se njome dodatno narušavalo tržišno natjecanje i trgovina na tržištu električne energije, a to je tržište na kojem bi djelovao korisnik potpore, društvo Paks II. Budući da takav dodatni učinak narušavanja koji bi nastao zbog neusklađenosti s Direktivom 2014/25 nije

utvrđen, ne postoji „neodvojiva povezanost” između moguće povrede Direktive 2014/25 i predmeta potpore tako da ta moguća povreda ne može utjecati na procjenu spojivosti potpore (uvodne izjave 283. i 284. pobijane odluke).

- 27 Kad je riječ o argumentima Republike Austrije koji se temelje na presudi od 22. rujna 2020., Austrija/Komisija (C-594/18 P, EU:C:2020:742), kao prvo valja utvrditi da osobito iz točaka 40., 44. i 45. te presude proizlazi da gospodarska djelatnost koja se potiče potporom mora biti u skladu s pravom Unije. U okviru prvog tužbenog razloga nije navedeno da je zbog djelatnosti koja se podupire, odnosno proizvodnje nuklearne energije, na bilo koji način došlo do povrede odredbi prava Unije.
- 28 Kao drugo, nijedan se zaključak ne može izvesti iz činjenice da Sud u presudi od 22. rujna 2020., Austrija/Komisija (C-594/18 P, EU:C:2020:742) nije ispitao postojanje neodvojive povezanosti. Naime, razlog tomu je to što je, u predmetu u kojem je donesena ta presuda, navodna povreda načelâ prava Unije proizlazila iz samog predmeta potpore, a to je bila izgradnja elektrane za proizvodnju električne energije iz nuklearnih izvora. Stoga se nije postavljalo pitanje o postojanju povezanosti s aspektom potpore, koji je neovisan o njezinu predmetu.
- 29 Kao treće, suprotno onomu što tvrdi Republika Austrija, iz presude od 22. rujna 2020., Austrija/Komisija (C-594/18 P, EU:C:2020:742) ne proizlazi da je Sud namjeravao proširiti opseg Komisijina nadzora u okviru postupka kojim se provjerava spojivost državne potpore s unutarnjim tržištem. Naime, Sud je pozivajući se na presudu od 15. travnja 2008. Nuova Agricast (C-390/06, EU:C:2008:224, t. 50. i 51.), u točki 44. presude od 22. rujna 2020., Austrija/Komisija (C-594/18 P, EU:C:2020:742), podsjetio na to da je već presudio da državna potpora kojom se krše odredbe ili opća načela prava Unije ne može biti proglašena spojivom s unutarnjim tržištem. To je načelo zapravo dio ustaljene sudske prakse Suda, kao što to pokazuju upućivanja u točki 50. presude od 15. travnja 2008. Nuova Agricast (C-390/06, EU:C:2008:224).
- 30 Prema tome, budući da je Sud u točki 44. presude od 22. rujna 2020., Austrija/Komisija (C-594/18 P, EU:C:2020:742) uputio na ustaljenu sudsku praksu, ni iz čega se ne može zaključiti da je namjeravao postupiti protivno svojoj sudskoj praksi prema kojoj valja praviti razliku između aspekata koji su neodvojivo povezani s predmetom potpore i onih koji to nisu.
- 31 Osim toga, kada bi Komisija imala obvezu da u okviru postupka u području potpora konačno odluči o tome je li došlo do povrede drugih odredaba prava Unije koje nisu odredbe iz članaka 107. i 108. UFEU-a, neovisno o povezanosti između aspekta potpore i predmeta konkretne potpore, to bi se kosilo, s jedne strane, s pravilima i postupovnim jamstvima – koja su dijelom vrlo različita i imaju različite pravne posljedice – koja su sastavni dio postupaka koji su posebno predviđeni radi nadzora nad primjenom tih odredaba i, s druge strane, s načelom samostalnosti upravnih postupaka i pravnih lijekova (presuda od 12. veljače 2008. BUPA i dr./Komisija, T-289/03, EU:T:2008:29, t. 313. i 314.; vidjeti također presudu od 3. prosinca 2014., Castelnou Energía/Komisija, T-57/11, EU:T:2014:1021, t. 183. i navedenu sudsku praksu; vidjeti u tom smislu i presudu od 15. lipnja 1993., Matra/Komisija, C-225/91, EU:C:1993:239, t. 44.).
- 32 Zato treba odbaciti tumačenje Republike Austrije prema kojem je Komisija, s obzirom na presudu od 22. rujna 2020., Austrija/Komisija (C-594/18 P, EU:C:2020:742), sada dužna za svaki aspekt potpore ili svaku okolnost povezanu s potporom, čak i ako nisu neodvojivo povezani s tom potporom, provjeriti povređuje li se njima neka odredba ili opće načelo prava Unije.

- 33 Valja dodati da, kad bi Komisija – u situaciji u kojoj je, kao u ovom predmetu, riječ o dvama zasebnim postupcima, za koja je oba nadležna Komisija i čija odgovarajuća pravila ona mora poštovati – isti aspekt potpore morala ocijeniti u okviru postupka koji se odnosi na odobrenje predmetne potpore i u okviru postupka zbog povrede obveze, moglo bi doći do sukoba između pravila navedenih postupaka ili povrede tih pravila.
- 34 Iz toga slijedi da Komisija nije počinila pogrešku koja se tiče prava kada je ocijenila da svoj nadzor u okviru postupka iz članka 108. UFEU-a treba ograničiti na samu mjeru potpore i na aspekte koji su s njome neodvojivo povezani.
- 35 Na drugom mjestu, Republika Austrija pogrešno tvrdi da je povjeravanje izgradnje novih reaktora društvu JSC NIAEP aspekt neodvojivo povezan s predmetom potpore jer je postupak nadmetanja konkurenata mogao dovesti do sasvim drukčije potpore, osobito u pogledu njezina iznosa i strukture.
- 36 U ovom slučaju, predmetnu potporu čini stavljanje na raspolaganje dvaju novih nuklearnih reaktora društvu Paks II bez naknade u svrhu upravljanja tim reaktorima. Pitanje je li ugovor o izgradnji tih dvaju reaktora trebao biti dodijeljen na temelju postupka javne nabave odnosi se na izradu i nabavu dobra koje će biti stavljeno na raspolaganje bez naknade, dakle na ono što prethodi samoj mjeri potpore. Prema tome, odluka o dodjeli ugovora o razvoju i izgradnji dvaju novih reaktora sama po sebi nije aspekt potpore.
- 37 Provedbom postupka javne nabave i eventualnim odabirom drugog poduzetnika za izgradnju reaktora ne bi se promijenio ni predmet potpore, odnosno stavljanje na raspolaganje dvaju novih reaktora bez naknade u svrhu njihova upravljanja, ni korisnik potpore, odnosno društvo Paks II. Osim toga, povreda pravila javne nabave proizvela bi učinke samo na tržištu izgradnje nuklearnih elektrana i ne bi mogla imati posljedice na tržištu na koje se odnosi predmet sporne mjere potpore.
- 38 Kad je riječ o utjecaju neprovedbe postupka javne nabave na iznos potpore, Komisija, Mađarska i Francuska Republika pravilno tvrde da nije dokazano da bi drugi ponuditelji mogli isporučiti dva reaktora tehnologije VVER 1200 po boljim uvjetima ili po nižoj cijeni. Usto, Komisija isto tako pravilno ističe da zakonitost njezine odluke u području državnih potpora ne ovisi o poštovanju pravila Unije u području provedbe postupka javne nabave ako odabir drugog poduzetnika za izgradnju reaktora ne mijenja ocjenu s obzirom na pravila koja se odnose na državne potpore. Naime, čak i da je provedba postupka javne nabave mogla dovesti do promjene iznosa potpore, ta okolnost sama po sebi ne bi ni na koji način utjecala na prednost koju je navedena potpora podrazumijevala za njezina korisnika, društvo Paks II, s obzirom na to da je ta prednost bila stavljanje na raspolaganje dvaju novih reaktora bez naknade u svrhu njihova upravljanja. Prema tome, u ovom slučaju povećanje ili smanjenje iznosa potpore ne dovodi ni do promjene same potpore ni do promjene njezina protutržišnog učinka.
- 39 Iz toga slijedi da je Komisija pravilno smatrala da dodjela ugovora o izgradnji dvaju novih reaktora nije aspekt potpore koji je s njome neodvojivo povezan.
- 40 Na trećem mjestu, kad je riječ o argumentu Republike Austrije prema kojem su odlukom o dodjeli ugovora o izgradnji društvu JSC NIAEP povrijeđene odredbe Direktive 2014/25, s obzirom na to da taj ugovor nije isključen iz područja primjene te direktive na temelju njezina članka 20. stavka 1. ili članka 50. točke (c), valja istaknuti da je Komisija razmotrila pitanje primjenjivosti Direktive 2014/25 u uvodnoj izjavi 285. pobijane odluke. Kad je riječ o pitanju predviđa li se

