



## Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (trzecia izba)

z dnia 30 listopada 2022 r.\*

Pomoc państwa – Przemysł jądrowy – Pomoc planowana przez Węgry na utworzenie dwóch nowych reaktorów jądrowych na terenie Paks – Decyzja uznająca pomoc za zgodną z rynkiem wewnętrznym z zastrzeżeniem spełnienia określonych zobowiązań – Artykuł 107 ust. 3 lit. c) TFUE – Zgodność pomocy z innymi przepisami prawa Unii niż przepisy dotyczące pomocy państwa – Nierozwalny związek – Promowanie energii jądrowej – Artykuł 192 akapit pierwszy traktatu Euratom – Zasady: ochrony środowiska, „zanieczyszczający płaci”, ostrożności i zrównoważonego rozwoju – Określenie danej działalności gospodarczej – Zawodność rynku – Zakłócenia konkurencji – Proporcjonalność pomocy – Konieczność interwencji państwa – Określenie elementów pomocy – Procedura udzielania zamówień publicznych – Obowiązek uzasadnienia

W sprawie T-101/18

**Republika Austrii**, którą reprezentowali J. Schmoll, F. Koppensteiner, M. Klamert i T. Ziniel, w charakterze pełnomocników, których wspierał adwokat H. Kristoferitsch,

strona skarżąca,

popierana przez

**Wielkie Księstwo Luksemburga**, które reprezentowali A. Germeaux i T. Schell, w charakterze pełnomocników, których wspierał adwokat P. Kinsch,

interwenient,

przeciwko

**Komisji Europejskiej**, którą reprezentowały K. Blanck, K. Herrmann i P. Němečková, w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

popieranej przez

**Republikę Czeską**, którą reprezentowali M. Smolek, J. Vlácil, T. Müller, J. Pavliš i L. Halajová, w charakterze pełnomocników,

przez

\* Język postępowania: niemiecki.

**Republikę Francuską**, którą reprezentowali E. de Moustier i P. Dodeller, w charakterze pełnomocników,

przez

**Węgry**, które reprezentował M. Fehér, w charakterze pełnomocnika, którego wspierali adwokaci P. Nagy, N. Gràcia Malfeito i B. Karsai, oraz C. Bellamy, KC,

przez

**Rzeczpospolitą Polską**, którą reprezentował B. Majczyna, w charakterze pełnomocnika,

przez

**Republikę Słowacką**, którą reprezentowała S. Ondrášiková, w charakterze pełnomocnika,

oraz przez

**Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej**, które reprezentowali F. Shibli, L. Baxter i S. McCrory, w charakterze pełnomocników, których wspierał T. Johnston, barrister,

interwenienci,

SĄD (trzecia izba),

w składzie podczas narady: M. van der Woude, prezes, G. De Baere i G. Steinfatt (sprawozdawczynie), sędziowie,

sekretarz: A. Juhász-Tóth, administratorka,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 10 marca 2022 r.,

wydaje następujący

### Wyrok<sup>1</sup>

- 1 W skardze opartej na art. 263 TFUE Republika Austrii wnosi o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji (UE) 2017/2112 z dnia 6 marca 2017 r. w sprawie środka pomocy/programu pomocy/pomocy państwa SA.38454 – 2015/C (ex 2015/N), które Węgry planują wdrożyć w celu wsparcia utworzenia dwóch nowych reaktorów jądrowych w elektrowni jądrowej Paks II (Dz.U. 2017, L 317, s. 45, zwanej dalej „zaskarżoną decyzją”).

<sup>1</sup> Poniżej zostały odtworzone jedynie te punkty wyroku, których publikację Sąd uznał za wskazaną.

## Okoliczności powstania sporu i zaskarżona decyzja

- 2 W dniu 22 maja 2015 r. Węgry zgłosiły Komisji Europejskiej pod numerem C(2017) 1486 środek mający na celu zapewnienie wkładu finansowego na utworzenie dwóch nowych reaktorów jądrowych (bloki nr 5 i 6) na terenie elektrowni jądrowej Paks na Węgrzech, w której są już eksploatowane cztery reaktory jądrowe. Beneficjentem zgłoszonego środka jest spółka MVM Paks II Nuclear Power Plant Development Private Company Limited by Shares (zwana dalej „spółką Paks II”), która ma zostać właścicielem i operatorem dwóch nowych reaktorów jądrowych. Spółka Paks II należy w 100% do państwa węgierskiego, na które udziały w tej spółce – należące pierwotnie w całości do przedsiębiorstwa zajmującego się obrotem energią elektryczną i produkcją energii Magyar Villamos Művek Zártkörűen Működő Részvénytársaság (zwanego dalej „grupą MVM”) – zostały przeniesione w listopadzie 2014 r.
- 3 W dniu 23 listopada 2015 r. Komisja postanowiła wszcząć formalne postępowanie wyjaśniające na podstawie art. 108 ust. 2 TFUE w odniesieniu do zgłoszonego środka (Dz.U. 2016, C 8, s. 2, dokument zwany dalej „decyzją o wszczęciu postępowania”).
- 4 W dniu 6 marca 2017 r. Komisja wydała zaskarżoną decyzję.
- 5 Środek zgłoszony przez Węgry został opisany w części 2 zaskarżonej decyzji. Środek dotyczy utworzenia dwóch nowych reaktorów jądrowych typu rosyjskiego VVER-1200 (V491) generacji III+ (bloki nr 5 i 6) na Węgrzech, wyposażonych w technologię chłodzenia i moderowania wodą o mocy zainstalowanej wynoszącej co najmniej 1000 megawatów (MW) na blok, których budowa jest w całości finansowana przez państwo węgierskie na rzecz spółki Paks II, mającej zostać właścicielem i operatorem nowych reaktorów. Na terenie tej elektrowni są już eksploatowane cztery reaktory jądrowe. Reaktory te należą w 100% do grupy MVM, która jest własnością państwa. Zainstalowana moc czterech bloków typu rosyjskiego VVER-440 (V213) istniejących w elektrowni wynosi łącznie 2000 MW. Reaktory te mają być stopniowo wycofywane z eksploatacji do roku 2037 i zastąpione dwoma nowymi reaktorami, które mają zostać uruchomione odpowiednio w 2025 r. i w 2026 r.
- 6 Zgodnie z umową międzyrządową w sprawie współpracy w zakresie pokojowego wykorzystania energii jądrowej, zawartą w dniu 14 stycznia 2014 r. między Federacją Rosyjską a rządem węgierskim oba państwa współpracują w ramach programu jądrowego w zakresie konserwacji i dalszej rozbudowy obecnej elektrowni jądrowej Paks. Zgodnie z tą umową zarówno Federacja Rosyjska, jak i Węgry wyznaczają jedną doświadczoną organizację państwową i kontrolowaną przez państwo, która będzie ponosiła odpowiedzialność finansową i techniczną za wykonanie zobowiązań jako wykonawca lub właściciel w zakresie zaprojektowania, wybudowania, uruchomienia i likwidacji dwóch nowych bloków nr 5 i 6 z reaktorami typu VVER. Budowę nowych reaktorów powierzono wyznaczonej przez Federację Rosyjską spółce akcyjnej Nizhny Novgorod Engineering Company Atomenergoproekt (zwanej dalej „spółką JSC NIAEP”), zaś ich właścicielem i operatorem będzie wyznaczona przez Węgry spółka Paks II. W tym celu spółka JSC NIAEP i spółka Paks II podpisały w dniu 9 grudnia 2014 r. umowę w sprawie usług inżynierskich, zakupowych i budowlanych dotyczących dwóch nowych reaktorów nr 5 i 6, które miały zostać zbudowane na terenie elektrowni jądrowej Paks.
- 7 W umowie międzyrządowej Federacja Rosyjska zobowiązała się udzielić Węgrom pożyczki państwowej na sfinansowanie utworzenia dwóch nowych reaktorów elektrowni jądrowej Paks. Pożyczka ta jest regulowana umową międzyrządową w sprawie finansowania z dnia 28 marca 2014 r. i zapewnia kredyt odnawialny w wysokości 10 mld EUR, którego wykorzystanie ogranicza

się wyłącznie do zaprojektowania, wybudowania i uruchomienia nowych reaktorów nr 5 i 6 elektrowni jądrowej Paks. Węgry zapewnią dodatkową kwotę w wysokości 2,5 mld EUR ze swojego budżetu w celu sfinansowania wspomnianych inwestycji.

- 8 Węgry nie przeniosą środków koniecznych do zapłaty ceny zakupu dwóch nowych reaktorów na rachunki spółki Paks II. Największa część tych środków będzie przechowywana przez Vnesheconombank (rosyjski bank rozwoju i zagranicznych spraw gospodarczych). W odniesieniu do każdego zrealizowanego etapu spółka Paks II złoży wniosek do rosyjskiego banku rozwoju i zagranicznych spraw gospodarczych o bezpośrednie wypłacenie 80% należnej kwoty spółce JSC NIAEP. Złoży także wniosek do rządowej agencji zarządzania zadłużeniem na Węgrzech o zapłacenie pozostałych 20%.
- 9 W zaskarżonej decyzji Komisja stwierdziła, że zgłoszony środek stanowi pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE oraz że art. 107 i 108 TFUE znajdują zastosowanie, nawet jeżeli rozpatrywana inwestycja wchodzi w zakres stosowania traktatu Euratom. Jeśli chodzi o bezpośrednie powierzenie budowy dwóch nowych reaktorów spółce JSC NIAEP, Komisja uznała, że nie mogło ono wyrzucić żadnego dodatkowego negatywnego wpływu na konkurencję i wymianę handlową na rynku właściwym, czyli rynku energii elektrycznej. Przeprowadzono odrębne postępowanie, w ramach którego zbadano przestrzeganie przez Węgry prawa zamówień publicznych. Komisja uznała, że sporny środek, mający promować energię jądrową, służy osiągnięciu celu leżącego we wspólnym interesie określonego w traktacie Euratom, przyczyniając się także do bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej, oraz że wszystkie potencjalne zakłócenia konkurencji mają charakter ograniczony i rekompensuje je ustalony cel leżący we wspólnym interesie, który ma być osiągnięty w sposób proporcjonalny, w szczególności uwzględniając potwierdzenia przedstawione przez Węgry w toku postępowania. Komisja doszła do wniosku, że sporny środek, w postaci zmienionej przez Węgry w dniu 28 lipca 2016 r. i z zastrzeżeniem warunków określonych w art. 3 zaskarżonej decyzji, jest zgodny z rynkiem wewnętrznym zgodnie z art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE. W art. 3 zaskarżonej decyzji Węgry zostały zobowiązane do podjęcia wielu działań, aby zapewnić, że spółka Paks II będzie przestrzegać określonych zobowiązań i ograniczeń dotyczących między innymi jej strategii inwestowania lub ponownego inwestowania, obsługi platformy aukcyjnej oraz jej autonomii prawnej i strukturalnej.

### **Żądania stron**

- 10 Republika Austrii, popierana przez Wielkie Księstwo Luksemburga, wnosi do Sądu o:
  - stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji;
  - obciążenie Komisji kosztami postępowania.
- 11 Komisja, popierana przez Republikę Czeską i Republikę Słowacką, wnosi do Sądu o:
  - oddalenie skargi;
  - obciążenie Republiki Austrii kosztami postępowania.
- 12 Republika Francuska, Węgry, Rzeczpospolita Polska i Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej wnoszą do Sądu o oddalenie skargi.

