

Hoffnungsträger Europäisches Beihilfenrecht – Antrieb oder Bremse für eine nachhaltige Zukunft Europas?

Leonie Heuer

A. Einführung

Seit dem European Green Deal¹ ist das Europäische Beihilfenrecht präsenter denn je. Wer an Investitionen in grüne Innovationen denkt, denkt gleichzeitig an staatliche Förderungen und damit - bewusst oder unbewusst - an das Europäische Beihilfenrecht. Und auch die Europäische Union setzt für ihre Nachhaltigkeitsstrategie große Hoffnung in die Unterstützung und Umsetzung innovativer Ideen durch die mitgliedstaatliche Vergabe umweltfreundlicher und Abschaffung umweltschädlicher Beihilfen.² Um den Mitgliedstaaten hierfür Anreize zu bieten, hat die Europäische Kommission bereits einige ihrer Beihilfevorschriften grundlegend überarbeitet und „fit für 55“³ gemacht.⁴

- 1 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, „der europäische Grüne Deal“, vom 11.12.2019, COM(2019) 640 final.
- 2 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, „der europäische Grüne Deal“, vom 11.12.2019, COM(2019) 640 final, S. 21.
- 3 „Fit für 55“ bezieht sich auf das Ziel der EU, die Netto-Treibhausgasemissionen bis 2030 um mindestens 55% zu senken und bezeichnet das EU-Klimaschutzpaket, das eine Reihe von Vorschlägen zur Überarbeitung und Aktualisierung der EU-Rechtsvorschriften umfasst, um diese mit dem Ziel für 2030 in Einklang zu bringen; abrufbar unter <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/green-deal/fit-for-55-the-eu-plan-for-a-green-transition/>, zuletzt abgerufen am 31.08.2023.
- 4 Hierzu zählen unter anderem die Mitteilung der Kommission, „Leitlinien für staatliche Klima-, Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2022“, vom 18.02.2022, 22/C 80/01 (sog. KUEBLL), die Mitteilung der Kommission, „Unionsrahmen für staatliche Beihilfen zur Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation“, vom 19.10.2022, C(2022) 7388 final (sog. FuEuI-Unionsrahmen), die Mitteilung der Kommission, „Kriterien für die Würdigung der Vereinbarkeit von staatlichen Beihilfen zur Förderung wichtiger Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse mit dem Binnenmarkt“, vom 25.11.2021, C(2021) 8481 final (sog. IPCEI-Mitteilung) und der „Green Deal Industrial Plan for the Net-Zero Age“, KOM(2023) 62 final.

Trotz dieser Bemühungen der Europäischen Kommission gilt nach wie vor: Auch „grüne Beihilfen“ haben sich an dem Beihilfenverbot des Art. 107 Abs. 1 AEUV messen zu lassen. Gleichzeitig stehen die Ausnahmetatbestände der Art. 107 Abs. 2 und Abs. 3 AEUV auch potenziell umweltschädlichen Beihilfen offen. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, was das Europäische Beihilfenrecht als Teil des EU-Wettbewerbsrechts für eine nachhaltige Entwicklung der Wirtschaft tun kann.

Der Beitrag widmet sich dieser Fragestellung und nimmt zunächst die Vorschrift des Art. 107 AEUV und seine Auslegung und Anwendung durch die Europäische Kommission und die Unionsgerichte in den Blick (B.). Sodann folgt eine Darstellung der Funktionen und Wirkungen des EU-Beihilfenrechts (C.). Abschließend wird die Einflussnahme der umweltschutzrechtlichen Querschnittsklausel des Art. 11 AEUV und des Kohärenzprinzips des Art. 7 AEUV auf das EU-Beihilfenrecht skizziert (D.) und zusammenfassend das Antriebspotenzial Letzteren für eine nachhaltige Zukunft Europas bewertet (E.). Die Ausführungen beschränken sich hierbei auf eine Betrachtung der ökologischen Nachhaltigkeit.

B. Die Zentralvorschrift des EU-Beihilfenrechts: Art. 107 AEUV

Zentrale Vorschrift des Europäischen Beihilfenrechts ist Art. 107 AEUV, der staatliche Beihilfen grundsätzlich mit dem Binnenmarkt unvereinbar (Abs. 1) und nur in Ausnahmefällen mit diesem vereinbar erklärt (Abs. 2 und Abs. 3).

Ähnlich wie die Grundfreiheiten, richten sich die Vorschriften des EU-Beihilfenrechts unmittelbar an die Mitgliedstaaten und legen diesen Handlungs- und Unterlassungspflichten auf.⁵ Beabsichtigt ein Mitgliedstaat die Einführung neuer Beihilfen oder die Umgestaltung bestehender Beihilfen, so ist er verpflichtet, die beabsichtigte Maßnahme vor Durchführung bei der Kommission anzumelden (Art. 108 Abs. 1 AEUV) und darf sie bis zu einem abschließenden Beschluss der Kommission nicht durchführen (Art. 108 Abs. 3 AEUV).⁶

Sobald sie in den Anwendungsbereich des EU-Beihilfenrechts fallen, sind notwendige staatliche Investition in grüne Innovationen, die den Un-

5 Vgl. B. Bär-Bouyssière, in: Schwarze/Becker/Hatje/Schoo (Hrsg.), EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019, Art. 107 AEUV, Rn. 3.

6 Bär-Bouyssière (Fn. 5), Rn. 3.

ternehmen Anreize für eine nachhaltige Entwicklung der Wirtschaft bieten, demnach grundsätzlich untersagt bzw. können von den Mitgliedstaaten nicht unverzüglich, sondern erst nach Prüfung seitens der Europäischen Kommission durchgeführt werden. Dies birgt die Gefahr, dass notwendige Investitionen gar nicht oder erst zeitlich verzögert getätigt werden und dass das EU-Beihilfenrecht somit die grüne Transformation der Wirtschaft und eine nachhaltige Zukunft Europas bremst.

I. Der Beihilfenbegriff des Art. 107 Abs. 1 AEUV

Ausgangspunkt der Diskussion ist die Frage, wann eine staatliche Maßnahme eine staatliche Beihilfe im Sinne des Art. 107 Abs. 1 AEUV darstellt, sodass der Anwendungsbereich des Beihilfenverbots eröffnet ist und ob Umweltschutzaspekte hierbei (tatbestandsreduzierend) Berücksichtigung finden.

Gemäß Art. 107 Abs. 1 AEUV gilt:

*Soweit in den Verträgen nicht etwas anderes bestimmt ist, 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**. [Hervorhebung durch die Verfasserin]*

1. Weites Begriffsverständnis

Bei den kumulativ zu behandelnden Tatbestandsmerkmalen handelt es sich um unbestimmte Rechtsbegriffe, die von der Kommission durch ihre Kommissionspraxis sowie die Rechtsprechung der Unionsgerichte und seit 2016 auch durch die Bekanntmachung der Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfe⁷ ausgefüllt und bestimmbar werden. Hierbei gehen die Unionsorgane allgemein von einem weiten Verständnis des Begriffs der staatlichen Beihilfe aus, sodass zahlreiche Maßnahmen der Mitgliedstaaten unter den Anwendungsbereich des EU-Beihilfenrechts fallen und damit

⁷ Bekanntmachung der Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Kommission, vom 19.07.2016, 2016/C 262/01.

einer Kontrolle durch die Kommission unterstehen.⁸ In Teilen der Literatur wird aufgrund dieses weiten Begriffsverständnisses bereits kritisch von einer „Kompetenzanmaßung“ der Kommission gesprochen.⁹

2. Wirkungsbasierter Ansatz ohne Berücksichtigung von Umweltschutzaspekten

Ebenso differenziert der Beihilfenbegriff nicht zwischen den Zielen staatlicher Maßnahmen, sodass auch „grüne Beihilfen“, die dem Umweltschutz zu dienen bestimmt sind, grundsätzlich in den Anwendungsbereich des EU-Beihilfenrechts fallen und untersagt sind.¹⁰ Obwohl eine Berücksichtigung von Umweltschutzaspekten perspektivisch bei jedem Tatbestandsmerkmal denkbar wäre,¹¹ finden sie nur lückenhaft und eher durch Zufall Berücksichtigung.

