



Ausarbeitung

**Vorgaben des Europäischen Beihilfenrechts für die wirtschaftliche
Förderung der vom Kohleausstieg betroffenen Reviere in Deutschland**

Vorgaben des Europäischen Beihilfenrechts für die wirtschaftliche Förderung der vom Kohleausstieg betroffenen Reviere in Deutschland

Aktenzeichen: PE 6 - 3000 – 050/21
Abschluss der Arbeit: 31.08.2021
Fachbereich: PE 6: Fachbereich Europa

Die Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegen, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab der Fachbereichsleitung anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	4
2.	Überblick über das Europäische Beihilfenrecht	4
2.1.	Materielles EU-Beihilfenrecht	5
2.2.	Formelles EU-Beihilfenrecht	5
2.2.1.	Vorabnotifizierung	5
2.2.2.	Freistellung von der Notifizierungspflicht und ex-post-Kontrolle	6
3.	Beihilferechtliche Bewertung	7
3.1.	Die Tatbestandsmerkmale des Art. 107 Abs. 1 AEUV	7
3.2.	Begünstigung	7
3.3.	Selektiver Vorteil	9
3.4.	Verfälschung des Wettbewerbs und Beeinträchtigung des zwischenstaatlichen Handels	9
3.5.	Materielle und verfahrensrechtliche Konsequenzen im Falle materieller Beihilferelevanz	9

1. Fragestellung

Der Fachbereich Europa wurde gebeten, zu prüfen, welche Vorgaben des Europäischen Beihilfenrechts für die wirtschaftliche Förderung der vom Kohleausstieg betroffenen Reviere in Deutschland bestehen.

Konkret möchte der Auftraggeber wissen, ob eine wirtschaftliche Förderung der vom Kohleausstieg betroffenen Reviere (wie etwa der Lausitz und des Gebietes um die Lausitz – *Kohleausstiegsreviere*) vergleichbar der früheren Zonenrandförderung¹ gegen das Europäische Beihilfenrecht verstößt. Beispielfhaft verweist der Auftraggeber auf eine Förderung der Kohleausstiegsreviere durch Investitionszulagen, Zuschüsse, Zinszuschüsse für Kredite, Sonderabschreibungen für Unternehmen, bessere Abschreibungsmöglichkeiten, Frachthilfe für Betriebe in den betroffenen Revieren, Bevorzugung bei der Vergabe öffentlicher Aufträge, Befreiung von der Grunderwerbssteuer, Zuschüsse zur Förderung der wirtschaftlichen Infrastruktur, Förderung bei der Renovierung von Wohnungen, Kindertagesstätten und sozialen Wohnungsbau.

Nach einem kurzen Abriss der Grundzüge des Europäischen Beihilfenrechts (Ziff. 2.) wird untersucht, ob beihilferechtliche Vorgaben bestehen, die der wirtschaftlichen Förderung der vom Kohleausstieg betroffenen Reviere entgegenstehen (Ziff. 3.). Eine Prüfung einzelner Maßnahme kann mangels konkretem Sachverhalt an dieser Stelle nicht erfolgen. Es wird ferner darauf hingewiesen, dass das Kohleausstiegsgesetz² (insbesondere dessen Regelungen zur Entschädigung für die Stilllegung von Braunkohleanlagen nach Artikel 1 §§ 44 und 45), welches derzeit der Europäischen Kommission zur Prüfung vorliegt, nicht Gegenstand dieser Ausarbeitung ist.³

2. Überblick über das Europäische Beihilfenrecht

Die Regelungen über staatliche Beihilfen in den Art. 107 – 109 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) sind Teil der unionsrechtlichen Wettbewerbsregeln. Das

1 Vgl. Gesetz zur Förderung des Zonenrandgebietes (Zonenrandgebietförderungsgesetz) vom 5.8.1971, BGBl. I, S. 1237 (aufgehoben mit Wirkung vom 25.4.2006 durch Art. 4 Gesetz vom 19.4.2006, BGBl. I S. 8).