## Co do prawa

- 13 Republika Austrii podnosi dziesięć zarzutów na poparcie swojej skargi. W zarzucie pierwszym twierdzi ona, że w celu udzielenia zamówienia na budowę dwóch nowych reaktorów elektrowni jądrowej Paks powinno być zostało wszczęte postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego. Zarzut drugi dotyczy błędnego zastosowania art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE, gdyż budowa i uruchomienie dwóch nowych reaktorów nie służą osiągnięciu celu leżącego we wspólnym interesie. Zarzut trzeci dotyczy niewłaściwego zastosowania art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE, opartego: po pierwsze, na nieprawidłowym rozgraniczeniu „działalności gospodarczej” i, po drugie, na błędnych założeniach zawodności rynków. Zarzut czwarty ma na celu wykazanie nieproporcjonalnego charakteru środka. W ramach zarzutu piątego Republika Austrii podnosi, że sporny środek powoduje nieproporcjonalne zakłócenia konkurencji i nierówne traktowanie, które są niezgodne z rynkiem wewnętrznym. W zarzucie szóstym Republika Austrii twierdzi, że sporny środek stanowi inwestycję w „projekt z trudnościami”, co również zakłóca konkurencję w nieproporcjonalny sposób, ponieważ nie były przestrzegane wytyczne dotyczące pomocy państwa na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw niefinansowych znajdujących się w trudnej sytuacji (Dz.U. 2014, C 249, s. 1, zwane dalej „wytycznymi dotyczącymi przedsiębiorstw znajdujących się w trudnej sytuacji”). Zarzut siódmy dotyczy wzmocnienia lub stworzenia pozycji dominującej na rynku energii elektrycznej. Zarzut ósmy odnosi się do ryzyka płynności dla węgierskiego rynku hurtowego energii elektrycznej. Zarzut dziewiąty dotyczy niedostatecznego określenia pomocy państwa. Zarzut dziesiąty dotyczy naruszenia obowiązku uzasadnienia.
- 14 Na rozprawie Republika Austrii zrezygnowała z zarzutów drugiego i trzeciego, co zostało odnotowane w protokole rozprawy. Wynika stąd, że nie należy już badać owych zarzutów.

### ***W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego braku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego***

- 15 W zarzucie pierwszym Republika Austrii twierdzi, że zaskarżona decyzja jest niezgodna z prawem w zakresie, w jakim nie wszczęto postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na budowę nowych reaktorów jądrowych na rzecz spółki Paks II. Utrzymuje ona, że fakt, iż spółce JSC NIAEP powierzono bezpośrednio opracowanie i budowę dwóch nowych reaktorów bez publicznego postępowania przetargowego, stanowi naruszenie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylającej dyrektywę 2004/18/WE (Dz.U. 2014, L 94, s. 65), oraz dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylającej dyrektywę 2004/17/WE (Dz.U. 2014, L 94, s. 243). Zaskarżona decyzja jest zatem nieważna z uwagi na naruszenie podstawowych przepisów prawa zamówień publicznych, których przestrzeganie jest nierozzerwalnie związane z przedmiotem pomocy.
- 16 Republika Austrii twierdzi, że zgodnie z ogólną systematyką traktatu FUE postępowanie w sprawie pomocy nie powinno nigdy prowadzić do rezultatu, który byłby sprzeczny ze szczególnymi postanowieniami tego traktatu. Przestrzeganie postanowień traktatu innych niż postanowienia dotyczące pomocy państwa jest konieczne w szczególności w przypadku, gdy te inne postanowienia mają również na celu – jak prawo zamówień publicznych – zapewnienie niezakłóconej konkurencji na rynku wewnętrznym i zagwarantowanie efektywnego wykorzystania zasobów państwowych.

- 17 Niezgodność z prawem Unii Europejskiej aspektów pomocy, które są nierozzerwalnie związane z przedmiotem i celem pomocy, nieuchronnie wpływa na zgodność tej pomocy z rynkiem wewnętrznym. Inaczej jest tylko w przypadku elementów pomocy, które można uznać za niekonieczne do osiągnięcia jej celu lub do jej funkcjonowania.
- 18 W niniejszym przypadku faktu powierzenia spółce JSC NIAEP budowy nowych reaktorów stanowi zdaniem Republiki Austrii aspekt nierozzerwalnie związany z przedmiotem pomocy. Zaproszenie konkurentów do ubiegania się o zamówienie mogło doprowadzić do całkiem innej pomocy, w szczególności w odniesieniu do kwoty i struktury tej pomocy.
- 19 Okoliczność, że to nie spółka JSC NIAEP, lecz spółka Paks II, która – jako przyszły właściciel i operator dwóch nowych reaktorów jądrowych – jest beneficjentem pomocy, jest zdaniem Republiki Austrii pozbawiona znaczenia w tym kontekście. W motywach 281 i 283 zaskarżonej decyzji Komisja błędnie zanegowała nierozzerwalny charakter związku między bezpośrednim udzieleniem zamówienia budowlanego z jednej strony a przedmiotem i celem pomocy z drugiej strony, przytaczając argument, zgodnie z którym ewentualne naruszenie dyrektywy 2014/25 nie pozwoliłoby stwierdzić dodatkowych zakłóceń konkurencji i handlu na rynku energii elektrycznej, gdyż takie dodatkowe zakłócenie nie jest w ogóle wymagane.
- 20 Republika Austrii, popierana przez Wielkie Księstwo Luksemburga, dodaje, że w każdym wypadku w świetle wyroku z dnia 22 września 2020 r., Austria/Komisja (C-594/18 P, EU:C:2020:742), w przypadku spornej pomocy było mało istotne, czy w rachubę wchodzi „nierozzerwalny aspekt” czy też nawet „aspekt” pomocy, ponieważ ogólnie rzecz biorąc, pomocy państwa, która narusza przepisy lub ogólne zasady prawa Unii, nie można uznać za zgodną z rynkiem wewnętrznym. Wynika stąd, że w zaskarżonej decyzji Komisja powinna była ocenić środek w świetle przepisów prawa Unii w dziedzinie udzielania zamówień publicznych. Powinna ona była zatem stwierdzić, że z uwagi na fakt, iż zamówienie budowlane nie jest wyłączone z zakresu stosowania dyrektywy 2014/25 na podstawie art. 20 ust. 1 lub art. 50 lit. c) tej dyrektywy, bezpośrednie udzielenie zamówienia budowlanego stanowiło poważne naruszenie tejże dyrektywy.
- 21 Zdaniem Republiki Austrii naruszenie wiążących przepisów dyrektywy 2014/25 może już jako takie wpłynąć na wagę i formę pomocy na rzecz spółki Paks II, w związku z czym zaskarżona decyzja jest niezgodna z prawem także z tego powodu.
- 22 Po pierwsze, Republika Austrii krytykuje okoliczność, że w motywie 285 zaskarżonej decyzji Komisja odwołuje się do wszczętego przez tę instytucję postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Zdaniem Republiki Austrii wynik postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego nie przesądza ani o wyniku postępowania na podstawie art. 108 TFUE, ani o wyniku rozpatrywanej tu skargi. Komisja nie może uzależnić badania aspektów pomocy, którą jest ona zobowiązana ocenić w ramach art. 108 TFUE, od wyniku postępowania na podstawie art. 258 TFUE, którego wszczęcie i prowadzenie zależą od jej uznania.
- 23 Po drugie, zdaniem Republiki Austrii Komisja nie wyjaśnia powodów, dla których wychodzi z założenia, że są spełnione przesłanki zastosowania art. 50 lit. c) dyrektywy 2014/25, które dotyczą możliwości skorzystania z procedury negocjacyjnej bez uprzedniej publikacji. Republika Austrii przypomina, że wyjątki muszą być przedmiotem ścisłej wykładni. Ponadto ciężar dowodu spoczywa na stronie, która powołuje się na dany wyjątek.

- 24 Komisja, Węgry, Republika Czeska, Zjednoczone Królestwo i Republika Francuska kwestionują argumenty Republiki Austrii i Wielkiego Księstwa Luksemburga.
- 25 W pierwszej kolejności należy stwierdzić, że w części 5.3.2 zaskarżonej decyzji (motywy 279–287) Komisja zweryfikowała zgodność pomocy z przepisami prawa Unii innymi niż przepisy w dziedzinie pomocy państwa. Zgodnie z motywem 280 zaskarżonej decyzji Komisja wyszła z założenia, że na podstawie ogólnej systematyki traktatu FUE była zobowiązana do przestrzegania spójności między przepisami regulującymi pomoc państwa i szczególnymi przepisami innymi niż te dotyczące pomocy państwa, a tym samym to dokonania oceny zgodności rozpatrywanej pomocy ze szczególnymi przepisami, lecz że taki obowiązek ciążył na niej wyłącznie w odniesieniu do aspektów pomocy w takim stopniu nierozzerwalnie związanych z przedmiotem pomocy, że dokonanie ich odrębnej oceny nie byłoby możliwe. Odsyłając do wyroku z dnia 3 grudnia 2014 r., *Castelnuovo Energia/Komisja* (T-57/11, EU:T:2014:1021), wyjaśniła ona, że obowiązek zajęcia przez nią – w ramach postępowania w sprawie pomocy państwa, niezależnie od związku między aspektami pomocy i przedmiotem rozpatrywanej pomocy – ostatecznego stanowiska w kwestii naruszenia przepisów prawa Unii innych niż przepisy zawarte w art. 107 i 108 TFUE jest sprzeczny, po pierwsze, z zasadami i gwarancjami proceduralnymi – w części bardzo odrębnymi i pociągającymi za sobą odmienne skutki prawne – charakterystycznymi dla postępowań przewidzianych specjalnie w celu kontroli stosowania tych przepisów, a po drugie, z zasadą autonomii postępowań administracyjnych i środków zaskarżenia. Zgodnie z tym orzecznictwem wynika stąd, że jeśli rozpatrywany aspekt pomocy jest nierozzerwalnie związany z przedmiotem pomocy, jego zgodność z przepisami innymi niż przepisy dotyczące pomocy państwa jest oceniana przez Komisję w ramach postępowania przewidzianego w art. 108 TFUE i ocena ta może zakończyć się stwierdzeniem niezgodności danej pomocy z rynkiem wewnętrznym. Natomiast jeśli dany aspekt pomocy może zostać odłączony od przedmiotu pomocy, Komisja nie czuje się zobowiązana do dokonania oceny jego zgodności z przepisami innymi niż przepisy dotyczące pomocy państwa w ramach tego postępowania.
- 26 Komisja uznała następnie w motywie 281 zaskarżonej decyzji, że na ocenę zgodności zgłoszonego środka z rynkiem wewnętrznym może mieć wpływ ewentualne nieprzestrzeganie dyrektywy 2014/25, gdyby powodowało ono dodatkowe zakłócenie konkurencji i handlu na rynku energii elektrycznej, gdyż rynek ten jest rynkiem, na którym prowadzi działalność beneficjent pomocy – spółka Paks II. Jako że nie stwierdzono takiego skutku w postaci dodatkowego zakłócenia, które miałyby być wynikiem nieprzestrzegania dyrektywy 2014/25, nie ma „nierozzerwalnego związku” między ewentualnym naruszeniem dyrektywy 2014/25 a przedmiotem pomocy, w związku z czym to ewentualne naruszenie nie może mieć wpływu na ocenę zgodności pomocy z rynkiem wewnętrznym (motywy 283, 284 zaskarżonej decyzji).
- 27 W odniesieniu do argumentów Republiki Austrii wywiedzionych z wyroku z dnia 22 września 2020 r., *Austria/Komisja* (C-594/18 P, EU:C:2020:742), po pierwsze, należy stwierdzić, że w szczególności z pkt 40, 44 i 45 tego wyroku wynika, iż działania gospodarcze wspierane pomocą muszą być zgodne z prawem Unii. Otóż w ramach zarzutu pierwszego nie powołano się na naruszenie przepisów prawa Unii wskutek wspieranej działalności, to jest produkcji energii jądrowej.
- 28 Po drugie, żadnych konsekwencji nie można wyciągnąć z faktu, że w wyroku z dnia 22 września 2020 r., *Austria/Komisja* (C-594/18 P, EU:C:2020:742), Trybunał nie zbadał istnienia nierozzerwalnego związku. Fakt ten można bowiem wytłumaczyć okolicznością, że w sprawie

zakończonych tym wyrokiem rzekome naruszenie zasad prawa Unii wynikało z samego przedmiotu pomocy, to jest rozbudowy elektrowni jądrowej. A zatem kwestia istnienia związku z aspektem pomocy, odrębnym od jej przedmiotu, nie pojawiła się tam.

