Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 11 september 2025 *

”Överklagande – Statligt stöd – Artiklarna 107.3 c och 108 FEUF – Stöd som planeras för utveckling av två nya kärnreaktorer vid anläggningen i Paks (Ungern) – Direkttilldelning av byggkontraktet – Direktiv 2014/25/EU – Beslut i vilket det fastställs att stödet är förenligt med den inre marknaden under förutsättning att vissa åtaganden fullgörs – Stödets förenlighet med andra bestämmelser i unionsrätten än de som avser statligt stöd – Stödets syfte – Genomförandeåtgärder som är oupplösligt förbundna med stödet – Ett överträdelseförfarande genomförs parallellt – Motiveringsskyldighet”

I mål C-59/23 P,

angående ett överklagande enligt artikel 56 i stadgan för Europeiska unionens domstol, som ingavs den 6 februari 2023,

Republiken Österrike, företrädd av A. Posch, M. Fruhmann, M. Klamert och F. Koppensteiner, samtliga i egenskap av ombud, biträdda av H. Kristoferitsch, Rechtsanwalt,

sökande,

i vilket de andra parterna är:

Europeiska kommissionen, företrädd av P. Němečková och L. Wildpanner, båda i egenskap av ombud,

svarande i första instans

Storhertigdömet Luxemburg, företrätt av A. Germeaux och T. Schell, båda i egenskap av ombud, biträdda av P. Kinsch, avocat,

Republiken Tjeckien, företrädd av M. Smolek, L. Halajová, T. Müller och J. Vláčil, samtliga i egenskap av ombud,

Republiken Frankrike, inledningsvis företrädd av R. Bénard, T. Lechevallier och T. Stéhelin, därefter av T. Lechevallier och T. Stéhelin, samtliga i egenskap av ombud,

Ungern, företrätt av M.Z. Fehér, i egenskap av ombud, biträdd av B. Karsai, Z. Zs. Lehoczki och P. Nagy, ügyvédek,

Republiken Polen, företrädd av B. Majczyna, i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: tyska.

Republiken Slovakien,

Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland,

intervenienter i första instans,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts, vice ordföranden T. von Danwitz, avdelningsordförandena F. Biltgen, I. Jarukaitis, M.L. Arastey Sahún, S. Rodin, N. Jääskinen, D. Gratsias (referent) och M. Gavalec samt domarna A. Arabadjiev, I. Ziemele, J. Passer, O. Spineanu-Matei, M. Condinanzi och R. Frendo,

generaladvokat: L. Medina,

justitiesekreterare: handläggaren I. Illéssy,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 12 november 2024,

och efter att den 27 februari 2025 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Republiken Österrike har yrkat att domstolen ska upphäva den dom som meddelades av Europeiska unionens tribunal den 30 november 2022, Österrike/kommissionen (T-101/18, EU:T:2022:728) (nedan kallad den överklagade domen). Genom denna dom ogillade tribunalen Republiken Österrikes talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut (EU) 2017/2112 av den 6 mars 2017 om den åtgärd/den stödordning/det statliga stöd SA.38454 – 2015/C (f.d. 2015/N) som Ungern planerar att genomföra till förmån för utvecklingen av två nya kärnkraftsreaktorer vid kärnkraftverket Paks II (EUT L 317, 2017, s. 45) (nedan kallat det omtvistade beslutet).

I. Tillämpliga bestämmelser

A. Direktiv 2004/17/EG

2 Artikel 40 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/17/EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid upphandling på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (EUT L 134, 2004, s. 1) har rubriken ”Användning av öppet, selektivt och förhandlat förfarande”. I punkt 3 i denna artikel föreskrevs följande:

”En upphandlande enhet kan välja ett förfarande utan föregående meddelande om upphandling i följande fall:

…

c) Om kontraktet, av tekniska eller konstnärliga skäl eller med hänsyn till skydd av ensamrätt, endast kan fullgöras av en bestämd ekonomisk aktör.

…”

B. Direktiv 2014/25/EU

3 I artikel 50 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/25/EU av den 26 februari 2014 om upphandling av enheter som är verksamma på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster och om upphävande av direktiv 2004/17/EG (EUT L 94, 2014, s. 243), vilken har rubriken ”Användning av förhandlat förfarande utan föregående anbudsinfordran”, föreskrivs följande:

”De upphandlande enheterna får tillämpa det förhandlade förfarandet utan föregående anbudsinfordran i följande fall:

…

c) Om byggentreprenaden, varorna eller tjänsterna endast kan tillhandahållas av en viss ekonomisk aktör, av något av följande skäl:
   i) Syftet med upphandlingen är att skapa eller förvärva ett unikt konstverk eller en unik konstnärlig prestation.
   ii) Det av tekniska skäl inte finns någon konkurrens.
   iii) Skydd av ensamrätt, inklusive immateriella rättigheter.

De undantag som anges i leden ii och iii ska endast gälla när inget rimligt alternativ eller substitut finns och om avsaknaden av konkurrens inte beror på en konstgjord begränsning av upphandlingsparametrarna.

…”

4 Artikel 106 i direktivet har rubriken ”Införlivande och övergångsbestämmelser”. I punkt 1 i den artikeln föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna ska sätta i kraft de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv senast den 18 april 2016. …”

5 I artikel 107 i direktivet, som har rubriken ”Upphävande”, föreskrivs följande i första stycket:

”Direktiv 2004/17/EG ska upphöra att gälla från och med den 18 april 2016.”

II. Bakgrund till tvisten

6 Bakgrunden till tvisten beskrivs i punkterna 2–9 i den överklagade domen. Bakgrunden kan, såvitt är relevant i förevarande mål, sammanfattas enligt följande.

7 Den 22 maj 2015 anmälde Ungern till Europeiska kommissionen under nummer C(2017) 1486 en åtgärd angående finansiellt stöd till utvecklingen av två nya kärnreaktorer vid kärnkraftverket Paks (Ungern), kallade ”Paks II”, vilka skulle utgöra anläggning 5 och anläggning 6 i kärnkraftverket

(nedan kallade de två nya kärnreaktorerna), utöver de fyra kärnreaktorer som redan var i drift där. Den anmälda åtgärden skulle genomföras till förmån för MVM Paks II Nuclear Power Plant Development Private Company Limited by Shares (nedan kallat bolaget Paks II), ett bolag i vilket den ungerska staten ägde 100 procent av kapitalet och som förväntades bli ägare och driftsbolag för de två nya kärnreaktorerna.

8 Genom ett mellanstatligt avtal om samarbete om fredlig användning av kärnenergi, som ingicks den 14 januari 2014 mellan Ryska federationen och Ungern (nedan kallat det mellanstatliga avtalet) har dessa båda stater åtagit sig att samarbeta, inom ramen för ett kärnkraftsprogram, för att underhålla och vidareutveckla kärnkraftverket Paks. Enligt detta avtal skulle både Ryska federationen och Ungern utse en statsägd och statligt kontrollerad organisation med erfarenhet, som skulle vara finansiellt och tekniskt ansvarig för att fullgöra sina skyldigheter som uppdragstagare/ägare med avseende på bland annat utförande, uppförande och idrifttagning av de två nya reaktorerna. Ryska federationen gav aktiebolaget Nizhny Novgorod Engineering Company Atomenergoproekt (nedan kallat JSC NIAEP) i uppdrag att uppföra dessa två nya kärnreaktorer, medan Ungern utsåg bolaget Paks II till ägare och förvaltare av dessa. För detta ändamål undertecknade JSC NIAEP och bolaget Paks II den 9 december 2014 ett avtal om utveckling, köp och uppförande av nämnda reaktorer.

9 I det mellanstatliga avtalet åtog sig Ryska federationen att ge Ungern ett statligt lån för att finansiera utvecklingen av de två nya kärnreaktorerna. Lånet reglerades av ett mellanstatligt finansieringsavtal av den 28 mars 2014 och gjorde det möjligt att tillhandahålla en stående lånekredit på 10 miljarder euro, som endast fick användas för utformandet, uppförandet och idrifttagningen av dessa två nya reaktorer. Ungern åtog sig att tillhandahålla ett ytterligare belopp på 2,5 miljarder euro från sin egen budget för att finansiera investeringen i de nämnda reaktorerna. Ungern skulle inte överföra de medel som krävdes för att betala inköpspriset för de två nya reaktorerna till bolaget Paks II:s konton. Huvuddelen av dessa medel skulle innehas av Rysslands bank för utveckling och utrikes ekonomiska frågor, Vnesheconombank. Vid slutförandet av varje etapp skulle bolaget Paks II lämna in en ansökan till denna bank om att 80 procent av det överenskomna beloppet skulle betalas direkt till JSC NIAEP. Bolaget skulle även inkomma med en begäran till Ungerns statliga skuldförvaltningsbyrå om att betala återstående 20 procent av beloppet.

10 I det omtvistade beslutet, som antogs efter det formella granskningsförfarandet enligt artikel 108.2 FEUF, konstaterade kommissionen att den anmälda åtgärden utgjorde ett statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF, och att stödet, med förbehåll för de villkor som angavs i artikel 3 i beslutet, var förenligt med den inre marknaden i enlighet med artikel 107.3 c FEUF. Vad gäller direkttilldelningen av kontraktet att uppföra de två nya kärnreaktorerna till JSC NIAEP ansåg kommissionen att denna tilldelning inte kunde leda till ytterligare snedvridning av konkurrensen och handeln på den relevanta marknaden, det vill säga elmarknaden. Kommissionen ansåg därför att den enligt tillämplig rättspraxis inte var skyldig att kontrollera huruvida denna tilldelning var förenlig med unionens lagstiftning om offentlig upphandling. Kommissionen angav i det omtvistade beslutet att det under alla omständigheter hade genomförts ett separat förfarande angående detta enlig artikel 258 FEUF, inom ramen för vilket det hade prövats huruvida Ungern hade iakttagit unionens lagstiftning om offentlig upphandling, utan att denna prövning hade lett till ett konstaterande av att Ungern hade åsidosatt denna lagstiftning.

III. Förfarandet vid tribunalen och den överklagade domen

11 Genom en ansökan som inkom till tribunalens kansli den 21 februari 2018 väckte Republiken Österrike talan om ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet.

12 Den 19 juli 2018 tilläts följande att intervenera i målet vid tribunalen: Storhertigdömet Luxemburg, till stöd för Republiken Österrikes yrkanden, och Republiken Tjeckien, Republiken Frankrike, Ungern, Republiken Polen, Republiken Slovakien och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, till stöd för kommissionens yrkanden.

13 I den överklagade domen prövade och underkände tribunalen samtliga grunder som Republiken Österrike hade åberopat, med undantag för den andra och den tredje grunden, vilka denna medlemsstat hade frånfallit vid förhandlingen. Tribunalen ogillade därför talan.

