



2024/2418

17.9.2024

BESCHLUSS (EU) 2024/2418 DER KOMMISSION

vom 11. Dezember 2023

über die staatliche Beihilfe SA.53625 (2021/C) Deutschlands für den Ausstieg aus der Braunkohle

(Bekannt gegeben unter Aktenzeichen C(2023) 8551)

(Nur der englische Text ist verbindlich)

(Text von Bedeutung für den EWR)

DIE EUROPÄISCHE KOMMISSION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 108 Absatz 2 Unterabsatz 1,

gestützt auf das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum, insbesondere auf Artikel 62 Absatz 1 Buchstabe a,

nach Aufforderung der interessierten Parteien zur Stellungnahme gemäß den genannten Bestimmungen⁽¹⁾ und unter Berücksichtigung ihrer Stellungnahme,

in Erwägung nachstehender Gründe:

1. VERFAHREN

- (1) Nach Vorabkontakten meldete Deutschland am 2. Dezember 2020 im Zusammenhang mit dem Ausstieg aus der Braunkohleverstromung Unterstützungsleistungen für die Lausitz Energie Kraftwerke AG („LEAG“) (im Folgenden „LEAG-Maßnahme“) und für die RWE Power AG („RWE“) (im Folgenden „RWE-Maßnahme“) nach Artikel 108 Absatz 3 AEUV elektronisch bei der Kommission zur Genehmigung an. Deutschland übermittelte am 13. und 14. Januar 2021 zusätzliche Informationen.
- (2) Ferner gingen bei der Kommission nicht angeforderte Stellungnahmen Dritter ein. Die Stellungnahmen von Green Planet Energy (im Folgenden „GPE“) und einer anonymen Partei wurden am 7. Oktober 2020 zur Stellungnahme an Deutschland weitergeleitet, worauf Deutschland am 17. November 2020 antwortete. Darüber hinaus übermittelte LEAG am 10. Dezember 2020 eine Stellungnahme.
- (3) Am 2. März 2021 erließ die Kommission einen Beschluss zur Einleitung des förmlichen Prüfverfahrens (im Folgenden „Einleitungsbeschluss“) ⁽²⁾ in Bezug auf die Unterstützung für LEAG und RWE.
- (4) Deutschland übermittelte seine Stellungnahme zum Einleitungsbeschluss am 1. April 2021. Zusätzlich zu den Stellungnahmen Deutschlands gingen bei der Kommission Stellungnahmen von 27 Dritten ein. LEAG und RWE nahmen mit Schreiben vom 7. Juni 2021 zum Einleitungsbeschluss Stellung. Deutschland nahm am 6. September 2021 zu den Stellungnahmen der Dritten Stellung und antwortete am 3. September 2021 auf ein Auskunftersuchen der Kommission vom 11. August 2021.
- (5) Am 17. Mai 2022 wurde im *Amtsblatt der Europäischen Union* eine Bekanntmachung veröffentlicht, in der die Kommission Dritte aufforderte, nach Artikel 108 Absatz 2 AEUV zur Anwendbarkeit und Anwendung der Leitlinien der Kommission für staatliche Klima-, Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2022 (die Leitlinien von 2022, im Folgenden die „CEEAG“) ⁽³⁾ auf die LEAG- und die RWE-Maßnahme, bezüglich derer die Kommission das förmliche Prüfverfahren eingeleitet hat, sowie gegebenenfalls zu den in den genannten Leitlinien (unter anderem in deren Abschnitt 3 und Abschnitt 4.12) dargelegten Vereinbarkeitskriterien Stellung zu nehmen (die „öffentliche Anhörung“) ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ ABl. C 177 vom 7.5.2021, S. 50; ABl. C 199 vom 17.5.2022, S. 9; ABl. C 131 vom 14.4.2023, S. 45.

⁽²⁾ Beschluss der Kommission vom 2. März 2021 über die staatliche Beihilfe SA.53625 (2020/N) — Deutschland — Ausstieg aus der Braunkohleverstromung (AbI. C 177 vom 7.5.2021, S. 50).

⁽³⁾ ABl. C 80 vom 18.2.2022, S. 1.

⁽⁴⁾ ABl. C 199 vom 17.5.2022, S. 9.

- (6) Mit Schreiben vom 18. Mai 2022 unterrichtete die Kommission Deutschland und die Dritten, die nach der Veröffentlichung des Einleitungsbeschlusses Stellungnahmen übermittelt hatten, von der am 17. Mai 2022 veröffentlichten Aufforderung zur Stellungnahme und forderte sie auf, Stellung zu nehmen.
- (7) Deutschland übermittelte keine Stellungnahme. Die Kommission erhielt Stellungnahmen von 19 Dritten. LEAG und RWE übermittelten ihre Stellungnahmen am 17. Juni 2022. Mit Schreiben vom 7. September 2022 teilte Deutschland mit, dass es nicht beabsichtige, sich zu den neuen Stellungnahmen der Dritten zu äußern.
- (8) Angesichts der Verständigung mit RWE vom 4. Oktober 2022 über einen vorgezogenen Kohleausstieg bis 2030 im Rheinischen Revier legte Deutschland der Kommission am 23. Dezember 2022 Änderungen an der am 2. Dezember 2020 angemeldeten RWE-Maßnahme vor (im Folgenden „geänderte RWE-Maßnahme“ oder „angemeldete Maßnahme“).
- (9) Am 16. November 2022 gingen bei der Kommission unaufgefordert abgegebene Stellungnahmen von acht Dritten zu der geänderten RWE-Maßnahme ein, die am 2. Dezember 2022 an Deutschland weitergeleitet wurden. Am 11. Januar 2023 nahm Deutschland dazu Stellung.
- (10) Am 2. März 2023 erließ die Kommission einen Beschluss zur Ausweitung des förmlichen Prüfverfahrens in Bezug auf die RWE-Maßnahme (im Folgenden „Ausweitungsbeschluss“) ⁽⁵⁾.
- (11) Deutschland übermittelte seine Stellungnahme zum Ausweitungsbeschluss am 31. März 2023. Die Kommission erhielt Stellungnahmen von 12 Dritten. RWE und LEAG nahmen jeweils mit Schreiben vom 12. und 15. Mai 2023 zum Ausweitungsbeschluss Stellung. Deutschland legte seine Positionierungen zu den Stellungnahmen der Dritten am 6. Juli 2023 vor.
- (12) Dänemark erklärt sich ausnahmsweise mit dem Verzicht auf seine Rechte nach Artikel 342 AEUV in Verbindung mit Artikel 3 der Verordnung Nr. 1/1958 ⁽⁶⁾ sowie der Annahme und Mitteilung des vorliegenden Beschlusses in englischer Sprache einverstanden.