- 29 Po trzecie, wbrew temu, co twierdzi Republika Austrii, z wyroku z dnia 22 września 2020 r., Austria/Komisja (C-594/18 P, EU:C:2020:742), nie wynika, że Trybunał chciał rozszerzyć zakres kontroli, która ciąży na Komisji w ramach postępowania mającego na celu zweryfikowanie zgodności pomocy państwa z rynkiem wewnętrznym. Trybunał, odsyłając do wyroku z dnia 15 kwietnia 2008 r., Nuova Agricast (C-390/06, EU:C:2008:224, pkt 50, 51), przypomniał bowiem w pkt 44 wyroku z dnia 22 września 2020 r., Austria/Komisja (C-594/18 P, EU:C:2020:742), że orzekł on już, iż pomocy państwa, która narusza przepisy lub ogólne zasady prawa Unii, nie można uznać za zgodną z rynkiem wewnętrznym. Zasada ta faktycznie wpisuje się w utrwalone orzecznictwo Trybunału, o czym świadczą odesłania zawarte w pkt 50 wyroku z dnia 15 kwietnia 2008 r., Nuova Agricast (C-390/06, EU:C:2008:224).
- 30 W konsekwencji, zważywszy, że w pkt 44 wyroku z dnia 22 września 2020 r., Austria/Komisja (C-594/18 P, EU:C:2020:742), Trybunał odesłał do utrwalonego orzecznictwa, nic nie pozwala dojść do wniosku, że zamierzał on odejść od swojego orzecznictwa, zgodnie z którym należy dokonać rozróżnienia między aspektami wykazującymi nierozzerwalny związek z przedmiotem pomocy a aspektami, które nie mają takiego związku.
- 31 Ponadto obowiązek zajęcia przez Komisję – w ramach postępowania w sprawie pomocy państwa, niezależnie od związku między aspektami pomocy i przedmiotem rozpatrywanej pomocy – ostatecznego stanowiska w kwestii naruszenia lub braku naruszenia przepisów prawa Unii innych niż przepisy zawarte w art. 107 i 108 TFUE byłyby sprzeczny, po pierwsze, z zasadami i gwarancjami proceduralnymi – w części bardzo odrębnymi i pociągającymi za sobą odmienne skutki prawne – charakterystycznymi dla postępowań przewidzianych specjalnie w celu kontroli stosowania tych przepisów, a po drugie, z zasadą autonomii postępowań administracyjnych i środków zaskarżenia (wyrok z dnia 12 lutego 2008 r., BUPA i in./Komisja, T-289/03, EU:T:2008:29, pkt 313, 314; zob. także wyrok z dnia 3 grudnia 2014 r., Castelnou Energía/Komisja, T-57/11, EU:T:2014:1021, pkt 183 i przytoczone tam orzecznictwo; zob. także podobnie wyrok z dnia 15 czerwca 1993 r., Matra/Komisja, C-225/91, EU:C:1993:239, pkt 44).
- 32 Należy również oddalić wykładnię Republiki Austrii, zgodnie z którą w świetle wyroku z dnia 22 września 2020 r., Austria/Komisja (C-594/18 P, EU:C:2020:742), Komisja jest obecnie zobowiązana weryfikować w odniesieniu do każdego aspektu lub każdej okoliczności powiązanej z pomocą, nawet jeżeli dany aspekt lub dana okoliczność nie wykazują nierozzerwalnego związku z pomocą, że nie naruszają one żadnego przepisu lub zasady ogólnej prawa Unii.
- 33 Należy dodać, że w sytuacji gdy – tak jak w niniejszej sprawie – w grę wchodzi dwa odrębne postępowania, które należą do właściwości Komisji i w odniesieniu do których instytucja ta musi przestrzegać odpowiednich zasad, pojawiłoby się ryzyko sprzeczności lub naruszenia zasad owych postępowań, gdyby Komisja była zobowiązana dokonać oceny tego samego aspektu pomocy zarówno w ramach postępowania dotyczącego zatwierdzenia danej pomocy, jak i w ramach postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.
- 34 Wynika stąd, że Komisja nie naruszyła prawa, gdy uznała, że w ramach postępowania przewidzianego w art. 108 TFUE należy ograniczyć jej kontrolę do samego środka pomocy, jak i do aspektów wykazujących nierozzerwalny związek z tym środkiem pomocy.



- 35 W drugiej kolejności należy zauważyć, że Republika Austrii błędnie twierdzi, iż fakt powierzenia spółce JSC NIAEP budowy nowych reaktorów stanowi aspekt nierozzerwalnie związany z przedmiotem pomocy, uzasadniając to tym, że zaproszenie konkurentów do ubiegania się o zamówienie mogło doprowadzić do całkiem innej pomocy, w szczególności w odniesieniu do kwoty i struktury tej pomocy.
- 36 W niniejszym przypadku sporna pomoc polega na nieodpłatnym oddaniu do dyspozycji dwóch nowych reaktorów jądrowych na rzecz spółki Paks II do celów ich eksploatacji. Kwestia, czy udzielenie zamówienia na budowę tych dwóch reaktorów powinno być przedmiotem postępowania przetargowego, dotyczy wyprodukowania i dostarczenia produktu, który zostanie oddany nieodpłatnie do dyspozycji, a zatem dotyczy etapu wcześniejszego niż środek pomocy jako taki. Tym samym decyzja o udzieleniu zamówienia na rozwój i budowę dwóch nowych reaktorów nie stanowi aspektu samej pomocy.
- 37 Przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego i ewentualne skorzystanie z usług innego przedsiębiorstwa w celu budowy reaktorów nie zmieniłoby ani przedmiotu pomocy, to jest nieodpłatnego oddania do dyspozycji dwóch nowych reaktorów do celów ich eksploatacji, ani beneficjenta pomocy, którym jest spółka Paks II. Ponadto naruszenie przepisów dotyczących zamówień publicznych wywołuje skutki jedynie w odniesieniu do rynku robót budowlanych elektrowni jądrowych i nie może mieć konsekwencji dla rynku, którego dotyczy przedmiot spornego środka pomocy.
- 38 Jeśli chodzi o wpływ braku publicznego postępowania przetargowego na kwotę pomocy, Komisja, Węgry i Republika Francuska słusznie twierdzą, że nie wykazano, iż inni oferenci mogli byliby dostarczyć dwa reaktory technologii VVER-1200 na lepszych warunkach lub za niższą cenę. Ponadto Komisja także słusznie zauważa, że zgodność z prawem jej decyzji w dziedzinie pomocy państwa nie zależy od przestrzegania przepisów prawa Unii w dziedzinie udzielania zamówień publicznych, ponieważ wybór innego przedsiębiorstwa do celów budowy reaktorów nie zmieniłby oceny w świetle przepisów dotyczących pomocy państwa. Nawet w wypadku gdyby skorzystanie z postępowania przetargowego mogłoby zmienić kwotę pomocy, okoliczność ta nie miałaby bowiem sama w sobie żadnych skutków dla korzyści, jaką wspomniana pomoc stanowiła dla jej beneficjenta, spółki Paks II, zważywszy, że korzyść ta polegała na nieodpłatnym oddaniu do dyspozycji dwóch nowych reaktorów w celu ich eksploatacji. W konsekwencji zwiększenie lub zmniejszenie kwoty pomocy nie przekłada się w niniejszym przypadku na zmianę pomocy jako takiej ani na zmianę jej antykonkurencyjnych skutków.
- 39 Wynika stąd, że Komisja słusznie uznała, iż udzielenie zamówienia na budowę dwóch nowych reaktorów nie stanowi aspektu pomocy, który wykazywałby nierozzerwalny związek z tą pomocą.
- 40 W trzeciej kolejności w odniesieniu do argumentu Republiki Austrii, zgodnie z którym decyzja o udzieleniu zamówienia budowlanego spółce JSC NIAEP naruszała przepisy dyrektywy 2014/25, gdyż zamówienie to nie było wyłączone z jej zakresu stosowania na podstawie art. 20 ust. 1 lub art. 50 lit. c) tej dyrektywy, należy stwierdzić, że Komisja rozpatrzyła kwestię stosowania dyrektywy 2014/25 w motywie 285 zaskarżonej decyzji. Jeśli chodzi o kwestię, czy prawo Unii przewiduje obowiązek wszczęcia postępowania przetargowego w odniesieniu do zamówienia na usługi inżynierskie, zakupowe i budowlane w związku z dwoma nowymi reaktorami elektrowni jądrowej Paks, Komisja zauważyła, że w każdym wypadku oceniła ona przestrzeganie przez Węgry dyrektywy 2014/25 w ramach odrębnego postępowania, w którym wstępny wniosek,

wyciągnięty na podstawie dostępnych informacji, był taki, że procedury ustanowione w dyrektywie 2014/25 nie mają zastosowania do powierzenia prac budowlanych dotyczących dwóch reaktorów na podstawie art. 50 lit. c) tej dyrektywy.

- 41 Wbrew temu, co twierdzi Republika Austrii, Komisja słusznie uznała – w interesie spójności wyników badania zgodności pomocy z rynkiem wewnętrznym i postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego – że może odesłać do swojej oceny dokonanej w ramach postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.
- 42 W ramach postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego Komisja nabrała bowiem przekonania, że bezpośrednio udzielenie zamówienia na budowę dwóch nowych reaktorów nie narusza prawa Unii w dziedzinie udzielania zamówień publicznych. Przekonanie to opierało się na pogłębionej analizie wymogów technicznych, na które Węgry powołały się, aby uzasadnić brak postępowania przetargowego.
- 43 W odpowiedzi na pytania na piśmie, jakie Sąd zadał jej tytułem środka organizacji postępowania, Komisja potwierdziła, że „odrębnym postępowaniem”, o którym mowa w motywie 285 zaskarżonej decyzji, było postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego NIF 2015/4231-32 wszczęte przeciwko Węgrom na podstawie art. 258 TFUE. W ramach tego postępowania i na podstawie informacji dostarczonych przez właściwe organy węgierskie doszła ona do wniosku, że bezpośrednio powierzenie spółce JSC NIAEP prac budowlanych dotyczących dwóch reaktorów nr 5 i 6 mogło zostać dokonane bez uprzedniego zaproszenia do ubiegania się o zamówienie, ponieważ ze względów technicznych nie istniała konkurencja, w związku z czym właściwy był art. 40 ust. 3 lit. c) ppkt (ii) dyrektywy 2004/17/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. koordynującej procedury udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych (Dz.U. 2004, L 134, s. 1) [obecnie art. 50 lit. c) ppkt (ii) dyrektywy 2014/25].
- 44 Odpowiedź Komisji znajduje potwierdzenie w dokumentacji przedstawionej w tym względzie w następstwie wspomnianego środka organizacji postępowania, w szczególności w dwóch „dokumentach NIF” opatrzonych numerami 2015/4231 i 2015/4232 i przedstawiających powody zamknięcia postępowania NIF 2015/4231-32. Wynika z nich między innymi, że Komisja uznała, iż argument, zgodnie z którym zamówienie mogło zostać udzielone bezpośrednio wykonawcy ze względów technicznych [art. 40 ust. 3 lit. c) dyrektywy 2004/17], był uzasadniony dla istotnych części projektu.
- 45 Z tego samego dokumentu przedstawionego w załączniku X.5 wynika również, że Węgry zobowiązały się wobec Komisji do stosowania procedury zamówienia publicznego w odniesieniu do większości pozostałych części projektu w przejrzysty sposób i z poszanowaniem podstawowych zasad równego traktowania i niedyskryminacji. Na rozprawie Komisja wyjaśniła w tym względzie, że to zobowiązanie podjęte przez Węgry zostało odzwierciedlone w motywie 372 zaskarżonej decyzji, który należy odczytywać wspólnie z jej motywem 285.
- 46 Ponadto z dokumentów przedstawionych w załącznikach X.1–X.3 wynika, że Wspólne Centrum Badawcze (WCB) Komisji i eksperci z Dyrekcji Generalnej ds. Energii potwierdzili specyfikę techniczną reaktora VVER-1200 produkowanego przez Rosatom i wybranego przez Węgry zgodnie z uzasadnionym wyborem tego państwa charakteryzującym się racjonalnymi kryteriami.

