

Info-Service 10/2016

EuG: EEG 2012 umfasst Beihilfen

Das Europäische Gericht (EuG) hat in einem Urteil vom 10. Mai 2016 anerkannt, dass auf der Grundlage des EEG 2012 zum einen die EEG-Umlage an sich und zum anderen die Begrenzung der EEG-Umlage für bestimmte stromintensive Unternehmen (Besondere Ausgleichsregelung) als staatliche Beihilfen einzustufen sind.

I. Hintergrund

Gegenstand des Rechtsstreits war der Beschluss der Europäischen Kommission vom 25. November 2014. Mit dieser Entscheidung schloss die Kommission das Beihilfeprüfverfahren ab, das sie am 18. Dezember 2013 gegen die Bundesrepublik Deutschland eingeleitet hatte.

In diesem Beschluss hat die Kommission zwei Maßnahmen des EEG 2012 als staatliche Beihilfen eingestuft:

- Die Förderung von Unternehmen, die Strom aus erneuerbaren Energiequellen erzeugen: Diese **EEG-Umlage** zwar eine staatliche Beihilfe dar, sei aber mit Europarecht vereinbar.
- Die Begrenzung der EEG-Umlage für bestimmte stromintensive Unternehmen: Auch diese **Besondere Ausgleichsregelung** nach §§ 40 ff EEG 2012 stelle eine staatliche Beihilfe dar, sei aber nur zum Teil mit Europarecht vereinbar.

Nur ein „kleiner Teil der Befreiungen“ der Besonderen Ausgleichsregelung sei höher gewesen als nach den EU-Beihilfavorschriften zulässig. Daher ordnete die Kommission gegenüber der Bundesrepublik Deutschland an, zur Beseitigung dieser Wettbewerbsverzerrung die europarechtswidrigen Beihilfen zurückzufordern.

Dies setzte die Bundesrepublik Deutschland durch „Teilrücknahmebescheide“ des zuständigen Bundesamts für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) um. Darin wurden zunächst die früheren Bescheide für die Begrenzung der EEG-Umlage in den Jahren 2013 und 2014 teilweise zurückgenommen. Sodann wurde ein Nachzahlungsbetrag gefordert, der von den betroffenen Unternehmen an den regelverantwortlichen Übertragungsnetzbetreiber (ÜNB) zu leisten war. Vom Umfang her betrug die Nachzahlung für alle betroffenen Unternehmen insgesamt rund 40 Mio. € (vgl. dazu unseren Info-Service

vom 25. November 2014).

Gegen diese BAFA-Bescheide legte eine Reihe der betroffenen Unternehmen Widerspruch ein. Im Kern gingen diese Rechtsbehelfsverfahren natürlich um die Frage, um die Kommissionsentscheidung und die darin vorgenommene Einordnung der Besonderen Ausgleichsregelung als Beihilfe rechtswidrig war. Diese Widerspruchsverfahren wurden daher bis zu einer letztlichen Klärung durch die Europäischen Gerichte ruhend gestellt.

II. Urteil des EuG

Die Bundesregierung verblieb stets bei ihrer von der Kommission abweichenden Rechtsauffassung. Zur Klärung der Frage der Beihilfeneigenschaft des EEG griff sie demzufolge den oben genannten Beschluss vom 25. November 2014 mit einer Nichtigkeitsklage vom 2. Februar 2015 an.

Prüfungsmaßstab ist Art. 107 Abs. 1 AEUV. Nach der Auslegung des EuG in ständiger Rechtsprechung liegt danach eine europarechtswidrige Beihilfe vor, wenn vier Voraussetzungen erfüllt sind: Zunächst muss sich um eine staatliche Maßnahme oder eine Maßnahme unter Inanspruchnahme staatlicher Mittel handeln. Sodann muss die Maßnahme geeignet sein, den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen. Drittens muss sie dem Begünstigten einen Vorteil gewähren. Schließlich muss die Maßnahme den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen.

Die Bundesrepublik Deutschland stützte ihre Klage auf drei Klagegründe. Diese hat das EuG alle zurück gewiesen. Jedoch vermögen die Gründe des EuG nicht stets zu überzeugen:

1. Bewertung der Rolle des Staates

Deutschland führte zunächst aus, dass der Staat und seine Behörden keine besondere Rolle in der Funktionsweise des EEG 2012 ausüben und darin gar nicht eingreifen. Denn es seien ausschließlich privatrechtliche Rechtssubjekte am Mechanismus des EEG 2012 beteiligt.