Beispielsweise liegt eine *Begünstigung* nach der Unionsrechtsprechung vor, wenn ein Unternehmen einen wirtschaftlichen Vorteil erhält, den es unter normalen Marktbedingungen nicht erhalten hätte.¹² Für die Bestimmung verfolgen die Unionsgerichte einen reinen wirkungsbasierten Ansatz, der das Vorliegen einer Begünstigung ausschließlich nach den Wirkungen einer Maßnahme beurteilt und den Zielen oder Beweggründen einer staatlichen Förderentscheidung keine Bedeutung beimisst.¹³ Mit Blick auf diesen stringent wirkungsbasierten Ansatz werden Umweltschutzaspekte in die Beurteilung der Begünstigung nahezu gar nicht eingestellt.¹⁴ Denkbar erscheint eine Berücksichtigung im Rahmen des Prinzips vom marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgeber (sog. *market investor principle*), nach welchem das Vorliegen einer Begünstigung für wirtschaftliches Handeln

8 M. Ludwigs, Demokratieferne Gestaltung der europäischen Beihilfeaufsicht, EuZW 2017, 41 (42).

9 U. Soltész, Wo endet die „Allzuständigkeit“ des Europäischen Beihilferechts? - Grenzen der beihilferechtlichen Inhaltskontrolle, EuZW 2008, 97 (97).

10 A. Wiesbrock, Sustainable State aid - A full environmental integration into the EU's State aid rules?, in: B. Sjaafjell/A. Wiesbrock, The Greening of European Business under EU Law - Taking Article II Seriously, London 2015, S. 77 ff.

11 Wiesbrock, State aid (Fn. 10), S. 77 ff.

12 N. De Sadeleer, EU Environmental Law and the Internal Market, Oxford 2014, S. 438.

13 A. Bartosch, EU-Beihilfenrecht, 3. Aufl. 2020, Art.107 Abs.1 AEUV, Rn.1; EuGH, 173/73, Italien/Kommission, ECLI:EU:C:1974:71, Rn. 13; Kommission (Fn. 7), Rn. 67.

14 vgl. J. Nowag, Environmental Integration in Competition and Free-Movement Laws, Oxford 2016, S. 94.

des Staates beurteilt wird.¹⁵ Die Unionsgerichte eröffnen hierfür jedoch nur einen begrenzten Spielraum.¹⁶ Es sei auf das Idealbild des marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgebers abzustellen, welcher „unabhängig von allen sozialen oder regionalpolitischen Überlegungen oder Erwägungen einer sektorbezogenen Politik“¹⁷ entscheidet. Der EuGH räumt etwas Flexibilität ein, auch längerfristige Rentabilitätsaussichten in die Entscheidung einzustellen.¹⁸ Im Ergebnis ist dennoch auf einen informierten und umsichtigen privaten Kapitalgeber abzustellen, der unabhängig von allen möglichen Erwägungen, welche für die öffentliche Hand von Bedeutung sein mögen, auf eine angemessene Rendite abzielt.¹⁹ Ein Abstellen auf einen „nachhaltigen Investor“ erscheint nach der aktuellen Rechtsprechung nicht möglich, da gerade nicht entscheidend sei, ob das Unternehmen einen Investor hätte finden können, der unter den entsprechenden Bedingungen investiert hätte, sondern ob die Investition von einem anderen Investor unter denselben Bedingungen getätigt worden wäre.²⁰

Ähnliches gilt für die Bestimmung der *Selektivität*, die ebenfalls einem wirkungsbasierten Ansatz folgt, der nur wenig Raum für die Berücksichtigung von Umweltschutzaspekten bietet.²¹ Nach der Rechtsprechung des EuGH könnten Umweltschutzaspekte zumindest nicht zu dem Ergebnis führen, dass eine Maßnahme nicht selektiv sei.²² Ebenso stellten Umweltschutzaspekte keine hinreichende Rechtfertigung für eine Ungleichbehandlung von sich in einer vergleichbaren faktischen und rechtlichen Situation befindenden Unternehmen dar.²³ Eine Einbeziehung von Umweltschutzaspekten in die Prüfung der Selektivität findet demnach nur am Rande statt.²⁴

15 *Nowag*, Integration (Fn. 14), S. 93.

16 *Nowag*, Integration (Fn. 14), S. 97.

17 EuGH, 234/84, Belgien/Kommission, ECLI:EU:C:1986:302, Rn. 14.

18 EuGH, C- 305/89, Italien/Kommission; ECLI:EU:C:1991:142, Rn. 19 f.

19 *Bartosch*, EU-Beihilfenrecht (Fn. 13), Art. 107 Abs. 1 AEUV, Rn. 9.

20 EuG, T-163/05, Bundesverband deutscher Banken/Kommission, ECLI:EU:T:2010:59, Rn. 58 ff.; *Nowag*, Integration (Fn. 14), S. 99.

21 *Nowag*, Integration (Fn. 14), S. 100; *Wiesbrock*, State aid (Fn. 10), S. 83.

22 EuGH, C-487/06P, British Aggregates/Kommission, ECLI:EU:C:2008:757, Rn. 86 ff.; *Wiesbrock*, State aid (Fn. 10), S. 83.

23 EuGH, C-409/00, Spanien/Kommission, ECLI:EU:C:2003:92, Rn. 54; EuGH, C-487/06P (Fn. 22), Rn. 92.

24 Ebenso *Nowag*, Integration (Fn. 14), S. 102 f.; für eine eingehende Untersuchung des *Unternehmensbegriffs*, nach dessen Definition Umweltschutzmaßnahmen im Einzelfall durchaus eine nichtwirtschaftliche Tätigkeit darstellen können, die Begründung

Es erscheint daher, dass der Beihilfenbegriff nach der Unionspraxis ohne originäre Berücksichtigung von Umweltschutzaspekten und -zielen zu bestimmen ist. Insbesondere aufgrund der Anwendung eines wirkungsbasierenden Ansatzes, der nicht zwischen verschiedenen Zielen von Maßnahmen differenziert, gelten das Beihilfenverbot und der Anwendungsbereich des EU-Beihilfenrechts damit ebenso für dem Umweltschutz dienende Beihilfen, als auch für umweltschädliche Beihilfen. Eine Differenzierung auf Ebene des Art. 107 Abs. 1 AEUV findet nicht statt, obwohl bereits hier eine Einbeziehung von Umweltschutzaspekten durchaus denkbar erscheint.²⁵ Im Ergebnis lässt sich jedenfalls anerkennen, dass eine grundsätzliche Unterwerfung von Umweltschutzmaßnahmen unter die EU-Wettbewerbsregeln auch deren Qualität und Effizienz verbessern, Anreize für Innovationen schaffen und einen angemessenen Ausgleich zwischen den Interessen des Umweltschutzes und des Wettbewerbsschutzes herzustellen vermag und daher durchaus einen Antrieb für eine nachhaltige Zukunft Europas bedeuten kann.²⁶

II. Die Ausnahmetatbestände der Art. 107 Abs. 2 und Abs. 3 AEUV

Einer weiteren Betrachtung bedürfen auch die Ausnahmetatbestände der Art. 107 Abs. 2 und Abs. 3 AEUV und deren Auslegung durch die Unionsorgane.