2 Kohleausstiegsgesetz vom 8. August 2020 (BGBl. I S. 1818), das durch Artikel 3b des Gesetzes vom 3. Dezember 2020 (BGBl. I S. 2682) geändert worden ist.

3 Vgl. hierzu auch Art. 10 Kohleausstiegsgesetz: *„Die Regelungen zur Zuschlagserteilung und Entstehung des Anspruchs auf den Steinkohlezuschlag in der Steinkohleausschreibung nach Artikel 1 § 18 Absatz 8, § 20 Absatz 1, §§ 21 und 23, die Regelungen zur Entschädigung für die Stilllegung von Braunkohleanlagen nach Artikel 1 §§ 44 und 45 und die Änderungen des Kraft-Wärme-Kopplungsgesetzes durch Artikel 7 dürfen erst angewendet werden, wenn und soweit eine beihilferechtliche Genehmigung durch die Europäische Kommission vorliegt oder wenn und soweit die Europäische Kommission mitgeteilt hat, dass die beihilferechtliche Prüfung auf andere Weise zum Abschluss gebracht werden kann. Im Fall einer Genehmigung nach Satz 1 dürfen die in Satz 1 genannten Regelungen nur nach Maßgabe und für die Dauer der jeweiligen Genehmigung angewendet werden. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie macht den Tag der Bekanntgabe der beihilferechtlichen Genehmigung jeweils im Bundesanzeiger bekannt.“*; vgl. hierzu auch die [Pressemitteilung der Europäischen Kommission vom 02.03.2021](#).

Primärrecht stellt sowohl materielle als auch formelle Voraussetzungen für die unionsrechtskonforme Durchführung von Beihilfen durch die Mitgliedstaaten auf.

2.1. Materielles EU-Beihilfenrecht

Den Kern des EU-Beihilfenrechts bildet das an die Mitgliedstaaten gerichtete grundsätzliche Verbot staatlicher Beihilfen. Nach Art. 107 Abs. 1 AEUV sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Binnenmarkt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen. Fehlt eines dieser Merkmale, so liegt keine Beihilfe vor und die Vorgaben der Art. 107 ff. AEUV finden keine Anwendung.⁴

Sind die Merkmale des Art. 107 Abs. 1 AEUV hingegen erfüllt, so ist dies nicht gleichbedeutend mit einer Unionsrechtswidrigkeit der betreffenden nationalen Maßnahme. Denn das in dieser Vertragsvorschrift geregelte Beihilfeverbot gilt nicht absolut, sondern nur insoweit, als in den Verträgen nichts anderes bestimmt ist. Zu diesen anderen Bestimmungen zählen Art. 107 Abs. 2, 3 AEUV, unter deren Voraussetzungen Beihilfen als mit dem Binnenmarkt vereinbar gelten bzw. als mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt werden können.

2.2. Formelles EU-Beihilfenrecht

Der Vollzug des EU-Beihilfenrechts obliegt auf Grundlage von Art. 108 AEUV der Europäischen Kommission (*Kommission*).⁵ In verfahrenstechnischer Hinsicht sind dabei die primärrechtlich geregelte ex-ante-Prüfung und die sekundärrechtlich geprägte ex-post-Kontrolle zu unterscheiden.

2.2.1. Vorabnotifizierung

Nach Art. 108 Abs. 2 und 3 AEUV sowie der sekundärrechtlichen Konkretisierung dieser Bestimmungen in Gestalt der Beihilfenverfahrensordnung (Beihilfen-VerfO)⁶ sind mitgliedstaatliche Vorhaben zum einen vorab (präventiv) zu überprüfen. Verfahrensrechtlicher Ausgangspunkt ist hierbei die Pflicht der Mitgliedstaaten, Beihilfen vor ihrer Einführung bei der Kommission anzumelden (Notifizierungspflicht, vgl. Art. 108 Abs. 3 S. 1 AEUV⁷). Diese prüft sodann, ob eine Beihilfe im Sinne des Art. 107 Abs. 1 AEUV vorliegt und – wenn das der Fall ist

4 Vgl. etwa EuGH, Urt. v. 24.07.2003, Rs. C-280/00, Rn. 74 (Altmark Trans).

5 Zu den wenigen, zum Teil auf Ausnahmesituationen beschränkten Kompetenzen des Rates im EU-Beihilfenrecht nach Art. 107 Abs. 3 lit. e, Art. 108 Abs. 2 UAbs. 3 sowie Art. 109 AEUV vgl. *Frenz*, Handbuch Europarecht, Band 3: Beihilfe- und Vergaberecht, 2007, Rn. 1224 ff.

