



Ausarbeitung

Staatliche Ausgleichszahlungen anlässlich Tierseuchen und Europäisches Beihilfenrecht

Staatliche Ausgleichszahlungen anlässlich Tierseuchen und Europäisches Beihilfenrecht

Aktenzeichen: PE 6 - 3000 - 049/22
Abschluss der Arbeit: 12.09.2022
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	4
2.2.	Formelles EU-Beihilfenrecht	4
2.2.1.	Vorabnotifizierung	5
2.2.2.	Freistellung von der Notifizierungspflicht und ex-post-Kontrolle	6
3.	Beihilferechtliche Bewertung	6
3.1.	Die Tatbestandsmerkmale des Art. 107 Abs. 1 AEUV	6
3.1.1.	Begünstigung	7
3.1.2.	Selektiver Vorteil	8
3.1.3.	Verfälschung des Wettbewerbs und Beeinträchtigung des zwischenstaatlichen Handels	8
3.2.	Ausnahmen des Art. 107 Abs. 2 AEUV	8
3.3.	Materielle und verfahrensrechtliche Konsequenzen im Falle materieller Beihilferelevanz	11

1. Fragestellung

Der Fachbereich Europa wurde gebeten, zu prüfen, welche Vorgaben des Europäischen Beihilfenrechts für den Fall bestehen, dass nationale Behörden in Deutschland Tierhaltern durch Ausgleichszahlungen die Mehrkosten erstatten, die aufgrund behördlicher Maßnahmen innerhalb angeordneter Restriktionszonen einer Tierseuche (bspw. der Afrikanischen Schweinepest) entstanden sind (im Folgenden: *Ausgleichszahlungen*).

Nach einem kurzen Abriss der Grundzüge des Europäischen Beihilfenrechts (Ziff. 2.) wird untersucht, ob beihilferechtliche Vorgaben bestehen, unter die die vorgenannten Ausgleichszahlungen fallen (Ziff. 3.). Eine Prüfung einzelner Maßnahmen kann mangels konkretem Sachverhalt an dieser Stelle nicht erfolgen.

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 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.¹

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*).² In verfahrenstechnischer Hinsicht sind dabei die primärrechtlich

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

2 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.

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)³ 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 AEUV⁴). Diese prüft sodann, ob eine Beihilfe im Sinne des Art. 107 Abs. 1 AEUV vorliegt und – wenn das der Fall ist – ob sie gerechtfertigt werden kann.⁵ Bis zum Abschluss des Verfahrens darf der betreffende Mitgliedstaat die Beihilfe nicht durchführen (sog. Durchführungsverbot, vgl. Art. 108 Abs. 3 S. 3 AEUV⁶). Verstöße hiergegen können zur Aussetzung oder zur vorläufigen Rückforderung bereits gewährter Beihilfen führen, und zwar unabhängig von der (festzustellenden) materiellen Rechtmäßigkeit der betreffenden Maßnahme.⁷

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.⁸ Zu diesen Rechtsakten gehören überwiegend nicht verbindliche Maßnahmen, die – ähnlich wie nationale Verwaltungsvorschriften – zumindest eine Selbstbindung der Kommission begründen.⁹ Diese nichtverbindlichen Maßnahmen werden in Form von (zum Teil bereichsspezifischen) Leitlinien, Unionsrahmen und Mitteilungen erlassen.¹⁰

3 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.

4 Vgl. auch Art. 2 Abs. 1 Beihilfen-VerfO (Fn. 3).

5 Vgl. auch Art. 4, 6, 7 Beihilfen-VerfO.

6 Vgl. auch Art. 3 Beihilfen-VerfO.

7 Vgl. Art. 13 Beihilfen-VerfO. Ist eine Beihilfe materiell nicht rechtfertigungsfähig, ist sie endgültig zurückzufordern, vgl. Art. 16 Beihilfen-VerfO.

8 Cremer in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 107 AEUV, Rn. 4.

9 Vgl. bspw. EuGH, Urteil von 5.10.2000, Rs. C-288/96 (Deutschland/Kommission), Rn. 62; EuGH, Urteil vom 7.03.2002, Rs. C-310/99 (Italien/Kommission), Rn. 52.

