



Brüssel, den 27.5.2016
C(2016) 3124 final

ÖFFENTLICHE FASSUNG

Dies ist ein internes Kommissionsdokument,
das ausschließlich Informationszwecken
dient.

**Betrifft: Staatliche Beihilfe SA.42536 – Deutschland
Stilllegung deutscher Braunkohlekraftwerksblöcke**

Sehr geehrter Herr Bundesminister,

ich freue mich, Ihnen mitteilen zu können, dass die Europäische Kommission die von Deutschland angemeldete Maßnahme, in deren Rahmen bestimmte Braunkohlekraftwerksblöcke zunächst vorläufig und schließlich endgültig stillgelegt werden sollen, geprüft und beschlossen hat, die Beihilfe für mit dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (im Folgenden „AEUV“) vereinbar zu erklären.

1. VERFAHREN: ANMELDUNG, SCHRIFTVERKEHR, FRIST USW.

- (1) Mit elektronischer Anmeldung vom 12. November 2015 hat Deutschland die Kommission nach Artikel 108 Absatz 3 AEUV über seine Absicht informiert, acht Braunkohlekraftwerksblöcke (im Folgenden „Kraftwerksblöcke“) mit einer Nennleistung von insgesamt rund 2,7 Gigawatt zunächst vorläufig und schließlich endgültig stillzulegen (im Folgenden die „Maßnahme“).
- (2) Am 21. Dezember 2015 ersuchte die Kommission die deutschen Behörden um weitere Auskünfte, die letztere mit Schreiben vom 20. und vom 27. Januar 2016 übermittelten.

Herrn Frank-Walter STEINMEIER
Bundesminister des Auswärtigen
Werderscher Markt 1
10117 Berlin
DEUTSCHLAND

2. AUSFÜHRLICHE BESCHREIBUNG DER MAßNAHME

2.1. Die angemeldete Maßnahme

- (3) Gegenstand der Maßnahme ist die Stilllegung von acht Kraftwerksblöcken mit einer Nennleistung von insgesamt 2,7 Gigawatt (im Folgenden „GW“), die sich an fünf verschiedenen Standorten befinden. Deutschland führte aus, die Maßnahme ziele darauf ab, die CO₂-Emissionen zu verringern und einen Beitrag zur Verwirklichung von Deutschlands nationalem Ziel, die CO₂-Emissionen bis 2020 um 40 % zu senken, zu leisten. Braunkohlekraftwerke zählen zu den Kraftwerken mit dem höchsten CO₂-Ausstoß. In Anbetracht der derzeitigen Stromerzeugungskosten ist die Verstromung von Braunkohle auf dem deutschen Markt wettbewerbsfähig, so dass die Braunkohlekraftwerke häufig in Betrieb sind und Grundlaststrom bereitstellen. Dies dürfte sich in naher Zukunft nicht ändern, insbesondere angesichts des laufenden Ausstiegs Deutschlands aus der Kernenergie, mit dem eine erhebliche Kapazität für die Erzeugung von Grundlaststrom vom Markt genommen wird.
- (4) Mit der Maßnahme sollen ab dem Jahr 2020, wenn alle acht Kraftwerksblöcke vorläufig stillgelegt sind, Emissionseinsparungen von 12,5 Mio. Tonnen CO₂ pro Jahr erzielt werden. Dem Gesetzentwurf zufolge ist für Mitte 2018 eine Überprüfung der Auswirkungen der Maßnahme vorgesehen. Lässt die Überprüfung darauf schließen, dass das Ziel nicht erreicht werden wird, so müssen die Betreiber der betreffenden Anlagen zusätzliche Maßnahmen vorschlagen, um zu gewährleisten, dass die angestrebten Emissionsverringerungen bis 2019 erreicht werden.
- (5) Die Nennleistung von 2,7 GW macht 13 % der gesamten installierten Braunkohlekraftwerksleistung in Deutschland aus. Die acht stillzulegenden Kraftwerksblöcke werden von den folgenden drei Unternehmen betrieben: RWE, Vattenfall und Mibrag.
- (6) Angefangen mit dem ersten Block im Oktober 2016 werden die einzelnen Kraftwerksblöcke zunächst für vier Jahre vorläufig stillgelegt und nur in Extremsituationen eingesetzt, d. h. nachdem alle marktbasieren, Notfall- und Reservemaßnahmen ausgeschöpft wurden. Dieser Zeitraum wird als Sicherheitsbereitschaft bezeichnet. Da die Kraftwerksblöcke während der Sicherheitsbereitschaft vorläufig stillgelegt sind, wird ihre Inbetriebnahme zehn Tage in Anspruch nehmen. Nach den vier Jahren werden die Blöcke endgültig stillgelegt. Die letzten beiden Blöcke werden 2019 vorläufig und 2023 endgültig stillgelegt. Die folgende Tabelle gibt eine Übersicht über die betroffenen Kraftwerksblöcke.

Tabelle – Übersicht über die Kraftwerksblöcke und Datum ihrer vorläufigen und endgültigen Stilllegung

Betreiber	Name des Blocks	Nennleistung	Datum der vorläufigen Stilllegung	Datum der endgültigen Stilllegung
Mibrag	Buschhaus	352 MW	1.10.2016	30.9.2020

Betreiber	Name des Blocks	Nennleistung	Datum der vorläufigen Stilllegung	Datum der endgültigen Stilllegung
RWE	Frimmersdorf P	284 MW	1.10.2017	30.9.2021
	Frimmersdorf Q	278 MW	1.10.2017	30.9.2021
	Niederaußem E	295 MW	1.10.2018	30.9.2022
	Niederaußem F	299 MW	1.10.2018	30.9.2022
	Neurath C	292 MW	1.10.2019	30.9.2023
Vattenfall	Jänschwalde F	465 MW	1.10.2018	30.9.2022
	Jänschwalde E	465 MW	1.10.2019	30.9.2023
	GESAMT	2730 MW		

2.2. Die Beihilfeempfänger

- (7) Die drei Unternehmen, deren Kraftwerksblöcke von der Maßnahme betroffen sind – RWE, Vattenfall und Mibrag – sind zurzeit die einzigen Unternehmen, die in Deutschland Braunkohlekraftwerke betreiben.¹ Alle drei Unternehmen betreiben Braunkohleanlagen, bei denen Förderung und Stromerzeugung an ein und demselben Standort erfolgen. Die Anlagen verteilen sich auf drei Braunkohlereviere. RWE betreibt Kraftwerke im Rheinland im Westen Deutschlands, Mibrag im Raum Helmstedt in Niedersachsen und Vattenfall im Raum Lausitz im Osten Deutschlands.
- (8) Um einen möglichst hohen Beitrag zum nationalen Ziel im Bereich der Reduzierung der CO₂-Emissionen zu erzielen, wurden die Kraftwerke in erster Linie auf der Grundlage ihres Alters und der Intensität der Umweltverschmutzung ausgewählt. Deutschland erklärte, dass bei der Auswahl bestimmte weitere Kriterien berücksichtigt worden seien, und zwar die beschäftigungsspezifischen und strukturellen Auswirkungen der Stilllegung der Erzeugungsanlagen auf die betreffenden Regionen. Nach Angaben Deutschlands kann durch eine Streuung der Stilllegungen auf die drei Braunkohlereviere eine

¹ Vattenfall ist zum Zeitpunkt der Annahme dieses Beschlusses allerdings dabei, seine in Deutschland gelegenen Vermögenswerte im Bereich der Braunkohleverstromung zu veräußern.

Konzentration sozio-ökonomischer Probleme in den wirtschaftlich schwächeren Regionen vermieden werden.

