
Az Európai Bíróság Paks II. ítélete

Angyal Zoltán*

Az Európai Bíróság Ausztria fellebbezése alapján eljárva hatályon kívül helyezte az Európai Unió Törvényszéke által hozott ítéletet, továbbá megsemmisítette az Európai Bizottság azon határozatát, amely jóváhagyta a Magyarország által a Paksi Atomerőmű telephelyén két új atomreaktor fejlesztéséhez nyújtott támogatást. A Bíróság szerint mivel a két reaktor megépítése részét képezi a támogatás tárgyának, az építési szerződés valamely orosz vállalkozás részére történő közvetlen odaítélése pedig megbonthatatlanul kapcsolódik e tárgyhoz, a Bizottságnak meg kellett volna vizsgálnia, hogy ez a nyilvános pályázati eljárás nélküli közvetlen odaítélés megfelel-e az uniós közbeszerzési szabályoknak.

Kulcsszavak: fellebbezés, megsemmisítés iránti kereset, Európai Bíróság, állami támogatások, a támogatásnak az állami támogatások jogán kívüli uniós joggal való összhangja, kötelezettségsgzés megállapítása iránti eljárás párhuzamos lefolytatása, indokolási kötelezettség

The European Court of Justice's Paks II judgement

The Court of Justice set aside, following an appeal lodged by Austria, the judgment delivered by the General Court of the European Union in a case, and annulled the decision of the European Commission approving aid from Hungary for the development of two new nuclear reactors at the Paks nuclear power station site. Since the construction of the two reactors forms part of the object of the aid and the direct award of the construction contract to a Russian undertaking is inextricably linked to that object, the Commission should have ascertained whether that direct award, made without a public tender procedure, complies with EU public procurement rules.

Keywords: appeal, action for annulment, European Court of Justice, state aid, compliance of the aid with EU law other than State aid law, parallel conduct of infringement proceedings, obligation to state reasons

<https://doi.org/10.32980/MJSz.2025.2.35>

1. Bevezetés

Az Európai Bíróság (a továbbiakban: Bíróság) a 2025. szeptember 11-én kihirdetett, fellebbezési eljárásban hozott ítéletében¹ Ausztria fellebbezése

* Habilitált egyetemi docens, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Európai jogi és Nemzetközi Magánjogi Intézeti Tanszék.

¹ A Bíróság 2025. szeptember 11-i ítélete, C-59/23. sz. ügy, ECLI:EU:C:2025:686

alapján eljárva hatályon kívül helyezte az Európai Unió Törvényszéke (a továbbiakban: Törvényszék) által ebben az ügyben hozott ítéletet, továbbá megsemmisítette az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) azon határozatát, amely jóváhagyta a Magyarország által a Paksi Atomerőmű telephelyén két új nukleáris reaktor fejlesztéséhez nyújtott támogatást. A határozat értelmében Bizottság nem elégedhetett volna meg annak vizsgálatával, hogy a szóban forgó támogatás megfelel-e az állami támogatásokra vonatkozó uniós szabályozásnak, hanem azt is meg kellett volna vizsgálnia, hogy a két új reaktor megépítésére irányuló szerződés közvetlen odaítélése összhangban volt-e az uniós közbeszerzési szabályozással. Jelen tanulmány célja, hogy bemutassa, ismertesse és értékelje a jogvita előzményeit, jogi hátterét, a Törvényszék ítéletét, valamint a Bíróság döntéséhez vezető jogi érveket, közte a főtanácsnoki indítvány egyes megállapításait.²

2. Az ügy jogi háttere

2.1. Az EUMSZ 107. és 108. cikkei. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) állami támogatásokra vonatkozó alapszabálya, hogy *„ha a Szerződések másként nem rendelkeznek, a belső piaccal összeegyeztethetetlen a tagállamok által vagy állami forrásból bármilyen formában nyújtott olyan támogatás, amely bizonyos vállalkozásoknak vagy bizonyos áruk termelésének előnyben részesítése által torzítja a versenyt, vagy azzal fenyeget, amennyiben ez érinti a tagállamok közötti kereskedelmet.”*³ A belső piaccal – egyebek mellett – összeegyeztethetőnek tekinthető az olyan egyes gazdasági tevékenységek vagy gazdasági területek fejlődését előmozdító támogatás, amelyik nem befolyásolja hátrányosan a kereskedelmi feltételeket a közös érdekekkel ellentétes mértékben.⁴ A Bizottság kizárólagos hatásköre, hogy a tagállamokkal együttműködve folyamatosan vizsgálja a tagállamokban működő támogatási programokat. Amennyiben a Bizottság azt állapítja meg, hogy egy tagállam által vagy állami forrásból származó támogatás nem egyeztethető össze a belső piaccal vagy azt visszaélészerűen használják fel, akkor az érintett állam köteles a Bizottság által kitűzött határidőn belül a támogatást megszüntetni vagy módosítani.⁵ Az uniós jog az eljárás során egy speciális kikényszerítési eljárásra is lehetőséget ad.⁶ Amennyiben az érintett állam a kitűzött határidőn belül nem tesz eleget a határozatnak, akkor a Bizottság vagy bármely érdekelt állam közvetlenül az Európai Unió Bíróságához fordulhat, azaz nem csak a „klasszikus”, EUMSZ 258. cikk szerinti kötelezettségszegési eljárás⁷ kezdeményezésére van lehetőség.

2.2. A 2004/17/EK irányelv. A vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai

² Laila Medina főtanácsnok 2025. február 27-i indítványa a C-59/23. ügyben, ECLI:EU:C:2025:125

³ EUMSZ 107.cikk

⁴ EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés c) pont

⁵ EUMSZ 108. cikk (2) bekezdés

⁶ EUMSZ 108. cikk (2) bekezdés

⁷ EUMSZ 258. és 259. cikk

ágazatban működő ajánlatkérők beszerzési eljárásainak összehangolásáról szóló korábbi irányelvnek⁸ az ügyben releváns szakasza szerint az ajánlatkérő egyebek mellett akkor alkalmazhat előzetes pályázati felhívás nélkül szerződés-odaítélési eljárást, ha műszaki vagy művészeti, illetve a kizárólagos jogok védelmével kapcsolatos okokból a szerződést csak egy meghatározott gazdasági szereplő teljesítheti.⁹ Az irányelv 2016. április 18-ig volt hatályban.

2.3. A 2014/25/EU irányelv. A korábbi irányelvet felváltó új uniós jogszabályt 2014-ben fogadták el.¹⁰ Ennek értelmében a közszolgáltató ajánlatkérők felhívás nélküli tárgyalásos eljárást – egyebek mellett – akkor alkalmazhatnak ha az építési beruházást, árubeszerzést vagy szolgáltatásnyújtást csak egy konkrét gazdasági szereplő képes teljesíteni a következő okok valamelyike miatt:

- a közbeszerzés célja egyedülálló művészeti alkotás vagy művészi előadás létrehozása vagy megvásárlása;
- technikai okok miatt nem alakult ki verseny;
- kizárólagos jogok, többek között a szellemi tulajdon-jogok védelme.

A második és harmadik bekezdésben foglalt kivételek továbbá kizárólag akkor alkalmazandók, ha nem létezik észszerű alternatíva vagy helyettesítési lehetőség, és a verseny hiánya nem annak a következménye, hogy mesterségesen leszűkítették a közbeszerzés paramétereit.¹¹ Az irányelv átültetési határideje 2016. április 18. volt.

2.4. A Bizottság 2017/2112 határozata. A Bizottság 2017. márciusában hozta meg a jogvita tárgyát képező határozatát.¹² A döntés szerint a Magyarország által végrehajtani tervezett intézkedés, amelynek célja két új atomreaktor fejlesztésének pénzügyi támogatása, amelyet teljes mértékben a magyar állam finanszíroz az MVM Paks II. Atomerőmű Fejlesztő Zrt. („Paks II”) javára, amely az új atomreaktorok tulajdonosa és üzemeltetője lesz, állami támogatásnak minősül, ugyanakkor bizonyos – a határozatban részletezett – feltételek teljesülése esetén összeegyeztethető a belső piaccal.¹³ E feltételek ismertetése itt most szükségtelen, mert ezek nem befolyásolták a későbbi bírósági eljárások kimenetelét.