6 Verordnung (EU) Nr. 2015/1589 des Rates vom 13. Juli 2015 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 108 AEUV, ABl. 2015 Nr. L 248/9.

7 Vgl. auch Art. 2 Abs. 1 Beihilfen-VerfO (Fn. 6).

– ob sie gerechtfertigt werden kann.⁸ Bis zum Abschluss des Verfahrens darf der betreffende Mitgliedstaat die Beihilfe nicht durchführen (sog. Durchführungsverbot, vgl. Art. 108 Abs. 3 S. 3 AEUV⁹). Verstöße hiergegen können zur Aussetzung oder zur vorläufigen Rückforderung bereits gewährter Beihilfen führen, und zwar unabhängig von der (festzustellenden) materiellen Rechtmäßigkeit der betreffenden Maßnahme.¹⁰

Von hoher praktischer Relevanz für die Beihilfeprüfung sind zahlreiche Sekundärrechtsakte, in denen die Kommission einerseits die beihilferechtliche Rechtsprechung der Unionsgerichte zum Beihilfetatbestand des Art. 107 Abs. 1 AEUV und andererseits ihre Ermessenspraxis insbesondere zur Auslegung des Art. 107 Abs. 3 AEUV verschriftlicht hat, um die Rechtssicherheit (Vorhersehbarkeit) und Transparenz ihres Entscheidungsprozesses zu erhöhen.¹¹ Zu diesen Rechtsakten gehören überwiegend nicht verbindliche Maßnahmen, die – ähnlich wie nationale Verwaltungsvorschriften – zumindest eine Selbstbindung der Kommission begründen.¹² Diese nichtverbindlichen Maßnahmen werden in Form von (zum Teil bereichsspezifischen) Leitlinien, Unionsrahmen und Mitteilungen¹³ erlassen.

Von Bedeutung ist in tatbestandlicher Hinsicht die 2016 erlassene sog. Beihilfemitteilung, in welcher die Kommission den Beihilfetatbestand des Art. 107 Abs. 1 AEUV anhand der bis zu diesem Zeitpunkt ergangenen Rechtsprechung erläutert.¹⁴ Hinsichtlich der Rechtsakte für die Ebene der Rechtfertigung wird auf die Ausführungen unten unter Ziff. 3.5. verwiesen.

2.2.2. Freistellung von der Notifizierungspflicht und ex-post-Kontrolle

Neben der primärrechtlich vorgegebenen (präventiven) ex-ante Kontrolle eröffnet das Primärrecht die Möglichkeit, Beihilfen auch ohne vorherige Anmeldung und Kommissionsüberprüfung zu gewähren, soweit bestimmte vorab bekannte materielle und formale Anforderungen eingehalten

8 Vgl. auch Art. 4, 6, 7 Beihilfen-VerfO (Fn. 6).

9 Vgl. auch Art. 3 Beihilfen-VerfO (Fn. 6).

10 Vgl. Art. 13 Beihilfen-VerfO (Fn. 6). Ist eine Beihilfe materiell nicht rechtfertigungsfähig, ist sie endgültig zurückzufordern, vgl. Art. 16 Beihilfen-VerfO (Fn. 6).

11 *Cremer* in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 107 AEUV, Rn. 4.

12 Vgl. bspw. EuGH, Urt. v. 5.10.2000, Rs. C-288/96 (Deutschland/Kommission), Rn. 62; EuGH, Urt. v. 7.03.2002, Rs. C-310/99 (Italien/Kommission), Rn. 52.

