



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SPLOŠNEGA SODIŠČA (tretji senat)

z dne 30. novembra 2022 *

„Državne pomoči – Jedrska industrija – Pomoč, ki jo Madžarska namerava izvajati za razvoj dveh novih jedrskih reaktorjev na lokaciji Paks – Sklep, s katerim je bila pomoč s pridržkom spoštovanja nekaterih zavez razglašena za združljivo z notranjim trgov – Člen 107(3)(c) PDEU – Skladnost pomoči s pravom Unije, ki ni pravo državnih pomoči – Neločljiva povezava – Spodbujanje jedrske energije – Člen 192, prvi odstavek, Pogodbe Euratom – Načelo varstva okolja, načelo ‚plača povzročitelj obremenitve‘, previdnostno načelo in trajnostno načelo – Določitev zadevne gospodarske dejavnosti – Nedelovanje trga – Izkrivljanje konkurence – Sorazmernost pomoči – Potreba po posredovanju države – Določitev elementov pomoči – Postopek javnega naročanja – Obveznost obrazložitve“

V zadevi T-101/18,

Republika Avstrija, ki jo zastopajo J. Schmoll, F. Koppensteiner, M. Klamert in T. Ziniel, agenti, skupaj s H. Kristoferitschem, odvetnik,

tožeča stranka,

ob intervenciji

Velikega vojvodstva Luksemburg, ki ga zastopata A. Germeaux in T. Schell, agenta, skupaj s P. Kinschem, odvetnik,

intervenient,

proti

Evropski komisiji, ki jo zastopajo K. Blanck, K. Herrmann in P. Němečková, agentke,

tožena stranka,

ob intervenciji

Češke republike, ki jo zastopajo M. Smolek, J. Vlácil, T. Müller, J. Pavliš in L. Halajová, agenti,

in

Francoske republike, ki jo zastopata E. de Moustier in P. Dodeller, agenta,

* Jezik postopka: nemščina.

in

Madžarske, ki jo zastopa M. Fehér, agent, skupaj s P. Nagyjem, N. Gràcio Malfeitom, B. Karsaiem, odvetniki, in C. Bellamyjem, KC,

in

Republike Poljske, ki jo zastopa B. Majczyna, agent,

in

Slovaške republike, ki jo zastopa S. Ondrášiková, agentka,

in

Združenega kraljestva Velika Britanija in Severna Irska, ki ga zastopajo F. Shibli, L. Baxter in S. McCrory, agenti, skupaj s T. Johnstonom, barrister,

intervenienti,

SPLOŠNO SODIŠČE (tretji senat),

v sestavi M. van der Woude, predsednik, G. De Baere, sodnik, in G. Steinfatt (poročevalka), sodnica,

sodna tajnica: A. Juhász-Tóth, administratorica,

na podlagi pisnega dela postopka in obravnave z dne 10. marca 2022,

izreka naslednjo

Sodbo¹

- 1 Republika Avstrija s tožbo na podlagi člena 263 PDEU predlaga razglasitev ničnosti Sklepa Komisije (EU) 2017/2112 z dne 6. marca 2017 o ukrepu/shemi pomoči/državni pomoči SA.38454 – 2015/C (ex 2015/N), ki jo Madžarska namerava izvesti za podporo razvoju dveh novih jedrskih reaktorjev v jedrski elektrarni Paks II (UL 2017, L 317, str. 45; v nadaljevanju: izpodbijani sklep).

Dejansko stanje in izpodbijani sklep

- 2 Madžarska je 22. maja 2015 Evropski komisiji pod številko C(2017) 1486 priglasila ukrep za zagotovitev finančnega prispevka za razvoj dveh novih jedrskih reaktorjev (enot 5 in 6) na lokaciji jedrske elektrarne Paks na Madžarskem, kjer že obratujejo štiri jedrski reaktorji. Upravičenka iz naslova priglašene ukrepa je družba MVM Paks II Nuclear Power Plant Development Private Company Limited by Shares (v nadaljevanju: družba Paks II), ki naj bi postala lastnica in družba za upravljanje dveh novih jedrskih reaktorjev. Družba Paks II je v stoddstotni lasti madžarske

¹ Navedene so le točke te sodbe, za katere Splošno sodišče meni, da je njihova objava koristna.

države, na katero so bili novembra 2014 preneseni deleži, ki so bili prvotno v celoti v lasti družbe Magyar Villamos Művek Zártkörűen Működő Részvénytársaság, ki proizvaja električno energijo in trguje z njo (v nadaljevanju: skupina MVM).

- 3 Komisija je 23. novembra 2015 odločila, da bo začela formalni postopek preiskave na podlagi člena 108(2) PDEU v zvezi s priglašenim ukrepom (UL 2016, C 8, str. 2; v nadaljevanju: sklep o začetku postopka).
- 4 Komisija je 6. marca 2017 sprejela izpodbijani sklep.
- 5 Ukrep, ki ga je priglasila Madžarska, je opisan v oddelku 2 izpodbijanega sklepa. Ukrep zajema razvoj dveh jedrskih reaktorjev ruskega tipa VVER 1200 (V491) generacije III+ (enoti 5 in 6) na Madžarskem, opremljenih s tehnologijo hlajenja in moderiranja vode ter z inštalirano močjo najmanj 1000 megavatov (MW) na enoto in katerih gradnjo v celoti financira madžarska država v korist družbe Paks II, ki bo lastnica in upravljavka novih reaktorjev. Na tej lokaciji se že upravljajo štiri jedrski reaktorji. Ti reaktorji so v stoddotni lasti skupine MVM, ki je v lasti madžarske države. Inštalirana moč obstoječih štirih enot ruskega tipa VVER-440 (V213) elektrarne znaša skupno 2000 MW. Ti reaktorji naj bi postopoma prenehali delovati do leta 2037, saj jih bosta nadomestila dva nova reaktorja, ki naj bi začela delovati leta 2025 oziroma 2026.
- 6 V skladu z medvladnim sporazumom o sodelovanju pri uporabi jedrske energije za miroljubne namene, ki sta ga 14. januarja 2014 sklenili Ruska federacija in madžarska vlada, obe državi v okviru jedrskega programa sodelujeta pri vzdrževanju in nadaljnjem razvoju sedanje jedrske elektrarne Paks. V skladu s tem sporazumom Ruska federacija in Madžarska imenujeta vsaka po eno izkušeno javno organizacijo, ki je v lasti in pod nadzorom države ter ki je finančno in tehnično odgovorna za izpolnitev svojih obveznosti kot izvajalec ali lastnik v zvezi z načrtovanjem, izgradnjo, začetkom obratovanja in razgradnjo dveh novih enot 5 in 6 z reaktorjema tipa VVER. Ruska federacija je imenovala delniško družbo Inženirsko podjetje iz Nižjega Novgoroda Atomenergoproekt (v nadaljevanju: JSC NIAEP) za izgradnjo novih reaktorjev, Madžarska pa je imenovala družbo Paks II kot lastnico in upravljavko teh reaktorjev. Za to sta družba JSC NIAEP in družba Paks II 9. decembra 2014 podpisali pogodbo o dobavi ter inženirskih in gradbenih storitvah za izgradnjo dveh novih reaktorjev 5 in 6, ki jih je treba zgraditi na lokaciji jedrske elektrarne Paks.
- 7 Ruska federacija se je v medvladnem sporazumu zavezala, da bo Madžarski odobrila državno posojilo za financiranje razvoja novih reaktorjev jedrske elektrarne Paks. To posojilo ureja medvladni sporazum o financiranju z dne 28. marca 2014 in zagotavlja revolving kreditno linijo v višini 10 milijard EUR, uporaba tega posojila pa je omejena izključno na načrtovanje, izgradnjo in začetek obratovanja novih reaktorjev 5 in 6 jedrske elektrarne Paks. Madžarska bo iz svojega proračuna zagotovila dodaten znesek v višini 2,5 milijarde EUR za financiranje navedenih naložb.
- 8 Madžarska sredstev, potrebnih za plačilo kupnine za dva nova reaktorja, ne bo prenesla na račune družbe Paks II. Večino teh sredstev bo imela Vnesheconombank (ruska banka za razvoj in ekonomske zadeve s tujino). Za vsak prelomni dogodek, za katerega se bo štel, da je bil izpolnjen, bo družba Paks II ruski banki za razvoj in ekonomske zadeve s tujino predložila zahtevo za plačilo 80 % zneska, dolgovanega neposredno družbi JSC NIAEP. Poleg tega bo madžarski agenciji za upravljanje državnega dolga predložila zahtevo za plačilo preostalih 20 %.

- 9 Komisija je v izpodbijanem sklepu ugotovila, da priglašeni ukrep pomeni državno pomoč v smislu člena 107(1) PDEU ter da se člena 107 in 108 PDEU uporabljata tudi, če zadevna naložba spada na področje uporabe Pogodbe Euratom. V zvezi z neposredno oddajo naročila za izgradnjo dveh novih reaktorjev družbi JSC NIAEP je Komisija menila, da to ne more povzročiti dodatnega izkrivljanja konkurence in trgovine na upoštevnem trgu, torej na trgu električne energije. Potekal naj bi poseben postopek, v okviru katerega naj bi se preučilo upoštevanje prava o javnem naročanju Madžarske. Komisija je menila, da se z zadevnim ukrepom, katerega namen je spodbujanje jedrske energije, uresničuje cilj skupnega interesa, določen v Pogodbi Euratom, hkrati pa prispeva tudi k zanesljivi oskrbi z električno energijo, ter da so vsa morebitna izkrivljanja omejena in izravnana z opredeljenim skupnim ciljem, ki se poskuša doseči sorazmerno, zlasti ob upoštevanju potrditev Madžarske med postopkom. Komisija je ugotovila, da je zadevni ukrep, kakor ga je Madžarska spremenila 28. julija 2016 in ob upoštevanju pogojev iz člena 3 izpodbijanega sklepa, združljiv z notranjim trgov v skladu s členom 107(3)(c) PDEU. Člen 3 izpodbijanega sklepa Madžarski nalaga, da sprejme več ukrepov, da bi zagotovila, da družba Paks II spoštuje nekatere obveznosti in omejitve, ki se nanašajo zlasti na njeno strategijo vlaganja ali ponovnega vlaganja, upravljanje platforme za dražbe ter njeno pravno in strukturno avtonomijo.

Predlogi strank

- 10 Republika Avstrija ob podpori Velikega vojvodstva Luksemburg Splošnemu sodišču predlaga, naj:
- razglasi izpodbijani sklep za ničn;
 - Komisiji naloži plačilo stroškov.
- 11 Komisija ob podpori Češke republike in Slovaške republike Splošnemu sodišču predlaga, naj:
- tožbo zavrne;
 - Republiki Avstriji naloži plačilo stroškov.
- 12 Francoska republika, Madžarska, Republika Poljska in Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska Splošnemu sodišču predlagajo, naj tožbo zavrne.