3. A jogvita előzményei

Az Oroszországi Föderáció és Magyarország 2014. január 14-én kötötte meg a

⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 2004/17/EK irányelve (2004. március 31.) a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai ágazatban működő ajánlatkérők beszerzési eljárásainak összehangolásáról (HL L 134., 2004.4.30., 1–113. o.)

⁹ Lásd az irányelv 40. cikk (3) bekezdés c) pontját

¹⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 2014/25/EU irányelve (2014. február 26.) a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (HL L 94., 2014.3.28., 243–374. o.)

¹¹ Lásd az irányelv 50. cikkét.

¹² A Bizottság (EU) 2017/2112 határozata (2017. március 6.) az SA.38454 – 2015/C (korábbi 2015/N) számú intézkedésről/támogatási programról/állami támogatásról, amelyet Magyarország a Paks II. atomerőműben két új atomreaktor fejlesztésének támogatása céljából tervez megvalósítani (HL L 317., 2017.12.1., 45–118. o.)

¹³ Lásd a határozat 1-3. cikkét.

nukleáris energia békés célú felhasználása terén folytatandó együttműködésről szóló kormányközi egyezményt (a továbbiakban: kormányközi egyezmény). Ennek értelmében a két állam kötelezettséget vállalt arra, hogy nukleáris program keretében együttműködik a Paksi Atomerőmű teljesítményének fenntartása és fejlesztése érdekében. Az egyezmény alapján az Oroszországi Föderációnak és Magyarországnak egyaránt ki kellett jelölnie egy, a szükséges tapasztalatokkal rendelkező, állami irányítás alatt álló szervezetet, amely pénzügyi és technikai szempontból is felel azért, hogy vállalkozóként vagy tulajdonosként teljesítse többek között a két új atomreaktor tervezésével, megépítésével és üzembe helyezésével kapcsolatos kötelezettségeit. Az Oroszországi Föderáció a Nizhny Novgorod Engineering Company Atomenergoproekt (a továbbiakban: JSC NIAEP) részvénytársaságot jelölte ki a két új atomreaktor megépítésére, Magyarország pedig a Paks II társaságot jelölte ki azok tulajdonosaként és üzemeltetőjeként. E célból a JSC NIAEP és a Paks II társaság 2014. december 9-én megállapodást írt alá az említett reaktorok tervezésére, megvásárlására és megépítésére vonatkozó szerződésről.

A kormányközi egyezményben az Oroszországi Föderáció kötelezettséget vállalt arra, hogy Magyarországnak állami kölcsönt nyújt a két új atomreaktor fejlesztésének finanszírozása céljából. E kölcsönt a finanszírozásról szóló, 2014. március 28-i kormányközi egyezmény szabályozta, és lehetővé tette 10 milliárd euró összegű hitelkeret biztosítását, amelynek felhasználása kizárólag e két új reaktor tervezésére, megépítésére és üzembe állítására korlátozódik. Magyarország kötelezettséget vállalt arra, hogy saját költségvetéséből további 2,5 milliárd eurót biztosít az említett reaktorokkal kapcsolatos beruházások finanszírozására. Azokat a forrásokat, amelyek ugyanezen reaktorok vételárának kifizetéséhez szükségesek, Magyarországnak nem kellett átutalnia a Paks II társaság számláira.

2015. május 22-én Magyarország olyan intézkedést jelentett be¹⁴ az Európai Bizottságnak, amely arra irányult, hogy a Paksi Atomerőmű telephelyén pénzügyi hozzájárulást nyújtson két új atomreaktor – az úgynevezett „Paks II”, vagyis az erőmű 5. és 6. blokkja (a továbbiakban: két új atomreaktor) – fejlesztéséhez, azon a négy atomreaktoron felül, amelyek már itt működtek. A bejelentett intézkedés kedvezményezettje a Paks II társaság volt, amelyben a Magyar Állam 100%-os többségi részesedéssel rendelkezett, és amellyel kapcsolatban úgy tervezték, hogy a két új atomreaktor tulajdonosa és üzemeltetője lesz.

Az EUMSZ 108. cikk szerinti hivatalos vizsgálati eljárás végén elfogadott határozatában a Bizottság megállapította, hogy a bejelentett intézkedés az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése értelmében vett állami támogatásnak minősül, amely meghatározott feltételek mellett az összeegyeztethető a belső piaccal. Ami a két új atomreaktor megépítésének a JSC NIAEP részére történő közvetlen odaítélését illeti, a Bizottság úgy ítélte meg, hogy az nem eredményezhette a verseny és a kereskedelem további torzulását az érintett piacon, vagyis a villamos energia piacán, továbbá hogy ennél fogva a Bizottság az alkalmazandó ítélkezési gyakorlatra tekintettel nem volt köteles ellenőrizni, hogy ez az odaítélés megfelelt-e az uniós

¹⁴ C (2017) 1486. szám

közbeszerzési szabályozásnak. A Bizottság a határozatban rögzítette azt is, hogy utóbbi tekintetben az EUMSZ 258. cikk alapján külön eljárást folytatott le, amelynek keretében megvizsgálta, hogy Magyarország tiszteletben tartotta-e a közbeszerzésekre vonatkozó uniós szabályozást, ez az eljárás azonban nem vezetett e szabályozás tagállam általi megsértésének megállapításához.

4. A Törvényszék előtti eljárás jogalapjai és a megtámadott ítélet

Ausztria 2018 februárjában keresetet nyújtott be a Törvényszékhez a vitatott határozat megsemmisítése iránt. Keresetében a tagállam összesen tíz jogalapra hivatkozott.

- Az első jogalap szerint a Paksi Atomerőmű két új reaktorának megépítésével kapcsolatos munkák odaítélése tárgyában közbeszerzési eljárást kellett volna indítani.
- A második jogalap az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdése c) pontjának téves alkalmazásán alapult, amennyiben a két új reaktor megépítése és üzembe helyezése nem közös érdeket szolgáló célkitűzés megvalósítására irányul.
- A harmadik jogalap az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdése c) pontjának téves alkalmazásán alapult, amely egyrészt abban nyilvánult meg, hogy tévesen határozták meg a „gazdasági tevékenységek” fogalmát, másrészt pedig tévesen feltételezték piaci hiányosságot.
- A negyedik jogalap annak bizonyítására irányult, hogy az intézkedés aránytalan.
- Az ötödik jogalap értelmében a szóban forgó intézkedés olyan aránytalan versenytorzulásokat és olyan egyenlőtlen bánásmódot idéz elő, amelyek összeegyeztethetetlenek a belső piaccal.
- A hatodik jogalapban lényege, hogy a szóban forgó intézkedés „nehéz helyzetben lévő projektbe” történő beruházásnak minősül, ami szintén aránytalan mértékben torzítja a versenyt, mivel nem tartották tiszteletben a nehéz helyzetben lévő, nem pénzügyi vállalkozásoknak nyújtott megmentési és szerkezetátalakítási állami támogatásról szóló irányzatot.
- A hetedik jogalap azon alapult, hogy megerősödik a villamos energia piacán fennálló erőfölény, vagy ilyen erőfölény jön létre.
- A nyolcadik jogalap a magyar nagykereskedelmi villamosenergia-piac likviditási kockázatán alapult.
- A kilencedik jogalap a támogatás nem megfelelő meghatározásán alapult.
- A tizedik jogalap a Bizottság indokolási kötelezettségének megsértésén alapult.

A jogalapok közül érdemes röviden kitérni az első, a közbeszerzés hiányára alapított jogalapra, különös tekintettel arra, hogy a fellebbezési eljárásban később ez lett az egyik kulcskérdés.