13 Ein Gesamtüberblick über die verschiedenen Rechtsakte findet sich auf der [Internetseite der Generaldirektion Wettbewerb der Kommission](#) (unveränderter Stand vom 15.04.2014, letztmaliger Abruf am 31.08.21). Zur Frage der Rechtsverbindlichkeit der ermessenskonkretisierenden Kommissionsakte, vgl. *Frenz*, Handbuch Europarecht, Band 3: Beihilfe- und Vergaberecht, 2007, Rn. 747 ff.

14 Siehe zu den einzelnen Merkmalen und der dazu ergangenen Rechtsprechung die sog. Beihilfemitteilung der Kommission: [Bekanntmachung der Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union](#), ABl.EU 2016 Nr. C 262/1 (letzmaliger Abruf am 31.08.21). In dieser Mitteilung erläutert die Kommission unter Bezugnahme auf die Rechtsprechung des EuGH die einzelnen Merkmale des Beihilfetatbestandes.

werden.¹⁵ Diese Anforderungen ergeben sich v. a. aus sog. Freistellungsverordnungen, die die Kommission u. a. auf Grundlage von Art. 108 Abs. 4 AEUV in Verbindung mit einer Ermächtigungsverordnung des Rates auf Grundlage des Art. 109 AEUV erlassen kann.¹⁶ Bei Einhaltung der jeweiligen Vorgaben werden die Mitgliedstaaten von der Pflicht zur (vorherigen) Notifizierung des Beihilfevorhabens und seiner Vorab-Kontrolle nach Art. 108 Abs. 2 und 3 AEUV freigestellt. Die Kommission kann die ihr gleichwohl anzuzeigende Gewährung solcher Beihilfen jedoch nachträglich kontrollieren. Die derzeit geltende Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO) fasst verschiedene Freistellungstatbestände zusammen.¹⁷ Diese gilt allerdings nur für sog. transparente Beihilfen, d. h. (Zins-)Zuschüsse, Darlehen, Bürgschaften, rückzahlbare Vorschüsse und Steuererleichterungen.

3. Beihilferechtliche Bewertung

3.1. Die Tatbestandsmerkmale des Art. 107 Abs. 1 AEUV

Maßnahmen zur wirtschaftlichen Förderung der Kohleausstiegsreviere würden als Beihilfen i. S. d. Art. 107 Abs. 1 AEUV zu werten sein, wenn im Hinblick auf die einzelne Maßnahme alle Merkmale des dort definierten Beihilfetatbestandes erfüllt wären. Für den Beihilfebegriff kennzeichnend ist neben einer aus staatlichen Mitteln gewährten Begünstigung die Selektivität, d.h. die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige sowie die hierdurch hervorgerufene Wettbewerbsverfälschung und Beeinträchtigung des zwischenstaatlichen Handels.¹⁸

3.2. Begünstigung

Unter einer Begünstigung oder einem Vorteil (so die Bezeichnung in der Beihilfemitteilung) ist jede wirtschaftliche Vergünstigung zu verstehen, die ein Unternehmen unter normalen Marktbedingungen, d. h. ohne Eingreifen des Staates, nicht erhalten könnte.¹⁹ Die Vergünstigung kann dabei sowohl in der Gewährung positiver wirtschaftlicher Leistungen (etwa klassische Subventionen) als auch in der Befreiung von sonst zu tragenden wirtschaftlichen Belastungen

15 Dieser Bereich des Beihilferechts wurde im Zuge der 2014 durchgeführten Beihilferechtsreform („*State Aid Modernisation*“) ausgebaut, vgl. *Soltész*, NJW 2014, 3128, 3130.

16 Bei der Verordnung des Rates auf Grundlage von Art. 109 AEUV handelt es sich um die Verordnung (EU) 2015/1588 des Rates vom 13. Juli 2015 über die Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf bestimmte Gruppen horizontaler Beihilfen, ABl. 2015 Nr. L 248/1.