Pravo

- 13 Republika Avstrija v utemeljitev tožbe navaja deset tožbenih razlogov. S prvim tožbenim razlogom trdi, da bi bilo treba začeti postopek oddaje javnih naročil za dodelitev gradbenih del za nova reaktorja jedrske elektrarne Paks. Drugi tožbeni razlog se nanaša na napačno uporabo člena 107(3)(c) PDEU, ker namen gradnje in začetka obratovanja dveh novih reaktorjev ni uresničitev cilja skupnega interesa. Tretji tožbeni razlog se nanaša na napačno uporabo člena 107(3)(c) PDEU, ki temelji, prvič, na nepravilni razmejitvi „gospodarskih dejavnosti“, in drugič, na napačnih domnevah o nedelovanju trgov. Namen četrtega tožbenega razloga je dokazati nesorazmernost ukrepa. Republika Avstrija v okviru petega tožbenega razloga trdi, da zadevni ukrep povzroča nesorazmerna izkrivljanja konkurence in neenako obravnavanje, ki niso združljiva z notranjim trgov. Republika Avstrija s šestim tožbenim razlogom trdi, da zadevni ukrep pomeni naložbo v „projekt v težavah“, kar tudi nesorazmerno izkrivlja konkurenco, saj niso bile upoštevane Smernice o državni pomoči za reševanje in prestrukturiranje nefinančnih podjetij

v težavah (UL 2014, C 249, str. 1; v nadaljevanju: smernice o podjetjih v težavah). Sedmi tožbeni razlog se nanaša na krepitev ali nastanek prevladujočega položaja na trgu z električno energijo. Osmi tožbeni razlog se nanaša na likvidnostno tveganje za madžarski veleprodajni trg z električno energijo. Deveti tožbeni razlog se nanaša na nezadostno opredelitev državne pomoči. Deseti tožbeni razlog se nanaša na kršitev obveznosti obrazložitve.

- 14 Republika Avstrija je na obravnavi umaknila drugi in tretji tožbeni razlog, kar je bilo vneseno v zapisnik obravnave. Iz tega sledi, da navedenih tožbenih razlogov ni treba preučiti.

Prvi tožbeni razlog: neobstoj postopka oddaje javnega naročila

- 15 Republika Avstrija s prvim tožbenim razlogom trdi, da izpodbijani sklep ni zakonit, ker ni bil uveden postopek oddaje javnega naročila za gradnjo novih jedrskih reaktorjev v korist družbe Paks II. Trdi, da dejstvo, da je bila družba JSC NIAEP neposredno odgovorna za razvoj in izgradnjo dveh novih reaktorjev brez postopka javnega razpisa, pomeni kršitev Direktive 2014/24/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o javnem naročanju in razveljavitvi Direktive 2004/18/ES (UL 2014, L 94, str. 65) in Direktive 2014/25/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o javnem naročanju naročnikov, ki opravljajo dejavnosti v vodnem, energetske in prometnem sektorju ter sektorju poštne storitve ter o razveljavitvi Direktive 2004/17/ES (UL 2014, L 94, str. 243). Izpodbijani sklep naj bi bil torej ničten zaradi kršitve temeljnih določb zakonodaje o javnih naročilih, katerih upoštevanje naj bi bilo neločljivo povezano s predmetom pomoči.
- 16 Republika Avstrija trdi, da v skladu s splošno sistematiko Pogodbe DEU postopek pomoči ne sme nikoli privedi do izida, ki bi bil v nasprotju s posameznimi določbami te pogodbe. Upoštevanje drugih določb Pogodbe, razen tistih v zvezi z državnimi pomočmi, naj bi bilo še posebej nujno, če je namen teh drugih določb, kot je zakonodaja o javnih naročilih, tudi zagotoviti neizkrivljeno konkurenco na notranjem trgu in učinkovito uporabo državnih sredstev.
- 17 To, da so podrobna pravila pomoči, ki jih ni mogoče ločiti od predmeta in namena pomoči, v nasprotju s pravom Evropske unije, naj bi nujno vplivalo na združljivost te pomoči z notranjim trgom. Drugače naj bi veljalo le za elemente pomoči, za katere se lahko šteje, da niso nujni za uresničitev njenega cilja ali za njeno delovanje.
- 18 V obravnavanem primeru dejstvo, da se je družbi JSC NIAEP naročil razvoj novih reaktorjev, po mnenju Republike Avstrije pomeni podrobno pravilo, ki ga ni mogoče ločiti od predmeta pomoči. Javni razpis bi lahko pripeljal do popolnoma drugačne pomoči, zlasti glede na njen znesek in strukturo.
- 19 Dejstvo, da prejemnik pomoči kot prihodnji lastnik in upravljavec dveh novih jedrskih reaktorjev ni družba JSC NIAEP, ampak družba Paks II, po mnenju Republike Avstrije v tem okviru ni pomembno. Komisija naj bi v točkah 281 in 283 obrazložitve izpodbijanega sklepa napačno zanikala neločljivo povezanost med neposredno oddajo naročila gradnje na eni strani ter predmetom in namenom pomoči na drugi strani, pri čemer se je sklicevala na trditev, da potencialna kršitev Direktive 2014/25 ne bi omogočila ugotovitve dodatnih izkrivljanj konkurence niti trgovine na trgu z električno energijo, saj tako dodatno izkrivljanje nikakor ni potrebno.

- 20 Republika Avstrija ob podpori Velikega vojvodstva Luksemburg dodaja, da ob upoštevanju sodbe z dne 22. septembra 2020, Avstrija/Komisija (C-594/18 P, EU:C:2020:742), v primeru sporne pomoči nikakor ni pomembno, ali gre za „neločljivo podrobno pravilo“ ali celo za „podrobno pravilo“ pomoči, saj na splošno državne pomoči, ki krši splošne določbe ali splošna načela prava Unije, ni mogoče razglasiti za združljivo z notranjim trgov. Iz tega naj bi sledilo, da bi morala Komisija v izpodbijanem sklepu ukrep presoјati glede na določbe zakonodaje Unije o javnih naročilih. Zato bi morala ugotoviti, da neposredna oddaja naročila gradnje pomeni resno kršitev Direktive 2014/25, ker na podlagi člena 20(1) ali člena 50(c) te direktive to naročilo ni izključeno s področja uporabe te direktive.
- 21 Že kršitev zavezujočih določb Direktive 2014/25 naj bi lahko vplivala na pomen in obliko pomoči v korist družbe Paks II, tako da naj bi bil izpodbijani sklep prav tako iz tega razloga nezakonit.
- 22 Prvič, Republika Avstrija graja dejstvo, da se Komisija v točki 285 obrazložitve izpodbijane odločbe sklicuje na postopek zaradi neizpolnitve obveznosti, ki ga je začela. Republika Avstrija meni, da rezultat postopka zaradi neizpolnitve obveznosti ne prejudicira niti izida postopka na podlagi člena 108 PDEU niti izida te tožbe. Komisija naj preučitve podrobnih pravil pomoči, ki jih mora presoјati v okviru člena 108 PDEU, ne bi smela pogojevati z izidom postopka na podlagi člena 258 PDEU, katerega uvedba in potek sta odvisna od njene diskrecijske pravice.
- 23 Drugič, po mnenju Republike Avstrije Komisija ne pojasni, zakaj izhaja iz načela, da so izpolnjeni pogoji za uporabo člena 50(c) Direktive 2014/25, ki se nanašajo na možnost uporabe postopka s pogajanjem brez predhodne objave. Republika Avstrija opozarja, da je treba izjeme razlagati ozko. Poleg tega naj bi dokazno breme nosila stranka, ki se sklicuje na zadevno izjemo.
- 24 Komisija, Madžarska, Češka republika, Združeno kraljestvo in Francoska republika izpodbijajo trditve Republike Avstrije in Velikega vojvodstva Luksemburg.
- 25 Na prvem mestu je treba ugotoviti, da je Komisija v oddelku 5.3.2 izpodbijanega sklepa (točke od 279 do 287 obrazložitve) preverila skladnost pomoči z drugimi določbami prava Unije, ki niso pravila s področja državnih pomoči. V skladu s točko 280 obrazložitve izpodbijanega sklepa je Komisija izhajala iz načela, da mora v skladu s splošnim namenom Pogodbe DEU upoštevati skladnost med določbami, ki urejajo državne pomoči, in drugimi posebnimi določbami razen tistih v zvezi z državnimi pomočmi ter tako presoditi, ali je zadevna pomoč združljiva s temi posebnimi določbami, vendar ima tako obveznost samo, kadar so podrobna pravila pomoči tako neločljivo povezana s predmetom pomoči, da jih ni mogoče presoјati ločeno. S sklicevanjem na sodbo z dne 3. decembra 2014, Castelnou Energía/Komisija (T-57/11, EU:T:2014:1021), je pojasnila, da njena obveznost, da v postopku v zvezi s pomočmi – ne glede na to, kakšna je povezava med obliko pomoči in namenom zadevne pomoči – dokončno zavzame stališče o tem, ali je ali ni podana kršitev drugih določb prava Unije razen tistih iz členov 107 in 108 PDEU, bi bila v nasprotju, prvič, s procesnimi pravili in jamstvi – ki se med seboj deloma zelo razlikujejo in imajo različne pravne posledice – značilnimi za postopke, posebej določene za nadzor nad uporabo teh določb, in drugič, z načelom avtonomnosti upravnih postopkov in pravnih sredstev. V skladu s to sodno prakso, naj bi iz tega izhajalo, da če je torej zadevna oblika pomoči neločljivo povezana z namenom pomoči, Komisija o njeni združljivosti z drugimi določbami razen tistih v zvezi z državnimi pomočmi presodi v okviru postopka iz člena 108 PDEU, ta presoja pa lahko privede do razglasitve nezdržljivosti zadevne pomoči z notranjim trgov. Nasprotno, če je mogoče zadevno obliko ločiti od namena pomoči, Komisiji ni treba presoditi, ali je združljiva z drugimi določbami razen tistih v zvezi z državnimi pomočmi v okviru tega postopka.