2. GELTUNGSBEREICH DES BESCHLUSSES

- (13) In Anbetracht der vorstehenden Ausführungen stellt die Kommission fest, dass sich einige der im Einleitungsbeschluss beschriebenen Fakten und Umstände, insbesondere die im Einleitungsbeschluss genannte angemeldete RWE-Maßnahme, seit Erlass des Beschlusses insbesondere in Bezug auf die Stilllegungszeitpunkte und die überarbeitete Berechnung der Gewinnverzichte von RWE geändert haben. Folglich weitete die Kommission den Umfang ihrer Untersuchung in dem Ausweitungsbeschluss aus.
- (14) Der Geltungsbereich dieses Beschlusses beschränkt sich auf die Bewertung der geänderten RWE-Maßnahme. Das förmliche Prüfverfahren der Kommission in Bezug auf die LEAG-Maßnahme ist noch nicht abgeschlossen, und die LEAG-Maßnahme fällt nicht in den Anwendungsbereich dieses Beschlusses, sondern wird gesondert geprüft.
- (15) Die Kommission stellt fest, dass die ursprüngliche und geänderte RWE-Maßnahme nicht auf der Grundlage einer Beihilferegelung gewährt wird und keine anmeldepflichtige Beihilfe auf der Grundlage einer Beihilferegelung darstellt. Die Kommission ist daher der Auffassung, dass es sich um eine Einzelbeihilfe im Sinne des Artikels 1 Buchstabe e der Verfahrensverordnung für staatliche Beihilfen handelt ⁽⁷⁾. Die Entschädigungszahlungen zugunsten von RWE und LEAG stellen zwei getrennte Einzelmaßnahmen dar und sind nicht Teil einer Beihilferegelung. Dies ergibt sich aus folgenden Gründen: i) in der Rechtsgrundlage (siehe nachstehenden Erwägungsgrund (30)) werden die Begünstigten der Maßnahme nicht allgemein und abstrakt definiert, sondern es wird klar und ausdrücklich erwähnt, dass es zwei Empfänger gibt (RWE und LEAG); ii) die Entschädigung ist an eine bestimmte Situation geknüpft (Ausstieg aus der Braunkohle); und iii) die Rechtsgrundlage legt die konkreten und unterschiedlichen Beträge fest, die an die beiden Empfänger zu zahlen sind, sowie den Zeitraum. Nach Paragraph 44 Absatz 1 der Rechtsgrundlage (Kohleausstiegsgesetz) haben RWE und LEAG Anspruch auf eine Entschädigung in Höhe von 2,6 Mrd. EUR bzw. 1,75 Mrd. EUR. Darüber hinaus unterzeichneten Deutschland und diese Betreiber den „Öffentlich-rechtlichen Vertrag zur Reduzierung und Beendigung der Braunkohleverstromung in Deutschland“ (im Folgenden „Vertrag von 2021“).

⁽⁵⁾ ABl. C 131 vom 14.4.2023, S. 45.

⁽⁶⁾ Verordnung Nr. 1 zur Regelung der Sprachenfrage für die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (ABl. 17 vom 6.10.1958, S. 385/58).

⁽⁷⁾ Verordnung (EU) 2015/1589 des Rates vom 13. Juli 2015 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (ABl. L 248, 24.9.2015, S. 9).

3. DETAILLIERTE BESCHREIBUNG DER ANGEMELDETEN MAßNAHME

3.1. Die Klimaziele Deutschlands und das Ziel der angemeldeten Maßnahme

- (16) Deutschland will bis 2045 Treibhausgasneutralität erreichen. In diesem Zusammenhang hat Deutschland als Zwischenziel für 2030 die Senkung der gesamtwirtschaftlichen THG-Emissionen auf nationaler Ebene um mindestens 65 % gegenüber dem Stand von 1990 festgelegt. Die nationalen Klimaziele Deutschlands sind im Bundes-Klimaschutzgesetz verankert, das 2019 beschlossen und 2021 geändert wurde. Für die Jahre 2020 bis 2030 legt das Bundes-Klimaschutzgesetz quantifizierte jährliche THG-Emissionsgrenzwerte für sechs einzelne Sektoren fest: Energie, Industrie, Gebäude, Verkehr, Landwirtschaft, Abfallwirtschaft und andere. Die Ziele werden im Einklang mit den europäischen THG-Reduktionsplänen nach einem linearen Zielpfad festgelegt⁽⁸⁾. Darüber hinaus sind die Emissionsgrenzwerte der EU-Lastenteilungsverordnung⁽⁹⁾ (für den nicht vom EU-Emissionshandelssystem (EHS) erfassten Sektor) rechtsverbindlich. Um diese Grenzen einzuhalten, muss das konkrete Ziel für den Energiesektor rechtzeitig erreicht werden. Die CO₂-Emissionen des Energiesektors müssen von rund 257 Mio. Tonnen CO₂-Äquivalenten im Jahr 2022⁽¹⁰⁾ auf 108 Mio. Tonnen CO₂-Äquivalente bis 2030 gesenkt werden.
- (17) Deutschland hält die Reduzierung der Kohleverstromung für entscheidend, um seine Klimaziele zu erreichen. Deutschland plant den Ausstieg aus der Kohleverstromung bis spätestens 2038. Dies gilt sowohl für Stein- als auch Braunkohle. Im Jahr 2022 machte die Kohleverstromung 31 % des deutschen Strommixes aus, wobei Braunkohle 20 Prozentpunkte beitrug⁽¹¹⁾. Nach vorläufigen Daten⁽¹²⁾ emittierten Braunkohlekraftwerke im Jahr 2021 110 Mio. Tonnen CO₂. Dies entspricht etwa 51 % der CO₂-Emissionen des Stromsektors in diesem Jahr⁽¹³⁾.
- (18) Deutschland schätzte, dass die vom Ausstieg betroffenen Braunkohleanlagen von RWE im Jahr 2018 für rund 67 Mio. Tonnen CO₂-Emissionen und 2019 für rund 52 Mio. Tonnen CO₂-Emissionen verantwortlich waren⁽¹⁴⁾. Deutschland brachte vor, dass die genaue Quantifizierung des Umweltnutzens der angemeldeten Maßnahme komplex sei und in hohem Maße von den zu treffenden Annahmen abhängt. Auf der Grundlage der in der überarbeiteten Berechnung zugrunde gelegten Annahmen (siehe Abschnitt 3.6) berechnete Deutschland, dass die angemeldete Maßnahme eine Bruttoeinsparung von 51 Mio. Tonnen CO₂-Emissionen bewirken würde. Da sich die überarbeitete Berechnung jedoch nur auf einen Teil und nicht auf alle Braunkohlekraftwerke von RWE beziehe, werde bei dieser Schätzung die Gesamtwirkung deutlich unterschätzt, und eine Angabe der Höhe der Beihilfe pro Tonne vermiedener CO₂-Äquivalente sei nicht möglich. Eine solche Zahl wäre auch sehr ungenau, da ein möglicher Jojo-Effekt⁽¹⁵⁾ nicht berücksichtigt würde.

⁽⁸⁾ Im Internet: <https://www.gesetze-im-internet.de/ksg/BjNR251310019.html>.

⁽⁹⁾ Verordnung (EU) 2018/842 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 zur Festlegung verbindlicher nationaler Jahresziele für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen im Zeitraum 2021 bis 2030 als Beitrag zu Klimaschutzmaßnahmen zwecks Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen von Paris sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 525/2013 (ABl. L 156 vom 19.6.2018, S. 26).