pravom Unije obveza pokretanja postupka javne nabave za dodjelu ugovora o projektiranju, nabavi i izgradnji dvaju novih reaktora nuklearne elektrane Paks, Komisija je u tom pogledu istaknula da je, u svakom slučaju, pitanje postupa li Mađarska u skladu s Direktivom 2014/25 ocijenila u zasebnom postupku u kojem je na temelju dostupnih informacija donesen privremeni zaključak da se postupci iz Direktive 2014/25 ne primjenjuju na dodjelu radova izgradnje dvaju reaktora na temelju njezina članka 50. točke (c).

- 41 Suprotno onomu što tvrdi Republika Austrija, Komisija je pravilno smatrala, radi dosljednosti rezultata ispitivanja spojivosti potpore s rezultatima postupka zbog povrede obveze, da može uputiti na svoju ocjenu danu u okviru postupka zbog povrede obveze.
- 42 Naime, Komisija je u okviru postupka zbog povrede obveze zaključila da izravnom dodjelom izgradnje dvaju novih reaktora nije povrijeđeno pravo Unije u području provedbe postupka javne nabave. Taj se zaključak zasnivao na temeljitoj analizi tehničkih zahtjeva koje je Mađarska navela kako bi opravdala neprovođenje postupka javne nabave.
- 43 U odgovoru na pisana pitanja koja joj je Opći sud postavio u okviru mjere upravljanja postupkom Komisija je potvrdila da je „zaseban postupak” koji se navodi u uvodnoj izjavi 285. pobijane odluke postupak zbog povrede obveze NIF 2015/4231-32 koji je protiv Mađarske pokrenut na temelju članka 258. UFEU-a. U okviru tog postupka, na temelju informacija koje su pružila mađarska nadležna tijela, zaključila je da su se radovi izgradnje dvaju reaktora, reaktora 5 i 6, mogli izravno dodijeliti društvu JSC NIAEP bez prethodno provedenog postupka nadmetanja jer zbog tehničkih razloga nije bilo tržišnog natjecanja, tako da je bio relevantan članak 40. stavak 3. točka (c) Direktive 2004/17/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 31. ožujka 2004. o usklađivanju postupaka nabave subjekata koji djeluju u sektoru vodnog gospodarstva, energetskom i prometnom sektoru te sektoru poštanskih usluga (SL 2004., L 134, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 1., str. 43.) (koji je postao članak 50. točka (c) podtočka ii. Direktive 2014/25).
- 44 Komisijin odgovor potkrijepljen je dokumentacijom koja je u tom pogledu dostavljena slijedom navedene mjere upravljanja postupkom, konkretno dvama „dokumentima NIF”, pod brojem 2015/4231 i brojem 2015/4232, u kojima su navedeni razlozi zaključenja postupka NIF 2015/4231-32. Iz toga slijedi, među ostalim, da je Komisija smatrala da je argument prema kojem se ugovor zbog tehničkih razloga može izravno dodijeliti ugovaratelju (članak 40. stavak 3. točka (c) Direktive 2004/17) opravdan kad je riječ o temeljnim dijelovima projekta.
- 45 Iz istog dokumenta, koji je podnesen u Prilogu X.5., slijedi i da se Mađarska Komisiji obvezala da će, transparentno i uz poštovanje temeljnih načela jednakog postupanja i nediskriminacije, provesti postupak javne nabave za većinu drugih dijelova projekata. Komisija je na raspravi objasnila da se ta obveza koju je Mađarska preuzela odražava u uvodnoj izjavi 372. pobijane odluke, koju treba tumačiti u vezi s njezinom uvodnom izjavom 285.
- 46 Usto, iz dokumenata podnesenih u prilogima X.1 do X.3 proizlazi da su Komisijin Centar za zajednička istraživanja (JRC) i stručnjaci iz Glavne uprave za energetiku potvrdili jedinstvenu tehničku prirodu reaktora VVER 1200 proizvođača Rosatom koji je Mađarska legitimno odabrala na temelju razumnih kriterija.
- 47 Osim toga, ne može se prihvatiti da se, u okviru postupka koji se odnosi na spojivost potpore s unutarnjim tržištem, dovedu u pitanje sve prethodno donesene odluke u pogledu kojih se već proveo zaseban postupak, koji je uređen posebnim pravilima u smislu presude od 15. lipnja 1993.,

Matra/Komisija (C-225/91, EU:C:1993:239, t. 44.), koja se razlikuju od onih primjenjivih u području državnih potpora. Komisijino preispitivanje dodjele ugovora o izgradnji u okviru postupka u pogledu državne potpore, a da ona pritom ne raspolaže novim informacijama u odnosu na trenutak u kojem je odlučila zaključiti postupak zbog povrede obveze, protivilo bi se načelu pravne sigurnosti. Komisija je u tom pogledu, u odgovoru na pitanje koje joj je postavio Opći sud, potvrdila da je u trenutku donošenja pobijane odluke, odnosno 6. ožujka 2017., raspolagala istim informacijama na kojima se temeljila njezina odluka od 17. studenoga 2016. o zaključenju postupka zbog povrede obveze koji se vodio protiv Mađarske zbog izravne dodjele ugovora o izgradnji društvu JSC NIAEP.

- 48 Ne može se prihvatiti ni argument Republike Austrije prema kojem postupak zbog povrede obveze, s obzirom na to da se vodi prema načelu svrhovitosti, ne može prejudicirati ocjenu eventualne povrede prava javne nabave u okviru postupka u pogledu državne potpore. Naime, činjenica da se postupak zbog povrede obveze vodi prema načelu svrhovitosti nije relevantna s obzirom na to da je Komisija doista pokrenula takav postupak, u okviru kojeg je analizirala tehničke razloge na koje se Mađarska oslonila i slijedom kojeg je zaključila da su ispunjeni uvjeti iz članka 50. točke (c) Direktive 2014/25. Komisija je na raspravi pojasnila da se pojam svrhovitosti upotrijebljen u odluci o zaključenju postupka zbog povrede obveze odnosio na trenutak donošenja odluke, a ne na njezin sadržaj. U odgovoru na treće pitanje koje joj je postavljeno u okviru mjere upravljanja postupkom Komisija je usto pojasnila da je rezultat predmetnog postupka u uvodnoj izjavi 285. pobijane odluke nazvan „privremenim zaključkom” samo zbog mogućnosti da se u bilo kojem trenutku pokrene novi postupak iste prirode na temelju novih informacija.
- 49 Iz toga slijedi da se Komisija, u svakom slučaju, za potrebe donošenja pobijane odluke oslonila na postupak zbog povrede obveze pri čemu nije počinila pogrešku koja se tiče prava.
- 50 Iz prethodno navedenog proizlazi da prvi tužbeni razlog treba odbiti.

[omissis]

Peti tužbeni razlog, koji se temelji na postojanju neproporcionalnog narušavanja tržišnog natjecanja i nejednakih postupanja zbog kojih je potpora nespojiva s unutarnjim tržištem

- 89 U okviru petog tužbenog razloga Republika Austrija tvrdi da je potpora nespojiva s unutarnjim tržištem jer njezina dodjela dovodi do neproporcionalnog narušavanja tržišnog natjecanja i nejednakih postupanja, što dovodi do isključivanja proizvođača energije iz obnovljivih izvora iz liberaliziranog unutarnjeg tržišta električne energije.
- 90 Na prvom mjestu, Republika Austrija ističe postojanje nejednakog postupanja u dvama pogledima, odnosno tehničkom i regulatornom.
- 91 Kao prvo, činjenica da se stavljanje na raspolaganje velikih kapaciteta baznog opterećenja iz proizvodnje nuklearne energije subvencionira u znatnom iznosu stavlja u nepovoljan položaj proizvođače povoljnije električne energije iz alternativnih izvora, koji će biti prisiljeni umjetno smanjiti svoje unose u mrežu kako se ne bi ugrozila njezina stabilnost u slučaju privremenog prekomjernog kapaciteta na tržištu električne energije. Predmetna potpora stoga dovodi do dugoročnog strukturnog narušavanja tržišnog natjecanja i isključivanja proizvođača iz liberaliziranog unutarnjeg tržišta električne energije. Umjetna smanjenja proizvodnje utječu i na prekogranične proizvođače koji izvoze električnu energiju u Mađarsku.