- 26 Komisija je nato v točki 281 obrazložitve izpodbijanega sklepa menila, da bi lahko na presojo združljivosti priglasišenega ukrepa z notranjim trgovom vplivalo morebitno neupoštevanje Direktive 2014/25, če bi povzročil dodatno izkrivljanje konkurence in trgovine na trgu z električno energijo, saj je ta trg, na katerem bi delovala prejemnica pomoči, družba Paks II. Ker naj tak učinek dodatnega izkrivljanja, ki bi nastal zaradi neupoštevanja Direktive 2014/25, ne bi bil dokazan, naj ne bi bilo „neločljive povezave“ med morebitno kršitvijo Direktive 2014/25 in predmetom pomoči, tako da ta morebitna kršitev ne more vplivati na presojo o združljivosti pomoči (točki 283 in 284 obrazložitve izpodbijanega sklepa).
- 27 V zvezi s trditvami Republike Avstrije, ki jih je izpeljala iz sodbe z dne 22. septembra 2020, Avstrija/Komisija (C-594/18 P, EU:C:2020:742), je treba ugotoviti, prvič, da je zlasti iz točk 40, 44 in 45 te sodbe razvidno, da mora biti gospodarska dejavnost, ki se spodbuja s pomočjo, združljiva s pravom Unije. V okviru prvega tožbenega razloga pa ni bila navedena nobena kršitev določb prava Unije v zvezi s podpirano dejavnostjo, v obravnavanem primeru proizvodnje jedrske energije.
- 28 Drugič, iz dejstva, da Sodišče v sodbi z dne 22. septembra 2020, Avstrija/Komisija (C-594/18 P, EU:C:2020:742), ni preučilo obstoja neločljive povezave, ni mogoče izpeljati nobene posledice. To dejstvo je namreč mogoče pojasniti z okoliščino, da je v zadevi, v kateri je bila izdana ta sodba, domnevna kršitev načel prava Unije izhajala iz samega predmeta pomoči, in sicer iz razvoja jedrske elektrarne. Tako se ne postavlja vprašanje obstoja povezave s podrobnimi pravili pomoči, ki bi bila ločena od njenega predmeta.
- 29 Tretjič, v nasprotju s tem, kar trdi Republika Avstrija, iz sodbe z dne 22. septembra 2020, Avstrija/Komisija (C-594/18 P, EU:C:2020:742), ne izhaja, da bi Sodišče razširilo obseg nadzora, ki ga mora Komisija opraviti v okviru postopka, katerega namen je preverjanje združljivosti državne pomoči z notranjim trgovom. Sodišče je namreč s sklicevanjem na sodbo z dne 15. aprila 2008, Nuova Agricast (C-390/06, EU:C:2008:224, točki 50 in 51), v točki 44 sodbe z dne 22. septembra 2020, Avstrija/Komisija (C-594/18 P, EU:C:2020:742), opozorilo, da je že razsodilo, da državne pomoči, ki krši določbe ali splošna načela prava Unije, ni mogoče razglasiti za združljivo z notranjim trgovom. To načelo je dejansko del ustaljene sodne prakse Sodišča, kot je razvidno iz sklicev v točki 50 sodbe z dne 15. aprila 2008, Nuova Agricast (C-390/06, EU:C:2008:224).
- 30 Zato glede na to, da se je Sodišče v točki 44 sodbe z dne 22. septembra 2020, Avstrija/Komisija (C-594/18 P, EU:C:2020:742), sklicevalo na ustaljeno sodno prakso, na podlagi ničesar ni mogoče sklepati, da je nameravalo opustiti svojo sodno prakso, v skladu s katero je treba razlikovati med podrobnimi pravili, ki so neločljivo povezani s predmetom pomoči, in tistimi, ki niso.
- 31 Poleg tega obveznost Komisije, da v postopku v zvezi s pomočmi – ne glede na to, kakšna je povezava med obliko pomoči in namenom zadevne pomoči – dokončno zavzame stališče o tem, ali je ali ni podana kršitev drugih določb prava Unije razen tistih iz členov 107 in 108 PDEU, bi bila v nasprotju, prvič, s procesnimi pravili in jamstvi – ki se med seboj deloma zelo razlikujejo in imajo različne pravne posledice – značilnimi za postopke, posebej določene za nadzor nad uporabo teh določb, in drugič, z načelom avtonomnosti upravnih postopkov in pravnih sredstev (sodba z dne 12. februarja 2008, BUPA in drugi/Komisija, T-289/03, EU:T:2008:29, točki 313 in 314; glej tudi sodbo z dne 3. decembra 2014, Castelnou Energía/Komisija, T-57/11, EU:T:2014:1021, točka 183 in navedena sodna praksa; glej tudi v tem smislu sodbo z dne 15. junija 1993, Matra/Komisija, C-225/91, EU:C:1993:239, točka 44).

- 32 Tako je treba zavrnuti razlago Republike Avstrije, da mora Komisija glede na sodbo z dne 22. septembra 2020, Avstrija/Komisija (C-594/18 P, EU:C:2020:742), odslej preveriti, ali ne krši nobene določbe ali splošnega načela prava Unije glede vsakega podrobnega pravila pomoči ali vsake okoliščine v zvezi s pomočjo, tudi če z njo ni neločljivo povezana.
- 33 Dodati je treba, da bi v položaju, kakršen je ta v obravnavani zadevi, ko gre za ločena postopka, ki spadata v pristojnost Komisije in za katera mora ta upoštevati zadevna pravila, obstajala nevarnost protislovja ali kršitve pravil navedenih postopkov, če bi morala Komisija presojeti enako podrobno pravilo pomoči tako v okviru postopka za odobritev zadevne pomoči kot v okviru postopka zaradi neizpolnitve obveznosti.
- 34 Iz tega sledi, da Komisija ni napačno uporabila prava s tem, da je menila, da je treba nadzor v okviru postopka iz člena 108 PDEU omejiti na sam ukrep pomoči in na podrobna pravila, ki so z njim neločljivo povezana.
- 35 Na drugem mestu, Republika Avstrija napačno trdi, da je to, da je bila družbi JSC NIAEP naročena gradnja novih reaktorjev, vidik, ki je neločljivo povezano s predmetom pomoči, ker bi lahko javni razpis pripeljal do popolnoma drugačne pomoči, zlasti glede na njen znesek in strukturo.
- 36 V obravnavanem primeru je zadevna pomoč to, da se dva nova jedrska reaktorja dasta brezplačno na voljo družbi Paks II za njuno upravljanje. Vprašanje, ali bi morala biti dodelitev naročila gradnje teh dveh reaktorjev predmet postopka javnega naročanja, se nanaša na izgradnjo in dobavo predmeta, ki bo brezplačno dan na voljo, in gre torej za nekaj, kar je pred ukrepom pomoči v pravem pomenu besede. Tako odločba o dodelitvi naročila za razvoj in gradnjo dveh novih reaktorjev ni neločljiv vidik same pomoči.
- 37 Izvedba postopka javnega naročanja in morebitna gradnja reaktorjev, ki bi jo opravilo drugo podjetje, ne bi spremenili niti predmeta pomoči, in sicer brezplačnega dajanja na voljo dveh novih reaktorjev za njuno upravljanje, niti upravičenca do pomoči, ki je družba Paks II. Poleg tega naj bi kršitev pravil o javnih naročilih vplivala samo na trg gradbenih del jedrskih elektrarn in naj ne bi imela posledic na trgu, na katerega se nanaša predmet spornega ukrepa pomoči.
- 38 V zvezi z vplivom neobstoja postopka oddaje javnega naročila na znesek pomoči Komisija, Madžarska in Francoska republika upravičeno trdijo, da ni bilo dokazano, da bi lahko drugi ponudniki reaktorje tehnologije VVER 1200 dobavili pod boljšimi pogoji ali po nižji ceni. Poleg tega Komisija prav tako pravilno poudarja, da zakonitost njene odločitve s področja državnih pomoči ni odvisna od upoštevanja pravil Unije na področju javnega naročanja, če izbira drugega podjetja za gradnjo reaktorjev ne bi spremenila presoje z vidika pravil o državnih pomočeh. Tudi če bi se v primeru postopka oddaje javnega naročila lahko spremenil znesek pomoči, sama ta okoliščina ne bi vplivala na prednost, ki jo je navedena pomoč pomenila za njeno upravičenko, družbo Paks II, ker je bila ta prednost brezplačno dajanje dveh novih reaktorjev na voljo za njuno upravljanje. Zato povečanje ali zmanjšanje zneska pomoči v obravnavanem primeru ne pomeni niti spremembe pomoči niti spremembe njenega protikonkurenčnega učinka.
- 39 Iz tega sledi, da je Komisija pravilno menila, da dodelitev naročila gradnje dveh novih reaktorjev ni vidik pomoči, ki bi bil z njo neločljivo povezan.
- 40 Tretjič, glede trditve Republike Avstrije, da so bile z odločbo o oddaji naročila gradnje družbi JSC NIAEP kršene določbe Direktive 2014/25, saj to naročilo ni izključeno iz njenega področja uporabe na podlagi člena 20(1) ali člena 50(c), je treba ugotoviti, da je Komisija vprašanje

uporabe Direktive 2014/25 obravnavala v točki 285 obrazložitve izpodbijanega sklepa. V zvezi z vprašanjem, ali pravo Unije določa obveznost, da se začne postopek oddaje javnega naročila dobave ter inženirskih in gradbenih storitev za izgradnjo dveh novih reaktorjev jedrske elektrarne Paks, je Komisija v navedeni točki navedla, da je vsekakor presojala, ali je Madžarska upoštevala Direktivo 2014/25, v okviru ločenega postopka, v katerem je na podlagi razpoložljivih informacij predhodno sklenila, da postopkov, določenih v Direktivi 2014/25, na podlagi njenega člena 50(c) ni mogoče uporabiti za dodelitev naročila gradnje dveh reaktorjev.