1. Kein „Umwelttatbestand“ im Primärrecht

Zunächst ist festzustellen, dass keiner der Ausnahmetatbestände den Begriff „Umwelt“ oder „Umweltschutz“ enthält, sodass sich fragen lässt, ob Umweltschutzbeihilfen überhaupt vom Beihilfenverbot freigestellt werden können.

dieser Nichtwirtschaftlichkeit jedoch nicht aus einer Einbeziehung von Umweltschutzaspekten oder der Berücksichtigung des (Umweltschutz-)Ziels dieser Maßnahmen, sondern schlicht aus der nichtwirtschaftlichen Ausübung der konkret in Frage stehenden Tätigkeit folgt, vgl. *Nowag*, Integration (Fn. 14), S. 55 ff.

25 vgl. *Wiesbrock*, State aid (Fn. 10), S. 94; *Nowag*, Integration (Fn. 14), S. 106 ff.

26 ebenso S. *Kingston*, Greening EU Competition Law and Policy, Cambridge 2011, S. 204 f.

Unter die Tatbestände des Art. 107 Abs. 2 AEUV erscheint eine Subsumtion von Umweltschutzbeihilfen schwierig. In Betracht käme ggf. Art. 107 Abs. 2 lit. a) AEUV, wenn der Wortlaut „sozialer Charakter“ so weit ausgelegt würde, dass dieser auch den Umweltschutz umfasst.²⁷ Allerdings ist bislang keine dahingehende Kommissionspraxis erkennbar.²⁸

Die Unionspraxis geht jedoch dahin, Umweltschutzbeihilfen unter den Ausnahmetatbestand des Art. 107 Abs. 3 lit. b) zu fassen, wenn es sich um ein wichtiges Vorhaben von gemeinsamem europäischen Interesse handelt, das die Voraussetzungen der IPCEI-Mitteilung erfüllt, oder - und dies ist der Regelfall - unter den Ausnahmetatbestand des Art. 107 Abs. 3 lit. c) AEUV.

2. Einerseits: Art. 107 Abs. 3 lit. c) AEUV für Umweltschutzbeihilfen

Mit Art. 107 Abs. 3 lit. c) AEUV existiert ein offener, flexibler Ausnahmetatbestand, für dessen Anwendung der Kommission ein weites Ermessen zugestanden wird.²⁹ Gemäß Art. 107 Abs. 3 lit. c) AEUV gilt:

Als mit dem Binnenmarkt vereinbar können angesehen werden:

[...]

c) Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete, soweit sie die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft;

Da Art. 107 Abs. 3 lit. c) AEUV sehr weit gefasst ist und nur wenig Sekundärrecht im EU-Beihilfenrecht existiert, besteht der Bedarf nach einer Konkretisierung des Primärrechts. Um mehr Rechtssicherheit und Transparenz für die Mitgliedstaaten und die Beihilfeempfänger zu schaffen und die oft langwierigen Notifizierungsverfahren unabhängiger und vorhersehbarer zu gestalten, hat die Kommission ihr Ermessen in den letzten Jahren über den Erlass von Leitlinien, Unionsrahmen, Bekanntmachungen und Mittei-

²⁷ vgl. *Nowag*, Integration (Fn. 14), S. 116.; EuG, T-347/09, Deutschland/Kommission, EU:T:2013:418, Rn. 31.

²⁸ *Nowag*, Integration (Fn. 14), S. 116.

²⁹ *W. Cremer*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), *EUV/AEUV-Kommentar*, 6. Aufl., München 2022, Art. 107 AEUV, Rn. 53.

lungen (sog. *soft law*) konkretisiert und sich damit selbst für bestimmte Gruppen von Beihilfen eine Bindung ihres Ermessens auferlegt.³⁰

Eine der am häufigsten diskutierten Beihilfeleitlinien sind die Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen, die in ihrer ersten Form als Mitteilung bereits seit dem Jahr 1974 das Ermessen der Kommission binden, seither stetig ausgebaut und angepasst wurden und seit dem 01.01.2022 im Rahmen des „Fit für 55“-Pakets als *Leitlinien für staatliche Klima-, Umweltschutz und Energiebeihilfen* neugefasst wurden.³¹ Der Anwendungsbereich dieser Beihilfeleitlinien ist sehr umfassend und die Freistellungsmöglichkeiten sind vielfältig. Gleiches gilt für den *Green Deal Industrial Plan*³², der für „grüne Beihilfen“ materielle und prozedurale Lockerungen der beihilfenrechtlichen Vorgaben vorsieht.³³ In Teilen der Literatur wird daher bereits (kritisch) von einer de facto Umkehr des Regel-Ausnahme-Verhältnisses des Art. 107 AEUV gesprochen.³⁴ Diese führt zwar zu einer großzügigen Genehmigung umweltfreundlicher Beihilfen, könnte in einer extensiven Form aber Gefahr laufen, das Beihilfenverbot zu untergraben und damit den Markt und den Wettbewerb dahingehend negativ beeinflussen, dass die Anreizwirkung von Beihilfen für innovative Ideen in das Gegenteil verkehrt und eine nachhaltige Entwicklung somit behindert, sowie der weltweite Subventionswettbewerb eher angefacht als abgeschwächt würde.³⁵

3. Andererseits: Art. 107 Abs. 3 lit. c) AEUV für umweltschädliche Beihilfen

Ebenso wie Art. 107 Abs. 3 lit. c) AEUV durch seinen weiten Wortlaut die Freistellung von dem Umweltschutz dienenden Maßnahmen ermöglicht, können jedoch auch umweltschädliche Beihilfen, wie beispielsweise solche für fossile Brennstoffe, als „Förderung gewisser Wirtschaftszweige“ grundsätzlich unter dessen Wortlaut fallen und von der Kommission genehmigt

30 Vgl. M. Auer, Das Europäische Beihilferecht und die Förderung erneuerbarer Energien - Praxis und Grenzen beihilferechtlicher Einflussnahme auf mitgliedstaatliche Politik, Baden-Baden 2020, S. 90 ff., 99 ff., 114 ff.

31 s. Fn. 4.

32 s. Fn. 4.