IV. Parternas yrkanden i målet om överklagande

14 Republiken Österrike har yrkat att domstolen ska

– upphäva den överklagade domen i dess helhet,

– bifalla talan i första instans, om ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet, i dess helhet, och

– förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

15 Storhertigdömet Luxemburg har yrkat att domstolen ska

– upphäva den överklagade domen,

– fullt ut bifalla det yrkande om ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet som framställts i första instans, och

– förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

16 Kommissionen har yrkat att domstolen ska

– ogilla överklagandet, och

– förplikta Republiken Österrike att ersätta rättegångskostnaderna.

17 Republiken Tjeckien har yrkat att domstolen ska

– ogilla överklagandet, och

– förplikta Republiken Österrike att ersätta rättegångskostnaderna.

18 Republiken Frankrike, Ungern och, i huvudsak, Republiken Polen har yrkat att domstolen ska ogilla överklagandet.

V. Begäran om återupptagande av den muntliga delen av förfarandet

19 Genom handling som inkom till domstolens kansli den 13 mars 2025 begärde Ungern att den muntliga delen av förfarandet skulle återupptas med tillämpning av artikel 83 i domstolens rättegångsregler. Ungern har till stöd för sin begäran i huvudsak gjort gällande att den inte instämmer i vissa av de bedömningar som gjorts i generaladvokatens förslag till avgörande. Ungern har särskilt bestritt bedömningarna avseende omfattningen av kommissionens skyldighet att, inom ramen för ett sådant förfarande som det i vilket det omtvistade beslutet meddelades, pröva huruvida en stödåtgärd är förenlig med andra bestämmelser i unionsrätten än de som rör statligt stöd, särskilt när kommissionen redan har gjort en sådan prövning inom ramen för ett överträdelseförfarande mot den berörda medlemsstaten.

20 Det ska i detta sammanhang erinras om att det varken i stadgan för Europeiska unionens domstol eller i rättegångsreglerna föreskrivs någon möjlighet för rättegångsdeltagarna att inkomma med yttranden över generaladvokatens förslag till avgörande (dom av den 25 januari 2022, kommissionen/European Food m.fl., C-638/19 P, EU:C:2022:50, punkt 55 och där angiven rättspraxis).

21 Enligt artikel 252 andra stycket FEUF ska generaladvokaterna vid offentliga domstolssammanträden, fullständigt opartiskt och oavhängigt, lägga fram motiverade förslag till avgörande i mål som enligt stadgan för Europeiska unionens domstol kräver att ett sådant förslag läggs fram. Domstolen är inte bunden av vare sig förslaget till avgörande eller av den motivering som ligger till grund för generaladvokatens förslag. Att en av parterna inte delar generaladvokatens uppfattning i förslaget till avgörande, oavsett vilka frågor som generaladvokaten prövat däri, kan följaktligen inte i sig utgöra ett tillräckligt skäl för att återuppta den muntliga delen av förfarandet (dom av den 25 januari 2022, kommissionen/European Food m.fl., C-638/19 P, EU:C:2022:50, punkt 56 och där angiven rättspraxis).

22 Domstolen får visserligen, efter att ha hört generaladvokaten, när som helst besluta att den muntliga delen av förfarandet ska återupptas i enlighet med artikel 83 i rättegångsreglerna, bland annat om domstolen anser att den inte har tillräcklig kännedom om omständigheterna i målet, eller om en part, efter det att den muntliga delen har förklarats avslutad, har lagt fram en ny omständighet som kan ha ett avgörande inflytande på målets utgång.

23 I förevarande fall finner domstolen emellertid, efter att ha hört generaladvokaten, att den, efter den skriftliga delen av förfarandet och efter den muntliga förhandlingen i målet, har tillgång till alla uppgifter som krävs för att avgöra förevarande mål. Domstolen konstaterar att Ungerns begäran om återupptagande av den muntliga delen av förfarandet, i vilken Ungern i huvudsak har fokuserat på rättsfrågor som redan har diskuterats under den skriftliga delen av förfarandet och vid den muntliga förhandlingen, under alla omständigheter inte visar på någon ny omständighet som kan påverka det avgörande som den ska meddela i målet.

24 Domstolen finner mot denna bakgrund att det saknas anledning att återuppta den muntliga delen av förfarandet.

VI. Prövning av överklagandet

25 Republiken Österrike har åberopat fyra grunder till stöd för sitt överklagande. Den första grunden avser att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den fann att avsaknaden av ett offentligt upphandlingsförfarande för uppförandet av de två nya kärnreaktorerna inte medförde att det omtvistade beslutet var rättsstridigt. Den andra grunden avser felaktig rättstillämpning vad gäller prövningen av huruvida den aktuella stödåtgärden var proportionerlig. Den tredje grunden avser att tribunalen har gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning vad gäller frågan huruvida det föreligger en oproportionerlig snedvridning av konkurrensen och frågan huruvida en dominerande ställning på marknaden har förstärkts och/eller skapats. Den fjärde grunden avser felaktig rättstillämpning vid fastställandet av vad det aktuella stödet omfattar.

A. Den första grunden

26 Den första grunden för överklagandet avser punkterna 27–50 och 196–203 i den överklagade domen.

27 För det första riktar sig denna grund mot tribunalens underkännande av den första grunden för talan i första instans, genom vilken Republiken Österrike gjorde gällande att det omtvistade beslutet var rättsstridigt på grund av att uppförandet av de två nya kärnreaktorerna, som enligt Republiken Österrike var en genomförandeåtgärd som var ”oupplösligt förbunden” med syftet med det aktuella stödet, hade anförtrotts JSC NIAEP utan att det anordnats något anbudsförfarande, i strid med unionens lagstiftning om offentlig upphandling.

28 I punkterna 25–50 i den överklagade domen konstaterade tribunalen i huvudsak att kommissionen, i skälen 279–287 i det omtvistade beslutet, hade fog för att i första hand utgå från att den var skyldig att respektera konsekvensen mellan bestämmelserna om statligt stöd och de bestämmelser som reglerar andra områden i unionsrätten, men att denna skyldighet endast ålåg den vad gäller de genomförandeåtgärder för stödet som är så oupplösligt förbundna med stödets syfte att det inte är möjligt att bedöma dem separat. Med hänvisning till domen av den 22 september 2020, Österrike/kommissionen (C-594/18 P, EU:C:2020:742), som Republiken Österrike åberopat, konstaterade tribunalen inledningsvis att det i målet vid tribunalen inte hade åberopats att unionsbestämmelser hade åsidosatts på grund av den ekonomiska verksamhet som främjades av det aktuella stödet, det vill säga produktion av kärnenergi. Vidare kunde enligt tribunalen ingen slutsats dras av den omständigheten att domstolen i den domen inte hade prövat huruvida det fanns ett oupplösligt samband mellan genomförandeåtgärderna för det berörda stödet och själva stödet, eftersom det påstådda åsidosättandet av de unionsrättsliga principerna i det mål som gav upphov till nämnda dom följde av själva syftet med nämnda stöd, det vill säga utvecklingen av ett kärnkraftverk som producerar elektricitet. Slutligen ansåg tribunalen att det inte framgick av nämnda dom att domstolen hade haft för avsikt att utvidga omfattningen av den kontroll som kommissionen ska göra på området, eftersom åläggandet av en kontrollskyldighet oberoende av om det föreligger ett sådant oupplösligt samband skulle strida mot såväl de processuella regler och garantier som gäller för olika förfaranden som är specifika för andra områden i unionsrätten som principen om rättsmedels och administrativa förfarandens självständighet. Mot bakgrund av dessa överväganden fann tribunalen, i punkt 34 i den överklagade domen, att kommissionen inte hade gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den fann att dess prövning, inom ramen för ett förfarande enligt artikel 108 FEUF, skulle begränsas till den aktuella stödåtgärden i sig och till de genomförandeåtgärder som har ett oupplösligt samband med denna.

29 Vidare fann tribunalen, i punkt 35 i den överklagade domen, att Republiken Österrikes uppfattning var felaktig, när den gjorde gällande att direkttilldelningen till JSC NIAEP av uppförandet av de två nya kärnreaktorerna utgjorde ett ”villkor som är oupplösligt förbundet med” syftet med det aktuella stödet, med motiveringen att en konkurrensutsatt upphandling hade kunnat leda till ett helt annat stöd, med bland annat ett annat belopp och en annan struktur. Efter att ha preciserat att det aktuella stödet bestod i att två nya kärnreaktorer tillhandahölls utan kostnad till bolaget Paks II för drift av dessa, fann tribunalen, i punkt 36 i den överklagade domen, att frågan huruvida tilldelningen av byggkontraktet för dessa två reaktorer borde ha varit föremål för ett anbudsförfarande rörde tillverkningen och leveransen av den egendom som skulle tillhandahållas utan kostnad och därför avsåg ett tidigare stadium än själva stödåtgärden. Beslutet att tilldela kontraktet för utveckling och uppförande av de två nya kärnreaktorerna ansågs därför inte utgöra en genomförandeåtgärd för själva stödet.

30 Tribunalen fann i detta sammanhang, i punkt 37 i den överklagade domen, att genomförandet av ett förfarande för offentlig upphandling och ett eventuellt anlitande av ett annat företag för uppförande av de två nya kärnreaktorerna inte ändrade syftet med stödet, nämligen tillhandahållande utan kostnad av två nya reaktorer för drift, och inte heller vem som var att anse som stödmottagare, nämligen bolaget Paks II. Dessutom kan en överträdelse av unionens lagstiftning om offentlig upphandling endast få effekter på marknaden för uppförande av kärnkraftverk och kan således inte få några konsekvenser på den marknad som omfattas av syftet med den omtvistade stödåtgärden, det vill säga elmarknaden.

31 Vad särskilt gäller frågan vilken betydelse som avsaknaden av ett offentligt anbudsförfarande har för stödbeloppet, fann tribunalen, i punkt 38 i den överklagade domen, att det inte hade visats att andra anbudsgivare hade kunnat tillhandahålla två reaktorer med den aktuella tekniken ”på bättre villkor eller till ett lägre pris”. Även om ett sådant anbudsförfarande skulle ha kunnat påverka det aktuella stödbeloppet, skulle denna omständighet i sig inte ha haft någon inverkan på den fördel som stödet innebar för mottagaren, eftersom denna fördel bestod i att de två nya kärnreaktorerna utan kostnad tillhandahölls för driften av dem. Enligt tribunalen skulle följaktligen en ökning eller minskning av det aktuella stödbeloppet varken ha påverkat stödet i egentlig mening eller dess konkurrensbegränsande verkan.

