



Jurisprudentie

Zaak T-101/18

(gedeeltelijke publicatie)

**Republiek Oostenrijk
tegen
Europese Commissie**

Arrest van het Gerecht (Derde kamer) van 30 november 2022

„Staatssteun – Nucleaire industrie – Steun die Hongarije voornemens is te verlenen voor de ontwikkeling van twee nieuwe kernreactoren op de locatie Paks – Besluit waarbij de steun verenigbaar wordt verklaard met de interne markt mits bepaalde verplichtingen worden nagekomen – Artikel 107, lid 3, onder c), VWEU – Verenigbaarheid van de steun met andere bepalingen van het Unierecht dan die inzake staatssteun – Onlosmakelijk verband – Bevordering van kernenergie – Artikel 192, eerste alinea, van het Euratom-Verdrag – Beginsel van bescherming van het milieu, beginsel dat de vervuiler betaalt, voorzorgsbeginsel en duurzaamheidsbeginsel – Bepalen van de betrokken economische bedrijvigheid – Marktfalen – Verstoring van de mededinging – Evenredigheid van de steun – Noodzaak van overheidsmaatregelen – Bepalen van de steunelementen – Procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten – Motiveringsplicht”

1. *Steunmaatregelen van de staten – Onderzoek door de Commissie – Verenigbaarheid van steun met de interne markt – Discretionaire bevoegdheid – Eerbiediging van de samenhang tussen de bepalingen inzake staatssteun en andere bepalingen van het Verdrag – Verplichting die uitsluitend geldt wanneer de aspecten van de steun onlosmakelijk verbonden zijn met de doel van die steun – Steun die bestaat in het kosteloos ter beschikking stellen van twee nieuwe kernreactoren met het oog op de exploitatie ervan – Gunning van de opdracht voor de bouw van die reactoren die geen aspect is dat onlosmakelijk verbonden is met het doel van de steun*

(Art. 107, lid 1, en 108 VWEU; richtlijn 2014/25 van het Europees Parlement en de Raad)

(zie punten 27-39)

2. *Steunmaatregelen van de staten – Onderzoek door de Commissie – Verenigbaarheid van steun met de interne markt – Discretionaire bevoegdheid – Eerbiediging van de samenhang tussen de bepalingen inzake staatssteun en andere bepalingen van het Verdrag – Verplichting voor de Commissie om haar conclusies inzake andere bepalingen van het Verdrag waartoe zij in een eerder gevoerde niet-nakomingsprocedure is gekomen opnieuw te onderzoeken als er geen nieuwe informatie is – Geen*

(Art. 107, lid 1 en 108, VWEU)

(zie punten 40-49)

3. *Steunmaatregelen van de staten – Verbod – Afwijkingen – Steun die als verenigbaar met de interne markt kan worden aangemerkt – Beoordeling op grond van artikel 107, lid 3, onder c), VWEU – Criteria – Geen met het algemeen belang strijdige impact op de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt – Beoordeling – Afweging van de voordelen van de steunmaatregelen tegen de negatieve impact ervan op de interne markt – Rechterlijke toetsing – Grenzen – Kennelijk onjuiste beoordeling – Geen*
[Art. 107, lid 3, c), VWEU]

(zie punten 55, 56, 98-102, 135-148, 150, 151, 153-155, 157-161, 167-175)

4. *Steunmaatregelen van de staten – Verbod – Afwijkingen – Steun die als verenigbaar met de interne markt kan worden aangemerkt – Beoordeling op grond van artikel 107, lid 3, onder c), VWEU – Criteria – Nastreven van een doelstelling van algemeen belang – Passend, noodzakelijk en evenredig karakter van de steunmaatregel – Verplichting om de steunmaatregel te onderwerpen aan een aanbestedingsprocedure om de evenredigheid ervan te waarborgen – Geen*
[Art. 107, lid 3, c), VWEU]

(zie punten 58-65)

5. *Steunmaatregelen van de staten – Verbod – Afwijkingen – Steun die als verenigbaar met de interne markt kan worden aangemerkt – Beoordeling op grond van artikel 107, lid 3, onder c), VWEU – Criteria – Geen met het algemeen belang strijdige impact op de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt – Afweging van de voordelen van de steunmaatregelen tegen de negatieve impact ervan op de interne markt – Bestanddelen van de interne markt*
[Art. 107, lid 3, c), VWEU]

(zie punten 71-78, 131)