- 41 V nasprotju s tem, kar trdi Republika Avstrija, je Komisija v interesu skladnosti rezultatov preučitve združljivosti pomoči in postopka zaradi neizpolnitve obveznosti pravilno menila, da se lahko sklicuje na svojo presojo, opravljeno v okviru postopka zaradi neizpolnitve obveznosti.
- 42 Komisija se je namreč v okviru postopka zaradi neizpolnitve obveznosti prepričala, da neposredna oddaja naročila gradnje dveh novih reaktorjev ni v nasprotju s pravom Unije na področju oddaje javnih naročil. To prepričanje je temeljilo na poglobljeni analizi tehničnih zahtev, na katere se je Madžarska sklicevala v utemeljitev neobstoja postopka javnega naročanja.
- 43 Komisija je v odgovoru na pisna vprašanja, ki ji jih je Splošno sodišče postavilo v okviru ukrepa procesnega vodstva, potrdila, da je „ločen postopek“ iz točke 285 obrazložitve izpodbijanega sklepa postopek zaradi neizpolnitve obveznosti NIF 2015/4231–32, uveden proti Madžarski na podlagi člena 258 PDEU. V okviru tega postopka in na podlagi informacij, ki so jih predložili pristojni madžarski organi, naj bi ugotovila, da se lahko gradbena dela za reaktorja 5 in 6 neposredno dodelijo družbi JSC NIAEP brez predhodnega javnega razpisa, saj iz tehničnih razlogov ne bi bilo konkurence, tako da je bil upošteven člen 40(3)(c)(ii) Direktive 2004/17/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil naročnikov v vodnem, energetskem in transportnem sektorju ter sektorju poštnih storitev (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 6, zvezek 7, str. 19) (ki je postal člen 50(c)(ii) Direktive 2014/25).
- 44 Odgovor Komisije potrjuje dokumentacija, ki je bila v zvezi s tem predložena po navedenem ukrepu procesnega vodstva, zlasti dva „dokumenta NIF“, označena s številčkama 2015/4231 in 2015/4232 in v katerih so navedeni razlogi za konec postopka NIF 2015/4231–32. Iz tega med drugim izhaja, da je Komisija menila, da je trditev, da je naročilo iz tehničnih razlogov mogoče oddati neposredno izvajalcu (člen 40(3)(c) Direktive 2004/17), upravičena zaradi bistvenih delov projekta.
- 45 Iz istega dokumenta, predloženega v prilogi X.5, je razvidno tudi, da se je Madžarska Komisiji zavezala, da bo v zvezi z večino drugih delov projekta izvedla postopek oddaje javnega naročila na pregleden način ter da bo upoštevala temeljni načeli enakega obravnavanja in prepovedi diskriminacije. Komisija je na obravnavi pojasnila, da je bila ta zaveza, ki jo je sprejela Madžarska, izražena v točki 372 obrazložitve izpodbijanega sklepa, ki bi jo bilo treba brati skupaj z njegovo točko 285 obrazložitve.
- 46 Poleg tega je iz dokumentov, predloženih v prilogah od X.1 do X.3, razvidno, da so Skupno raziskovalno središče Komisije (JRC) in strokovnjaki generalnega direktorata za energetiko potrdili tehnično posebnost reaktorja VVER 1200, ki ga proizvaja družba Rosatom in ga je legitimno izbrala Madžarska v skladu z razumnimi merili.

- 47 Poleg tega ni mogoče sprejeti, da se na podlagi postopka v zvezi z združljivostjo pomoči z notranjim trgov izpodbijajo vse predhodno sprejete odločbe, ki so že bile predmet ločenega postopka, urejenega s posebnimi pravili v smislu sodbe z dne 15. junija 1993, Matra/Komisija (C-225/91, EU:C:1993:239, točka 44), in ki se razlikujejo od odločb, ki se uporabljajo na področju državnih pomoči. Načelo pravne varnosti nasprotuje temu, da Komisija, če nima na voljo novih informacij glede na trenutek, v katerem je sklenila končati postopek zaradi neizpolnitve obveznosti, v okviru postopka državne pomoči ponovno preuči oddajo naročila gradnje. V zvezi s tem je Komisija v odgovoru na vprašanje Splošnega sodišča potrdila, da je imela ob sprejetju izpodbijanega sklepa, in sicer 6. marca 2017, na voljo enake informacije, kot so tiste, s katerimi je podprla svoj sklep z dne 17. novembra 2016 o ustavitvi postopka zaradi neizpolnitve obveznosti, ki ga je vodila proti Madžarski zaradi neposredne oddaje naročila gradnje družbi JSC NIAEP.
- 48 Niti ni mogoče sprejeti trditve Republike Avstrije, da postopek zaradi neizpolnitve obveznosti ne more prejudicirati presoje morebitne kršitve zakonodaje o javnih naročilih v okviru postopka v zvezi z državno pomočjo, ker postopek zaradi neizpolnitve obveznosti ureja načelo oportunitete. Dejstvo, da postopek zaradi neizpolnitve obveznosti ureja načelo oportunitete, namreč ni upoštevno, ker je Komisija dejansko začela tak postopek, v okviru katerega je analizirala tehnične razloge, na katere se je oprla Madžarska, in na podlagi katerega je ugotovila, da so izpolnjeni pogoji iz člena 50(c) Direktive 2014/25. Komisija je na obravnavi pojasnila, da se pojem oportunitete, uporabljen v sklepu o ustavitvi postopka zaradi neizpolnitve obveznosti, nanaša na trenutek sprejetja sklepa, in ne na njegovo vsebino. Komisija je v odgovor na tretje vprašanje, postavljeno v okviru ukrepa procesnega vodstva, poleg tega pojasnila, da je bil rezultat tega postopka v točki 285 obrazložitve izpodbijanega sklepa opredeljen kot „predhodni sklep“ zgolj zato, ker lahko kadar koli začne nov istovrsten postopek na podlagi novih informacij.
- 49 Iz tega sledi, da se je Komisija, ne da bi napačno uporabila pravo, vsekakor oprla na izid postopka zaradi neizpolnitve obveznosti za potrebe izpodbijanega sklepa.
- 50 Glede na navedeno je treba prvi tožbeni razlog zavrni.

[...]

Peti tožbeni razlog: obstoj nesorazmernih izkrivljanj konkurence in neenakega obravnavanja, zaradi katerih naj bi bila pomoč nezdržljiva z notranjim trgov

- 89 Republika Avstrija v okviru petega tožbenega razloga trdi, da pomoč ni združljiva z notranjim trgov, ker njena dodelitev povzroča nesorazmerno izkrivljanje konkurence in neenako obravnavanje, ki pripelje do izrinjenja proizvajalcev energije iz obnovljivih virov z liberaliziranega notranjega trga z električno energijo.
- 90 Na prvem mestu, Republika Avstrija navaja različno obravnavanje z dveh vidikov, in sicer s tehničnega vidika in z regulativnega vidika.
- 91 Prvič, pomembno subvencioniranje zagotavljanja visokih zmogljivosti za pokrivanje osnovne obremenitve, ki izvirajo iz jedrske energije, naj bi v slabši položaj postavljalo proizvajalce manj drage električne energije iz alternativnih virov, ki bi morali umetno znižati svoje dovajanje v omrežje, da ne bi ogrozili stabilnosti tega omrežja v primeru začasnih presežkov zmogljivosti na trgu z električno energijo. Zadevna pomoč naj bi tako povzročila dolgoročno strukturno

izkrivljanje konkurence in izrinjanje proizvajalcev z liberaliziranega notranjega trga z električno energijo. Umetna znižanja proizvodnje naj bi vplivala tudi na čezmejne proizvajalce, ki svojo električno energijo izvažajo na Madžarsko.

- 92 Drugič, Republika Avstrija trdi, da v obravnavanem primeru vse stroške načrtovanja, gradnje, zunanjšega financiranja in začetka obratovanja nekonkurenčnega in nedonosnega projekta nosi država, medtem ko proizvajalci energije iz obnovljivih virov prejemajo znatno manjše pomoči in le če upoštevajo precej strožje pogoje združljivosti, kot so opredeljeni v smernicah AEE. Iz tega naj bi z vidika prava pomoči izhajalo neenako obravnavanje proizvajalcev enakega proizvoda, ki si konkurirajo na istem trgu.
- 93 Na drugem mestu, Republika Avstrija trdi, da pomoč, dodeljena družbi Paks II, izkrivlja konkurenco tudi zato, ker je v nasprotju z bistvenimi vodilnimi načeli Direktive 2009/72/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. julija 2009 o skupnih pravilih notranjega trga z električno energijo in o razveljavitvi Direktive 2003/54/ES (UL 2009, L 211, str. 55), zlasti s ciljem vzpostavitve enakih konkurenčnih pogojev za vsa elektroenergetska podjetja s sedežem v Uniji in s ciljem, da so potrošniki oskrbovani z električno energijo po najkonkurenčnejših cenah.
- 94 Poleg tega naj bi bil izpodbijani sklep precedens za druge pomembne pomoči v korist drugih jedrskih elektrarn, ki bi lahko strukturno in nesorazmerno izkrivile konkurenco na celotnem notranjem trgu z električno energijo.
- 95 Nazadnje, čeprav v skladu z izpodbijanem sklepom ločena presoja vsake posamezne pomoči ne bi škodila konkurenci, čeprav gre za znesek v vrednosti 12,5 milijard EUR, naj bi bile nazadnje vse pomoči samodejno združljive z notranjim trgom.
- 96 Komisija in Madžarska izpodbijata trditve Republike Avstrije.
- 97 Na prvem mestu, glede očitka Republike Avstrije o neenakem obravnavanju proizvajalcev energije iz obnovljivih virov, ki temelji zlasti na vodilnih načelih iz Direktive 2009/72, je treba spomniti, da je Sodišče že razsodilo, da lahko država članica prosto določa sestavo svoje mešanice virov energije (glej v tem smislu sodbo z dne 22. septembra 2020, Avstrija/Komisija, C-594/18 P, EU:C:2020:742, točki 79 in 80). Zato Komisija ne more zahtevati, da se financiranje države nameni alternativnim virom energije. Iz tega tudi izhaja, da državi članici ni mogoče naložiti, naj določi popolnoma enake pogoje financiranja ali izkoriščanja za vse proizvajalce energije. Ta zahteva bi poleg tega izključevala vsakršno pomoč za točno določen projekt proizvodnje energije.
- 98 Na drugem mestu, kot je pravilno navedla Komisija, je grožnja izkrivljanja konkurence neločljivo povezana z vsako pomočjo. Tako jo je treba do določene točke sprejeti v okviru presoje združljivosti pomoči za pospeševanje razvoja nekaterih dejavnosti z notranjim trgom v smislu člena 107(3)(c) PDEU, pri čemer je meja prekoračena, če ta pomoč spreminja trgovinske pogoje v obsegu, ki je v nasprotju s skupnimi interesi.
- 99 Komisija je v točki 391 obrazložitve izpodbijanega sklepa ugotovila, da bodo negativni učinki, ki morebiti izhajajo iz zadevne pomoči, izravnani vsaj z opredeljenim ciljem skupnega interesa. Obseg te pomoči v višini 12,5 milijard EUR je element, ki ga je treba upoštevati pri tehtanju. Vendar ta element sam po sebi ne more biti odločilen. Ker gre le za naložbene stroške v dva nova reaktorja, katerih namen je nadomestiti štiri stare reaktorje, ki se bodo postopoma ustavili zaradi starosti, ne da bi bila predvidena pomoč za tekoče poslovanje, bo učinek na trg z energijo le omejen.