32 För det andra riktar sig den första grunden för överklagandet mot tribunalens underkännande av den första delen av den tionde grunden för talan i första instans, avseende bristande motivering av det omtvistade beslutet vad gäller stödets förenlighet med andra bestämmelser i unionsrätten. I synnerhet gjorde Republiken Österrike vid tribunalen gällande att kommissionen inte på ett adekvat sätt hade redogjort för skälen till att den inte hade konstaterat att det förelåg en överträdelse av unionens lagstiftning om offentlig upphandling till följd av direkttilldelningen av kontraktet för uppförande av de två nya kärnreaktorerna, vilket enligt denna medlemsstat utgjorde en genomförandeåtgärd som var oupplösligt förbunden med syftet med det aktuella stödet. Tribunalen fann i detta sammanhang, i punkterna 197 och 198 i den överklagade domen, att kommissionen i första hand hade förklarat, i skälen 280–284 i det omtvistade beslutet, att eftersom det inte fanns något oupplösligt samband mellan det eventuella åsidosättandet av direktiv 2014/25 och syftet med det aktuella stödet, kunde detta åsidosättande inte påverka stödets förenlighet med den inre marknaden. Enligt tribunalen var kommissionen således inte skyldig att i det omtvistade beslutet ange skälen till att villkoren i artikel 50 c i direktiv 2014/25 var uppfyllda.

33 För det tredje konstaterade tribunalen, såsom framgår av punkterna 40 och 43 i den överklagade domen, att kommissionen, i skäl 285 i det omtvistade beslutet, hade påpekat att den under alla omständigheter hade bedömt Ungerns efterlevnad av direktiv 2014/25 inom ramen för ett separat förfarande, nämligen överträdelseförfarandet med referensnummer NIF 2015/4231–32 (nedan kallat 2015 års överträdelseförfarande), i vilket kommissionen hade dragit slutsatsen att de förfaranden som fastställs i detta direktiv inte var tillämpliga på tilldelningen av byggnadsarbetena avseende de två nya kärnreaktorerna, i enlighet med artikel 50 c i direktivet.

34 Efter att i huvudsak ha prövat dessa i andra hand framförda skäl i det omtvistade beslutet fann tribunalen, i punkt 41 i den överklagade domen, att kommissionen hade fog för sin uppfattning att den, i en strävan efter enhetlighet mellan resultaten av granskningen av stödets förenlighet och överträdelseförfarandet, kunde hänvisa till sin bedömning i överträdelseförfarandet. Såsom framgår av punkt 42 i den överklagade domen ansåg kommissionen mer specifikt, efter att ha gjort en fördjupad analys, att direkttilldelningen till JSC NIAEP av kontraktet för byggarbetena avseende de två nya kärnreaktorerna kunde genomföras utan föregående anbudsinfordran, eftersom det av tekniska skäl inte förelåg någon konkurrens varför artikel 50 c ii) i direktiv 2014/25 var relevant. Enligt punkterna 43–46 i den överklagade domen gav kommissionen, till följd av en åtgärd för processledning, in handlingar till tribunalen av vilka det enligt tribunalen kunde dras slutsatsen att Ungern hade åtagit sig att tillämpa konkurrensutsatta förfaranden för de flesta andra delar av det berörda projektet, på ett transparent sätt och med iakttagande av de grundläggande principerna om likabehandling och icke-diskriminering. Såsom särskilt framgår av punkt 45 i den överklagade domen framgår det av kommissionens utsagor vid förhandlingen vid tribunalen att detta åtagande från Ungerns sida återspeglas i skäl 372 i det omtvistade beslutet, vilket ska läsas tillsammans med skäl 285 i beslutet.

35 Tribunalen ansåg vidare i punkt 47 i den överklagade domen att det inte skulle vara rimligt att inom ramen för förfarandet angående stödets förenlighet med den inre marknaden, ifrågasätta alla tidigare fattade beslut som redan varit föremål för ett separat förfarande som regleras av särskilda bestämmelser i den mening som avses i domen av den 15 juni 1993, Matra/kommissionen (C-225/91, EU:C:1993:239, punkt 44), vilka skiljer sig från de bestämmelser som är tillämpliga i fråga om statligt stöd. Rättssäkerhetsprincipen utgjorde enligt tribunalen hinder för att kommissionen inom ramen för ett förfarande för statligt stöd prövar tilldelningen av ett byggkontrakt på nytt trots att den inte har tillgång till några andra uppgifter än dem som den hade tillgång till när den beslutade att avsluta ett tidigare fördragsförfarande. Enligt kommissionen var detta fallet vid tidpunkten för antagandet av det omtvistade beslutet när det gäller prövningen av huruvida Ungern hade iakttagit unionens lagstiftning om offentlig upphandling vid tilldelningen av kontraktet för uppförande av de två nya kärnreaktorerna vid anläggningen i Paks.

36 Vad gäller Republiken Österrikes argument att ett överträdelseförfarande inte kan föregripa bedömningen av ett eventuellt åsidosättande av unionens lagstiftning om offentlig upphandling inom ramen för ett förfarande för statligt stöd, eftersom kommissionen har ett utrymme för lämplighetsbedömningar när det gäller överträdelseförfaranden, fann tribunalen, i punkt 48 i den överklagade domen, att detta argument saknade relevans, eftersom kommissionen faktiskt hade inlett det sistnämnda förfarandet, inom ramen för vilket den hade gjort en analys av de tekniska skäl som Ungern grundade sig på varefter den hade dragit slutsatsen att villkoren i artikel 50 c i direktiv 2014/25 var uppfyllda. Resultatet av 2015 års överträdelseförfarande betecknades dessutom i skäl 285 i det omtvistade beslutet som en ”preliminär slutsats” enbart på grund av att det var möjligt att när som helst inleda ett nytt förfarande av samma slag på grundval av nya uppgifter.

37 Den första grunden för överklagandet består av tre delar, varav de två första ska prövas tillsammans.

1. Den första och den andra delen av den första grunden för överklagandet

a) Parternas argument

38 Republiken Österrike har, med stöd av Storhertigdömet Luxemburg, inom ramen för den första grundens första del inledningsvis kritiserat tribunalen för att, bland annat i punkterna 27 och 201 i den överklagade domen, ha gjort en ”konstlad” åtskillnad mellan uppförandet av de två nya kärnreaktorerna och tillhandahållandet av dessa utan kostnad till bolaget Paks II, eftersom tribunalen ansåg att syftet med den aktuella stödåtgärden endast bestod i detta tillhandahållande. Republiken Österrike anser närmare bestämt att bedömningen ska omfatta samtliga åtgärder som bidrar till att förverkliga syftet med det aktuella stödet. Den ”strikta åtskillnad” som tribunalen gjorde mellan det kostnadsfria tillhandahållandet av de två nya kärnreaktorerna och de resurser som Ungern har lagt ned på dessa blir då felaktig. Republiken Österrike har vidare, med hänvisning särskilt till punkterna 2, 65, 73 och 188 i den överklagade domen – visserligen formellt sett inom ramen för den andra grunden för överklagandet, men inom ramen för ett argument som i huvudsak likväl omfattas av den första grunden för överklagandet – påpekat att tribunalen inte gjorde en enda, utan flera beskrivningar av den aktuella stödåtgärden i den domen.

39 Tribunalen gjorde sig dessutom skyldig till felaktig rättstillämpning när den fann att domstolen, genom domen av den 22 september 2020, Österrike/kommissionen (C-594/18 P, EU:C:2020:742), inte velat utvidga den kontroll som det åligger kommissionen att göra inom ramen för ett sådant förfarande som det aktuella stödförfarandet.

40 Kommissionen anser att tribunalen inte har gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning i detta avseende och har gjort gällande att Republiken Österrike har blandat ihop syftet med det aktuella stödet med stödets genomförandeåtgärder. Kommissionen har, med hänvisning till bland annat domen av den 31 januari 2023, kommissionen/Braesch m.fl. (C-284/21 P, EU:C:2023:58), erinrat om att genomförandeåtgärderna för ett stöd endast ska bedömas inom ramen för ett sådant förfarande som det aktuella stödförfarandet när de är så oupplösligt förbundna med syftet med det aktuella stödet att det är omöjligt att bedöma dem separat. Enligt kommissionen gjorde tribunalen i förevarande fall en korrekt åtskillnad mellan, å ena sidan, det aktuella stödet och dess syfte och, å andra sidan, genomförandeåtgärderna för detta stöd och gjorde en riktig bedömning när den, i punkt 36 i den överklagade domen, fann att ett anbudsförfarande avseende kontraktet för utveckling och uppförande av två kärnreaktorer avsåg ett tidigare led än stödåtgärden i egentlig mening, vilket bestod i att ”två nya kärnkraftsreaktorer tillhandahålls utan kostnad till Paks II för idrifttagande”, och att detta således inte utgjorde en genomförandeåtgärd för det aktuella stödet som sådant.

41 Tribunalen gjorde dessutom, enligt kommissionen, en riktig bedömning när den konstaterade att genomförandet av ett förfarande för offentlig upphandling och ett eventuellt anlitande av ett annat företag för uppförandet av de två nya kärnreaktorerna varken skulle ha ändrat syftet med eller mottagaren av det aktuella stödet. Även om det antas att unionslagstiftningen om offentlig upphandling har åsidosatts, vilket inte är fallet, är verkningarna härav begränsade till marknaden för uppförande av kärnkraftverk medan elmarknaden, som avses med den aktuella stödåtgärden, inte påverkas. Även om det skulle antas att det aktuella stödets belopp skulle ha kunnat påverkas av direkttilldelningen av kontraktet för uppförande av de två nya kärnreaktorerna, vilket inte

heller är fallet, har kommissionen hävdat att den under alla omständigheter har gjort sin bedömning av den berörda åtgärdens proportionalitet på ett omsorgsfullt sätt och med beaktande av samtliga relevanta omständigheter.

42 Genom den andra delen av den första grunden för överklagandet har Republiken Österrike i huvudsak gjort gällande att tilldelningen av kontraktet för uppförande av de två nya kärnreaktorerna hade ett direkt samband med den aktuella stödåtgärden, i motsats till vad tribunalen angav i bland annat punkterna 35–39 i den överklagade domen. Klaganden har i detta avseende åberopat målet att säkerställa en rättvis och icke snedvriden konkurrens på den inre marknaden, vilket är ett mål som eftersträvas av både reglerna om offentlig upphandling och reglerna om statligt stöd. Republiken Österrike har vidare påpekat att det i verkligheten fanns ett mycket nära samband mellan tillhandahållandet av de två nya kärnreaktorerna och det lån som Ryska federationen beviljade Ungern, eftersom de ryska och ungerska myndigheterna hade utformat och genomfört den aktuella transaktionen som en ”övergripande process”, såsom framgår av det mellanstatliga avtalet.

43 Republiken Österrike har även, alltjämt inom ramen för den första grunden för överklagandet, med hänvisning till de argument som den framfört inom ramen för den andra grunden understrukit att åsidosättandet av bestämmelserna om offentlig upphandling får återverkningar för själva stödet, närmare bestämt för stödets proportionalitet och belopp. Republiken Österrike har vidare förklarat att ett anbudsförfarande i enlighet med bestämmelserna om offentlig upphandling skulle ha kunnat leda till ett helt annat stöd, särskilt vad gäller stödets storlek och struktur, genom att ett fördelaktigare anbud för uppförandet av de två nya kärnreaktorerna direkt skulle ha minskat stödbeloppet i fråga.