33 S. Meyer/C. Hoffmann, Die grüne Transformation des europäischen Beihilferechts, *EuZW* 2023, 413 (417).

34 Meyer/Hoffmann, Transformation, (Fn. 33), 417.

35 ähnlich Meyer/Hoffmann, Transformation (Fn. 33), 417; V. Lemonnier, The EU Green Deal Industrial Plan: Did the EU Just Avert a Revolution in State Aid Law?, *EstAL* 2 (2023), 123 (130 f.).

werden. Solange dem Ausnahmetatbestand dahingehend keine Grenzen gesetzt sind und die Kommission Umweltschutzaspekte nicht auch beihilfenverhindernd oder -einschränkend berücksichtigen muss bzw. kann, offenbart sich wiederum Hemmungspotenzial für eine nachhaltige Zukunft Europas.³⁶

Einer Betrachtung bedarf demnach die Frage, inwieweit Umweltschutzaspekte von der Kommission im Rahmen des Art. 107 Abs. 3 lit. c) AEUV berücksichtigt werden können bzw. berücksichtigt werden müssen, um eine umweltschädliche Beihilfenvergabe der Mitgliedstaaten zumindest einzuschränken. Den Rahmen hierfür bilden Fragen der Kompetenz der Kommission, der Konzeption des EU-Beihilfenrechts und der Möglichkeit der Einflussnahme von Umweltschutzaspekten. Entsprechend seiner Rechtsprechung in der Rechtssache *Hinkley Point C*³⁷ differenziert der EuGH zwischen einem Verstoß gegen EU-Umweltrecht einerseits und der Berücksichtigung von negativen Auswirkungen auf die Umwelt im Rahmen der Abwägungsprüfung des Art. 107 Abs. 3 lit. c) AEUV andererseits.

a) Verstoß gegen EU-Umweltrecht

Nach Ansicht des EuGH muss die Kommission im Rahmen ihrer Vereinbarkeitsprüfung nach Art. 107 Abs. 3 lit. c) AEUV prüfen, ob die mit der Beihilfe geförderte wirtschaftliche Tätigkeit nicht gegen Vorschriften im Bereich der Umwelt verstößt. Stellt sie einen Verstoß gegen diese Vorschriften fest, ist sie verpflichtet, die betreffende Beihilfe ohne weitere Prüfung für mit dem Binnenmarkt unvereinbar zu erklären.³⁸ Die Prüfung erstreckt sich sowohl auf einen Verstoß gegen das primäre als auch das sekundäre Unionsumweltrecht.³⁹ Die Prüfung ist verpflichtend von der Kommission

36 ähnlich C. Ziegler, The Decommissioning of Lignite- and Coal-Fired Power Plants in the Commission's State Aid Practice and the European Green Deal, *EStAL* 3 (2022), 237 (244); J. Nowag/L. Mundaca/M. Aahman, Phasing out fossil fuel subsidies in the EU? Exploring the role of state aid rules, *Climate Policy*, 21:8, 1037 (1048), abrufbar unter: <https://doi.org/10.1080/14693062.2021.1965523>, zuletzt abgerufen am 31.08.2023.

37 EuGH, C-594/18 P, Österreich/Kommission, ECLI:EU:C:2020:742.

38 EuGH, C-594/18 P, Österreich/Kommission, ECLI:EU:C:2020:742, Rn. 100.

39 *Olthoff/von Bonin*, Das „Hinkley Point“-Urteil des EuGH; Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten in der beihilferechtlichen Prüfung sowie allgemein im EU-Kartell- und Fusionskontrollrecht, *EuZW* 2021, 181 (183); B. Peters, Anmerkung

durchzuführen und die Unvereinbarkeit der Beihilfe festzustellen, wenn der Verstoß durch die mit der Beihilfe geförderte wirtschaftliche Tätigkeit oder sonstiger mit der Beihilfe untrennbar verbundenen Modalitäten herbeigeführt wird.⁴⁰

b) Umweltschutzaspekte in der Abwägungsprüfung

Sofern ein Verstoß nicht festgestellt werden kann, tritt die Kommission in die Prüfung der Abwägung der positiven Auswirkungen der geplanten Beihilfe auf die Entwicklung der Tätigkeit, die sie fördern soll, gegen die negativen Auswirkungen, die diese Beihilfe auf den Binnenmarkt haben kann, ein. Mit der Argumentation des EuGH umfasst gem. Art. 26 Abs. 2 AEUV der Binnenmarkt „einen Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gemäß den Bestimmungen der Verträge gewährleistet ist“. Die Kommission habe daher die nachteiligen Auswirkungen der staatlichen Beihilfe auf den Wettbewerb und den Handel zwischen den Mitgliedstaaten zu berücksichtigen, erforderlich sei jedoch nicht, etwaige andere nachteilige Auswirkungen als diese zu berücksichtigen, insbesondere auch keine nachteiligen Auswirkungen auf die Umwelt.⁴¹

Mit dieser Auslegung des Art. 26 Abs. 2 AEUV und des Art. 107 Abs. 3 lit. c) AEUV steht letzterer auch für die Genehmigung von umweltschädlichen Beihilfen zur Verfügung, die zwar keinen Verstoß gegen EU-Umweltrecht bewirken (sei es dadurch, dass das Niveau eines Verstoßes nicht erreicht wird, oder aber kein dahingehendes EU-Umweltrecht besteht),

zu EuGH: Beihilferecht: Britische Beihilfen zugunsten des Kernkraftwerks Hinkley Point C, EuZW 2021, 72 (84).

40 EuGH, C-284/21 P, Braesch u. a./Kommission, ECLI:EU:C:2023:58, Rn. 97, womit der EuGH gleichzeitig ausdrücklich klarstellt, dass er weiterhin an dem Erfordernis der untrennbaren Verbindung festhält, nachdem in dem literarischen Diskurs zu der Rechtsprechung des EuGH in C-594/18 P, Österreich/Kommission („Hinkley Point C“) teilweise vertreten wurde, der EuGH habe - zumindest bei einem Verstoß gegen Umweltrecht - von diesem Erfordernis Abstand genommen (vgl. beispielsweise G. Hogan, Examining the wider considerations underpinning State aid and Article 107 TFEU: from BUPA to Hinkley Point, in: J. López/L. Hancher/L. Rubini (Hrsg.), *The Future of EU State Aid Law: Consolidation and Expansion*, Madrid 2023, S. 221; S. Kingston, *State Aid and the European Green Deal: The Implications of Austria v. European Commission (C-594/18P)*, *European Law Review*, 2021, 46 (3), 365 (374 ff.)).

41 EuGH C-594/18 P, Österreich/Kommission, ECLI:EU:C:2020:74, Rn. 101, 102.

sich aber ansonsten nachteilig auf die Umwelt und damit die nachhaltige Entwicklung auswirken können. Ob es der Kommission im Rahmen ihres Ermessens unbenommen ist, Umweltschutzaspekte dennoch auf Seiten der negativen Auswirkungen zu berücksichtigen, ohne einen Ermessensfehler zu begehen, bleibt nach der Rechtsprechung des EuGH offen.⁴²

Hierdurch offenbart sich ein weiterer hemmender Faktor des EU-Beihilfenrechts.

C. Funktionen und Wirkungen des EU-Beihilfenrechts

Ein Blick auf die Funktion und Wirkung des EU-Beihilfenrechts lässt jedoch erkennen, dass dieses Rechtsgebiet durchaus auch geeignet sein kann, als ein Instrument des Umweltschutzes und der Umweltpolitik der Union eingesetzt zu werden, dessen entscheidender Vorteil darin besteht, dass es sich um ein flexibles, marktbasierendes Instrument handelt, welches gleichzeitig den Schutz des Binnenmarktes sicherzustellen geeignet ist.⁴³ Um zu skizzieren, wie das EU-Beihilfenrecht, von der Kommission gekonnt eingesetzt, geeignet ist, lenkend auf die mitgliedstaatliche Förder- und damit Wirtschaftspolitik einzuwirken, bedarf es einer näheren Betrachtung der Rolle des EU-Beihilfenrechts und einer Einordnung dessen in das Gesamtgefüge von negativer und positiver Integration.

I. Instrument negativer Integration

Das Europäische Beihilfenrecht als Teil der Wettbewerbspolitik ist geprägt von der *Beihilfenaufsicht* der Kommission. Dementsprechend folgt es der Logik der negativen Integration.⁴⁴ Instrumente der negativen Integration verhindern Wettbewerbsverfälschungen und schützen damit den EU-Binnenmarkt, indem sie wettbewerbsverzerrende Verhaltensweisen untersa-

42 Ebenso fragend P. Nicolaidis, Must the Commission Prohibit State Aid That Harms the Environment?, EStAL 1 (2023), 17 (28).