- 47 Ponadto nie można uznać, że w związku z postępowaniem dotyczącym zgodności pomocy z rynkiem wewnętrznym są kwestionowane wszystkie podjęte uprzednio decyzje, które były już przedmiotem odrębnego postępowania regulowanego szczególnymi przepisami w rozumieniu wyroku z dnia 15 czerwca 1993 r., Matra/Komisja (C-225/91, EU:C:1993:239, pkt 44), i różnymi od przepisów mających zastosowanie w dziedzinie pomocy państwa. Zasada pewności prawa stoi na przeszkodzie temu, by Komisja zbadała ponownie udzielenie zamówienia budowlanego w ramach postępowania w sprawie pomocy państwa, mimo że nie dysponuje nowymi informacjami w stosunku do chwili, w której postanowiła zamknąć postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. W tym względzie Komisja potwierdziła w odpowiedzi na pytanie zadane przez Sąd, że w chwili wydania zaskarżonej decyzji, czyli w dniu 6 marca 2017 r., dysponowała tymi samymi informacjami co informacje, na których oparła decyzję z dnia 17 listopada 2016 r. o zakończeniu postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego prowadzonego wobec Węgier w związku z bezpośrednim udzieleniem zamówienia budowlanego spółce JSC NIAEP.
- 48 Nie można również uwzględnić argumentu Republiki Austrii, zgodnie z którym postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego nie może przesądzać o ocenie ewentualnego naruszenia prawa zamówień publicznych w ramach postępowania dotyczącego pomocy państwa, gdyż postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego podlega zasadzie oportunistyki. Okoliczność, że postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego podlega zasadzie oportunistyki, jest bowiem bez znaczenia, gdyż Komisja faktycznie wszczęła takie postępowanie, w ramach którego przeprowadziła analizę względów technicznych, na których opierały się Węgry, i w wyniku którego doszła do wniosku, że przesłanki art. 50 lit. c) dyrektywy 2014/25 są spełnione. Na rozprawie Komisja doprecyzowała, że pojęcie oportunistyki, zastosowane w decyzji o zakończeniu postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, odsyłało do momentu decyzji, a nie do jej treści. W odpowiedzi na trzecie pytanie zadane w ramach środków organizacji postępowania Komisja wyjaśniła ponadto, że wynik tego postępowania został uznany za „wstępny wniosek” w motywie 285 zaskarżonej decyzji wyłącznie z uwagi na możliwość wszczęcia w każdej chwili nowego postępowania tego samego rodzaju na podstawie nowych informacji.
- 49 Wynika stąd, że w każdym wypadku Komisja nie dopuściła się naruszenia prawa, opierając się na wyniku postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego dla potrzeb zaskarżonej decyzji.
- 50 Z powyższego wynika, że zarzut pierwszy należy oddalić.

[...]

***W przedmiocie zarzutu piątego, dotyczącego istnienia nieproporcjonalnych zakłóceń konkurencji i nierówności traktowania, które czynią pomoc niezgodną z rynkiem wewnętrznym***

- 89 W ramach zarzutu piątego Republika Austrii utrzymuje, że pomoc jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym, gdyż jej przyznanie powoduje nieproporcjonalne zakłócenia konkurencji i nierówność traktowania, które prowadzą do wykluczenia producentów energii odnawialnej ze zliberalizowanego rynku wewnętrznego energii elektrycznej.

- 90 W pierwszej kolejności Republika Austrii powołuje się na nierówność traktowania z punktu widzenia dwóch aspektów, to jest aspektu o charakterze technicznym i aspektu o charakterze regulacyjnym.
- 91 Po pierwsze, znaczne subwencjonowanie oddania do dyspozycji wysokich zdolności przy obciążeniu podstawowym pochodzących z energii jądrowej jest niekorzystne dla producentów alternatywnej mniej kosztownej energii elektrycznej, którzy to producenci są zobowiązani do sztucznego redukowania swoich dostaw do sieci, aby nie zagrozić stabilności tej sieci w przypadku tymczasowej nadwyżki mocy na rynku energii elektrycznej. Sporna pomoc spowoduje zatem długoterminowe strukturalne zakłócenia konkurencji i wykluczenie producentów ze zliberalizowanego rynku wewnętrznego energii elektrycznej. Sztuczne redukcje produkcji wpłyną również negatywnie na producentów transgranicznych eksportujących energię na Węgry.
- 92 Po drugie, Republika Austrii utrzymuje, że w niniejszym przypadku wszystkie koszty związane z planowaniem, budową, finansowaniem zewnętrznym i oddaniem do eksploatacji niekonkurencyjnego i nierentownego projektu są ponoszone przez państwo, podczas gdy producenci energii odnawialnej korzystają ze znacznie niższej pomocy i tylko pod warunkiem spełnienia dużo bardziej rygorystycznych warunków zgodności, zdefiniowanych w wytycznych EEA. Wynika stąd nierówność traktowania pod kątem prawa w sprawie pomocy między producentami tego samego produktu, którzy ze sobą konkurują na tym samym rynku.
- 93 W drugiej kolejności Republika Austrii twierdzi, że pomoc przyznana spółce Paks II zakłóca również konkurencję z tego względu, że jest ona sprzeczna z istotnymi zasadami przewodnimi dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/72/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylającej dyrektywę 2003/54/WE (Dz.U. 2009, L 211, s. 55), a w szczególności z celem stworzenia równych warunków działania dla wszystkich przedsiębiorstw energetycznych mających siedzibę w Unii oraz z celem dostarczania konsumentom energii po możliwie najbardziej konkurencyjnej cenie.
- 94 Ponadto zaskarżona decyzja ma walor precedensu dla innych przypadków znaczącej pomocy na rzecz innych elektrowni jądrowych, które mogłyby zakłócić w sposób strukturalny i nieproporcjonalny konkurencję na całym rynku wewnętrznym energii elektrycznej.
- 95 Wreszcie, jeżeli zgodnie zaskarżoną decyzją oddzielna ocena każdej indywidualnej pomocy nie byłaby szkodliwa dla konkurencji, nawet w przypadku pomocy rzędu 12,5 mld EUR, każda pomoc byłaby ostatecznie automatycznie zgodna z rynkiem wewnętrznym.
- 96 Komisja i Węgry kwestionują argumenty Republiki Austrii.
- 97 W pierwszej kolejności w odniesieniu do zarzutu Republiki Austrii dotyczącego nierównego traktowania producentów energii odnawialnej, opartego w szczególności na zasadach przewodnich dyrektywy 2009/72, należy przypomnieć, że Trybunał orzekł już, że państwo członkowskie ma swobodę w określaniu składu swojego koszyka energetycznego (zob. podobnie wyrok z dnia 22 września 2020 r., Austria/Komisja, C-594/18 P, EU:C:2020:742, pkt 79, 80). Wobec tego Komisja nie może wymagać, by finansowanie ze strony państwa zostało przeznaczone na alternatywne źródła energii. Z tego wynika również, że nie można zobowiązać państwa członkowskiego do tego, by przewidziało absolutnie identyczne warunki finansowania lub eksploatacji dla wszystkich producentów energii. Wymóg ten wykluczałby zresztą wszelką pomoc dla konkretnego projektu produkcji energii.

- 98 W drugiej kolejności – jak zauważyła słusznie Komisja – groźba pewnego zakłócenia konkurencji jest immanentnie związana z każdą pomocą. Należy ją zatem zaakceptować do pewnego stopnia w ramach oceny zgodności z rynkiem wewnętrznym pomocy przeznaczonej na ułatwianie rozwoju niektórych działań gospodarczych w rozumieniu art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE, przy czym granica zostaje przekroczona wtedy, gdy pomoc ta zmienia warunki wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem.
- 99 W motywie 391 zaskarżonej decyzji Komisja doszła do wniosku, że negatywne skutki wynikające ewentualnie ze spornej pomocy są przynajmniej rekompensowane przez realizowany cel leżący we wspólnym interesie. Wysokość tej pomocy rządu 12,5 mld EUR stanowi element, który należy wziąć pod uwagę w ramach wyważenia interesów. Jednak element ten, wzięty oddzielnie pod uwagę, nie może być decydujący. Jako że chodzi jedynie o koszty inwestycji w dwa nowe reaktory mające zastąpić cztery starsze reaktory, które zostaną stopniowo zatrzymane ze względu na ich wiek, gdyż pomoc operacyjna nie została przewidziana, skutki dla rynku energii będą jedynie ograniczone.
- 100 Komisja przedstawiła bowiem w uzasadniony sposób, jakie udziały w rynku może uzyskać, po pierwsze, sama spółka Paks II po zatrzymaniu starszych reaktorów, a po drugie, grupa MVM i spółka Paks II wspólnie w ograniczonym okresie równoległego funkcjonowania na rynku węgierskim, a także na powiązanych rynkach Rumunii i Słowacji. Jak to ukazuje wykres 10 zawarty w zaskarżonej decyzji, udział spółki Paks II w tych powiązanych rynkach nie przekroczy 10%. Wspólne udziały rynkowe grupy MVM i spółki Paks II na rynkach słowackim i rumuńskim, powiązanych z Węgrami, zgodnie z tym samym wykresem nie przekroczą 20%. W konsekwencji skutki dwóch nowych reaktorów będą miały ograniczony wpływ na rozdział udziałów w rynku.
- 101 W odniesieniu do interesu konsumentów energii w uzyskaniu możliwie najbardziej konkurencyjnej ceny należy przypomnieć, że zgodnie z badaniem przeprowadzonym przez NERA, którego wyników nie podważa Republika Austrii, elektrownia jądrowa Paks pozostanie cenobiorcą, jak wynika z motywów 113, 365, 369 i 376 zaskarżonej decyzji. Jak wyjaśniła bowiem Komisja, w szczególności w motywie 365 zaskarżonej decyzji, ceny energii elektrycznej określa się głównie na podstawie kosztów krańcowych ponoszonych przez wytwórców będących uczestnikami określonego rynku. Koszty krańcowe związane z technologiami odnawialnymi są niskie, gdyż większość tego rodzaju technologii można stosować bez ponoszenia kosztów paliwa. Z technologią jądrową również wiążą się niskie koszty bieżące. Natomiast technologie na bazie paliw, takie jak elektrownie węglowe i elektrownie wyposażone w turbinę gazową, generują wyższe koszty bieżące i powodują zatem wzrost cen energii elektrycznej. W konsekwencji energia jądrowa raczej odwzorowuje, aniżeli wyznacza ceny. W tym względzie nie zachodzi zatem konflikt między rozpatrywaną pomocą a istotnymi zasadami przewodnimi dyrektywy 2009/72, na które powołała się Republika Austrii.
- 102 Co więcej, w części 5.3.8.2 zaskarżonej decyzji Komisja między innymi zbadała w szczegółowy sposób bariery wejścia na rynek dla nowych uczestników rynku. Kwestia ta została w szczególności przeanalizowana w świetle potencjalnego wpływu środka na rynek węgierski (motywy 357–365), potencjalnego transgranicznego wpływu środka (motywy 366–371) i potencjalnego wpływu równoległej eksploatacji starszych i nowych reaktorów elektrowni jądrowej Paks (motywy 372–376). Republika Austrii nie wykazała oczywistych błędów w tej ocenie. Jako że Republika Austrii nie kwestionuje – jak słusznie zauważa Komisja – że zdolność nowych reaktorów nie prowadzi długoterminowo do wzrostu całkowitej zainstalowanej zdolności jądrowej na Węgrzech, którą szacuje się na 36% całkowitego zużycia energii elektrycznej, zastąpienie czterech reaktorów elektrowni jądrowej Paks dwoma nowymi