44 Republiken Österrike har i detta sammanhang ifrågasatt punkterna 36 och 38 i den överklagade domen, i den utsträckning tribunalen där slog fast att en ökning eller minskning av det aktuella stödbeloppet inte skulle leda till en ändring av stödet i egentlig mening eller till en ändring av stödets inverkan på konkurrensen. Om det hade varit möjligt att lämna ett mer fördelaktigt anbud inom ramen för ett anbudsförfarande och detta anbud antogs, skulle stödet i fråga enligt Republiken Österrike ha kunnat skilja sig åt i fråga om belopp och struktur. I avsaknad av ett anbudsförfarande kan det således inte garanteras att det aktuella stödet verkligen är proportionerligt, det vill säga begränsat till det minsta stöd som krävs.

45 Kommissionen har erinrat om att det av domen av den 22 mars 1977, Iannelli & Volpi (74/76, EU:C:1977:51), framgår att det endast är genomförandeåtgärder som inte kan bedömas separat som är oupplösligt förbundna med syftet med ett stöd. I förevarande fall kan frågan huruvida det aktuella stödet är förenligt med unionens lagstiftning om offentlig upphandling emellertid bedömas separat och den har för övrigt prövats inom ramen för 2015 års överträdelseförfarande.

46 Vad gäller Republiken Österrikes argument avseende det mellanstatliga avtalet (se punkt 42 ovan) har kommissionen gjort gällande att detta argument har framförts för första gången inom ramen för överklagandet och att det därför inte kan tas upp till prövning.

47 Kommissionen har vidare anfört att den omständigheten att det aktuella stödets storlek och struktur skulle ha kunnat bli annorlunda om ett anbudsförfarande hade genomförts inte heller är en relevant omständighet, eftersom kontrollen av huruvida det aktuella stödet var proportionerligt inte skulle ha gett ett annat resultat. Såsom framgår av punkt 38 i den

överklagade domen kan en ökning eller minskning av stödbeloppet inte i sig föranleda en annan bedömning med hänsyn till stödets syfte, som är att två nya kärnreaktorer ska tillhandahållas utan kostnad.

48 Vid förhandlingen vid domstolen uppgav kommissionen att den investering som var föremål för den aktuella stödåtgärden uppgick till 12,5 miljarder euro, varav en lånekredit på 10 miljarder euro beviljades av Ryska federationen på grundval av det mellanstatliga avtalet medan 2,5 miljarder euro utgjordes av Ungerns eget kapital. Kommissionen hävdade att en ekonomisk aktör på marknaden inte skulle ha erhållit tillräcklig vinst genom en sådan investering och drog slutsatsen att det aktuella projektet inte skulle ha genomförts utan Ungerns stöd och att denna medlemsstat följaktligen var tvungen att investera ett belopp på 12,5 miljarder euro. Som svar på en fråga från domstolen bekräftade kommissionen att det sistnämnda beloppet motsvarade kostnaden för att uppföra de två nya kärnreaktorerna och vissa investeringar som var knutna till bolaget Paks II:s drift av dessa.

49 Republiken Frankrike har i huvudsak gjort gällande att Republiken Österrike, genom sina argument om att direkttilldelningen av kontraktet avseende uppförande av de två nya kärnreaktorerna är en genomförandeåtgärd som är oupplösligt förbunden med det aktuella stödet, i själva verket försöker ifrågasätta tribunalens bedömning av de faktiska omständigheterna och bevisningen. Med undantag för det fall då det skett en missuppfattning utgör en sådan bedömning inte en rättsfråga som, i denna egenskap, kan prövas av domstolen i ett mål om överklagande.

b) Domstolens bedömning

50 Republiken Österrike ifrågasätter genom den första och den andra delen av den första grunden för överklagandet bedömningen i punkterna 35–38 i den överklagade domen i den utsträckning som tribunalen därvid fann att det fanns fog för den slutsats som uttrycktes i första hand i skäl 284 i det omtvistade beslutet, enligt vilken bedömningen av det aktuella stödets förenlighet med den inre marknaden inte kan påverkas av ett eventuellt åsidosättande av unionens lagstiftning om offentlig upphandling, när det inte finns något oupplösligt samband mellan det eventuella åsidosättandet och syftet med stödet.

51 Republiken Österrike har i huvudsak gjort gällande att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning, dels genom att slå fast att uppförandet av de två nya kärnreaktorerna inte kunde anses omfattas av syftet med den aktuella stödåtgärden, dels genom att slå fast att det fanns fog för kommissionens slutsats att direkttilldelningen av kontraktet för uppförande av dessa inte utgjorde en genomförandeåtgärd för detta stöd som var oupplösligt förbunden med stödets syfte.

52 Domstolen erinrar i detta sammanhang om att det förfarande som föreskrivs i artikel 108 FEUF enligt fast rättspraxis aldrig får leda till ett resultat som strider mot särskilda bestämmelser i fördraget. Ett statligt stöd som i sig eller på grund av vissa av dess genomförandeåtgärder strider mot unionsbestämmelser eller allmänna principer i unionsrätten kan således inte förklaras vara förenligt med den inre marknaden (dom av den 31 januari 2023, kommissionen/Braesch m.fl., C-284/21 P, EU:C:2023:58, punkt 96 och där angiven rättspraxis).

53 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 33 i sitt förslag till avgörande framgår det av domstolens praxis att kommissionen ska beakta andra åsidosättanden av unionsrätten än åsidosättanden av bestämmelserna om statligt stöd, när ett sådant åsidosättande följer av den finansierade ekonomiska verksamheten, av stödet eller dess syfte i sig eller av

genomförandeåtgärder som är oupplösligt förbundna med stödets syfte (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 mars 1977, Iannelli & Volpi, 74/76, EU:C:1977:51, punkt 14, och dom av den 31 januari 2023, kommissionen/Braesch m.fl., C-284/21 P, EU:C:2023:58, punkterna 98 och 103 samt där angiven rättspraxis).

54 När genomförandeåtgärderna för ett stöd är så oupplösligen förbundna med dess syfte att det inte är möjligt att bedöma dem separat, måste deras inverkan på huruvida stödet i dess helhet är förenligt med unionsrätten eller inte bedömas inom ramen för det förfarande som föreskrivs i artikel 108 FEUF (dom av den 31 januari 2023, kommissionen/Braesch m.fl., C-284/21 P, EU:C:2023:58, punkt 97 och där angiven rättspraxis). Sådana genomförandeåtgärder ingår således bland de omständigheter som kommissionen ska pröva och, i förekommande fall, godkänna, vilket innebär att om de ger upphov till ett åsidosättande av bestämmelser eller allmänna principer i unionsrätten, är ett beslut av kommissionen om godkännande av samma stöd med nödvändighet rättsstridigt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 31 januari 2023, kommissionen/Braesch m.fl., C-284/21 P, EU:C:2023:58, punkt 99).

55 Tribunalen gjorde i detta sammanhang en riktig bedömning när den i punkt 30 i den överklagade domen slog fast att det inte går att av domen av den 22 september 2020, Österrike/kommissionen (C-594/18 P, EU:C:2020:742), dra slutsatsen att domstolen velat överge sin praxis enligt vilken det ska göras en åtskillnad mellan en genomförandeåtgärd som har ett oupplösligt samband med stödets syfte och en genomförandeåtgärd som inte har något sådant samband, och att Republiken Österrikes argument härom därför inte kunde godtas. I domen av den 22 september 2020, Österrike/kommissionen (C-594/18 P, EU:C:2020:742), hänvisade domstolen visserligen inte till sin praxis avseende genomförandeåtgärder som är oupplösligt förbundna med ett stöd eller dess syfte. Detta beror emellertid på att det i det mål som gav upphov till sistnämnda dom endast var fråga om ett påstått åsidosättande av unionsrätten till följd av själva den ekonomiska verksamhet som skulle finansieras genom det aktuella stödet i det målet och som därför var oupplösligt förbundet med detta (se, för ett liknande resonemang, dom av den 31 januari 2023, kommissionen/Braesch m.fl., C-284/21 P, EU:C:2023:58, punkt 98).

1) Definitionen av syftet med det aktuella stödet

56 Det ska först prövas huruvida tribunalen gjorde en riktig definition, i punkt 36 i den överklagade domen, av det aktuella stödets syfte när den konstaterade att detta syfte endast bestod i att ”två nya kärnkraftsreaktorer tillhandahålls utan kostnad till Paks II för idrifttagande”, och därmed uteslöt uppförandet av dessa reaktorer från detta syfte.

57 Vad inledningsvis gäller frågan huruvida de argument som riktats mot punkt 36 i den överklagade domen kan tas upp till prövning, påpekar domstolen för det första att även om överklagandet enligt artikel 170.1 i rättegångsreglerna inte får ändra saken i målet vid tribunalen, har en klagande till stöd för sitt överklagande emellertid rätt att vid domstolen åberopa grunder och argument som följer av själva den överklagade domen och som syftar till att ifrågasätta domens riktighet i rättsligt hänseende (se dom av den 4 oktober 2024, Aeris Invest/kommissionen och SRB, C-535/22 P, EU:C:2024:819, punkt 146 och där angiven rättspraxis). I motsats till vad Republiken Frankrike har hävdat i sin duplik har Republiken Österrike således rätt att i samband med överklagandet för första gången anföra argument som riktar sig mot den avgränsning av syftet med det aktuella stödet som tribunalen gjorde i punkt 36 i den överklagade domen.

58 För det andra är domstolen i ett mål om överklagande varken behörig att fastställa de faktiska omständigheterna eller, i princip, att bedöma den bevisning som tribunalen har godtagit till stöd för dessa omständigheter. Domstolens behörighet att kontrollera tribunalens fastställande av de faktiska omständigheterna innefattar bland annat en kontroll av huruvida tribunalen har missuppfattat de faktiska omständigheterna, det vill säga om det av handlingarna i målet framgår att fastställandet av dessa är materiellt oriktigt, huruvida bevisningen har missuppfattats, hur de faktiska omständigheterna har kvalificerats rättsligt och huruvida reglerna om bevisbörda och bevisföring har iakttagits (se dom av den 10 september 2024, kommissionen/Irland m.fl., C-465/20 P, EU:C:2024:724, punkterna 168 och 169 samt där angiven rättspraxis). I förevarande fall har Republiken Österrike, genom sina argument avseende tribunalens avgränsning av syftet med den aktuella stödåtgärden, emellertid inte ifrågasatt tribunalens fastställande av de faktiska omständigheterna, utan tribunalens rättsliga kvalificering av dessa omständigheter.

59 Vad gäller bedömningen i punkt 36 i den överklagade domen grundade sig tribunalen på den premiss som det erinrats om i punkt 56 ovan när den fann att ”[f]rågan om huruvida tilldelningen av byggkontraktet för dessa två reaktorer borde ha varit föremål för ett anbudsförfarande gäller tillverkningen och leveransen av den vara som ska tillhandahållas utan kostnad och sker därför på ett tidigare stadium än själva stödåtgärden”, innan den drog slutsatsen att ”tilldel[ningen av] kontraktet för utveckling och uppförande av de två nya [kärn]reaktorerna [utgjorde] således inte villkor för själva stödet”.