10 Ein Gesamtüberblick über die verschiedenen Rechtsakte findet sich auf der [Internetseite der Generaldirektion Wettbewerb der Kommission](#) (unveränderter Stand vom 15.04.2014, letzter Abruf am 12.09.22). Zur Frage der Rechtsverbindlichkeit der ermessenskonkretisierenden Kommissionsakte, vgl. Frenz, Handbuch Europarecht, Band 3: Beihilfe- und Vergaberecht, 2007, Rn. 747 ff.

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.¹¹

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 werden.¹² 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.¹³ 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 anzuseigende Gewährung solcher Beihilfen jedoch nachträglich kontrollieren. Die derzeit geltende Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO) fasst verschiedene Freistellungstatbestände zusammen.¹⁴ 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

Ausgleichszahlungen wären als Beihilfen i. S. d. Art. 107 Abs. 1 AEUV zu bewerten, 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 ge-

¹¹ 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. In dieser Mitteilung erläutert die Kommission unter Bezugnahme auf die Rechtsprechung des EuGH die einzelnen Merkmale des Beihilfetatbestandes.

¹² Dieser Bereich des Beihilferechts wurde im Zuge der 2014 durchgeführten Beihilferechtsreform („State Aid Modernisation“) ausgebaut, vgl. Soltész, NJW 2014, 3128, 3130.

¹³ 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.

¹⁴ 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 Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, (ABl. 2014 Nr. L 187/1), letzte konsolidierte Fassung vom 01.08.2021.

währten Begünstigung die Selektivität, d.h. die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige sowie die hierdurch hervorgerufene Wettbewerbsverfälschung und Beeinträchtigung des zwischenstaatlichen Handels.¹⁵

3.1.1. Begünstigung

Unter einer Begünstigung oder einem Vorteil (so die Bezeichnung in der Beihilfemittelung) ist jede wirtschaftliche Vergünstigung zu verstehen, die ein Unternehmen unter normalen Marktbedingungen, d. h. ohne Eingreifen des Staates, nicht erhalten könnte.¹⁶ 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 bestehen.¹⁷ 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.¹⁸ Eine Begünstigung oder ein Vorteil sind insbesondere dann ausgeschlossen, wenn das Unternehmen eine der wirtschaftlichen Vergünstigung angemessene Gegenleistung erbringt.¹⁹

Begünstigungen von Unternehmen sind ferner nur dann beihilferelevant, wenn die dafür eingesetzten Mittel solche des Staates sind bzw. von ihm kontrolliert werden.²⁰ In der Regel muss der Begünstigung eine dem Staat zurechenbare²¹ Belastung des Staatshaushaltes zugrunde liegen.²²

Die Feststellung einer relevanten Begünstigung im Rahmen von Ausgleichszahlungen muss unter der Berücksichtigung ihrer konkreten Auswirkungen im Einzelfall erfolgen.

15 Dazu näher Derksen, EuZW 2020, 919 m. w. N.

16 Vgl. Beihilfemittelung (Fn. 11), Rn. 66, mit Nachweisen aus der Rechtsprechung.

17 Vgl. Beihilfemittelung, 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, Urteil vom 23.2.1961, Rs. 30/59 (De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Hohe Behörde) Rn. 3, 43; Urteil vom 15.3.1994, Rs. C-387/92 (Banco de Crédito) Rn. 13; Urteil vom 19.5.1999, Rs. C-6/97 (Italienische Republik/Kommission) Rn. 15 f.; EuG, Urteil vom 7.3.2012, Rs. T-210/02 RENV (British Aggregates Association/Kommission) Rn. 46.

18 Vgl. Beihilfemittelung, Rn. 67 u. 68, jeweils mit weiteren Nachweisen aus der Rechtsprechung.

19 Vgl. Beihilfemittelung, Rn. 73 ff.

20 Vgl. Beihilfemittelung, Rn. 38 ff.

21 Vgl. Beihilfemittelung, Rn. 39 ff.

22 Vgl. Beihilfemittelung, Rn. 47 ff.; siehe zur Bedeutung der Belastung des Staatshaushalts, EuGH, Urteil vom 28.3.2019, Rs. C-405/16 P (Deutschland/Kommission, „EEG“), Rn. 60.

3.1.2. 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*“.²³ 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.²⁴ Als nicht selektive Maßnahmen wird bspw. die staatliche Bereitstellung und Finanzierung einer bestimmten Infrastruktur angesehen.²⁵ Das Vorliegen der Selektivität wäre wiederum an der konkreten Einzelmaßnahme zu prüfen.