43 Mitteilung der Kommission „A Green Deal Industrial Plan for the Net-Zero Age“, KOM (2023) 62 final, S. 8.

44 M. Blauburger, From negative to positive integration? European state aid control through soft and hard law, MPLfG Discussion Paper, No. 08/4, Max Planck Institute for the Study of Societies, Cologne 2008.

gen.⁴⁵ Eine Harmonisierung mitgliedstaatlicher Wirtschaftspolitik bezwecken Instrumente negativer Integration entsprechend ihrer ursprünglichen Intention nicht.⁴⁶ Die Mitgliedstaaten werden durch das EU-Beihilfenrecht und die Aufsicht der Kommission in ihrer Möglichkeit, Beihilfen zu gewähren und dadurch regulierend auf den Markt einzuwirken, beschränkt.⁴⁷ Schutzgut des EU-Beihilfenrechts ist hierbei der Binnenmarkt, der vor Verfälschungen durch Bevorteilung einzelner Marktteilnehmer und einem unkontrollierten Subventionswettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten geschützt werden soll.⁴⁸

II. Instrument positiver Integration

In den vergangenen Jahren hat die Kommission das EU-Beihilfenrecht und seine weitgefassten primärrechtlichen Bestimmungen durch eine Palette von soft laws geprägt und ausgestaltet. Mit der hierdurch entstandenen *Beihilfenpolitik* gelingt es der Kommission, aktiv gestaltend tätig zu werden und den Mitgliedstaaten gezielt Anreize für die Vergabe solcher „guten“ Beihilfen zu geben und sie von der Vergabe „schlechter“ Beihilfen durch die Auferlegung strenger Erfordernisse abzuhalten.⁴⁹ Das EU-Beihilfenrecht wird so zu einem Instrument der Kommission, mit welchem sie lenkend auf die mitgliedstaatliche Förder- und damit Wirtschaftspolitik einwirken und die Mitgliedstaaten in Richtung der Verwirklichung der von der Union gesteckten und anvisierten Ziele bewegen kann.⁵⁰

Gleichzeitig gelingt es der Kommission durch ihre Beihilfenpolitik, die mitgliedstaatliche Ausgestaltung der Beihilfen und damit die Modalitäten der Beihilfen dahingehend zu gestalten, dass diese bei Erreichung der anvisierten Ziele zu der geringsten Wettbewerbsverzerrung führen. Recht anschaulich wird dieser Vorteil des Einsatzes eines marktbasiereten Instru-

45 Auer, Förderung (Fn. 30), S. 212.

46 Blauburger, Integration (Fn. 44), S. 5.

47 Auer, Förderung (Fn. 30), S. 211 ff.

48 G. Ollinger, Nachvollziehende Verfahrenskontrolle im EU-Beihilferecht - Zur unionsgerichtlichen Überprüfung komplexer wirtschaftlicher Bewertungen der EU-Beihilfenaufsicht, Tübingen 2019, S. 14.

49 vgl. S. Storr, Wirtschaftslenkung durch Beihilfenrecht unter besonderer Berücksichtigung der Bankenbeihilfen und der Regionalbeihilfen, in: T. Müller/N. Raschauer (Hrsg.), Europäisches Wirtschaftslenkungs- und Regulierungsrecht, Wien 2015, S. 27; Blauburger, Integration (Fn. 44), S. 6.

50 Storr, Wirtschaftslenkung (Fn. 49), S. 24; Blauburger, Integration (Fn. 44), S. 15.

ments zur Zielerreichung anhand der KUEBLL 2022, in welchen die Kommission für die Ausgestaltung der Beihilfen konkrete Mechanismen und Modalitäten vorschreibt, die den Wettbewerb schützen.⁵¹

Die mitgliedstaatlichen Politiken werden dementsprechend, orientiert an der Kommissionspraxis, (zumindest in Teilen)⁵² harmonisiert. Das EU-Beihilfenrecht wird so zu einem Instrument positiver Integration.⁵³

Diese Form der positiven Integration besteht im EU-Beihilfenrecht jedoch nicht grenzlos, insbesondere findet keine Vollharmonisierung statt. Im EU-Beihilfenrecht endet die Kompetenz der Kommission bei der Setzung von Anreizen mittels des soft laws und der Kontrolle ihr zur Genehmigung vorgelegten Beihilfen entsprechend ihrer Aufsichtskompetenz. Eine Kompetenz, die Mitgliedstaaten zur Vergabe staatlicher Beihilfen zu verpflichten, kommt ihr gerade nicht zu. Die endgültige Entscheidung zur Beihilfengewährung und zu der Wahl des Beihilfeinstruments sowie die finanzielle Hoheit über die staatliche Mittelvergabe verbleiben stets bei den Mitgliedstaaten selbst.⁵⁴ Für das „Ob“ der Beihilfengewährung kann die Kommission damit lediglich Anreize schaffen. Das EU-Beihilfenrecht kann daher niemals im Sinne einer *EU-Beihilfenpolitik* zu einer Vollharmonisierung der mitgliedstaatlichen Förder- und Wirtschaftspolitik führen.⁵⁵

Darüber hinaus liefe die Kommission Gefahr, ihre Kompetenz und Hoheit im Rahmen der Beihilfenaufsicht und damit ihr Instrument der negativen Integration zu untergraben, würde sie für sämtliche Bereiche detaillierte Regelungen treffen und sich damit im Rahmen der Selbstbindung ihrer Flexibilität bei der Beihilfenkontrolle berauben.⁵⁶ Um sich diese Freiheit selbst zu erhalten, wird die Kommission auch in ihrem soft law stets Freiräume durch ein Minus an Regulierung beibehalten und sich dadurch selbst von einer Vollharmonisierung distanzieren.⁵⁷

51 zu nennen sind hier beispielsweise das Erfordernis des Ausschreibungsverfahrens sowie von ex-post-Evaluierungen und die Befristung von Beihilferegelungen; vgl. KUEBLL (Fn. 4).

52 Auer spricht hier von einer „Mindestharmonisierung der mitgliedstaatlichen Förderpolitik“; Auer, Förderung (Fn. 30), S. 172.

53 Blauburger, Integration (Fn. 44), S. 5.

54 vgl. Auer, Förderung (Fn. 30), S. 222; Blauburger, Integration (Fn. 44), S. 22.

55 Blauburger, Integration (Fn. 44), S. 22.

56 Blauburger, Integration (Fn. 44), S. 23.

57 Blauburger, Integration (Fn. 44), S. 23.

III. Antriebspotenzial des EU-Beihilfenrechts durch die Kombination von negativer und positiver Integrationswirkung

Das EU-Beihilfenrecht präsentiert demnach ein marktbasierendes Instrument, das Elemente der negativen und der positiven Integration bestmöglich kombiniert und miteinander vereint. Hierdurch wird es zu einem bedeutenden und starken Instrument der Kommission, um Umwelt- und Klimaschutzziele zu adressieren und zu einer nachhaltigen Entwicklung der Wirtschaft beizutragen, gleichzeitig aber bei seinem Beitrag zur Zielverwirklichung immer auch den Schutz des Binnenmarktes zu gewährleisten. Dem EU-Beihilfenrecht gelingt es dadurch, wettbewerbsorientiert zur Zielerreichung beizutragen. Ihm kommt damit ein bedeutendes Antriebspotenzial für eine nachhaltige Zukunft Europas zu.