Das EuG stellt jedoch fest, dass das gesamte Finanzierungssystem des EEG 2012 von den Übertragungsnetzbetreibern (ÜNB) gemeinsam verwaltet werde. Deren Befugnisse und Aufgaben würden einer **staatlichen Konzession** entsprechen. Überdies stelle die EEG-Umlage beim Letztverbraucher eine Belastung dar, die einer staatlichen **Abgabe** gleich komme. Schließlich hebt das EuG ausdrücklich hervor, dass sich das EEG 2012

Öffentliches Energierecht

Vergabe- und sonstiges öffentliches Wirtschaftsrecht

wesentlich von dem vorangegangenen Gesetz unterscheide. Zu diesem früheren Gesetz habe der EuGH mit Urteil vom 13. März 2001 in der Rechtssache „**PreussenElektra**“ das Vorliegen einer staatlichen Beihilfe verneint. Da sich die Gesetze jedoch unterscheiden, könne dieses Urteil nicht als Argument herangezogen werden

Das EuG beruft sich dabei auf die bisherige europäische Rechtsprechung zu den Finanzierungs- und Fördersystemen für erneuerbare Energien in Frankreich, Niederlande: und Österreich. In diesen Urteilen wurde stets das Finanzierungs- und Fördersystem als Beihilfe eingeordnet, da es unter staatlichem Einfluss steht. Bei näherer Betrachtung ergibt sich jedoch, dass bei diesen Modellen die Verwaltung des gesamten Fördersystems durch eine Institution erfolgt, die zumindest auch von staatlichen Trägern getragen wird. Dies ist aber in Deutschland gerade nicht der Fall.

2. Vorteil

Deutschland hatte vorgetragen, dass die Begrenzung der EEG-Umlage im Rahmen der Besonderen Ausgleichsregelung keinen Vorteil für die betroffenen Unternehmen darstelle. Denn diese Regelung diene allein dazu, den Nachteil im Hinblick auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen auszugleichen, der durch die EEG-Umlage und den dadurch bedingten höheren Strompreis entsteht. Sinn und Zweck der Besonderen Ausgleichsregelung sei es, dass allein mit einer Begrenzung der EEG-Umlage die betroffenen Unternehmen daran gehindert werden, ihre Produktion ins Ausland zu verlagern („carbon leakage“). Schließlich gebe es in anderen Staaten überhaupt keine mit der EEG-Umlage vergleichbare Belastung. Die Ausnahme davon könne daher auch keinen Vorteil darstellen.

Das EuG hält dem entgegen, dass die Beweggründe einer Beihilfemaßnahme nicht ausreichen würden, um die Einstufung diese Maßnahme als Beihilfe auszuschließen. Zudem könne die Bundesrepublik Deutschland keinen Beweis für den „carbon-leakage“-Effekt erbringen. Dies erstaunt, zumal dieser immer wieder Gegenstand politischer Diskussionen ist und eine Vielzahl von Studien zu dieser Frage der Gefahr der Produktionsverlagerung existiert.

3. Staatliche Mittel

Schließlich führte Deutschland aus, dass es an einem aus staatlichen Mitteln finanzierten Vorteil fehle. Denn das System des EEG 2012 weise keine Verbindung zum Staatshaushalt auf.

Öffentliches Energierecht

Vergabe- und sonstiges öffentliches Wirtschaftsrecht

Das EuG stellt jedoch nicht darauf ab, sondern auf die „Zurechenbarkeit“ der Maßnahme zum Staat. Hier seien die Förder- und Ausgleichsmechanismen „per Gesetz“ eingeführt worden. Folglich sei der gesamte Mechanismus dem Staat zuzurechnen. Damit weitet das EuG den Beihilfe-Begriff quasi auf alle staatlichen Maßnahmen aus.

III. Ausblick

Gegen die Entscheidung des Gerichts kann innerhalb von zwei Monaten Rechtsmittel beim EuGH eingelegt werden. Da das gesamte Verfahren angestrengt wurde, um die Grundsatzfrage der Beihilfeneigenschaft des EEG 2012 zu klären, wäre es verwunderlich, wenn die Bundesregierung nunmehr auf „halbem Wege stehen“ bliebe und nicht von dem Rechtsmittel Gebrauch machen würde. Wird das Urteil des EuG hingegen rechtskräftig, so ist die Rückforderung von den betroffenen Unternehmen rechtmäßig. Es bietet sich daher an, bis zu einer endgültigen Entscheidung des EuGH die laufenden Widerspruchsverfahren gegen die „Teilrücknahmebescheide“ des BAFA weiter aufrecht zu halten und ruhend gestellt zu lassen.

Für die Praxis ist zu beachten, dass das Urteil allein das EEG 2012 zum Gegenstand hatte, welches bis zum 31. Juli 2014 galt. Auf die derzeit, ab dem 1. August 2014 geltenden Regelungen des EEG 2014 zur EEG-Umlage und Besonderen Ausgleichsregelung hat es keine unmittelbare Auswirkung.

Jedoch hat eine endgültige Entscheidung über die Beihilfeneigenschaft des EEG eine grundlegende Bedeutung. Würden diese keine Beihilfe darstellen, so wären die entsprechenden Regelungen nicht Gegenstand der europäischen Beihilfenaufsicht. Deutschland müsste also etwa zukünftige Novellen des EEG, wie etwa das derzeit diskutierte EEG 2016, nicht notifizieren. Nur über den „Hebel“ des Beihilfenrechts verschafft sich indes die Kommission einen „Zugriff“ auf diesen Bereich des Energierechts, für das ihr sonst keine Kompetenz zusteht. Verbleibt es also bei dem vorliegenden Urteil des EuG oder bestätigt der EuGH die Beihilfeneigenschaft des EEG, so kommt in den Gesetzgebungsverfahren der anstehenden Novellierungen des EEG neben den deutschen verfassungsmäßigen Organen stets der Kommission als weiterer „Spieler“ eine wichtige Rolle zu.

Dr. Markus Ehrmann
ehrmann@kk-rae.de