3.1.3. 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 ausnahmsweise um rein lokale oder kommunale Vorhaben handelt.²⁶ Letztere Vorhaben könnten im Einzelfall eine eingehendere Prüfung erforderlich machen. Auf weitere Ausführungen hierzu wird verzichtet und auf die Beihilfemitteilung der Kommission verwiesen.²⁷

3.2. Ausnahmen des Art. 107 Abs. 2 AEUV

Art. 107 Abs. 2 AEUV trifft Ausnahmen von dem in Art. 107 Abs. 1 AEUV genannten Beihilfeverbot. Gemäß Art. 107 Abs. 2 lit. b) AEUV sind Beihilfen u. a. zur Beseitigung von Schäden, die durch Naturkatastrophen oder sonstige außergewöhnliche Ereignisse entstanden sind, mit dem

23 EuGH, Urteil vom 16.3.2021, Rs. C-562/19 P (Kommission/Polen) Rn. 28 (Hervorhebung im Original).

24 Vgl. Beihilfemitteilung, Rn. 118, mit den dort angeführten Ausnahmen zum Grundsatz.

25 Vgl. Beihilfemitteilung, Rn. 199 ff.

26 Vgl. EuGH, Urteil vom 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, Urteil vom 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.

27 Vgl. Beihilfemitteilung, Rn. 185 ff.

Binnenmarkt vereinbar.²⁸ Nach der Rechtsprechung des EuGH sind die Tatbestände des Art. 107 Abs. 2 AEUV eng auszulegen.²⁹

Inhaltlich sind unter Naturkatastrophen außergewöhnliche Naturereignisse zu verstehen. Nach einer Ansicht in der Literatur fallen unter den Begriff der Naturkatastrophen auch epidemieartige Krankheiten bei Pflanzen und Tieren.³⁰ Eine Definition des Begriffs der Naturkatastrophe findet sich in Art. 50 Abs. 1 AGVO. Danach sind Beihilferegelungen zur Bewältigung der Folgen von Erdbeben, Lawinen, Erdrutschen, Überschwemmungen, Wirbelstürmen, Orkanen, Vulkanausbrüchen und Flächenbränden natürlichen Ursprungs im Sinne des Art. 107 Abs. 2 lit. b) AEUV mit dem Binnenmarkt vereinbar und von der Anmeldepflicht nach Art. 108 Abs. 3 AEUV freigestellt, sofern die in Art. 50 AGVO und in Kapitel I der AGVO festgelegten Voraussetzungen erfüllt sind.³¹ Epidemieartige Krankheiten bei Tieren bzw. Tierseuchen wären davon folglich nicht erfasst.

Nach einer weit vertretenen Ansicht in der Literatur soll Art. 50 Abs. 1 AGVO im Hinblick auf Naturkatastrophen eine abschließende Regelung bilden, die wenig Raum für eine unmittelbare Anwendung von Art. 107 Abs. 2 lit. b) AEUV lasse.³² Für diese Ansicht spricht auch der Umstand, dass die Kommission in der Rahmenregelung der Europäischen Union für staatliche Beihilfen im Agrar- und Forstsektor und in ländlichen Gebieten 2014-2020 (*Rahmenregelung*)³³ Voraussetzungen dafür aufgeführt hat, dass sie Beihilfen zum Ausgleich der Kosten für die Verhütung, Bekämpfung und Tilgung von Tierseuchen oder Schädlingsbefall und Beihilfen zur Beseiti-

28 Kühling, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Auflage 2018, Art. 107 AEUV, Rn. 115; von Wallenberg/Schütte, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der EU, 76. Auflage Mai 2022, Art. 107 Abs. 2 AEUV, Rn. 136; Martenczuk, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Auflage 2015, Art. 107 AEUV, Rn. 197 sowie Rn. 203.

29 Vgl. bspw. EuGH, Urteil vom 19.09.2000, Rs. C-156/98 (Bundesrepublik Deutschland/Kommission der Europäischen Gemeinschaften), ECLI:EU:C:2000:467, Rn. 49; Kühling, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Auflage 2018, Art. 107 AEUV, Rn. 115.