- (9) Ein weiteres Kriterium waren die Auswirkungen der Stilllegungen auf das Stromnetz. Da die Kohlereviere in verschiedenen Ausgleichsgebieten liegen, die von drei verschiedenen Übertragungsnetzbetreibern (50Hertz, TenneT und Amprion) betrieben werden, wird durch die Verteilung der Stilllegungen auf die drei Regionen gewährleistet, dass die Auswirkungen der verringerten stabilen Einspeisung der Braunkohlekraftwerke auf das Stromnetz verteilt und somit insgesamt leichter aufgefangen werden können.
- (10) Insgesamt wird mit der Einbeziehung aller drei Betreiber in die Maßnahme das Ziel verfolgt, die Auswirkungen der Maßnahme auf die regionale Wirtschaft, Beschäftigung und Netzverwaltung zu begrenzen.

2.3. Finanzierungsmechanismus

- (11) Die Vergütung, die die Betreiber erhalten, basiert in erster Linie auf den entgangenen Gewinnen, d. h. auf den Gewinnen, die mit den Kraftwerksblöcken erzielt worden wären, wenn sie ihre Tätigkeit auf dem Großhandelsmarkt für Strom hätten fortsetzen können, und zwar sowohl auf den Gewinnen durch Verkauf von Strom als auch auf den Gewinnen durch die Erbringung von Dienstleistungen für den Übertragungsnetzbetreiber, wie Redispatching oder Ausgleichsenergie, und durch den Verkauf von Fernwärme. Die einschlägigen Erlöse werden auf der Grundlage der durchschnittlichen Terminpreise für jedes der vier Jahre berechnet, in denen eine Entschädigung für die vorläufig stillgelegten Kraftwerksblöcke gezahlt wird.² Von diesen Erlösen werden die Aufwendungen, die die Kraftwerke vermutlich auf dem Markt gehabt hätten, wie etwa die Brennstoffkosten oder die Kosten für den Erwerb von Emissionszertifikaten, abgezogen. Die genaue Formel mit den einschlägigen Kosten- und Erlöskategorien ist dem Gesetzentwurf zu entnehmen.
- (12) Zur Berechnung der jährlichen Vergütung werden diese Erlöse und Kosten pro generierter Megawattstunde Strom berechnet und anschließend mit der Anzahl der Stunden multipliziert, die die einzelnen Kraftwerksblöcke noch hätten laufen sollen; bei dieser Berechnung wird die durchschnittliche Anzahl der Betriebsstunden der Kraftwerksblöcke in den Jahren vor der Durchführung der Maßnahme (2012-2014) zugrundegelegt.
- (13) Schließlich beinhaltet die Vergütung eine Entschädigung der Kosten für die Vorbereitung der vorläufigen Stilllegung der Kraftwerksblöcke und für die Fixkosten, die anfallen, um die Kraftwerke vier Jahre lang im Zustand der vorläufigen Stilllegung zu halten. Die während der Dauer der vorläufigen Stilllegung vermiedenen Fixkosten werden jedoch von dieser Vergütung abgezogen. Wenn die letzteren (die vermiedenen Fixkosten) höher ausfallen als die ersteren (die Kosten der vorläufigen Stilllegung), so ist keine zusätzliche Vergütung zu entrichten.
- (14) Die genaue Höhe der Entschädigung wird von der Bundesnetzagentur festgesetzt; die Entschädigung wird von den jeweiligen Übertragungsnetzbetreibern an die Betreiber der Kraftwerksblöcke gezahlt; die Übertragungsnetz-

² Zugrundegelegt wurden die Terminpreise der Jahre 2012-2014. Dieser statistische Ansatz trägt einer möglichen Preisentwicklung zwar nicht Rechnung, bietet aber den Vorteil einer besseren Vorhersehbarkeit der Beträge, die die Betreiber erhalten werden.

betreiber sind wiederum gesetzlich befugt, ihre Kosten über die auf der Stromrechnung berechnete Übertragungsentgeltkomponente auf die Stromendverbraucher abzuwälzen. In Bezug auf die Anreizregulierung werden diese Kosten als diejenigen Kosten betrachtet, die der Übertragungsnetzbetreiber nicht beeinflussen kann und somit abwälzen darf.

2.4. Mittelausstattung

- (15) Die Gesamtkosten der Maßnahme werden von Deutschland für die sieben Jahre der Laufzeit der Maßnahme auf durchschnittlich 230 Mio. EUR pro Jahr, d. h. 1,6 Mrd. EUR insgesamt, geschätzt.
- (16) Einige wesentliche Komponenten der in Abschnitt 2.3 beschriebenen Vergütung werden jedoch auf den tatsächlichen Kosten und den tatsächlichen Erlösen basieren, die von der Bundesnetzagentur festzusetzen sind.

2.5. Laufzeit

- (17) Für jeden der Kraftwerksblöcke ist die Dauer des Ausgleichszeitraums auf vier Jahre festgelegt. Für jedes dieser vier Jahre erhalten die Begünstigten einen jährlichen Ausgleich, der auf der Grundlage der im Gesetzentwurf festgelegten Formel berechnet wird.
- (18) Deutschland hat erläutert, dass die erwartete verbleibende Laufzeit der Kraftwerksblöcke im Durchschnitt deutlich über vier Jahren liege und in einigen Fällen sogar über das Jahr 2025 hinausgehe. Deutschland gründet diese Annahme auf Szenarioberechnungen, in denen festgestellt wird, unter welchen wirtschaftlichen Umständen es wirtschaftlich sinnvoll ist, den Betrieb fortzusetzen. Bei diesen Szenarios, die bis zum Jahr 2030 reichen, wird für jedes der Kohlereviere – unter Berücksichtigung ihrer jeweiligen Effizienzen und Emissionseigenschaften – geprüft, ob die erwarteten Einnahmen aus der Erzeugung von Strom bei verschiedenen Großhandelspreisen die mit der Stromerzeugung verbundenen variablen Kosten einschließlich unterschiedlicher Preisniveaus für Emissionszertifikate abdecken. Die resultierenden Werte seien positiv und ließen darauf schließen, dass es aus der Sicht der Wirtschaftsteilnehmer keinen Grund gebe, den Markt zu verlassen.
- (19) Diese Schlussfolgerung wird dadurch gestützt, dass der Bundesnetzagentur zurzeit keine – im Rahmen der Netzreserve vorgeschriebenen – Mitteilungen seitens der Betreiber über geplante Stilllegungen vorliegen.
- (20) Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Vergütung in erster Linie auf die Gewährung eines Ausgleichs für entgangene Gewinne abzielt, wobei der Ausgleich jedoch für einen Zeitraum gewährt wird, der kürzer ist als die verbleibende Lebenszeit der Kraftwerksblöcke.

2.6. Rechtsgrundlage

- (21) Die Braunkohlemaßnahme ist Teil eines größeren Maßnahmenpakets, das auf die Reform der Regeln für das Funktionieren des deutschen Strommarktes abzielt.³ Deutschland plant, Paragraph 13 des Energiewirtschaftsgesetzes⁴ durch

³ [BMWi, Ergebnispapier des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie \(Weißbuch\) „Ein Strommarkt für die Energiewende“, Juli 2015, <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/Publikationen/weissbuch.property=pdf,bereich=bmwi2012.sprache=de.rwb=true.pdf>](http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/Publikationen/weissbuch.property=pdf,bereich=bmwi2012.sprache=de.rwb=true.pdf)

Hinzufügung eines einschlägigen Abschnitts 13g zu ändern. Die Formel für die Berechnung des Ausgleichs ist im Anhang des genannten Gesetzes aufgeführt. Mit der Maßnahme wird auch die Elektrizitätssicherungsverordnung geändert, um sicherzustellen, dass die Übertragungsnetzbetreiber die vorläufig stillgelegten Kraftwerksblöcke nur dann in Anspruch nehmen, wenn sie dadurch eine extreme Gefährdung der Sicherheit der Stromversorgung entschärfen können.