- 92 Kao drugo, Republika Austrija tvrdi da, u ovom slučaju, sve troškove koji nastanu planiranjem, izgradnjom, vanjskim financiranjem i pokretanjem nekonkurentnog i neisplativog projekta snosi država, dok proizvođači energije iz obnovljivih izvora primaju znatno manje potpore i to samo pod uvjetom da ispunjavaju mnogo strože uvjete spojivosti, kako su određeni u smjernicama EEA-e. To dovodi do nejednakog postupanja s obzirom na pravo državnih potpora prema proizvođačima istog proizvoda koji se natječu na istom tržištu.
- 93 Na drugom mjestu, Republika Austrija tvrdi da potpora dodijeljena društvu Paks II dovodi i do narušavanja tržišnog natjecanja jer se protivi osnovnim vodećim načelima Direktive 2009/72/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište električne energije i stavljanju izvan snage Direktive 2003/54/EZ (SL 2009., L 211, str. 55.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 12., svezak 4., str. 29.) te osobito cilju stvaranja ravnopravnih uvjeta tržišnog natjecanja za sve elektroenergetske poduzetnike sa sjedištem u Uniji, kao i ciljem opskrbe potrošača električnom energijom po što konkurentnijoj cijeni.
- 94 Usto, pobijana bi odluka bila presedan za druge potpore velikih iznosa u korist drugih nuklearnih elektrana, koje bi mogle strukturno i neproporcionalno narušiti tržišno natjecanje na cijelom unutarnjem tržištu električne energije.
- 95 Konačno, ako zasebna ocjena svake pojedinačne potpore, u skladu s pobijanom odlukom, ne šteti tržišnom natjecanju, čak i kad je riječ o iznosu veličine 12,5 milijardi eura, to bi naposljetku značilo da su sve potpore automatski spojive s unutarnjim tržištem.
- 96 Komisija i Mađarska osporavaju argumente Republike Austrije.
- 97 Kao prvo, kad je riječ o prigovoru Republike Austrije koji se odnosi na nejednako postupanje prema proizvođačima električne energije, koji se osobito temelji na vodećim načelima Direktive 2009/72, valja podsjetiti na to da je Sud već presudio da država članica može slobodno odabrati svoju kombinaciju izvora energije (vidjeti u tom smislu presudu od 22. rujna 2020., Austrija/Komisija, C-594/18 P, EU:C:2020:742, t. 79. i 80.). Prema tome, Komisija ne može zahtijevati da se državna sredstva dodjeljuju alternativnim izvorima energije. Iz toga slijedi i to da se državu članicu ne može obvezati da predvidi potpuno jednake uvjete financiranja i iskorištavanja za sve proizvođače energije. Osim toga, taj bi zahtjev isključio mogućnost dodjele ikakve potpore određenom projektu za proizvodnju energije.
- 98 Kao drugo, kao što to pravilno ističe Komisija, opasnost od određenog narušavanja tržišnog natjecanja svojstvena je svakoj potpori. Stoga je treba do određene mjere prihvatiti u okviru ocjene spojivosti s unutarnjim tržištem potpore za olakšavanje razvoja određenih djelatnosti u smislu članka 107. stavka 3. točke (c) UFEU-a, pri čemu je granica prekoračena ako ta potpora negativno utječe na trgovinske uvjete u mjeri u kojoj bi to bilo protivno općem interesu.
- 99 Komisija je u uvodnoj izjavi 391. pobijane odluke zaključila da će se eventualni negativni učinci predmetne potpore barem kompenzirati ciljem u općem interesu koji se nastoji ostvariti. Visina iznosa te potpore od 12,5 milijardi eura čimbenik je koji treba uzeti u obzir prilikom odvagivanja. Međutim, taj čimbenik sam za sebe ne može biti odlučujući. Budući da je riječ jedino o troškovima ulaganja u dva nova reaktora koji trebaju zamijeniti četiri stara reaktora, koje će se zbog njihova radnog vijeka postupno staviti izvan pogona, te da za rad tih reaktora nije predviđena potpora, doći će samo do ograničenog utjecaja na tržište energije.

- 100 Naime, Komisija je obrazloženo navela koji tržišni udio na mađarskom tržištu i na spojenim tržištima Rumunjske i Slovačke može, s jedne strane, ostvariti samo društvo Paks II nakon stavljanja izvan pogona starih reaktora te koji udio mogu, s druge strane, ostvariti grupa MVM i društvo Paks II zajedno tijekom ograničenog razdoblja istodobnog rada. Kao što to pokazuje grafikon 10. pobijane odluke, udio društva Paks II na tim spojenim tržištima neće prelaziti 10 %. Zajednički tržišni udio grupe MVM i društva Paks II na slovačkom i rumunjskom tržištu, spojenima s mađarskim, prema tom istom grafikonu, neće prelaziti 20 %. Prema tome, dva nova reaktora imat će ograničene učinke na raspodjelu tržišnih udjela.
- 101 Kad je riječ o interesu potrošača energije za najkonkurentniju cijenu, valja podsjetiti na to da će, prema studiji društva NERA, čije rezultate Republika Austrija ne dovodi u pitanje, nuklearna elektrana Paks i dalje prihvaćati cijene, kao što to proizlazi iz uvodnih izjava 113., 365., 369. i 376. pobijane odluke. Naime, kao što je to objasnila Komisija, osobito u uvodnoj izjavi 365. pobijane odluke, cijene električne energije većinom određuju marginalni troškovi proizvođača koji sudjeluju na određenom tržištu. Obnovljive tehnologije imaju niske marginalne troškove jer većina njih može raditi bez troškova goriva. Troškovi rada nuklearne tehnologije također su niski. S druge strane, tehnologije na bazi goriva, kao što su postrojenja na ugljen i postrojenja s plinskim turbinama, imaju veće operativne troškove te stoga utječu na povećanje cijene električne energije. Zbog toga nuklearna energija prihvaća cijene, a ne utječe na njihovo određivanje. U tom pogledu, potpora o kojoj je riječ stoga se ne protivi vodećim načelima Direktive 2009/72 na koja se pozvala Republika Austrija.
- 102 Nadalje, Komisija je u odjeljku 5.3.8.2. pobijane odluke, među ostalim, temeljito ispitala prepreke ulasku novih sudionika na tržište. To je pitanje osobito analizirano s obzirom na moguće učinke mjere na mađarskom tržištu (uvodne izjave 357. do 365.), njezine moguće prekogranične učinke (uvodne izjave 366. do 371.) te moguće učinke istodobnog rada starih i novih reaktora nuklearne elektrane Paks (uvodne izjave 372. do 376.). Republika Austrija nije dokazala očite pogreške u toj ocjeni. Budući da, kao što to Komisija pravilno napominje, Republika Austrija ne osporava činjenicu da kapacitet novih reaktora ne dovodi do dugoročnog povećanja ukupnog instaliranog nuklearnog kapaciteta u Mađarskoj, koji se procjenjuje na 36 % ukupne potrošnje električne energije, zamjena četiriju reaktora nuklearne elektrane Paks dvama novim reaktorima koji proizvode jednaku količinu energije i koji će se financirati iz predmetne potpore ulaganju neće moći u velikim razmjerima uzrokovati isključivanje proizvođača energije iz drugih izvora.
- 103 Kao treće, valja odbiti argument Republike Austrije prema kojem je pobijana odluka presedan za druge potpore velikih iznosa u korist drugih nuklearnih elektrana, koje bi mogle strukturno i neproporcionalno narušiti tržišno natjecanje na cijelom unutarnjem tržištu električne energije. U tom pogledu Komisija pravilno utvrđuje da davanje značenja presedana pobijanoj odluci nije pravni, nego politički argument, koji ne može dovesti do poništavanja te odluke.
- 104 Iz prethodno navedenih razmatranja proizlazi da je peti tužbeni razlog neosnovan i da ga treba odbiti.