⁽¹⁰⁾ Im Internet: <https://www.umweltbundesamt.de/daten/umweltindikatoren/indikator-emission-von-treibhausgasen#:~:text=Die%20deutschen%20E2%81%A0Treibhausgas%20E2%81%A0, die%20vollst%C3%A4ndige%20Treibhausgasneutralit%C3%A4t%20erreicht%20werden.>

⁽¹¹⁾ Im Internet: <https://www.ag-energiebilanzen.de/>. Strommix 2022 zufolge betrug die Braunkohle-Stromerzeugung 116 TWh, was einem Anteil von 20 % entspricht.

⁽¹²⁾ Entwicklung der spezifischen Treibhausgas-Emissionen des deutschen Strommix in den Jahren 1990–2022, Umweltbundesamt, April 2023, S. 23, abrufbar unter https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2023_05_23_climate_change_20-2023_strommix_bf.pdf.

⁽¹³⁾ Laut Entwicklung der spezifischen Treibhausgas-Emissionen des deutschen Strommix in den Jahren 1990–2022, Umweltbundesamt, April 2023, S. 23, beliefen sich die CO₂-Emissionen des Stromsektors im Jahr 2021 auf 215 Mio. Tonnen.

⁽¹⁴⁾ Diese Berechnung basiert auf blockspezifischen Daten der ENTSO-E-Transparenzplattform zu den stündlichen Stromerzeugungsmengen, die mit dem Emissionsfaktor für Braunkohle im Rheinischen Braunkohlerevier und den kraftwerksspezifischen Wirkungsgraden bewertet wurden.

⁽¹⁵⁾ Wirkungsgradsteigerungen führen oft zu einer Senkung der Produkt- oder Dienstleistungskosten, was wiederum (aufgrund niedrigerer Preise) zu einem Anstieg des Verbrauchs führen kann, wodurch die ursprünglichen Einsparungen teilweise aufgehoben werden. Dies wird als Jojo-Effekt bezeichnet. Weitere Informationen im Internet: <https://www.umweltbundesamt.de/en/topics/waste-resources/economic-legal-dimensions-of-resource-conservation/rebound-effects>.

- (19) Darüber hinaus macht Deutschland geltend, dass die (in Erwägungsgrund (30) beschriebene) Rechtsgrundlage der angemeldeten Maßnahme die Löschung von CO₂-Emissionszertifikaten in Höhe der zusätzlichen Emissionsreduktionen infolge der Stilllegung von Braunkohlekraftwerken unter Berücksichtigung des Eingreifens der Marktstabilitätsreserve vorsehe.⁽¹⁶⁾ Bei der Festlegung der Zahl der zu löschenden CO₂-Zertifikate würde Deutschland Ersatztechniken berücksichtigen.
- (20) Deutschland macht geltend, dass die angemeldete Maßnahme darauf abziele, die Kraftwerke vor Ende ihrer technischen und wirtschaftlichen Lebensdauer auf der Grundlage eines vorhersehbaren und verbindlichen Stilllegungspfads stillzulegen. Dies führe zu einer Verringerung der Stromerzeugungskapazität auf dem Markt, obwohl die Stromnachfrage gleich bleibe oder in Zukunft steigen würde. Auch andere Marktteilnehmer profitierten von der Vorhersehbarkeit des obligatorischen Stilllegungspfads, da ihnen auch klar sei, wann die Erzeugungskapazitäten aus dem Markt ausscheiden werden. Die Verringerung der Erzeugungskapazität durch den schrittweisen Ausstieg aus Braunkohlekraftwerken schaffe somit Raum für den zusätzlichen Ausbau anderer Erzeugungskapazitäten, einschließlich erneuerbarer Energiequellen („EE“).
- (21) Deutschland macht ferner geltend, dass das Ziel der angemeldeten Maßnahme darin bestehe, Braunkohlekraftwerke schrittweise einzustellen, um die Treibhausgasemissionen im Stromsektor erheblich zu senken, was wiederum dazu führen werde, dass Deutschland sein Ziel der Klimaneutralität bis 2045 und das Zwischenziel für 2030 erfülle. Deutschland weist ferner darauf hin, dass der Anteil erneuerbarer Energiequellen im deutschen Strommix zwar bereits hoch sei (z. B. sei 2022 die Stromerzeugung aus erneuerbaren Energiequellen auf 47 %⁽¹⁷⁾ und im ersten Quartal 2023 auf 50,3 % des deutschen Stromverbrauchs gestiegen⁽¹⁸⁾), aber nicht ausreichend sei, um die von Deutschland festgelegten Klimaneutralitätsziele rechtzeitig zu erreichen.
- (22) Unabhängig von der zunehmenden EE-Durchdringung ist aus deutscher Sicht die mit dem Braunkohleausstieg verbundene Emissionsreduktion erforderlich, um die Klimaziele Deutschlands zu erreichen. Die zunehmende Durchdringung erneuerbarer Energieträger allein würde das Angebot an CO₂-freiem Strom auf dem Markt erhöhen, ohne neue Emissionen zu verursachen, aber nicht zu einer hinreichend raschen Verringerung der bereits vorhandenen Erzeugungskapazitäten mit Erzeugung von Emissionen führen. Dies gelte insbesondere für Braunkohlekraftwerke mit relativ niedrigen Betriebskosten, die mit geringerer Wahrscheinlichkeit vom Markt verdrängt würden als teurere und weniger emissionsintensive Alternativen für fossile Brennstoffe (z. B. Gas). Um die Ziele zu erreichen, sei es daher erforderlich, sowohl die Verbreitung erneuerbarer Energieträger zu steigern als auch die bestehenden Erzeugungskapazitäten auf der Grundlage fossiler Brennstoffe zu verringern. Daher sei ein staatliches Eingreifen erforderlich.

3.2. Ausarbeitung politischer Maßnahmen

- (23) Um einen sozialen Konsens über eine überarbeitete Energie- und Klimapolitik zu erreichen, ernannte die Bundesregierung am 6. Juni 2018 die Kommission für Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung (im Folgenden „Kohlenkommission“), deren Mitglieder einen breiten Querschnitt gesellschaftlicher, politischer und wirtschaftlicher Akteure vertraten.
- (24) Die Vorschläge der Kohlekommission wurden im Januar 2019 vorgelegt und zielten darauf ab, die nationalen Klimaziele zu erreichen und gleichzeitig die Ziele der Versorgungssicherheit, der erschwinglichen Stromversorgung und der Sicherung der Perspektiven für die Beschäftigten in Kohleregionen zu erreichen. In Bezug auf die Stromerzeugung aus Steinkohle und Braunkohle schlug sie einen schrittweisen Ausstieg bis 2038 vor. Um dieses Ziel zu erreichen, schlug sie eine Kombination aus einvernehmlich vereinbarten Stilllegungsvereinbarungen zwischen der Regierung und den Braunkohlebetreibern sowie Ausschreibungen zur Förderung der vorzeitigen Stilllegung von Steinkohle- und kleinen Braunkohlekraftwerken vor.
- (25) Zusätzlich zu den Vorschlägen der Kohlekommission bewertete Deutschland die folgenden alternativen politischen Optionen, um die angestrebten CO₂-Emissionsreduktionen zu erreichen: i) Rückgriff auf das bestehende EU-Emissionshandelssystem (im Folgenden „EHS“) und die Ziele für erneuerbare Energien; ii) einen nationalen Mindestpreis für CO₂ für Sektoren, die bereits unter das EU-EHS fallen; und iii) regulatorische Schließung ohne Entschädigung. Deutschland erklärte, dass diese Optionen aus folgenden Gründen nicht berücksichtigt wurden:

⁽¹⁶⁾ Die Marktstabilitätsreserve zielt darauf ab, den Überschuss an Emissionszertifikaten, der sich seit 2009 im EU-Emissionshandelssystem aufgebaut hat, zu beheben und die Widerstandsfähigkeit des Systems gegenüber größeren Schocks zu verbessern, indem das Angebot an zu versteigernden Zertifikaten angepasst wird.