3. BEIHILFERECHTLICHE WÜRDIGUNG DER MASSNAHME

3.1. Einstufung der Maßnahme als staatliche Beihilfe

- (22) Artikel 107 Absatz 1 AEUV lautet: „Soweit in diesem Vertrag 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“.
- (23) Eine Maßnahme wird als staatliche Beihilfe eingestuft, wenn alle folgenden Voraussetzungen erfüllt sind: a) Die Maßnahme wird aus staatlichen Mitteln finanziert; b) sie verschafft einen selektiven Vorteil, der geeignet ist, bestimmte Unternehmen oder Produktionszweige zu begünstigen; c) die Maßnahme verfälscht den Wettbewerb oder droht ihn zu verfälschen und d) sie ist geeignet, den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen.
- (24) Deutschland hat anhand zweier Argumente dargelegt, dass die Maßnahme seiner Auffassung nach keine staatliche Beihilfe bildet. Erstens kämen keine staatlichen Mittel zum Einsatz. Zweitens werde den betreffenden Unternehmen kein Vorteil gewährt, da die Vergütung lediglich einen Ausgleich von Schäden darstelle.

3.1.1. Zurechenbarkeit und Einsatz staatlicher Mittel

- (25) Ein Vorteil wird dann als von einem Mitgliedstaat oder aus staatlichen Mitteln jedweder Form gewährt betrachtet, wenn er i) unmittelbar oder mittelbar aus staatlichen Mitteln gewährt wird und ii) dem Staat zuzurechnen ist.
- (26) Da die Maßnahme durch von den Stromverbrauchern zu entrichtende erhöhte Netzentgelte finanziert wird, kommen bei der Maßnahme nach Ansicht Deutschlands keine staatlichen Mittel zum Einsatz, so dass die Maßnahme keine staatliche Beihilfe darstellen könne. Das erhöhte Netzentgelt werde von den Übertragungsnetzbetreibern erhoben, die es anschließend ohne Zutun des Staates an die Begünstigten weiterleiteten.
- (27) Um eine Übertragung staatlicher Mittel festzustellen, muss jedoch der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs zufolge nicht in jedem Fall festgestellt werden, dass eine Übertragung von Mitteln aus dem Staatshaushalt oder seitens einer öffentlichen Stelle stattgefunden hat.⁵ Dies ist vom Gerichtshof in der

⁴ Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung (Energiewirtschaftsgesetz – EnWG). Derzeitige Fassung (ohne die vorgesehenen Änderungen): http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/enwg_2005/gesamt.pdf

⁵ Urteil *Doux Elevage*, C-677/11, EU:C:2013:348, Rn. 34, Urteil *Frankreich/Kommission*, T-139/09, EU:T:2012:496, Rn. 36; Urteil *Bouygues Telecom/Kommission*, C-399/10 P und C-401/10 P, EU:C:2013:175, Rn. 100; *Vent de Colère*, C-262/12, EU:C:2013:851, Rn. 19.

Rechtssache *Vent de Colère*⁶ bestätigt worden, in der der Gerichtshof urteilte, dass ein vom Staat entwickelter Mechanismus, mit dem die Mehrkosten, die Unternehmen durch eine Abnahmepflicht für Strom aus Windkraftanlagen zu einem Preis über dem Marktpreis entstehen, durch Abwälzung dieser Kosten auf alle Stromendverbraucher in dem jeweiligen Staatsgebiet vollständig ausgeglichen werden, als Maßnahme unter Inanspruchnahme staatlicher Mittel anzusehen ist. Mit anderen Worten, der Gerichtshof stellte den Einsatz staatlicher Mittel in einem Fall fest, in dem Mittel für eine Maßnahme durch Pflichtbeiträge finanziert wurden, die durch staatliche Gesetzgebung vorgeschrieben und gemäß dieser Gesetzgebung verwaltet/zugewiesen wurden.

- (28) Ähnlich argumentierte das Gericht in seinem Urteil vom 10. Mai 2016 in der Rechtssache T-47/15, Deutschland/Kommission, bei der es um die deutsche EEG-Umlage geht; das Gericht bestätigte in seinem Urteil, dass im Rahmen des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG) staatliche Mittel zum Einsatz kamen, obwohl die für erneuerbare Energien gewährte Förderung nicht aus dem Staatshaushalt stammte, sondern aus der EEG-Umlage, die letztlich von den Endverbrauchern entrichtet wurde, ohne über den Staatshaushalt zu laufen und den Staatshaushalt somit nicht belastete.⁷ Für die Feststellung des Einsatzes staatlicher Mittel reicht es nach Auffassung des Gerichts aus, dass die Übertragungsnetzbetreiber vom Staat mit der Verwaltung des Systems zur Förderung der Erzeugung von EEG-Strom beauftragt worden waren und dass die Verpflichtung der Übertragungsnetzbetreiber, an Erzeuger von EEG-Strom Zusatzzahlungen zu leisten, aus Mitteln der EEG-Umlage finanziert wurde, die von den Übertragungsnetzbetreibern verwaltet und ausschließlich der Finanzierung der durch das EEG 2012 eingeführten Förder- und Ausgleichssysteme zugewiesen wurde.
- (29) Im vorliegenden Fall ist es in der Tat der deutsche Staat, der durch Rechts- und Verwaltungsvorschriften die Vergütung für die Kraftwerksblöcke und die Pflicht der Übertragungsnetzbetreiber, die Vergütung zu zahlen, eingeführt hat. Auch der Mechanismus zur Finanzierung der Maßnahme durch eine Erhöhung des dem Stromendverbraucher auf der Stromrechnung berechneten Netzentgelts wurde vom Staat entwickelt. Der Staat hat gesetzlich vorgeschrieben, dass die Kosten der Maßnahme mittels erhöhter Entgelte, die von den Übertragungsnetzbetreibern erhoben und an die Begünstigten weitergeleitet werden, auf alle Verbraucher abgewälzt werden können. Mit anderen Worten, der Staat hat einen Mechanismus eingeführt, mit dem die Mehrkosten, die den Übertragungsnetzbetreibern durch die Pflicht entstehen, für die jeweiligen Kraftwerksblöcke eine bestimmte Vergütung zu zahlen, durch Abwälzung dieser Kosten auf alle Stromendverbraucher im Staatsgebiet vollständig ausgeglichen werden.
- (30) Der Begriff „Maßnahme unter Inanspruchnahme staatlicher Mittel“ soll ferner nicht nur Vorteile abdecken, die unmittelbar durch den Staat gewährt werden, sondern auch diejenigen, die „durch von ihm zur Durchführung der Beihilferegulung errichtete oder beauftragte öffentliche oder private Einrichtungen gewährt“ werden.⁸ In diesem Sinne erfasst Artikel 107 Absatz 1

⁶ *Vent de Colère*, C-262/12, EU:C:2013:851.

⁷ Urteil Deutschland/Kommission, Rechtssache T-47-15, ECLI:EU:T:2016:281, Rn. 81-128.

⁸ Urteil *Steinike & Weinlig/Deutschland*, 78/76, EU:C:1977:52, Rn. 21; Urteil *PreussenElektra*, C-379/98, EU:C:2001:160, Rn. 58; Urteil *Doux Elevation und Cooperative agricole UKL-ARREE*, C-677/11, EU:C:2013:348, Rn. 26; Urteil *Vent de Colère*, C-262/12, EU:C:2013:851, Rn. 20; Urteil *Sloman Neptune*, verbundene Rechtssachen C-72/91 und C-73/91, EU:C:1993:97, Rn. 19.

AEUV sämtliche Geldmittel, die die öffentlichen Stellen tatsächlich zur Unterstützung der Unternehmen verwenden können, ohne dass es darauf ankommt, dass diese Mittel dauerhaft zum Vermögen des Staates gehören.⁹

- (31) Diesbezüglich stellt die Kommission fest, dass die Finanzflüsse – wenngleich sie zwischen privaten Parteien erfolgen – ständig unter der Kontrolle des Staates stehen, da die Übertragungsnetzbetreiber gesetzlich angewiesen sind, die Mittel zu erheben und zuzuweisen. Da der Staat die Verwaltung der Mittel kontrollieren, lenken und beeinflussen kann, sind die Mittel als staatliche Mittel einzustufen.
- (32) Im Einklang mit ihrem Beschluss zu anderen Maßnahmen, die in ähnlicher Weise von den deutschen Übertragungsnetzbetreibern verwaltet werden, insbesondere zum genannten EEG-2012, stellt die Kommission daher fest, dass die Maßnahme aus staatlichen Mitteln finanziert wird.

