Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

11. rujna 2025.*

„Žalba – Državne potpore – Članak 107. stavak 3. točka (c) i članak 108. UFEU-a – Potpora koja je planirana za izgradnju dvaju novih nuklearnih reaktora na lokaciji Paks (Mađarska) – Izravna dodjela ugovora o izgradnji – Direktiva 2014/25/EU – Odluka kojom se potpora proglašava spojivom s unutarnjim tržištem pod uvjetom ispunjavanja određenih obveza – Usklađenost potpore s pravom Unije koje nije pravo o državnim potporama – Predmet potpore – Neodvojivo povezani aspekti potpore – Usporedno odvijanje postupka zbog povrede obveze – Obveza obrazlaganja”

U predmetu C-59/23 P,

povodom žalbe na temelju članka 56. Statuta Suda Europske unije, podnesene 6. veljače 2023.,

Republika Austrija, koju zastupaju A. Posch, M. Fruhmann, M. Klamert i F. Koppensteiner, u svojstvu agenata, uz asistenciju H. Kristoferitscha, *Rechtsanwalta*,

žalitelj,

a druge stranke u postupku su:

Europska komisija, koju zastupaju P. Němečková i L. Wildpanner, u svojstvu agenata,

tuženik u prvostupanjskom postupku,

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

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

Francuska Republika, koju su zastupali R. Bénard, T. Lechevallier, T. Stéhelin, a zatim T. Lechevallier i T. Stéhelin, u svojstvu agenata,

Mađarska, koju zastupa M. Z. Fehér, u svojstvu agenta, uz asistenciju B. Karsaija, Z. Zs. Lehoczki i P. Nagyja, *ügyvédek*,

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

Slovačka Republika,

* Jezik postupka: njemački

Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske,

intervenijenti u prvostupanjskom postupku,

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: K. Lenaerts, predsjednik, T. von Danwitz, potpredsjednik, F. Biltgen, I. Jarukaitis, M. L. Arastey Sahún, S. Rodin, N. Jääskinen, D. Gratsias (izvjestitelj) i M. Gavalec, predsjednici vijeća, A. Arabadjiev, I. Ziemele, J. Passer, O. Spineanu-Matei, M. Condinanzi i R. Frendo, suci,

nezavisna odvjetnica: L. Medina,

tajnik: I. Illéssy, administrator,

uzimajući u obzir pisani dio postupka i nakon rasprave održane 12. studenoga 2024.,

saslušavši mišljenje nezavisne odvjetnice na raspravi održanoj 27. veljače 2025.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Svojom žalbom Republika Austrija zahtijeva ukidanje presude Općeg suda Europske unije od 30. studenoga 2022., Austrija/Komisija (T-101/18, u daljnjem tekstu: pobijana presuda, EU:T:2022:728), kojom je taj sud odbio njezinu tužbu za poništenje Odluke Komisije (EU) 2017/2112 od 6. ožujka 2017. o mjeri/programu potpore/državnoj potpori SA.38454 – 2015/C (ex 2015/N) koju Mađarska planira provesti za potporu izgradnji dvaju novih nuklearnih reaktora u nuklearnoj elektrani Paks II (SL 2017., L 317, str. 45., u daljnjem tekstu: sporna odluka).

I. Pravni okvir

A. Direktiva 2004/17/EZ

2 Člankom 40. Direktive 2004/17/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 31. ožujka 2004. o usklađivanju postupaka nabave subjekata koji djeluju u sektoru vodnog gospodarstva, energetskom i prometnom sektoru te sektoru poštanskih usluga (SL 2004., L 134, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 1., str. 43.), naslovljenim „Korištenje otvorenih, ograničenih i pregovaračkih postupaka”, u stavku 3. određivalo se:

„Naručitelji mogu koristiti postupak bez prethodnog poziva na nadmetanje u sljedećim slučajevima:

[…]

(c) ako, iz tehničkih ili umjetničkih razloga, ili razloga koji su u vezi sa zaštitom isključivih prava, ugovor može izvršiti samo određeni gospodarski subjekt;

[…]”

B. Direktiva 2014/25/EU

3 Člankom 50. Direktive 2014/25/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o nabavi subjekata koji djeluju u sektoru vodnog gospodarstva, energetskom i prometnom sektoru te sektoru poštanskih usluga i stavljanju izvan snage Direktive 2004/17/EZ (SL 2014., L 94, str. 243. i ispravak SL 2023./90064, L), naslovljenim „Korištenje pregovaračkog postupka bez prethodnog poziva na nadmetanje”, predviđa se:

„Naručitelji mogu koristiti [pregovarački] postupak bez prethodnog poziva na nadmetanje u sljedećim slučajevima:

[…]

(c) ako radove, robu ili usluge može isporučiti samo određeni gospodarski subjekt iz bilo kojeg od sljedećih razloga:
   i. cilj nabave jest stvaranje ili stjecanje jedinstvenog umjetničkog djela ili umjetničke izvedbe;
   ii. iz tehničkih razloga nema tržišnog natjecanja;
   iii. zbog zaštite ekskluzivnih prava, uključujući prava intelektualnog vlasništva.

Izuzeća utvrđena u točkama ii. i iii. primjenjuju se samo ako ne postoji razumna alternativa ili zamjena, a nepostojanje nadmetanja nije rezultat umjetnog sužavanja parametara nabave;

[…]”

4 Člankom 106. te direktive, naslovljenim „Prenošenje i prijelazne odredbe”, u stavku 1. propisuje se:

„Države članice donose zakone i druge propise potrebne za usklađivanje s ovom Direktivom do 18. travnja 2016. […]”

5 Člankom 107. navedene direktive, naslovljenim „Stavljanje izvan snage”, u prvom stavku propisuje se:

„Direktiva 2004/17/EZ stavlja se izvan snage s učinkom od 18. travnja 2016.”

II. Okolnosti spora

6 Okolnosti spora navedene su u točkama 2. do 9. pobijane presude. Za potrebe ovog postupka one se mogu sažeti na sljedeći način.

7 Mađarska je 22. svibnja 2015., pod brojem dokumenta C(2017) 1486, prijavila Europskoj komisiji mjeru kojom se osigurava financijski doprinos za izgradnju dvaju novih nuklearnih reaktora na lokaciji nuklearne elektrane Paks (Mađarska), nazvanih „Paks II”, odnosno jedinica 5 i 6 te elektrane (u daljnjem tekstu: dva nova nuklearna reaktora), uz četiri nuklearna reaktora koja su već bila u pogonu na toj lokaciji. Korisnik prijavljene mjere bilo je društvo MVM Paks II Nuclear Power Plant Development Private Company Limited by Shares (u daljnjem tekstu: društvo Paks II), u kojem je mađarska država imala 100 % udjela i koje je trebalo postati vlasnik i operator dvaju novih nuklearnih reaktora.

8 U skladu s međuvladinim sporazumom o suradnji u području mirnodopske uporabe nuklearne energije koji su 14. siječnja 2014. sklopile Ruska Federacija i Mađarska (u daljnjem tekstu: međuvladin sporazum), te dvije države su se obvezale surađivati, u okviru nuklearnog programa, na održavanju i daljnjem razvoju nuklearne elektrane Paks. Na temelju tog sporazuma Ruska Federacija i Mađarska trebale su imenovati svaka jednu iskusnu javnu organizaciju koja je pod kontrolom države koja bi bila financijski i tehnički odgovorna za izvršavanje svojih obveza u svojstvu ugovaratelja ili vlasnika u pogledu, među ostalim, projektiranja, izgradnje i stavljanja u pogon dvaju novih nuklearnih reaktora. Ruska Federacija angažirala je za izgradnju tih dvaju novih nuklearnih reaktora društvo kapitala Nizhny Novgorod Engineering Company Atomenergoproekt (u daljnjem tekstu: društvo JSC NIAEP), a Mađarska je njihovim vlasnikom i operatorom imenovala društvo Paks II. U tu su svrhu 9. prosinca 2014. društvo JSC NIAEP i društvo Paks II potpisali sporazum koji se odnosi na ugovor o projektiranju, nabavi i izgradnji navedenih reaktora.

9 U međuvladinu sporazumu Ruska Federacija se obvezala osigurati Mađarskoj državni kredit za financiranje izgradnje dvaju novih nuklearnih reaktora. Taj je kredit bio uređen međuvladinim sporazumom o financiranju od 28. ožujka 2014. i njime se omogućavalo otvaranje obnovljive kreditne linije u iznosu od 10 milijardi eura namijenjene isključivo za projektiranje, izgradnju i stavljanje u pogon tih dvaju novih reaktora. Mađarska se za financiranje ulaganja u navedene reaktore obvezala osigurati dodatni iznos od 2,5 milijardi eura iz vlastitog proračuna. Sredstva potrebna za plaćanje kupovne cijene tih reaktora nije trebala uplatiti na račune društva Paks II. Najveći dio tih sredstava trebala je držati ruska banka za razvoj i vanjske gospodarske poslove, Vnesheconombank. Po dovršetku svake faze društvo Paks II trebalo je podnijeti toj banci zahtjev za plaćanje 80 % dospjelog iznosa izravno društvu JSC NIAEP. Isto je tako mađarskoj Agenciji za upravljanje državnim dugom trebalo podnijeti zahtjev za plaćanje preostalih 20 %.

10 Komisija je u spornoj odluci, donesenoj nakon provođenja službenog istražnog postupka na temelju članka 108. stavka 2. UFEU-a, utvrdila da prijavljena mjera čini državnu potporu u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a koja je, podložno uvjetima iz članka 3. te odluke, spojiva s unutarnjim tržištem u skladu s člankom 107. stavkom 3. točkom (c) UFEU-a. Što se tiče izravne dodjele izgradnje dvaju novih nuklearnih reaktora društvu JSC NIAEP, Komisija je smatrala da ona ne može dovesti do dodatnog narušavanja tržišnog natjecanja i trgovine na mjerodavnom tržištu, odnosno tržištu električne energije, i da stoga, s obzirom na primjenjivu sudsku praksu, nije bila dužna provjeravati je li ta dodjela u skladu s propisima Unije u području javne nabave. Komisija je u spornoj odluci navela da je u tom pogledu u svakom slučaju proveden zaseban postupak na temelju članka 258. UFEU-a, u okviru kojeg je razmotreno je li Mađarska poštovala propise Unije u području javne nabave, pri čemu to razmatranje nije dovelo do utvrđenja da je ta država članica povrijedila te propise.

III. Postupak pred Općim sudom i pobijana presuda

11 Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 21. veljače 2018. Republika Austrija pokrenula je postupak za poništenje sporne odluke.

12 Dana 19. srpnja 2018. odobrena je intervencija u postupak pred Općim sudom Velikog Vojvodstva Luksemburga, u potporu zahtjevu Republike Austrije, te Češke Republike, Francuske Republike, Mađarske, Republike Poljske, Slovačke Republike i Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske, u potporu Komisijinu zahtjevu.

13 Općі je sud u pobijanoj presudi razmotrio i odbio sve tužbene razloge koje je istaknula Republika Austrija osim drugog i trećeg tužbenog razloga, od kojih je ta država članica odustala na raspravi, te je stoga odbio tužbu.