Ennek lényege abban foglalható össze, hogy Ausztria szerint a megtámadott határozat azért jogellenes, mivel nem indítottak és folytattak le közbeszerzési eljárást az új atomreaktoroknak a Paks II társaság javára történő megépítése érdekében. A

felperes tagállam szerint a tény, hogy a JSC NIAEP-et¹⁵ közbeszerzési eljárás nélkül, közvetlenül bízták meg a két új reaktor fejlesztésével és megépítésével, sérti a közbeszerzésekről szóló 2014/24/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvet,¹⁶ valamint a 2014/25/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvet is. Ausztria szerint ezért a megtámadott határozat semmis a közbeszerzési jog azon alapvető rendelkezéseinek megsértése miatt, amelyek tiszteletben tartása elválaszthatatlan a támogatás céljától. A jogalapot alátámasztó további indokok az alábbiakban foglalhatók össze:

- Az EUMSZ általános rendszere szerint a támogatási eljárás soha nem vezethet az EUMSZ konkrét rendelkezéseivel ellentétes eredményre.
- Ha a támogatás azon részletszabályai, amelyek elválaszthatatlanok e támogatás tárgyától és céljától, ellentétesek az uniós joggal, az nyilvánvalóan kihat e támogatás belső piaccal való összeegyeztethetőségére.
- Az a tény, hogy az új reaktorok fejlesztésével a JSC NIAEP-et bízták meg, Ausztria szerint a támogatás olyan részletszabályának minősül, amely elválaszthatatlan a támogatás céljától. A versenytársak versenyeztetése teljesen eltérő támogatáshoz vezethetett volna, különösen e támogatás összegére és szerkezetére tekintettel.
- Nincs jelentősége annak, hogy a támogatás kedvezményezettje nem a JSC NIAEP, hanem a két új atomreaktor jövőbeli tulajdonosaként és üzemeltetőjeként a Paks II társaság.¹⁷

A Törvényszék a 2022 novemberében kihirdetett ítéletében valamennyi jogalapot és így a keresetet is teljes egészében elutasította.¹⁸

5. A felek kérelmei és a fellebbezési eljárás jogalapjai

A 2023 februárjában benyújtott fellebbezésében Ausztria azt kérte, hogy a Bíróság teljes egészében helyezze hatályon kívül a megtámadott ítéletet, továbbá teljes egészében adjon helyt az első fokon a vitatott határozat megsemmisítése iránt benyújtott keresetének.¹⁹ A Bizottság, valamint az oldalán beavatkozó tagállamok²⁰ a fellebbezés elutasítását kérték.

A fellebbezési eljárás végén, a főtanácsnoki indítvány kihirdetését követően egy meglehetősen szokatlan beadványt nyújtott be Magyarország. Ebben azt kérte, hogy a Bíróság eljárási szabályzatának egy pontja alapján rendeljék el az eljárás szóbeli szakaszának újbóli megnyitását.²¹ Ezt Magyarország azzal indokolta, hogy nem értett

¹⁵ A Orosz Föderáció által kijelölt részvénytársaság.

¹⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU irányelve (2014. február 26.) a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (HL L 94., 2014.3.28., 65–242. o.)

¹⁷ Ezekhez lásd a Törvényszék ítéletének 15-19. pontját.

¹⁸ A Törvényszék 2022. november 30-i ítélete, Ausztria kontra Bizottság, T-101/18. sz. ügy, ECLI:EU:T:2022:728

¹⁹ Ausztria oldalán Luxemburg lépett be az eljárásba beavatkozóként.

²⁰ Csehország, Franciaország, Magyarország és Lengyelország.

²¹ Az eljárási szabályzat 83. cikke értelmében erre akkor van lehetőség, ha a Bíróság úgy ítéli meg, hogy

egyét a főtanácsnok indítványában kifejtett bizonyos értékelésekkel. A tagállam különösen azokat az értékeléseket vitatta, amelyek a Bizottságot terhelő azon kötelezettség terjedelmére vonatkoztak, hogy a vitatott határozat alapjául szolgálóhoz hasonló eljárás keretében megvizsgálja, hogy valamely támogatási intézkedés összeegyeztethető-e az állami támogatásokra vonatkozó rendelkezésektől eltérő uniós jogi rendelkezésekkel, különösen akkor, ha a Bizottság az érintett tagállammal szembeni kötelezettségzegés megállapítása iránti eljárás keretében már végzett ilyen vizsgálatot.²²

A Bíróság a beadvány vonatkozásában egyrészt arra hivatkozott, hogy a Bíróság alapokmánya és az eljárási szabályzat sem teszi lehetővé a felek számára, hogy a főtanácsnoki indítványra észrevételeket tegyenek.²³ Tekintettel arra, hogy az indítvány egyébként sem köti a Bíróságot, az ítélet megerősítette azt a korábbi gyakorlatot, amely szerint az ha valamelyik fél nem ért egyet a főtanácsnok indítványával, önmagában nem indokolhatja az eljárás szóbeli szakaszának újbóli megnyitását.²⁴ A Bíróság végül azzal utasította el a tagállami kérelmet, hogy megítélése szerint rendelkezik a jelen ügyben való határozathozatalhoz szükséges valamennyi információval, a beadvány pedig nem tárt fel egyetlen olyan új tényt sem, amelynek a Bíróság által az említett ügyben meghozandó határozatra nézve jelentősége lehetne.²⁵ A fellebbezésében Ausztria négy jogalapra hivatkozott:

- Első jogalap: a közbeszerzési eljárás lefolytatásának elmulasztása. A Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor azt állapította meg, hogy a két új atomreaktor megépítésére irányuló közbeszerzési eljárás hiánya nem tette jogellenessé a vitatott határozatot.
- Második jogalap: a szóban forgó támogatási intézkedés arányossága. A megtámadott ítélet tévesen erősítette meg, hogy a Bizottság megfelelően folytatta le az arányosság ellenőrzését. Egyrészt nem világos, hogy pontosan miből is áll a támogatási intézkedés, másrészt pedig nincs meghatározva ezen intézkedésnek a támogatási egyenértéke.
- Harmadik jogalap: a verseny aránytalan torzulása és piaci erőfölény létrehozása. A Törvényszék tévesen állapította meg, hogy nem áll fenn a verseny aránytalan torzulása, és nem jön létre piaci erőfölény. Figyelmetlenül hagyta továbbá, hogy a Paks I atomerőmű leállítása folytán olyan energiakapacitások szabadulnának fel, amelyekért egy liberalizált villamosenergia-piacon verseny zajlik. Ezenkívül a Paks I és a Paks II a tervezettnél hosszabb ideig működne párhuzamosan; a két vállalkozás függetlensége nincs garantálva.
- Negyedik jogalap: a támogatás nem megfelelő meghatározása. A Törvényszék tévesen tagadta, hogy a támogatás elemeinek meghatározása nem megfelelően történt. Az, hogy nem folytattak le közbeszerzési eljárást,

az ügy körülményei nincsenek kellően feltárva, vagy ha a fél a főtanácsnok meghallgatását követően a Bíróság határozatára nézve döntő jelentőségű új tényt hoz fel.

²² Lásd az ítélet 19. pontját.

²³ Lásd ehhez 2022. január 25-i Bizottság kontra European Food és társai ítélet, C-638/19 P, EU:C:2022:50, 55. pont

²⁴ Lásd az ítélet 21. pontját.

²⁵ Lásd az ítélet 23-24. pontját.

továbbá nem vették figyelembe a külső finanszírozás költségeit, valamint nem számították ki a támogatási egyenértéket, mind arra utal, hogy nem megfelelően határozták meg a támogatás mértékét.

A továbbiakban az első fellebbezési jogalapot és annak részterületeit ismertetem.

6. A közbeszerzési eljárás lefolytatásának elmulasztására vonatkozó jogalap első és második részéről

A fellebbezés első jogalapja a Törvényszék ítéletének következő részeire vonatkozott:

- Egyrészt a megsemmisítési eljárásban benyújtott kereset első jogalapjának a Törvényszék általi elutasítása ellen irányult, amely jogalapban Ausztria azt állította, hogy a vitatott határozat jogellenes amiatt, hogy a két új atomreaktor megépítését – amely az Osztrák Köztársaság szerint a szóban forgó támogatás tárgyától „elválaszthatatlan részletszabály” – közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül bízták a JSC NIAEP-re, megsértve ezzel az uniós közbeszerzési szabályozást.
- Másodsorban az első fokon benyújtott kereset tizedik jogalapjának első részét érintette, amely azon alapult, hogy a támogatásnak az uniós jog más rendelkezéseivel való összeegyeztethetőségét illetően elégtelen a vitatott határozat indokolása.
- Harmadrészt a jogalap az ellen is irányult, hogy a Törvényszék a megtámadott ítéletben úgy vélte, hogy a Bizottság helyesen állapította meg, hogy a szóban forgó támogatás összeegyeztethetőségével kapcsolatos vizsgálat és az e kötelezettségszegési eljárás eredményei közötti koherencia érdekében visszautalhatott a 2015. évi kötelezettségszegési eljárás keretében végzett értékelésére.