D. Umweltschutz im EU-Beihilfenrecht durch Art. 11 und Art. 7 AEUV

Die Bedeutung des EU-Beihilfenrechts für eine nachhaltige Zukunft Europas wird ferner durch den Einfluss von Umweltschutzaspekten auf das EU-Beihilfenrecht und der hieraus resultierenden Konsequenzen deutlich. Dafür bedarf es einer näheren Betrachtung von Art. 11 und Art. 7 AEUV.

I. Die Querschnittsklausel des Art. 11 AEUV im EU-Beihilfenrecht

Der Umweltschutz i. S. d. Art. 11 AEUV stellt ein Ziel der Europäischen Union dar, welches auch in Art. 3 Abs. 3 EUV als solches normiert ist und darüber hinaus nicht nur in Art. 11 AEUV, sondern auch in Art. 191 AEUV und 37 EU-GRCh seine gesetzliche Verankerung findet. Entsprechend seiner heutigen Fassung in Art. 11 AEUV gilt:

*„Die **Erfordernisse** des Umweltschutzes müssen bei der Festlegung und Durchführung der Unionspolitiken und **-maßnahmen** insbesondere zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung **einbezogen** werden.“* [Hervorhebung durch die Verfasserin]

Art. 11 AEUV ist eine der Querschnittsklauseln, die im Allgemeinen Teil des AEUV normiert ist. Sie führt zu einem querschnittsartigen Einwirken des Umweltschutzes in sämtliche Bereiche des Unionsrechts.⁵⁸

1. Bedeutung von Art. 11 AEUV

Im Vergleich zu den anderen Querschnittsklauseln nimmt Art. 11 AEUV eine Sonderstellung ein, da sie als einzige das *Einbeziehungspostulat* statuiert und damit eine *Integration* des Querschnittsziels Umweltschutz in die geöffneten Unionspolitiken und -maßnahmen verlangt.⁵⁹ Nach dem Wortsinne und Sprachgebrauch bedeuten *einbeziehen* und *integrieren*⁶⁰ „etwas in eine Beziehung bringen“ oder „als dazugehörend betrachten“, „eingliedern“, „zusammenschließen“, „aufnehmen“,⁶¹ sodass der Umweltschutz i. S. d. Art. 11 AEUV zum *Bestandteil* der Politiken und Maßnahmen in den anderen Bereichen zu erheben ist. Damit hat Art. 11 AEUV bereits vom Wortlaut her die stärkste und weitreichendste Bedeutung im Vergleich zu den anderen Querschnittsklauseln.⁶²

Für die Ausgestaltung dieses Einbeziehungspostulats und damit die Wirkung von Art. 11 AEUV lässt sich eine starke Interpretation vertreten, nach der sich die Erfordernisse des Umweltschutzes auch *inhaltlich* in den Entscheidungen niederschlagen müssen, indem sie das Ergebnis einer Entscheidungsfindung beeinflussen.⁶³

Durch die Normierung, dass die *Erfordernisse* des Umweltschutzes einbezogen werden müssen, wird eine gewisse Dringlichkeit, aber auch Flexibilität der Vorschrift deutlich. Zur Auslegung, was mit den Erfordernissen des Umweltschutzes gemeint ist, lässt sich zunächst auf Art. 191 AEUV abstellen.⁶⁴ Art. 11 AEUV erschöpft sich jedoch nicht in Art. 191 AEUV, son-

58 L. Breuer, Das EU-Kartellrecht im Kraftfeld der Unionsziele - Die finale Programmierung der Unionstätigkeit durch die Querschnittsklauseln am Beispiel des Art. 101 AEUV, München 2013, S. 42.

59 W. Kahl, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV-Kommentar, 3. Aufl., München 2018, Art. 11 AEUV, Rn. 1 ff.

60 so die englische Sprachfassung des Vertrages.

61 vgl. Duden, abrufbar unter: <https://www.duden.de/rechtschreibung/einbeziehen>, <https://www.duden.de/rechtschreibung/integrieren>, zuletzt abgerufen am 31.08.2023.

62 Kahl (Fn. 59), Art. 191 AEUV, Rn. 36 f.

63 Breuer, Kraftfeld (Fn. 58), S. 183 ff.

64 S. Breier, in: Lenz/Borchardt (Hrsg.), EU-Verträge, Art. 11 AEUV, Köln/Wien 2013, Rn. 7; ebenso: Breuer, Kraftfeld (Fn. 58), S. 104, S. 107; Kahl, (Fn. 59), Art. 11 AEUV, Rn. 16.

dern beinhaltet vielmehr durch das explizite Abstellen auf die Erfordernisse ein gewisses temporäres und dynamisches Element. Die konkrete Ausprägung der *Erfordernisse* des Umweltschutzes lässt sich durch die aktuellen Normierungen und Maßnahmen im Bereich des Umweltschutzes definieren.⁶⁵ Hierzu zählen unter anderem das Europäische Klimaschutzgesetz und der Green Deal ebenso wie das Pariser Klimaschutzübereinkommen und die Aktionsprogramme.⁶⁶ Die Summe all dieser Vorschriften und Regelungen bildet die (aktuellen) Erfordernisse des Umweltschutzes, die über Art. 11 AEUV einbezogen werden müssen und sich auch durch eine gewisse Dringlichkeit und die Berücksichtigung drohender irreparabler Schäden auszeichnen.

2. Ausprägung und Wirkung im EU-Beihilfenrecht

Mit diesem Verständnis kann Art. 11 AEUV in verschiedenen, von *Kahl* als *Regeln* bezeichneten, Ausprägungen relevant werden.⁶⁷ Im EU-Beihilfenrecht werden insbesondere die nachfolgenden Regeln relevant.

a) Die Handlungsregel

Nach der aus Art. 11 AEUV folgenden Handlungsregel unterliegen die Uni-
onsorgane zum einen einem Rechtssetzungsauftrag, Rechtsakte zu erlassen,
die Umweltschutzaspekte adressieren, und zum anderen einer permanenten
Revisions- und Aktualisierungspflicht in Bezug auf bestehende Regelungen.
In Bezug auf das EU-Beihilfenrecht spiegelt sich diese Ausprägung

65 ebenso *S. Lünenbürger/C. Holtmann*, A State Aid Framework for a Green Recovery - Mainstreaming climate protection in EU State aid law, S. 32, abrufbar unter <https://www.clientearth.org/latest/documents/a-state-aid-framework-for-a-green-recovery-mainstreaming-climate-protection-in-eu-state-aid-law/>, zuletzt abgerufen am 31.08.2023; *S. Lünenbürger/C. Holtmann/J. Delarue*, Implementation of the Green Deal: Integrating Environmental Protection Requirements into the Design and Assessment of State Aid, *EstAL* 4 (2020), 418 (423).

66 *Lünenbürger/Holtmann/Delarue*, *Green Deal* (Fn. 65), 423.

67 *W. Kahl*, *Umweltprinzip und Gemeinschaftsrecht - Eine Untersuchung zur Rechtsidee des „bestmöglichen Umweltschutzes“ im EWG-Vertrag*, Heidelberg 1992, S. 92 ff.; ob es dieser Rechtsfigur tatsächlich bedarf, oder eine Ableitung dieser Regeln nicht allein aus der hervorgehobenen Stellung des Art. 11 AEUV folgt, sei an dieser Stelle dahingestellt; vgl. hierzu auch *Breier* (Fn. 64), Art. 11 AEUV, Rn. 17.