- 100 Komisija je namreč obrazložila, katere tržne deleže lahko prizadene, na eni strani, samo družba Paks II po ustavitvi nekdanjih reaktorjev ter, na drugi strani, skupina MVM in družba Paks II skupaj v omejenem obdobju hkratnega obratovanja na madžarskem trgu ter tudi na spojenih trgih Romunije in Slovaške. Kot je prikazano v grafu 10 v izpodbijanem sklepu, delež družbe Paks II na teh spojenih trgih ne bo presegal 10 %. Skupna tržna deleža skupine MVM in družbe Paks II na slovaškem in romunskem trgu, spojenem z Madžarsko, naj v skladu z istim grafom ne bi presegala 20 %. Učinki dveh novih reaktorjev bodo zato imeli omejen obseg na razdelitev tržnih deležev.
- 101 V zvezi z interesi potrošnikov energije, da dobijo čim konkurenčnejšo ceno, je treba opozoriti, da se bo v skladu s študijo NERA, katere rezultatov Republika Avstrija ne izpodbija, jedrska elektrarna Paks prilagajala cenam, kot je razvidno iz točk 113, 369, 365 in 376 obrazložitve izpodbijanega sklepa. Kot je namreč Komisija pojasnila zlasti v točki 365 obrazložitve izpodbijanega sklepa, cene električne energije določajo predvsem mejni stroški proizvajalcev, ki sodelujejo na določenem trgu. Tehnologije obnovljivih virov energije imajo nizke mejne stroške, saj jih lahko večina obratuje brez stroškov goriva. Tudi jedrska energija ima nizke stroške obratovanja. Nasprotno imajo tehnologije na osnovi goriv, kot so elektrarne na premog in elektrarne plinskih turbin, višje stroške obratovanja in tako zvišujejo ceno električne energije. Zato se jedrska energija prilagaja cenam in jih ne narekuje. V zvezi s tem torej ni konflikta med zadevno pomočjo in bistvenimi vodilnimi načeli Direktive 2009/72, na katera se sklicuje Republika Avstrija.
- 102 Poleg tega je Komisija v oddelku 5.3.8.2 izpodbijanega sklepa med drugim poglobljeno preučila ovire za vstop novih udeležencev na trg. To vprašanje je bilo preučeno zlasti glede na morebitne učinke ukrepa na madžarskem trgu (točke obrazložitve od 357 do 365), njegove morebitne čezmejne učinke (točke obrazložitve od 366 do 371) in morebitne učinke hkratnega obratovanja starih in novih jedrskih reaktorjev Paks (točke obrazložitve od 372 do 376). Republika Avstrija pri tej presoji ni dokazala očitnih napak. Ker Republika Avstrija ne izpodbija, kot pravilno ugotavlja Komisija, da zmogljivost novih reaktorjev dolgoročno ne povzroči povečanja skupne inštalirane jedrske moči na Madžarskem, ki je ocenjena na 36 % celotne porabe električne energije, nadomestitev štirih reaktorjev jedrske elektrarne Paks z dvema novima reaktorjema, ki proizvajata enako količino energije in sta financirana z zadevno naložbo, ne bo mogla povzročiti znatnega izrinjenja proizvajalcev energije iz drugih virov.
- 103 Na tretjem mestu je treba zavriniti trditev Republike Avstrije, da je izpodbijani sklep precedens za druge pomembne pomoči v korist drugih jedrskih elektrarn, ki bodo lahko strukturno in nesorazmerno izkrivljale konkurenco na notranjem trgu z električno energijo. V zvezi s tem Komisija pravilno ugotavlja, da vrednost izpodbijanega sklepa kot precedensa ni pravni argument, ampak politična trditev, ki ne more povzročiti ničnosti tega sklepa.
- 104 Iz zgornjih ugotovitev izhaja, da peti tožbeni razlog ni utemeljen in ga je treba zavriniti.

[...]

Sedmi tožbeni razlog: krepitev ali nastanek prevladujočega položaja na trgu

[...]

- 125 Republika Avstrija opozarja, da ima madžarska država v lasti 100 % družb, ki upravljata stare in nove reaktorje jedrske elektrarne Paks, pri čemer je ta država posredni lastnik teh družb prek družbe MVM Hungarian Electricity Ltd., kar je v sklepu o začetku postopka vzbudilo dvome, da bo začetek obratovanja novih reaktorjev jedrske elektrarne Paks pripeljal do zelo pomembne koncentracije na madžarskem trgu.
- 126 Republika Avstrija meni, da minimalni obveznosti Madžarske, določeni v izpodbijanem sklepu, ne zadostujeta. Dejstvo, da se upravljanje obeh družb dodeli različnim ministrstvom, naj ne bi spremenilo dejstva, da ima navsezadnje madžarska država kot lastnica kapitala vse deleže obeh družb in naj bi lahko nadzorovala njuno ravnanje. S funkcionalnega vidika bi bilo treba v okviru presoje koncentracije na trgu sešteti deleža obeh podjetij. Sklicevanje Komisije v točki 353 obrazložitve izpodbijanega sklepa na Prečiščeno obvestilo Komisije o pravni pristojnosti v okviru Uredbe Sveta (ES) št. 139/2004 z dne 20. januarja 2004 o nadzoru koncentracij podjetij (UL 2008, L 95, str. 1) naj ne bi v ničemer spremenilo zgornje presoje.
- 127 V zvezi s hkratnim obratovanjem starih in novih reaktorjev jedrske elektrarne Republika Avstrija navaja, da dejstvo, da naj bi trajalo le sedem let, ne more odpraviti dvomov iz naslova konkurenčnega prava. V tem obdobju naj bi bil konkurentom onemogočen dostop do trga. Poleg tega naj datum, predviden za zaprtje starih jedrskih reaktorjev, ne bi bil zagotovljen.
- 128 Prav tako naj Komisija ne bi preučila posledic za možnosti vstopa novih udeležencev na trg, zlasti za obdobje od leta 2026 do leta 2032 ali leta 2037. Upoštevala naj ne bi dejstva, da naložbe v jedrske elektrarne na splošno prispevajo k zmanjšanju državnih naložb v obnovljive vire energije in hkrati k bistvenemu povečanju koncentracije na celotnem trgu energije.
- 129 Republika Avstrija v zvezi z ugotovitvijo, da skupni tržni deleži skupine MVM in družbe Paks II na spojenem trgu Madžarske, Slovaške in Romunije ne presegajo 20 %, meni, da zgolj to dejstvo ne zadostuje za ugotovitev samodejne izključitve čezmejnega učinka. Republika Avstrija meni, da bi morala Komisija med drugim upoštevati tudi strukturo trga kot celote. Glede na to, da naj bi jedrska elektrarna Paks že s starimi reaktorji imela tržni delež, večji od 50 %, na Madžarskem, naj bi bilo tveganje zlorabe tega položaja in izkrivljanja konkurence, ki iz tega izhaja, očitno.
- 130 Komisija, Madžarska in Češka republika prerokajo trditve Republike Avstrije.
- 131 Spomniti je treba, da je v skladu s členom 107(3)(c) PDEU pomoč mogoče odobriti le, če ne spreminja trgovinskih pogojev v obsegu, ki bi bil v nasprotju s skupnim interesom, kar pomeni tehtanje pozitivnih učinkov načrtovane pomoči na razvoj dejavnosti, ki naj bi jih podpirala, in negativnih učinkov, ki jih lahko ima ta pomoč na notranji trg (sodba z dne 22. septembra 2020, Avstrija/Komisija, C-594/18 P, EU:C:2020:742, točka 101). Taki negativni učinki na konkurenco obstajajo zlasti takrat, kadar pomoči povzročajo nastanek ali ohranitev prevladujočega položaja na trgu upravičenca do pomoči.
- 132 S tega vidika je Komisija v oddelku 5.3.8.1 izpodbijanega sklepa preučila vprašanje, ali je morebitno povečanje koncentracije na trgu posledica prihodnje združitve lastništva starih in novih reaktorjev jedrske elektrarne Paks in njihovega upravljanja.
- 133 Komisija je v točki 347 obrazložitve izpodbijanega sklepa navedla, da je za madžarski trg proizvodnje električne energije značilna razmeroma visoka koncentracija, saj obstoječa jedrska elektrarna Paks (skupina MVM) proizvede skoraj 50 % nacionalne električne energije. Iz točke 349 obrazložitve izpodbijanega sklepa je razvidno, da je bila Komisija zaskrbljena zaradi

možnosti, da pravna ločitev družbe Paks II in skupine MVM ne bo zadostovala ali da se ne bo ohranila brez dodatnih jamstev v zvezi s tem. Vendar je Komisija presodila, da nekatere informacije ponujajo odgovor na njeno zaskrbljenost, in sicer, prvič, da je cilj ukrepa Madžarske postopoma nadomestiti obstoječe jedrske zmogljivosti jedrske elektrarne Paks med letoma 2025 in 2037, drugič, da je Madžarska trdila, da sta skupina MVM in družba Paks II neodvisni in nepovezani, in tretjič, da bodo po navedbah Madžarske družba Paks II, njeni pravni nasledniki in njena povezana podjetja popolnoma ločena na pravni in strukturni ravni, da bo njihovo vodenje, upravljanje in obratovanje neodvisno in brez povezave s skupino MVM ter vsemi njenimi podjetji, pravnimi nasledniki in povezanimi podjetji ter drugimi podjetji s področja proizvodnje, veleprodaje ali maloprodaje energije, ki so pod državnim nadzorom (točke obrazložitve od 350 do 354 izpodbijanega sklepa).

Moč jedrske elektrarne Paks na madžarskem trgu in notranjem trgu Unije

- 134 Republika Avstrija trdi, da je z zadevno pomočjo nastal prevladujoč položaj na trgu.
- 135 Na prvem mestu, Republika Avstrija trdi, da ima jedrska elektrarna Paks že s starimi reaktorji tržni delež na Madžarskem, večji od 50 %, kar pripelje do neizpodbojne domneve o obstoju prevladujočega položaja. Ta trditev pa izhaja iz napake glede dejstev.
- 136 V skladu s točko 43 obrazložitve izpodbijanega sklepa ima „[k]ot proizvajalec [...] [skupina] MVM Group, ki je v državni lasti, pomembno tržno prisotnost zaradi svojega glavnega proizvodnega sredstva, tj. jedrske elektrarne Paks NPP, ki je leta 2015 zagotavljala 52,67 % domače proizvodnje električne energije“. Ta ugotovitev pa se tako kot točki 18 in 347 obrazložitve izpodbijanega sklepa nanaša na delež jedrske elektrarne Paks v energiji, proizvedeni na Madžarskem. Navedeni odstotki pa ne kažejo tržnega deleža jedrske elektrarne Paks na madžarskem trgu z električno energijo. Nasprotno, tržni delež izhaja iz slike 1, prav tako prikazane v točki 43 obrazložitve izpodbijanega sklepa, ki se nanaša na „skupno porabo električne energije na Madžarskem leta 2015“ in v skladu s katero znaša tržni delež jedrske elektrarne Paks 36,19 %. Ker je Madžarska neto uvoznica električne energije, pri čemer uvoz obsega približno 30 % porabe električne energije, kot je Komisija pojasnila v točki 47 obrazložitve izpodbijanega sklepa, se tržni delež jedrske elektrarne Paks samodejno zmanjša z navedenim uvozom, ki zajema znaten del domače porabe na Madžarskem.
- 137 Komisija torej upravičeno poudarja, da se je v točki 358 obrazložitve izpodbijanega sklepa oprla na dejstvo, da je električna energija, ki jo proizvaja jedrska elektrarna Paks, pokrivala 36 % celotne porabe električne energije na Madžarskem. Poleg tega je Komisija v točki 358 obrazložitve izpodbijanega sklepa menila, prvič, da je električna energija, ki jo je takrat proizvedla jedrska elektrarna Paks, zagotavljala 36 % celotne porabe električne energije na Madžarskem, drugič, da se bo ta delež zmanjšal ob pričakovani rasti povpraševanja, in tretjič, da bi morala biti proizvodnja novih reaktorjev jedrske elektrarne Paks podobna, ko bodo stari reaktorji postopoma nehali delovati.
- 138 Dodati je treba, da tržni deleži sami po sebi ne določajo prevladujočega položaja, kot pravilno poudarja Madžarska, ampak so le izhodišče za analizo trga, pri kateri je treba upoštevati vse druge upoštevne okoliščine, kot so ovire pri vstopu na trg in razvoju trga v daljšem obdobju (glej v tem smislu sodbo z dne 14. februarja 1978, *United Brands in United Brands* / *Continental/Komisija*, 27/76, EU:C:1978:22, točka 66) ali strukturo zadevnega trga. Madžarska v zvezi s tem pravilno opozarja, prvič, da je gradnja novih reaktorjev jedrske elektrarne Paks projekt, katerega namen je ohranitev zmogljivosti proizvodnje električne energije, ne pa širitve te