IV. Zahtjevi stranaka u žalbenom postupku

14 Republika Austrija zahtijeva od Suda da:

– ukine pobijanu presudu u cijelosti;

– u cijelosti prihvati tužbu podnesenu Općem sudu za poništenje sporne odluke i

– naloži Komisiji snošenje troškova.

15 Veliko Vojvodstvo Luksemburg od Suda zahtijeva da:

– ukine pobijanu presudu;

– u cijelosti prihvati zahtjev za poništenje sporne odluke podnesen u prvostupanjskom postupku i

– naloži Komisiji snošenje troškova.

16 Komisija zahtijeva od Suda da:

– odbije žalbu i

– naloži Republici Austriji snošenje troškova.

17 Češka Republika od Suda zahtijeva da:

– odbije žalbu i

– naloži Republici Austriji snošenje troškova.

18 Francuska Republika, Mađarska i, u bitnome, Republika Poljska od Suda zahtijevaju da odbije žalbu.

V. Zahtjev za ponovno otvaranje usmenog dijela postupka

19 Aktom podnesenim tajništvu Suda 13. ožujka 2025. Mađarska je zatražila ponovno otvaranje usmenog dijela postupka u skladu s člankom 83. Poslovnika Suda. U prilog svojem zahtjevu u biti ističe da se ne slaže s određenim ocjenama iz mišljenja nezavisne odvjetnice. Konkretno, Mađarska osporava ocjene koje se odnose na doseg Komisijine obveze da, u okviru postupka poput onog u kojem je donesena sporna odluka, razmotri je li mjera potpore u skladu s odredbama prava Unije različitima od onih u području državnih potpora, osobito kada je Komisija već provela takvo razmatranje u okviru postupka zbog povrede obveze protiv države članice o kojoj je riječ.

20 U tom pogledu valja podsjetiti na to da, s jedne strane, Statut Suda Europske unije i Poslovnik ne predviđaju mogućnost da stranke podnose očitovanja na mišljenje nezavisnog odvjetnika (presuda od 25. siječnja 2022., Komisija/European Food i dr., C-638/19 P, EU:C:2022:50, t. 55. i navedena sudska praksa).

21 S druge strane, na temelju članka 252. drugog stavka UFEU-a, nezavisni odvjetnik, djelujući posve nepristrano i neovisno, javno iznosi obrazložene prijedloge odluka u predmetima u kojima se u skladu sa Statutom Suda Europske unije zahtijeva njegovo sudjelovanje. Sud nije vezan ni mišljenjem nezavisnog odvjetnika ni obrazloženjem koje je dovelo do tog mišljenja. Stoga neslaganje jedne od stranaka s mišljenjem nezavisnog odvjetnika, bez obzira na pitanja koja je ondje razmatrao, ne može samo za sebe biti opravdan razlog za ponovno otvaranje usmenog dijela postupka (presuda od 25. siječnja 2022., Komisija/European Food i dr., C-638/19 P, EU:C:2022:50, t. 56. i navedena sudska praksa).

22 Točno je da Sud može u svakom trenutku, nakon što sasluša nezavisnog odvjetnika, odrediti ponovno otvaranje usmenog dijela postupka, u skladu s člankom 83. Poslovnika, osobito ako smatra da stvar nije dovoljno razjašnjena ili ako stranka iznese, po zatvaranju tog dijela postupka, novu činjenicu koja je takve prirode da ima odlučujući utjecaj na odluku Suda.

23 Međutim, u ovom predmetu, nakon što je saslušao nezavisnu odvjetnicu, Sud smatra da po završetku pisanog dijela postupka i rasprave koja je pred njim održana raspolaže svim elementima potrebnima za odlučivanje. Ističe da, u svakom slučaju, zahtjev za ponovno otvaranje usmenog dijela postupka koji je podnijela Mađarska, koji se u bitnome usredotočuje na pravna pitanja o kojima se već raspravljalo u okviru pisanog dijela postupka i na raspravi, ne otkriva nikakvu novu činjenicu koja bi mogla utjecati na odluku koju treba donijeti u navedenom predmetu.

24 U tim okolnostima nema potrebe za ponovnim otvaranjem usmenog dijela postupka.

VI. O žalbi

25 U prilog svojoj žalbi Republika Austrija ističe četiri žalbena razloga, od kojih se prvi temelji na pogrešci koja se tiče prava koju je Opći sud navodno počinio time što je zaključio da činjenica da nije proveden postupak javne nabave za izgradnju dvaju novih nuklearnih reaktora ne čini spornu odluku nezakonitom, drugi na pogrešci koja se tiče prava u pogledu nadzora proporcionalnosti mjere potpore o kojoj je riječ, treći na pogrešci koja se tiče prava koju je Opći sud navodno počinio u pogledu pitanja postojanja neproporcionalnog narušavanja tržišnog natjecanja te pitanja jačanja i/ili stvaranja vladajućeg položaja na tržištu i četvrti na pogrešci koja se tiče prava u pogledu utvrđivanja sastavnih elemenata potpore o kojoj je riječ.

A. Prvi žalbeni razlog

26 U prvom žalbenom razlogu upućuje se na točke 27. do 50. i 196. do 203. pobijane presude.

27 Kao prvo, taj je žalbeni razlog usmjeren protiv toga što je Opći sud odbio prvi tužbeni razlog, kojim je Republika Austrija tvrdila da je sporna odluka nezakonita zbog toga što je izgradnja dvaju novih nuklearnih reaktora, koja je, prema njezinu mišljenju, „neodvojivo povezani aspekt” predmeta potpore o kojoj je riječ, povjerena društvu JSC NIAEP a da pritom nije proveden postupak javne nabave, čime su povrijeđeni propisi Unije u području javne nabave.

28 U tom pogledu valja istaknuti da je Opći sud u točkama 25. do 50. pobijane presude u biti utvrdio, s jedne strane, da je Komisija u uvodnim izjavama 279. do 287. sporne odluke svoje rasuđivanje pravilno utemeljila primarno na načelu prema kojem je dužna osigurati dosljednu primjenu odredaba kojima se uređuju državne potpore i odredaba kojima se uređuju druga područja prava Unije isključivo kada se radi o aspektima potpore o kojoj je riječ koji su u tolikoj mjeri neodvojivo povezani s njezinim predmetom da bi ih bilo nemoguće odvojeno ocijeniti. Prilikom upućivanja na presudu od 22. rujna 2020., Austrija/Komisija (C-594/18 P, EU:C:2020:742), na koju se pozvala Republika Austrija, Opći sud najprije je utvrdio da pred njim nije istaknuta nikakva povreda odredbi prava Unije zbog gospodarske djelatnosti koja se promiče predmetnom potporom, odnosno djelatnosti proizvodnje nuklearne energije. Nadalje, prema mišljenju Općeg suda, nikakvi se zaključci ne mogu izvesti iz činjenice da Sud u toj presudi nije razmatrao postojanje neodvojive povezanosti između aspekata predmetne potpore i same te potpore, s obzirom na to da je, u predmetu u kojem je donesena navedena presuda, povreda načelâ prava Unije na koju se pozivalo proizlazila iz samog predmeta navedene potpore, a to je bila izgradnja elektrane za proizvodnju električne energije iz nuklearnih izvora. Naposljetku, prema mišljenju Općeg suda, iz te presude ne proizlazi da je Sud namjeravao proširiti Komisijin opseg nadzora u tom području jer bi se uvođenje obveze nadzora neovisno o postojanju takve neodvojive povezanosti protivilo, s jedne strane, postupovnim pravilima i postupovnim jamstvima svojstvenima različitim postupcima specifičnima za druga područja prava Unije i, s druge strane, načelu autonomije upravnih postupaka i pravnih sredstava. S obzirom na ta razmatranja, Opći sud je u točki 34. pobijane presude naveo da Komisija nije počinila pogrešku koja se tiče prava kada je ocijenila da svoj nadzor u okviru postupka provedenog na temelju članka 108. UFEU-a treba ograničiti na samu mjeru potpore o kojoj je riječ i na aspekte koji su s njome neodvojivo povezani.

29 S druge strane, Opći sud je u točki 35. pobijane presude utvrdio da je Republika Austrija pogrešno tvrdila da je izravna dodjela izgradnje dvaju novih nuklearnih reaktora društvu JSC NIAEP „aspekt neodvojivo povezan” s predmetom potpore o kojoj je riječ jer je provođenje postupka nadmetanja moglo dovesti do sasvim drukčije potpore, osobito u pogledu njezina iznosa i strukture. U tom pogledu, nakon što je pojasnio da predmetnu potporu čini stavljanje na raspolaganje dvaju novih nuklearnih reaktora društvu Paks II bez naknade u svrhu upravljanja tim reaktorima, Opći sud je u točki 36. pobijane presude utvrdio da se pitanje je li ugovor o izgradnji tih dvaju novih reaktora trebao biti dodijeljen na temelju postupka javne nabave odnosi na izradu i nabavu dobra koje će biti stavljeno na raspolaganje bez naknade, dakle na ono što prethodi samoj mjeri potpore, tako da odluka o dodjeli ugovora o razvoju i izgradnji dvaju novih nuklearnih reaktora sama po sebi nije aspekt potpore.

30 U tom je pogledu Opći sud u točki 37. pobijane presude utvrdio da se provedbom postupka javne nabave i eventualnim odabirom drugog poduzetnika za izgradnju dvaju novih nuklearnih reaktora ne bi promijenio ni predmet potpore o kojem je riječ, odnosno stavljanje na raspolaganje dvaju novih reaktora bez naknade u svrhu njihova upravljanja, ni korisnik te potpore, odnosno društvo Paks II. Osim toga, povreda propisa Unije u području javne nabave mogla bi proizvesti učinke samo na tržištu radova izgradnje nuklearnih elektrana i ne bi, stoga, mogla imati posljedice na tržištu na koje se odnosi predmet mjere potpore o kojoj je riječ, odnosno na tržištu električne energije.

31 Kad je konkretno riječ o utjecaju neprovedbe postupka javne nabave na iznos te potpore, Opći sud je u točki 38. pobijane presude utvrdio da nije dokazano da bi drugi ponuditelji mogli isporučiti dva reaktora tehnologije o kojoj je riječ „po boljim uvjetima ili po nižoj cijeni”. Usto, čak i da je provedba takvog postupka javne nabave mogla utjecati na iznos potpore o kojoj je riječ, ta okolnost sama po sebi ne bi ni na koji način utjecala na prednost koju je ta potpora

podrazumijevala za njezina korisnika, s obzirom na to da bi ta prednost bila stavljanje na raspolaganje dvaju novih nuklearnih reaktora bez naknade u svrhu upravljanja tim reaktorima. Slijedom toga, prema mišljenju Općeg suda, povećanje ili smanjenje iznosa predmetne potpore ne bi utjecalo ni na samu potporu ni na njezin protutržišni učinak.