30 Martenczuk, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Auflage 2015, Art. 107, Rn. 205; ferner Kühling, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Auflage 2018, Art. 107 AEUV, Rn. 117; vgl. differenzierend Bär-Bouysière, in: Schwarze, EU-Kommentar, 4. Auflage 2019, Art. 107 AEUV, Rn. 36.

31 Zur Primärrechtmäßigkeit von Art. 50 Abs. 1 AGVO vgl. Cremer in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 107 AEUV, Rn. 45; zu den einzelnen Voraussetzungen des Art. 50 AGVO, vgl. bspw. Schweitzer/Mestmäcker, in: Immenga/Mestmäcker, Wettbewerbsrecht, 6. Auflage 2022, Art. 107 Abs. 2 Rn. 15 ff.

32 Von Wallenberg/Schütte, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der EU, 76. Auflage Mai 2022, Art. 107 Abs. 2 AEUV, Rn. 143; Schweitzer/Mestmäcker, in: Immenga/Mestmäcker, Wettbewerbsrecht, 6. Auflage 2022, Art. 107 Abs. 2 AEUV, Rn. 14; vgl. dazu auch den Erwägungsgrund 69 der AGVO.

33 EUROPÄISCHE KOMMISSION, Rahmenregelung der Europäischen Union für staatliche Beihilfen im Agrar- und Forstsektor und in ländlichen Gebieten 2014-2020, Abl. EU 2014 C 204/1.

gung der durch Tierseuchen oder Schädlingsbefall entstandenen Schäden als mit dem Binnenmarkt im Sinne von Art. 107 Abs. 3 lit. c) AEUV vereinbar ansieht (und damit folglich nicht von Art. 107 Abs. 2 lit b) AEUV erfasst).³⁴

Neben den Naturkatastrophen sieht Art. 107 Abs. 2 lit. b) AEUV die Vereinbarkeit von Beihilfen für „außergewöhnliche Ereignisse“ vor. Unter außergewöhnlichen Ereignissen fallen nach Ansicht in der Literatur bspw. Kriege, schwere innere Unruhen, große Industrieunfälle oder Terroranschläge.³⁵ In der Vergangenheit (noch vor In Kraft treten der AGVO) hat die Kommission Beihilfen, die sich auf den Ausgleich von Schäden durch die BSE-Epidemie gerichtet haben, als „außergewöhnliches Ereignis“ gemäß Art. 107 Abs. 2 lit b) AEUV genehmigt.³⁶

Die abschließende Entscheidung der Frage, ob epidemieartige Krankheiten bei Tieren bzw. Tierseuchen neben den in Art. 50 Abs. 1 AGVO genannten Naturkatastrophen unter Art. 107 Abs. 2 lit. b) AEUV fallen können oder als außergewöhnliche Ereignisse anzusehen wären, obliegt dem EuGH.

Soweit eine Ausnahme nach Art. 107 Abs. 2 AEUV (außerhalb von Art. 50 Abs. 1 AGVO) zur Anwendung käme, müssten die entsprechenden Beihilfen grundsätzlich genehmigt werden, d. h. gemäß Art. 108 Abs. 3 AEUV i. V. m. der Beihilfen-VerfO notifiziert werden. Ebenso kommt das Durchführungsverbot des Art. 108 Abs. 3 Satz 3 AEUV zur Anwendung.³⁷ Liegen die Voraussetzungen des Art. 107 Abs. 2 AEUV vor, hat die Kommission mangels Ermessensspielraum³⁸ die

34 Siehe dazu unten unter Ziff. 3.3. Aus dem Schrifttum *Bär-Bouysièvre*, in: Schwarze, EU-Kommentar, 4. Auflage 2019, Art. 107 AEUV, Rn. 36;

35 *Bär-Bouysièvre*, in: Schwarze, EU-Kommentar, 4. Auflage 2019, Art. 107 AEUV, Rn. 36; Cremer in: Calliess/Rufert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 107 AEUV, Rn. 4.

36 Vgl. hierzu die Entscheidungen der Kommission vom 25.7.2001, N 174/2001 und N 193/2001, Deutschland – BSE, ABl. 2001 C 247/6; vgl. hierzu auch den Bericht der Kommission - XXXI. Bericht über die Wettbewerbspolitik 2001 (SEK/2002/0462 endg.), Rn. 463 zu Beihilfen im Zuge der BSE-Epidemie; siehe ferner von Wallenberg/Schütte, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der EU, 76. Auflage Mai 2022, Art. 107 Abs. 2 AEUV, Rn. 143.