6.1. A felek érvei. Az jogalap első része arra vonatkozott, hogy a Törvényszék „mesterséges” különbséget tett a két új atomreaktor megépítése és azoknak a Paks II társaság részére történő térítésmentes rendelkezésre bocsátása között, mivel a Törvényszék a szóban forgó támogatási intézkedés tárgyaként csak e rendelkezésre bocsátást vette figyelembe. Ausztria szerint tehát a szóban forgó támogatás tárgyát képező intézkedéseket összességükben kell figyelembe venni, ezért a két új atomreaktor térítésmentes rendelkezésre bocsátása és a Magyarország által erre fordított források között a Törvényszék által tett „szigorú különbségtétel” így téves.²⁶

A Bizottság álláspontja szerint a Törvényszék nem alkalmazta tévesen a jogot, és azt állította, hogy Ausztria tévesen összekeveri a szóban forgó támogatás tárgyát és annak részletszabályait. A Bizottság úgy érvelt, hogy valamely támogatás részletszabályait csak akkor kell a szóban forgó támogatási eljáráshoz hasonló eljárás keretében értékelni, ha azok annyira megbonthatatlanul kapcsolódnak az érintett támogatás tárgyához, hogy azokat nem lehet elszigetelten értékelni.²⁷

²⁶ Lásd az ítélet 38. pontját.

²⁷ Lásd ehhez 2023. január 31-i Bizottság kontra Braesch és társai ítélet, C-284/21 P, EU:C:2023:58,

A jogalap második részében a fellebbező tagállam arra is hivatkozott, hogy ellentétben azzal, amit a Törvényszék megállapított,²⁸ a két új atomreaktor megépítésére irányuló szerződés odaítélése közvetlen kapcsolatban áll a szóban forgó támogatási intézkedéssel. Ezt alátámasztja az, hogy a két új atomreaktor rendelkezésre bocsátása és az Oroszországi Föderáció által Magyarországnak nyújtott kölcsön rendkívül szoros kapcsolatban áll egymással, és a közbeszerzési jog szabályainak megsértése kihatással van magára a támogatásra, közelebbről pedig e támogatás arányosságára és összegére is. A tagállam továbbá azzal érvelt, hogy a közbeszerzési jog rendelkezéseinek megfelelő versenyeztetés teljesen eltérő támogatáshoz vezethetett volna, különösen annak összegét és szerkezetét illetően, abban az értelemben, hogy a két új atomreaktor megépítésére vonatkozó kedvezőbb ajánlat közvetlenül csökkentette volna a szóban forgó támogatás összegét.²⁹

A Bizottság ezzel szemben azt állította, hogy valamely támogatás tárgyához csak azok a részletszabályok kapcsolódnak megbonthatatlanul, amelyeket nem lehet elszigetelten vizsgálni. Ebben az ügyben azonban a szóban forgó támogatásnak a közbeszerzésekre vonatkozó uniós szabályozással való összeegyeztethetőségével kapcsolatos kérdést külön is értékelni lehetett. A Bizottság továbbá nem tekintette releváns elemnek azt, hogy a tagállami támogatás összege és szerkezete eltérő lehetett volna, ha versenyeztetési eljárást folytattak volna le. A Bizottság a szóbeli eljárásban azt is előadta, hogy az eredeti tervekben szereplő 12,5 milliárd eurós beruházási összeg megfelel a két új atomreaktor építési költségeinek, és egy piaci szereplő ilyen beruházás révén nem szerzett volna elegendő nyereséget.³⁰

6.2. A Bíróság döntéséhez vezető jogi indokolás. A Bíróság kiindulópontja az volt, hogy az ítélkezési gyakorlat³¹ szerint az EUMSZ 108. cikk szerinti eljárás soha nem vezethet az EUMSZ más, különös rendelkezéseivel ellentétes eredményre. Ezért az olyan állami támogatás, amely önmagában vagy bizonyos részletszabályainál fogva sérti az uniós jog rendelkezéseit vagy általános elveit, nem nyilvánítható a belső piaccal összeegyeztethetőnek. A bírák osztották a főtanácsnok azon álláspontját,³² hogy a Bizottságnak abban az esetben kell figyelembe vennie az uniós jog állami támogatásokra vonatkozó rendelkezésektől eltérő rendelkezéseinek megsértéseit, ha az ilyen jogsértés a finanszírozott gazdasági tevékenységből, magából a támogatásból vagy annak tárgyából, vagy akár a támogatás tárgyához megbonthatatlanul kapcsolódó részletszabályokból ered.³³ Ez azt jelenti, hogy ha valamely támogatás részletszabályai olyan megbonthatatlanul kapcsolódnak a támogatás tárgyához, hogy azokat nem lehet külön-külön vizsgálni, az említett támogatás egészének összeegyeztethetőségére vagy összeegyeztethetetlenségére gyakorolt hatásukat szükségszerűen az EUMSZ 108. cikkben előírt eljárás keretében

²⁸ Lásd a Törvényszék ítéletének 35-39. pontját.

²⁹ Lásd az ítélet 42-43. pontját.

³⁰ Lásd az ítélet 47-48. pontját.

³¹ Lásd ehhez 2023. január 31-i Bizottság kontra Braesch és társai ítélet, C-284/21 P, EU:C:2023:58, 96. pont

³² Lásd a főtanácsnoki indítvány 33. pontját.

³³ Lásd ehhez 1977. március 22-i Iannelli & Volpi ítélet, 74/76, EU:C:1977:51, 14. pont

kell értékelni.³⁴

6.2.1. A Magyarország által nyújtott támogatás tárgyának meghatározásáról. Az ítélet jogi elemzésének első lépése annak vizsgálata volt, hogy a Törvényszék helyesen tette-e, amikor az állami támogatás tárgyát akként határozta meg, hogy az kizárólag abból áll, hogy „*térítésmentesen a Paks II társaság rendelkezésére bocsátanak két új atomreaktort abból a célból, hogy e társaság üzemeltesse azokat*”, kizárva ezáltal e tárgyból e reaktorok megépítését.³⁵

Mint ismeretes, a fellebbezési eljárásban a Bíróság nem rendelkezik hatáskörrel sem a tényállás megállapítására, sem – főszabály szerint³⁶ – a Törvényszék által a tényállás alátámasztása érdekében figyelembe vett bizonyítékok megvizsgálására. A Bíróság mindenekelőtt megállapította, hogy Ausztria – szemben Franciaország álláspontjával – a szóban forgó támogatási intézkedés tárgyának a Törvényszék általi meghatározására vonatkozó érvelésével nem a tényállás Törvényszék általi megállapítását, hanem e tények Törvényszék általi jogi minősítését vitatta.³⁷

Az ítélet szerint nem zárható ki a szóban forgó támogatási intézkedés tárgyából az olyan művelet, amelynek lényeges elemei kitűnnek ezen intézkedés bejelentéséből, és amely annak szerves részét képezi, mivel az említett intézkedés végrehajtásához, ennél fogva pedig az intézkedés tárgyának megvalósításához szükséges elemnek minősül.³⁸ A Bíróság ezt azzal indokolta, hogy a Magyarország által tervezett támogatás célja a nukleáris energiatermelési tevékenység támogatása volt, amely célkitűzést egy olyan projekttel kívánták elérni, amely magának a szóban forgó támogatási intézkedés bejelentésének a címe szerint is „két új atomreaktor fejlesztésére” irányult.

A Bíróság szerint a Törvényszék két ok miatt sem zárhatta volna ki érvényesen a támogatás tárgyából a reaktorok megépítését:

- Egyrészt mivel a reaktorok megépítése szükséges elem volt az állami támogatás által követett cél megvalósításához.
- Másrészt pedig azért sem, mert olyan beruházásról van szó, amelyet Magyarország forrásaiból finanszíroztak.