⁽¹⁷⁾ Im Internet: <https://www.bdew.de/service/publikationen/jahresbericht-energieversorgung/>.

⁽¹⁸⁾ Im Internet: <https://www.bdew.de/presse/erneuerbare-energien-deckten-im-ersten-quartal-die-haelfte-des-stromverbrauchs/>.

- (26) Option i): Ein Rückgriff auf das EU-EHS hätte zu Emissionsreduktionen auf europäischer Ebene geführt, aber es wäre nicht möglich gewesen, die nationalen Emissionsreduktionsziele in ähnlich gezielter Weise zu erreichen. Es wäre nicht möglich gewesen, im Vorfeld einen schrittweisen Stilllegungspfad zu planen, was größere Auswirkungen auf die Versorgungssicherheit und die Beschäftigten des Sektors haben würde.
- (27) Option ii): Ein Mindestpreis für CO₂ hätte zu höheren Kosten sowohl für den Energiesektor als auch für die Industrie geführt. Dies hätte deutsche Unternehmen benachteiligt und den Binnenmarkt verfälscht. Wie bei Option i) wäre es schwierig gewesen, die Auswirkungen auf die Kohleverstromung vorherzusagen, und es wäre nicht möglich gewesen, im Voraus einen schrittweisen Abbau zu planen. Darüber hinaus stellt es eine Herausforderung dar, den Preis auf dem richtigen Niveau festzusetzen. Wenn der Preis zu niedrig angesetzt würde, dauerte es länger, bis die gewünschten Umweltergebnisse erzielt werden. Wenn der Preis zu hoch angesetzt würde, könnte dies zur plötzlichen Stilllegung einer erheblichen Menge an Kohlekraftwerken führen, was negative soziale Auswirkungen haben und die Versorgungssicherheit gefährden könnte. Die gleichen Argumente gelten für andere Politikbereiche mit vergleichbaren Auswirkungen wie höhere Verbrauchsteuern auf Steinkohle und Braunkohle, eine CO₂-Steuer oder strengere Umweltverträglichkeitsstandards.
- (28) Option iii): Eine regulatorische Schließung ab 2020 ohne jegliche Entschädigung wäre ein stärkerer Eingriff in die Eigentumsrechte der einzelnen Betreiber gewesen.
- (29) Darüber hinaus führte Deutschland zusätzliche Bewertungen durch, um die Ausgestaltung der Kohleausstiegsmaßnahmen mitzugestalten. Insbesondere untersuchte Deutschland die erwartete Rentabilität von Braunkohlekraftwerken und die zusätzlichen Kosten für die Sanierung von Tagebauen, die den Betreibern dadurch entstehen, dass ihre Braunkohleanlagen früher als geplant stillgelegt werden.

3.3. Rechtsgrundlage

3.3.1. Ursprüngliche Rechtsgrundlage

- (30) Die ursprüngliche Rechtsgrundlage der Maßnahme ist das „Gesetz zur Reduzierung und zur Beendigung der Kohleverstromung und zur Änderung weiterer Gesetze“ (im Folgenden „Kohleausstiegsgesetz“) vom 8. August 2020. Mit dem Kohleausstiegsgesetz werden folgende Ziele für die Reduzierung und Beendigung der Kohleverstromung in Deutschland festgelegt.

Tabelle 1

Ziele für die Kohleverstromung in Deutschland

Frist	Gesamtziel (GW)	Steinkohleziel (GW)	Braunkohleziel (GW)
31.12.2022	30	15	15
1.4.2030	17	8	9
31.12.2038	0 ⁽¹⁹⁾	0	0

Quelle: Kohleausstiegsgesetz, Artikel 1 Teil 2 Absatz 4.

- (31) Um diese Reduktionsziele zu erreichen, sieht das Kohleausstiegsgesetz ein schrittweises und stetiges Auslaufen der Kohleverstromung vor. Die Konzeption der Ausstiegsinstrumente orientiert sich weitgehend an den Vorschlägen der Kohlekommission. Für Braunkohle werden der Ausstieg und die Entschädigung im Rahmen eines Verhandlungsverfahrens zwischen der deutschen Regierung und den Betreibern ausgearbeitet. Für Steinkohle wird der Ausstieg durch jährliche Auktionen von 2020 bis 2026 gefördert, begleitet von einem regulatorischen Stilllegungspfad ohne Entschädigung für den Zeitraum 2027-2038⁽¹⁹⁾.

⁽¹⁹⁾ Beschluss der Kommission vom 25. November 2020 über die staatliche Beihilfe SA.58181 (2020/N) — Deutschland — Ausschreibungsverfahren für den Steinkohleausstieg in Deutschland (ABl. C 41 vom 5.2.2021, S. 1).