reaktorami wytwarzającymi taką samą ilość energii i sfinansowanymi dzięki rozpatrywanej pomocy inwestycyjnej nie będzie mogło spowodować istotnego wykluczenia producentów energii pochodzącej z innych źródeł.

103 W trzeciej kolejności należy oddalić argument Republiki Austrii, zgodnie z którym zaskarżona decyzja ma walor precedensu dla innych przypadków znaczącej pomocy na rzecz innych elektrowni jądrowych, które mogłyby zakłócić w sposób strukturalny i nieproporcjonalny konkurencję na całym rynku wewnętrznym energii elektrycznej. W tym względzie Komisja słusznie stwierdza, że walor precedensu zaskarżonej decyzji nie stanowi argumentu prawnego, lecz argument polityczny, który nie może doprowadzić do nieważności tej decyzji.

104 Z powyższych rozważań wynika, że zarzut piąty nie jest zasadny i należy go oddalić.

[...]

***W przedmiocie zarzutu siódmego, dotyczącego wzmocnienia lub stworzenia pozycji dominującej na rynku***

[...]

125 Republika Austrii przypomina, że dwie spółki eksploatujące starsze i nowe reaktory elektrowni jądrowej Paks należą w 100% do państwa węgierskiego, gdyż jest ono pośrednim właścicielem tych spółek za pośrednictwem MVM Hungarian Electricity Ltd., co w decyzji o wszczęciu postępowania wzbudziło wątpliwości co do tego, że oddanie do eksploatacji nowych reaktorów elektrowni jądrowej Paks doprowadzi do bardzo dużej koncentracji rynku na Węgrzech.

126 Zdaniem Republiki Austrii dwa minimalne zobowiązania Węgier przewidziane w zaskarżonej decyzji nie są wystarczające. Okoliczność, że zarządzanie dwiema spółkami zostało powierzone różnym ministerstwom, nie zmienia nic w tym, że w ostateczności to państwo węgierskie jako właściciel kapitału posiada całość udziałów w obu spółkach i jest w stanie kontrolować zachowanie tych spółek. Z funkcjonalnego punktu widzenia w ramach oceny koncentracji rynku należy zsumować udziały obu przedsiębiorstw. Odesłanie – uczynione przez Komisję w motywie 353 zaskarżonej decyzji – do jej skonsolidowanego obwieszczenia dotyczącego kwestii jurysdykcyjnych na mocy rozporządzenia Rady (WE) nr 139/2004 z dnia 20 stycznia 2004 r. w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw (Dz.U. 2008, C 95, s. 1), nie zmienia nic w powyższej ocenie.

127 W odniesieniu do równoległej eksploatacji starszych i nowych reaktorów elektrowni jądrowej Republika Austrii podnosi, że okoliczność, iż elektrownia ta ma działać tylko przez 7 lat, nie może rozwiązać wątpliwości pojawiających się na gruncie prawa konkurencji. W rzeczywistości w tym okresie konkurenci będą trzymani z dala od rynku. Ponadto nie jest gwarantowana data przewidziana dla zamknięcia starszych reaktorów jądrowych.

128 Komisja nie zbadała zresztą reperkusji w zakresie możliwości wejścia nowych podmiotów gospodarczych na rynek, zwłaszcza dla okresu od 2026 r. do 2032 r. lub 2037 r. Nie uwzględniła ona okoliczności, że inwestycje w elektrownie jądrowe przyczyniają się zazwyczaj do zmniejszenia inwestycji państwowych w źródła energii odnawialnej i jednocześnie do znacznego wzrostu koncentracji całego rynku energii.

- 129 W odniesieniu do stwierdzenia, zgodnie z którym połączone udziały rynkowe grupy MVM i spółki Paks II w rynku powiązonym Węgier, Słowacji i Rumunii nie przekraczają 20%, Republika Austrii uważa, że sama ta okoliczność nie wystarcza, by dojść do wniosku, iż wyklucza to automatycznie skutki transgraniczne. Zdaniem Republiki Austrii Komisja powinna była również uwzględnić strukturę rynku jako całości. Mając na uwadze fakt, że elektrownia jądrowa Paks – już z uwagi na starsze reaktory – dysponuje na Węgrzech udziałem w rynku wynoszącym ponad 50%, ryzyko nadużycia tej pozycji i wynikającego stąd zakłócenia konkurencji jest oczywiste.
- 130 Komisja, Węgry i Republika Czeska kwestionują argumentację Republiki Austrii.
- 131 Należy przypomnieć, że zgodnie z art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE pomoc może zostać zatwierdzona tylko wtedy, gdy nie zmienia warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem, co wymaga wyważenia pozytywnych skutków planowanej pomocy dla rozwoju działań, które ma ona wspierać, i negatywnych skutków, jakie pomoc ta może wyrzucić na rynek wewnętrzny (wyrok z dnia 22 września 2020 r., Austria/Komisja, C-594/18 P, EU:C:2020:742, 101). Takie negatywne skutki dla konkurencji istnieją między innymi wtedy, gdy pomoc powoduje stworzenie lub utrzymanie pozycji dominującej na rynku beneficjenta pomocy.
- 132 Z tej perspektywy Komisja zbadała w części 5.3.8.1 zaskarżonej decyzji kwestię, czy wzrost ewentualnej koncentracji rynku wynika z połączenia przyszłej własności i eksploatacji starszych reaktorów elektrowni jądrowej Paks z nowymi reaktorami.
- 133 W motywie 347 zaskarżonej decyzji Komisja zauważyła, że węgierski rynek wytwarzania energii elektrycznej charakteryzuje się stosunkowo wysoką koncentracją, jako że obecna elektrownia jądrowa Paks (grupa MVM) wytwarza około 50% produkcji krajowej. Z motywu 349 zaskarżonej decyzji wynika, że Komisja miała obawy, że prawne oddzielenie spółki Paks II i grupy MVM jest niewystarczające lub może nie zostać utrzymane bez dodatkowych gwarancji w tym zakresie. Komisja uznała jednak, że niektóre informacje rozwiewały jej obawy, a mianowicie, po pierwsze, że celem węgierskiego środka jest stopniowe zastąpienie istniejących zdolności jądrowych elektrowni jądrowej Paks w latach 2025–2037, po drugie, że Węgry twierdziły, iż grupa MVM i spółka Paks II są niezależne i niepowiązane, a po trzecie, że zdaniem Węgier spółka Paks II, jej następcy i podmioty zależne będą w pełni rozdzielone pod względem prawnym i strukturalnym oraz że ich utrzymywanie, zarządzanie nimi oraz ich funkcjonowanie będzie odbywać się w sposób niezależny i niepowiązany z grupą MVM i wszystkimi jej przedsiębiorstwami, następcami i podmiotami zależnymi oraz innymi przedsiębiorstwami kontrolowanymi przez państwo działającymi w sektorze wytwarzania energii, sprzedaży hurtowej lub sprzedaży detalicznej energii (motywy 350–354 zaskarżonej decyzji).

*W przedmiocie mocy elektrowni jądrowej Paks na rynku węgierskim i na rynku wewnętrznym Unii*

- 134 Republika Austrii podnosi stworzenie pozycji dominującej na rynku przez rozpatrywaną pomoc.
- 135 W pierwszej kolejności Republika Austrii twierdzi, że elektrownia jądrowa Paks – już z uwagi na starsze reaktory – dysponuje na Węgrzech udziałem w rynku wynoszącym ponad 50%, co prowadzi do niewzruszalnego domniemania istnienia pozycji dominującej. Niemniej argument ten wynika z błędu co do okoliczności faktycznych.
- 136 Zgodnie z motywem 43 zaskarżonej decyzji „[p]aństwowa grupa MVM zajmuje znaczącą pozycję na rynku jako wytwórca ze względu na swój główny składnik wytwórczy, elektrownię jądrową Paks, która w 2015 r. dostarczyła 52,67% energii elektrycznej wytworzonej w kraju”. Otóż

stwierdzenie to, tak jak motywy 18 i 347 zaskarżonej decyzji, odnosi się do udziału elektrowni jądrowej Paks w energii wytworzonej na Węgrzech. Owe dane procentowe nie wskazują jednak udziału w rynku elektrowni jądrowej Paks na węgierskim rynku energii elektrycznej. Udział ten wynika raczej z wykresu 1, również przedstawionego w motywie 43 zaskarżonej decyzji, który to wykres odnosi się do „całkowitego zużycia energii elektrycznej na Węgrzech w 2015 r.” i zgodnie z którym udział w rynku elektrowni jądrowej Paks wynosi 36,19%. Jako że Węgry są importerem energii elektrycznej netto, zaś import tego państwa stanowi około 30% węgierskiego zużycia energii elektrycznej – jak Komisja wyjaśniła w motywie 47 zaskarżonej decyzji – udział w rynku elektrowni jądrowej Paks ulega automatycznemu zmniejszeniu wskutek tego importu, który pokrywa znaczną część krajowego zużycia na Węgrzech.