3.1.2. Vorliegen eines selektiven Vorteils

- (33) Deutschland argumentiert ferner, dass die Maßnahme als Ausgleich für Schäden zu betrachten sei, die sich aus einem staatlichen Eingriff ergeben, so dass das Vorliegen eines selektiven Vorteils für die beteiligten Unternehmen grundsätzlich ausgeschlossen sei.
- (34) Die Auffassung, dass ein Ausgleich für Schäden, die infolge eines staatlichen Eingriffs eingetreten sind, den Empfängern des Ausgleichs keinen Vorteil verschafft, geht auf das Urteil des Gerichtshofs in den verbundenen Rechtssachen C-106 bis 120/87 (*Astéris*) zurück, in dem es heißt:

(23) „Staatliche Beihilfen als Maßnahmen der öffentlichen Hand zur Begünstigung bestimmter Unternehmen oder bestimmter Erzeugnisse unterscheiden sich somit in ihrem rechtlichen Charakter grundlegend von Zahlungen, zu denen nationale Behörden gegebenenfalls zum Ersatz eines Schadens verurteilt werden, den sie Privatpersonen verursacht haben.“¹⁰

- (35) Deutschland nimmt ferner Bezug auf den Beschluss der Kommission in der Beihilfesache SA.32225 vom 2. Oktober 2013:¹¹

„Dieselbe Argumentation ist möglicherweise auf Fälle anwendbar, in denen Behörden ohne Rückgriff auf das formale Enteignungsverfahren die Wiederansiedlung eines Unternehmens im öffentlichen Interesse erleichtern wollen und dem Unternehmen deshalb einen Ausgleich gewähren, der auf der Grundlage der Enteignungsgesetze oder anderer allgemein anwendbarer Regeln über den Ausgleich von Schäden, die infolge eines staatlichen Eingriffs entstehen, berechnet wird.“

- (36) Wenngleich sich die vom Gerichtshof in den verbundenen Rechtssachen C-106 bis 120/87 geprüften Fakten auf einen Ausgleich infolge einer rechtswidrigen staatlichen Maßnahme beziehen, kann die nationale Rechtsordnung denselben Grundsatz nach Auffassung der Kommission auch auf den Ausgleich von Schäden infolge rechtmäßiger staatlicher Maßnahmen anwenden. Der Umstand,

⁹ Urteil *Doux Elevation*, EU:C:2013:348, Rn. 34, Urteil *Frankreich/Kommission*, T-139/09, EU:T:2012:496, Rn. 36, Urteil *Vent de Colère*, C-262/12, EU:C:2013:851, Rn. 21.

¹⁰ Urteil des Gerichtshofs vom 27. September 1988 in den verbundenen Rechtssachen C-106 bis 120/87 *Asteris AE u. a./Griechenland und Europäische Wirtschaftsgemeinschaft*, Slg. 1988, 5515, Rn. 23 und 24.

¹¹ Beschluss der Kommission in der Beihilfesache SA.32225, *Nedalco*, Rn. 29.

dass einem Unternehmen kein selektiver Vorteil gewährt wurde, hängt nicht davon ab, ob die Maßnahme rechtmäßig ist oder nicht, sondern ist vielmehr dadurch begründet, dass ein nach allgemeinen Grundsätzen einzelstaatlichen Rechts gewährter Ausgleich einem Unternehmen keinen selektiven Vorteil gewährt.

- (37) Deshalb stellte die Kommission in ihrer Entscheidung in der Beihilfesache Akzo Nobel¹² fest, dass ein Ausgleich für Schäden, die sich aus einer rechtmäßigen staatlichen Maßnahme (im vorliegenden Fall eine rechtmäßige Aufhebung einer Genehmigung) ergeben, keinen selektiven Vorteil beinhaltet. In der Entscheidung heißt es:

„Ein vom Staat gewährter Ausgleich von Schäden wird in der Regel nicht als staatliche Beihilfe eingestuft, sofern er ausschließlich dazu dient, Schäden auszugleichen, die infolge des Eingriffs des Staates entstanden sind, und der Ausgleich die direkte Folge des Eingriffs ist und auf der Grundlage der geltenden Gesetzgebung hinsichtlich des Eigentums festgesetzt wird.“

- (38) Es hängt auch von der nationalen Rechtsordnung ab, ob die Anwendung dieses Grundsatzes auf Situationen beschränkt ist, in denen ein nationales Gericht bereits Schadenersatz zugesprochen hat. In Bezug auf den Begriff des selektiven Vorteils im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV wird in keiner Weise unterschieden, welcher Teil des Staates (Legislative oder Judikative) für eine Maßnahme verantwortlich ist. Daher ist lediglich relevant, ob ein Unternehmen einen selektiven Vorteil erhält, der anderen Unternehmen nicht zur Verfügung steht. Um festzustellen, dass die Maßnahme den drei Betreibern der Kraftwerksblöcke keinen Vorteil gewährt, müsste daher aufgezeigt werden, dass die Maßnahme selbst eine Verpflichtung seitens des deutschen Staates begründet, den Betreibern auf der Grundlage der deutschen Enteignungsregeln und des allgemeineren Rechtsrahmens für die Gewährung eines Ausgleichs von Schäden infolge eines staatlichen Eingriffs einen Ausgleich zu zahlen, und dass dessen Höhe dem Umfang der Enteignung (hier den entgangenen Erlösen) entspricht.
- (39) In diesem Zusammenhang führten die deutschen Behörden aus, dass natürlichen und juristischen Personen nach Artikel 14 des deutschen Grundgesetzes der Schutz ihres Eigentums einschließlich dessen Gebrauchs zugesichert wird. Inhalt und Grenzen dieses Schutzes sind in spezifischeren Rechtsvorschriften festgelegt. Das deutsche Recht sieht sowohl Vorschriften für einen Ausgleich für rechtswidrige als auch Vorschriften für einen Ausgleich für rechtmäßige staatliche Maßnahmen vor. Enteignungen begründen grundsätzlich eine Ausgleichspflicht. Maßnahmen, die keine Enteignung, sondern lediglich eine Einschränkung der Ausübung von Eigentumsrechten beinhalten, müssen grundsätzlich verhältnismäßig sein, auch ohne dass dem Eigentümer, dessen Eigentumsrechte durch die Maßnahme eingeschränkt werden, ein finanzieller Ausgleich gewährt wird.
- (40) Die deutschen Behörden legen jedoch ferner dar, dass nach deutschem Recht auch bei Handlungen, die die Ausübung von Eigentumsrechten einschränken,

¹² Entscheidung der Kommission vom 16. Juni 2004 über staatliche Beihilfe für Akzo Nobel, C(2004) 2026 endg.
http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/138128/138128_460621_53_2.pdf

Umstände vorliegen können, unter denen ein finanzieller Ausgleich gerechtfertigt ist. Dies ist zum Beispiel der Fall, wenn die Einschränkung der Ausübung von Eigentumsrechten besonders schwerwiegend ist und für den Eigentümer zu einer außergewöhnlichen Härte oder einer unangemessenen Belastung führt. Zwar werden die Maßnahmen im allgemeinen Interesse getroffen, aber die negativen Auswirkungen werden nur von bestimmten Einrichtungen getragen, was unverhältnismäßig sein kann. In diesen Fällen ist der Staat aufgrund allgemeiner Rechtsgrundsätze verpflichtet, in die Maßnahme von Anfang an einen Ausgleichsmechanismus aufzunehmen, um die Verhältnismäßigkeit der Maßnahme zu gewährleisten.¹³ Bei der Beurteilung der Frage, ob ein solcher ausgleichspflichtiger Härtefall in einem bestimmten Fall vorliegt, sind insbesondere die Schwere, Intensität und die Dauer des staatlichen Eigentumseingriffs zu betrachten. Ferner ist festzustellen, ob dem Eigentümer durch den Eingriff ein Sonderopfer auferlegt wird. Darüber hinaus ist zu prüfen, ob die Verhältnismäßigkeit der Maßnahme nicht auf andere Art und Weise hergestellt werden kann als durch Gewährung eines finanziellen Ausgleichs, zum Beispiel durch Übergangsregelungen.