60 En transaktion vars väsentliga delar framgår av anmälan av den aktuella stödåtgärden och som utgör en integrerad del av åtgärden, genom att den är en nödvändig förutsättning för att åtgärden ska kunna genomföras och följaktligen för att dess mål ska uppnås, kan emellertid inte uteslutas från syftet med stödåtgärden.

61 Såsom framgår av punkt 2 i den överklagade domen var målet med det stöd som Ungern planerade att genomföra i förevarande fall att stödja produktionen av kärnenergi. Detta skulle uppnås genom ett projekt som, enligt själva rubriken till anmälan av den aktuella stödåtgärden, avsåg ”utveckling av två nya kärnreaktorer”. Det framgår vidare av punkterna 5 och 6 i den överklagade domen att utvecklingen av dessa två nya kärnreaktorer inbegrep, enligt det mellanstatliga avtalet, deras utformning och uppförande – en transaktion vars väsentliga aspekter, det vill säga bland annat byggentreprenörens identitet och de tekniska specifikationerna för de två nya kärnreaktorerna, framgick av anmälan av den aktuella stödåtgärden.

62 I punkt 2.1, med rubriken ”Beskrivning av projektet”, i skäl 9 i det omtvistade beslutet, som det hänvisas till i punkt 116 i den överklagade domen, anges för övrigt att ”[å]tgärden innebär utveckling av två nya kärnkraftsreaktorer … i Ungern, vars uppförande helt finansieras av den ungerska staten till förmån för enheten Paks II … som kommer att äga och förvalta de nya reaktorerna”. Kommissionen beskrev i detta avseende, i skälen 324–328 i beslutet, den anmälda stödåtgärden som ett ”lämpligt instrument för uppförandet av de … nya reaktorerna” som svarade mot ”målet av gemensamt intresse för främjandet av kärnkraft”.

63 Vad gäller det aktuella stödbeloppet framgår det av punkt 188 i den överklagade domen, som återger uppgifterna i skäl 15 i nämnda beslut, att detta stöd ”[omfattade] en stående lånekredit på 10 miljarder euro” och ”ett ytterligare belopp på upp till 2,5 miljarder euro” som ungerska staten skulle betala. Såsom framgår av punkt 7 i den domen skulle denna kredit, enligt det mellanstatliga avtalet, finansieras genom det lån som Ryska federationen skulle ge Ungern och fick endast användas för utformning, uppförande och idrifttagande av de två nya kärnreaktorerna. Slutligen

bekräftade kommissionen, såsom angetts i punkt 48 ovan, vid förhandlingen att det belopp som Ungern investerat inom ramen för det aktuella projektet framför allt täckte kostnaden för att uppföra dessa två nya kärnreaktorer.

64 Det kan således konstateras att eftersom uppförandet av dessa reaktorer dels var en nödvändig förutsättning för att uppnå det mål som eftersträvades med den anmälda åtgärden i fråga, dels en transaktion som, åtminstone indirekt, finansierades med medel från Ungern, utgjorde uppförandet av reaktorerna en integrerad del av den stödåtgärd som anmälts av denna medlemsstat och det kunde därför inte med giltig verkan uteslutas av tribunalen från syftet med samma åtgärd.

65 Tribunalens påstående, i punkt 36 i den överklagade domen, att det enda syftet med detta stöd var ”att två nya kärnkraftsreaktorer [ska] tillhandahåll[a]s utan kostnad till Paks II för idrifttagande” grundar sig således på en felaktig rättslig kvalificering av de relevanta faktiska omständigheterna.

2) Huruvida det föreligger en genomförandeåtgärd som är oupplösligt förbunden med stödets syfte

66 Det ska mot denna bakgrund prövas huruvida tribunalen, trots den felaktiga rättsliga kvalificering av de faktiska omständigheterna som konstaterats i punkt 65 ovan, gjorde en riktig bedömning när den i punkt 39 i den överklagade domen fastställde den slutsats som uttryckts i första hand i det omtvistade beslutet, enligt vilken direkttilldelningen av kontraktet för uppförande av de två nya kärnreaktorerna, det vill säga tilldelningen av detta kontrakt till JSC NIAEP utan ett offentligt anbudsförfarande, inte utgjorde en genomförandeåtgärd som är oupplösligt förbunden med stödets syfte, i den mening som avses i den rättspraxis som angetts i punkt 54 ovan.

67 Det framgår nämligen av fast rättspraxis att om en dom från tribunalen innehåller domskäl som strider mot unionsrätten, men domslutet framstår som riktigt enligt andra rättsliga grunder, innebär detta åsidosättande inte att domen ska upphävas, och domskälen ska då ersättas (dom av den 14 december 2023, kommissionen/Amazon.com m.fl., C-457/21 P, EU:C:2023:985, punkt 51 och där angiven rättspraxis).

68 Direkttilldelningen av byggkontraktet för de två nya kärnreaktorerna utgjorde med nödvändighet en genomförandeåtgärd som var knuten till syftet med det aktuella stödet, eftersom uppförandet av dessa, såsom konstaterats i punkt 64 ovan, utgjorde en integrerad del av den aktuella stödåtgärden, såsom den anmälts av Ungern, vilken syftade till att två nya reaktorer utan kostnad skulle tillhandahållas bolaget Paks II.

69 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 48 i sitt förslag till avgörande ska det emellertid även prövas huruvida denna genomförandeåtgärd kan anses vara så oupplösligt förbunden med syftet med det aktuella stödet att kommissionen, när den prövade huruvida stödet var förenligt med den inre marknaden, var skyldig att bedöma huruvida denna genomförandeåtgärd var förenlig med unionens lagstiftning om offentlig upphandling.

70 Såsom det har erinrats om i punkt 54 ovan ska kommissionen inom ramen för det förfarande som föreskrivs i artikel 108 FEUF bedöma de genomförandeåtgärder som är oupplösligt förbundna med ett stöds syfte, närmare bestämt de genomförandeåtgärder som är så oupplösligt förbundna med detta syfte att det inte är möjligt att bedöma dem separat, vilket innebär att deras inverkan på huruvida stödet i sin helhet är förenligt eller oförenligt med den inre marknaden med nödvändighet ska bedömas inom ramen för detta förfarande.

71 Genomförandeåtgärder som, även om de utgör en del av den aktuella stödåtgärden, inte är nödvändiga för att uppnå stödets syfte, eller för dess funktion, utgör däremot inte genomförandeåtgärder som är oupplösligt förbundna med stödets syfte (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 mars 1977, Iannelli & Volpi, 74/76, EU:C:1977:5, punkt 14, och dom av den 2 maj 2019, A-Fonds, C-598/17, EU:C:2019:352, punkt 47 och där angiven rättspraxis). Domstolen har i enlighet härmed slagit fast att åtgärder som vidtagits av den berörda medlemsstaten och som rent faktiskt har samband med en stödåtgärd inte utgör genomförandeåtgärder som är oupplösligt förbundna med stödåtgärden, om de rättsligt sett är skilda från denna (beslut av den 14 december 2023, CAPA m.fl./kommissionen, C-742/21 P, EU:C:2023:1000, punkt 93 och där angiven rättspraxis).

72 I motsats till vad tribunalen slog fast i punkt 39 i den överklagade domen utgör direkttilldelningen av byggkontraktet för de två nya kärnreaktorerna i förevarande fall en genomförandeåtgärd som är oupplösligt förbunden med syftet med den stödåtgärd som Ungern anmälde till kommissionen, vilken syftade till att utveckla dessa reaktorer för att utan kostnad tillhandahålla bolaget Paks II dessa. Såsom framgår av tribunalens konstateranden i punkterna 6–8 i den överklagade domen var nämligen den genomförandeåtgärd som bestod i en sådan tilldelning oundgänglig för att uppnå det sålunda definierade syftet med stödet.

73 Enligt dessa konstateranden åtog sig Ryska federationen att bevilja Ungern ett lån för att finansiera utvecklingen av de två nya kärnreaktorerna vid kärnkraftverket Paks, vilka skulle uppföras av JSC NIAEP, som utsetts av Ryska federationen. Det förutsattes härvid att huvuddelen av de medel som krävdes för att finansiera denna utveckling skulle innehas av Rysslands bank för utveckling och utrikes ekonomiska frågor. För varje etappmål avseende uppförandet av dessa reaktorer som ansågs vara uppfyllt skulle denna bank på begäran av Paks II göra utbetalningar till JSC NIAEP. Lånet bestod således i en stående lånekredit på 10 miljarder euro, som endast fick användas för utformning, uppförande och idrifttagande av dessa nya reaktorer. Det föreskrevs dessutom att även det ytterligare belopp på 2,5 miljarder euro som härrörde från Ungerns egen budget, vilket var nödvändigt för att finansiera nämnda utveckling, skulle betalas direkt till JSC NIAEP på begäran av Paks II. Beloppet skulle då betalas av denna medlemsstats statliga skuldförvaltningsbyrå.

74 Detta finansieringsupplägg, som specifikt syftade till att utveckla de nya reaktorerna för att utan kostnad tillhandahålla bolaget Paks II dessa och enligt vilket medel gradvis skulle frigöras till förmån för JSC NIAEP allteftersom arbetet med att uppföra de två nya kärnreaktorerna fortskred, bekräftar att direkttilldelningen av kontraktet för uppförande av dessa reaktorer till det sistnämnda bolaget var oupplösligt förbunden med detta tillhandahållande.

75 Av detta följer, i enlighet med den rättspraxis som det erinrats om i punkt 52 ovan, att ett eventuellt åsidosättande av bestämmelser eller allmänna principer i unionsrätten, såsom unionens lagstiftning om offentlig upphandling, genom denna med den aktuella stödåtgärden oupplösligt förbundna genomförandeåtgärd, kunde utgöra hinder för att åtgärden förklarades förenlig med den inre marknaden inom ramen för ett förfarande enligt artikel 108 FEUF.

76 En bedömning av huruvida direkttilldelningen av byggkontraktet för de två nya kärnreaktorerna var förenlig med denna lagstiftning var särskilt påkallad med hänsyn till att anordnandet av ett öppet, opartiskt och villkorslöst anbudsförfarande för tilldelning av ett kontrakt avseende uppförandet av en infrastrukturanläggning, såsom Republiken Österrike korrekt har gjort gällande, bland annat kan påverka kostnaden för den investering som krävs för uppförandet av denna anläggning och anläggningens egenskaper och följaktligen kan påverka storleken av den

fördel som eventuellt beviljas ett företag eller en företagskoncern på detta sätt (se, för ett liknande resonemang och analogt, dom av den 24 oktober 2013, Land Burgenland m.fl./kommissionen, C-214/12 P, C-215/12 P och C-223/12 P, EU:C:2013:682, punkt 94, dom av den 7 mars 2018, SNCF Mobilités/kommissionen, C-127/16 P, EU:C:2018:165, punkt 140, och dom av den 17 november 2022, Volotea och easyJet/kommissionen, C-331/20 P och C-343/20 P, EU:C:2022:886, punkt 126 och där angiven rättspraxis).