32 Kao drugo, prvi žalbeni razlog usmjeren je protiv toga što je Opći sud odbio prvi dio desetog tužbenog razloga, koji se temeljio na nedostatnosti obrazloženja sporne odluke u pogledu usklađenosti potpore s drugim odredbama prava Unije. Konkretno, Republika Austrija je pred Općim sudom tvrdila da Komisija nije na odgovarajući način iznijela razloge zbog kojih nije utvrdila povredu propisa Unije u području javne nabave zbog izravne dodjele ugovora o izgradnji dvaju novih nuklearnih reaktora, što je, prema njezinu mišljenju, aspekt neodvojivo povezan s predmetom potpore o kojoj je riječ. Opći sud je u tom pogledu u točkama 197. i 198. pobijane presude utvrdio da je Komisija u uvodnim izjavama 280. do 284. sporne odluke prije svega objasnila da, s obzirom na to da ne postoji neodvojiva povezanost između moguće povrede Direktive 2014/25 i predmeta potpore o kojoj je riječ, ta povreda ne može utjecati na spojivost te potpore s unutarnjim tržištem. Stoga Komisija, prema mišljenju Općeg suda, nije bila obvezna u spornoj odluci navesti razloge zbog kojih se može smatrati da su ispunjeni uvjeti predviđeni člankom 50. točkom (c) Direktive 2014/25.

33 Kao treće, kao što to proizlazi iz točaka 40. i 43. pobijane presude, Opći sud utvrdio je da je Komisija u uvodnoj izjavi 285. sporne odluke istaknula da je, u svakom slučaju, pitanje postupa li Mađarska u skladu s Direktivom 2014/25 ocijenila u zasebnom postupku, odnosno u postupku zbog povrede obveze s referentnim brojem NIF 2015/4231 – 32 (u daljnjem tekstu: postupak zbog povrede obveze iz 2015.), po provedbi kojeg je zaključila da se postupci iz te direktive, na temelju njezina članka 50. točke (c), ne primjenjuju na dodjelu radova izgradnje dvaju novih nuklearnih reaktora.

34 Razmatrajući u biti te podredne razloge sporne odluke, Opći sud je u točki 41. pobijane presude utvrdio da je Komisija pravilno smatrala da može uputiti na svoju ocjenu danu u okviru postupka zbog povrede obveze iz 2015. radi dosljednosti rezultata razmatranja usklađenosti potpore o kojoj je riječ s rezultatima tog postupka zbog povrede obveze. Kao što to proizlazi iz točke 42. pobijane presude, Komisija je, nakon detaljne analize, konkretnije smatrala da su se radovi izgradnje dvaju novih nuklearnih reaktora mogli izravno dodijeliti društvu JSC NIAEP bez prethodnog poziva na nadmetanje, s obzirom na to da iz tehničkih razloga nije bilo tržišnog natjecanja te je stoga bio relevantan članak 50. točka (c) podtočka ii. Direktive 2014/25. U tom pogledu, u skladu s točkama 43. do 46. pobijane presude, Komisija je Općem sudu, slijedom mjere upravljanja postupkom, podnijela dokumente iz kojih, prema njegovu mišljenju, valja zaključiti da se Mađarska obvezala da će, transparentno i uz poštovanje temeljnih načela jednakog postupanja i nediskriminacije, provesti postupke nadmetanja za većinu drugih dijelova projekta o kojem riječ. Kao što to osobito proizlazi iz točke 45. pobijane presude, prema Komisijinim izjavama na raspravi pred Općim sudom, ta obveza Mađarske odražava se u uvodnoj izjavi 372. sporne odluke, koju valja tumačiti zajedno s njezinom uvodnom izjavom 285.

35 Osim toga, u točki 47. pobijane presude Opći sud je utvrdio da se ne može prihvatiti da se, u okviru postupka koji se odnosi na spojivost potpore s unutarnjim tržištem, dovedu u pitanje sve prethodno donesene odluke u pogledu kojih se već proveo zaseban postupak, koji je uređen posebnim pravilima u smislu presude od 15. lipnja 1993., Matra/Komisija (C-225/91, EU:C:1993:239, t. 44.), koja se razlikuju od onih primjenjivih u području državnih potpora. Komisijino preispitivanje dodjele ugovora o izgradnji u okviru postupka u pogledu državne potpore, iako pritom ne raspolaže novim informacijama u odnosu na one kojima je raspolagala u

trenutku u kojem je odlučila zaključiti prethodno vođen postupak zbog povrede obveze, protivilo bi se načelu pravne sigurnosti. Prema Komisijinu mišljenju, to je u trenutku kada je donosila spornu odluku upravo bio slučaj u pogledu razmatranja poštuje li Mađarska propise Unije u području javne nabave u okviru dodjele ugovora o izgradnji dvaju novih nuklearnih reaktora na lokaciji Paks.

36 Što se tiče argumenta Republike Austrije prema kojem postupak zbog povrede obveze, s obzirom na to da se vodi prema načelu svrhovitosti, ne može prejudicirati ocjenu eventualne povrede propisa Unije u području javne nabave u okviru postupka u pogledu državne potpore, Opći sud je u točki 48. pobijane presude utvrdio da taj argument nije relevantan s obzirom na to da je Komisija doista pokrenula potonji postupak, u okviru kojeg je provela analizu tehničkih razloga na koje se Mađarska oslonila i nakon kojeg je došla do zaključka da su ispunjeni uvjeti iz članka 50. točke (c) Direktive 2014/25. Osim toga, u uvodnoj izjavi 285. sporne odluke ishod postupka zbog povrede obveze iz 2015. okvalificiran je kao „privremeni zaključak” samo zbog mogućnosti da se u bilo kojem trenutku na temelju novih informacija pokrene novi postupak iste prirode.

37 Prvi žalbeni razlog sastoji se od tri dijela, od kojih prva dva dijela valja razmotriti zajedno.

1. Prvi i drugi dio prvog žalbenog razloga

a) Argumentacija stranaka

38 U okviru prvog dijela prvog žalbenog razloga Republika Austrija, koju podupire Veliko Vojvodstvo Luksemburg, najprije u biti prigovara Općem sudu da je, osobito u točkama 27. i 201. pobijane presude, „umjetno” razlikovao izgradnju dvaju novih nuklearnih reaktora i njihovo stavljanje na raspolaganje društvu Paks II bez naknade, s obzirom na to da je kao predmet mjere potpore o kojoj je riječ odredio samo to stavljanje na raspolaganje. Konkretnije, Republika Austrija smatra da mjere koje su povezane s predmetom potpore o kojoj je riječ treba razmatrati zajedno. Stoga smatra da je „stroga razlika” koju je Opći sud napravio između stavljanja na raspolaganje dvaju novih nuklearnih reaktora bez naknade i sredstava koja je Mađarska namijenila za to pogrešna. Nadalje, upućujući osobito na točke 2., 65., 73. i 188. pobijane presude, Republika Austrija napominje, iako formalno u okviru drugog žalbenog razloga, ali u okviru argumentacije koja se u biti i dalje odnosi na prvi žalbeni razlog, da Opći sud nije pružio samo jedan, nego nekoliko opisa mjere potpore o kojoj je riječ u toj presudi.

39 Osim toga, smatra da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava time što je utvrdio da presudom od 22. rujna 2020., Austrija/Komisija (C-594/18 P, EU:C:2020:742) Sud nije namjeravao proširiti Komisijin opseg nadzora u okviru postupka kao što je postupak u pogledu potpore o kojem je riječ.

40 Komisija smatra da Opći sud nije počinio pogrešku koja se tiče prava u tom pogledu i ističe da Republika Austrija pogrešno miješa predmet potpore o kojoj je riječ i njezine aspekte. Pozivajući se osobito na presudu od 31. siječnja 2023., Komisija/Braesch i dr. (C-284/21 P, EU:C:2023:58), podsjeća na to da se aspekti potpore trebaju ocjenjivati u okviru postupka kao što je postupak u pogledu potpore o kojem je riječ samo kada su u tolikoj mjeri neodvojivo povezani s predmetom potpore o kojoj je riječ da ih nije moguće ocjenjivati odvojeno. Prema Komisijinu mišljenju, Opći sud pravilno je u ovom slučaju napravio razliku između, s jedne strane, potpore o kojoj je riječ i njezina predmeta te, s druge strane, aspekata te potpore te je u točki 36. pobijane presude pravilno utvrdio da postupak javne nabave koji se odnosi na ugovor o razvoju i izgradnji dvaju

nuklearnih reaktora prethodi samoj mjeri potpore, odnosno „stavljanju na raspolaganje dvaju novih nuklearnih reaktora društvu Paks II bez naknade u svrhu upravljanja tim reaktorima” i stoga sam po sebi nije aspekt predmetne potpore.

41 Osim toga smatra da je Opći sud pravilno utvrdio da se provedbom postupka javne nabave i eventualnim odabirom drugog poduzetnika za izgradnju dvaju novih nuklearnih reaktora ne bi promijenio ni predmet ni korisnik potpore o kojoj je riječ. Čak i pod pretpostavkom da je došlo do povrede propisa Unije u području javne nabave, što, prema Komisijinu mišljenju, nije slučaj, učinci tih povreda bili bi ograničeni na tržište radova izgradnje nuklearnih elektrana i ne bi imali posljedice na tržištu električne energije na koje se odnosi predmetna mjera potpore. Komisija isto tako tvrdi da je, pod pretpostavkom da je na iznos predmetne potpore mogla utjecati izravna dodjela ugovora o izgradnji dvaju novih nuklearnih reaktora, što također nije slučaj, u svakom slučaju pažljivo provela svoju ocjenu proporcionalnosti predmetne mjere, uzimajući u obzir sve relevantne elemente.

42 Drugim dijelom prvog žalbenog razloga Republika Austrija najprije u biti tvrdi da je, za razliku od onog što je Opći sud naveo, osobito u točkama 35. do 39. pobijane presude, dodjela ugovora o izgradnji dvaju novih nuklearnih reaktora izravno povezana s predmetnom mjerom potpore. U tom se pogledu poziva na cilj osiguranja poštenog i nenarušenog tržišnog natjecanja na unutarnjem tržištu, koji je zajednički pravu javne nabave i pravu državnih potpora. Nadalje, Republika Austrija napominje da su stavljanje na raspolaganje dvaju novih nuklearnih reaktora i kredit koji je Ruska Federacija odobrila Mađarskoj zapravo vrlo usko povezani, s obzirom na to da su ruska i mađarska tijela osmislila i provela, kao što to proizlazi iz međuvladinog sporazuma, predmetni postupak kao „cjelinu”.

43 I dalje u okviru prvog žalbenog razloga, pri čemu u tom pogledu upućuje na svoje argumente iznesene u okviru drugog žalbenog razloga, Republika Austrija usto naglašava da povreda pravila o javnoj nabavi utječe na samu potporu i konkretnije na proporcionalnost i iznos te potpore. Osim toga, objašnjava da je provedba postupka nadmetanja u skladu s odredbama prava javne nabave mogla dovesti do potpuno različite potpore, osobito u pogledu njezina iznosa i strukture, u smislu da bi ponuda koja je povoljnija za izgradnju dvaju novih nuklearnih reaktora izravno smanjila iznos predmetne potpore.