elektrarne, in ki ponuja rešitev v pričakovanju pomanjkanja, hkrati pa prispeva k stabilizaciji omrežja, in drugič, da so bili v členu 3 izpodbijanega sklepa dodani pogoji, zlasti glede uporabe dobička, komercialnih trgovinskih ureditev ter zagotavljanja pravne in strukturne ločitve družbe Paks II in skupine MVM, ki naj bi omejili protikonkurenčne učinke pomoči in za katere se je poleg tega Madžarska zavezala, da bo predložila letna poročila.

- 139 Komisija je namreč v izpodbijanem sklepu svojo presojo morebitnega izkrivljanja trga utemeljila na vseh teh elementih, ne da bi Republika Avstrija izpodbijala gospodarske študije o trenutnem stanju in napovedih razvoja na madžarskem trgu ter povezanih trgih, na katere se je oprla Komisija.
- 140 V zvezi s tem je treba zlasti spomniti, da v skladu z navedenimi študijami in kot je Komisija pojasnila v točkah 360 in 388 obrazložitve izpodbijanega sklepa, pomanjkanje energije na Madžarskem še vedno traja, tako da bo država po postopnem prenehanju delovanja štirih enot jedrske elektrarne Paks, ki trenutno delujejo, ostala neto uvoznik. Poleg tega je v skladu s točko 373 obrazložitve izpodbijane odločbe iz študije NERA razvidno, da tudi med hkratnim obratovanjem novih in starih reaktorjev jedrske elektrarne Paks od leta 2025 do leta 2037 nacionalne elektrarne same ne bodo izpolnile pričakovane, vse večje nacionalne konične obremenitve (glej tudi točko 389 obrazložitve izpodbijanega sklepa). Trditev Republike Avstrije, da bo med hkratnim obratovanjem starih in novih reaktorjev jedrske elektrarne Paks med letoma 2026 in 2032 prišlo do zaprtja madžarskega trga električne energije z oviranjem vstopa novih akterjev na trg, česar naj Komisija v izpodbijanem sklepu ne bi upoštevala, torej ni utemeljena.
- 141 Glede očitka v zvezi s konkurenti na madžarskem trgu ter na spojenih trgih Madžarske, Slovaške in Romunije je treba navesti, da so bili učinki na te trge analizirani v točki 357 in naslednjih ter v točki 366 in naslednjih obrazložitve izpodbijanega sklepa ter upoštevani pri ugotovitvi o izkrivljanju konkurence in splošnem uravnoveženju v točki 388 obrazložitve izpodbijanega sklepa. V zvezi s tem je treba opozoriti, da v nasprotju s trditvijo Republike Avstrije ni treba upoštevati kombiniranih tržnih deležev obeh podjetij, ker je bila neodvisnost družbe Paks II od skupine MVM dokazana in zagotovljena, kot je navedeno v točki 152 in naslednjih spodaj.
- 142 Ne glede na zgoraj navedeno kritika Republike Avstrije, da sedem let hkratne proizvodnje pomeni obdobje, v katerem bi bil konkurentom preprečen vstop na trg, tako da naj bi bil učinek izrinjenja neizogibno dolgoročen, ni utemeljena. V zvezi s tem je treba opozoriti, da je Komisija v točki 387 obrazložitve izpodbijanega sklepa in na podlagi študij, predstavljenih v njem, ugotovila, da je vsaka ovira za vstop drugih vrst proizvodnih zmogljivosti, zlasti v omejenem obdobju hkratnega obratovanja starih in novih reaktorjev v jedrski elektrarni Paks, omejena zaradi dejstva, da bo prihodnja vrzel v skupni inštalirani moči, ki jo je opredelil operater prenosnega sistema električne energije, omogočila prodor drugih tehnologij proizvodnje, omogočalo uporabo drugih virov, obnovljivih in virov, ki niso nizkoogljični, ne glede na to, ali bosta nova reaktorja zgrajena ali ne.
- 143 Nazadnje, glede morebitnega izrinjenja proizvajalcev energije iz novih in obnovljivih virov je treba upoštevati dejstvo, navedeno v pisanjih, ki ga Republika Avstrija ni izpodbijala, da je ta energija po naravi nestalna in lahko le težko prispeva k osnovni obremenitvi, ki jo je treba kriti (glej točko 181 obrazložitve izpodbijanega sklepa).
- 144 Na drugem mestu je treba zavrnilo trditev Republike Avstrije, da bi morala Komisija v okviru presoje morebitne koncentracije na trgu upoštevati študijo družbe Candole Partners, na katero se je oprla pri ugotavljanju prednosti zadevne pomoči in ki vsebuje ocene glede koncentracije trga.

Republika Avstrija iz te študije sklepa, da naložbe v jedrske elektrarne na splošno prispevajo k zmanjšanju državnih naložb v obnovljive vire energije in hkrati k bistvenemu povečanju koncentracije trga na celotnem trgu energije.

- 145 Prvič, opozoriti je treba, da lahko država članica svobodno določi sestavo svoje mešanice virov energije.
- 146 Poleg tega je v zvezi s tem iz točke 362 obrazložitve izpodbijanega sklepa razvidno, da nacionalna strategija Madžarske predvideva energijo iz obnovljivih virov v mešanici virov energije v skladu s svežnjem ukrepov Unije za podnebne spremembe in obnovljivo energijo do leta 2020, nacionalnimi cilji za obnovljive vire energije, določenimi v Direktivi 2009/28/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. aprila 2009 o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov, spremembi in poznejši razveljavitvi direktiv 2001/77/ES in 2003/30/ES (UL 2009, L 140, str. 16), in ključnimi cilji iz okvira podnebne in energetske politike do leta 2030. Poleg tega naj glede na navedene evropske in nacionalne cilje ter obveznosti v zvezi z obnovljivimi viri Madžarska ne bi bila izvzeta iz uporabe podpornih mehanizmov za zagotovitev obratovanja novih elektrarn, ki proizvajajo energijo iz obnovljivih virov. Komisija je tudi navedla, da del madžarske sheme za obnovljive vire energije deluje od januarja 2017, v zvezi z drugimi deli sheme, ki se nanašajo na večje proizvajalce iz obnovljivih virov, pa je bila ob sprejetju izpodbijanega sklepa potrebna njena odobritev z vidika pravil o državnih pomočeh.
- 147 Drugič, indici, ki merijo koncentracijo trga, ki jih je predložila Republika Avstrija, potrjujejo le to, kar je razvidno že iz ugotovitev Komisije v izpodbijanem sklepu: Herfindahl-Hirschmanov indeks (HHI) ima vrednosti, ki pomenijo „visoko koncentracijo na trgu“, in sicer danes 2594, leta 2030 6889 (obdobje prekrivanja) in leta 2040 2582. Ker Republika Avstrija ne pojasni, koliko bi podatki, ki izhajajo iz navedene študije, lahko vplivali na presojo obsega morebitnega izkrivljanja konkurence, je treba zavriniti trditev, da v tehtanje ni bila vključena študija, ki jo je izdelala družba Candole Partners.
- 148 Skratka, Komisija je v točki 372 obrazložitve izpodbijanega sklepa upravičeno menila, da je vpliv zadevne pomoči na trg sorazmeren glede na cilja zanesljivosti oskrbe in potrebe po temeljiti pripravi razgradnje enot jedrske elektrarne Paks. Republika Avstrija ni dokazala očitne napake Komisije pri presoji v zvezi s preučitvijo koncentracije na trgu, ki bi lahko bila posledica zadevne pomoči. Zato je treba ta očitek zavriniti.

Podaljšanje hkratnega obratovanja starih in novih reaktorjev jedrske elektrarne Paks

- 149 Po mnenju Republike Avstrije bi morala Komisija v izpodbijanem sklepu kot pogoj za odobritev pomoči določiti obveznost zaprtja starih reaktorjev jedrske elektrarne Paks. Brez takega pogoja bi lahko v teoriji stari in novi reaktorji še dolgo časa delovali hkrati, tako da naj ne bi bilo gotovo, da reaktorji od 1 do 4 jedrske elektrarne Paks ne bodo obratovali še po 2032, 2034, 2036 oziroma 2037, ker naj bi bilo podaljšanje življenjske dobe v številnih državah zaželeno oziroma se v njih že podaljšuje.
- 150 V obravnavani zadevi pa navedba pogoja v izreku izpodbijanega sklepa ni nujna zahteva za zagotovitev zanesljivosti navedenega dejstva. Iz točke 350 obrazložitve izpodbijanega sklepa je razvidno, prvič, da bi moralo biti obdobje prekrivanja omejeno na obdobje od leta 2026 do leta 2032, in drugič, da bi se umik vseh jedrskih zmogljivosti starih jedrskih reaktorjev v jedrski elektrarni Paks končal do leta 2037. Načrtovanje umika jedrskih zmogljivosti je zajeto tudi v opisu pomoči v oddelku 2 izpodbijanega sklepa, naslovljenem „Podroben opis ukrepa“,

v katerem je Komisija v točki 10 obrazložitve pojasnila, da se bo „[z] enotama 5 in 6 [...] predvidoma nadomestila izguba moči po umiku enot 1–4 (skupaj 2000 MW)“ in da je „Madžarska [...] sporočila, da bodo enote 1–4 delovale do konca leta 2032, 2034, 2036 oziroma 2037, pri čemer dodatno podaljšanje življenjske dobe ni predvideno“. Zato je v opisu pomoči ukrep opisan tako, da pomeni postopno zamenjavo jedrskih zmogljivosti starih reaktorjev jedrske elektrarne Paks. Odločitev Komisije, da pomoč razglasi za združljivo z notranjim trgom, pa se nanaša le na pomoč, kot je opisana v tem sklepu, tako da je z izpodbijanem sklepom pomoč odobrena le, če ostane v skladu s priglašnim ukrepom.