- (32) Deutschland erklärte, es habe sich nicht dafür entschieden, Braunkohlekraftwerke im Wege von Auktionen auslaufen zu lassen, da Braunkohleanlagen untrennbar mit den Tagebauanlagen verbunden seien, was einen systematischeren Ansatz erfordere. Aufgrund ihres relativ geringen Heizwerts, der den Transport über große Entfernungen unwirtschaftlich mache, werde Braunkohle traditionell an Standorten in unmittelbarer Nähe zu den Abbauorten verbraucht. So nutzten Kraftwerke in der Rheinregion Braunkohle, die in derselben Region aus Tagebauen gewonnen worden seien, die ausschließlich RWE gehörten. Dies bedeute, dass Entscheidungen, die die Lebensdauer und das Abbauvolumen von Tagebauen beeinflussten, unmittelbare Auswirkungen auf die benachbarten Kraftwerke hätten, da letztere ohne erstere nicht betrieben werden könnten. Deutschland zeigte ferner auf, dass der Braunkohletagebau aufgrund der Größe der betroffenen Gebiete lange Planungshorizonte und Vorlaufzeiten für Planungsänderungen erfordere. Daher stütze sich der Zeitplan für die Schließung der Anlagen auch auf technische und planungstechnische Erwägungen, welche die Durchführung einer Auktion wegen ungewisser Ergebnisse erschweren würden. Solche raumplanerischen Überlegungen würden für die deutschen Steinkohlekraftwerke, die ihren Brennstoff aus so weit entfernten Orten wie Australien einführen könnten, nicht gelten. Darüber hinaus gebe es nur zwei große Akteure mit beträchtlichen Erzeugungskapazitäten (RWE und LEAG, die zu Beginn des Kohleausstiegsprozesses zusammen 90 % der Braunkohlekapazitäten in Deutschland besessen hätten), was eine wirklich wettbewerbsfähige Auktion erschwere.
- (33) Das Kohleausstiegsgesetz ermächtigt die Bundesregierung, einen öffentlich-rechtlichen Vertrag mit den Betreibern von Braunkohleanlagen abzuschließen, um die Bedingungen für die Reduzierung und Beendigung der Braunkohle-erstromung zu regeln⁽²⁰⁾. Auf dieser Grundlage arbeiteten Deutschland und die Braunkohlebetreiber die im Vertrag von 2021 enthaltenen Bedingungen aus. Der Vertrag von 2021 wurde am 13. Januar 2021 vom Bundestag genehmigt.
- (34) Im Einklang mit dem Kohleausstiegsgesetz wird Deutschland regelmäßig die Auswirkungen dieser Ausstiegsinstrumente, insbesondere ihren Beitrag zur Verringerung der CO₂-Emissionen, sowie ihre Auswirkungen auf die Versorgungssicherheit und die Strompreise bewerten. Die Bewertungen sind für 2022⁽²¹⁾, 2026, 2029 und 2032⁽²²⁾ geplant.
- (35) Zusätzlich zur Entschädigung für die vorzeitige Stilllegung im Rahmen der Maßnahme beabsichtigt Deutschland, drei Kraftwerke zu entschädigen, wenn sie ein bis vier Jahre vor ihrer endgültigen Stilllegung in den Mechanismus der zeitlich gestreckten Stilllegung eintreten⁽²³⁾. Dies betrifft zwei LEAG- und ein RWE-Kraftwerk (Niederaußem G oder H). Die Entschädigung für die vorzeitige Stilllegung würde, wie im Kohleausstiegsgesetz und im Vertrag von 2021 beschrieben, keine Entschädigungszahlungen für den Mechanismus der gestreckten Stilllegung umfassen. Die letztgenannte Entschädigung ist getrennt und würde in erster Linie auf den entgangenen Gewinnen beruhen, die die Kraftwerke in den Jahren ihres Verbleibs im Mechanismus abgeworfen hätten, wenn sie in diesen Jahren stattdessen weiterhin auf dem Markt tätig geblieben wären. Eine solche Entschädigung würde auf einem festen, auf Formeln basierenden Ansatz beruhen, der der geltenden Rechtsgrundlage beigelegt ist⁽²⁴⁾. Deutschland hat den Mechanismus der zeitlich gestreckten Stilllegung nicht bei der Kommission zur Prüfung nach den EU-Beihilfevorschriften angemeldet.

3.3.2. Änderung der ursprünglichen Rechtsgrundlage

- (36) Am 19. Dezember 2022 verabschiedete Deutschland das Gesetz zur Beschleunigung des Braunkohleausstiegs im Rheinischen Revier⁽²⁵⁾ (im Folgenden „Änderungsgesetz“), mit dem das Kohleausstiegsgesetz abgeändert wurde. Darüber hinaus unterzeichneten Deutschland und RWE am 16. Dezember 2022 einen Zusatzvertrag (im Folgenden „Änderungsvertrag“), mit dem der Vertrag von 2021 abgeändert wurde. Deutschland legte diese Änderungen am 23. Dezember 2022 der Kommission vor.

⁽²⁰⁾ Artikel 1 Teil 5 Absatz 49 des Kohleausstiegsgesetzes.

⁽²¹⁾ Deutschland bestätigte, dass die Bewertung für 2022 aufgrund der Energiekrise verschoben wurde. Die Bewertung soll so bald wie möglich abgeschlossen werden.

⁽²²⁾ Artikel 1 Teil 7 Absatz 54 des Kohleausstiegsgesetzes.

⁽²³⁾ Siehe Abschnitt 2.2.4 des Einleitungsbeschlusses.

⁽²⁴⁾ Siehe Anhang 3 zu Artikel 50 des Kohleausstiegsgesetzes.

⁽²⁵⁾ Ursprüngliche Bezeichnung des Gesetzes: „Gesetz zur Beschleunigung des Braunkohleausstiegs im Rheinischen Revier“. Im Internet: http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&jumpTo=bgbl122s2479.pdf.

- (37) Das Kohleausstiegsgesetz (siehe Artikel 10 ⁽²⁶⁾), der Vertrag von 2021 (siehe Artikel 25 ⁽²⁷⁾) und das Änderungsgesetz (siehe Artikel 3 ⁽²⁸⁾) enthalten einen beihilferechtlichen Vorbehalt, dem zufolge RWE und LEAG erst nach der beihilferechtlichen Genehmigung durch die Kommission eine Entschädigung gewährt werden darf. Da es sich um einen Änderungsvertrag zur Änderung des Vertrags von 2021 handelt und nicht um eine Änderung des beihilferechtlichen Vorbehalts, bleibt der ursprüngliche beihilferechtliche Vorbehalt aus dem Vertrag von 2021 gültig. Die Beihilfe wurde noch nicht gewährt, und es wurden auch noch keine Zahlungen an RWE geleistet.
- (38) Der Vertrag von 2021 sah die Möglichkeit einer Vertragsänderung im gegenseitigen Einvernehmen vor (Paragrafen 20 bis 21). Die Bundesregierung und RWE machten von dieser Möglichkeit Gebrauch und legten im Änderungsvertrag die in Abschnitt 3.5 dieses Beschlusses beschriebenen Änderungen der Stilllegungszeitpunkte für bestimmte RWE-Kraftwerke fest.

3.4. Gründe für die Eröffnung des förmlichen Prüfverfahrens

- (39) Die Kommission hatte Zweifel an der Verhältnismäßigkeit der RWE-Maßnahme. Auf der Grundlage aller verfügbaren Informationen und der im Einleitungsbeschluss beschriebenen Elemente bat die Kommission um Klarstellung und forderte insbesondere zu folgenden Fragen Stellungnahmen an (siehe Abschnitt 3.3.1 des Eröffnungsbeschlusses): i) Die entgangenen Gewinne, die weit in die Zukunft reichen; ii) Mechanismus der zeitlich gestreckten Stilllegung; iii) von Deutschland vorgelegte alternative Szenarien; und iv) zusätzliche Kosten für die Sanierung von Tagebauen.

3.4.1. Die entgangenen Gewinne reichen weit in die Zukunft

- (40) Im Einleitungsbeschluss (Erwägungsgründe (123) bis (132)) äußerte die Kommission Zweifel an den Annahmen, die der Berechnung Deutschlands zur Ermittlung der entgangenen Gewinne der RWE- und LEAG-Kraftwerke sowohl für das faktische als auch das kontrafaktische Szenario zugrunde lagen. Dabei ging es insbesondere um Folgendes:
- a) Lebensdauer von Braunkohlekraftwerken ohne das Kohleausstiegsgesetz: Die Kommission äußerte Zweifel daran, dass die Braunkohlekraftwerke für weitere 48 bis 70 Jahre hätten betrieben werden können, wenn das Kohleausstiegsgesetz nicht beschlossen worden wäre, und warf die Frage auf, ob nicht erhebliche Investitionskosten anfallen würden, um sie so weit zu modernisieren, dass diese langen Nutzungszeiträume hätten erreicht werden können.
 - b) Unsicherheiten der zukunftsbezogenen Projektionen: Die Kommission stellte infrage, dass der Diskontierungsfaktor von 7,5 % den hohen Risiken und Unsicherheiten im Zusammenhang mit den Projektionen hinreichend Rechnung trage und dass zusätzliche Korrekturmechanismen vorzusehen seien.