17 Siehe hierzu Verordnung (EU) Nr. 651/2014 der Kommission vom 17. Juni 2014 zur Feststellung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Binnenmarkt in Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union, (ABl. 2014 Nr. L 187/1), letzte konsolidierte Fassung vom 05.04.2021.

18 Dazu näher *Derksen*, EuZW 2020, 919 m. w. N..

19 Vgl. Beihilfemitteilung (Fn. 14), Rn. 66, mit Nachweisen aus der Rechtsprechung.

bestehen.²⁰ Entscheidend sind dabei allein die Auswirkungen einer Maßnahme auf das betreffende Unternehmen, auf die Gründe oder Ziele des staatlichen Handelns kommt es ebenso wenig an, wie auf die genaue Art der Maßnahme.²¹ Eine Begünstigung oder ein Vorteil sind insbesondere dann ausgeschlossen, wenn das Unternehmen eine der wirtschaftlichen Vergünstigung angemessene Gegenleistung erbringt.²² Eine Begünstigung soll nach der Rechtsprechung des EuG dagegen nicht vorliegen, sofern es sich bei der Maßnahme um eine Ausgleichsleistung für eine Enteignung handelt.²³

Begünstigungen von Unternehmen sind ferner nur dann beihilferelevant, wenn die dafür eingesetzten Mittel solche des Staates sind bzw. von ihm kontrolliert werden.²⁴ In der Regel muss der Begünstigung eine dem Staat zurechenbare²⁵ Belastung des Staatshaushaltes zugrunde liegen.²⁶

Die Feststellung einer relevanten Begünstigung im Rahmen der wirtschaftlichen Förderung der Kohleausstiegsreviere müsste für jede der genannten Fördermaßnahmen unter der Berücksichtigung ihrer konkreten Auswirkungen erfolgen. Zu berücksichtigen wäre in diesem Zusammenhang voraussichtlich auch, inwieweit konkrete Fördermaßnahmen einen Ausgleich für Unternehmen darstellten, deren Tätigkeit unmittelbar mit der Kohleförderung zusammenhing und die durch den Kohleausstieg ihre Geschäftstätigkeit nicht oder nur eingeschränkt weiter ausüben können.²⁷ Die o. g. genannte Rechtsprechung des EuG, die für Ausgleichleistungen im Falle von Enteignungen das Vorliegen einer Begünstigung verneint,²⁸ könnte insoweit auf die gegenständlichen Fördermaßnahmen übertragbar sein. Letztlich dürfte für eine Bewertung entscheidend sein, wie die einzelne Fördermaßnahme ausgestaltet wird und ob sie als

20 Vgl. Beihilfemitteilung (Fn. 14), Rn. 68. Nach ständiger Rechtsprechung des EuGH ist der *Begriff der Beihilfe [...] weiter als der Begriff der Subventionen*. [Dieser]...*erfasst auch Maßnahmen, die in verschiedener Form die Belastungen mindern, welche ein Unternehmen normaler Weise zu tragen hat*“ vgl. hierzu EuGH, Urt. v. 23.2.1961, Rs. 30/59 (De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Hohe Behörde) Rn. 3, 43; Urt. v. 15.3.1994, Rs. C-387/92 (Banco de Crédito) Rn. 13; Urt. v. 19.5.1999, Rs. C-6/97 (Italienische Republik/Kommission) Rn. 15 f.; EuG, Urt. v. 7.3.2012, Rs. T-210/02 RENV (British Aggregates Association/Kommission) Rn. 46.

21 Vgl. Beihilfemitteilung (Fn. 14), Rn. 67 u. 68, jeweils mit weiteren Nachweisen aus der Rechtsprechung.

22 Vgl. Beihilfemitteilung (Fn. 14), Rn. 73 ff..

23 Vgl. Beihilfemitteilung (Fn. 14), Rn. 71 mit Verweis auf EuG, Urt. v. 1.7.2010, Rs. T-64/08 (Nuova Terni Industrie Chimiche SpA/Kommission), Rn. 59-63, 140 und 141.