44 U tom pogledu Republika Austrija osporava točke 36. i 38. pobijane presude u dijelu u kojem je Opći sud u njima zaključio da povećanje ili smanjenje iznosa predmetne potpore ne bi dovelo ni do promjene same potpore ni do promjene njezina protutržišnog učinka. Da je povoljnija ponuda mogla biti podnesena i prihvaćena u okviru postupka nadmetanja, predmetna potpora mogla je biti drukčija u pogledu njezina iznosa i strukture. Stoga se, zbog neprovedbe postupka nadmetanja, ne može jamčiti da je predmetna potpora stvarno proporcionalna, to jest ograničena na najmanju moguću mjeru.

45 Komisija podsjeća na to da iz presude od 22. ožujka 1977., Iannelli & Volpi (74/76, EU:C:1977:51) proizlazi da su s predmetom potpore neodvojivo povezani samo aspekti koje ne bi bilo moguće odvojeno ocjenjivati. U ovom bi se slučaju pitanje usklađenosti potpore o kojoj je riječ s propisima Unije u području javne nabave moglo ocijeniti odvojeno i, štoviše, bilo je odvojeno ocijenjeno u okviru postupka zbog povrede obveze iz 2015.

46 Kada je riječ o argumentu koji Republika Austrija temelji na međuvladinom sporazumu (vidjeti točku 42. ove presude), Komisija zatim ističe da je taj argument prvi put istaknut u okviru žalbe i da je stoga nedopušten.

47 Osim toga, Komisija napominje da ni mogućnost da su iznos i struktura potpore o kojoj je riječ mogli biti različiti da je proveden postupak nadmetanja nije relevantan element s obzirom na to da nadzor proporcionalnosti predmetne potpore ne bi doveo do drukčijeg ishoda. Kao što to proizlazi iz točke 38. pobijane presude, s obzirom na to da se predmet te potpore sastoji od stavljanja na raspolaganje dvaju novih nuklearnih reaktora bez naknade, povećanje ili smanjenje njezina iznosa ne bi kao takvo dovelo do drugačije ocjene.

48 Na raspravi pred Sudom Komisija je navela da je ulaganje koje je bilo predmet mjere potpore o kojoj je riječ iznosilo 12,5 milijardi eura, od čega 10 milijardi eura čini kredit koji je odobrila Ruska Federacija na temelju međuvladinog sporazuma, a 2,5 milijardi eura vlasnički kapital Mađarske. Tvrdila je da gospodarski subjekt na tržištu ne bi ostvario dovoljnu dobit zahvaljujući takvom ulaganju, slijedom čega je zaključila da bez potpore Mađarske projekt o kojem je riječ ne bi bio proveden i da je, slijedom toga, ta država članica trebala uložiti iznos od 12,5 milijardi eura. U tom pogledu, Komisija je u odgovoru na pitanje Suda potvrdila da taj iznos odgovara troškovima izgradnje dvaju novih nuklearnih reaktora te određenim ulaganjima povezanima s upravljanjem tim reaktorima od strane društva Paks II.

49 Francuska Republika u biti tvrdi da Republika Austrija svojom argumentacijom o izravnoj dodjeli ugovora o izgradnji dvaju novih nuklearnih reaktora kao aspektu predmetne potpore koji je od nje neodvojiv zapravo želi osporiti ocjenu činjenica i dokaza koju je proveo Opći sud. Međutim, osim u slučaju iskrivljavanja, takva ocjena ne predstavlja pravno pitanje koje bi bilo predmet nadzora Suda u okviru žalbe.

b) Ocjena Suda

50 Prvim i drugim dijelom prvog žalbenog razloga Republika Austrija nastoji dovesti u pitanje analizu iznesenu u točkama 35. do 38. pobijane presude, u dijelu u kojem je Opći sud, po završetku te analize, podržao primarni zaključak iznesen u uvodnoj izjavi 284. sporne odluke prema kojem, s obzirom na to da ne postoji neodvojiva povezanost između moguće povrede propisa Unije u području javne nabave i predmeta potpore o kojoj je riječ, ta povreda ne može utjecati na procjenu spojivosti te potpore s unutarnjim tržištem.

51 Republika Austrija u biti tvrdi da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava, s jedne strane, time što je isključio izgradnju dvaju novih nuklearnih reaktora iz definicije predmeta mjere potpore o kojoj je riječ i, s druge strane, time što je podržao Komisijin zaključak prema kojem izravna dodjela ugovora o toj izgradnji nije aspekt te potpore neodvojivo povezan s njezinim predmetom.

52 U tom pogledu valja podsjetiti na to da, prema ustaljenoj sudskoj praksi, postupak predviđen člankom 108. UFEU-a nikada ne smije dovesti do rezultata protivnog posebnim odredbama Ugovora. Tako državna potpora kojom se, kao takvom ili nekim od njezinih uvjeta, krše odredbe ili opća načela prava Unije ne može biti proglašena spojivom s unutarnjim tržištem (presuda od 31. siječnja 2023., Komisija/Braesch i dr., C-284/21 P, EU:C:2023:58, t. 96. i navedena sudska praksa).

53 Kao što je to nezavisna odvjetnica u biti istaknula u točki 33. svojeg mišljenja, iz sudske prakse Suda stoga proizlazi da je Komisija dužna uzeti u obzir povrede odredbi prava Unije koje se ne odnose na državne potpore u slučaju kad takva povreda proizlazi iz financirane gospodarske djelatnosti, iz potpore ili njezina predmeta kao takvih ili pak iz aspekata koji su neodvojivo

povezani s predmetom potpore (vidjeti u tom smislu presude od 22. ožujka 1977., Iannelli & Volpi, 74/76, EU:C:1977:51, t. 14. i od 31. siječnja 2023., Komisija/Braesch i dr., C-284/21 P, EU:C:2023:58, t. 98. i 103. i navedenu sudsku praksu).

54 Stoga, kada su aspekti potpore u tolikoj mjeri neodvojivo povezani s njezinim predmetom da ih nije moguće ocjenjivati odvojeno, njihov učinak na spojivost ili nespojivost navedene potpore u cijelosti nužno treba ocjenjivati u okviru postupka predviđenog u članku 108. UFEU-a (presuda od 31. siječnja 2023., Komisija/Braesch i dr., C-284/21 P, EU:C:2023:58, t. 97. i navedena sudska praksa). Takvi aspekti stoga spadaju u elemente koje je Komisija dužna ispitati kao i, ovisno o okolnostima, odobriti, tako da je – ako oni dovode do povrede odredaba ili općih načela prava Unije – Komisijina odluka kojom se odobrava ta potpora nužno nezakonita (vidjeti u tom smislu presudu od 31. siječnja 2023., Komisija/Braesch i dr., C-284/21 P, EU:C:2023:58, t. 99.).

55 U tom je pogledu Opći sud u točki 30. pobijane presude pravilno utvrdio da se iz presude od 22. rujna 2020., Austrija/Komisija (C-594/18 P, EU:C:2020:742) ne može zaključiti da je Sud namjeravao postupiti protivno svojoj sudskoj praksi prema kojoj valja praviti razliku između aspekata koji su neodvojivo povezani s predmetom potpore i onih koji to nisu i da stoga valja odbiti argumente Republike Austrije u tom smislu. Točno je da se Sud u presudi od 22. rujna 2020., Austrija/Komisija (C-594/18 P, EU:C:2020:742) nije pozvao na svoju sudsku praksu koja se odnosi na aspekte koji su neodvojivi od potpore ili njezina predmeta. Međutim, razlog za to je to što je u predmetu u kojem je donesena ta presuda isključivo bila riječ o navodnoj povredi prava Unije koja je proizlazila iz same gospodarske djelatnosti koju je potpora o kojoj je bila riječ u tom predmetu trebala financirati i koja se stoga nije mogla odvojiti od predmeta te potpore (vidjeti u tom smislu presudu od 31. siječnja 2023., Komisija/Braesch i dr., C-284/21 P, EU:C:2023:58, t. 98.).

1) Definicija predmeta potpore o kojoj je riječ

56 Najprije valja provjeriti je li Opći sud u točki 36. pobijane presude pravilno definirao predmet potpore o kojoj je riječ kao da ga čini samo „stavljanje na raspolaganje dvaju novih nuklearnih reaktora društvu Paks II bez naknade u svrhu upravljanja tim reaktorima”, isključujući tako iz tog predmeta njihovu izgradnju.

57 Najprije, kad je riječ o dopuštenosti argumentacije usmjerene protiv točke 36. pobijane presude, valja istaknuti, s jedne strane, da iako, u skladu s člankom 170. stavkom 1. Poslovnika, žalba ne može izmijeniti predmet spora koji se vodio pred Općim sudom, žalitelj ipak ima mogućnost podnijeti žalbu u kojoj će pred Sudom istaknuti žalbene razloge i argumente koji proizlaze iz same pobijane presude i kojima je cilj osporiti njezinu pravnu osnovanost (vidjeti presudu od 4. listopada 2024., Aeris Invest/Komisija i SRB, C-535/22 P, EU:C:2024:819, t. 146. i navedenu sudsku praksu). Stoga, za razliku od onog što tvrdi Francuska Republika u svojem odgovoru na repliku, Republici Austriji dopušteno je prvi put u žalbenom postupku istaknuti argumentaciju usmjerenu protiv načina na koji je Opći sud u točki 36. pobijane presude definirao predmet potpore o kojoj je riječ.

58 S druge strane, prema ustaljenoj sudskoj praksi, u slučaju žalbe Sud nije nadležan utvrđivati činjenice niti, u načelu, ispitivati dokaze koje je Opći sud prihvatio u prilog tim činjenicama. Ovlast nadzora Suda nad činjeničnim utvrđenjima Općeg suda stoga obuhvaća, među ostalim, iskrivljavanje činjenica, odnosno materijalnu neispravnost tih utvrđenja koja proizlazi iz dokumenata iz spisa, iskrivljavanje dokaza, njihovu pravnu kvalifikaciju i pitanje jesu li poštovana pravila u području tereta dokazivanja i izvođenja dokaza (vidjeti presudu od 10. rujna 2024.,

Komisija/Irska i dr., C-465/20 P, EU:C:2024:724, t. 168. i 169. i navedenu sudsku praksu). U ovom slučaju, svojom argumentacijom koja se odnosi na definiciju predmeta mjere potpore o kojoj je riječ koju je dao Opći sud, Republika Austrija ne osporava utvrđenje činjenica Općeg suda, nego njegovu pravnu kvalifikaciju tih činjenica.

59 Što se tiče merituma ocjene iz točke 36. pobijane presude, Opći sud je pošao od pretpostavke navedene u točki 56. ove presude kako bi utvrdio da se „[p]itanje je li ugovor o izgradnji tih dvaju reaktora trebao biti dodijeljen na temelju postupka javne nabave odnosi […] na izradu i nabavu dobra koje će biti stavljeno na raspolaganje bez naknade, dakle na ono što prethodi samoj mjeri potpore”, nakon čega je zaključio da „[p]rema tome, odluka o dodjeli ugovora o razvoju i izgradnji dvaju novih [nuklearnih] reaktora sama po sebi nije aspekt potpore”.