⁽²⁶⁾ „Die Bestimmungen über die Vertragsvergabe und die Entstehung des Anspruchs auf den Steinkohlezuschlag in der Steinkohleauschreibung nach Artikel 1 Abschnitt 18 Absatz 8, Abschnitt 20 Absatz 1, Abschnitte 21 und 23, **die Bestimmungen über die Verringerung und Beendigung der Stromerzeugung aus Braunkohle gemäß Artikel 1 Teil 5, einschließlich des nach diesen Bestimmungen geschlossenen öffentlich-rechtlichen Vertrags**, sowie die Änderungen des Kraft-Wärme-Kopplungsgesetzes nach Artikel 7 **dürfen erst nach einer beihilferechtlichen Genehmigung durch die Europäische Kommission angewandt werden**. Im Fall der Genehmigung nach Satz 1 dürfen die Vorschriften aus Satz 1 nur nach Maßgabe und für die Dauer der jeweiligen Genehmigung angewandt werden. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie veröffentlicht den Zeitpunkt der Mitteilung der Genehmigung nach dem Gesetz über staatliche Beihilfen im Bundesanzeiger.“ (Maschinelle Übersetzung, Hervorhebung hinzugefügt.)

⁽²⁷⁾ „**Die Rechte und Pflichten** einer Vertragspartei nach den Teilen 1 und 2 dieses Vertrags **unterliegen der Genehmigung dieses Vertrags nach dem Beihilferecht und den einschlägigen Bestimmungen in [Artikel 9 des Kohleausstiegsgesetzes]** über die Reduzierung und Beendigung der Braunkohleverstromung durch die Europäische Kommission oder einer entsprechenden Mitteilung der Europäischen Kommission, dass die beihilferechtliche Prüfung auf anderen Wegen als der Genehmigung zu einem positiven Abschluss gebracht werden kann. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie hat die Anlagenbetreiber unverzüglich über das Vorliegen der Genehmigung oder der Mitteilung zu unterrichten.“ (Maschinelle Übersetzung, Hervorhebung hinzugefügt.)

⁽²⁸⁾ Die **Bestimmungen über Entschädigungszahlungen für die Stilllegung von Braunkohleanlagen** nach §§ 44 und 45 des Kohleausstiegsgesetzes vom 8. August 2020 (BGBl. I S. 1818), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes zur Beschleunigung des Braunkohleausstiegs im Rheinischen Revier vom 19. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2479) geändert worden ist, sowie die Regelungen über Entschädigungsleistungen für die erweiterte Stilllegung nach § 50 Absatz 1 Satz 2 Kohleausstiegsgesetz **können nur dann angewandt werden, wenn und soweit eine beihilferechtliche Genehmigung durch die Europäische Kommission erfolgt ist** oder wenn und soweit die Europäische Kommission mitgeteilt hat, dass die beihilferechtliche Untersuchung auf anderen Wegen abgeschlossen werden kann. (Maschinelle Übersetzung, Hervorhebung hinzugefügt.)

- c) Brennstoff- und CO₂-Preise: Die Kommission äußerte Zweifel an der Berechnung der entgangenen Gewinne der Kraftwerke, da das Modell Deutschlands auf Projektionen der Internationalen Energie-Agentur aus dem Jahr 2018 beruhte und neuere Marktentwicklungen, insbesondere den Anstieg der CO₂-Preise seit 2019 (d. h. bis zur Unterzeichnung des Vertrags zwischen der deutschen Regierung und den beiden Beihilfeempfängern) und die ehrgeizigeren, auf EU-Ebene vereinbarten Klimaziele, nicht zu berücksichtigen schien.
- d) Kraftwerksspezifische Daten wurden nur für zwei Kraftwerke vorgelegt, was es der Kommission erschwerte, die Berechnung Deutschlands für alle stillzulegenden Anlagen zu überprüfen.
- e) Deutschland legte der Kommission keine Sensitivitätsanalyse vor, die es der Kommission ermöglichen würde, die Auswirkungen der Inputparameter auf die Modellergebnisse zu bewerten.

3.4.2. Mechanismus der zeitlich gestreckten Stilllegung

- (41) Im Einleitungsbeschluss (Erwägungsgrund (133)) stellte die Kommission fest, dass RWE und LEAG auch eine Vergütung für drei Kraftwerke erhalten werden, wenn diese in die zeitlich gestreckte Stilllegung überführt werden, und äußerte Zweifel daran, dass diese zusätzliche Entschädigung für die Stilllegung der Anlagen erforderlich sei.

3.4.3. Von Deutschland vorgelegte Alternativszenarien

- (42) Im Einleitungsbeschluss (Erwägungsgrund (134)) äußerte die Kommission Zweifel daran, dass die Szenarien der vorzeitigen Stilllegung, die Deutschland als Alternativszenarien zur Rechtfertigung der Entschädigungsbeträge vorgelegt hatte, für die Prüfung der Angemessenheit relevant seien. Die Kommission stellte fest, dass ungewiss ist, ob es tatsächlich zu vorzeitigen Stilllegungen kommen wird, und falls ja, ob die Stilllegungen, wie von Deutschland angenommen, drei Jahre früher erfolgen und für alle Kraftwerke gelten würden, die erst nach 2030 stillgelegt werden sollen.
- (43) Ferner stellte die Kommission im Einleitungsbeschluss (Erwägungsgrund 135) ausschließlich in Bezug auf die LEAG-Maßnahme fest, dass in einem Szenario, in dem LEAG den Tagebau nicht auf Mühlrose und Welzow-Süd TA II ausweitet, der Nettowert der erwarteten Gewinne, die LEAG entgehen, nach den Berechnungen Deutschlands den Barwert des Entschädigungsbetrages nicht übersteigen würde. Die Kommission äußerte daher Zweifel an der Angemessenheit der Entschädigung für LEAG.

3.4.4. Zusätzliche Tagebausanierungskosten

- (44) Im Einleitungsbeschluss (Erwägungsgründe 137 bis 139) äußerte die Kommission Zweifel an der Höhe der Zusatzkosten, da sich die von Deutschland vorgelegte Studie von EY und BET auf andere Stilllegungszeitpunkte stützt als die im Kohleausstiegsgesetz festgelegten Zeitpunkte und die Studie auf öffentlich verfügbaren Informationen beruht und einräumt, dass die Kosten abweichen können.
- (45) In Bezug auf die LEAG-Maßnahme hatte die Kommission darüber hinaus Zweifel, ob das kontrafaktische Szenario für die Ermittlung der zusätzlichen Kosten auch die Ausweitung des Tagebaus auf Mühlrose und Welzow-Süd TA II umfassen sollte, da eine solche Ausweitung der Studie zufolge in einem Szenario ohne Kohleausstiegsgesetz für LEAG nicht erforderlich wäre, um den Kohlebedarf zu decken.

3.5. Geänderte RWE-Maßnahme/Entwicklungen nach dem Einleitungsbeschluss

- (46) Am 4. Oktober 2022 verständigten sich die Bundesregierung und RWE darauf, den Kohleausstieg im Rheinischen Revier von 2038 auf 2030 vorzuziehen⁽²⁹⁾. Die Bundesregierung erklärte, dieser Vertrag werde zur Einhaltung der Klimaschutzziele beitragen und gleichzeitig die Versorgungssicherheit in der aktuellen Energiekrise stärken⁽³⁰⁾. Deutschland änderte daher das Kohleausstiegsgesetz, indem es das Änderungsgesetz erließ und den Änderungsvertrag mit RWE unterzeichnete.