- 151 Poleg tega trditve Republike Avstrije, s katerimi izpodbija zanesljivost trditve Madžarske, da bi se morale predvideno obdobje, v katerem bodo štirje reaktorji, ki se trenutno uporabljajo, delovali hkrati z novima, omejiti na obdobje od leta 2026 do leta 2032 z umikom vseh njihovih jedrskih zmogljivosti do leta 2037, niso bile podprte z dokazi, s katerimi bi bilo mogoče dokazati, da je Komisija storila očitno napako pri presoji v zvezi z verjetnim obstojem prevladujočega položaja.

Neodvisnost podjetja, ki upravlja stare reaktorje jedrske elektrarne Paks, od podjetja, ki upravlja nova reaktorja iste jedrske elektrarne

- 152 V zvezi z drugim in tretjim dejavnikom, na katera se Komisija opira v točkah obrazložitve od 351 do 353 izpodbijanega sklepa, da bi odpravila svoje pomisleke glede krepitve vpliva na madžarski trg energije, in sicer neobstoj spojitve upravljavca starih reaktorjev jedrske elektrarne Paks, skupine MVM, na eni strani in družbe Paks II, ki upravlja nova reaktorja, na drugi strani, ali usklajevanje njunih dejavnosti, Republika Avstrija v bistvu trdi, da štiri značilnosti, na katere Komisija opre svojo ugotovitev o pravni in strukturalni ločenosti, v tem smislu ne zadostujejo. Te značilnosti so upravljanje različnih uprav (ministrstvo za nacionalni razvoj, ki upravlja družbo MVM, in kabinet predsednika vlade, ki upravlja družbo Paks II), to, da ni deljenega ali skupnega upravljanja v upravnem odboru vsake družbe, obstoj jamstev, ki zagotavljajo, da si podjetja ne izmenjujejo poslovno občutljivih in zaupnih informacij, ter to, da so pooblastila za odločanje vsakega podjetja ločena in med seboj neodvisna.
- 153 Na prvem mestu je treba zavrniti trditev Republike Avstrije, da je bila družba Paks II ob njeni ustanovitvi del skupine MVM. Iz točke 27 obrazložitve izpodbijanega sklepa je razvidno, da so bili deleži družbe Paks II, ki jih je prvotno imela skupina MVM, leta 2014 preneseni na madžarsko državo. Izpodbijani sklep pa je bil sprejet 6. marca 2017, tako da je bilo v času, ko je Komisija sprejela izpodbijani sklep, dejstvo, da so bili deleži družbe Paks II prvotno v lasti skupine MVM, brezpredmetno.
- 154 Na drugem mestu, trditev Republike Avstrije, s katero poskuša izpodbijati veljavnost drugega merila, navedenega v točki 352 obrazložitve izpodbijanega sklepa (glej točko 152 zgoraj), in sicer obstoj avtonomnega pooblastila za odločanje, ni prepričljiva. Republika Avstrija trdi, da naj kljub pravni in strukturalni ločenosti dveh proizvajalcev energije dejstvo, da je mogoče upravljanje obeh družb pripisati različnim ministrstvom, ne bi spremenilo dejstva, da ima navsezadnje madžarska država vse deleže obeh družb in da lahko upravlja ali usklajuje njuno ravnanje, še toliko bolj, ker gre za ministra iste vlade in zlasti ker ima v madžarski vladi „predsednik vlade“ posebno vlogo.
- 155 Vendar Madžarska upravičeno navaja, da Republika Avstrija ni predložila nobenega dokaza za utemeljitev trditve, v skladu s katero naj bi posebna vloga, ki naj bi jo imel madžarski predsednik vlade v madžarski vladi, omogočala nadzor in usmerjanje strategije družbe, ki upravlja stare reaktorje, in podjetja, ki upravlja nova reaktorja. Republika Avstrija prav tako ni predložila informacij o morebitnih pravicah za dajanje navodil. Zlasti ni mogoče domnevati, da je zgolj

dejstvo, da ima predsednik vlade na podlagi madžarske ustave pravico predlagati razrešitev ministrov, kot je Republika Avstrija trdila na obravnavi, zadosten indic za usklajeno upravljanje teh pravno ločenih družb.

- 156 Na tretjem mestu, Republika Avstrija izpodbija pristop Komisije, uporabljen v točki 353 obrazložitve izpodbijanega sklepa za določitev pravne in strukturne neodvisnosti družbe Paks II, njenih pravnih naslednikov in povezanih podjetij, od skupine MVM. V zvezi s tem se je Komisija oprla na točki 52 in 53 svojega Prečiščenega obvestila o pravni pristojnosti v okviru Uredbe št. 139/2004. Točka 52 tega obvestila obravnava koncentracije, ki vključujejo javna podjetja, in kot merilo za razlikovanje notranjega prestrukturiranja koncentracije uporablja dejstvo, da imajo podjetja „sposobnost neodvisnega odločanja“.
- 157 V zvezi s tem Republika Avstrija ne pojasnjuje razlogov, zakaj naj bi bil ta pristop napačen. Predlaga le uporabo drugačnega pristopa s sklicevanjem na zakonodajo o javnih naročilih.
- 158 V obravnavani zadevi pa ne gre za naročila med dvema subjektoma, ki pripadata isti pravni osebi. Meril, določenih za ta položaj, ki je opisan v členu 28(2) Direktive 2014/25, ni mogoče prenesti na vprašanje, ali je treba sešteti moč dveh subjektov na istem trgu, ki pripadata državi, vendar sta strukturno ločena. Cilj člena 28(2) Direktive 2014/25 namreč ni preprečiti nastanek ali krepitev prevladujočega položaja. Vprašanje, ali mora imeti v položaju „in house“, v katerem naj bi eden od subjektov opravljal storitve za drugega, ta možnost opravljati navedene storitve, ne da bi mu lahko konkurirala zunanja podjetja, namreč ni primerljivo z vprašanjem določitve morebitne koncentracije na trgu, na katerem delujeta ta subjekta. Namen navedenega pravila zakonodaje o javnih naročilih ni usklajevanje dejavnosti dveh subjektov na istem trgu, ampak se nanaša na položaj, v katerem je en subjekt oddal naročilo drugemu. Zato je za obravnavano zadevo brezpredmetno, da bi bilo treba, kot navaja Republika Avstrija, na podlagi sodne prakse Sodišča na področju zakonodaje o javnih naročilih, ki se nanaša na položaje, imenovane „in house“, skupino MVM na eni strani in družbo Paks II na drugi pripisati državi.
- 159 Tudi s sklicevanjem Republike Avstrije na sodbo v zvezi s konkurenčnim pravom se ne more podvomiti o pristopu Komisije. V sodbi z dne 10. januarja 2006, Cassa di Risparmio di Firenze in drugi (C-222/04, EU:C:2006:8, točki 112 in 113), Sodišče namreč ni ugotovilo, da se vsi subjekti, ki jih pravno ali dejansko nadzoruje isti subjekt, štejejo za eno samo podjetje, temveč je razsodilo, da se subjekt, ki ne opravlja nobene druge gospodarske dejavnosti razen nadzora drugega podjetja, opredeli kot podjetje. Vendar ta poseben položaj v zadevi, v kateri je bila izdana navedena sodba, nima nobene zveze z okoliščinami obravnavane zadeve.
- 160 Na četrtem mestu je treba navesti, da sta vzpostavitev in ohranitev strukturnih jamstev, ki zagotavljajo avtonomno odločanje skupine MVM in družbe Paks II, zagotovljeni s členom 3, peti odstavek, izpodbijanega sklepa, ki vsebuje ta pogoj: „Poleg tega se Madžarska zavezuje, da so Paks II, njene naslednice in povezana podjetja pravno in strukturno popolnoma ločene, da zanje velja sposobnost neodvisnega odločanja v smislu odstavkov 52 in 53 obvestila o pravni pristojnosti v zvezi z združitvami[...] ter da bo njihovo vodenje, upravljanje in obratovanje neodvisno od MVM Group, njenih podjetij, naslednic in povezanih podjetij ter drugih družb s področja proizvodnje, veleprodaje ali maloprodaje energije, ki so pod državnim nadzorom, ter nepovezano z njimi.“ Poleg tega člen 4 izpodbijanega sklepa določa, da „Madžarska Komisiji predloži letna poročila o izvajanju zavez iz člena 3“ in da se „[p]rvo poročilo [...] predloži en mesec po končnem datumu prvega poslovnega leta poslovanja Paks II“. Kot poudarjata Madžarska in Češka republika, je zaradi tega pogoja in točke 381 obrazložitve izpodbijanega sklepa po zagonu novih reaktorjev

jedrske elektrarne Paks položaj na trgu pod stalnim nadzorom Komisije. Madžarska upravičeno dodaja, da bi neupoštevanje teh pogojev povzročilo novo preiskavo Komisije o državnih pomočeh, kar bi ogrozilo trenutno naložbo Madžarske v projekt.

- 161 Iz navedenega izhaja, da Komisija pri ugotavljanju neodvisnosti družbe Paks II od skupine MVM ni storila nobene napake pri presoji in da ni indicev za utemeljitev pomislekov Republike Avstrije v zvezi z dejstvom, da lahko madžarska država usklajeno vpliva na obe podjetji in torej okrepi svoj prevladujoči položaj.
- 162 Zato je treba sedmi tožbeni razlog zavrni.