- 137 Komisja słusznie zatem podkreśla, że w motywie 358 zaskarżonej decyzji oparła się na okoliczności, iż energia elektryczna wytwarzana przez elektrownię jądrową Paks odpowiada 36% całkowitego zużycia energii elektrycznej na Węgrzech. Ponadto w motywie 358 zaskarżonej decyzji Komisja uznała, że: po pierwsze, elektrownia jądrowa Paks wytwarzała wówczas energię elektryczną zapewniającą 36% całkowitego zużycia energii elektrycznej na Węgrzech, po drugie, udział ten zmniejszy się w świetle oczekiwanego wzrostu zapotrzebowania i po trzecie, wielkość produkcji nowych reaktorów elektrowni jądrowej Paks powinna utrzymywać się na podobnym poziomie po wycofaniu z eksploatacji starszych reaktorów tej elektrowni.
- 138 Należy dodać, że udziały w rynku nie determinują same w sobie pozycji dominującej, jak słusznie sygnalizują Węgry, lecz służą jedynie za punkt wyjściowy do analizy rynku, która powinna uwzględniać wszystkie inne istotne okoliczności, takie jak bariery wejścia na rynek i rozwój rynku w dłuższym okresie (zob. podobnie wyrok z dnia 14 lutego 1978 r., *United Brands i United Brands Continentaal/Komisja*, 27/76, EU:C:1978:22, pkt 66) bądź strukturę danego rynku. W tym względzie Węgry słusznie przypominają, że po pierwsze, budowa nowych reaktorów elektrowni jądrowej Paks jest projektem, który ma na celu utrzymanie zdolności produkcyjnej energii elektrycznej, nie zaś jej rozszerzenie, oraz który oferuje rozwiązanie uwzględniające prognozę sytuacji niedoboru, jednocześnie przyczyniając się do stabilizacji sieci, a po drugie, zaskarżona decyzja została opatrzona w jej art. 3 warunkami dotyczącymi między innymi wykorzystywania zysków, komercyjnych uzgodnień handlowych i zagwarantowania rozdziału pod względem prawnym i strukturalnym spółki Paks II i grupy MVM, które to warunki mają na celu ograniczenie antykonkurencyjnych skutków pomocy i co więcej, w odniesieniu do których Węgry zobowiązały się do przedstawiania sprawozdań rocznych.
- 139 W zaskarżonej decyzji Komisja oparła bowiem swą ocenę ewentualnego zakłócenia rynku na całokształcie tych okoliczności, przy czym Republika Austrii nie zakwestionowała badań ekonomicznych dotyczących obecnej sytuacji i prognoz rozwoju rynku węgierskiego i rynków połączonych, na których oparła się Komisja.
- 140 W tym względzie należy w szczególności przypomnieć, że zgodnie ze wspomnianymi badaniami i jak wyjaśniła Komisja w motywach 360 i 388 zaskarżonej decyzji, sytuacja niedoboru energii na Węgrzech będzie się utrzymywać, w związku z czym państwo to pozostanie importerem netto po tym, jak obecnie funkcjonujące cztery bloki elektrowni jądrowej Paks zostaną stopniowo wycofane z eksploatacji. Ponadto zgodnie z motywem 373 zaskarżonej decyzji z badania przeprowadzonego przez NERA wynika, że nawet w okresie równoległej eksploatacji nowych i starszych reaktorów elektrowni jądrowych Paks w latach 2025–2037 oczekiwane rosnące krajowe zapotrzebowanie szczytowe nie zostanie zaspokojone wyłącznie przez krajowe elektrownie (zob. także motyw 389 zaskarżonej decyzji). Twierdzenie Republiki Austrii, zgodnie z którym w okresie równoległej



eksploatacji starszych i nowych reaktorów elektrowni jądrowej Paks w latach 2026–2032 nastąpi zablokowanie węgierskiego rynku energii elektrycznej z powodu bariery wejścia na rynek nowych uczestników, czego Komisja nie uwzględniła w zaskarżonej decyzji, okazuje się zatem bezzasadne.

- 141 Jeśli chodzi o zastrzeżenie dotyczące konkurentów na rynku węgierskim i na rynkach powiązanych Węgier, Słowacji i Rumunii, wpływ na te rynki został przeanalizowany w motywach 357 i nast. oraz w motywach 366 i nast. zaskarżonej decyzji i został uwzględniony we wniosku dotyczącym zakłóceń konkurencji i ogólnego wyważenia w motywie 388 zaskarżonej decyzji. W tym względzie należy przypomnieć, że wbrew temu, co utrzymuje Republika Austrii, nie należy uwzględnić połączonych udziałów w rynku obu przedsiębiorstw, gdyż niezależność spółki Paks II od grupy MVM została udowodniona i zagwarantowana, jak zostanie to przedstawione w pkt 152 i nast. poniżej.
- 142 Niezależnie od powyższego krytyka Republiki Austrii, zgodnie z którą 7 lat równoległej produkcji będzie stanowiło okres, w którym konkurenci będą trzymani z dala od rynku, tak że skutek w postaci wykluczenia jest nieunikniony, nie jest zasadna. W tym względzie należy przypomnieć, że w motywie 387 zaskarżonej decyzji i na podstawie przedstawionych w niej badań Komisja doszła do wniosku, że każda bariera wejścia dla innego rodzaju zdolności produkcyjnych, szczególnie w ograniczonym okresie równoległej eksploatacji starszych i nowych reaktorów elektrowni jądrowej Paks, jest ograniczona, ponieważ ze względu na ustaloną przez operatora systemu przesyłowego lukę w przyszłej całkowitej mocy zainstalowanej możliwy byłby udział innych technologii wytwórczych, odnawialnych i innych niż technologie niskoemisyjne, niezależnie od tego, czy nowe reaktory zostaną wybudowane, czy też nie.
- 143 Jeśli chodzi wreszcie o ewentualne wykluczenie producentów energii z nowych i odnawialnych źródeł, należy uwzględnić okoliczność – przedstawioną w pismach procesowych i niezakwestionowaną przez Republikę Austrii – że te rodzaje energii mają z natury zmienną wydajność i jedynie z trudem mogą przyczynić się do podstawowego obciążenia, które należy zapewnić (zob. motyw 181 zaskarżonej decyzji).
- 144 W drugiej kolejności należy oddalić argument Republiki Austrii, zgodnie z którym w ramach oceny ewentualnej koncentracji rynku Komisja powinna była uwzględnić badanie przeprowadzone przez Candole Partners, na którym to badaniu oparła się ona, aby ustalić korzyści płynące z rozpatrywanej pomocy, i które zawiera szacunki dotyczące koncentracji rynku. Republika Austrii wywodzi z tego badania, że inwestycje w elektrownie jądrowe przyczyniają się zazwyczaj do zmniejszenia inwestycji państwowych w źródła energii odnawialnej i jednocześnie do znacznego wzrostu koncentracji rynku na całym rynku energii.
- 145 Po pierwsze, należy przypomnieć, że to do państwa członkowskiego należy swobodne określenie jego koszyka energetycznego.
- 146 Ponadto w tym względzie z motywu 362 zaskarżonej decyzji wynika, że w krajowej strategii energetycznej Węgier w koszyku energetycznym tego państwa przewidziano energię ze źródeł odnawialnych zgodnie z unijnym pakietem klimatyczno-energetycznym do 2020 r., krajowymi celami w zakresie energii ze źródeł odnawialnych na rynku wewnętrznym energii elektrycznej, określonymi w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych, zmieniającej i w następstwie uchylającej dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE (Dz.U. 2009, L 140, s. 16), oraz kluczowymi celami ram polityki klimatyczno-energetycznej do roku 2030. Ponadto, mając na uwadze na cele i zobowiązania na szczeblu Unii i na szczeblu krajowym wymienione

w dziedzinie energii odnawialnej, Węgry nie są wyjątkiem, jeśli chodzi o stosowanie mechanizmów wsparcia, aby oddać do eksploatacji nowe elektrownie, które wytwarzają energię elektryczną ze źródeł odnawialnych. Komisja zauważyła również, że część węgierskiego programu dotyczącego odnawialnych źródeł energii działa od stycznia 2017 r., podczas gdy w przypadku innych części programu związanych z większymi producentami energii ze źródeł odnawialnych w dniu wydania zaskarżonej decyzji oczekiwano na jego zatwierdzenie na podstawie przepisów w zakresie pomocy państwa.

- 147 Po drugie, wskaźniki mierzące koncentrację rynku przedstawione przez Republikę Austrii potwierdzają jedynie pod względem liczbowym to, co ujawniły już stwierdzenia Komisji w zaskarżonej decyzji: wskaźnik Herfindahl-Hirschman (HHI) ma wartość, która odpowiada „wysokiej koncentracji rynku” w wysokości 2594 dzisiaj, w wysokości 6889 w 2030 r. (okres pokrywania się eksploatacji) i w wysokości 2582 w 2040 r. Jako że Republika Austrii nie wyjaśnia, w jakim stopniu dane wynikające ze wspomnianego badania mogłyby wpłynąć na ocenę zakresu ewentualnego zakłócenia konkurencji, należy oddalić argument, iż w ramach wyważenia nie zostało uwzględnione badanie przeprowadzone przez Candole Partners.
- 148 Podsumowując, Komisja słusznie uznała w motywie 372 zaskarżonej decyzji, że wpływ rozpatrywanej pomocy na rynek jest proporcjonalny w świetle celów polegających na zapewnieniu bezpieczeństwa dostaw energii i konieczności starannego przygotowania likwidacji bloków elektrowni jądrowej Paks. Republika Austrii nie wykazała oczywistego błędu w ocenie Komisji dotyczącej badania koncentracji rynku mogącej wynikać z rozpatrywanej pomocy. Należy zatem oddalić omawiane zastrzeżenie.

*W przedmiocie przedłużenia równoległej eksploatacji starszych i nowych reaktorów elektrowni jądrowej Paks*

- 149 Zdaniem Republiki Austrii Komisja powinna była przewidzieć w zaskarżonej decyzji obowiązek zamknięcia starszych reaktorów elektrowni jądrowej Paks jako warunek zatwierdzenia pomocy. W braku takiego warunku równoległa eksploatacja starszych i nowych reaktorów będzie mogła być kontynuowana teoretycznie przez długi okres, tak że nie będzie pewności co do tego, że reaktory nr 1–4 elektrowni jądrowej Paks nie będą eksploatowane po 2032 r., 2034 r., 2036 r. i 2037 r., gdyż w licznych państwach będzie pożądane lub wprowadzane w życie przedłużenie cyklu życia.
- 150 Tymczasem w niniejszym przypadku warunek określony w sentencji zaskarżonej decyzji nie stanowi nadrzędnego wymogu do zapewnienia wiarygodności wspomnianej okoliczności. Z motywu 350 zaskarżonej decyzji wynika, po pierwsze, że okres pokrywania się eksploatacji ma być ograniczony do lat 2026–2032, a po drugie, że wycofanie wszystkich zdolności jądrowych starszych reaktorów elektrowni jądrowej Paks nastąpi do 2037 r. Harmonogram wycofywania zdolności jądrowych jest również zawarty w opisie pomocy w części 2 zaskarżonej decyzji, zatytułowanej „Szczegółowy opis środka pomocy”, w której Komisja wyjaśniła w motywie 10, że „[u]ruchomienie bloków nr 5 i 6 ma na celu zrekompensowanie utraty mocy, gdy bloki nr 1–4 (w sumie 2000 MW) przestaną działać”, oraz że „Węgry poinformowały, że bloki nr 1–4 będą działać odpowiednio do końca 2032 r., 2034 r., 2036 r. i 2037 r., bez przewidywanej perspektywy dalszego przedłużenia cyklu życia”. A zatem w opisie pomocy środek pomocy jest opisany jako polegający na stopniowym zastępowaniu zdolności jądrowych starszych reaktorów elektrowni jądrowej Paks. Otóż decyzja Komisji o uznaniu pomocy za zgodną z rynkiem wewnętrznym odnosi się jedynie do pomocy opisanej w tej decyzji, w związku z czym w zaskarżonej decyzji pomoc została zatwierdzona tylko w zakresie, w jakim jest ona zgodna ze zgłoszonym środkiem.

151 Ponadto jako że argumenty Republiki Austrii podważające wiarygodność twierdzenia Węgier, że przewidziany okres, w którym cztery obecnie wykorzystywane reaktory będą działać równolegle z nowymi dwoma reaktorami, ma być ograniczony do lat 2026–2032, przy czym wszystkie ich zdolności jądrowe zostaną wycofane do 2037 r., nie zostały poparte dowodami mogącymi wykazać, że Komisja popełniła oczywisty błąd w ocenie co do prawdopodobnego istnienia pozycji dominującej.