⁽²⁹⁾ Siehe das Eckpunktepapier des Bundesministeriums vom 4. Oktober 2022, abrufbar auf Deutsch unter: <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/Energie/221004-Eckpunktepapier-RWE-Kohleausstieg.html>.

⁽³⁰⁾ Siehe die Pressemitteilung des Bundesministeriums vom 4. Oktober 2022, abrufbar auf Deutsch unter: <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2022/10/20221004-bundeswirtschaftsminister-habeck-landesministerin-neubaur-und-rwe-verstaeligen-sich-auf-beschleunigten-kohleausstieg-2030.html>.

- (47) Die Kommission stellt ferner fest, dass sich neben dem Änderungsgesetz und dem Änderungsvertrag einige der im Einleitungsbeschluss beschriebenen Fakten und Umstände im Zusammenhang mit dem Strommarkt nach Erlass dieses Beschlusses geändert haben. Insbesondere änderten sich die Strompreise in jüngerer Vergangenheit erheblich. Der durchschnittliche Day-Ahead-Preis auf dem deutschen Strommarkt stieg von 30,5 EUR/MWh (2020) auf 96,8 EUR/MWh (2021). Dieser Trend setzte sich im Jahr 2022 mit einem Anstieg auf 235,4 EUR/MWh fort, wobei das Marktumfeld sehr volatil wurde: Die monatlichen Durchschnittspreise reichten von 129 EUR/MWh bis 465 EUR/MWh ⁽³¹⁾. Dieser extreme Anstieg und die hohe Volatilität der Strompreise wurden unter anderem durch den grundlosen und ungerechtfertigten Angriff Russlands auf die Ukraine am 24. Februar 2022 und den vorsätzlichen Einsatz seiner Gaslieferungen als Druckmittel beeinflusst. Außerdem stiegen auch die Preise der Emissionszertifikate — zunächst von durchschnittlich 25 EUR/tCO₂ im Jahr 2020 auf 53 EUR/tCO₂ im Jahr 2021, und dann auf 81 EUR/tCO₂ im Jahr 2022 ⁽³²⁾.
- (48) Deutschland teilte der Kommission ferner mit, dass RWE seit 2020 sechs Braunkohlekraftwerke gemäß dem im Kohleausstiegsgesetz festgelegten Zeitplan stillgelegt hat:

Tabelle 2

RWE-Kraftwerke, die seit 2020 stillgelegt wurden

Anlagenbetreiber	Blockname	MW (netto)	Zeitpunkt der Überführung in die zeitlich gestreckte Stilllegung	Stilllegungszeitpunkt
RWE	Niederaußem D	297	—	31.12.2020
RWE	Niederaußem C	295	—	31.12.2021
RWE	Neurath B	294	—	31.12.2021
RWE	Weisweiler E	321	—	31.12.2021
RWE	Neurath A	294	—	1.4.2022
RWE	Frechen/Wachtberg (Brikettierung)	120 (von 176)	—	31.12.2022

- (49) Die wichtigsten Merkmale der geänderten RWE-Maßnahme sind nachstehend in den Erwägungsgründen (50) bis (62) zusammengefasst. Deutschland erklärt, dass die weiteren Bestimmungen (z. B. steuerliche Behandlung, Sicherung der Gelder für die Rekultivierung, Klausel über den Verzicht auf Rechtsbehelfe) unverändert bleiben.

3.5.1. Verschiebung der endgültigen Stilllegung zweier Anlagen von Ende 2022 auf März 2024

- (50) Zwei Kraftwerke (Neurath D und Neurath E mit einer Kapazität von jeweils rund 600 MW), die nach dem Kohleausstiegsgesetz und dem Vertrag von 2021 spätestens am 31. Dezember 2022 stillgelegt werden sollten, werden nun bis zum 31. März 2024 auf dem Markt verfügbar bleiben. Nach Angaben Deutschlands dient dies dazu, die Auswirkungen der derzeitigen Energiekrise weiter abzufedern, Gas im Stromsektor zu sparen und damit die Versorgungssicherheit zu erhöhen.
- (51) Die Bundesregierung kann bis zum 30. September 2023 entscheiden, ob diese Anlagen bis zum 31. März 2025 auf dem Markt bleiben oder in eine neue Reserve überführt werden sollen. Eine solche neue Reserve ist noch nicht näher definiert worden und nicht Teil dieses Beschlusses. Soweit eine solche neue Reserve staatliche Beihilfen beinhaltet, würde Deutschland sie entsprechend seiner Verpflichtung nach Artikel 108 Absatz 3 AEUV anmelden müssen.

⁽³¹⁾ Quelle: ENTSO-E-Transparenzplattform, abrufbar unter <https://transparency.entsoe.eu>.

⁽³²⁾ Quelle: Daten von Platts Market Data.

- (52) Nach Paragraph 3 des Änderungsvertrags muss RWE die Kosten für die Aufrüstung der Kraftwerke, die Kosten zur Anpassung der Personalplanung, die laufenden Betriebskosten sowie die Kosten der CO₂-Emissionszertifikate tragen, wenn Deutschland sich für den Weiterbetrieb der beiden Kraftwerke um ein Jahr (1. April 2024 bis 31. März 2025) entscheidet, wie in obenstehendem Erwägungsgrund (51) beschrieben. Gleichzeitig verbleiben die Erlöse aus der Vermarktung des Stroms bei RWE, wobei eine mit dem Gesetz vom 20. Dezember 2022 zur Einführung einer Strompreisbremse und zur Änderung weiterer energierechtlicher Bestimmungen eingeführte Obergrenze für Markterlöse eingehalten werden muss, die der Finanzierung von Maßnahmen zur Entlastung der Letztverbraucher von den hohen Stromkosten dient ⁽³³⁾.
- (53) Die nachstehende geänderte Tabelle der Stilllegungszeitpunkte entspricht der in Paragraph 1 Absatz 9 des Änderungsgesetzes und im Anhang des Änderungsvertrags enthaltenen Tabelle:

Tabelle 3

**Braunkohlekraftwerke: Überführung in die zeitlich gestreckte Stilllegung und Stilllegungszeitpunkte
(geänderte Zeitpunkte in Fettdruck) ⁽³⁴⁾**

Anlagenbetreiber	Blockname	MW (netto)	Zeitpunkt der Überführung in die zeitlich gestreckte Stilllegung	Stilllegungszeitpunkt
RWE	Niederaußem D	297	—	31.12.2020
RWE	Niederaußem C	295	—	31.12.2021
RWE	Neurath B	294	—	31.12.2021
RWE	Weisweiler E oder F ⁽³⁵⁾	321	—	31.12.2021
RWE	Neurath A	294	—	1.4.2022
RWE	Frechen/Wachtberg (Brikettierung)	120 (von 176)	—	31.12.2022
RWE	Neurath D	607	—	31.3.2024
RWE	Neurath E	604	—	31.3.2024
RWE	Weisweiler E oder F ⁽³⁶⁾	321	—	1.1.2025
LEAG	Jänschwalde A	465	31.12.2025	31.12.2028
LEAG	Jänschwalde B	465	31.12.2027	31.12.2028
RWE	Weisweiler G oder H	663 oder 656	—	1.4.2028
LEAG	Jänschwalde C	465	—	31.12.2028
LEAG	Jänschwalde D	465	—	31.12.2028
RWE	Weisweiler G oder H	663 oder 656	—	1.4.2029

⁽³³⁾ Für Braunkohlekraftwerke wird die Erlösobergrenze anhand einer Formel berechnet, welche die Fixkosten und die Betriebskosten berücksichtigt.