60 Međutim, iz predmeta mjere potpore o kojoj je riječ ne može se isključiti transakcija čiji ključni elementi proizlaze iz prijave te mjere i koja je njezin sastavni dio jer je element potreban za provedbu navedene mjere i, prema tome, za postizanje njezina cilja.

61 U ovom slučaju, kao što to proizlazi iz točke 2. pobijane presude, cilj potpore koju je Mađarska planirala bio je poduprijeti djelatnost proizvodnje nuklearne energije, cilj koji se nastojao postići projektom koji se, prema samom naslovu prijave predmetne mjere potpore, odnosio na „izgradnju dvaju novih nuklearnih reaktora”. Iz točaka 5. i 6. pobijane presude također proizlazi da je, u skladu s međuvladinim sporazumom, izgradnja tih dvaju novih nuklearnih reaktora uključivala njihovo projektiranje i izgradnju, a ključni elementi te transakcije, odnosno osobito identitet proizvođača i tehničke specifikacije tih dvaju novih nuklearnih reaktora, proizlazili su iz prijave mjere potpore o kojoj je riječ.

62 Štoviše, u uvodnoj izjavi 9. sporne odluke, navedenoj u točki 116. pobijane presude, u točki 2.1. pod naslovom „Opis projekta” navodi se da se „[m]jera sastoji od izgradnje dvaju novih nuklearnih reaktora […] u Mađarskoj čija se izgradnja u cijelosti financira iz mađarskog državnog proračuna u korist subjekta Paks II […] koji će biti vlasnik novih reaktora i njima upravljati”. U istom kontekstu, u uvodnim izjavama 324. do 328. te odluke Komisija je prijavljenu mjeru potpore opisala kao „primjereni instrument za izgradnju […] novih reaktora” koji ostvaruje „cilj […] od zajedničkog interesa promicanja nuklearne energije”.

63 Što se tiče iznosa predmetne potpore, iz točke 188. pobijane presude, u kojoj se ponavljaju navodi iz uvodne izjave 15. navedene odluke, proizlazi da je ta potpora „[obuhvaćala] obnovljivu kreditnu liniju od 10 milijardi eura i dodatni iznos od 2,5 milijardi eura koji isplaćuje Mađarska Država”. Kao što to proizlazi iz točke 7. te presude, ta je kreditna linija, u skladu s međuvladinim sporazumom, bila osigurana putem kredita koji je Ruska Federacija odobrila Mađarskoj te je njezino korištenje bilo ograničeno isključivo na projektiranje, izgradnju i stavljanje u pogon dvaju novih nuklearnih reaktora. Naposljetku, kao što je to navedeno u točki 48. ove presude, Komisija je na raspravi potvrdila da iznos koji je Mađarska uložila u projekt o kojem je riječ odgovara, među ostalim, trošku izgradnje tih dvaju novih nuklearnih reaktora.

64 Stoga valja utvrditi da je, s obzirom na to da je izgradnja navedenih reaktora, s jedne strane, nužan element za ostvarenje cilja koji se želi postići predmetnom prijavljenom mjerom i, s druge strane, transakcija koja se barem neizravno financira sredstvima Mađarske, ta izgradnja bila sastavni dio mjere potpore koju je prijavila ta država članica te je stoga Opći sud nije mogao valjano isključiti iz predmeta te mjere.

65 Stoga tvrdnja Općeg suda iz točke 36. pobijane presude, prema kojoj je jedini predmet te potpore bilo „stavljanje na raspolaganje dvaju novih nuklearnih reaktora društvu Paks II bez naknade u svrhu upravljanja tim reaktorima”, proizlazi iz pogrešne pravne kvalifikacije relevantnih činjenica.

2) Postojanje neodvojivog aspekta

66 U tim okolnostima valja zatim provjeriti je li Opći sud, unatoč pogrešci u pravnoj kvalifikaciji činjenica utvrđenoj u točki 65. ove presude, u točki 39. pobijane presude pravilno podržao primarni zaključak iz sporne odluke prema kojem izravna dodjela ugovora o izgradnji dvaju novih nuklearnih reaktora, odnosno dodjela tog ugovora društvu JSC NIAEP bez provođenja postupka javne nabave, nije aspekt koji je neodvojiv od predmeta navedene potpore, u smislu sudske prakse navedene u točki 54. ove presude.

67 Naime, valja podsjetiti na to da, na temelju ustaljene sudske prakse, ako obrazloženje presude Općeg suda upućuje na povredu prava Unije, ali je izreka te presude osnovana zbog drugih pravnih razloga, takva povreda ne može dovesti do ukidanja navedene presude te je obrazloženje potrebno izmijeniti (presuda od 14. prosinca 2023., Komisija/Amazon.com i dr., C-457/21 P, EU:C:2023:985, t. 51. i navedena sudska praksa).

68 U tom pogledu, izravna dodjela ugovora o izgradnji dvaju novih nuklearnih reaktora nužno predstavlja aspekt povezan s predmetom potpore o kojoj je riječ, s obzirom na to da je, kao što je to utvrđeno u točki 64. ove presude, ta izgradnja bila sastavni dio mjere o kojoj je riječ kako ju je prijavila Mađarska, čiji je cilj stavljanje na raspolaganje dvaju novih reaktora bez naknade društvu Paks II.

69 Međutim, kao što je to nezavisna odvjetnica u biti istaknula u točki 48. svojeg mišljenja, valja još razmotriti može li se smatrati da je taj aspekt toliko neodvojivo povezan s predmetom potpore o kojoj je riječ da je Komisija bila dužna uključiti ocjenu usklađenosti tog aspekta s propisima Unije u području javne nabave u okviru svojeg razmatranja spojivosti te potpore s unutarnjim tržištem.

70 Kao što je to navedeno u točki 54. ove presude, Komisija u okviru postupka predviđenog u članku 108. UFEU-a mora ocijeniti aspekte koji su neodvojivi od predmeta potpore, odnosno one koji su u tolikoj mjeri neodvojivo povezani s njezinim predmetom da bi ih bilo nemoguće odvojeno ocijeniti, tako da njihov učinak na spojivost ili nespojivost te potpore u cijelosti s unutarnjim tržištem nužno treba ocjenjivati u okviru tog postupka.

71 Nasuprot tomu, aspekti neodvojivi od predmeta potpore nisu aspekti koji, iako su dio mjere potpore o kojoj je riječ, nisu konkretno nužni za ostvarivanje njezina predmeta ili za njezino funkcioniranje (vidjeti u tom smislu presude od 22. ožujka 1977., Iannelli & Volpi, 74/76, EU:C:1977:5, t. 14. i od 2. svibnja 2019., A-Fonds, C-598/17, EU:C:2019:352, t. 47. i navedenu sudsku praksu). Stoga je Sud utvrdio da mjere koje su, iako činjenično povezane, pravno različite, a koje je donijela država članica o kojoj je riječ, ne čine neodvojive aspekte mjere potpore (rješenje od 14. prosinca 2023., CAPA i dr./Komisija, C-742/21 P, EU:C:2023:1000, t. 93. i navedena sudska praksa).

72 U ovom slučaju, za razliku od onog što je Opći sud utvrdio u točki 39. pobijane presude, izravna dodjela ugovora o izgradnji dvaju novih nuklearnih reaktora aspekt je koji je neodvojiv od predmeta mjere potpore koju je Mađarska prijavila Komisiji, čiji je cilj bio izgraditi te reaktore

radi njihova stavljanja na raspolaganje bez naknade društvu Paks II. Naime, kao što to proizlazi iz utvrđenja Općeg suda u točkama 6. do 8. pobijane presude, aspekt koji se sastoji od takve dodjele bio je nužan za ostvarenje tako definiranog predmeta potpore.

73 U skladu s tim utvrđenjima, Ruska Federacija obvezala se odobriti Mađarskoj kredit za financiranje izgradnje dvaju novih nuklearnih reaktora nuklearne elektrane Paks, koje će izgraditi društvo JSC NIAEP, koje je imenovala Ruska Federacija, s obzirom na to da je većinu sredstava potrebnih za tu izgradnju trebala držati ruska banka za razvoj i vanjske gospodarske poslove i da je ta banka, na zahtjev društva Paks II, trebala izvršiti uplate u korist društva JSC NIAEP za svaku fazu izgradnje tih reaktora koja se smatra završenom. Taj se kredit tako sastojao od obnovljive kreditne linije od 10 milijardi eura namijenjene isključivo za projektiranje, izgradnju i stavljanje u pogon tih dvaju novih reaktora. Štoviše, bilo je predviđeno da dodatni iznos od 2,5 milijardi eura iz vlastitog proračuna Mađarske, potreban za financiranje navedene izgradnje, također treba izravno isplatiti društvu JSC NIAEP na zahtjev društva Paks II, pri čemu bi u tom slučaju isplatu izvršila Agencija za upravljanje državnim dugom te države članice.

74 Ta formula financiranja, koja je namijenjena upravo izgradnji novih reaktora radi njihova stavljanja na raspolaganje bez naknade društvu Paks II i kojom se predviđalo postupno oslobađanje sredstava u korist društva JSC NIAEP-a kako radovi izgradnje dvaju novih nuklearnih reaktora o kojima je riječ budu napredovali, potvrđuje da je izravna dodjela ugovora o izgradnji tih reaktora potonjem društvu bila neodvojivo povezana s navedenim stavljanjem na raspolaganje.

75 Iz toga slijedi da je, u skladu sa sudskom praksom navedenom u točki 52. ove presude, eventualna povreda, počinjena tim aspektom neodvojivim od mjere potpore o kojoj je riječ, odredaba ili općih načela prava Unije, poput propisa Unije u području javne nabave, mogla biti prepreka tomu da se ta mjera proglasi spojivom s unutarnjim tržištem u okviru postupka na temelju članka 108. UFEU-a.

76 Analiza usklađenosti izravne dodjele ugovora o izgradnji dvaju novih nuklearnih reaktora s tim propisima bila je tim više nužna jer organizacija otvorenog, nepristranog i bezuvjetnog postupka javne nabave radi dodjele ugovora o izgradnji infrastrukture, kao što to pravilno tvrdi Republika Austrija, može utjecati, među ostalim, na trošak ulaganja potrebnog za tu izgradnju i na svojstva te infrastrukture i, prema tome, na opseg prednosti koja je na taj način eventualno dodijeljena jednom poduzetniku ili grupi poduzetnika (vidjeti u tom smislu i po analogiji presude od 24. listopada 2013., Land Burgenland i dr./Komisija, C-214/12 P, C-215/12 P i C-223/12 P, EU:C:2013:682, t. 94.; od 7. ožujka 2018., SNCF Mobilités/Komisija, C-127/16 P, EU:C:2018:165, t. 140. i od 17. studenoga 2022., Volotea i easyJet/Komisija, C-331/20 P i C-343/20 P, EU:C:2022:886, t. 126. i navedenu sudsku praksu).