- (41) Die deutschen Behörden legten dar, dass der Rechtsanspruch auf einen Ausgleich infolge einer Enteignung oder eines Sonderopfers nach deutschem Recht nur von einem deutschen Gericht zugesprochen werden könne, das auch die Grenzen des Ausgleichs festlegen müsse. Die Behörden machten jedoch geltend, dass die Kraftwerksbetreiber einen Ausgleichsanspruch – unter Umständen erfolgreich – gerichtlich geltend machen würden, wenn in der gesetzlichen Regelung kein Ausgleich vorgesehen wäre. Sie fügten hinzu, dass die Existenz des Ausgleichs unter anderem – im Hinblick auf die Erreichung der geplanten Umweltauswirkungen bereits vor dem Jahr 2020 – durch die Notwendigkeit begründet sei, zu verhindern, dass die betroffenen Unternehmen gerichtlich gegen die Maßnahme vorgehen und ihnen möglicherweise langfristige Übergangsmaßnahmen zugesprochen würden; dies hätte die Verwirklichung des nationalen Emissionsziels (eine Verringerung der CO₂-Emissionen um 40 % bis 2020) gefährdet.
- (42) Die Kommission stellt fest, dass das deutsche Recht den Grundsatz des Sonderopfers – auf dessen Grundlage der deutsche Staat zur Zahlung eines Ausgleichs verpflichtet ist, wenn einer begrenzten Anzahl von Betreibern infolge eines staatlichen Eingriffs, durch den ihre Eigentumsrechte im öffentlichen Interesse eingeschränkt werden, im Vergleich zu anderen Betreibern ein Sonderopfer abverlangt wird – zwar enthält, dass in Ermangelung eines einschlägigen Gerichtsurteils aber nicht mit Sicherheit festgestellt werden kann, dass die in Rede stehende Maßnahme eine derartige rechtliche Verpflichtung des deutschen Staates begründet, einen Ausgleich in Höhe des auf der Grundlage der Formel des Maßnahmenentwurfs berechneten Betrags zu zahlen.
- (43) Die Kommission stellt ferner fest, dass die in Rede stehende Maßnahme in der Tat auf eine begrenzte Zahl von Eigentümern und Betreibern einer bestimmten Zahl von Kraftwerksblöcken ausgerichtet ist. Die Maßnahme wirkt sich auf die Eigentumsrechte aus, da sie die vorzeitige vorläufige und schließlich endgültige Stilllegung bestimmter Kraftwerksblöcke vorschreibt, um die CO₂-Emissionen

¹³

Im deutschen Recht als ausgleichspflichtige Inhalts- und Schrankenbestimmungen bezeichnet.

in Deutschland im öffentlichen Interesse zu reduzieren, obwohl die betreffenden Blöcke den geltenden Umweltvorschriften, dem EU-Emissionshandelssystem ETS, entsprechen und die derzeit in Deutschland allgemein geltenden Emissionsgrenzen nicht überschreiten. Den in Abschnitt 2.5 beschriebenen Szenariobewertungen zum deutschen Strommarkt war zudem davon auszugehen, dass die Kraftwerke noch einige Jahre rentabel betrieben werden können und Gewinne erwirtschaften. Die Maßnahme erlegt den Eigentümern und Betreibern der für die Maßnahme ausgewählten Kraftwerksblöcke daher ein Sonderopfer auf.

- (44) Auf dieser Grundlage zieht die Kommission den Schluss, dass im vorliegenden Fall einer begrenzten Zahl von Betreibern durch einen im allgemeinen Interesse liegenden staatlichen Eingriff, der die Eigentumsrechte dieser Betreiber gegenüber anderen stark einschränkt, ein Sonderopfer auferlegt wird.
- (45) Nach den Ausführungen der deutschen Behörden lässt der Umstand, dass der Ausgleich selbst in erster Linie auf einer anhand einer Formel erfolgenden Berechnung der Gewinne beruht, die die ausgewählten Kraftwerksblöcke in einem Zeitraum von vier Jahren voraussichtlich erwirtschaftet hätten, darauf schließen, dass es nicht Absicht der deutschen Behörden ist, den Eigentümern/Betreibern der jeweiligen Blöcke einen Vorteil zu gewähren, sondern lediglich einen Ausgleich für die Auswirkungen der Maßnahme. Der Ausgleichszeitraum ist ferner auf einen Zeitraum von vier Jahren begrenzt, der, wie in Abschnitt 2.5 dieses Beschlusses aufgezeigt, kürzer ist als der durchschnittliche Zeitraum, in dem die betreffenden Blöcke auf dem Markt geblieben wären. Zum anderen spiegelt die Vergütung der Mehrkosten, die den Unternehmen während des Zeitraums der vorläufigen Stilllegung entstehen (d. h. die Kosten für die vorläufige Stilllegung und die Kosten für die Stromerzeugung, sollten die Übertragungsnetzbetreiber den Betreibern entsprechende Anweisungen erteilen (Kosten der „Sicherheitsbereitschaft“)), lediglich die tatsächlichen Kosten wider und scheint den Umfang des Ausgleichs von Schäden nicht zu berühren. Dieser Teil der Vergütung scheint den im deutschen Enteignungsrecht verankerten Grundsatz, dass die betroffenen Parteien nicht besser gestellt werden dürfen, als es ohne die Maßnahme der Fall gewesen wäre (d. h. wenn sie ihre Tätigkeit auf dem Markt fortgesetzt hätten), nicht zu berühren.
- (46) Ferner vertritt die Kommission die Auffassung, dass die Entscheidung des deutschen Staates, langwierige Gerichtsverfahren durch eine gütliche Einigung mit den Betroffenen direkt durch die Gesetzgebung zu vermeiden, sinnvoll ist.

3.1.3. Auswirkung auf den Wettbewerb und den Handel zwischen Mitgliedstaaten

- (47) Infolge der Stilllegung der acht Kraftwerksblöcke muss der von diesen Blöcken erzeugte Strom fortan von anderen Erzeugungsanlagen erzeugt werden; dies dürfte sich auf die Leistungskurve und damit auf den Großhandelspreis für Strom auswirken.
- (48) Angesichts des Umstands, dass der deutsche Markt gut angebunden und mit den Bietergebieten angrenzender Länder verbunden ist, ist nach Auffassung der Kommission davon auszugehen, dass die Maßnahme den Wettbewerb und den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigt.

3.1.4. Schlussfolgerung zum Vorliegen staatlicher Beihilfe

- (49) Auf der Grundlage des Vorstehenden verschafft ein dem betroffenen Unternehmen im Rahmen einer Maßnahme gewährter Ausgleich, der lediglich

die entstandenen Schäden kompensiert, dem jeweiligen Unternehmen nach Auffassung der Kommission keinen Vorteil und bildet damit keine staatliche Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV. Die Kommission vertritt ferner die Ansicht, dass der Rechtsrahmen in Deutschland für Betreiber, deren Rechte als Eigentümer eingeschränkt werden, unter Umständen einen Anspruch auf einen Ausgleich vorsieht, und nicht ausgeschlossen werden kann, dass ein derartiger Ausgleichsanspruch besteht.