Fentiek alapján a Bíróság úgy döntött, hogy a Törvényszék ítéletének az a megállapítása, hogy e támogatás egyetlen tárgya az volt, hogy „*térítésmentesen a Paks II társaság rendelkezésére bocsátanak két új atomreaktort abból a célból, hogy e társaság üzemeltesse azokat*”, a releváns tények téves jogi minősítéséből ered.³⁹

6.2.2. Az elválaszthatatlan részletszabály fennállásáról. A jogi elemzés második állomása annak vizsgálata volt, hogy a tényállás jogi minősítése során

³⁴ Lásd az ítélet 54. pontját.

³⁵ Lásd a Törvényszék ítéletének 36. pontját.

³⁶ A ténymegállapítások feletti felülvizsgálati jogkör többek között a tények elferdítésére, vagyis e megállapításoknak az ügy irataiból eredő tárgyi pontatlanságára, a bizonyítékok elferdítésére, a bizonyítékok jogi minősítésére, valamint arra a kérdésre terjed ki, hogy a bizonyítási teherre és a bizonyításfelvételre vonatkozó szabályokat tiszteletben tartották-e (Lásd ehhez 2024. szeptember 10-i Bizottság kontra Írország és társai ítélet, C-465/20 P, EU:C:2024:724, 168. és 169. pont)

³⁷ Lásd az ítélet 58. pontját.

³⁸ Lásd az ítélet 60. pontját.

³⁹ Lásd az ítélet 64-65. pontját.

elkövetett fenti hiba ellenére a Törvényszék helyesen tette-e, amikor a döntésében helybenhagyta a Bizottság határozatának azon következtetését, amely szerint a két új reaktor megépítésére irányuló szerződés közvetlen – közbeszerzés nélküli – odaítélése nem minősül az állami támogatás tárgyától elválaszthatatlan részletszabálynak.

Az ítélezési gyakorlat értelmében ha a Törvényszék ítéletének indokolása az uniós jogot sérti, de rendelkező része egyéb jogi indokok miatt megalapozottnak bizonyul, az ilyen jogsértés nem eredményezheti az említett ítélet hatályon kívül helyezését, és az indokolást meg kell változtatni.⁴⁰

A Bíróság úgy vélte, hogy a két új reaktor megépítésére irányuló szerződés közvetlen odaítélése szükségképpen a szóban forgó támogatás tárgyához kapcsolódó részletszabálynak minősült az előző alpontban kifejtett indokok alapján. A bírák szerint ugyanakkor azt is meg kellett vizsgálni, hogy úgy tekinthető-e, hogy e részletszabály olyannyira megbonthatatlanul kapcsolódik a szóban forgó támogatás tárgyához, hogy a Bizottság e támogatás belső piaccal való összeegyeztethetőségének vizsgálata keretében köteles volt értékelni, hogy e részletszabály megfelel-e a közbeszerzésekre vonatkozó uniós szabályozásnak.⁴¹

A korábbi gyakorlatból az következett, hogy nem minősülnek a támogatás tárgyától elválaszthatatlan részletszabályoknak azok a részletszabályok, amelyek ugyan a szóban forgó támogatási intézkedés részét képezik, de konkrétan nem szükségesek a támogatás tárgyának megvalósításához vagy a támogatás működéséhez, így különösen a tagállam által elfogadott, ténybeli szempontból kétségtől összefüggő, de jogilag elkülönülő intézkedések.⁴²

A Bíróság szerint ugyanakkor jelen esetben a két új atomreaktor megépítésére irányuló szerződés közvetlen odaítélése a Magyarország által a Bizottságnak bejelentett támogatási intézkedés tárgyától elválaszthatatlan részletszabálynak minősül, amely intézkedés e reaktorok fejlesztésére irányult annak érdekében, hogy azokat térítésmentesen a Paks II társaság rendelkezésére bocsássák. Az ítélet ezt a beruházás finanszírozási konstrukciójával is indokolta.⁴³

Az uniós bírói gyakorlat következetes abban is, hogy amennyiben az állami támogatási intézkedéstől elválaszthatatlan részletszabály folytán adott esetben megsértik az uniós jog olyan rendelkezéseit vagy általános elveit, mint amilyen az uniós közbeszerzési szabályozás, az akadályát képezhette annak, hogy ezen intézkedést az EUMSZ 108. cikk alapján folytatott eljárás keretében a belső piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánítsák.⁴⁴

A Bíróság osztotta Ausztria érvelését, amely szerint a reaktorok megépítésére irányuló szerződések közvetlen odaítélésének jogi elemzése azért is lett volna különösen indokolt, mert a nyílt, pártatlan és feltétel nélküli közbeszerzési eljárás lefolytatása hatással lehet többek között az ezen építéshez szükséges beruházás

⁴⁰ Lásd ehhez 2023. december 14-i Bizottság kontra Amazon.com és társai ítélet, C-457/21 P, EU:C:2023:985, 51. pont

⁴¹ Lásd az ítélet 68-69. pontját.

⁴² Lásd ehhez 2023. december 14-i CAPA és társai kontra Bizottság végzés, C-742/21 P, EU:C:2023:1000, 93. pont

⁴³ Lásd az ítélet 72-73. pontját.

⁴⁴ Lásd ehhez a 30. lábjegyzetet.

költségeire és ezen infrastruktúra tulajdonságaira, ennél fogva pedig az ily módon valamely vállalkozásnak vagy vállalkozáscsoportnak esetlegesen biztosított előny terjedelmére.⁴⁵

Ezen jogi érvelés alapján az ítélet két lényeges megállapítást tett:

- a) A Törvényszék tévesen ítélte meg úgy, hogy a Bizottság helyesen állapította meg, hogy a vitatott határozat jogszerűsége nem függ attól, hogy Magyarország tiszteletben tartotta-e a közbeszerzési szerződések odaítélésére vonatkozó uniós szabályokat, mivel még abban az esetben is, ha a közbeszerzési eljárás lefolytatása módosíthatta volna a támogatás összegét, e körülmény önmagában semmilyen következménnyel nem járt arra az előnyre nézve, amelyet e támogatás a kedvezményezettje számára jelentett, és amely két új atomreakornak a Paks II társaság részére történő térítésmentes rendelkezésre bocsátásában állt abból a célból, hogy e társaság üzemeltesse azokat. Ez a megállapítás nem egyeztethető össze ugyanis azzal, hogy az erőmű megépítésére irányuló szerződés közvetlen odaítélése a támogatás tárgyától elválaszthatatlan részletszabálynak minősül.⁴⁶
- b) Téves a Törvényszék ítéletének azon megállapítása is, amely szerint *„a közbeszerzési szabályok megsértése kizárólag az atomerőművek megépítésére irányuló munkák piacán fejtené ki hatásokat, és nem járhatna következményekkel a vitatott támogatási intézkedés [tárgya] által érintett piacon”*. Amikor a Bizottság értékeli, hogy a támogatás megfelel-e az uniós jog által előírt feltételeknek,⁴⁷ akkor figyelembe kell vennie azokat a negatív hatásokat, amelyeket e támogatás a versenyre, általában pedig a tagállamok közötti kereskedelemre gyakorolhat.⁴⁸

A Bíróság fentiek alapján úgy határozott, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta az uniós jogot, amikor egyrészt az ítéletében megállapította, hogy a szóban forgó támogatási intézkedés tárgya nem foglalta magában e két új reaktor megépítését, másrészt azt, hogy a Bizottság helyesen állapította meg, hogy az e két új atomreaktor megépítésére irányuló szerződés odaítélése nem minősül e támogatás olyan részletszabálynak, amely elválaszthatatlan kapcsolatban állna azzal. A Bíróság tehát helyt adott az első fellebbezési jogalap első és második részének.

7. A közbeszerzési eljárás lefolytatásának elmulasztására vonatkozó jogalap harmadik részéről

Az első fellebbezési jogalap harmadik részében Ausztria a megtámadott ítélet azon pontját vitatta, amelyben a Törvényszék megállapította, hogy még ha úgy is

⁴⁵ Lásd az ítélet 76. pontját, valamint 2022. november 17-i Volotea és easyJet kontra Bizottság ítélet, C-331/20 P és C-343/20 P, EU:C:2022:886, 126. pont

⁴⁶ Lásd az ítélet 78. pontját.

⁴⁷ Azaz, hogy ne befolyásolja hátrányosan a kereskedelmi feltételeket a közös érdekekkel ellentétes mértékben.