24 Vgl. Beihilfemitteilung (Fn. 14), Rn. 38 ff..

25 Vgl. Beihilfemitteilung (Fn. 14), Rn. 39 ff..

26 Vgl. Beihilfemitteilung (Fn. 14), Rn. 47 ff.. Siehe zur Bedeutung der Belastung des Staatshaushalts, EuGH, Urt. v. 28.3.2019, Rs. C-405/16 P (Deutschland/Kommission, „EEG“), Rn. 60.

27 Vgl. hierzu auch Art. 10 Kohleausstiegsgesetz (siehe dazu oben unter Fn. 3).

28 Vgl. Beihilfemitteilung (Fn. 14), Rn. 71 mit Verweis auf EuG, Urt. v. 1.7.2010, Rs. T-64/08 (Nuova Terni Industrie Chimiche SpA/Kommission), Rn. 59-63, 140 und 141.

„angemessene Gegenleistung“ für den Verzicht auf die Fortsetzung der Kohleverstromung seitens der Unternehmen angesehen werden kann.

3.3. Selektiver Vorteil

Um als staatliche Beihilfe gelten zu können, muss eine Maßnahme zudem selektiv sein. Dies setzt nach Ansicht des EuGH voraus, dass *eine nationale Maßnahme im Rahmen einer konkreten rechtlichen Regelung geeignet ist, „bestimmte Unternehmen oder Produktionszweige“ gegenüber anderen Unternehmen oder Produktionszweigen zu begünstigen, die sich im Hinblick auf das mit der betreffenden Regelung verfolgte Ziel in einer vergleichbaren tatsächlichen und rechtlichen Situation befinden und somit eine unterschiedliche Behandlung erfahren, die der Sache nach als diskriminierend eingestuft werden kann.*²⁹ Maßnahmen von rein allgemeinem Charakter, die nicht bestimmte Unternehmen oder Produktionszweige begünstigen, sondern allen Unternehmen und Produktionszweigen in gleicher Weise zugutekommen, fallen daher grundsätzlich nicht unter Art. 107 Abs. 1 AEUV.³⁰ Als nicht selektive Maßnahmen wird bspw. die staatliche Bereitstellung und Finanzierung einer bestimmten Infrastruktur angesehen.³¹ Das Vorliegen der Selektivität wäre wiederum an der konkreten Einzelmaßnahme zu prüfen.

3.4. Verfälschung des Wettbewerbs und Beeinträchtigung des zwischenstaatlichen Handels

An die nach Art. 107 Abs. 1 AEUV ferner erforderlichen Merkmale der Verfälschung des Wettbewerbs sowie der Beeinträchtigung des zwischenstaatlichen Handels werden bei Vorliegen der oben genannten Merkmale in der Regel keine hohen Anforderungen gestellt, soweit es sich nicht um rein lokale oder kommunale Vorhaben handelt.³² Letztere Vorhaben könnten im Einzelfall eine eingehendere Prüfung erforderlich machen. Auf weitere Ausführungen hierzu wird verzichtet und auf die Beihilfemitteilung der Kommission verwiesen.³³

3.5. Materielle und verfahrensrechtliche Konsequenzen im Falle materieller Beihilferelevanz

Sind Maßnahmen als Beihilfen im Sinne des Art. 107 Abs. 1 AEUV zu qualifizieren, so stellt sich die Frage nach ihrer unionsrechtlichen Rechtfertigung. Vor allem Art. 107 Abs. 3 AEUV bietet hier mit seinen Ermessenstatbeständen eine Vielzahl an Möglichkeiten. Die Konkretisierung dieser Tatbestände obliegt der für die Durchführung des Beihilferechts zuständigen Kommission. Die von dieser erlassenen zahlreichen verbindlichen und unverbindlichen Rechtsakte spiegeln