Osmi tožbeni razlog: likvidnostno tveganje madžarskega veleprodajnega trga z električno energijo

- 163 V osmem tožbenem razlogu Republika Avstrija trdi, da Komisija ni zadostno upoštevala likvidnostnega tveganja madžarskega veleprodajnega trga z električno energijo.
- 164 Republika Avstrija trdi, da je treba v okviru preučitve negativnih gospodarskih posledic pomoči preveriti učinke na trge, ki so nižje v verigi. Odobritev pomoči naj ne bi bila zakonita, ker naj bi tveganje zmanjšanja likvidnosti trga, ki ga je Komisija sama priznala v točki 377 obrazložitve izpodbijanega sklepa, trajalo in bi se celo povečalo. Več dejavnikov naj bi povečalo likvidnostno tveganje, zlasti hkratno obratovanje starih in novih reaktorjev jedrske elektrarne Paks v razmeroma dolgem obdobju in visoka koncentracija na madžarskem trgu z električno energijo. Po mnenju Republike Avstrije naj bi Komisija brez prave utemeljitve odpravila dvome o tem, da bi trg, na katerem država v veliki meri nadzoruje proizvodne zmogljivosti, lahko postal še manj likviden, saj bi redki akterji na trgu lahko omejili ponudbe za oskrbo. Ni dovolj ugotoviti, kot je to storila Komisija, da so izključene povezave med družbo Paks II in državnimi subjekti na maloprodajnem trgu, in spomniti na druge okvirne pogoje, ki so določeni v izpodbijanem sklepu in ki predvidevajo, da Madžarska jamči za prodajo na borzi električne energije in prodaje na dražbi. Dejansko naj bi povezave še vedno obstajale, saj sta tako družba Paks II kot tudi skupina MVM pod nadzorom države, ki bi – tudi v primeru vmesnega podjetja kot stoodstotnega lastnika – lahko sprejela vse potrebne odločitve, zlasti v zvezi s kadri. Prav tako naj bi bilo mogoče delitev pristojnosti med različnimi ministrstvi zlahka spremeniti na podlagi nacionalnega prava, v vladi pa naj bi obstajala minimalna komunikacija in usklajevanje. Kljub razlikovanju med podjetjema na pravni in strukturni ravni bi torej država lahko usklajeno vplivala na obe podjetji, tako da ne bi bilo mogoče izključiti prevladujočega položaja na trgu. Republika Avstrija glede jamstva prodaje na borzi električne energije in prodaj na dražbah navaja, da naj bi subvencionirana električna energija prispela na trg in naj bi neposredno vplivala na tržno ceno električne energije, ne glede na prodajno pot. Ker ni predvidena nobena minimalna količina električne energije, ki jo je treba obvezno prodati na tak način, bi si bilo povsem mogoče predstavljati poslovno strategijo skupine MVM in družbe Paks II, s katero bi se zmanjševala ponudba električne energije zaradi povečanja cen.
- 165 Komisija in Madžarska trdita, da je treba osmi tožbeni razlog zavrni.
- 166 Republika Avstrija svoj osmi tožbeni razlog, ki se nanaša na to, da Komisija ni dovolj upoštevala likvidnostnega tveganja madžarskega veleprodajnega trga z električno energijo, opira na dve skupini trditev.

- 167 Na prvem mestu je treba takoj zavrniti trditve Republike Avstrije, ki temeljijo na zatrjevanju prevladujočega položaja družbe Paks II.
- 168 V zvezi s tem je treba na eni strani napotiti na presojo v okviru preučitve sedmega tožbenega razloga v točki 131 in naslednjih zgoraj. Na drugi strani je treba poudariti, da pogoj iz člena 3, peti odstavek, izpodbijanega sklepa, naveden v točki 160 zgoraj, katerega namen je preprečiti nastanek prevladujočega položaja na energetske trgu med hkratnim delovanjem starih in novih reaktorjev, določa, da se jamstvo neodvisnosti upravljanja in obratovanja novih reaktorjev ter neobstoj kakršne koli povezave s skupino MVM izrecno nanaša na druga podjetja pod državnim nadzorom, ki se ukvarjajo z veleprodajo ali maloprodajo energije. Ugotovitve Komisije iz točke 379 obrazložitve izpodbijanega sklepa, da je izključitev povezav med družbo Paks II in državnimi subjekti na maloprodajnem trgu pripomogla k odpravi nekaterih njenih pomislekov, ni mogoče ovreči s trditvijo Republike Avstrije, da bi se lahko položaj zlahka spremenil na podlagi nacionalnega prava in da naj bi v vladi obstajal minimum komunikacije in usklajevanja. V zvezi s tem Madžarska namreč pravilno ugotavlja, da je Komisija pomoč razglasila za združljivo z notranjim trgom pod pogoji, ki vključujejo tudi zgoraj navedeno zavezo glede ločenosti obeh podjetij. Glede na obveznost predložitve letnega poročila, določeno v členu 4 izpodbijanega sklepa, Komisija še naprej nadzoruje upoštevanje navedenega pogoja.
- 169 Na drugem mestu, v zvezi z distribucijo proizvedene energije je treba navesti, da je Komisija v izpodbijanem sklepu, zlasti v njegovem oddelku 2.6, izrazila pomislek glede trenutnih struktur veleprodaje energije – proizvedene v jedrski elektrarni Paks – skupine MVM. V točki 377 obrazložitve izpodbijanega sklepa je navedla, da so bile najpogostejše transakcije v madžarskem sektorju veleprodaje električne energije sklenjene na podlagi dvostranskih pogodb o nakupu električne energije in da madžarska borza za trgovanje z električno energijo še ni sprožila ustrezne ravni likvidnosti. Poudarila je, da bi lahko javna naročila postala manj likvidna, ker bi lahko zadevni akterji omejili število ponudb za oskrbo, ki so na voljo na trgu. Komisija je v točki 378 obrazložitve izpodbijanega sklepa prav tako menila, da glede na način prodaje električne energije, proizvedene z novima reaktorjema, na trgu obstaja možnost velikega vpliva na likvidnost, pri čemer bi se lahko stroški konkurentov na podrejenem trgu zvišali zaradi omejitve njihovega konkurenčnega dostopa do pomembne surovine (izključitev pri surovinah) in da bi se to lahko zgodilo, če bi se električna energija, proizvedena v družbi Paks II, prodajala predvsem na podlagi dolgoročnih pogodb in samo določenim dobaviteljem, s čimer bi se tržna moč družbe Paks II na trgu proizvodnje premaknila na maloprodajni trg.
- 170 Komisija je na podlagi analize tega položaja določila pogoje za omejitev likvidnostnega tveganja z zavezo Madžarske, da bo zagotovila upoštevanje nekaterih pravil pogajanj o proizvodnji družbe Paks II. Ta pravila so vsebovana v členu 3, tretji in četrti odstavek, izpodbijanega sklepa in določajo:
- „Madžarska zagotovi, da bo strategija Paks II za trgovanje s proizvedeno električno energijo temeljila na trgovanju pod običajnimi tržnimi pogoji, da bo usmerjena v optimizacijo dobička in da se bo izvajala v skladu s komercialnimi trgovinskimi ureditvami, sklenjenimi na podlagi ponudb, sprejetih prek pregledne platforme za trgovanje ali borze. Strategija za trgovanje s proizvedeno električno energijo Paks II (razen lastne porabe Paks II) vključuje naslednje:
- Stopnja 1: Paks II bo prodala vsaj 30 % skupne proizvedene električne energije na trgu za dan vnaprej, trgu znotraj dneva in terminski borzi Hungarian Power Exchange (HUPX). Druge podobne borze električne energije se lahko uporabijo v skladu z dogovorom ali soglasjem služb Komisije, ki se izda ali zavrne v dveh tednih po predložitvi zahteve, ki jo predložijo madžarski organi.

Stopnja 2: Paks II bo preostanek skupne proizvedene električne energije prodala pod objektivnimi, preglednimi in nediskriminatornimi pogoji prek dražb. Pogoje za take dražbe določi madžarski energetska regulator, podobno kot v skladu z zahtevami za dražbe, ki veljajo za MVM Partner [Sklep št. 741/2011 madžarskega regulatorja]. Madžarski energetska regulator bo tudi nadzoroval izvedbo teh dražb.

Madžarska zagotovi, da je za upravljanje platforme za dražbe za stopnjo 2 pristojna Paks II in da so ponudbe enako razpoložljive vsem licenciranim ali registriranim trgovcem pod enakimi tržnimi pogoji. Klirinški sistem za ponudbe je preverljiv in pregleden. Končna uporaba kupljene električne energije ne bo omejena.“

- 171 Kot je razvidno iz člena 4 izpodbijanega sklepa, se je Madžarska prav tako zavezala, da bo Komisiji predložila letna poročila o spoštovanju zavez iz člena 3 izpodbijanega sklepa, tako da njihovo izvajanje ostaja pod nenehnim nadzorom Komisije.
- 172 Komisija je v točkah 383 in 384 obrazložitve izpodbijanega sklepa pravilno ugotovila, da je bilo tako storjeno, da bi bila električna energija, ki jo proizvedeta nova reaktorja, pregledno na voljo vsem subjektom na veleprodajnem trgu, da torej ni tveganja monopola nad električno energijo, proizvedeno v družbi Paks II, na podlagi dolgoročnih pogodb, saj tovrstne pogodbe pomenijo tveganje za likvidnost trga. Zato se izkaže, da je Komisija pravilno ugotovila, da so tveganja, ki bi lahko nastala za likvidnost trga, majhna.
- 173 Republika Avstrija ne pojasnjuje, zakaj naj pogoji, ki jih je določila Komisija, ne bi zadostovali za odpravo težav, ki jih je odkrila pri dodelitvi pomoči, ki pripelje do tega, da proizvodnjo starih reaktorjev nadomesti proizvodnja novih reaktorjev. Likvidnost bo namreč povečana in nič ne kaže na to, da bi položaj, ki izhaja iz pogojev pomoči iz člena 3 izpodbijanega sklepa, povzročil nesorazmerno izkrivljanje konkurence na trgu.
- 174 Očitek Republike Avstrije, da bi nedoločitev minimalne količine električne energije, ki jo je treba obvezno prodati, lahko omogočila poslovno strategijo skupine MVM in družbe Paks II, s katero bi se zmanjšala ponudba električne energije, da bi se cene zvišale tudi v okviru prodaje na borzi električne energije ali v okviru prodaj na dražbah, ni prepričljiva. Komisija namreč upravičeno opozarja, da naj bi jedrski elektrarni proizvajali tako imenovano osnovno zmogljivost, tako da moči reaktorjev ne bosta mogli samovoljno zmanjšati le za omejitev ponudbe električne energije, saj ponovni zagon jedrskih elektrarn prinaša visoke stroške in pomeni veliko delovno obremenitev.
- 175 Zato Komisija ni storila očitne napake pri presoji s tem, da je menila, da je dodelitev državne pomoči družbi Paks II za to, da se stari reaktorji jedrske elektrarne Paks nadomestijo z novima reaktorjema, v skladu s členom 107(3)(c) PDEU glede vidika likvidnosti veleprodajnega trga z električno energijo.
- 176 Osmi tožbeni razlog zato ni utemeljen in ga je treba zavriniti.

Deveti tožbeni razlog: nezadostna določitev državne pomoči

- 177 Republika Avstrija z devetim tožbenim razlogom trdi, da Komisija ni jasno določila elementa pomoči. Natančneje, stroški financiranja dolga in stroški obdelave odpadkov naj ne bi bili omenjeni.

[...]

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (tretji senat)

razsodilo:

- 1. Tožba se zavrne.**
- 2. Republika Avstrija nosi svoje stroške in stroške, ki jih je priglasila Evropska komisija.**
- 3. Češka republika, Francoska republika, Veliko vojvodstvo Luksemburg, Madžarska, Republika Poljska, Slovaška republika in Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska nosijo svoje stroške.**

Van der Woude

De Baere

Steinfatt

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourggu, 30. novembra 2022.

Podpisi