77 Točno je da iz sudske prakse Suda proizlazi da nije na Komisiji da na vlastitu inicijativu i u nedostatku bilo kakve indicije u tom smislu traži sve informacije koje bi mogle biti povezane s predmetom koji se pred njom vodi, čak i ako bi takve informacije bile u javnoj domeni (presuda od 5. rujna 2024., Slovenija/Komisija, C-447/22 P, EU:C:2024:678, t. 56. i navedena sudska praksa). Međutim, u ovom slučaju, kao što to proizlazi iz uvodnih izjava 279. do 287. sporne odluke na koje se upućuje u točki 25. pobijane presude, pitanje usklađenosti izravne dodjele ugovora o izgradnji dvaju novih nuklearnih reaktora s propisima Unije u području javne nabave istaknule su brojne zainteresirane strane tijekom postupka u kojem je donesena sporna odluka.

78 Stoga valja utvrditi, kao prvo, da je Opći sud u točki 38. pobijane presude pogrešno utvrdio da je Komisija mogla pravilno smatrati da zakonitost sporne odluke ne ovisi o tome poštuje li Mađarska pravila Unije u području provedbe postupka javne nabave, s obzirom na to da, čak i da je provedba postupka javne nabave mogla dovesti do promjene iznosa potpore, ta okolnost sama po sebi ne bi ni na koji način utjecala na prednost koju je ta potpora podrazumijevala za njezina korisnika, koja se sastojala od stavljanja na raspolaganje dvaju novih nuklearnih reaktora bez naknade društvu Paks II u svrhu njihova upravljanja. Naime, takvo utvrđenje nije u skladu s okolnošću da je aspekt koji se sastoji od izravne dodjele ugovora o izgradnji tih reaktora neodvojivo povezan s tim stavljanjem na raspolaganje i da ga je stoga trebalo uključiti u razmatranje spojivosti mjere potpore o kojoj je riječ s unutarnjim tržištem u okviru postupka na temelju članka 108. UFEU-a.

79 Kao drugo, pogrešno je i utvrđenje Općeg suda iz točke 37. pobijane presude, prema kojem bi „povreda pravilâ javne nabave proizvela […] učinke samo na tržištu izgradnje nuklearnih elektrana i ne bi mogla imati posljedice na tržištu na koje se odnosi predmet sporne mjere potpore”. Naime, uvjet poput onog koji je tako formuliran u toj točki pobijane presude ni na koji način ne proizlazi iz sudske prakse navedene u točki 52. ove presude. Kao što je na to podsjetila nezavisna odvjetnica u točki 56. svojeg mišljenja, iz sudske prakse Suda proizlazi da Komisija, kada ocjenjuje ispunjava li planirana potpora uvjet iz članka 107. stavka 3. točke (c) UFEU-a da ne utječe negativno na trgovinske uvjete u mjeri u kojoj bi to bilo suprotno zajedničkom interesu, mora uzeti u obzir moguće negativne učinke te potpore na tržišno natjecanje i trgovinu među državama članicama općenito (vidjeti u tom smislu presudu od 22. rujna 2020., Austrija/Komisija, C-594/18 P, EU:C:2020:742, t. 101.).

80 Stoga se ne može isključiti da Komisija u okviru razmatranja spojivosti potpore s unutarnjim tržištem mora uzeti u obzir povredu odredbe prava Unije koja bi mogla dovesti do narušavanja tržišnog natjecanja na nekom drugom tržištu, ali koje je povezano s tržištem na koje se odnosi prijavljena mjera potpore. To u ovom slučaju vrijedi za moguće narušavanje tržišnog natjecanja koje je na tržištu izgradnje nuklearnih elektrana moglo biti posljedica dodjele ugovora o izgradnji dvaju novih nuklearnih reaktora na lokaciji Paks protivno propisima Unije u području javne nabave, s obzirom na to da je ta dodjela aspekt koji je neodvojiv od predmeta mjere potpore o kojoj je riječ.

81 Iz svih prethodnih razmatranja proizlazi da je, s obzirom na Komisijin glavni zaključak u spornoj odluci prema kojem ona nije bila dužna razmotriti je li izravna dodjela ugovora o izgradnji dvaju novih nuklearnih reaktora u skladu s propisima Unije u području javne nabave, Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava time što je utvrdio, s jedne strane, u točki 36. pobijane presude, da predmet mjere potpore o kojoj je riječ nije obuhvaćao izgradnju tih dvaju novih reaktora i, s druge strane, u točki 39. pobijane presude, da je Komisija pravilno smatrala da dodjela ugovora o izgradnji tih dvaju novih nuklearnih reaktora nije aspekt te potpore koji je s njom neodvojivo povezan.

82 Stoga prvi i drugi dio prvog žalbenog razloga treba prihvatiti.

83 Međutim, valja razmotriti i treći dio tog prvog žalbenog razloga, kojim Republika Austrija osporava razmatranje Općeg suda u pogledu Komisijina podrednog zaključka prema kojem, u biti, izravna dodjela ugovora o izgradnji dvaju novih nuklearnih reaktora ni u kojem slučaju nije dovela ni do kakve povrede Direktive 2014/25.

2. Treći dio prvog žalbenog razloga

a) Argumentacija stranaka

84 Trećim dijelom prvog žalbenog razloga Republika Austrija, koju podupire Veliko Vojvodstvo Luksemburg, osporava točke 40. do 50. pobijane presude, osobito njezinu točku 41., u kojoj je Opći sud u biti naveo da je, čak i ako bi se smatralo da se izravna dodjela ugovora o izgradnji dvaju novih nuklearnih reaktora može okvalificirati kao aspekt neodvojiv od mjere potpore o kojoj je riječ ili njezina predmeta, Komisija u uvodnoj izjavi 285. sporne odluke pravilno smatrala da je mogla podredno uputiti na svoju ocjenu danu u tom pogledu u okviru postupka zbog povrede obveze iz 2015. Republika Austrija pojašnjava da je, kao što to proizlazi iz točke 40. pobijane presude, Komisija istaknula da je, u svakom slučaju, pitanje postupa li Mađarska u skladu s propisima Unije u području javne nabave bilo ocijenjeno u tom postupku zbog povrede obveze, čiji je privremeni zaključak bio da se postupci iz Direktive 2014/25, na temelju članka 50. točke (c) te direktive, ne primjenjuju na dodjelu tog ugovora o izgradnji.

85 Prema mišljenju Republike Austrije, puko upućivanje na postupak zbog povrede obveze koji nije javan i koji je okončan, odnosno na postupak zbog povrede obveze iz 2015., ne predstavlja dostatno obrazloženje, tim više što su Komisiji podnesene primjedbe o mogućoj povredi prava javne nabave prije donošenja sporne odluke. To utvrđenje potvrđuje činjenica da je Opći sud slijedom mjere upravljanja postupkom morao zatražiti od Komisije da mu dostavi relevantne dokumente o postupku zbog povrede obveze iz 2015. bez kojih ne bi mogao utvrditi je li došlo do povrede propisa Unije u području javne nabave.

86 Osim toga, Republika Austrija tvrdi da iznimku predviđenu člankom 50. točkom (c) podtočkom ii. Direktive 2014/25 treba usko tumačiti. Ta država članica smatra da je vjerojatno da su tehnički zahtjevi projekta o kojem je riječ, koji su usmjereni na sigurnosne aspekte, umjetno ograničeni na ruski model izgradnje kako bi se moglo dobiti rusko financiranje.

87 U tom pogledu Republika Austrija tvrdi da, za razliku od onog što je Opći sud naveo u točki 38. pobijane presude, nije bilo na njoj da dokaže da su drugi ponuditelji mogli isporučiti dva nova nuklearna reaktora „po boljim uvjetima ili po nižoj cijeni”.

88 Naposljetku, Republika Austrija tvrdi da se ni načelu pravomoćnosti ni načelu pravne sigurnosti ne protivi ponovno pokretanje okončanog postupka zbog povrede obveze u bilo kojem trenutku. Stoga, prema njezinu mišljenju, da je Komisija u ovom slučaju u okviru svoje ocjene mjere potpore o kojoj je riječ zaključila da je došlo do povrede propisa Unije u području javne nabave, ništa je ne bi spriječilo da pokrene novi postupak zbog povrede obveze protiv Mađarske.

89 Komisija tvrdi da je Opći sud u točki 41. pobijane presude pravilno utvrdio da se ona može osloniti na okončani postupak zbog povrede obveze. Ona smatra da iz dokaza podnesenih Općem sudu, slijedom mjere upravljanja postupkom, proizlazi da je izravna dodjela izgradnje dvaju novih nuklearnih reaktora zbog tehničkih razloga u skladu s člankom 50. točkom (c) Direktive 2014/25 bila opravdana „kad je riječ o temeljnim dijelovima projekta”. Komisija ističe da je Mađarska, kako bi došla do zadovoljavajućeg rješenja, također izrazila svoju spremnost da djeluje na transparentan način „za većinu drugih dijelova projekta”. To preuzimanje obveze je „omogućilo Komisiji da okonča postupak zbog povrede obveze”. Osim toga, razmatranje usklađenosti s pravom Unije izravne dodjele izgradnje tih dvaju novih reaktora u okviru postupka u kojem je donesena sporna odluka, iako je to već učinila u okviru postupka zbog povrede obveze, ugrozilo bi učinkovito korištenje Komisijinih sredstava.

90 Prema Komisijinu mišljenju, odluka Mađarske u tom području predstavlja „suverenu stratešku odluku države članice” koju ona nije imala razloga dovoditi u pitanje. Navodi da je ta odluka opravdana i iskustvom koje je prethodno stekla s graditeljem o kojem je riječ i da su, kao što je to Opći sud naveo u točki 46. pobijane presude, Komisijin Centar za zajednička istraživanja (JRC) i stručnjaci iz Glavne uprave za energetiku potvrdili jedinstvenu tehničku prirodu reaktora VVER 1200 koji je izradio taj graditelj i koji je Mađarska odabrala. Uostalom, budući da je postojao samo jedan ugovaratelj za temeljne dijelove projekta, opravdano je navedenom graditelju dodijeliti cijeli ugovor o kojem je riječ.

91 Komisija tvrdi da nije dovoljno da Republika Austrija ističe povredu propisa Unije u području javne nabave, osobito s obzirom na to da je u ovom slučaju „procjena tržišta pokazala da nijedan drugi dobavljač nije bio dostupan”. Stoga Opći sud nije zatražio od Republike Austrije da dostavi „nemogući dokaz”, nego je u točki 64. pobijane presude samo utvrdio da je u okolnostima ovog predmeta bilo na toj državi članici da podnese elemente koji upućuju na to da je postojalo drugo rješenje za izgradnju tih dvaju novih reaktora.