68 *Kahl*, *Umweltprinzip* (Fn. 65), S. 92 ff.

insbesondere in dem Fitnesscheck-Paket „Fit for 55“ wider, welches sämtliche Verordnungen, Mitteilungen und Bekanntmachungen der Kommission einer Revision- und Aktualisierung in Bezug auf die Ziele des European Green Deals unterzieht. Die Handlungsregel kommt im EU-Beihilfenrecht ferner bei der Frage zum Tragen, ob die primärrechtlichen Regelungen des Art. 107 AEUV, insbesondere die Ausnahmetatbestände der Abs. 2 und 3, den Anforderungen des Art. 11 AEUV genügen oder dieser nicht vielmehr primärrechtliche Regelungen mit Umweltbezug auch für das EU-Beihilfenrecht fordert.⁶⁹

b) Die Kooperationsregel

Die Kooperationsregel beinhaltet das Gebot zur funktionell-arbeitsteiligen Verwirklichung des Umweltschutzes i. S. d. Art. 11 AEUV und erhebt die Union zu einer „kooperativen Umweltunion“.⁷⁰ Im EU-Beihilfenrecht wirkt sich die Kooperationsregel im Besonderen in einer intrainstitutionellen Kooperation innerhalb der Kommission und hierbei der Generaldirektionen Wettbewerb und Umwelt, aber auch in Bezug auf die einzelnen Agenturen und die Frage nach der Notwendigkeit eines „Chief Ecologist“ innerhalb der Generaldirektion Wettbewerb aus.

c) Die Präferenz- und Abwägungsregel

Nach der Präferenz- und Abwägungsregel ist Art. 11 AEUV stets in die Abwägung einzustellen. Im Konflikt mit anderen Zielen und Interessen kommt ihm in der Abwägung zwar kein absoluter,⁷¹ bei gleicher Eingriffs-

69 vgl. in diese Richtung T. Jaeger, Zukunft des EU-Wettbewerbsrechts: Signale der Konferenz, Reformbedarf und Optionen, EuZW, 2022, 642 (647).

70 Kahl, Umweltprinzip (Fn. 67) S. 120.

71 Da jedem Einbeziehen bzw. Integrieren i.S.v. Art. 11 AEUV auch ein gewisses Abwägungselement immanent ist, das es erfordert, verschiedene Ziele zu einer Einheit zu verbinden und damit in Ausgleich bzw. Balance zu bringen und gerade nicht als selbständige Systeme nebeneinander zu stellen, ist ein absoluter Vorrang von Umweltschutzaspekten bereits mit dem Wortlaut von Art. 11 AEUV abzulehnen. Dieser würde zudem dazu führen, dass es per se gar keiner Abwägung mehr bedürfe, was mit dem Prinzip des Vertrages und insbesondere auch mit dem EU-Beihilfenrecht nicht zu vereinbaren ist, vgl. Kahl, Umweltprinzip (Fn. 67), S. 161 f.

intensität wohl aber ein relativer Vorrang,⁷² bzw. entsprechend seines Wortlauts nach der hier vertretenen Ansicht ein *erfordernisbasierter, temporärer Vorrang* im Sinne eines *Wertungsvorsprungs* zu, der sich an den (aktuellen) Erfordernissen des Umweltschutzes orientiert, unter Berücksichtigung der hervorgehobenen Stellung des Art. 11 AEUV aber niemals hinter die Gewährleistung eines hohen Schutzniveaus entsprechend Art. 114 Abs. 3, 191 Abs. 3 AEUV zurücktreten darf.⁷³ Eine Grenze dieses Vorrangs bildet der *Wesensgehalt* des mit dem Umweltschutz kollidierenden Ziels.⁷⁴ Sofern eine Beeinträchtigung der Umwelt aufgrund des Wesensgehalts eines kollidierenden Ziels unvermeidbar ist, bedarf es nach Art. 11 AEUV eines Interessenausgleichs - beispielsweise der Normierung von Umweltauflagen oder Verpflichtungszusagen -, notfalls der Vornahme von Ersatzmaßnahmen ökologischer Natur.⁷⁵ Im Sinne der ökologischen Konfliktbewältigung fordert Art. 11 AEUV in diesem Fall gemessen an den Erfordernissen des Umweltschutzes einen *Mindestschutzstandard*.⁷⁶

d) Die Auslegungsregel

Die aus Art. 11 AEUV ebenfalls folgende und für das EU-Beihilfenrecht besonders bedeutsame Auslegungsregel macht den Grundsatz der *umwelt-*

72 Kahl, Umweltprinzip (Fn. 67), S. 166 f.; Breuer, Krafffeld (Fn. 58), S. 199 ff.; C. André, Zielverpflichtende Gemeinwohlklauseln im AEU-Vertrag - Merkmale, Rechtswirkungen und kompetenzielle Bedeutung der sogenannten „Querschnittsklauseln“ in einer Europäischen Wertegemeinschaft, Berlin 2014, S. 147 ff; D.H. Scheuing, Umweltschutz auf der Grundlage der Einheitlichen Europäischen Akte, EuR, 1989, 152, 176 f.

73 ähnlich Lünenbürger/Holtmann, Recovery (Fn. 65), S. 26; N. Dhondt, Integration of Environmental Protection into other EC Policies: Legal Theory and Practice, Zutphen 2003, S. 95.

74 Kahl, Umweltprinzip (Fn. 67), S. 211; W. Frenz, Beihilfenaufsicht und Wettbewerbsneutralität in Kohärenz mit dem Demokratieprinzip, WRP 2017, 1045 (1048).

75 Kahl, Umweltprinzip (Fn. 67) S. 216; ob sich dies auch auf das EU-Beihilfenrecht übertragen lässt und dieses Verständnis von Art. 11 AEUV der Kommission demnach die Kompetenz einräumt, den Mitgliedstaaten bei der Vergabe von Beihilfen bereits im Beihilfenverfahren Umweltauflagen oder - vergleichbar mit dem Kartellrecht - Verpflichtungszusagen vorzuschreiben, oder dies nicht etwa einen unzulässigen Eingriff in das Subsidiaritätsprinzip und das Autonomieprinzip darstellt bzw. gegen das Koppelungsverbot verstößt, ist einer Untersuchung im Rahmen meiner Dissertation vorbehalten; vgl. hierzu auch Frenz, Beihilfenaufsicht (Fn. 72), 1047; A. Bleckmann, Zur Auflage im europäischen Beihilferecht, NVwZ 2004, II (14).

76 Kahl, Umweltprinzip (Fn. 67), S. 216.

schutzfreundlichen Auslegung zu einer Ausprägung der teleologischen Auslegung.⁷⁷ Nach der hier vertretenen Auffassung kann die Auslegungsregel unter anderem dazu führen, dass Art. 11 AEUV auch bei der Auslegung der Binnenmarktdefinition des Art. 26 Abs. 2 AEUV zu berücksichtigen ist⁷⁸ und der Binnenmarkt damit im Lichte des Art. 11 AEUV als *ökologisch qualifizierter Binnenmarkt* verstanden werden kann.⁷⁹

II. Umweltschutz durch Kohärenz nach Art. 7 AEUV im EU-Beihilfenrecht

Ebenso wie Art. 11 AEUV, führt auch das Kohärenzprinzip nach Art. 7 AEUV dazu, dass sich das EU-Beihilfenrecht einer Einflussnahme von Umweltschutzaspekten und aktuellen Bemühungen um eine nachhaltige Transformation der EU-Wirtschaft nicht entziehen kann.