⁴⁸ Lásd az ítélet 79. pontját és 2020. szeptember 22-i Ausztria kontra Bizottság ítélet, C-594/18 P, EU:C:2020:742, 47. és 101. pont

tekintjük, hogy a két új atomreaktor megépítésére irányuló szerződés közvetlen odaítélése a szóban forgó támogatási intézkedéstől vagy annak tárgyától elválaszthatatlan részletszabálynak minősíthető, a Bizottság a vitatott határozat preambulumban⁴⁹ akkor is helyesen állapította meg, hogy a teljesség kedvéért visszautalhatott arra az értékelésre, amelyet e tekintetben a 2015. évi kötelezettségszegési eljárás keretében végzett.

7.1. A felek érvei

7.1.1. Ausztria jogi érvelése. Ausztria szerint az, hogy ha csupán visszautalnak egy lezárt, nem nyilvános kötelezettségszegési eljárásra, vagyis a 2015. évi kötelezettségszegési eljárásra, nem minősül elegendő indokolásnak, annál is inkább, mivel a vitatott határozat elfogadása előtt olyan észrevételeket terjesztettek a Bizottság elé, amelyek a közbeszerzési jog esetleges megsértésére vonatkoztak.⁵⁰

További osztrák érv volt, hogy a 2014/25 irányelvben előírt kivételeket szigorúan kell értelmezni.⁵¹ A fellebbező tagállam álláspontja szerint valószínűsíthető, hogy a szóban forgó projekt műszaki követelményeit, amelyek a biztonság szempontjaira összpontosítanak, mesterségesen szűkítették az orosz építési modellre annak érdekében, hogy orosz finanszírozáshoz lehessen jutni.⁵²

Ausztria kifejtette továbbá azt is, hogy sem a res iudicata elvével, sem a jogbiztonság elvével nem ellentétes, hogy egy befejezett kötelezettségszegési eljárást bármely időpontban újból megindítsanak. Ebből pedig az következik, hogy ha a Bizottság a támogatási intézkedés értékelése keretében arra a következtetésre jutott volna, hogy megsértették a közbeszerzésekre vonatkozó uniós szabályozást, semmi nem akadályozta volna meg abban, hogy Magyarországgal szemben új kötelezettségszegési eljárást indítson.⁵³

7.1.2. A Bizottság érvei. A Bizottság mindenekelőtt azzal érvelt, hogy a Törvényszék helyesen állapította meg, hogy a Bizottság támaszkodhatott egy befejezett kötelezettségszegési eljárásra. Annak lezárása a Bizottság szerint mindenképpen indokolt volt, tekintettel a 2014/25 irányelvben foglalt, műszaki okokra való tagállami hivatkozás indokoltságára. Magyarország kötelezettséget vállalt az eljárás lezárása érdekében arra, hogy bár a projekt leglényegesebb részei tekintetében indokolt volt az építési szerződés közvetlen odaítélése, a projekt „többi részérnek legtöbbje” tekintetében kész átláthatóan eljárni. A Bizottság szerint ez a kötelezettségvállalás tette lehetővé számára, hogy lezárja a kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárást.⁵⁴

A Bizottság szerint Magyarország e döntése a „tagállam szuverén stratégiai döntésének” minősül, amelyet nem volt semmi oka vitatni. Különösen azért nem mert egyrészt a Bizottság Közös Kutatóközpontja és a Bizottság saját szakértői is megerősítették a szóban forgó reaktor egyediségét, másrészt a projekt

⁴⁹ Lásd a határozat (285) preambulumbekzdését.

⁵⁰ Lásd az ítélet 85. pontját.

⁵¹ Ehhez lásd jelen tanulmány 2.1.3. pontját.

⁵² Lásd az ítélet 86. pontját.

⁵³ Lásd az ítélet 88. pontját.

⁵⁴ Lásd az ítélet 88-89. pontját.

leglényegesebb részei tekintetében csak egyetlen szerződő fél létezett.⁵⁵

A szóbeli tárgyaláson a Bizottság azt is állította, hogy 2014-ben a szóban forgó orosz cég volt az érintett nukleáris technológia egyetlen rendelkezésre álló szolgáltatója, és a szóban forgó projekt megvalósításához ez a technológia volt a legmegfelelőbb, sőt az egyetlen. A Bizottság kifejtette végül, hogy semmilyen más technológia nem tudta volna teljesíteni a magyar piac számára megfelelő 2400 megawatt-tal kapcsolatos műszaki dokumentáció követelményeit, és ezért kellett a két új atomreaktort úgy tekinteni, mint amelyek a szóban forgó támogatás tárgyának részét képezik.⁵⁶

7.2. A Bíróság álláspontja. A Bíróság szerint egy uniós jogi aktus indokolásának hiánya a lényeges eljárási szabályok megsértésének körébe tartozik, így olyan jogalapnak minősül, amelyet az eljárás bármely szakaszában meg lehet vizsgálni, még akkor is, ha az arra hivatkozó fél ezt a Törvényszék előtt nem tette meg.⁵⁷

Az ítélezési gyakorlat e kérdésben egyértelmű és világos. Az indokolási kötelezettség olyan lényeges eljárási szabálynak minősül, amelyet külön kell választani az indokolás megalapozottságának kérdésétől. Az EUMSZ 296. cikkben megkövetelt indokolásnak a kérdéses aktus természetéhez kell igazodnia, és a jogi aktust kibocsátó intézmény érvelésének olyan világosan és félreérthetetlenül kell belőle kitűnnie, hogy lehetővé tegye az érintettek számára a meghozott intézkedés indokainak megismerését, a hatáskörrel rendelkező bíróság számára pedig a jogszerűségi felülvizsgálat elvégzését. E tekintetben nem szükséges, hogy az indokolás valamennyi releváns tény- és jogkérdésre külön kitérjen, mivel azt, hogy valamely aktus indokolása megfelel-e az említett cikk követelményeinek, nem csupán a szövegére figyelemmel kell megítélni, hanem az összefüggéseire, valamint az érintett tárggyal kapcsolatos jogszabályok összességére tekintettel is.⁵⁸

A Bíróságnak így azt kellett megvizsgálnia, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta-e a jogot, amikor lényegében úgy ítélte meg, hogy a vitatott határozat egyik preambulumbekkezdésében⁵⁹ a teljesség kedvéért megfogalmazott következtetést a jogilag megkövetelt módon indokolta az ugyanezen preambulumbekkezdésben tett, a 2015. évi kötelezettségszegési eljárásra történő visszautalás.⁶⁰ Ez lényegében annyit tartalmazott, hogy Magyarország irányelvnek való megfelelését a Bizottság külön eljárásban vizsgálta, ahol az előzetes következtetés az volt, hogy az irányelvben meghatározott egyes eltérést biztosító rendelkezések⁶¹ alapján a tagállam nem volt köteles közbeszerzési eljárást alkalmazni a szerződés odaítélése során.

⁵⁵ Lásd az ítélet 90. pontját.

⁵⁶ Lásd az ítélet 93. pontját.

⁵⁷ Lásd ehhez 2008. július 1-jei Chronopost és La Poste kontra UFX és társai ítélet, C-341/06 P és C-342/06 P, EU:C:2008:375, 48–50. pont

⁵⁸ Lásd ehhez 2024. szeptember 10-i Bizottság kontra Írország és társai ítélet, C-465/20 P, EU:C:2024:724, 389., 391. és 392. pont

⁵⁹ (285) preambulumbekkezdés

⁶⁰ Lásd az ítélet 102. pontját.

⁶¹ Lásd jelen tanulmány 2.1.3. pontját.