92 Osim toga, dokazi koje je Komisija podnijela Općem sudu u vezi s postupkom zbog povrede obveze iz 2015. (vidjeti točku 34. ove presude) jasno pokazuju da je izravna dodjela izgradnje navedenih reaktora opravdana za temeljne dijelove projekta o kojem je riječ. Prema Komisijinu mišljenju, Opći sud je u točki 47. pobijane presude pravilno utvrdio da bi se protivilo načelu pravne sigurnosti da se u spornoj odluci zauzme stajalište suprotno onomu koje je zastupala Komisija u okviru postupka zbog povrede obveze iz 2015.

93 Naposljetku, Komisija je na raspravi pred Sudom tvrdila da je u vrijeme dodjele ugovora 2014. društvo JSC NIAEP bilo jedini dostupan dobavljač nuklearne tehnologije o kojoj je riječ i da je ta tehnologija bila najprimjerenija ili čak jedina za provedbu projekta o kojem je riječ. Objasnila je da nijedna druga tehnologija nije mogla ispuniti tehničke specifikacije povezane s 2400 megavata koje su prikladne za mađarsko tržište i da je zbog toga dva nova nuklearna reaktora trebalo smatrati dijelom predmeta potpore o kojoj je riječ. Usto, Sud bi trebao provesti svoju ocjenu u odnosu na stanje na tržištu izgradnje nuklearnih reaktora 2017. godine. U to su vrijeme samo reaktori navedene tehnologije bili prilagođeni za lokaciju Paks, makar samo iz sigurnosnih razloga.

94 Francuska Republika ističe da je, u dijelu u kojem Republika Austrija ističe nedostatak u obrazloženju sporne odluke, njezina argumentacija nedopuštena jer ta država članica takvu argumentaciju nije istaknula pred Općim sudom. U tom pogledu Komisija u svojem odgovoru na repliku tvrdi da Republika Austrija čak ni ne tvrdi da točka 40. i sljedeće točke pobijane presude, koje se odnose na postupak zbog povrede obveze iz 2015., sadržavaju nedostatak u obrazloženju. Republika Poljska tvrdi da je svaka argumentacija Republike Austrije kojom se osporavaju činjenična utvrđenja Općeg suda u pogledu postupka zbog povrede obveze iz 2015. nedopuštena.

95 U svakom slučaju, Francuska Republika smatra da je Komisija u dovoljnoj mjeri obrazložila spornu odluku u pogledu toga je li Mađarska poštovala Direktivu 2014/25. Budući da su odgovarajući razlozi izneseni „u potpunosti podredno”, Komisija je mogla donijeti ograničeno obrazloženje a da pritom ne povrijedi članak 296. UFEU-a, a da istodobno zahtjev obrazlaganja uskladi s načelom povjerljivosti elemenata iz postupka zbog povrede obveze. U tom pogledu Republika Poljska tvrdi da, s obzirom na osjetljivost informacija u vezi s tim postupkom, Republika Austrija nije mogla razumno očekivati da će te informacije biti objavljene.

b) Ocjena Suda

96 Trećim dijelom prvog žalbenog razloga Republika Austrija prigovara Općem sudu, s jedne strane, da je počinio pogrešku koja se tiče prava time što je utvrdio da je Komisija u dovoljnoj mjeri obrazložila svoj zaključak koji je podredno iznesen u uvodnoj izjavi 285. sporne odluke. U toj je uvodnoj izjavi Komisija u biti navela da, čak i pod pretpostavkom da je bila dužna razmotriti usklađenost izravne dodjele izgradnje dvaju novih nuklearnih reaktora s propisima Unije u području javne nabave, nije došlo do povrede Direktive 2014/25 jer je ta izravna dodjela obuhvaćena primjenom njezina članka 50. točke (c).

97 S druge strane, Republika Austrija ističe niz argumenata usmjerenih protiv Komisijina utvrđenja u pogledu nepostojanja povrede Direktive 2014/25.

98 Što se tiče argumenata na koje se osobito poziva Francuska Republika u pogledu dopuštenosti prigovora koji se temelji na tome da nije utvrđen nedostatak u obrazloženju sporne odluke, dovoljno je istaknuti da je prvim dijelom desetog tužbenog razloga Republika Austrija istaknula nedostatak u obrazloženju sporne odluke. Uostalom, iz točke 41. pobijane presude nedvojbeno proizlazi da je Republika Austrija pred Općim sudom također izričito osporila činjenicu da je Komisija u uvodnoj izjavi 285. sporne odluke podredno uputila na ocjenu koju je provela u okviru postupka zbog povrede obveze iz 2015.

99 U svakom slučaju, nedostatak u obrazloženju, koji je bitna povreda postupka, predstavlja razlog koji se odnosi na javni poredak koji se može ispitati u bilo kojem stadiju postupka, čak i ako je stranka koja se na njega poziva propustila to učiniti pred Općim sudom (vidjeti u tom smislu presude od 1. srpnja 2008., Chronopost i La Poste/UFEX i dr., C-341/06 P i C-342/06 P, EU:C:2008:375, t. 48. do 50. i od 26. ožujka 2020., Preispitivanje Simpson/Vijeće i HG/Komisija, C-542/18 RX-II i C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, t. 57.).

100 Stoga je dopušten prigovor koji se temelji na tome da nije utvrđen nedostatak u obrazloženju sporne odluke, iznesen u okviru trećeg dijela prvog žalbenog razloga.

101 Što se tiče osnovanosti argumentacije iznesene u okviru tog trećeg dijela, valja podsjetiti na to da je, prema ustaljenoj sudskoj praksi, obveza obrazlaganja predviđena člankom 296. UFEU-a bitan postupovni zahtjev koji treba razlikovati od pitanja osnovanosti obrazloženja, koje se odnosi na materijalnu zakonitost spornog akta. Obrazlaganje propisano tim člankom mora odgovarati prirodi akta o kojem je riječ i mora jasno i nedvosmisleno odražavati zaključke institucije koja je donijela taj akt kako bi se zainteresiranim osobama omogućilo da se upoznaju s razlozima donesene mjere, a nadležnom sudu omogućilo provođenje nadzora. U tom pogledu, u obrazloženju nije potrebno podrobno navoditi sve činjenične i pravne okolnosti, s obzirom na to da se pitanje ispunjava li obrazloženje akta zahtjeve iz navedenog članka mora ocjenjivati ne samo u odnosu na njegovu formulaciju, već i na njegov kontekst i na sva pravna pravila kojima je predmetno pravno područje uređeno (vidjeti presudu od 10. rujna 2024., Komisija/Irska i dr., C-465/20 P, EU:C:2024:724, t. 389., 391. i 392. i navedenu sudsku praksu).

102 Upravo s obzirom na tu sudsku praksu valja razmotriti je li Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava time što je u biti utvrdio da je podredni zaključak iz uvodne izjave 285. sporne odluke u dovoljnoj mjeri obrazložen upućivanjem na postupak zbog povrede obveze iz 2015.

103 Valja podsjetiti na to da je Komisija u toj uvodnoj izjavi samo tvrdila da je „Komisija […] usklađenost Mađarske s Direktivom [2014/25] procijenila u zasebnom postupku u kojem je na temelju dostupnih informacija donesen privremeni zaključak da se postupci iz [te] [d]irektive […] ne primjenjuju na dodjelu radova izgradnje dvaju reaktora na temelju njezina članka 50. točke (c)”.

104 Točno je da se, kao što je to nezavisna odvjetnica istaknula u točki 70. svojeg mišljenja, postupak zbog povrede obveze i postupak na temelju članka 108. UFEU-a mogu kumulirati u slučaju kad je državna mjera istodobno obuhvaćena područjem primjene odredbi u području državnih potpora i drugih odredbi Ugovora.

105 Međutim, valja podsjetiti i na to da je Sud utvrdio da Komisija nema ovlasti da u okviru postupka zbog povrede obveze konačno odredi prava i obveze države članice ili da joj pruži jamstva u pogledu usklađenosti određenog postupanja s pravom Unije, s obzirom na to da je, na temelju članka 260. stavka 1. UFEU-a, samo Sud nadležan ustanoviti da država članica nije ispunila neku od obveza koje ima na temelju Ugovorâ. Stoga Komisijino zaključenje postupka radi utvrđivanja povrede obveze protiv države članice, kojim izvršava svoju diskrecijsku ovlast nad kojom osim toga Sud ne može izvršavati sudski nadzor, ne može biti odlučujuće za potrebe ocjene usklađenosti nacionalnog propisa ili nacionalne mjere koja je bila predmet tog postupka s pravom Unije (vidjeti u tom smislu presudu od 4. listopada 2024., Tecno*37, C-242/23, EU:C:2024:831, t. 29., 32. i 33. i navedenu sudsku praksu).

106 Stoga je točno da u ovom slučaju ništa nije sprečavalo Komisiju da u spornoj odluci uputi na postupak zbog povrede obveze iz 2015. i, osobito, na zaključke koje je izvela iz ocjena izvršenih tom prilikom, uzimajući u obzir, prema potrebi, informacije ili elemente koji su joj mogli biti dostavljeni nakon okončanja tog postupka i prije donošenja sporne odluke.

107 Nasuprot tomu, s obzirom na sudsku praksu navedenu u točki 105. ove presude, puko upućivanje na takav postupak zbog povrede obveze te na odredbu koja se, prema Komisijinu mišljenju, primjenjuje u ovom slučaju, bez ikakve naznake drugih konkretnih elemenata koje je ta institucija uzela u obzir i metodologije prema kojoj je došla do svojeg zaključka, ne može ispuniti zahtjeve iz članka 296. UFEU-a.

108 Naime, kao što to proizlazi iz točke 103. ove presude, razlozi koje je Komisija iznijela u uvodnoj izjavi 285. sporne odluke ne sadržavaju nijedan element koji jasno i nedvosmisleno odražava zaključke te institucije na temelju kojih je utvrdila da je izravna dodjela ugovora o izgradnji dvaju novih reaktora na lokaciji Paks u skladu s Direktivom 2014/25.

109 Iz te se uvodne izjave ne može izvesti ni razlog zbog kojeg se Komisija pozvala na tu direktivu u spornoj odluci, iako je, u skladu s člankom 106. stavkom 1. i člankom 107. prvim stavkom navedene direktive, rok za njezino prenošenje bio 18. travnja 2016., a Direktiva 2004/17 stavljena je izvan snage tek tog datuma. To vrijedi tim više što je Komisija, kada joj je Sud postavio pitanje o tome, izjavila da je Direktiva 2004/17 primjenjiva *ratione temporis* na ovaj predmet.

110 U svakom slučaju, čak i pod pretpostavkom da je Opći sud u svojoj ocjeni uzeo u obzir ne samo uvodnu izjavu 285. sporne odluke, nego i njezinu uvodnu izjavu 372., na što ga je pozvala Komisija (vidjeti točku 34. ove presude), valja utvrditi da se ni u potonjoj uvodnoj izjavi ne navode elementi koji opravdavaju Komisijine zaključke kako su navedeni u točkama 108. i 109. ove presude. Naime, uvodna izjava 372. navedene odluke nalazi se u dijelu te odluke koji se bavi mogućim učincima paralelnog rada postojećih nuklearnih reaktora na lokaciji Paks i dvaju novih nuklearnih reaktora. Iako se u njoj navodi da bi to bio prvi put da se tehnologija odabrana za izgradnju tih dvaju novih

nuklearnih reaktora upotrebljava u Europi, kao i činjenica da će se „za tehnički neoslobođeni dio projekta provodit[i] […] javna nabava u skladu sa zahtjevima EU-a u pogledu javne nabave”, ti se elementi navode u okviru podnošenja očitovanja Mađarske a da ih Komisija nije izričito potvrdila.