29 EuGH, Urt. v. 16.3.2021, Rs. C-562/19 P (Kommission/Polen) Rn. 28 (Hervorhebung im Original).

30 Vgl. Beihilfemitteilung (Fn. 14), Rn. 118, mit den dort angeführten Ausnahmen zum Grundsatz.

31 Vgl. Beihilfemitteilung (Fn. 14), Rn. 199 ff..

32 Vgl. EuGH, Urt. v. 08.05.2013, Rs. C-197/11 und C-203/11 (Libert u. a), Rn. 76, 77: Beihilfe muss nur geeignet sein, den Handel zwischen den Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen, vgl. EuGH, Urt. v. 17.09.1980 Rs. C-730/79 (Phillip Morris), Rn. 11: Staatliche Maßnahmen drohen den Wettbewerb zu verfälschen, wenn sie die Wettbewerbsposition des Empfängers im Vergleich zu seinen Wettbewerbern verbessern könnten.

33 Vgl. Beihilfemitteilung (Fn. 14), Rn. 185 ff..

dabei in der Regel die Kommissionspolitik in den von der staatlichen Förderung jeweils betroffenen Sachbereichen wider.

Die derzeitigen Rechtsakte stammen zu einem beachtlichen Teil aus dem Jahre 2014 und waren ursprünglich – entsprechend der Amtsdauer der Kommission – auf fünf Jahre, d.h. bis 2020, ausgelegt. Hierzu gehören auch Vorschriften wie die Leitlinien für staatliche Umweltschutz- und Energiebeihilfen³⁴, die für Maßnahmen im Energiesektor relevant sind, und die Leitlinien für Regionalbeihilfen³⁵, die vor allem für die Vorschläge zur Begleitung des Strukturwandels zu beachten sind und nach Ansicht der von der Bundesregierung eingesetzten Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“ in ihrem Abschlussbericht vom Januar 2019 nur die im Osten Deutschlands gelegenen Reviere erfassen.³⁶

Im Rahmen der Mitteilung der Kommission über die Verlängerung und Änderung verschiedener Leitlinien vom 8.7.2020³⁷ hat die Kommission die Geltungsdauer der betreffenden Rechtsakte mindestens bis zum Ende des Jahres 2021³⁸ verlängert. Im Zusammenhang auf den von der Kommission Ende 2019 vorgestellten sog. *Green Deal*,³⁹ der u. a. umfangreiche und auch finanzielle Maßnahmen zugunsten der Regionen und Sektoren vorsieht, die von der Umstellung auf eine „grüne“ Wirtschaft am meisten betroffen sind (sog. *Just Transition Mechanism*),⁴⁰ hatte die Kommission zudem angekündigt, die einschlägigen Leitlinien für staatliche Beihilfen,

34 Kommission, [Leitlinien für staatliche Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2014-2020](#), ABl.EU 2014 Nr. C 200/1.

35 Kommission, [Leitlinien für Regionalbeihilfen 2014-2020](#), ABl.EU 2014 Nr. C 209/1.

36 Siehe hierzu auch die Ausführungen der von der Bundesregierung eingesetzten Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“ in ihrem Abschlussbericht vom Januar 2019, Seite 58 f..

37 Mitteilung der Kommission über die Verlängerung und Änderung der Leitlinien für Regionalbeihilfen 2014-2020, der Leitlinien für staatliche Beihilfen zur Förderung von Risikofinanzierungen, der Leitlinien für staatliche Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2014-2020, der Leitlinien für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung nichtfinanzieller Unternehmen in Schwierigkeiten, der Mitteilung — Kriterien für die Würdigung der Vereinbarkeit von staatlichen Beihilfen zur Förderung wichtiger Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse mit dem Binnenmarkt, der Mitteilung der Kommission — Unionsrahmen für staatliche Beihilfen zur Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation und der Mitteilung der Kommission an die Mitgliedstaaten zur Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf die kurzfristige Exportkreditversicherung (2020/C 224/02), ABl. EU C 224/2 vom 8.7.2020.

38 Dies gilt mit Ausnahme der Leitlinien für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung nichtfinanzieller Unternehmen in Schwierigkeiten, die bis zum 31.12.2023 verlängert werden, vgl. Ziff. 12 Mitteilung vom 8.7.2020 (Fn. 37).