- (50) In Bezug auf die in Rede stehende Maßnahme stellt die Kommission jedoch fest, dass auf der Grundlage der von Deutschland vorgelegten Informationen im vorliegenden Fall nicht mit ausreichender Gewissheit der Schluss gezogen werden kann, dass die Betreiber einen Anspruch auf einen Ausgleich in Höhe des Betrags, der sich aus der Formel im Anhang zu Artikel 13g EnWG ergibt, haben. Deshalb kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Maßnahme eine staatliche Beihilfe für die betreffenden Unternehmen beinhaltet.
- (51) Im vorliegenden Fall braucht jedoch nicht abschließend festgestellt zu werden, ob die Maßnahme den Betreibern einen Vorteil verschafft und damit eine staatliche Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV bildet, denn selbst wenn die Maßnahme eine staatliche Beihilfe beinhaltet, so wäre diese nach Auffassung der Kommission aus den im folgenden Abschnitt dargelegten Gründen mit dem Binnenmarkt vereinbar.

3.2. Würdigung der Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt

- (52) Auf der Grundlage des Artikels 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV kann die Kommission staatliche Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige in der Europäischen Union als mit dem Binnenmarkt vereinbar betrachten, soweit sie die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändert, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft.
- (53) Die Kommission hat die Vereinbarkeit der Maßnahme mit dem Binnenmarkt direkt auf der Grundlage des Artikels 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV geprüft, weil keine Leitlinien vorliegen, die einen Anhaltspunkt hinsichtlich der Bewertung vergleichbarer Maßnahmen durch die Kommission bieten würden. Insbesondere fällt die deutsche Braunkohlemaßnahme unter keine der in Abschnitt 1.2 der Leitlinien für staatliche Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2014-2020¹⁴ (im Folgenden „EEAG“) aufgeführten Kategorien, da es keine Vorschriften für Beihilfen gibt, die als Ausgleich für die Stilllegung von Stromerzeugungsanlagen gewährt werden.
- (54) Da in den EEAG keine spezifischen Vorschriften enthalten sind, muss die Maßnahme direkt auf der Grundlage des Artikels 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV geprüft werden.
- (55) Im Rahmen ihrer Prüfung, ob eine Beihilfemaßnahme als mit dem Binnenmarkt vereinbar betrachtet werden kann, untersucht die Kommission im Allgemeinen, ob die Ausgestaltung der Beihilfemaßnahme gewährleistet, dass die positiven Auswirkungen der Beihilfe auf ein Ziel von gemeinsamem Interesse schwerer wiegen als ihre etwaigen negativen Auswirkungen auf Handel und Wettbewerb. Dabei prüft sie die folgenden Kriterien:
- a) Beitrag zu einem Ziel von gemeinsamem Interesse (Abschnitt 3.2.1);

¹⁴ ABl. C 200 vom 28.6.2014, S. 1.

- b) Erforderlichkeit staatlicher Maßnahmen (Abschnitt 3.2.2);
- c) Geeignetheit der Beihilfe (Abschnitt 3.2.3);
- d) Anreizeffekt (Abschnitt 3.2.4);
- e) Angemessenheit der Beihilfe (Abschnitt 3.2.5);
- f) Vermeidung übermäßiger negativer Auswirkungen auf den Wettbewerb und den Handel zwischen Mitgliedstaaten (Abschnitt 3.2.6).

Wenn die Prüfung zeigt, dass die Maßnahme alle diese Kriterien erfüllt, kann sie als mit dem Binnenmarkt vereinbar betrachtet werden.

3.2.1. *Gemeinsames Ziel*

- (56) Eine der Voraussetzungen für die Vereinbarkeit einer Beihilfe mit Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV besteht darin, dass die Beihilfe zu einem genau festgelegten Ziel von gemeinsamem Interesse beitragen muss.
- (57) Das vorrangige Ziel der Maßnahme ist die Verringerung der CO₂-Emissionen in Deutschland um 12,5 Mio. Tonnen bis 2020. Im Zuge ihrer zunächst vorläufigen und schließlich endgültigen Stilllegung werden die ausgewählten Kraftwerksblöcke, die mit der am wenigsten umweltverträglichen Technologie zur Erzeugung von Grundlast-Strom betrieben werden, ihren Betrieb einstellen und damit kein CO₂ mehr erzeugen.¹⁵ Statt dessen wird Strom durch andere, umweltverträglichere Anlagen erzeugt. Die betroffenen Kraftwerksblöcke wurden in erster Linie aufgrund ihres Alters und der Intensität der Umweltverschmutzung ausgewählt. Ferner haben die deutschen Behörden aufgezeigt, dass die Anlagen im Durchschnitt über das Datum ihrer vorläufigen und sogar über das Datum ihrer endgültigen Stilllegung hinaus laufen und somit CO₂ ausstoßen würden.
- (58) Die deutschen Behörden haben auch dargelegt, dass die Stilllegung der acht Kraftwerksblöcke sich auf die Emission von SO_x, NO_x und Quecksilber auswirken werde, so dass die einschlägigen jährlichen Gesamtemissionen in Deutschland um 2,4 %, 0,5 % bzw. 2 % zurückgehen würden.
- (59) Die EU hat sich Ziele in Bezug auf die schrittweise Reduktion ihrer Treibhausgasemissionen in allen Wirtschaftszweigen gesetzt, um den Übergang zu einer Wirtschaft mit niedrigem CO₂-Ausstoß zu verwirklichen. In Ergänzung der EU-Ziele hat Deutschland sich ein nationales Ziel gesetzt, und zwar eine Verringerung der CO₂-Emissionen um 40 % bis 2020.
- (60) Die Kommission nimmt zur Kenntnis, dass Deutschland auch die Sicherheit der Stromversorgung als Ziel der Maßnahme betrachtet („Sicherheitsbereitschaft“). Die Kommission hat ernsthafte Zweifel, dass die Maßnahme mit der Versorgungssicherheit begründet werden kann, vertritt aber die Auffassung, dass dies im vorliegenden Fall nicht ausschlaggebend ist, da die Maßnahme, auch während der vorläufigen Stilllegung, durch das Ziel, die angestrebten CO₂-Emissionsreduktionen zu erreichen, voll gerechtfertigt ist.
- (61) Damit trägt die vorliegende Maßnahme nach Ansicht der Kommission zu einem Ziel von gemeinsamem Interesse bei, und zwar zur Verringerung der CO₂-

¹⁵ Es sei denn, es tritt der unwahrscheinliche Fall ein, dass die Übertragungsnetzbetreiber die vorläufig stillgelegten Kraftwerksblöcke in Anspruch nehmen.

Emissionen und der Luftverschmutzung in Deutschland. Der Umstand, dass die Umweltauswirkungen auf europäischer Ebene aufgrund des gemeinsamen Markts für Emissionszertifikate, an dem auch die deutschen Kraftwerke teilnehmen, möglicherweise geringer ausfallen als auf deutscher Ebene, steht dieser Schlussfolgerung nicht entgegen.

3.2.2. *Erforderlichkeit staatlicher Maßnahmen*

- (62) Um die Erforderlichkeit der Maßnahme aufzuzeigen, muss nachgewiesen werden, dass sie wesentliche Verbesserungen bewirken kann, die der Markt alleine nicht herbeiführen kann.
- (63) Ohne die staatliche Maßnahme würde der Strommarkt von sich aus keine vergleichbaren Einsparungen erzielen. Wie in Abschnitt 2.5 dargelegt, verzeichnen Braunkohlekraftwerke aufgrund ihrer geringen Produktionskosten derzeit viele Betriebsstunden auf dem Strommarkt und würden – selbst in Zeiten niedriger Strompreise – auch weiterhin häufig Strom produzieren. Da Deutschland aus der Atomenergie aussteigt, dürfte die Braunkohleverstromung in der Leistungskurve wettbewerbsfähig bleiben. Wie in Abschnitt 2.5 dargelegt, wären die Kraftwerke auch im Falle eines höheren Preises für EU-Emissionszertifikate und im Falle von aufgrund niedrigerer Strompreise geringeren Einnahmen aus Stromverkäufen in der Lage, zumindest ihre variablen Kosten und einen Teil ihrer Fixkosten zu decken. Angesichts dieser Situation und der Tatsache, dass die Kraftwerke die Umweltstandards erfüllen, besteht für die Betreiber der Kraftwerke kein Anreiz, sie vor 2020 stillzulegen.
- (64) Es ist zu betonen, dass auch die vorläufige Stilllegung einen Beitrag zu der angestrebten Verringerung der CO₂-Emissionen leistet, da die Kraftwerksblöcke kein CO₂ mehr ausstoßen, sobald sie in die Sicherheitsbereitschaft überführt werden. Ferner werden die sozialen Auswirkungen der Stilllegung (wie in Abschnitt 2.2 dargelegt, eine wichtige Nebenwirkung der Maßnahme) auch dadurch abgeschwächt, dass die Maßnahme schrittweise durchgeführt wird.