[omissis]

Sedmi tužbeni razlog, koji se temelji na jačanju ili stvaranju vladajućeg položaja na tržištu

[omissis]

- 125 Republika Austrija podsjeća na to da su dva društva koja upravljaju starim i novim reaktorima nuklearne elektrane Paks u stopostotnom vlasništvu mađarske države, koja je neizravni vlasnik tih društava posredstvom društva MVM Hungarian Electricity Ltd., zbog čega su u odluci o pokretanju postupka izražene dvojbe u pogledu toga da bi stavljanje u pogon novih reaktora nuklearne elektrane Paks dovelo do iznimno velike koncentracije tržišta u Mađarskoj.
- 126 Prema mišljenju Republike Austrije, dvije minimalne obveze Mađarske predviđene u pobijanoj odluci nisu dovoljne. To što je upravljanje dvama društvima povjereno različitim ministarstvima ni po čemu ne mijenja činjenicu da će naposljetku mađarska država, kao vlasnik kapitala, držati sve udjele u dvama društvima i moći nadzirati njihovo ponašanje. Iz funkcionalnog gledišta trebalo bi, u okviru ocjene koncentracije tržišta, zbrojiti udjele dvaju poduzetnika. Komisijino upućivanje u uvodnoj izjavi 353. pobijane odluke na njezinu Pročišćenu obavijest o nadležnosti prema Uredbi Vijeća (EZ) br. 139/2004 od 20. siječnja 2004. o kontroli koncentracija između poduzetnika (SL 2008., C 95, str. 1.) ni na koji način ne mijenja prethodnu ocjenu.
- 127 Kad je riječ o istodobnom radu starih i novih reaktora nuklearne elektrane, Republika Austrija ističe da činjenica da bi to trebalo trajati samo sedam godina ne može otkloniti sumnje u pogledu prava tržišnog natjecanja. U stvarnosti će konkurentima tijekom tog razdoblja biti onemogućen pristup tržištu. Usto, nisu dana jamstva u pogledu datuma zatvaranja starih nuklearnih reaktora.
- 128 Osim toga, Komisija nije ispitala posljedice za mogućnosti ulaska novih operatora na tržište, konkretno za razdoblje od 2026. do 2032. ili 2037. Nije uzela u obzir činjenicu da ulaganja u nuklearne elektrane općenito pridonose smanjenju državnih ulaganja u obnovljive izvore energije i, istodobno, znatnom povećanju tržišne koncentracije na cijelom tržištu energije.
- 129 Kad je riječ o utvrđenju da zajednički tržišni udjeli grupe MVM i društva Paks II na spojenom tržištu Mađarske, Slovačke i Rumunjske ne prelaze 20 %, Republika Austrija smatra da se samo na temelju te činjenice ne može automatski isključiti mogućnost prekograničnog učinka. Prema mišljenju Republike Austrije, Komisija je osobito trebala uzeti u obzir i strukturu tržišta u cjelini. S obzirom na činjenicu da nuklearna elektrana Paks već sa starim reaktorima drži tržišni udio u Mađarskoj veći od 50 %, postoji očigledan rizik od zlouporabe tog položaja te posljedičnog narušavanja tržišnog natjecanja.
- 130 Komisija, Mađarska i Češka Republika osporavaju argumentaciju Republike Austrije.
- 131 Valja podsjetiti na to da se, u skladu s člankom 107. stavkom 3. točkom (c) UFEU-a, potpora može odobriti samo ako ne utječe negativno na trgovinske uvjete u mjeri u kojoj bi to bilo suprotno zajedničkom interesu, što znači da treba odvagnuti pozitivne učinke predviđene potpore za razvoj djelatnosti koje ona podupire i negativne učinke koje ta potpora može imati na unutarnje tržište (presuda od 22. rujna 2020., Austrija/Komisija, C-594/18 P, EU:C:2020:742, t. 101.). Takvi negativni učinci na tržišno natjecanje osobito se javljaju kada potpore dovode do stvaranja ili zadržavanja vladajućeg položaja na tržištu korisnika potpore.
- 132 U tom je pogledu Komisija, u odjeljku 5.3.8.1. pobijane odluke, razmotrila pitanje je li uzrok povećanja moguće koncentracije tržišta spajanje budućeg vlasništva nad starim i novim reaktorima nuklearne elektrane Paks i rada tih reaktora.
- 133 U uvodnoj izjavi 347. pobijane odluke Komisija je naglasila da mađarsko tržište proizvodnje električne energije obilježava relativno visoka koncentracija tržišta na kojem postojeća nuklearna elektrana Paks (grupa MVP) osigurava više od 50 % domaće proizvodnje. Iz uvodne izjave 349.

pobijane odluke proizlazi da je Komisija bila zabrinuta da pravna odvojenost društva Paks II i grupe MVM nije dovoljna ili da se možda neće moći održati bez dodatnih jamstava. Međutim, Komisija je smatrala da su određene informacije pružile odgovor na te dvojbe, odnosno, kao prvo, da je cilj mađarske mjere postupna zamjena postojećih nuklearnih kapaciteta nuklearne elektrane Paks od 2025. do 2037., kao drugo, da je Mađarska tvrdila da su grupa MVM i društvo Paks II neovisni i nepovezani subjekti i, kao treće, da će, prema navodima Mađarske, društvo Paks II, njegovi sljednici i povezani subjekti biti potpuno pravno i strukturno neovisni te da će se održavati i da će se njima upravljati neovisno o grupi MVM i svim njezinim poduzećima, sljednicima i povezanim društvima i drugim društvima pod kontrolom države koja sudjeluju u proizvodnji i veleprodaji ili maloprodaji energije (uvodne izjave 350. do 354. pobijane odluke).

Snaga nuklearne elektrane Paks na mađarskom tržištu i na unutarnjem tržištu Unije

- 134 Republika Austrija tvrdi da potpora o kojoj je riječ dovodi do stvaranja vladajućeg položaja na tržištu.
- 135 Na prvom mjestu, Republika Austrija navodi da nuklearna elektrana Paks već sa starim reaktorima drži tržišni udio u Mađarskoj veći od 50 %, zbog čega postoji oboriva pretpostavka o postojanju vladajućeg položaja. Međutim, taj se argument temelji na pogrešci koja se tiče činjenica.
- 136 U skladu s uvodnom izjavom 43. pobijane odluke, „[d]ržavno poduzeće grupa MVM imalo je kao proizvođač energije znatnu prisutnost na tržištu zbog svojeg vlasništva nad glavnim proizvođačem energije, nuklearnom elektranom Paks koja je 2015. osigurala 52,67 % električne energije proizvedene na domaćem tržištu”. Naime, to se utvrđenje, kao i uvodne izjave 18. i 347. pobijane odluke, odnosi na udio nuklearne elektrane Paks u proizvodnji energije u Mađarskoj. Navedeni postotci, međutim, ne upućuju na tržišni udio nuklearne elektrane Paks na mađarskom tržištu električne energije. Taj udio zapravo proizlazi iz grafikona 1., prikazanog i u uvodnoj izjavi 43. pobijane odluke, koji se odnosi na „ukupn[u] potrošnj[u] električne energije u Mađarskoj 2015.” i koji pokazuje da tržišni udio nuklearne elektrane Paks iznosi 36,19 %. Budući da je Mađarska neto uvoznik električne energije i da uvozom pokriva otprilike 30 % potrošnje električne energije, kao što je to Komisija objasnila u uvodnoj izjavi 47. pobijane odluke, tržišni udio nuklearne elektrane Paks automatski se smanjuje zbog navedenog uvoza kojim se pokriva velik dio domaće potrošnje u Mađarskoj.
- 137 Stoga Komisija pravilno naglašava da se, u uvodnoj izjavi 358. pobijane odluke, oslonila na činjenicu da se električnom energijom koju trenutačno proizvodi nuklearna elektrana Paks pokriva 36 % ukupne mađarske potrošnje električne energije. Nadalje, u uvodnoj izjavi 358. pobijane odluke, Komisija je smatrala, kao prvo, da se električnom energijom koju je tada proizvodila nuklearna elektrana Paks pokriva 36 % ukupne mađarske potrošnje električne energije, kao drugo, da će se to smanjiti zbog očekivanog rasta potražnje i, kao treće, da se očekuje da će novi reaktori nuklearne elektrane Paks proizvoditi sličnu količinu energije nakon postupnog stavljanja izvan pogona njezinih starih reaktora.
- 138 Valja dodati da tržišni udjeli sami po sebi ne određuju vladajući položaj, kao što to pravilno napominje Mađarska, već samo služe kao polazišna točka za analizu tržišta kojom se moraju uzeti u obzir sve druge relevantne okolnosti, kao što su dugoročnije prepreke ulasku na tržište i razvoju tržišta (vidjeti u tom smislu presudu od 14. veljače 1978., *United Brands i United Brands Continentaal/Komisija*, 27/76, EU:C:1978:22, t. 66.), ili struktura tržišta o kojem je riječ. U tom pogledu, Mađarska pravilno podsjeća na to da je, s jedne strane, izgradnja novih reaktora nuklearne elektrane Paks projekt kojim se želi zadržati kapacitet proizvodnje električne energije,