6. *Steunmaatregelen van de staten – Verbod – Afwijkingen – Steun die als verenigbaar met de interne markt kan worden aangemerkt – Beoordeling op grond van artikel 107, lid 3, onder c), VWEU – Maatregelen die een onder het Euratom-Verdrag vallende doelstelling nastreven – Recht van de lidstaten om de structuur van hun energievoorziening te bepalen – Keuze voor kernenergie*
[Art. 2, c), en 192 EA; art. 107, lid 3, onder c), en 194, lid 2, VWEU]

(zie punten 82-86, 97)

7. *Steunmaatregelen van de staten – Verbod – Afwijkingen – Steun die als verenigbaar met de interne markt kan worden aangemerkt – Reddingssteun aan een onderneming in moeilijkheden – Richtsnoeren inzake reddings- en herstructureringssteun aan ondernemingen in moeilijkheden – Onderneming in moeilijkheden – Begrip*
[Mededeling 2014/C 249/01 van de Commissie, punten 20, a) en 21]

(zie punten 111-122)

8. *Steunmaatregelen van de staten – Verbod – Afwijkingen – Steun die als verenigbaar met de interne markt kan worden aangemerkt – Beoordeling op grond van artikel 107, lid 3, onder c), VWEU – Criteria – Passend, noodzakelijk en evenredig karakter van de steunmaatregel – Onderzoek door de Commissie – Verplichting om het uit de steunmaatregel voortvloeiende subsidie-equivalent te kwantificeren – Geen*
[Art. 107, lid 3, c), VWEU]

(zie punt 184)

Samenvatting

Bouw van nieuwe kernreactoren: het Gerecht verwerpt het beroep van Oostenrijk tegen de door de Commissie goedgekeurde Hongaarse investeringssteun

Bij besluit van 6 maart 2017¹ (hierna: „bestreden besluit”) heeft de Europese Commissie de investeringssteun goedgekeurd die Hongarije had aangemeld voor de staatsonderneming MVM Paks II Nuclear Power Plant Development Private Company Limited by Shares (hierna: „vennootschap Paks II”). De steun heeft betrekking op de exploitatie van twee kernreactoren die in aanbouw zijn op de locatie van de kerncentrale van Paks. Die kernreactoren moeten de vier reeds op die locatie geëxploiteerde kernreactoren geleidelijk gaan vervangen.

Deze investeringssteun (hierna: „betrokken steun”), die in wezen bestaat in het kosteloos ter beschikking stellen van de nieuwe kernreactoren aan de vennootschap Paks II met het oog op de exploitatie ervan, wordt grotendeels gefinancierd door een lening in de vorm van een doorlopende kredietfaciliteit van 10 miljard EUR die door de Russische Federatie aan Hongarije is verstrekt in het kader van een intergouvernementele overeenkomst inzake samenwerking op het gebied van het vreedzaam gebruik van kernenergie. Overeenkomstig deze overeenkomst werd de bouw van de nieuwe kernreactoren door middel van een rechtstreekse gunning toevertrouwd aan Nizhny Novgorod Engineering Company Atomenergoproekt (hierna: „JSC NIAEP”).

In het bestreden besluit heeft de Commissie overeenkomstig artikel 107, lid 3, onder c), VWEU verklaard dat de betrokken steun verenigbaar is met de interne markt indien bepaalde voorwaarden worden vervuld. Volgens die bepaling kunnen steunmaatregelen die zijn bedoeld om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid of van bepaalde regionale economieën te vergemakkelijken, verenigbaar met de interne markt worden verklaard, mits de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt daardoor niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad.

De Republiek Oostenrijk heeft een beroep tot nietigverklaring van het bestreden besluit ingesteld.

¹ Besluit (EU) 2017/2112 van de Commissie van 6 maart 2017 betreffende de maatregel/steunregeling/staatssteun SA.38454 – 2015/C (ex 2015/N) die Hongarije van plan is ten uitvoer te leggen ter ondersteuning van de ontwikkeling van twee nieuwe kernreactoren in de kerncentrale Paks II (PB 2017, L 317, blz. 45).

Beoordeling door het Gerecht

In de eerste plaats verwerpt het Gerecht het middel dat het bestreden besluit onrechtmatig is omdat de Commissie de betrokken steun verenigbaar met de interne markt heeft verklaard, hoewel de rechtstreekse gunning van de opdracht voor de bouw van nieuwe kernreactoren aan JSC NIAEP schending oplevert van de Unierechtelijke aanbestedingsregels.

In dit verband heeft de Republiek Oostenrijk met name aangevoerd dat de gunning van de opdracht voor de bouw van de nieuwe reactoren onlosmakelijk verbonden was met de betrokken steun, zodat de Commissie verplicht was om de steun ook te toetsen aan de aanbestedingsregels van de Unie. Volgens haar blijkt bovendien uit het arrest Oostenrijk/Commissie² dat de Commissie de betrokken steun aan die aanbestedingsregels had moeten toetsen, los van de vraag of de gunning van de bouwopdracht een aspect betreft dat onlosmakelijk met de steun verbonden is.