3.2.3. *Geeignetheit der Maßnahme*

- (65) Die Kommission stellt fest, dass Deutschland alternative Maßnahmen geprüft hat, die darauf abzielen, in demselben Zeitraum dieselbe Emissionsreduktion (d. h. 12,5 Mio. Tonnen CO₂ bis 2020) zu erzielen.
- (66) Am 3. Dezember 2014 legte die Bundesregierung fest, dass der Stromsektor bis zum Jahr 2020 zusätzliche Einsparungen in Höhe von 22 Mio. Tonnen CO₂-Emissionen erzielen sollte. Auf der Grundlage dieses allgemeinen Ziels prüfte das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (im Folgenden „BMWi“) den Stromsektor insgesamt und gelangte zu dem Ergebnis, dass – neben weiteren Maßnahmen¹⁶ – insbesondere die Braunkohleverstromung einen erheblichen Beitrag leisten sollte, da sie im Bereich der Stromerzeugung gemessen an der erzeugten Energie die am stärksten umweltbelastende Technologie sei. Im Braunkohlensektor könnten erhebliche Einsparungen erzielt werden, da die Braunkohlenkraftwerke ihre relativen Emissionen – im Gegensatz zu den Gas- und Steinkohlekraftwerken – in den vergangenen 15 Jahren nicht nennenswert gemindert hätten.

¹⁶

Zum Beispiel hinsichtlich einer verstärkten KWK-Förderung und Energieeffizienz.

- (67) Um den Anteil der Braunkohleverstromung an dem in Deutschland erzeugten Strom zu verringern, wurden verschiedene Maßnahmen in Betracht gezogen, etwa die Einführung eines allgemein anwendbaren Emissionsstandards für fossile Brennstoffe, die Einführung eines für einzelne Kraftwerke geltenden nationalen Emissionsbudgets, die Versteigerung des nationalen Emissionsbudgets und ein sogenannter Klimabeitrag, der Emissionen für Kraftwerke verteuern würde. Der Klimabeitrag war im März 2015 vorgeschlagen worden, aber nach Angaben der deutschen Behörden wurde dieses Vorhaben zugunsten der vorliegenden Maßnahme aufgegeben, da befürchtet wurde, dass eine unkoordinierte und plötzliche Stilllegung der acht Kraftwerksblöcke sich auf die lokale Beschäftigung und das Netzmanagement negativ auswirken könnte.
- (68) Die vorliegende Maßnahme hat ferner eine Auswirkung auf die CO₂-Emissionen in Deutschland, die sich anhand der prognostizierten Zahl der Betriebsstunden der Kraftwerksblöcke vergleichsweise genau veranschlagen lässt. Die Anzahl der ausgewählten Kraftwerksblöcke und ihr Gesamtvolumen wurden angesichts des Ziels berechnet, die CO₂-Emissionen bis 2020 um 12,5 Mio. Tonnen zu reduzieren. Da die Stilllegung der Kraftwerksblöcke die Nachfrage nach Strom nicht beeinflusst, wird der Strom, der von den Blöcken erzeugt worden wäre, statt dessen von anderen, weniger umweltschädlichen Kraftwerken erzeugt (sogenannter „Rebound-Effekt“). Diesem Effekt wurde bei der Berechnung der Gesamtreduktion der CO₂-Emissionen Rechnung getragen.
- (69) Die Maßnahme beinhaltet ferner eine Klausel, derzufolge die Betreiber der Anlagen für den Fall, dass die erwartete Emissionsreduktion nicht erzielt wird, zusätzliche Maßnahmen vorschlagen müssen, um die erforderlichen Einsparungen bis zum Jahr 2019 zu gewährleisten.
- (70) Die Kommission stellt fest, dass die Maßnahme Emissionsauswirkungen auf andere Sektoren als den deutschen Stromsektor nicht Rechnung trägt. Wenn die Kraftwerksblöcke weiterhin betrieben würden und CO₂ ausstießen, müssten im Rahmen des EU-Emissionshandelssystems Emissionszertifikate erworben werden. Da die Kraftwerke nun aber stillgelegt werden, werden die Zertifikate, die andernfalls hätten erworben werden müssen, im EHS-Zertifikatemarkt verbleiben. Durch die gesunkene Nachfrage könnte der Preis für Zertifikate sinken, so dass die Emission von CO₂ für andere Emittenten billiger würde.
- (71) Nach Angaben der deutschen Behörden ist zwar nicht auszuschließen, dass die Auswirkungen auf die Preise der EHS-Zertifikate anderswo zu erhöhten Emissionen führen werden, aber angesichts der derzeitigen Überversorgung auf dem Zertifikatemarkt und den bereits niedrigen Preisen sei lediglich mit minimalen Auswirkungen zu rechnen. Da sie dem genannten Rebound-Effekt Rechnung getragen hätten, schließen sie in jedem Falle aus, dass die durch die Stilllegung der Kraftwerksblöcke erzielten erheblichen Einsparungen durch zusätzliche Emissionen in Deutschland aufgewogen werden. Zusätzliche Emissionen müssten daher von anderen Sektoren kommen, wobei es unwahrscheinlich sei, dass sie die Emissionsreduktion teilweise oder vollständig aufwögen. Daher geht Deutschland davon aus, dass die Maßnahme einen Beitrag leistet zu seinem nationalen Ziel, die CO₂-Emissionen bis 2020 um 40 % zu reduzieren.
- (72) Deutschland stellt ferner fest, dass sein Gesamtkontingent an CO₂-Zertifikaten auch durch andere Maßnahmen zur Reduktion der CO₂-Emissionen – beispielsweise durch die Förderung der Entwicklung erneuerbarer Energiequellen durch eine Abgabe – nicht in gleicher Höhe verringert würde.

(73) Angesichts des Vorstehenden stellt die Kommission fest, dass Deutschland alternative Maßnahmen geprüft hat und dass die vorliegende Maßnahme auf das verfolgte Umweltziel ausgerichtet ist, wobei die Auswirkungen auf das Funktionieren des Strommarktes und die Beschäftigung abgeschwächt werden. Deshalb ist die Maßnahme nach Ansicht der Kommission ein geeignetes Instrument, um eine Reduktion der CO₂-Emissionen zu erzielen, die zu dem nationalen deutschen Ziel von 40 % beiträgt.

3.2.4. *Anreizeffekt*

(74) Um den Anreizeffekt der Maßnahme aufzuzeigen, muss festgestellt werden, dass sie das Verhalten des betroffenen Unternehmens in der Weise ändert, dass es Tätigkeiten durchführt, die sie ohne die Beihilfe nicht oder lediglich in eingeschränkter oder anderer Weise durchgeführt hätte.

(75) Die Kommission erinnert an die in den Abschnitten 2.5 und 3.2.2 dargelegten Argumente und vertritt auf dieser Grundlage die Ansicht, dass der Betrieb der betroffenen Kraftwerksblöcke angesichts der jetzigen und der erwarteten künftigen Marktbedingungen nicht eingestellt würde. Da die Stilllegung der Blöcke durch die Maßnahme im Gegenzug für einen Ausgleich erzwungen wird, besteht eindeutig ein Anreizeffekt für die betroffenen Betreiber.

3.2.5. *Angemessenheit der Beihilfe*

(76) Nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV muss der Beihilfebetrag auf das Minimum begrenzt werden, das erforderlich ist, um für die zusätzliche Investition oder Tätigkeit in dem betreffenden Gebiet einen Anreiz zu schaffen.