111 Osim toga, što se tiče elemenata pribavljenih slijedom mjere upravljanja postupkom koje je Opći sud uzeo u obzir u točkama 42. do 46. pobijane presude, navedenih u točki 34. ove presude, kao i onih na koje se Komisija pozvala na raspravi pred Sudom, navedenih u točki 93. ove presude, dovoljno je podsjetiti na to da činjenica da je Komisija tijekom postupka pred Općim sudom i pred Sudom iznijela takve elemente koji po potrebi mogu obrazložiti spornu odluku ne može nadomjestiti nedostatnost prvotnog obrazloženja te odluke. Naime, obrazloženje se ne može prvi put i naknadno iznijeti pred sudom, osim u iznimnim okolnostima (vidjeti po analogiji presudu od 11. svibnja 2023., Komisija/Sopra Steria Benelux i Unisys Belgium, C-101/22 P, EU:C:2023:396, t. 88. i navedenu sudsku praksu). Međutim, takve okolnosti ne proizlaze ni iz pobijane presude ni iz spisa podnesenog Sudu.

112 U tim okolnostima valja utvrditi da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava time što je u točki 48. pobijane presude utvrdio da se u ovom slučaju Komisija s pravom podredno pozvala na ishod postupka zbog povrede obveze iz 2015.

113 Osim toga, valja istaknuti da se ovaj predmet ne može usporediti s predmetima u kojima su donesene presude od 23. studenoga 2023., Ryanair i Airport Marketing Services (C-758/21 P, EU:C:2023:917) i od 23. siječnja 2025., Neos/Ryanair i Komisija (C-490/23 P, EU:C:2025:32).

114 Naime, točno je da je Sud u točki 97. presude od 23. studenoga 2023., Ryanair i Airport Marketing Services (C-758/21 P, EU:C:2023:917) potvrdio da u okviru postupka na temelju članka 108. UFEU-a Komisija može ispuniti svoju obvezu obrazlaganja a da pritom nije potrebno odgovoriti na argumente zainteresiranih strana koje nisu država članica o kojoj je riječ, s obzirom na to da je iz sporne odluke u predmetu u kojem je donesena ta presuda barem implicitno proizlazilo kako je Komisija smatrala da se argumentacija koju su te strane istaknule pred njom ne može prihvatiti. Međutim, kao što se može zaključiti iz točaka 92. i 93. te presude, navedene strane bile su adresati dokumenata koje je Komisija uputila i iz kojih su morale moći izvesti elemente za koje su Komisiji prigovarale da ih nije izričito navela u toj odluci.

115 Međutim, to nije slučaj u ovom predmetu, s obzirom na to da nije dokazano da su svi elementi postupka zbog povrede obveze koji mogu nadoknaditi nedostatke uvodne izjave 285. sporne odluke u tom pogledu bili javni ili barem dostupni zainteresiranim stranama koje su sudjelovale u postupku koji je Komisija vodila na temelju članka 108. stavka 2. UFEU-a.

116 Ovaj se predmet ne može usporediti ni s onim u kojem je donesena presuda od 23. siječnja 2025., Neos/Ryanair i Komisija (C-490/23 P, EU:C:2025:32). Naime, kao što to proizlazi iz točaka 35. i 51. te presude, Sud je u tom predmetu primijenio sudsku praksu prema kojoj odluka o neospornosti u pogledu mjere potpore na temelju članka 108. stavka 3. UFEU-a, donesena, osim toga, u kratkim rokovima, treba sadržavati samo razloge zbog kojih Komisija smatra da ne postoje ozbiljne poteškoće u ocjeni spojivosti predmetne potpore s unutarnjim tržištem. Ta se sudska praksa u svakom slučaju ne može primijeniti na ovaj slučaj jer sporna odluka nije donesena nakon faze prethodnog ispitivanja predviđene člankom 108. stavkom 3. UFEU-a.

117 Osim toga, ne može se prihvatiti argumentacija Francuske Republike iznesena u točki 95. ove presude, kojom ta država članica u biti tvrdi da je Komisija, kada se poziva na okončani postupak zbog povrede obveze, dužna poštovati načelo povjerljivosti, što bi moglo opravdati to da sažeto

obrazloženje u tom pogledu može ispuniti zahtjeve iz članka 296. UFEU-a. Naime, u tom je pogledu dovoljno podsjetiti na to da, prema sudskoj praksi, iako Komisijina odluka u području državnih potpora može, s obzirom na takvu obvezu, biti dostatno obrazložena a da ne sadržava sve elemente na kojima se temelji rasuđivanje te institucije, iz nje ipak mora jasno i nedvojbeno proizlaziti rasuđivanje navedene institucije kao i metodologija koju je ona primijenila tako da zainteresiranim osobama omogućuje da se upoznaju s opravdanjima donesene odluke, a sudu Unije da s tim u vezi izvrši svoj nadzor (vidjeti u tom smislu presudu od 15. srpnja 2021., Komisija/Landesbank Baden-Württemberg i SRB, C-584/20 P i C-621/20 P, EU:C:2021:601, t. 111. i navedenu sudsku praksu).

118 Stoga valja prihvatiti treći dio prvog žalbenog razloga u dijelu u kojem se njime prigovara Općem sudu da je propustio utvrditi nedostatak u obrazloženju sporne odluke.

119 Iz svega prethodno navedenog proizlazi, s jedne strane, da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava time što je utvrdio da se Komisija u spornoj odluci mogla osloniti na razloge koje je ta institucija ponajprije istaknula, prema kojima u ovom slučaju nije bila dužna razmotriti usklađenost izravne dodjele izgradnje dvaju novih nuklearnih reaktora s propisima Unije u području javne nabave. S druge strane, Opći sud također je počinio pogrešku koja se tiče prava time što je utvrdio da je Komisija u dovoljnoj mjeri obrazložila svoj zaključak koji je podredno iznesen u uvodnoj izjavi 285. sporne odluke.

120 Stoga, s obzirom na to da prvi žalbeni razlog treba prihvatiti, pobijanu presudu valja ukinuti a da pritom nije potrebno razmatrati druge prigovore istaknute u okviru tog prvog žalbenog razloga ni druge žalbene razloge.

B. Tužba pred Općim sudom

121 U skladu s člankom 61. prvim stavkom Statuta Suda Europske unije, ako je žalba osnovana, Sud ukida odluku Općeg suda. Može sam konačno odlučiti o sporu ako stanje postupka to dopušta.

122 U ovom slučaju stanje postupka dopušta odlučivanje o sporu jer Sud raspolaže elementima potrebnima za konačno odlučivanje o tužbi koju je podnijela Republika Austrija.

123 Naime, iz točaka 78. do 81., 112., 118. i 119. ove presude proizlazi da sporna odluka sadržava, s jedne strane, pogrešku koja se tiče prava kad je riječ o Komisijinoj tvrdnji prema kojoj ta institucija u ovom slučaju nije bila dužna provjeriti je li izravna dodjela ugovora za izgradnju dvaju novih nuklearnih reaktora u skladu s propisima Unije u području javne nabave i, s druge strane, nedostatak u obrazloženju jer je navedena institucija smatrala da u svakom slučaju može samo uputiti na postupak zbog povrede obveze iz 2015. kako bi opravdala svoj podredni zaključak prema kojem nije došlo do povrede tih propisa zbog te izravne dodjele.

124 Iz toga slijedi da valja prihvatiti, s jedne strane, prvi tužbeni razlog, koji se u biti temelji na tome da Komisija u spornoj odluci nije razmotrila dovodi li izravna dodjela ugovora o izgradnji dvaju novih nuklearnih reaktora do povrede propisa Unije u području javne nabave te na nedostatku u obrazloženju u odnosu na njezin zaključak koji je podredno iznijela u tom pogledu i, s druge strane, prvi dio desetog tužbenog razloga, koji se temelji na povredi obveze obrazlaganja na temelju članka 296. stavka 2. UFEU-a i, prema tome, poništiti spornu odluku u cijelosti a da pritom nije potrebno razmatrati druge prigovore istaknute u okviru tog desetog tužbenog razloga ni druge tužbene razloge.

VII. Troškovi

125 Na temelju članka 184. stavka 2. Poslovnika, kad je žalba osnovana i Sud sâm konačno odluči u sporu, on odlučuje o troškovima.

126 U skladu s člankom 138. stavkom 1. tog poslovnika, koji se na temelju članka 184. stavka 1. tog poslovnika primjenjuje na žalbeni postupak, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove.

127 U ovom slučaju, s obzirom na to da Komisija nije uspjela u postupku i da je Republika Austrija podnijela zahtjev da joj se naloži snošenje troškova, Komisiji valja naložiti da, osim vlastitih troškova, snosi i troškove te države članice u vezi s prvostupanjskim i žalbenim postupkom.

128 U skladu s člankom 140. stavkom 1. navedenog poslovnika, koji se na temelju njegova članka 184. stavka 1. primjenjuje na žalbeni postupak, države članice i institucije koje su intervenirale u postupak snose vlastite troškove. Stoga će Češka Republika, Francuska Republika, Veliko Vojvodstvo Luksemburg, Mađarska i Republika Poljska snositi vlastite troškove prvostupanjskog i žalbenog postupka.

129 Naposljetku, na temelju članka 184. stavka 4. tog poslovnika, stranci koja je intervenirala u prvom stupnju, a nije sama podnijela žalbu, ne može se naložiti snošenje troškova žalbenog postupka, osim ako je sudjelovala u pisanom ili usmenom dijelu tog postupka. S obzirom na tu odredbu, valja odlučiti da će Slovačka Republika i Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske snositi vlastite troškove prvostupanjskog postupka.

Slijedom navedenog, Sud (veliko vijeće) proglašava i presuđuje:

1. **Ukida se presuda Općeg suda Europske unije od 30. studenoga 2022., Austrija/Komisija (T-101/18, EU:T:2022:728).**

2. **Poništava se Odluka Komisije (EU) 2017/2112 od 6. ožujka 2017. o mjeri/programu potpore/državnoj potpori SA.38454 – 2015/C (ex 2015/N) koju Mađarska planira provesti za potporu izgradnji dva nova nuklearna reaktora u nuklearnoj elektrani Paks II.**

3. **Europskoj komisiji se nalaže da, osim vlastitih, snosi i troškove Republike Austrije u vezi s prvostupanjskim i žalbenim postupkom.**

4. **Češka Republika, Francuska Republika, Veliko Vojvodstvo Luksemburg, Mađarska i Republika Poljska snosit će vlastite troškove prvostupanjskog i žalbenog postupka.**

5. **Slovačka Republika i Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske snosit će vlastite troškove prvostupanjskog postupka.**

Potpisi