A Paks II kapcsán a jogi helyzet azért is volt összetett, mert az EUMSZ 258. cikk alapján indított kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás és az EUMSZ 108. cikk szerinti eljárás egymással párhuzamosan folyt, azaz „halmozódott”, amire egyéként is lehetőséget ad az uniós jog. Erre akkor kerülhet sor, ha egy tagállam intézkedés egyidejűleg tartozik az állami támogatásokra vonatkozó és az uniós elsődleges jog egyéb rendelkezéseinek hatálya alá.⁶²

A Bíróság már több alkalommal is kimondta korábban, hogy a Bizottság nem jogosult arra, hogy kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás keretében véglegesen meghatározza valamely tagállam jogait és kötelezettségeit. Kizárólag a Bíróság rendelkezik hatáskörrel⁶³ annak megállapítására, hogy valamely tagállam nem teljesítette a Szerződésekből eredő valamely kötelezettségét. A Bíróság szerint így valamely tagállammal szembeni kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárásnak a Bizottság általi lezárása⁶⁴ nem lehet meghatározó az ezen eljárás tárgyát képező nemzeti szabályozás vagy intézkedés uniós joggal való összeegyeztethetőségének értékelése szempontjából.⁶⁵

A Bíróság úgy vélte, hogy a Bizottságot semmi nem akadályozta meg abban, hogy a vitatott határozatban visszautaljon a 2015. évi kötelezettségszegési eljárásra, ez önmagában nem kifogásolható. Az már viszont nem felel meg az indokolás kötelezettséggel szemben támasztott követelményeknek, hogy ennek során a Bizottság semmilyen utalást nem tett az általa figyelembe vett konkrét körülményekre és arra a jogi elemzési módszerre vagy okfejtésre, amely alapján arra a megállapításra jutott, hogy a két új reaktor megépítésére irányuló szerződés közvetlen odaítélése megfelelt a vonatkozó irányelvnek.⁶⁶

További problémaként azonosította az ítélet azt, hogy ebből a preambulumbekezdésből azt az indokot sem lehetett levezetni, hogy a Bizottság miért a 2014/25 irányelvre hivatkozott, holott annak átültetési határideje 2016. április 18. volt, miközben az alaptényállás 2014-ben valósult meg. A szóbeli tárgyaláson a Bizottság egyébként elismerte, hogy az ügyben éppen ezért a 2004/17 irányelv volt alkalmazandó.⁶⁷

A törvényszéki eljárás során a Bizottság kérte, hogy bírói testület a határozatnak ne csupán a (285) preambulumbekezedését, hanem egy másik bekezdését⁶⁸ is vegye figyelembe az értékelése során. A Bíróság erről azonban megállapította, hogy ha erre sor is került, abból ugyanúgy nem derültek ki azok a pontos körülmények és módszertan, amely a Bizottság döntését megalapozta.⁶⁹

⁶² Lásd ehhez a főtanácsnoki indítvány 70. pontját.

⁶³ Az EUMSZ 260. cikk (1) bekezdése alapján

⁶⁴ Ez egyébként a Bizottság diszkrecionális mérlegelési jogkörének gyakorlását jelenti, amely felett a Bíróság nem is gyakorolhat bírósági felülvizsgálatot.

⁶⁵ Lásd ehhez 2024. október 4-i Tecno*37 ítélet, C-242/23, EU:C:2024:831, 29., 32. és 33. pont

⁶⁶ Lásd az ítélet 106-108. pontját.

⁶⁷ Lásd az ítélet 109. pontját.

⁶⁸ A határozat (372) preambulumbekezdése a jogi aktus azon részéhez tartozik az ítélet szerint, amely a már működő reaktorok és a két új reaktor párhuzamos üzemeltetésének hatásaira vonatkozik.

⁶⁹ Lásd az ítélet 110. pontját.

A Bíróság megvizsgálta a törvényszéki eljárás során a pervezető intézkedése keretében beszerzett „bizonyítékok”⁷⁰ relevanciáját is. Ezekről az ítélet megállapította, hogy ezek ugyan alkalmasak lehetnek a vitatott határozat utólagos indokolására, de semmiképpen nem ellensúlyozhatják a határozat eredeti indokolásának elégtelenségét.⁷¹ Az ítélezési gyakorlat értelmében egy jogi aktus indokolását – rendkívül kivételes körülményeket kivéve – nem lehet első alkalommal és egyben utólag megtenni a Bíróság előtt.⁷²

Fentiek alapján a Bíróság arra következtetésre jutott, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor a megtámadott ítéletben⁷³ megállapította, hogy a Bizottság helyesen támaszkodott a 2015. évi kötelezettségszegési eljárás eredményére. Ez alapján a Bíróság helyt adott az első fellebbezési jogalap harmadik részének is.

8. A Bíróság döntése

Tekintettel arra, hogy az uniós ítélkező testület helyt adott az Ausztria által előterjesztett első fellebbezési jogalapnak, a Bíróság a Törvényszék ítéletét hatályon kívül helyezte anélkül, hogy megvizsgálta volna a többi fellebbezési jogalapot.

A Bíróság alapokmánya lehetővé teszi azt, hogy ilyen esetben, ha a per állása megengedi, az ügyet maga a Bíróság is érdemben eldönthesse.⁷⁴ A Bíróság úgy vélte, hogy ebben az ügyben teljesült ez a feltétel, mivel rendelkezett az Ausztria által benyújtott eredeti megsemmisítés iránti kereset eldöntéséhez szükséges információkkal.

A Bíróság a fellebbezési eljárásban helyt adott egyrészt a Törvényszékhez benyújtott kereset első jogalapjának, amely lényegében azon alapult, hogy a Bizottság a vitatott határozatban nem vizsgálta meg, hogy a két új atomreaktor megépítésére irányuló szerződés közvetlen odaítélése a közbeszerzési szerződésekre vonatkozó uniós szabályozás megsértését eredményezi-e, valamint azon, hogy a Bizottság által e tekintetben a teljesség kedvéért megfogalmazott következtetést illetően hiányos az indokolás, másrészt pedig helyt kell adni e kereset tizedik jogalapja azon részének, amely az indokolási kötelezettség megsértésén alapult.

Ez alapján a Bíróság a Magyarország által a Paks II. atomerőműben két új atomreaktor fejlesztésének támogatása céljából megvalósítani tervezett állami támogatásról szóló határozatot teljes egészében megsemmisítette, anélkül hogy megvizsgálta volna a kereset többi jogalapját.

⁷⁰ Lásd a törvényszéki ítélet 42-46. pontját.

⁷¹ Lásd az ítélet 111. pontját.

⁷² Lásd ehhez 2023. május 11-i Bizottság kontra Sopra Steria Benelux és Unisys Belgium ítélet, C-101/22 P, EU:C:2023:396, 88. pont

⁷³ Annak 48. pontjában

⁷⁴ Az Európai Unió Bírósága alapokmánya 61. cikk

8. Következtetések

8.1. Általános következtetések. A Bíróság jelen ítélete egy fellebbezési eljárásban született meg. Amennyiben megnézzük a Bíróság igazságügyi statisztikáit, azokból látható, hogy a fellebbezések az összes érkezett ügynek mintegy 25%-át adták az elmúlt évek átlagai alapján. 2024-ben például a Bíróságra érkezett 920 új ügyből 265 volt fellebbezés.⁷⁵ Az ilyen eljárásokat a Bíróság átlagosan 18 hónap alatt fejezte be 2024-ben.⁷⁶ Ehhez képest ebben az ügyben a fellebbezést benyújtását követően csak 31(!) hónappal később született meg a Bíróság ítélete, amely jelentősen eltér az átlagostól.

A fellebbezési eljárásokban a Bíróság befejező határozata 70-80%-ban elutasító tartalmú, 2024-ban 156 ilyen határozat született. A második leggyakoribb eset, amikor a Bíróság teljesen vagy részlegesen hatályon kívül helyezi a Törvényszék határozatát az ügy visszautalása nélkül, 2024-ben 27 ilyen döntést hoztak. A Paks II ítélet is ezen ügycsoportba tartozik. A teljes vagy részleges hatályon kívül helyezés az ügy visszautalásával még ennél is ritkább, 2024-ben mindössze 21 ilyen eset volt.

A fellebbezési eljárásokban általában kisebb összetételi bíró tanácsok járnak el. 2024-ben mindössze 11 ügyben járt el nagytanács, a többi esetben általában öt fős bíró tanács hozott ítéletet. A jelen ítéletet a Bíróság nagytanácsa hozta. Ezek alapján megállapítható, hogy az eljárás mind az időtartamát tekintve, mind tartalmában, mind az eljáró bíró tanács összetételét tekintve kivételesnek számított.