37 Von Wallenberg/Schütte, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der EU, 76. Auflage Mai 2022, Art. 107 Abs. 2 AEUV, Rn. 138; Martenczuk, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Auflage 2015, Art. 107, Rn. 205; ferner Kühling, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Auflage 2018, Art. 107 AEUV, Rn. 196.

38 EuGH, Urteil vom 17.09.1980, Rs. 730/79 (Philip Morris/Kommission), ECLI:EU:C:1980:209, Rn. 17.

Beihilfe zu genehmigen. Der Kommission steht jedoch nach Ansicht in der Literatur ein Beurteilungsspielraum zu.³⁹ Der genehmigungsfähige Umfang der Beihilfen ist dabei auf die Beseitigung der insoweit entstandenen Schäden begrenzt.⁴⁰

3.3. Materielle und verfahrensrechtliche Konsequenzen im Falle materieller Beihilferelevanz

Für den Fall, dass die Ausgleichszahlungen nicht unter die Ausnahmen des Art. 107 Abs. 2 lit. b) AEUV fallen, wären die bestehenden materiellen und verfahrensrechtlichen Konsequenzen zu prüfen.

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

In der Rahmenregelung⁴¹ hat die Kommission ausgeführt, dass sie Beihilfen zum Ausgleich der Kosten für die Verhütung, Bekämpfung und Tilgung von Tierseuchen oder Schädlingsbefall und Beihilfen zur Beseitigung der durch Tierseuchen oder Schädlingsbefall entstandenen Schäden als mit dem Binnenmarkt im Sinne von Art. 107 Abs. 3 lit. c) AEUV vereinbar ansieht, wenn die gemeinsamen Bewertungsgrundsätze der Rahmenregelung eingehalten wurden und die entsprechenden Voraussetzungen der Rahmenregelung erfüllt sind.⁴² Gemäß der Bekanntmachung der Kommission über die Änderung der Rahmenregelung der Europäischen Union für staatliche Beihilfen im Agrar- und Forstsektor und in ländlichen Gebieten 2014-2020 in Bezug auf ihre Geltungsdauer und über befristete Anpassungen angesichts der Auswirkungen der COVID-19- Pandemie gilt die Rahmenregelung bis zum 31.12.2022 fort.⁴³

39 Vgl. *Bär-Bouysière*, in: Schwarze, EU-Kommentar, 4. Auflage 2019, Art. 107 AEUV, Rn. 34; von Wallenberg/Schütte, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der EU, 76. Auflage Mai 2022, Art. 107 Abs. 2 AEUV, Rn. 138; Nowak, in: Pechstein/Nowak/Häde, in: Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 1. Auflage 2017, Art. 107 AEUV, Rn. 47; abwägend Cremer in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 107 AEUV, Rn. 45 mit Verweis auf EuG, Urteil vom 15.12.1999, verb. Rs. T-132/96, T-143/96 (Volkswagen und Volkswagen Sachsen/Kommission), ECLI:EU:T:1999:326, Rn. 148.

40 EuGH, Urteil vom 28.04.1993, Rs. C-364/90 (Italienische Republik/Kommission) ECLI:EU:C:1993:157, Rn. 14 ff., vgl. ferner Kühling, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Auflage 2018, Art. 107 AEUV, Rn. 118; Martenczuk, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Auflage 2015, Art. 107 AEUV, Rn. 196

41 Rahmenregelung, siehe oben Fn. 33.

42 Vgl. zu den einzelnen Voraussetzungen die Rn. 364-373 Rahmenregelung (Fn. 33).

43 Vgl. Ziff. 6 der Bekanntmachung der Kommission über die Änderung der Rahmenregelung der Europäischen Union für staatliche Beihilfen im Agrar- und Forstsektor und in ländlichen Gebieten 2014-2020 in Bezug auf ihre Geltungsdauer und über befristete Anpassungen angesichts der Auswirkungen der COVID-19- Pandemie, Abl. EU 2020 C 424/30.

Von dem Vorliegen der jeweiligen beihilferelevanten Maßnahme und den einschlägigen Rechtferdigungsvorschriften hängt im Einzelfall ab, 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