Het Gerecht is het om te beginnen niet eens met het betoog van de Republiek Oostenrijk dat is gebaseerd op het arrest Oostenrijk/Commissie. Uit dat arrest volgt dat de door de steun bevorderde economische bedrijvigheid verenigbaar moet zijn met het Unierecht, maar de Republiek Oostenrijk heeft in deze zaak niet aangevoerd dat de ondersteunde bedrijvigheid, namelijk de productie van kernenergie, in strijd is met dat recht. Daarnaast blijkt uit dat arrest niet dat het Hof niet langer vasthoudt aan zijn rechtspraak dat een onderscheid moet worden gemaakt tussen aspecten die onlosmakelijk verbonden zijn met het doel van de steun en aspecten die dat niet zijn, en aldus de omvang van het toezicht van de Commissie in een procedure ter beoordeling van de verenigbaarheid van staatssteun met de interne markt heeft willen uitbreiden.

Indien erkend zou worden dat de Commissie, ongeacht de band tussen het betrokken aspect en het doel van de steun, verplicht is om in die procedure definitief een standpunt in te nemen over het al dan niet bestaan van een schending van andere Unierechtelijke bepalingen dan die inzake staatssteun, zou dit bovendien in strijd zijn met de procedurele voorschriften en waarborgen die specifiek zijn voor de procedures die speciaal voor het toezicht op de handhaving van die bepalingen zijn voorgeschreven, alsook met het beginsel van de autonomie van de administratieve procedures en de beroepsmogelijkheden.

Tegen deze achtergrond is het Gerecht vervolgens van oordeel dat het besluit tot gunning van de opdracht voor de bouw van de twee nieuwe reactoren, dat aan de betrokken steunmaatregel vooraf is gegaan, geen aspect is dat onlosmakelijk verbonden is met de steun. De organisatie van een aanbestedingsprocedure en de eventuele inschakeling van een andere onderneming voor de bouw van de reactoren zouden geen invloed hebben gehad op het doel van de steun, namelijk de kosteloze terbeschikkingstelling van twee nieuwe reactoren voor de exploitatie ervan, of op de begunstigde van de steun, namelijk de vennootschap Paks II. Zelfs indien een aanbestedingsprocedure invloed zou hebben gehad op de hoogte van de steun, hetgeen de Republiek Oostenrijk niet heeft aangetoond, zou deze omstandigheid op zich overigens geen gevolgen hebben gehad voor het voordeel dat die steun voor de begunstigde ervan vormde, namelijk de kosteloze terbeschikkingstelling van twee nieuwe reactoren met het oog op de exploitatie ervan.

² Arrest van 22 september 2020, Oostenrijk/Commissie (C 594/18 P, EU:C:2020:742).

Tot slot wijst het Gerecht erop dat de Commissie, anders dan de Republiek Oostenrijk betoogt, in het bestreden besluit mocht verwijzen naar de beoordeling die zij had verricht in de niet-nakomingsprocedure die eerder was gevoerd en waarin zij tot de slotsom was gekomen dat de rechtstreekse gunning van de bouw van de twee nieuwe reactoren aan JSC NIAEP niet in strijd was met de Unierechtelijke aanbestedingsregels. Het rechtszekerheidsbeginsel verbiedt namelijk dat de Commissie de gunning van de bouwopdracht opnieuw onderzoekt in de staatssteunprocedure als er geen nieuwe informatie is opgedoken na het tijdstip waarop zij heeft besloten de niet-nakomingsprocedure te beëindigen.

In de tweede plaats oordeelt het Gerecht dat de middelen dat er sprake is van een onevenredige verstoring van de mededinging en van ongelijke behandeling waardoor producenten van hernieuwbare energie van de geliberaliseerde interne markt voor elektriciteit worden uitgesloten, niet kunnen slagen. Het herinnert er in dit verband aan dat de lidstaten vrij zijn om de samenstelling van hun energiemix te bepalen en dat de Commissie niet kan eisen dat overheidsmiddelen worden toegewezen aan alternatieve energiebronnen.

In de derde plaats verwerpt het Gerecht, na het middel met betrekking tot de versterking of totstandbrenging van een machtspositie op de markt te hebben afgewezen, ook het middel waarmee wordt betoogd dat er een risico is voor de liquiditeit van de Hongaarse groothandelsmarkt voor elektriciteit.