77 Det framgår visserligen av domstolens praxis att det inte ankommer på kommissionen att, på eget initiativ och i avsaknad av indikationer på detta, söka efter alla uppgifter som skulle kunna ha en koppling till ärendet som den har att avgöra, även om sådana uppgifter skulle vara allmänt tillgängliga (dom av den 5 september 2024, Slovenien/kommissionen, C-447/22 P, EU:C:2024:678, punkt 56 och där angiven rättspraxis). I förevarande fall framgår det emellertid av skälen 279–287 i det omtvistade beslutet, till vilka det hänvisas i punkt 25 i den överklagade domen, att frågan huruvida direkttilldelningen av byggkontraktet för de två nya kärnreaktorerna var förenlig med unionens lagstiftning om offentlig upphandling hade tagits upp av ett stort antal berörda parter under det förfarande som ledde fram till det omtvistade beslutet.

78 Domstolen konstaterar därför, för det första, att tribunalen gjorde en felaktig bedömning när den, i punkt 38 i den överklagade domen, slog fast att kommissionen hade fog för sin bedömning att det omtvistade beslutets lagenlighet inte var beroende av att Ungern iakttog unionens lagstiftning om offentlig upphandling på grund av att denna omständighet, även om ett anbudsförfarande hade kunnat påverka stödbeloppet, inte i sig hade någon inverkan på den fördel som stödet innebar för stödmottagaren och som bestod i att två nya kärnreaktorer utan kostnad tillhandahölls bolaget Paks II för drift av dem. Tribunalens konstaterande härav är nämligen oförenligt med den omständigheten att direkttilldelningen av kontraktet för uppförande av dessa reaktorer var oupplösligt förbunden med detta tillhandahållande och således skulle inkluderas i prövningen av huruvida den aktuella stödåtgärden var förenlig med den inre marknaden, inom ramen för det förfarande som genomfördes enligt artikel 108 FEUF.

79 För det andra är tribunalens konstaterande i punkt 37 i den överklagade domen, enligt vilket ”en överträdelse av reglerna om offentlig upphandling endast [har] effekter på marknaden för byggande av kärnkraftverk och kan inte påverka den marknad som omfattas av syftet med den omtvistade stödåtgärden”, felaktigt. Ett sådant villkor som det som formulerats i denna punkt i den överklagade domen framgår nämligen inte på något sätt av den rättspraxis som det hänvisas till i punkt 52 ovan. Såsom generaladvokaten har erinrat om i punkt 56 i sitt förslag till avgörande framgår det av domstolens praxis att när kommissionen bedömer huruvida ett planerat stöd uppfyller villkoret i artikel 107.3 c FEUF, att stödet inte påverkar handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset, ska den beakta de negativa effekter som stödet kan ha på konkurrensen och handeln mellan medlemsstaterna i allmänhet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 september 2020, Österrike/kommissionen, C-594/18 P, EU:C:2020:742, punkt 101).

80 Det kan således inte uteslutas att ett åsidosättande av en unionsbestämmelse som kan leda till en snedvridning av konkurrensen på en annan marknad, som dock har samband med den marknad som den anmälda stödåtgärden avser, ska beaktas av kommissionen när den bedömer stödåtgärdens förenlighet med den inre marknaden. Så förhåller det sig i förevarande fall med en eventuell snedvridning av konkurrensen på marknaden för uppförande av kärnkraftverk som skulle kunna följa av tilldelningen av kontraktet för uppförande av två nya kärnreaktorer vid

anläggningen i Paks i strid med unionens lagstiftning om offentlig upphandling, då denna tilldelning utgjorde en genomförandeåtgärd som är oupplösligt förbunden med syftet med den aktuella stödåtgärden.

81 Av det ovan anförda följer att tribunalen, mot bakgrund av kommissionens förstahandsslutsats i det omtvistade beslutet, att den inte var skyldig att pröva huruvida direkttilldelningen av byggkontraktet för de två nya kärnreaktorerna var förenlig med unionens lagstiftning om offentlig upphandling, gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den fann, i punkt 36 i den överklagade domen, att syftet med den aktuella stödåtgärden inte omfattade uppförandet av dessa två nya reaktorer och, i punkt 39 i samma dom, att kommissionen hade fog för sin bedömning att tilldelningen av kontraktet för uppförande av dessa kärnreaktorer inte utgjorde en genomförandeåtgärd för detta stöd som hade ett oupplösligt samband med stödet.

82 Överklagandet ska följaktligen bifallas såvitt avser den första och den andra delen av den första grunden för överklagandet.

83 Det finns emellertid skäl att även pröva den första grundens tredje del, genom vilken Republiken Österrike har ifrågasatt tribunalens prövning av den andrahandsslutsats som kommissionen drog beträffande, i huvudsak, att direkttilldelningen av byggkontraktet för de två nya kärnreaktorerna under alla omständigheter inte innebar något åsidosättande av direktiv 2014/25.

2. Den tredje delen av den första grunden för överklagandet

a) Parternas argument

84 Genom den tredje delen av den första grunden för överklagandet har Republiken Österrike, med stöd av Storhertigdömet Luxemburg, ifrågasatt punkterna 40–50 i den överklagade domen, i synnerhet punkt 41 i denna där tribunalen i huvudsak angav att även om det skulle anses att direkttilldelningen av kontraktet för uppförande av de två nya kärnreaktorerna kunde kvalificeras som en genomförandeåtgärd som är oupplösligt förbunden med den aktuella stödåtgärden eller med dess syfte, gjorde kommissionen en riktig bedömning när den, i skäl 285 i det omtvistade beslutet, fann att den i andra hand kunde hänvisa till den bedömning som den gjort i detta avseende inom ramen för 2015 års överträdelseförfarande. Republiken Österrike har preciserat att kommissionen, såsom framgår av punkt 40 i den överklagade domen, anförde att Ungerns iakttagande av unionens lagstiftning om offentlig upphandling under alla omständigheter hade bedömts inom ramen för detta överträdelseförfarande, i vilket kommissionens preliminära slutsats var att de förfaranden som föreskrivs i direktiv 2014/25 inte var tillämpliga på tilldelningen av detta byggkontrakt, till följd av artikel 50 c i detta direktiv.

85 Enligt Republiken Österrike utgör en hänvisning till ett avslutat icke-offentligt överträdelseförfarande, det vill säga 2015 års överträdelseförfarande, inte i sig en tillräcklig motivering, särskilt som synpunkter beträffande ett möjligt åsidosättande av bestämmelserna om offentlig upphandling hade lämnats till kommissionen innan det omtvistade beslutet antogs. Detta konstaterande bekräftas av den omständigheten att tribunalen behövde anmoda kommissionen, genom en åtgärd för processledning, att inkomma med de relevanta handlingarna om 2015 års överträdelseförfarande, utan vilka tribunalen inte hade kunnat pröva huruvida unionslagstiftningen om offentlig upphandling hade åsidosatts.

86 Republiken Österrike har vidare gjort gällande att undantaget i artikel 50 c ii) i direktiv 2014/25 ska tolkas restriktivt. Det är emellertid troligt att de tekniska kraven för det aktuella projektet, vilka är inriktade på säkerhetsaspekter, på ett konstlat sätt har begränsats till den ryska byggmodellen för att rysk finansiering ska kunna erhållas.

87 Republiken Österrike har i detta avseende gjort gällande att det, i motsats till vad tribunalen angav i punkt 38 i den överklagade domen, inte ankom på denna medlemsstat att visa att andra anbudsgivare hade kunnat leverera de två nya kärnreaktorerna ”till bättre villkor eller till ett lägre pris”.

88 Republiken Österrike har slutligen anfört att varken principen om rättskraft eller rättssäkerhetsprincipen utgör hinder för att ett avslutat överträdelseförfarande när som helst återupptas. Republiken Österrike anser således att om kommissionen i förevarande fall, inom ramen för sin bedömning av den aktuella stödåtgärden, skulle ha dragit slutsatsen att unionslagstiftningen om offentlig upphandling hade åsidosatts, skulle inget ha hindrat kommissionen från att inleda ett nytt överträdelseförfarande mot Ungern.

89 Kommissionen har gjort gällande att tribunalen gjorde en riktig bedömning när den i punkt 41 i den överklagade domen slog fast att kommissionen kunde grunda sig på ett avslutat överträdelseförfarande. Det framgår av den bevisning som lagts fram vid tribunalen, efter en åtgärd för processledning, att direkttilldelningen av kontraktet för uppförande av de två nya kärnreaktorerna av tekniska skäl i enlighet med artikel 50 c i direktiv 2014/25 var motiverad ”med hänsyn till de väsentliga delarna av projektet”. Kommissionen har betonat att Ungern, för att nå en tillfredsställande lösning, också hade sagt sig vara redo att agera på ett öppet sätt ”beträffande merparten av de andra delarna av projektet”. Detta åtagande ”gjorde det möjligt för kommissionen att avsluta överträdelseförfarandet”. Det skulle för övrigt inte ha varit en effektiv användning av kommissionens resurser att pröva huruvida direkttilldelningen av kontraktet för att uppföra dessa två nya reaktorer var förenlig med unionsrätten i det förfarande som ledde fram till det omtvistade beslutet, trots att kommissionen redan hade prövat detta inom ramen för ett överträdelseförfarande.

90 Enligt kommissionen utgör Ungerns beslut härom ett ”suveränt strategiskt beslut av medlemsstaten”, som kommissionen inte hade någon anledning att ifrågasätta. Detta beslut motiveras även av den berörda tillverkarens redan förvärvade erfarenhet. Gemensamma forskningscentret (JRC) och experterna vid kommissionens generaldirektorat (GD) Energi har, såsom tribunalen angav i punkt 46 i den överklagade domen, bekräftat att tekniken i reaktorn VVER 1200, som tillverkas av denna tillverkare och valts av Ungern, är av speciellt slag. Eftersom det endast fanns en enda tillgänglig avtalspart för de väsentliga delarna av projektet, var det dessutom motiverat att tilldela nämnda tillverkare hela kontraktet.

91 Kommissionen har gjort gällande att det inte är tillräckligt att Republiken Österrike påstår att det skett ett åsidosättande av unionens lagstiftning om offentlig upphandling, i synnerhet eftersom ”en bedömning av kontraktet [i förevarande fall] hade visat att det inte fanns någon annan leverantör tillgänglig”. Tribunalen begärde således inte att Republiken Österrike skulle lägga fram ”omöjlig bevisning”, utan konstaterade endast, i punkt 64 i den överklagade domen, att det under omständigheterna i förevarande fall ankom på denna medlemsstat att lägga fram uppgifter som visade att det fanns en annan lösning för uppförandet av dessa två nya reaktorer.