*W przedmiocie niezależności przedsiębiorstwa eksploatującego starsze reaktory elektrowni jądrowej Paks w stosunku do przedsiębiorstwa eksploatującego nowe reaktory tej samej elektrowni jądrowej*

152 Jeśli chodzi o okoliczności drugą i trzecią, na których Komisja oparła się w motywach 351–353 zaskarżonej decyzji w celu rozwiania obaw co do wzmocnienia wpływu na węgierskim rynku energii, to jest brak połączenia operatora starszych reaktorów elektrowni jądrowej Paks, czyli grupy MVM, z jednej strony i spółki Paks II eksploatującej nowe reaktory z drugiej strony lub brak koordynacji ich działań, Republika Austrii utrzymuje zasadniczo, że cztery cechy, na których Komisja opiera swoje stwierdzenie rozdziału pod względem prawnym i strukturalnym, nie są do tego wystarczające. Cechy te polegają na zarządzaniu przez różne organy administracyjne (ministerstwo rozwoju krajowego zarządzające MVM oraz kancelarię premiera zarządzającą spółką Paks II), na braku wspólnych lub dzielonych stanowisk dyrektorów w zarządzie każdego przedsiębiorstwa, na istnieniu zabezpieczeń mających na celu zapewnienie, aby między przedsiębiorstwami nie dochodziło do wymiany szczególnie chronionych informacji handlowych i informacji poufnych, oraz na tym, że każde przedsiębiorstwo posiada oddzielne i różniące się od siebie uprawnienia decyzyjne.

153 W pierwszej kolejności należy oddalić argument Republiki Austrii, zgodnie z którym spółka Paks II stanowiła część grupy MVM w chwili jej utworzenia. Z motywu 27 zaskarżonej decyzji wynika, że udziały spółki Paks II, będące pierwotnie własnością grupy MVM, zostały przeniesione na państwo węgierskie w 2014 r. Tymczasem zaskarżona decyzja została wydana w dniu 6 marca 2017 r., w związku z czym w chwili wydania przez Komisję zaskarżonej decyzji fakt, że udziały spółki Paks II należały pierwotnie do grupy MVM, był pozbawiony znaczenia.

154 W drugiej kolejności należy zauważyć, że twierdzenie, za pomocą którego Republika Austrii dąży do zakwestionowania ważności drugiego kryterium wymienionego w motywie 352 zaskarżonej decyzji (zob. pkt 152 powyżej), to jest istnienia samodzielnych uprawnień decyzyjnych, nie jest przekonujące. Republika Austrii utrzymuje, że mimo rozdziału pod względem prawnym i strukturalnym obu producentów energii fakt, że zarządzanie dwiema spółkami zostało powierzone różnym ministerstwom, nie zmienia nic w tym, że ostatecznie to państwo węgierskie posiada całość udziałów obu spółek oraz że jest ono w stanie kierować zachowaniem tych spółek lub je koordynować, tym bardziej że chodzi o ministrów wchodzących w skład tego samego rządu, zaś „minister przewodniczący” odgrywa szczególną rolę w rządzie węgierskim.

155 Niemniej Węgry słusznie zauważają, że Republika Austrii nie dostarczyła żadnych dowodów na poparcie twierdzenia, zgodnie z którym szczególna rola węgierskiego premiera w rządzie węgierskim miałyby mu pozwalać na kontrolowanie i ukierunkowywanie strategii spółki eksploatującej starsze reaktory oraz przedsiębiorstwa eksploatującego nowe reaktory. Republika Austrii nie dostarczyła również informacji na temat ewentualnych uprawnień dotyczących udzielania instrukcji. W szczególności nie można zakładać, że sam fakt, iż premier dysponuje na

- podstawie konstytucji węgierskiej prawem wnioskowania o odwołanie ministrów – jak utrzymywała Republika Austrii na rozprawie – stanowi wystarczającą wskazówkę co do skoordynowanego zarządzania tymi odrębnymi pod względem prawnym spółkami.
- 156 W trzeciej kolejności Republika Austrii kwestionuje podejście Komisji przyjęte w motywie 353 zaskarżonej decyzji w celu ustalenia niezależności spółki Paks II, jej następców i podmiotów zależnych pod względem prawnym i strukturalnym w stosunku do grupy MVM. W tym względzie Komisja oparła się na pkt 52 i 53 swojego skonsolidowanego obwieszczenia dotyczącego kwestii jurysdykcyjnych na mocy rozporządzenia nr 139/2004. Punkt 52 tego obwieszczenia dotyczy przedsiębiorstw państwowych i jako kryterium służące do odróżnienia wewnętrznej restrukturyzacji od koncentracji przyjmuje się w nim fakt, że przedsiębiorstwa mają „samodzielność w podejmowaniu decyzji”.
- 157 W tym względzie Republika Austrii nie wyjaśnia powodów, dla których podejście to miałyby być nieprawidłowe. Ogranicza się ona do zaproponowania zastosowania innego podejścia, odwołując się do prawa zamówień publicznych.
- 158 Tymczasem w niniejszym przypadku nie chodzi o zamówienia zawarte między dwiema jednostkami należącymi do tej samej osoby prawnej. Przewidzianych dla tej sytuacji kryteriów znajdujących się w art. 28 ust. 2 dyrektywy 2014/25 nie można przenieść na grunt kwestii, czy należy zsumować moc obu jednostek na identycznym rynku, które to jednostki należą do państwa, lecz są strukturalnie rozdzielone. Celem przyświecającym art. 28 ust. 2 dyrektywy 2014/25 nie jest bowiem uniemożliwienie stworzenia lub wzmocnienia pozycji dominującej. Kwestia, czy w sytuacji „in house”, w której jedna z jednostek ma wykonywać usługi na rzecz drugiej, jednostka ta powinna móc wykonywać owe usługi bez konkutowania z przedsiębiorstwami zewnętrznymi, nie jest bowiem porównywalna z kwestią ustalenia ewentualnej koncentracji na rynku, na którym prowadzą działalność obie jednostki. Przytoczony przepis prawa zamówień publicznych nie ma na celu koordynacji działań obu jednostek na tym samym rynku, lecz odnosi się do sytuacji, w której zamówienie zostaje zawarte między rzeczonymi jednostkami. Bez znaczenia dla niniejszej sprawy jest zatem okoliczność, że na podstawie orzecznictwa Trybunału w dziedzinie prawa zamówień publicznych dotyczącego tzw. sytuacji „in house” grupa MVM z jednej strony i spółka Paks II z drugiej strony powinny – jak podnosi Republika Austrii – zostać przypisane państwu.
- 159 Jeśli chodzi o odesłanie uczynione przez Republikę Austrii do wyroku dotyczącego prawa konkurencji, nie podważa ono również podejścia przyjętego przez Komisję. W wyroku z dnia 10 stycznia 2006 r., *Cassa di Risparmio di Firenze i in.* (C-222/04, EU:C:2006:8, pkt 112, 113), Trybunał nie stwierdził bowiem, że wszystkie podmioty, które są prawnie lub de facto kontrolowane przez ten sam podmiot, uznaje się za to samo przedsiębiorstwo, lecz orzekł on, iż podmiot, który wykonuje jedynie działalność gospodarczą polegającą na sprawowaniu kontroli nad innym przedsiębiorstwem, jest sam uznawany za przedsiębiorstwo. Ta szczególna sytuacja zaistniała w sprawie, która została zakończona wspomnianym wyrokiem, nie ma jednak żadnego związku z okolicznościami niniejszej sprawy.
- 160 W czwartej kolejności należy zauważyć, że ustanowienie, jak również utrzymanie gwarancji strukturalnych zapewniających samodzielność decyzyjną grupy MVM i spółki Paks II są zapewnione w art. 3 akapit piąty zaskarżonej decyzji, który zawiera następujący warunek: „Ponadto Węgry zobowiązują się, aby spółka Paks II, jej następcy i podmioty zależne były w pełni rozdzielone pod względem prawnym i strukturalnym, podlegały niezależnej władzy decyzyjnej w rozumieniu pkt 52 i 53 obwieszczenia dotyczącego kwestii jurysdykcyjnych w przypadku

koncentracji przedsiębiorstw, a ich utrzymywanie, zarządzanie nimi oraz ich funkcjonowanie odbywało się w sposób niezależny i niepowiązany z grupą MVM i wszystkimi jej przedsiębiorstwami, następcami i podmiotami zależnymi oraz innymi przedsiębiorstwami państwowymi działającymi w sektorze wytwarzania energii, sprzedaży hurtowej lub sprzedaży detalicznej energii”. Co więcej, art. 4 zaskarżonej decyzji przewiduje, że „Węgry przedstawiają Komisji roczne sprawozdania dotyczące wypełnienia zobowiązań, o których mowa w art. 3”, oraz że „[p]ierwsze sprawozdanie przedstawia się w terminie jednego miesiąca od dnia zakończenia pierwszego roku obrotowego komercyjnej eksploatacji Paks II”. Jak podkreślają Węgry i Republika Czeska, dzięki temu warunkowi i motywowi 381 zaskarżonej decyzji sytuacja rynkowa po uruchomieniu nowych reaktorów elektrowni jądrowej Paks znajduje się pod stałą kontrolą Komisji. Węgry słusznie dodają, że nieprzestrzeganie tych warunków pociągnie za sobą nowe dochodzenie Komisji w sprawie pomocy państwa, co zagroziłoby bieżącej inwestycji Węgier w projekt.

- 161 Z powyższego wynika, że ustalenie niezależności spółki Paks II od grupy MVM dokonane przez Komisję nie zawiera żadnego błędu w ocenie oraz że brak wskazówek na poparcie obaw Republiki Austrii dotyczących okoliczności, że państwo węgierskie może wywierać wpływ w skoordynowany sposób na oba przedsiębiorstwa, a tym samym wzmocnić swoją pozycję dominującą.
- 162 Zarzut siódmy należy zatem oddalić.

***W przedmiocie zarzutu ósmego, dotyczącego ryzyka dla płynności węgierskiego rynku hurtowego energii elektrycznej***

- 163 W zarzucie ósmym Republika Austrii utrzymuje, że Komisja nie uwzględniła wystarczająco ryzyka dla płynności węgierskiego rynku hurtowego energii elektrycznej.
- 164 Republika Austrii podnosi, że w ramach badania reperkusji ekonomicznych pomocy należy sprawdzić skutki dla rynków niższego szczebla. Zatwierdzenie pomocy jest niezgodne z prawem w zakresie, w jakim ryzyko obniżenia płynności rynku, przyznane przez samą Komisję w motywie 377 zaskarżonej decyzji, nadal się utrzymuje, a nawet się zwiększa. Wiele czynników powoduje wzrost ryzyka dla płynności, w szczególności równoległa eksploatacja starszych i nowych reaktorów elektrowni jądrowej Paks przez stosunkowo długi okres i wysoka koncentracja na węgierskim rynku energii elektrycznej. Zdaniem Republiki Austrii Komisja bez realnego uzasadnienia zgodziła się rozwiązać swoje wątpliwości co do tego, że rynek, na którym zdolności produkcyjne są w znacznym stopniu kontrolowane przez państwo, mógłby stać się jeszcze mniej płynny, jako że nieliczni uczestnicy rynku mogliby ograniczyć swoje oferty dostaw energii. Nie wystarczy stwierdzić – jak uczyniła to Komisja – wyłączenia powiązań między spółką Paks II i podmiotami gospodarczymi na rynku detalicznym i przypomnieć innych warunków ramowych ustalonych w zaskarżonej decyzji przewidujących ze strony Węgier zagwarantowanie sprzedaży na giełdzie energii elektrycznej i sprzedaży w drodze aukcji. W rzeczywistości powiązania nadal istnieją, gdyż spółka Paks II, tak jak grupa MVM, jest kontrolowana przez państwo, które – nawet w przypadku przedsiębiorstwa będącego pośrednikiem – jako właściciel w 100% będzie w stanie podejmować wszystkie konieczne decyzje, między innymi w przedmiocie personelu. Podobnie rozdział kompetencji między różnych ministrów może zostać łatwo zmieniony na podstawie prawa krajowego, a w obrębie rządu istnieje minimum komunikacji i koordynacji. Mimo wyodrębnienia obu przedsiębiorstw na poziomie prawnym i strukturalnym państwo może zatem wywierać wpływ w skoordynowany sposób na oba przedsiębiorstwa, tak że nie można wykluczyć pozycji dominującej na rynku. W odniesieniu do zagwarantowania

sprzedaży na giełdzie energii elektrycznej i sprzedaży w drodze aukcji Republika Austrii podnosi, że subwencjonowana energia elektryczna dotrze na rynek i będzie wywierać bezpośrednie skutki na ceny rynku energii elektrycznej bez względu na rodzaj sprzedaży. Jako że nie przewidziano minimalnej ilości energii elektrycznej, która powinna zostać obowiązkowo sprzedana w ten sposób, można by jak najbardziej wyobrazić sobie strategię handlową grupy MVM i spółki Paks II, która to strategia polegałaby na zmniejszeniu oferty energii elektrycznej, aby spowodować wzrost cen.