8.2. Az ítélet értékelése. A Bíróság egyik bírása egyszer a következőket mondta. Egy ítélet és annak indokolása akkor jó, ha annak elolvasása után nem is marad kétségünk afelől, hogy a Bíróság az egyetlen helyes döntést hozta meg az adott ügyben. Más szavakkal, ha azt a benyomást kelti az olvasóban, hogy a Bíróság nem is dönthetett volna másként. A Paks II ügyben született ítélet vajon teljesíti ezt az elvárást? Véleményem szerint ez nagyjából teljesül az alábbi okok miatt:

- Nehezen lehet és a magam részéről nem is tudok vitatkozni azzal az érveléssel, hogy a reaktorok „megépítése” szükséges elem a bejelentett állami támogatással követett cél megvalósításához, ezért az ítélet szerint a Törvényszék nem zárhatta volna azt ki érvényesen az intézkedés tárgyából.
- Egyetértek az ítélet azon részével is, amely szerint a Bizottság nem állapíthatta volna meg, hogy a vitatott határozat jogszerűsége nem függ attól, hogy a tagállam tiszteletben tartotta-e az uniós közbeszerzési szabályokat. Ha a Bizottság álláspontja helyes lenne, akkor az zárójelbe tenné a területre vonatkozó teljes uniós joganyagot is.
- Nem tűnik kétségbe vonhatónak az ítélet azon megállapítása sem, amely szerint a két új atomreaktor megépítésére irányuló szerződés közvetlen odaítélése a Magyarország által bejelentett támogatási intézkedés tárgyától elválaszthatatlan részletszabálynak minősül.
- Az indokolási kötelezettség megsértésének megállapítása során szintén meggyőzőnek tűnnek a Bíróság érvei. Mi akadályozta meg a Bizottságot,

⁷⁵ Lásd a Bíróság 2024-as éves jelentése, 4.o.

⁷⁶ Lásd a Bíróság 2024-as éves jelentése, 21.o.

hogy magában a határozatban részletesebben megindokolja, hogy miért zárta le a kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárást? Ugyanakkor ezen a ponton gondoltam azt, hogy a Bíróság meg tudta volna indokolni azt is, ha ezzel ellentétes döntést hoz, bár ahhoz részben felül kellett volna bíráltnia a saját korábbi ítélkezési gyakorlatát.

8.3. Mi következik ezután? Az ítélet jelentősen megváltoztatta a beruházás uniós jogi hátterét és megalapozottságát. Minek fog történni ezután? Mivel a Bíróság megsemmisítette a Bizottság határozatát, a Bizottságnak új határozatot kell hoznia. Az új döntéshez értelemszerűen új eljárást is le kell majd folytatni, amely valószínűsíthetően nem csupán megismétlése lesz a 2015 és 2017 közötti eljárásnak. Izgalmas kérdés, hogy az ítélet milyen követelményeket támaszt a Bizottság új eljárásával és a leendő döntésével szemben.

Az biztos, hogy a Bizottságnak újra meg kell vizsgálnia, hogy a két új atomreaktor megépítésére irányuló szerződés közvetlen odaítélése a közbeszerzési szerződésekre vonatkozó uniós szabályozás megsértését eredményezte-e. Ennek csak egyetlen módja van. Újból meg kell indítania a 2015-ben lezárt kötelezettségszegési eljárást. Amennyiben ez megtörténik, akkor két opció létezik.

Az egyik az, hogy a Bizottság arra a következtetésre jut, hogy jogsértés történt, majd az eljárás a Bíróságon folytatódik a hagyományos módon. Ez esetben majd a kereset benyújtását követően mintegy 20-24 hónappal később megszületik a Bíróság döntése. Ha az megállapítja a kötelezettségszegést, akkor egyértelmű a jogi helyzet. Ellenkező esetben szintén. A másik lehetőség az, hogy a megindított eljárást a Bizottság rövid úton lezárja ugyanazokkal az érvekkel, amelyekkel azt megtette már egyszer 2015-ben. Utóbbi esetben a Bíróság nem kerül közvetlen döntési helyzetbe.

A Bizottság tehát csak azt követően hozhat majd új határozatot a bejelentett tagállami támogató intézkedésekről, ha az újból megnyitott kötelezettségszegési eljárás – az előző bekezdésben említett – valamilyen módon befejeződik. A jogi helyzet azonban várhatóan ezt követően sem kerül nyugvópontra. Hiszen az új bizottsági határozattal szemben majd ismét megnyílik a lehetőség a megsemmisítés iránti kereset benyújtására, azaz a Törvényszék elé kerülhet az ügy.⁷⁷ Majd két, három, négy(?) évvel később a Törvényszék ítéletét újra meg lehet támadni fellebbezési eljárásban, ami újabb két-három évet jelenthet az igazságügyi statisztikák alapján.⁷⁸ A legrosszabb forgatókönyv szerint így eltelhet akár újabb fél évtized is, mire véglegesen kiderül, hogy a beruházás megfelel-e az uniós jognak. Ezek a feltételezett jövőbeli eljárások csak akkor rövidíthetők le radikálisan, ha a Törvényszék és a Bíróság is alkalmazza a gyorsított eljárásokra vonatkozó eltérő rendelkezéseket.⁷⁹

A kézirat lezárásakor elérhető információk alapján az ún. első betonöntés 2026 év elején fog megtörténni Pakson, amellyel az atomerőmű hivatalosan és a nemzetközi jog alapján is építési fázisba léphetne. Onnantól számítva további

⁷⁷ Amennyiben újra jóváhagyó döntés születne, akkor Ausztria valószínűleg azt újra megtámadná. Elutasító döntés esetén pedig minden bizonnyal Magyarország tenné ugyanezt.

⁷⁸ Biztosak lehetünk abban, hogy valamelyik tagállam élne is ezzel a jogával.

⁷⁹ Ehhez lásd Angyal Zoltán: *A gyorsított eljárás és a sürgősségi előzetes döntéshozatali eljárás az ítélkezési gyakorlatban*, Miskolci Jogi Szemle, 2024. 3. szám, 40-60.o.

minimálisan hét vagy nyolc év a tényleges kivitelezési fázis. A szakértők között lényegében konszenzus van arról, hogy a 2014-es kormányközi egyezményben szereplő, sokáig fixásnak mondott 12,5 milliárd eurós összeg nyilvánvalóan nem tartható, hanem ennek legalább a duplájára lehet becsülni a jelenlegi árszinteken. Utóbbi azért is lehet majd érdekes, mert az állami támogatásra vonatkozó új bizottsági vizsgálat nyilvánvalóan nem hagyhatja majd figyelmen kívül ezt a tényt sem.

Nincs precedens arra, hogy mi történik akkor, ha egy tagállam úgy épít meg és helyez üzembe egy atomerőművet, hogy arról akár az építése közben, akár az üzembe helyezését követően derül ki, hogy sérti a tagállamnak az uniós tagságból fakadó bizonyos kötelezettségeit. Ennek elemzése azonban már az másik tanulmány témája lehetne.

Irodalomjegyzék

- Piernas López, Juan Jorge: *The concept of state aid under EU law : from internal market to competition and beyond*, Oxford: Oxford University Press, 2015; <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198748694.001.0001>
- Piernas López, Juan Jorge: *The transformation of EU State aid law ... and its discontents*, *Common Market Law Review*, Volume 60, Issue 6 (2023) pp. 1623 – 1654, <https://doi.org/10.54648/cola2023118>
- Sanchez-Graells, Albert: *Public Procurement and the EU Competition Rules*, 2nd Edition (November 5, 2014). (Oxford: Hart Publishing, 2015) [ISBN: 9781849466127], Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2561196>
- Sylvia de Mars: *"General principles in EU public procurement law"* in Katja Ziegler, Päivi Neuvonen and Violeta Moreno-Lax (eds), *Research Handbook on General Principles in EU Law* (Edward Elgar Publishing 2022) <https://doi.org/10.4337/9781784712389.00036>
- Telles, Pedro: *General principles of European Union public procurement law*, Forthcoming in *Elgar Encyclopedia of European Law*, 2024, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=4896424> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4896424>
- Willem A. Janssen: *Public Procurement Law in the European Union*, Springer Books, in: Jolien Grandia & Leentje Volker (ed.), *Public Procurement*, chapter 3, pages 39-56, Springer, DOI: 10.1007/978-3-031-18490-1_3