a ne povećati taj kapacitet, i koji nudi rješenje za nadoknadu predviđenog manjka kapaciteta, a pritom pridonosi stabilizaciji mreže te da, s druge strane, pobijana odluka u članku 3. sadržava uvjete koji se odnose osobito na korištenje dobiti, sklapanje sporazuma o trgovini i jamstvo pravne i strukturne odvojenosti društva Paks II i grupe MVM, čija je svrha ograničiti protutržišne učinke potpore i u pogledu kojih se Mađarska, štoviše, obvezala da će podnositi godišnja izvješća.

- 139 Naime, Komisija je u pobijanoj odluci svoju ocjenu mogućeg narušavanja tržišta donijela na temelju svih tih elemenata, pri čemu Republika Austrija nije dovela u pitanje ekonomske studije o trenutnoj situaciji i prognoze razvoja na mađarskom tržištu i međusobno spojenim tržištima na koje se Komisija oslonila.
- 140 U tom pogledu, valja osobito podsjetiti na to da se, prema navedenim studijama i kao što je to Komisija objasnila u uvodnim izjavama 360. i 388. pobijane odluke, u Mađarskoj i dalje očekuje manjak električne energije tako da će ta zemlja nakon postupnog stavljanja izvan pogona četiriju trenutačno aktivnih jedinica nuklearne elektrane Paks i dalje biti neto uvoznik. Usto, u skladu s uvodnom izjavom 373. pobijane odluke, iz studije društva NERA proizlazi da se čak ni tijekom istodobnog rada novih i starih reaktora nuklearne elektrane Paks od 2025. do 2037. očekivani rast nacionalne vršne potražnje neće moći zadovoljiti isključivo iz domaćih elektrana (vidjeti također uvodnu izjavu 389. pobijane odluke). Stoga nije osnovana tvrdnja Republike Austrije da će tijekom istodobnog rada starih i novih reaktora nuklearne elektrane Paks od 2026. do 2032. doći do zatvaranja mađarskog tržišta električne energije i prepreke ulasku novih sudionika na tržište, a što Komisija u pobijanoj odluci nije uzela u obzir.
- 141 Kad je riječ o prigovoru koji se odnosi na konkurente na mađarskom tržištu i na spojenim tržištima Mađarske, Slovačke i Rumunjske, učinci na ta tržišta analizirani su u uvodnoj izjavi 357. i sljedećima te u uvodnoj izjavi 366. i sljedećima pobijane odluke te su uzeti u obzir u zaključku o narušavanju tržišnog natjecanja i općoj ravnoteži u uvodnoj izjavi 388. pobijane odluke. U tom pogledu valja podsjetiti na to da, suprotno onomu što tvrdi Republika Austrija, ne treba uzeti u obzir zajedničke tržišne udjele dvaju poduzetnika jer je neovisnost društva Paks II o grupi MVM dokazana i zajamčena, kao što je to izneseno u točki 152. i sljedećima ove presude.
- 142 Neovisno o prethodno navedenom, nije osnovana kritika Republike Austrije prema kojoj će tijekom razdoblja od sedam godina istodobne proizvodnje konkurentima biti onemogućen pristup tržištu, zbog čega se dugoročno neće moći izbjeći učinak isključivanja. U tom pogledu valja podsjetiti na to da je Komisija, u uvodnoj izjavi 387. pobijane odluke, na temelju studija iznesenih u njoj, zaključila da je prepreka ulasku za ostale vrste proizvodnih kapaciteta, posebno tijekom ograničenog razdoblja istodobnog rada starih i novih reaktora nuklearne elektrane Paks, ograničena zbog toga što bi manjak u budućem ukupnom instaliranom kapacitetu, koji je utvrdio operator mađarskog prijenosnog sustava, omogućio prodiranje drugih proizvodnih tehnologija, i obnovljivih izvora i izvora koji nemaju niske emisije ugljika, neovisno o tome hoće li se izgraditi novi reaktori.
- 143 Naposljetku, kad je riječ o mogućem isključivanju proizvođača energije iz novih i obnovljivih izvora, valja uzeti u obzir činjenicu da je, kao što je to izneseno u pismenima i što Republika Austrija nije osporavala, za te energije karakteristična nekontinuirana proizvodnja i da teško mogu pridonijeti baznom opterećenju koje treba pokriti (vidjeti uvodnu izjavu 181. pobijane odluke).

- 144 Na drugom mjestu, valja odbiti argument Republike Austrije prema kojem je Komisija, u okviru ocjene moguće koncentracije tržišta, trebala uzeti u obzir studiju koju je izradilo društvo Candole Partners na temelju koje je odredila prednosti potpore o kojoj je riječ, a koja sadržava procjene u pogledu koncentracije tržišta. Iz te studije Republika Austrija zaključuje da ulaganja u nuklearne elektrane općenito pridonose smanjenju državnih ulaganja u obnovljive izvore energije i, istodobno, znatnom povećanju tržišne koncentracije na cijelom tržištu energije.
- 145 Kao prvo, valja podsjetiti na to da države članice slobodno određuju svoju kombinaciju izvora energije.
- 146 Osim toga, u tom pogledu iz uvodne izjave 362. pobijane odluke proizlazi da je u mađarskoj nacionalnoj energetske strategiji predviđeno da će obnovljiva energija biti dio njezine kombinacije izvora energije u skladu s paketom klimatskih i energetskih ciljeva Unije do 2020., nacionalnim ciljevima za obnovljive izvore energije na unutarnjem tržištu električne energije, utvrđenima u Direktivi 2009/28/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. travnja 2009. o promicanju uporabe energije iz obnovljivih izvora te o izmjeni i kasnijem stavljanju izvan snage direktiva 2001/77/EZ i 2003/30/EZ (SL 2009., L 140, str. 16.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 11., str. 39.) i ključnim ciljevima klimatskog i energetskog okvira do 2030. Nadalje, s obzirom na navedene ciljeve i obveze u području obnovljivih izvora energije na razini Unije i na nacionalnoj razini, Mađarska ne bi bila iznimka kad je riječ o upotrebi mehanizama potpore radi stavljanja u pogon novih elektrana koje proizvode električnu energiju iz obnovljivih izvora. Komisija je također napomenula da se dio mađarskog sustava obnovljivih izvora energije primjenjuje od siječnja 2017., dok su dijelovi sustava povezani s većim proizvođačima energije iz obnovljivih izvora na dan donošenja pobijane odluke bili u postupku odobrenja pred Komisijom s obzirom na pravila o državnim potporama.
- 147 Kao drugo, indeksi kojima se mjeri koncentracija tržišta koje ponovno iznosi Republika Austrija samo u brojkama potvrđuju ono što već pokazuju Komisijina utvrđenja u pobijanoj odluci: vrijednosti Herfindahl-Hirschmanova indeksa (HHI) odgovaraju „povećanoj koncentraciji tržišta”, odnosno 2594 u ovom trenutku, 6889 u 2030. (razdoblje preklapanja) i 2582 u 2040. godini. Budući da Republika Austrija ne pojašnjava u kojoj bi mjeri podaci iz navedene studije mogli utjecati na ocjenu opsega mogućeg narušavanja tržišnog natjecanja, valja odbiti argument o tome da prilikom odvagivanja nije uzeta u obzir studija koju je izradio Candole Partners.
- 148 Zaključno, Komisija je, u uvodnoj izjavi 372. pobijane odluke, pravilno smatrala da je učinak potpore o kojoj je riječ na tržište proporcionalan u odnosu na ciljeve sigurnosti opskrbe i potrebu za pažljivim pripremama za stavljanje izvan pogona jedinica nuklearne elektrane Paks. Republika Austrija nije dokazala očitu pogrešku u Komisijinoj ocjeni kad je riječ o koncentraciji tržišta do koje može dovesti predmetna potpora. Stoga ovaj prigovor treba odbiti.