Art. 7 AEUV statuiert ein unmittelbares und verbindliches Rechtsgebot an die Unionsorgane.⁸⁰ Ziel der Vorschrift ist in erster Linie, mögliche Bedeutungsunterschiede zwischen den in den Verträgen an unterschiedlichen Stellen statuierten allgemeinen und besonderen Zielbestimmungen auszugleichen und die Verträge zu einer politischen Einheit zu verbinden und Entscheidungen inhaltlich aufeinander abzustimmen.⁸¹ Die Ziele der Union sollen konsistent verwirklicht, die Handlungen der Organe inhaltlich aufeinander abgestimmt (sog. *Maßnahmenkohärenz*)⁸² und Zielkonflikte übereinstimmend und harmonisch aufgelöst werden. Nicht erforderlich ist hierbei jedoch die absolute Übereinstimmung von Maßnahmen.⁸³ Zur Erreichung von Kohärenz sind die Unionsorgane dementsprechend auf

77 Kahl, Umweltprinzip (Fn. 67), S. 218 ff.

78 ebenso Nowag, Integration (Fn. 14), S. 267 f.

79 ebenso Kahl, Umweltprinzip (Fn. 67) S. 221; ähnlich J. Haucap/R. Podszun/R. Hahn/C. Kreuter-Kirchhof/T. Rohner/A. Rösner/ P. Offergeld/ A. May, Wettbewerb und Nachhaltigkeit in Deutschland und der EU - Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz, S. 42. f., abrufbar unter https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Studien/studie-wettbewerb-und-nachhaltigkeit.pdf?__blob=publicationFile&v=2, zuletzt abgerufen am 31.08.2023, die von Wettbewerb als „nachhaltiger Wettbewerb“ sprechen.

80 F. Schorkopf, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Tübingen/München 2023, Art. 7 AEUV, Rn. 13.

81 Schorkopf (Fn. 80), Art. 7 AEUV, Rn. 6; U. Schuster, Das Kohärenzprinzip in der Europäischen Union, Baden-Baden 2017, S. 54.

82 E. Schmidt-Aßmann, Der Kohärenzgedanke in den EU-Verträgen: Rechtssatz, Programmsatz oder Beschwörungsformel?, in: FS Wahl, S. 819.

83 Schuster, Kohärenzprinzip (Fn. 81), S. 55.

eine Abwägung konfligierender Ziele angewiesen.⁸⁴ Im Sinne der *Inter- und Intraorgankohärenz* fordert Art. 7 AEUV die Abstimmung zwischen den Unionsorganen und innerhalb dieser.⁸⁵

Dass das Kohärenzprinzip zu einer besseren Integration von Umweltschutzaspekten in das EU-Beihilfenrecht führt, verdeutlichen die IPCEI-Mitteilung und die KUEBLL 2022.⁸⁶ Beide Beihilfeleitlinien beziehen die für private Investitionen geltende Taxonomie-Verordnung⁸⁷ in die Ermessensprüfung der Kommission im Rahmen des Art. 107 Abs. 3 AEUV ein. Hiernach hat die Kommission in ihrer Abwägungsprüfung auch zu berücksichtigen, inwieweit der *Grundsatz der Vermeidung erheblicher Beeinträchtigungen von Umweltzielen* i.S.v. Art. 17 Taxonomie-Verordnung bei der Beihilfengewährung berücksichtigt worden ist.⁸⁸ In diesem Fall führt Art. 7 AEUV über die kohärente Inbezugnahme der für private Investitionen entwickelten Taxonomie-Verordnung zu einem verbesserten und leichter umsetzbaren Umweltschutz auch im EU-Beihilfenrecht.

E. Fazit: Antriebspotenzial des EU-Beihilfenrechts für eine nachhaltige Zukunft

Nach alledem sind Umweltschutzaspekte entsprechend ihrer aktuellen Erfordernisse i. S. d. Art. 11 AEUV und zur Herstellung von Kohärenz i. S. d. Art. 7 AEUV auch in das EU-Beihilfenrecht einzubeziehen. Aufgrund seiner Konzeption mit unbestimmten und auslegungsbedürftigen Rechtsbegriffen und einem weiten Ermessen der Kommission im Rahmen der Ausnahmetatbestände sowie seiner Wirkung und Funktion sowohl als Instrument der negativen als auch der positiven Integration mit einer starken Kompetenz der Kommission bietet das EU-Beihilfenrecht eine Vielzahl von Anknüpfungspunkten für die Einbeziehung von Umweltschutzaspekten. Damit genießt es bereits in seiner jetzigen primärrechtlichen Ausgestaltung und Anwendung ein nicht zu unterschätzendes Antriebspotenzial für eine nachhaltige Zukunft Europas.

84 So auch *Schmidt-Aßmann*, Kohärenzgedanke (Fn. 82), S. 835.

85 *Schuster*, Kohärenzprinzip (Fn. 81), S. 71; ebenso *R. Streinz*, in: ders. (Hrsg.), *EUV/AEUV-Kommentar*, 3. Aufl., München 2018, Art. 7 AEUV, Rn. 4.

86 Fn. 4.

87 Verordnung (EU) 2020/852 über die Errichtung eines Rahmens zur Erleichterung nachhaltiger Investitionen und zur Änderung der Verordnung (EU) 2019/2088.

88 IPCEI-Mitteilung (Fn. 4), Rn. 20; KUEBLL (Fn. 4), Rn. 134.

Daraus, dass das EU-Beihilfenrecht als Teil der EU-Wettbewerbspolitik hierbei als marktbasierendes Instrument auftritt und bei seiner Anwendung und Auslegung daher auch nicht in den Hintergrund treten darf, dass es sich immer noch um Wettbewerbsrecht handelt, welches vom Grundsatz eines Beihilfenverbots zum Schutz des Binnenmarktes ausgeht, folgt jedoch kein Hindernis, sondern vielmehr eine Chance für eine nachhaltige Zukunft Europas. Gleiches gilt auch für die Tatsache, dass die letztendliche Entscheidung über die Vergabe und die Art von Beihilfen im Hoheitsbereich der Mitgliedstaaten liegt, die Kommission mit ihrer Beihilfenpolitik jedoch einen wesentlichen Beitrag zu den mitgliedstaatlichen Entscheidungen leistet. Das EU-Beihilfenrecht lässt sich demnach als ein weiteres Instrument in der Nachhaltigkeitsdebatte verstehen, welches gerade aufgrund seiner Besonderheiten und seiner flexiblen Ausgestaltung eine nicht zu unterschätzende Ergänzung zu anderen Instrumenten darstellt.

In der beihilfenrechtlichen Praxis seitens Kommission und Unionsgerichte wurde dieses Antriebspotenzial des EU-Beihilfenrecht zwar bereits erkannt und auch sind steigende Tendenzen in dessen Nutzung erkennbar, das volle Potenzial wurde bisher jedoch noch nicht ausgeschöpft. In diesem Sinne stellt das EU-Beihilfenrecht auf sämtlichen Ebenen noch eine Vielzahl weiterer Anknüpfungspunkte inhaltlicher, administrativer und verfahrensrechtlicher Art für eine Einbeziehung von Umweltschutzaspekten zur Verfügung, die unter Berücksichtigung von Art. 11 und Art. 7 AEUV durchaus auch geboten erscheinen.⁸⁹ Die Entwicklungen in Kommissionspraxis und Unionsrechtsprechung dürften mit Spannung verfolgt werden.

⁸⁹ Einige dieser Anknüpfungspunkte wurde unter C. bereits angesprochen. Eine eingehende Darstellung und Untersuchung bleiben einer Untersuchung in meiner Dissertation vorbehalten.