39 Siehe hierzu die [Mitteilung der Kommission „Der europäische Grüne Deal“](#), KOM(2019) 640 endg., sowie die einschlägigen Angaben auf den [Internetseiten der Kommission](#).

40 Vgl. hierzu die Angaben auf den [Internetseiten der Kommission](#).

darunter auch die Leitlinien für Umweltschutz- und Energiebeihilfen sowie die Leitlinien für Regionalbeihilfen, 2021 zu überprüfen und zu überarbeiten.⁴¹

Ein Entwurf der Überarbeitung der Leitlinien für Regionalbeihilfen wurde von der Kommission am 19.04.2021 veröffentlicht.⁴² Nach Mitteilung der Kommission werden diese am 1.1.2022 in Kraft treten.⁴³ Ferner wurde von der Kommission am 07.06.2021 ein Entwurf der Überarbeitung der Leitlinien für Umweltschutz- und Energiebeihilfen veröffentlicht und ein Konsultationsprozess begonnen, im Rahmen dessen bis zum 02.08.2021 Eingaben gemacht werden konnten.⁴⁴ Die neuen Leitlinien für Umweltschutz- und Energiebeihilfen sollen nach Mitteilung der Kommission Ende 2021 angenommen werden.⁴⁵

In Abhängigkeit von der zeitlichen Umsetzung beihilferelevanter Maßnahmen zur wirtschaftlichen Förderung der Kohleausstiegsreviere werden somit nicht die derzeit geltenden Beihilfenvorschriften als Prüfungsmaßstab für Maßnahmen zur Anwendung gelangen, sondern die ab 2022 geltenden Vorgaben, die den klimabedingten Strukturwandel mitberücksichtigen. Dessen ungeachtet bieten auch die erstgenannten Vorschriften viel Raum für eine Rechtfertigung der Fördermaßnahmen. Dies betrifft sowohl die nicht verbindlichen Vorschriften, die im Rahmen von Notifizierungsverfahren herangezogen werden, als auch die Freistellungsverordnungen, die bei Einhaltung der darin vorgegebenen Voraussetzungen von der Pflicht zur vorherigen Notifizierung befreien. Darüber hinaus steht es der Kommission frei, notifizierte staatliche Maßnahmen, die über die geltenden Vorschriften hinausgehen, unmittelbar am Maßstab der jeweils einschlägigen Ermessenstatbestände des Art. 107 Abs. 3 AEUV zu genehmigen. Dessen ungeachtet ist darauf hinzuweisen, dass das Beihilferecht aufgrund seiner Vorgaben der (mitglied-)staatlichen Förderung von Unternehmen hinsichtlich ihres Umfangs und ihrer Ausgestaltung Grenzen setzt, die auch bei Maßnahmen zur wirtschaftlichen Förderung der Kohleausstiegsreviere zu beachten sind.

Von der jeweiligen beihilferelevanten Maßnahme und den einschlägigen Rechtfertigungsvorschriften wird im Einzelfall auch abhängen, welcher verfahrensrechtliche Weg zu beschreiten ist, ob eine Maßnahme bei der Kommission vor ihrer Inkraftsetzung zu notifizieren ist oder ob eine Freistellung in Betracht kommt.

- Fachbereich Europa -

41 Siehe den Anhang zur Kommissionsmitteilung „Der europäische Grüne Deal“ (Fn. 39), unter der Rubrik „Einbeziehung der Nachhaltigkeit in alle Politikbereiche der EU“; ferner Ziff. 2 der Mitteilung der Kommission (2020/C 224/02), ABl. EU C 224/2 vom 8.7.2020 (Fn. 37).

42 MITTEILUNG DER KOMMISSION Leitlinien für Regionalbeihilfen vom 19.4.2021 (C(2021) 2594 final).

43 Vgl. hierzu die [Pressemeldung der Kommission vom 19.4.2021](#).

44 Vgl. hierzu die Angaben auf der [Internetseite der Kommission](#).

45 Vgl. hierzu die [Pressemeldung der Kommission vom 7.6.2021](#).