Produženje istodobnog rada starih i novih reaktora nuklearne elektrane Paks

- 149 Prema mišljenju Republike Austrije, Komisija je u pobijanoj odluci kao uvjet za odobrenje potpore trebala predvidjeti obvezu da se zatvore stari reaktori nuklearne elektrane Paks. U nedostatku takvog uvjeta, istodoban rad starih i novih reaktora u teoriji bi se mogao još dugo nastaviti tako da nije sigurno da reaktori 1 do 4 nuklearne elektrane Paks neće biti u pogonu nakon 2032., 2034., 2036. odnosno 2037., s obzirom na to da brojne države žele produžiti radni vijek reaktora i to čine.

- 150 Naime, u ovom slučaju, navođenje uvjeta u izreci pobijane odluke nije nužno kako bi se osigurala pouzdanost navedene činjenice. Iz uvodne izjave 350. pobijane odluke proizlazi, s jedne strane, da bi razdoblje preklapanja trebalo biti ograničeno na razdoblje od 2026. do 2032. i, s druge strane, da bi se stavljanje izvan pogona svih kapaciteta za proizvodnju nuklearne energije starih reaktora nuklearne elektrane Paks trebalo dovršiti do 2037. Plan stavljanja izvan pogona svih kapaciteta za proizvodnju nuklearne energije navodi se i u opisu potpore u odjeljku 2. pobijane odluke, naslovljenom „Detaljni opis mjere”, u kojem je Komisija, u uvodnoj izjavi 10., pojasnila da bi se „[r]adom jedinica 5 i 6 trebao [...] nadoknaditi gubitak kapaciteta nakon stavljanja izvan pogona jedinica 1 – 4 (ukupno 2000 MW)” i da je „Mađarska [...] izjavila da će jedinice 1 – 4 ostati u pogonu do kraja 2032., 2034., 2036., odnosno 2037. i ne predviđa se daljnje produljenje njihova radnog vijeka”. Prema tome, mjera je u opisu potpore opisana na način da uključuje postupnu zamjenu kapaciteta za proizvodnju nuklearne energije starih reaktora nuklearne elektrane Paks. Naime, Komisijina odluka o proglašenju potpore spojivom s unutarnjim tržištem odnosi se samo na potporu kako je opisana u toj odluci, tako da se pobijanom odlukom potpora odobrava samo pod uvjetom da ostane u skladu s prijavljenom mjerom.
- 151 Osim toga, argumenti kojima Republika Austrija dovodi u pitanje pouzdanost tvrdnje Mađarske da će predviđeno razdoblje u kojem će četiri reaktora trenutačno u uporabi raditi istodobno s dvama novim reaktorima biti ograničeno na razdoblje od 2026. do 2032., pri čemu će se svi njihovi kapaciteti za proizvodnju nuklearne energije staviti izvan pogona do 2037., nisu potkrijepljeni dokazima koji bi mogli pokazati da je Komisija počinila očitu pogrešku u ocjeni u pogledu vjerojatnog postojanja vladajućeg položaja.

Neovisnost poduzetnika koji upravlja starim reaktorima nuklearne elektrane Paks u odnosu na poduzetnika koji upravlja novim reaktorima te nuklearne elektrane

- 152 Kad je riječ o drugom i trećem elementu na koji se, u uvodnim izjavama 351. do 353. pobijane odluke, Komisija oslonila kako bi otklonila svoje dvojbe u pogledu utjecaja na mađarsko tržište energije, odnosno o činjenici da operator starih reaktora nuklearne elektrane Paks, grupa MVM, s jedne strane, i društvo Paks II koje upravlja novim reaktorima, s druge strane, nisu spojeni ili da njihove aktivnosti nisu koordinirane, Republika Austrija u biti tvrdi da četiri obilježja na kojima Komisija temelji svoje utvrđenje o pravnoj i strukturalnoj odvojenosti za to nisu dovoljna. Ta su obilježja nadležnost različitih ministarstava (Ministarstvo nacionalnog razvoja, koje je nadležno za grupu MVM, i Ured predsjednika Vlade, koji je nadležan za društvo Paks II), činjenica da upravni odbori tih poduzetnika nemaju iste direktore, postojanje zaštitnih mjera kojima se sprječava razmjena tržišno osjetljivih i povjerljivih informacija između poduzetnika te činjenica da su ovlasti donošenja odluka svakog poduzetnika odvojene i međusobno neovisne.
- 153 Kao prvo, valja odbiti argument Republike Austrije prema kojem je društvo Paks II bilo dio grupe MVM u vrijeme njezina stvaranja. Iz uvodne izjave 27. pobijane odluke proizlazi da su dionice društva Paks II, koje su izvorno bile u vlasništvu grupe MVM, 2014. prenesene mađarskoj državi. Međutim, pobijana odluka donesena je 6. ožujka 2017., tako da u trenutku u kojem je Komisija donijela pobijanu odluku činjenica da su dionice društva Paks II izvorno bile u vlasništvu grupe MVM nije bila relevantna.
- 154 Kao drugo, tvrdnja Republike Austrije kojom se dovodi u pitanje valjanost drugog kriterija navedenog u uvodnoj izjavi 352. pobijane odluke (vidjeti točku 152. ove presude), odnosno postojanja neovisne ovlasti donošenja odluka, ne može biti uvjerljiva. Republika Austrija tvrdi da, unatoč pravnoj i strukturalnoj odvojenosti dvaju proizvođača energije, to što je upravljanje tim dvama društvima povjerenjeno različitim ministarstvima ni po čemu ne mijenja činjenicu da,

naposljetku, mađarska država drži sve udjele u dvama društvima te da može usmjeravati ili koordinirati njihovo ponašanje, to više što je riječ o ministrima iste vlade i što osobito „premijer” ima posebnu ulogu u mađarskoj vladi.