92 För övrigt visade den bevisning som kommissionen lade fram vid tribunalen avseende 2015 års överträdelseförfarande (se punkt 34 ovan) tydligt att direkttilldelningen av kontraktet för uppförande av de nämnda reaktorerna var motiverad med avseende på de väsentliga delarna av det aktuella projektet. Enligt kommissionen gjorde tribunalen en riktig bedömning när den, i punkt 47 i den överklagade domen, konstaterade att det skulle strida mot rättssäkerhetsprincipen att i det omtvistade beslutet inta en ståndpunkt som strider mot den ståndpunkt som kommissionen intog inom ramen för 2015 års överträdelseförfarande.

93 Slutligen har kommissionen vid förhandlingen vid domstolen hävdat att JSC NIAEP vid tidpunkten för upphandlingen år 2014 var den enda tillgängliga leverantören av den berörda kärntekniken och att denna teknik var den lämpligaste, eller till och med den enda möjliga, för att genomföra det aktuella projektet. Kommissionen har förklarat att ingen annan teknik kunde uppfylla de tekniska specifikationerna för att tillhandahålla de 2 400 megawatt som ansågs vara en lämplig kvantitet för den ungerska marknaden, och att det var av denna anledning som de två nya kärnreaktorerna skulle anses utgöra en del av syftet med det aktuella stödet. Domstolen bör dessutom, enligt kommissionen, grunda sin bedömning på situationen på marknaden för uppförande av kärnreaktorer år 2017. Vid denna tidpunkt var det endast reaktorer med denna teknik som var lämpliga för anläggningen i Paks, om inte annat så av säkerhetsskäl.

94 Republiken Frankrike har gjort gällande att Republiken Österrikes argument att det omtvistade beslutet är bristfälligt motiverat inte kan tas upp till prövning, eftersom Republiken Österrike inte har anfört några argument härom vid tribunalen. Kommissionen har i sin duplik gjort gällande att Republiken Österrike inte ens har gjort gällande att punkt 40 och följande punkter i den överklagade domen, vilka avser 2015 års överträdelseförfarande, är bristfälligt motiverade. Republiken Polen har gjort gällande att inga argument som Republiken Österrike har anfört för att ifrågasätta tribunalens konstateranden avseende de faktiska omständigheterna beträffande 2015 års överträdelseförfarande kan tas upp till prövning.

95 Republiken Frankrike anser under alla omständigheter att kommissionen har lämnat en tillräcklig motivering i det omtvistade beslutet vad gäller Ungerns iakttagande av direktiv 2014/25. Eftersom de motsvarande skälen hade angetts ”helt och hållet i andra hand”, kunde kommissionen lämna en begränsad motivering utan att åsidosätta artikel 296 FEUF, varvid den gjorde en avvägning mellan kravet på motivering och den konfidentiella karaktären av uppgifter om ett avslutat överträdelseförfarande. Republiken Polen har i detta sammanhang gjort gällande att Republiken Österrike, med hänsyn till hur känslig informationen i fråga var, inte rimligen kunde förvänta sig att denna skulle offentliggöras.

b) Domstolens bedömning

96 Genom den tredje delen av den första grunden för överklagandet har Republiken Österrike gjort gällande att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den fann att kommissionen hade lämnat en tillräcklig motivering till sin i andra hand dragna slutsats i skäl 285 i det omtvistade beslutet. I detta skäl angav kommissionen i huvudsak att även om det skulle antas att den var skyldig att pröva huruvida direkttilldelningen av uppförandet av de två nya kärnreaktorerna var förenlig med unionens lagstiftning om offentlig upphandling, skulle direktiv 2014/25 inte ha åsidosatts härigenom, eftersom direkttilldelningen omfattades av tillämpningsområdet för artikel 50 c i direktivet.

97 Republiken Österrike har vidare anfört en rad argument som riktar sig mot kommissionens konstaterande att direktiv 2014/25 inte har åsidosatts.

98 Vad gäller de argument som bland annat Republiken Frankrike har anfört om att invändningen om att det inte fastställts huruvida det omtvistade beslutet var bristfälligt motiverat inte kan tas upp till prövning, räcker det att påpeka att Republiken Österrike, genom den första delen av den tionde grunden för talan vid tribunalen, gjorde gällande att det omtvistade beslutet var bristfälligt motiverat. Det framgår för övrigt otvetydigt av punkt 41 i den överklagade domen att Republiken Österrike vid tribunalen även uttryckligen bestred att kommissionen i andra hand, i skäl 285 i det omtvistade beslutet, kunde hänvisa till den bedömning som den hade gjort inom ramen för 2015 års överträdelseförfarande.

99 Under alla omständigheter utgör en bristfällig motivering, som innebär ett åsidosättande av väsentliga formföreskrifter, en grund avseende tvingande rätt som kan prövas i varje skede av förfarandet, även om den part som åberopar den har avstått från att göra det vid tribunalen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 1 juli 2008, Chronopost och La Poste/UFEX m.fl., C-341/06 P och C-342/06 P, EU:C:2008:375, punkterna 48–50, och dom av den 26 mars 2020, Omprövning Simpson/rådet och HG/kommissionen, C-542/18 RX-II och C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, punkt 57).

100 Invändningen att det inte har prövats huruvida det omtvistade beslutet är bristfälligt motiverat, vilken anförts inom ramen för den tredje delen av den första grunden för överklagandet, kan således tas upp till prövning.

101 Vad gäller frågan huruvida det finns fog för de argument som anförts inom ramen för den tredje delen av denna grund, erinrar domstolen om att den motiveringsskyldighet som föreskrivs i artikel 296 FEUF enligt fast rättspraxis utgör en väsentlig formföreskrift som ska särskiljas från frågan huruvida motiveringen är välgrundad, vilken ska hänföras till frågan huruvida den omtvistade rättsakten är lagenlig i materiellt hänseende. Den motivering som krävs enligt denna artikel ska vara anpassad till rättsaktens beskaffenhet. Av motiveringen ska klart och tydligt framgå hur den institution som har antagit rättsakten har resonerat, så att de som berörs därav kan få kännedom om skälen för den vidtagna åtgärden och så att den behöriga domstolen ges möjlighet att utföra sin prövning. Det krävs inte att alla relevanta faktiska och rättsliga omständigheter anges i motiveringen, eftersom bedömningen av om motiveringen av ett beslut uppfyller kraven i artikel 296 FEUF inte ska ske endast utifrån motiveringens lydelse, utan även utifrån det sammanhang i vilket den ingår och samtliga rättsregler på det aktuella området (dom av den 10 september 2024, kommissionen/Irland m.fl. C-465/20 P, EU:C:2024:724, punkterna 389, 391 och 392 samt där angiven rättspraxis).

102 Det är mot bakgrund av denna rättspraxis som det ska prövas huruvida tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den, i huvudsak, slog fast att den slutsats som drogs i andra hand i skäl 285 i det omtvistade beslutet var tillräckligt motiverad genom den hänvisning som där gjordes till 2015 års överträdelseförfarande.

103 Det ska erinras om att kommissionen i detta skäl nöjde sig med att påstå att ”Ungerns efterlevnad av direktiv [2014/25] i varje fall [hade] bedömts i ett separat förfarande av kommissionen där den preliminära slutsatsen på grundval av tillgänglig information [var] att de förfaranden som föreskrivs i direktiv 2014/25/EU inte skulle vara tillämpliga på tilldelningen av byggnadsarbete för två reaktorer i enlighet med artikel 50 c i direktivet”.

104 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 70 i sitt förslag till avgörande kan visserligen både ett överträdelseförfarande och ett förfarande enligt artikel 108 FEUF genomföras om en statlig åtgärd samtidigt omfattas av tillämpningsområdet för bestämmelserna om statligt stöd och andra bestämmelser i fördraget.

105 Det ska emellertid även erinras om att domstolen har slagit fast att kommissionen inte har befogenhet att inom ramen för ett överträdelseförfarande slutgiltigt fastställa en medlemsstats rättigheter och skyldigheter eller ge den garantier avseende huruvida ett visst beteende är förenligt med unionsrätten, eftersom domstolen enligt artikel 260.1 FEUF ensam är behörig att fastställa att en medlemsstat har underlåtit att uppfylla en skyldighet som åligger den enligt fördragen. Den omständigheten att kommissionen avslutar ett överträdelseförfarande mot en medlemsstat, vilket utgör ett utövande av kommissionens utrymme för skönsmässig bedömning som domstolen för övrigt inte kan pröva, kan således inte vara avgörande för bedömningen av huruvida den nationella lagstiftning eller åtgärd som varit föremål för detta förfarande är förenlig med unionsrätten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 4 oktober 2024, Tecno*37, C-242/23, EU:C:2024:831, punkterna 29, 32 och 33 samt där angiven rättspraxis).

106 I förevarande fall fanns det visserligen inget som hindrade kommissionen från att i det omtvistade beslutet hänvisa till 2015 års överträdelseförfarande och, i synnerhet, till de slutsatser som den hade dragit av de bedömningar som gjordes vid detta tillfälle, i förekommande fall genom att beakta uppgifter eller omständigheter som den hade kunnat få kännedom om efter det att förfarandet avslutades och innan det omtvistade beslutet antogs.

107 Mot bakgrund av den rättspraxis som det hänvisas till i punkt 105 ovan uppfylls kraven i artikel 296 FEUF däremot inte genom blotta hänvisningen till ett sådant överträdelseförfarande och till den bestämmelse som enligt kommissionen är tillämplig i förevarande fall, utan att det anges vilka andra konkreta omständigheter som har beaktats av denna institution och den metod som den använt för att komma fram till sin slutsats.

108 Såsom framgår av punkt 103 ovan avser den motivering som kommissionen lämnade i skäl 285 i det omtvistade beslutet inte någon omständighet som på ett klart och otvetydigt sätt kan visa det resonemang som föranledde kommissionen att dra slutsatsen att direkttilldelningen av byggkontraktet för de två nya reaktorerna vid anläggningen i Paks var förenlig med direktiv 2014/25.

109 Det går inte heller att av denna motivering sluta sig till varför kommissionen grundade sig på detta direktiv i det omtvistade beslutet, trots att fristen för införlivande av direktivet, i enlighet med artiklarna 106.1 och 107 första stycket i direktivet, hade fastställts till den 18 april 2016 och att direktiv 2004/17 upphävdes först med verkan från och med detta datum. Detta gäller i än högre grad då kommissionen, på domstolens fråga vid förhandlingen, förklarade att det var direktiv 2004/17 som var tillämpligt i tiden (*ratione temporis*) i förevarande fall.