(77) Im vorliegenden Fall muss daher aufgezeigt werden, dass die Begünstigten keine Überkompensierung erhalten.

(78) Die Kommission stellt fest, dass Deutschland die Betreiber der Braunkohlekraftwerke, die zum nationalen Ziel einer Reduktion der CO₂-Emissionen um 12,5 Mio. Tonnen bis 2020 beitragen sollen, nicht im Wege eines wettbewerblichen Verfahrens, wie etwa einer Auktion oder einer Ausschreibung, ausgewählt hat.

(79) In Abschnitt 2.5 sind das Auswahlverfahren und die einschlägigen Erwägungen, die zu der Auswahl geführt haben, dargelegt. Die deutschen Behörden machen geltend, dass es in Deutschland lediglich drei Betreiber von Braunkohlekraftwerken gebe, so dass ein wettbewerbliches Verfahren wahrscheinlich nicht zu einem kosteneffizienten Ergebnis geführt hätte. Vielmehr scheine die im Gesetzentwurf enthaltene Formel, die auf entgangenen Gewinnen, tatsächlichen Erlösen und tatsächlichen Kosten in den Vorjahren basiere, eine objektive Methode zu sein, die eine Überkompensierung, unter anderem durch ihre zeitliche Begrenzung, ausschließe.

(80) In Bezug auf den vorliegenden Fall, in dem eine Auswahl aus von nur drei Betreibern betriebenen Kraftwerksblöcken getroffen werden musste, räumt die Kommission ein, dass ein Vergabeverfahren möglicherweise nicht das geeignete Verfahren ist, um eine kosteneffiziente Beschaffung der erforderlichen Kapazitäten zu gewährleisten und um insbesondere die Nebenwirkungen der Maßnahme abzuschwächen (siehe Abschnitt 2.2).

(81) Die Kommission gesteht ferner zu, dass ein Ausgleich, der, wie in den Abschnitten 2.3 und 3.1.2 festgestellt, auf tatsächlichen Kosten und tatsächlichen Ausgaben beruht, ein geeignetes Mittel ist, um eine angemessene Vergütung zu gewährleisten, da er sicherstellt, dass keine Überkompensierung

gewährt wird. Der Umstand, dass bestimmte Elemente der Vergütung wie die Strom- oder CO₂-Preise sich in Zukunft ändern können und die Gewinne der Kraftwerke im Falle einer Fortsetzung des Betriebs den Erwartungen möglicherweise nicht entsprochen hätten, steht dieser Schlussfolgerung nicht entgegen. Da die Betreiber im Allgemeinen einen erheblichen Anteil ihrer Produktion auf der Grundlage von Terminkontrakten verkaufen und die Kraftwerksbetreiber bereits im Voraus Gewissheit über den für die Stilllegung der Kraftwerke gewährten Ausgleich haben müssen, scheint das gewählte Konzept für die Berechnung eines angemessenen Ausgleichs geeignet zu sein.

3.2.6. *Vermeidung übermäßiger negativer Auswirkungen auf den Wettbewerb und den Handel zwischen Mitgliedstaaten*

- (82) Die negativen Auswirkungen der Maßnahme auf Wettbewerb und Handel müssen in der Weise begrenzt sein, dass die Gesamtbilanz der Maßnahme positiv ist.
- (83) Wie in Abschnitt 3.1.3 betont, wirkt sich die Maßnahme auf den Wettbewerb im Strom-Binnenmarkt aus. Aus der Prüfung der Auswirkungen der Maßnahme geht jedoch hervor, dass diese aufgrund der Ausgestaltung der Maßnahme und der derzeitigen Lage auf dem Strommarkt begrenzt sind.
- (84) Wenngleich die vorläufige und die endgültige Stilllegung der Kraftwerksblöcke einen erheblichen Beitrag zum Umweltschutz leisten, machen die Blöcke nicht mehr als 2,5 % der gesamten deutschen Erzeugungskapazität aus. Bei ihrem schrittweise erfolgenden Marktaustritt werden sie nach und nach von anderen Erzeugungsanlagen ersetzt, die aufgrund des Preises auf dem Großhandelsmarkt für Strom ausgewählt werden.
- (85) Der deutsche Strommarkt ist derzeit durch eine Überkapazität bei der Erzeugung gekennzeichnet. Insbesondere im nördlichen Teil Deutschlands, wo die meisten Braunkohlekraftwerke liegen, hat die rasche Zunahme der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien, vor allem Offshore-Windenergie, dazu geführt, dass die vorhandenen konventionellen Kraftwerke weniger Betriebsstunden verzeichnen. In Abhängigkeit von ihren Grenzkosten können diese Anlagen die stillgelegten Kraftwerksblöcke in der Leistungskurve ersetzen. Dies wird sich auf die Preise auf dem Großhandelsmarkt auswirken, aber die Auswirkungen dürften angesichts der derzeitigen Überkapazität, der historisch niedrigen Preise auf dem Großhandelsmarkt für Strom und der vergleichsweise geringen Größe der stillzulegenden Kraftwerksblöcke (rund 1,45 % der installierten Kapazität) begrenzt sein. Ferner haben Überkapazität und niedrige Preise dank der Steigerung der Effizienz der mit Gas und Steinkohle betriebenen Kraftwerke sowie dank niedriger Rohstoffpreise für beide Brennstoffe zu einer „flacheren“ Leistungskurve geführt. Das bedeutet, dass die Anlagen, die die Stromerzeugung übernehmen werden, keine wesentlich höheren Clearingpreisen bewirken werden. Deutschland zufolge lässt sich dies daran aufzeigen, dass die Terminpreise für die kommenden liquidesten Jahre bereits in der Braunkohlemaßnahme eingepreist seien und die genannten Preise ihren Abwärtstrend dennoch fortgesetzt hätten.
- (86) Angesichts der vorstehenden Ausführungen stellt die Kommission fest, dass die Beihilfe nicht zu übermäßigen negativen Auswirkungen auf den Wettbewerb und den Handel zwischen Mitgliedstaaten führt.

3.2.7. *Schlussfolgerung hinsichtlich der Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt*

(87) Da die in Rede stehende Maßnahme Wettbewerb und Handel nur in geringem Maße verfälscht, stellt die Kommission fest, dass die Gesamtbilanz hinsichtlich der durch Verringerungen der CO₂-Emissionen und der Luftverschmutzung aus Braunkohlekraftwerken erreichten Verbesserung des Umweltschutzniveaus positiv ist.

4. SCHLUSSFOLGERUNG

Die Kommission stellt fest, dass die von Deutschland geplante Maßnahme, die in der Gewährung einer Vergütung für die zunächst vorläufige und schließlich endgültige Stilllegung von Braunkohlekraftwerksblöcken besteht, auf der Grundlage des Artikels 107 Absatz 3 Buchstabe c des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union mit dem Binnenmarkt vereinbar ist.

Falls dieses Schreiben vertrauliche Angaben enthält, die nicht offengelegt werden sollen, werden Sie gebeten, bei der Kommission innerhalb von 15 Arbeitstagen nach Eingang des Schreibens einen mit Gründen versehenen Antrag auf vertrauliche Behandlung zu stellen. Andernfalls geht die Kommission davon aus, dass Sie mit der Offenlegung der Angaben und mit der Veröffentlichung des vollständigen Wortlauts dieses Schreibens in der verbindlichen Sprachfassung auf folgender Website einverstanden sind: <http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/index.cfm>.

Bitte richten Sie Ihren Antrag auf elektronischem Weg an:

Europäische Kommission
Generaldirektion Wettbewerb
Registratur Staatliche Beihilfen
1049 Bruxelles/Brussel
BELGIQUE/BELGIË
Fax: +32 229-61242
Stateaidgreffe@ec.europa.eu

Mit freundlichen Grüßen
Für die Kommission

Margrethe VESTAGER
Mitglied der Kommission