- 155 Međutim, Mađarska pravilno tvrdi da Republika Austrija nije iznijela nijedan element kojim bi potkrijepila tvrdnju na temelju koje mađarskom predsjedniku Vlade njegova posebna uloga u Vladi omogućuje da nadzire i usmjerava strategiju društva koje upravlja starim reaktorima i poduzetnika koji će upravljati novim reaktorima. Republika Austrija nije iznijela ni više informacija u pogledu eventualnih prava na davanje uputa. Konkretno, ne može se pretpostaviti da je sama činjenica da predsjednik Vlade na temelju mađarskog Ustava ima pravo predložiti opoziv ministara, kao što je to Republika Austrija navela na raspravi, dovoljna indicija koordiniranog upravljanja tim dvama pravno odvojenim društvima.
- 156 Kao treće, Republika Austrija osporava pristup koji je Komisija primijenila u uvodnoj izjavi 353. pobijane odluke kako bi utvrdila da su društvo Paks II, njegovi sljednici i povezani subjekti pravno i strukturno neovisni o grupi MVM. U tom se pogledu Komisija oslonila na stavke 52. i 53. svoje Pročišćene obavijesti o nadležnosti prema Uredbi br. 139/2004. Stavak 52. te obavijesti odnosi se na koncentracije koje uključuju javne poduzetnike te kao kriterij za razlikovanje unutarnjeg restrukturiranja od koncentracije navodi „neovisnu ovlast donošenja odluka” poduzetnikâ.
- 157 U tom pogledu, Republika Austrija ne navodi izričito razloge zbog kojih bi taj pristup bio pogrešan. Ona samo predlaže primjenu drukčijeg pristupa, pri čemu upućuje na pravo javne nabave.
- 158 Međutim, u ovom slučaju nije riječ o ugovorima koje su sklopila dva subjekta koja pripadaju istoj pravnoj osobi. Kriteriji predviđeni za takvu situaciju koji se navode u članku 28. stavku 2. Direktive 2014/25 ne mogu se primijeniti na pitanje treba li zbrojiti snagu dvaju subjekata na istom tržištu od kojih su oba u vlasništvu države, ali su strukturno odvojeni. Naime, cilj koji se želi postići člankom 28. stavkom 2. Direktive 2014/25 nije sprječavanje stvaranja ili jačanja vladajućeg položaja. Pitanje treba li u situaciji „*in house*”, u kojoj jedan od subjekata izvršava usluge za drugi subjekt, potonji subjekt moći izvršavati navedene usluge bez tržišnog natjecanja s vanjskim poduzetnicima nije, naime, usporedivo s pitanjem utvrđivanja moguće koncentracije na tržištu na kojem su ta dva subjekta aktivna. Navedeno pravilo prava javne nabave ne odnosi se na usklađivanje aktivnosti dvaju subjekata na istom tržištu, nego na situaciju u kojoj su odgovarajući subjekti sklopili ugovor. Stoga za ovaj predmet nije relevantna činjenica da bi na temelju sudske prakse Suda u području prava javne nabave koja se odnosi na situacije „*in house*” grupu MVM, s jedne strane, i društvo Paks II, s druge strane, trebalo, kao što to navodi Republika Austrija, pripisati državi.
- 159 Kad je riječ o upućivanju Republike Austrije na presudu u pogledu prava tržišnog natjecanja, ni ono ne dovodi u pitanje Komisijin pristup. U presudi od 10. siječnja 2006., *Cassa di Risparmio di Firenze i dr.* (C-222/04, EU:C:2006:8, t. 112. i 113.), Sud nije, naime, utvrdio da se svi subjekti koji su pravno ili *de facto* pod kontrolom istog subjekta smatraju jednim poduzetnikom, već je presudio da se subjekt koji ne izvršava nijednu drugu gospodarsku djelatnost osim kontrole nad drugim poduzetnikom može, kao takav, kvalificirati kao poduzetnik. Ta konkretna situacija, specifična za slučaj predmeta u kojem je donesena navedena presuda nije, međutim, ni na koji način povezana s okolnostima ovog predmeta.

- 160 Kao četvrto, valja napomenuti da se utvrđivanje i održavanje strukturnih jamstava neovisnog donošenja odluka grupe MVM i društva Paks II osigurava člankom 3. petim stavkom pobijane odluke, koji sadržava sljedeći uvjet: „Nadalje, Mađarska osigurava da su društvo Paks II i njegovi sljednici i povezani subjekti potpuno pravno i strukturno neovisni i da imaju neovisne ovlasti donošenja odluka u smislu stavaka 52. i 53. Obavijesti o nadležnosti za koncentracije te da se održavaju i da se njima upravlja neovisno o grupi MVM i svim njezinim poduzećima, sljednicima i povezanim društvima i drugim društvima pod kontrolom države koja sudjeluju u proizvodnji i veleprodaji ili maloprodaji energije.” Usto, člankom 4. pobijane odluke predviđa se da „Mađarska dostavlja Komisiji godišnja izvješća o ispunjenju obveza iz članka 3.” i da se „[p]rvo izvješće podnosi [...] jedan mjesec nakon datuma zaključenja prve financijske godine komercijalnog rada nuklearne elektrane Paks II”. Kao što to naglašavaju Mađarska i Češka Republika, zbog postojanja tog uvjeta i uvodne izjave 381. pobijane odluke Komisija će kontinuirano nadzirati situaciju na tržištu nakon stavljanja u pogon novih reaktora nuklearne elektrane Paks. Mađarska pravilno dodaje će nepoštovanje tih uvjeta dovesti do nove Komisijine istrage o državnim potporama, što će ugroziti ulaganje Mađarske u projekt, a koje je u tijeku.
- 161 Iz prethodno navedenog proizlazi da Komisijino utvrđenje da je društvo Paks II neovisno o grupi MVM ne sadržava pogrešku u ocjeni te da ne postoje indicije koje bi opravdale zabrinutost Republike Austrije u pogledu činjenice da mađarska država može koordinirano izvršavati utjecaj na ta dva poduzetnika te time ojačati svoj vladajući položaj.
- 162 Stoga sedmi tužbeni razlog treba odbiti.

Osmi tužbeni razlog, koji se temelji na likvidnosnom riziku mađarskog veleprodajnog tržišta električne energije

- 163 U okviru osmog tužbenog razloga Republika Austrija tvrdi da Komisija nije u dovoljnoj mjeri uzela u obzir likvidnosni rizik mađarskog veleprodajnog tržišta električne energije.
- 164 Republika Austrija navodi da u okviru ispitivanja negativnih gospodarskih posljedica potpore valja provjeriti učinke na tržišta prema kraju proizvodnog lanca. Dodjela potpore nezakonita je jer rizik od smanjenja likvidnosti tržišta, koji je u uvodnoj izjavi 377. pobijane odluke priznala sama Komisija, i dalje postoji te je čak izraženiji. Veći broj čimbenika povećava likvidnosni rizik, među ostalim istodobni rad starih i novih reaktora nuklearne elektrane Paks tijekom relativno dugog razdoblja i povećana koncentracija mađarskog tržišta električne energije. Prema mišljenju Republike Austrije, Komisija je bez stvarnog opravdanja odbacila dvojbe u pogledu toga da bi se likvidnost tržišta, na kojem proizvodne kapacitete velikim dijelom kontrolira država, mogla dodatno smanjiti s obzirom na to da bi mali broj sudionika na tržištu mogao ograničiti ponude za opskrbu. Nije dovoljno, kao što je to učinila Komisija, utvrditi da ne postoje veze između društva Paks II i operatora u državnom vlasništvu na maloprodajnom tržištu te uputiti na druge okvirne uvjete utvrđene u pobijanoj odluci kojima se predviđa jamstvo Mađarske da će se energija prodavati na burzi električne energije i na dražbama. U stvarnosti te veze i dalje postoje s obzirom na to da je društvo Paks II, kao i grupa MVM, pod kontrolom države, koja, čak i u slučaju posredstva drugog poduzetnika, kao stopostotni vlasnik može donositi sve potrebne odluke, među ostalim one u pogledu osoblja. Isto tako, podjela ovlasti između različitih ministarstava mogla bi se lako promijeniti na temelju nacionalnog prava, a unutar vlade postoji minimalna mjera komunikacije i usklađivanja. Unatoč njihovoj pravnoj i strukturnoj odvojenosti, država, dakle, može koordinirano izvršavati utjecaj na dva poduzetnika tako da se ne može isključiti mogućnost postojanja vladajućeg položaja na tržištu. Kad je riječ o jamstvu prodaje na burzi električne energije i na dražbama, Republika Austrija navodi da subvencionirana električna

energija stiže na tržište i stvara izravne učinke na tržišnu cijenu električne energije neovisno o načinu njezine prodaje. Budući da nije predviđena određena minimalna količina električne energije koju bi obvezno trebalo prodati na taj način, sasvim je moguće zamisliti da bi grupa MVM i društvo Paks II mogli provoditi tržišnu strategiju smanjivanja ponude električne energije kako bi se potaknuo rast cijena.