110 Även om det antas att tribunalen vid sin bedömning beaktade inte bara skäl 285 i det omtvistade beslutet, utan även skäl 372 i detta, såsom kommissionen uppmanade tribunalen att göra (se punkt 34 ovan), kan det under alla omständigheter konstateras att det i sistnämnda skäl inte heller anges några sådana omständigheter som avses i punkterna 108 och 109 ovan till stöd för att agerandet var förenligt med unionsrätten. Skäl 372 i nämnda beslut ingår nämligen i den del av beslutet som avser de potentiella effekterna av den parallella driften av befintliga kärnreaktorer i anläggningen i Paks och de två nya kärnreaktorerna. Även om det där anges att det var första gången som den teknik som valts för uppförandet av dessa två nya kärnreaktorer

användes i Europa och att ”den del av projektet som inte var undantagen av tekniska skäl [skulle] genomföras … i enlighet med Europeiska unionens upphandlingskrav”, har dessa omständigheter nämnts i Ungerns yttrande utan att uttryckligen bekräftas av kommissionen.

111 Vad vidare gäller de uppgifter som erhållits till följd av en åtgärd för processledning och som tribunalen beaktade i punkterna 42–46 i den överklagade domen, vilka nämnts i punkt 34 ovan, samt de uppgifter som kommissionen hänvisade till vid förhandlingen vid domstolen, vilka nämnts i punkt 93 ovan, räcker det att erinra om att den omständigheten att kommissionen under rättegången, såväl vid tribunalen som vid domstolen, i förekommande fall har lagt fram dessa uppgifter, vilka kan motivera det omtvistade beslutet, inte kan kompensera för att den ursprungliga motiveringen av detta beslut är otillräcklig. Motiveringen kan nämligen inte, förutom om det föreligger exceptionella omständigheter, förklaras för första gången och i efterhand inför domstolen (se, analogt, dom av den 11 maj 2023, kommissionen/Sopra Steria Benelux och Unisys Belgium, C-101/22 P, EU:C:2023:396, punkt 88 och där angiven rättspraxis). Inga sådana omständigheter framgår emellertid varken av den överklagade domen eller av de handlingar som getts in till domstolen.

112 Domstolen konstaterar mot denna bakgrund att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den i punkt 48 i den överklagade domen fann att kommissionen i förevarande fall hade fog för att i andra hand grunda sig på utgången av 2015 års överträdelseförfarande.

113 Det ska dessutom påpekas att förevarande mål inte kan jämföras med de mål som avgjordes genom dom av den 23 november 2023, Ryanair och Airport Marketing Services (C-758/21 P, EU:C:2023:917), respektive dom av den 23 januari 2025, Neos/Ryanair och kommissionen (C-490/23 P, EU:C:2025:32).

114 I punkt 97 i domen av den 23 november 2023, Ryanair och Airport Marketing Services (C-758/21 P, EU:C:2023:917), slog domstolen visserligen fast att kommissionen, inom ramen för ett förfarande enligt artikel 108 FEUF, kunde uppfylla sin motiveringsskyldighet utan att behöva bemöta argument från andra berörda parter än den berörda medlemsstaten, eftersom det åtminstone underförstått framgick av det omtvistade beslutet i det målet att kommissionen ansåg att de argument som dessa parter hade framfört inte kunde godtas. Såsom framgår av punkterna 92 och 93 i nämnda dom hade dessa parter emellertid mottagit handlingar från kommissionen av vilka de borde kunna sluta sig till de omständigheter som de kritiserade kommissionen för att inte ha angett specifikt i detta beslut.

115 Så är emellertid inte fallet i förevarande mål, eftersom det inte har visats att samtliga uppgifter i överträdelseförfarandet som skulle kunna kompensera bristerna i detta avseende i skäl 285 i det omtvistade beslutet var offentliga, eller åtminstone tillgängliga för de berörda som deltagit i det förfarande som kommissionen genomfört enligt artikel 108.2 FEUF.

116 Förevarande mål kan inte heller jämföras med det mål som avgjordes genom domen av den 23 januari 2025, Neos/Ryanair och kommissionen (C-490/23 P, EU:C:2025:32). Såsom framgår av punkterna 35 och 51 i den domen tillämpade domstolen nämligen i sistnämnda mål den rättspraxis enligt vilken ett beslut att inte göra invändningar mot en stödåtgärd med stöd av artikel 108.3 FEUF, vilket dessutom fattats inom kort tid, endast behöver innehålla skälen till att kommissionen anser att det inte var förenat med några allvarliga svårigheter att bedöma

huruvida det berörda stödet är förenligt med den inre marknaden. Denna rättspraxis är under alla omständigheter inte tillämplig i förevarande fall, eftersom det omtvistade beslutet inte fattades efter att den preliminära granskningsfas som föreskrivs i artikel 108.3 FEUF genomförts.

117 Republiken Frankrike kan för övrigt inte vinna framgång med de argument som det redogjorts för i punkt 95 ovan, genom vilka denna medlemsstat i huvudsak har gjort gällande att kommissionen, när den hänvisar till ett avslutat överträdelseförfarande, är skyldig att iaktta konfidentialitetsprincipen, vilket skulle kunna motivera att en kortfattad motivering i detta avseende kan uppfylla kraven i artikel 296 FEUF. Det räcker härvid att erinra om att även om ett beslut av kommissionen i fråga om statligt stöd, mot bakgrund av skyldigheten att iaktta konfidentialitetsprincipen, enligt rättspraxis kan vara tillräckligt motiverat utan att samtliga omständigheter som ligger till grund för institutionens resonemang anges, ska det emellertid klart och tydligt framgå hur kommissionen har resonerat och den metod som använts, så att de som berörs därav kan få kännedom om skälen för det beslut som fattats och så att unionsdomstolen ges möjlighet att utföra sin prövning i detta avseende (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 juli 2021, kommissionen/Landesbank Baden-Württemberg och SRB, C-584/20 P och C-621/20 P, EU:C:2021:601, punkt 111 och där angiven rättspraxis).

118 Överklagandet ska således bifallas såvitt avser den första grundens tredje del, i den utsträckning som tribunalen kritiseras för att ha underlåtit att konstatera att det omtvistade beslutet var bristfälligt motiverat.

119 Av det ovan anförda följer att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den fann att kommissionen i det omtvistade beslutet kunde grunda sig på de skäl som denna institution hade anfört i första hand, enligt vilka den i förevarande fall inte var skyldig att pröva huruvida direkttilldelningen av kontraktet för uppförande av de två nya kärnreaktorerna var förenlig med unionens lagstiftning om offentlig upphandling. Tribunalen gjorde sig även skyldig till felaktig rättstillämpning när den fann att kommissionen i tillräcklig utsträckning hade motiverat sin andrahandsslutsats i skäl 285 i det omtvistade beslutet.

120 Eftersom överklagandet ska bifallas på den första grunden, ska den överklagade domen upphävas utan att det är nödvändigt att pröva de övriga invändningar som anförts inom ramen för den första grunden och de övriga grunderna för överklagandet.

B. Talan vid tribunalen

121 Enligt artikel 61 första stycket i stadgan för Europeiska unionens domstol ska domstolen upphäva tribunalens avgörande om överklagandet är välgrundat. Domstolen kan då själv slutligt avgöra målet, om detta är färdigt för avgörande.

122 I förevarande fall är målet färdigt för avgörande, eftersom domstolen förfogar över de uppgifter som krävs för att slutligt pröva Republiken Österrikes talan.

123 Det framgår nämligen av punkterna 78–81, 112, 118 och 119 ovan att det omtvistade beslutet är behäftat med dels en felaktig rättstillämpning vad gäller kommissionens påstående att den i förevarande fall inte var skyldig att kontrollera huruvida direkttilldelningen av kontraktet avseende uppförande av de två nya kärnreaktorerna var förenlig med unionens lagstiftning om offentlig upphandling, dels en bristfällig motivering genom att kommissionen ansåg att den

under alla omständigheter kunde nöja sig med att endast hänvisa till 2015 års överträdelseförfarande för att motivera sin andrahandsslutsats att denna lagstiftning inte hade åsidosatts genom denna direkttilldelning.

124 Av detta följer att talan vid tribunalen ska bifallas dels på den första grunden för talan, vilken i huvudsak avser att kommissionen i det omtvistade beslutet inte hade prövat huruvida direkttilldelningen av kontraktet avseende uppförande av de två nya kärnreaktorerna innebar ett åsidosättande av unionens lagstiftning om offentlig upphandling och att beslutet var bristfälligt motiverat med avseende på den slutsats som kommissionen dragit i andra hand i detta avseende, dels på den första delen av den tionde grunden för talan, avseende åsidosättande av motiveringsskyldigheten enligt artikel 296.2 FEUF. Det omtvistade beslutet ska följaktligen ogiltigförklaras i dess helhet, utan att det är nödvändigt att pröva de övriga invändningar som anförts inom ramen för den tionde grunden eller de övriga grunderna för talan.

VII. Rättegångskostnader

125 Enligt artikel 184.2 i rättegångsreglerna ska domstolen besluta om rättegångskostnaderna när överklagandet bifalls och domstolen själv avgör målet slutligt.

126 Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna, som enligt artikel 184.1 i rättegångsreglerna ska tillämpas i mål om överklagande, ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats.

127 Republiken Österrike har i förevarande fall yrkat att kommissionen ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom kommissionen har tappat målet, ska detta yrkande bifallas. Kommissionen ska således bära sina rättegångskostnader och ersätta denna medlemsstats rättegångskostnader i första instans och i målet om överklagande.

128 Enligt artikel 140.1 i nämnda rättegångsregler, som enligt artikel 184.1 i dessa regler också ska tillämpas i mål om överklagande, ska medlemsstater och institutioner som har intervenerat bära sina rättegångskostnader. Republiken Tjeckien, Republiken Frankrike, Storhertigdömet Luxemburg, Ungern och Republiken Polen ska följaktligen bära sina rättegångskostnader i första instans och i målet om överklagande.

129 Enligt artikel 184.4 i samma rättegångsregler får en intervenient i första instans som inte själv har överklagat det där meddelade avgörandet inte förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna i målet om överklagande, annat än om intervenienten har deltagit i den skriftliga eller den muntliga delen av förfarandet vid domstolen. Med beaktande av denna bestämmelse beslutar domstolen att Republiken Slovakien och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland ska bära sina rättegångskostnader i första instans.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

1) **Den dom som meddelades av Europeiska unionens tribunal den 30 november 2022, Österrike/kommissionen (T-101/18, EU:T:2022:728), upphävs.**

2) Kommissionens beslut (EU) 2017/2112 av den 6 mars 2017 om den åtgärd/den stödordning/det statliga stöd SA.38454 – 2015/C (f.d. 2015/N) som Ungern planerar att genomföra till förmån för utvecklingen av två nya kärnkraftsreaktorer vid kärnkraftverket Paks II ogiltigförklaras.

3) Europeiska kommissionen ska bära sina rättegångskostnader och ersätta de kostnader som uppkommit för Republiken Österrike såväl i första instans som i målet om överklagande.

4) Republiken Tjeckien, Republiken Frankrike, Storhertigdömet Luxemburg, Ungern och Republiken Polen ska bära sina rättegångskostnader i första instans och i målet om överklagande.

5) Republiken Slovakien och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland ska bära sina rättegångskostnader i första instans.

Underskrifter