- 165 Komisja i Węgry utrzymują, że należy oddalić zarzut ósmy.
- 166 Republika Austrii opiera zarzut ósmy, dotyczący tego, że Komisja nie uwzględniła wystarczająco ryzyka dla płynności węgierskiego rynku hurtowego energii elektrycznej, na dwóch grupach argumentów.
- 167 W pierwszej kolejności należy od razu oddalić argumenty Republiki Austrii, które są oparte na twierdzeniu dotyczącym pozycji dominującej spółki Paks II.
- 168 W tym względzie należy z jednej strony odesłać do oceny dokonanej w ramach badania zarzutu siódmego w pkt 131 i nast. powyżej. Z drugiej strony należy podkreślić, że warunek ustalony w art. 3 akapit piąty zaskarżonej decyzji, przytoczony w pkt 160 powyżej, który ma na celu uniemożliwienie stworzenia pozycji dominującej na rynku energii w okresie równoległej eksploatacji starszych i nowych reaktorów, przewiduje, że zagwarantowanie niezależności zarządzania nowymi reaktorami i ich funkcjonowania oraz braku wszelkich powiązań z grupą MVM dotyczy wyraźnie innych przedsiębiorstw kontrolowanych przez państwo działających w sektorze sprzedaży hurtowej lub detalicznej energii. Przedstawionego w motywie 379 zaskarżonej decyzji wniosku Komisji, zgodnie z którym niektóre z jej obaw zostały rozwiane poprzez wykluczenie powiązań spółki Paks II z operatorami państwowymi na rynku detalicznym, nie podważa argument Republiki Austrii, zgodnie z którym sytuacja może zostać łatwo zmieniona na podstawie prawa krajowego i zgodnie z którym w obrębie rządu istnieje minimum komunikacji i koordynacji. W tym względzie bowiem Węgry słusznie zauważają, że Komisja oświadczyła, iż pomoc jest zgodna z rynkiem wewnętrznym z zastrzeżeniem warunków obejmujących również wyżej wymienione zobowiązanie dotyczące rozdziału obu przedsiębiorstw. Jeśli chodzi o zobowiązanie w postaci przedstawiania sprawozdania rocznego ustanowione w art. 4 zaskarżonej decyzji, przestrzeganie tego warunku pozostaje pod kontrolą Komisji.
- 169 W drugiej kolejności w odniesieniu do dystrybucji wytworzonej energii należy zauważyć, że w zaskarżonej decyzji, w szczególności w jej części 2.6, Komisja wyraziła obawy co do sytuacji obecnych struktur sprzedaży hurtowej energii produkowanej w elektrowni jądrowej Paks przez grupę MVM. W motywie 377 zaskarżonej decyzji wskazała ona, że transakcje w węgierskim sektorze hurtowej sprzedaży energii elektrycznej odbywają się najczęściej w ramach dwustronnych umów na zakup energii, a węgierska giełda energii elektrycznej nie osiągnęła jeszcze odpowiedniego poziomu płynności. Instytucja ta zauważyła, że może dojść do zmniejszenia płynności rynków wskutek ograniczenia liczby ofert dostaw dostępnych na rynku przez zaangażowanych uczestników. W motywie 378 zaskarżonej decyzji Komisja uznała również, że w zależności od sposobu, w jaki energia elektryczna wytwarzana przez nowe reaktory jądrowe będzie sprzedawana na rynku, może występować znaczny wpływ na poziomy płynności oraz może dojść do wzrostu kosztów ponoszonych przez konkurentów działających na rynku niższego szczebla w wyniku ograniczenia ich konkurencyjnego dostępu do ważnych rynków (blokowanie wejścia na rynek). Jej zdaniem sytuacja taka mogłaby mieć miejsce, gdyby energię

elektryczną wytwarzaną przez spółkę Paks II sprzedawano przede wszystkim w drodze umów długoterminowych tylko niektórym dostawcom, przenosząc w ten sposób siłę rynkową spółki Paks II na rynek wytwarzania energii na rynek detaliczny.

- 170 Na podstawie analizy tej sytuacji Komisja przewidziała warunki mające na celu ograniczenie ryzyka płynności poprzez zobowiązanie Węgier do zagwarantowania przestrzegania pewnych reguł obrotu energią wyprodukowaną przez spółkę Paks II. Reguły te są zawarte w art. 3 akapity trzeci i czwarty zaskarżonej decyzji oraz przewidują, co następuje:

„Węgry zapewniają, aby strategia w zakresie obrotu mocą wyjściową Paks II była konkurencyjną strategią mającą na celu optymalizację zysków komercyjnych, realizowaną poprzez komercyjne uzgodnienia handlowe zawierane w drodze ofert rozliczanych na przejrzystej platformie obrotu lub na giełdzie. Strategia obrotu mocą wyjściową Paks II (z wyłączeniem własnego zużycia przez Paks II) zostanie opracowana w następujący sposób:

Tier 1: Paks II sprzedaje co najmniej 30% całkowitej produkcji energii elektrycznej na rynku dnia następnego, rynku dnia bieżącego i na rynku terminowym [węgierskiej giełdy energii elektrycznej] Hungarian Power Exchange («HUPX»). Z innych podobnych giełd energii elektrycznej można korzystać pod warunkiem uzyskania zgody służb Komisji; Komisja udziela zgody lub odmawia jej udzielenia w terminie dwóch tygodni od otrzymania wniosku od władz węgierskich.

Tier 2: Pozostałą część całkowitej produkcji energii elektrycznej Paks II sprzedaje na obiektywnych, przejrzystych i niedyskryminacyjnych warunkach w drodze aukcji. Warunki działania takich aukcji, podobnie jak wymogi aukcyjne nakładane na MVM Partner (decyzja nr 741/2011 węgierskiego organu regulacyjnego), określa węgierski organ regulacyjny ds. energii. Węgierski organ regulacyjny ds. energii nadzoruje również przebieg tych aukcji.

Węgry zapewniają, aby platforma aukcyjna dla Tier 2 była obsługiwana przez Paks II oraz aby oferty zakupu i sprzedaży były jednakowo dostępne dla wszystkich licencjonowanych lub zarejestrowanych przedsiębiorców handlowych na tych samych warunkach rynkowych. System rozliczania ofert musi być możliwy do zweryfikowania i przejrzysty. Nie można nakładać żadnych ograniczeń w odniesieniu do ostatecznego wykorzystania zakupionej energii elektrycznej”.

- 171 Jak wynika z art. 4 zaskarżonej decyzji, Węgry zobowiązały się również do przedstawiania Komisji sprawozdań rocznych dotyczących przestrzegania zobowiązań, o których mowa w art. 3 zaskarżonej decyzji, tak że ich wypełnianie pozostaje pod stałą kontrolą Komisją.

- 172 W motywach 383 i 384 zaskarżonej decyzji Komisja słusznie stwierdziła, że tym samym zapewniono, aby energia elektryczna wytwarzana przez nowe reaktory była dostępna na rynku hurtowym dla wszystkich uczestników rynku na przejrzystych zasadach, oraz że nie zachodziło zatem ryzyko, że energia elektryczna wytworzona przez spółkę Paks II zostanie zmonopolizowana na podstawie umów długoterminowych, co skutkowałoby ryzykiem dla płynności rynku. Okazuje się zatem, że Komisja słusznie doszła do wniosku, że ryzyko, jakie mogłoby wystąpić w odniesieniu do płynności rynku, jest niewielkie.

- 173 Republika Austrii nie wyjaśnia, dlaczego warunki ustalone przez Komisję nie są wystarczające, aby zaradzić problemom stwierdzonym przy udzieleniu pomocy prowadzącej do zastąpienia produkcji starszych reaktorów produkcją nowych reaktorów. Płynność ulegnie bowiem zwiększeniu i nie ma żadnych wskazówek świadczących o tym, że sytuacja wynikająca z warunków pomocy zawartych w art. 3 zaskarżonej decyzji spowoduje nieproporcjonalne zakłócenia konkurencji na rynku.

- 174 Krytyka ze strony Republiki Austrii, jakoby brak ustalenia minimalnej ilości energii elektrycznej, która powinna być obowiązkowo sprzedawana, mógł pozwolić na stosowanie przez grupę MVM i spółkę Paks II strategii handlowej, która polegałaby na zmniejszeniu oferty energii elektrycznej w celu spowodowania wzrostu cen również w ramach sprzedaży na giełdzie energii elektrycznej lub w ramach sprzedaży w drodze aukcji, nie jest przekonywująca. Komisja przypomina bowiem słusznie, że obie elektrownie jądrowe mają zapewniać tzw. podstawowe zdolności produkcyjne, w związku z czym nie będą one mogły arbitralnie obniżyć mocy reaktorów jedynie w celu ograniczenia oferty energii elektrycznej, gdyż ponowne uruchomienie elektrowni jądrowych wiąże się z wysokimi kosztami i znacznym nakładem pracy.
- 175 Komisja nie popełniła zatem oczywistego błędu w ocenie, uznając, że przyznanie pomocy państwa spółce Paks II w celu zastąpienia starszych reaktorów elektrowni jądrowej Paks nowymi reaktorami było zgodne z art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE, jeśli chodzi o aspekt płynności hurtowego rynku energii elektrycznej.
- 176 Wobec powyższego zarzut ósmy jest bezzasadny i należy go oddalić.

***W przedmiocie zarzutu dziewiątego, dotyczącego niewystarczającego ustalenia pomocy państwa***

- 177 W zarzucie dziewiątym Republika Austrii utrzymuje, że Komisja nie uczyniła elementu pomocy jasnym do ustalenia. W szczególności koszty finansowania długu i koszty przetwarzania odpadów nie zostały wymienione.

[...]

Z powyższych względów

SĄD (trzecia izba)

orzeka, co następuje:

- 1) Skarga zostaje oddalona.
- 2) Republika Austrii pokrywa własne koszty oraz koszty poniesione przez Komisję Europejską.
- 3) Republika Czeska, Republika Francuska, Wielkie Księstwo Luksemburga, Węgry, Rzeczpospolita Polska, Republika Słowacka oraz Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej pokrywają własne koszty.

Van der Woude

De Baere

Steinfatt

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 30 listopada 2022 r.

Podpisy