- 165 Komisija i Mađarska tvrde da osmi tužbeni razlog treba odbiti.
- 166 Osmi tužbeni razlog, koji se temelji na tome da Komisija nije u dovoljnoj mjeri uzela u obzir likvidnosni rizik mađarskog veleprodajnog tržišta električne energije, Republika Austrija zasniva na dvjema skupinama argumenata.
- 167 Kao prvo, valja odmah odbiti argumente Republike Austrije koji se temelje na tvrdnji da društvo Paks II ima vladajući položaj.
- 168 U tom pogledu valja, s jedne strane, uputiti na ocjenu provedenu u okviru ispitivanja sedmog tužbenog razloga u točki 131. i sljedećima ove presude. S druge strane, valja naglasiti da je uvjetom utvrđenim u članku 3. petom stavku pobijane odluke, navedenom u točki 160. ove presude, kojim se želi spriječiti stvaranje vladajućeg položaja na tržištu energije tijekom razdoblja istodobnog rada starih i novih reaktora, predviđeno da se jamstvo neovisnosti upravljanja novim reaktorima, neovisnosti njihova rada i nepostojanja ikakve veze s grupom MVM izričito odnosi na druge poduzetnike pod kontrolom države koji su aktivni u veleprodaji ili maloprodaji energije. Komisijin zaključak u uvodnoj izjavi 379. pobijane odluke da je isključivanjem veza društva Paks II s državnim operatorima na maloprodajnom tržištu njezina zabrinutost u tom pogledu dijelom uklonjena ne dovodi se u pitanje argumentom Republike Austrije prema kojem bi se situacija mogla lako promijeniti na temelju nacionalnog prava i prema kojem unutar vlade postoji minimalna mjera komunikacije i usklađivanja. Naime, u tom pogledu Mađarska pravilno napominje da je Komisija potporu proglasila spojivom s unutarnjim tržištem pod određenim uvjetima, među kojima je i prethodno navedena obveza u pogledu neovisnosti dvaju poduzetnika. S obzirom na obvezu dostavljanja godišnjeg izvješća utvrđenu u članku 4. pobijane odluke, poštovanje navedenog uvjeta i dalje je pod Komisijinim nadzorom.
- 169 Kao drugo, kad je riječ o distribuciji proizvedene energije, valja napomenuti da je Komisija u pobijanoj odluci, konkretno u njezinu odjeljku 2.6., izrazila zabrinutost u pogledu trenutne strukture veleprodaje energije koju grupa MVM proizvodi u nuklearnoj elektrani Paks. U uvodnoj izjavi 377. pobijane odluke navela je da se najčešće transakcije u mađarskom sektoru veleprodaje električne energije sklapaju u obliku bilateralnih sporazuma o kupnji električne energije i da mađarska burza električne energije još nije potaknula prikladnu razinu likvidnosti. Istaknula je da bi tržišta mogla postati manje likvidna jer bi sudionici mogli ograničiti broj ponuda za opskrbu koje su dostupne na tržištu. Komisija je, u uvodnoj izjavi 378. pobijane odluke, smatrala i da bi način prodaje električne energije proizvedene u dvama reaktorima također mogao znatno utjecati na likvidnost i da bi se troškovi konkurenata na kraju proizvodnog lanca mogli povećati zbog ograničavanja njihova konkurentnog pristupa važnim ulaznim vrijednostima (prekid unosa ulaznih vrijednosti) te da bi se to moglo dogoditi ako bi se električna energija koju proizvodi nuklearna elektrana Paks II prodavala samo nekim dobavljačima poglavito temeljem dugoročnih ugovora, čime bi se tržišna snaga društva Paks II prenijela s tržišta proizvodnje na maloprodajno tržište.

170 Komisija je na temelju analize te situacije predvidjela uvjete čija je svrha ograničiti likvidnosni rizik na način da se Mađarska obveže da će jamčiti poštovanje određenih pravila trgovanja energijom koju proizvede društvo Paks II. Ta su pravila navedena u članku 3. trećem i četvrtom stavku pobijane odluke te se njima predviđa sljedeće:

„Mađarska osigurava da je strategija trgovanja energijom proizvedenom u nuklearnoj elektrani Paks II nepristrana tržišna strategija za povećanje dobiti koja se provodi na temelju komercijalnih sporazuma o trgovini koji se sklapaju na temelju ponuda podnesenih na transparentnoj trgovinskoj platformi ili burzi. Strategija za trgovanje energijom proizvedenom u nuklearnoj elektrani Paks II (osim za vlastitu potrošnju elektrane Paks II) sastoji se od sljedećeg:

Razina 1. Društvo Paks II prodat će najmanje 30 % svoje ukupno proizvedene energije na tržištima trgovanja za dan unaprijed, trgovanja tijekom dana i budućeg trgovanja na mađarskoj burzi energije (HUPX). Mogu se upotrebljavati i druge slične burze električne energije podložno pristanku ili suglasnosti službi Komisije koju one daju ili odbijaju dati u roku od dva tjedna od zahtjeva mađarskih tijela.

Razina 2. Paks II prodat će preostali dio svoje proizvodnje električne energije pod objektivnim, transparentnim i nediskriminacijskim uvjetima na dražbama. Uvjete za takve dražbe određuje mađarski regulator tržišta električne energije, slično zahtjevima za dražbe koji su određeni MVM Partneru (odluka 741/2011 mađarskog regulatora). Mađarski regulator tržišta električne energije nadzire provođenje tih dražbi.

Mađarska osigurava da platformom za dražbe za razinu 2. upravlja društvo Paks II i da su ponude jednako dostupne svim licenciranim ili registriranim trgovcima pod istim tržišnim uvjetima. Sustav podnošenja ponuda provjerljiv je i transparentan. Neće se nametati ograničenja za konačnu uporabu kupljene energije.”

171 Kao što to proizlazi iz članka 4. pobijane odluke, Mađarska se obvezala i da će Komisiji dostavljati godišnja izvješća o ispunjenju obveza iz članka 3. pobijane odluke tako da je njihovo izvršavanje ostaje pod stalnim nadzorom Komisije.

172 Komisija je, u uvodnim izjavama 383. i 384. pobijane odluke, pravilno utvrdila da se stoga osigurava da će električna energija koju proizvedu novi reaktori biti na transparentan način dostupna na veleprodajnom tržištu svim sudionicima na tržištu te da zato ne postoji opasnost od monopolizacije električne energije koju proizvede društvo Paks II do koje bi došlo na temelju dugoročnih ugovora, kakvi čine likvidnosni rizik tržišta. Prema tome, Komisija je pravilno zaključila da su rizici koji bi mogli nastati za likvidnost tržišta zanemarivi.

173 Republika Austrija ne pojašnjava zašto uvjeti koje je Komisija utvrdila nisu dovoljni da bi se odgovorilo na probleme uočene prilikom dodjele potpore radi zamjene proizvodnje energije u starim reaktorima proizvodnjom energije u novim reaktorima. Naime, likvidnost će se povećati te ne postoji nijedna indicija da bi situacija koja proizlazi iz uvjeta potpore navedenih u članku 3. pobijane odluke dovela do neproporcionalnog narušavanja tržišnog natjecanja.

174 Republika Austrija ne iznosi uvjerljivu kritiku kada tvrdi da bi činjenica da nije određena minimalna količina električne energije koju bi trebalo obvezno prodati mogla omogućiti takvu tržišnu strategiju grupe MVM i društva Paks II kakva bi podrazumijevala smanjivanje ponude električne energije radi poticanja rasta cijena čak i u okviru prodaje na burzi električne energije i u okviru prodaje na dražbama. Naime, Komisija pravilno podsjeća na to da dvije nuklearne elektrane o kojima je riječ trebaju proizvoditi takozvani kapacitet baznog opterećenja tako da

neće moći proizvoljno smanjiti snagu reaktorâ samo kako bi se ograničila ponuda električne energije, s obzirom na to da ponovno pokretanje nuklearnih elektrana podrazumijeva velike troškove i znatno radno opterećenje.

- 175 Prema tome, Komisija nije počinila očitu pogrešku u ocjeni kad je smatrala da je dodjela državne potpore društvu Paks II, kako bi se stari reaktori nuklearne elektrane Paks zamijenili novim reaktorima, u skladu s člankom 107. stavkom 3. točkom (c) UFEU-a kad je riječ o aspektu likvidnosti veleprodajnog tržišta električne energije.
- 176 Stoga je osmi tužbeni razlog neosnovan te ga treba odbiti.

Deveti tužbeni razlog, koji se temelji na nedovoljnom određenju državne potpore

- 177 U okviru devetog tužbenog razloga Republika Austrija tvrdi da Komisija nije iznijela element potpore na način da bude jasno odrediv. Konkretno, nisu navedeni troškovi financiranja duga i troškovi obrade otpada.

[omissis]

Slijedom navedenog,

OPĆI SUD (treće vijeće)

proglašava i presuđuje:

- 1. Tužba se odbija.**
- 2. Republika Austrija snosit će vlastite troškove, kao i troškove Europske komisije.**
- 3. Češka Republika, Francuska Republika, Veliko Vojvodstvo Luksemburg, Mađarska, Republika Poljska, Slovačka Republika i Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske snosit će vlastite troškove.**

Van der Woude

De Baere

Steinfatt

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourggu 30. studenoga 2022.

Potpisi