⁽³⁴⁾ Die Änderungen gegenüber Tabelle 2 des Einleitungsbeschlusses sind durch Fettdruck gekennzeichnet.

⁽³⁵⁾ Letztlich wurde Block E für die Stilllegung zu diesem Zeitpunkt gewählt.

⁽³⁶⁾ Letztlich wurde Block F für die Stilllegung zu diesem Zeitpunkt gewählt.

Anlagenbetreiber	Blockname	MW (netto)	Zeitpunkt der Überführung in die zeitlich gestreckte Stilllegung	Stilllegungszeitpunkt
LEAG	Boxberg N	465	—	31.12.2029
LEAG	Boxberg P	465	—	31.12.2029
RWE	Niederaußem G oder H	628 oder 648	—	31.12.2029
RWE	Niederaußem K	944	—	31.3.2030
RWE	Neurath F (BoA 2)	1 060	—	31.3.2030
RWE	Neurath G (BoA 3)	1 060	—	31.3.2030
RWE	Niederaußem G oder H	628 oder 648	31.12.2029	31.12.2033
Saale Energie ⁽³⁷⁾	Schkopau A	450	—	31.12.2034
Saale Energie	Schkopau B	450	—	31.12.2034
LEAG	Lippendorf R	875	—	31.12.2035
EnBW	Lippendorf S	875	—	31.12.2035
LEAG	Schwarze Pumpe A	750	—	31.12.2038
LEAG	Schwarze Pumpe B	750	—	31.12.2038
LEAG	Boxberg R	640	—	31.12.2038
LEAG	Boxberg Q	857	—	31.12.2038

- (54) Deutschland legte ferner Daten zur Erstinbetriebnahme der Kraftwerke von RWE und zu den in Tabelle 4 aufgeführten Stilllegungsterminen vor. Die meisten (13 von 16) der RWE-Anlagen wurden zwischen Mitte der 1960er-Jahre und Mitte der 1970er-Jahre in Betrieb genommen, was bedeutet, dass diese Anlagen bisher seit etwa 50 bis 60 Jahren in Betrieb sind. Von den 16 Anlagen sind drei neuer und wurden jeweils in Betrieb genommen: Niederaußem K (Inbetriebnahme 2003); Neurath F (BoA 2) (Eröffnungsdatum 2012); Neurath G (BoA 3) (Inbetriebnahme 2012).
- (55) Deutschland macht geltend, dass nach den Daten, die RWE der Bundesregierung übermittelt hat, die Kosten der ältesten 14 von 16 RWE-Kraftwerken zum Zeitpunkt ihrer Stilllegung gemäß dem Kohleausstiegsgesetz im Einklang mit den RWE-Rechnungsvorschriften abgeschrieben seien.
- (56) Darüber hinaus macht Deutschland geltend, dass den von RWE vorgelegten Daten zufolge die Kraftwerksblöcke Neurath F und G zum 31. März 2030 einen Buchwert von insgesamt ca. 570 Mio. EUR hätten. Dieser Buchwert stellt die fortgeführten Kosten dar und umfasst keine Immobilien (Grundstücke). Deutschland wies ferner darauf hin, dass der Abschreibungsplan angepasst worden sei, um der Verpflichtung Rechnung zu tragen, die Kraftwerke gemäß dem Kohleausstiegsgesetz stillzulegen. Die oben beschriebenen Werte spiegeln die Buchwerte wider, die sich wahrscheinlich ergeben hätten, wenn der ursprüngliche Abschreibungsplan beibehalten worden wäre. Darüber hinaus werden künftige CAPEX-Kontrollkosten nicht berücksichtigt. Beide Kraftwerke werden in der Regel alle vier Jahre regelmäßig kontrolliert und verbessert, was Kosten in Höhe von jeweils 60 bis 70 Mio. EUR verursacht. Die letzte Kontrolle bei Neurath F fand 2023 und bei Neurath G im Jahr 2021 statt.

⁽³⁷⁾ Saale Energie und EnBW werden keine Entschädigung für die vorzeitige Stilllegung erhalten, da ihre Kraftwerke (Schkopau A und B bzw. Lippendorf S) nicht früher stillgelegt werden müssen als von den Betreibern geplant.

Tabelle 4

Braunkohleanlagen von RWE: Datum der Eröffnung im Vergleich zum Stilllegungstermin

Anlagenbetreiber	Blockname	Datum der Eröffnung/des Betriebs	Stilllegungszeitpunkt
RWE	Niederaußem D	1968	31.12.2020
RWE	Niederaußem C	1965	31.12.2021
RWE	Neurath B	1972	31.12.2021
RWE	Weisweiler E oder F ⁽³⁸⁾	1965, 1967	31.12.2021
RWE	Neurath A	1972	1.4.2022
RWE	Frechen/Wachtberg (Brikettierung)	1962	31.12.2022
RWE	Neurath D	1975	31.3.2024
RWE	Neurath E	1976	31.3.2024
RWE	Weisweiler E oder F ⁽³⁹⁾	1965, 1967	1.1.2025
RWE	Weisweiler G oder H	1974, 1975	1.4.2028
RWE	Weisweiler G oder H	1974, 1975	1.4.2029
RWE	Niederaußem G oder H	1974, 1974	31.12.2029
RWE	Niederaußem K	2003	31.3.2030
RWE	Neurath F (BoA 2)	2012	31.3.2030
RWE	Neurath G (BoA 3)	2012	31.3.2030
RWE	Niederaußem G oder H	1974, 1974	31.12.2033

3.5.2. Vorziehen der endgültigen Stilllegung dreier Anlagen von 2038 auf 2030

- (57) Die Stilllegung von drei Kraftwerken (Niederaußem K, Neurath F und Neurath G mit einer Kapazität von jeweils rund 1 000 MW) wird vom 31. Dezember 2038 auf den 31. März 2030 vorgezogen. Nach Angaben Deutschlands bedeutet dies, dass die Restbetriebszeit von 3 GW Erzeugungskapazität der neuesten und effizientesten von RWE betriebenen Kraftwerke um fast 50 % verkürzt wird.
- (58) Deutschland stellt fest, dass die geänderten Stilllegungszeitpunkte auch erhebliche Auswirkungen auf die Tagebaue haben, welche die drei Kraftwerke mit vorgezogenem Stilllegungszeitpunkt beliefern. Genauer gesagt wurde als Teil der geänderten RWE-Maßnahme vereinbart, dass der Tagebau Garzweiler in den kommenden Jahren deutlich weniger Braunkohle fördern soll.

⁽³⁸⁾ Letztlich wurde Block E für die Stilllegung zu diesem Zeitpunkt gewählt.

⁽³⁹⁾ Letztlich wurde Block F für die Stilllegung zu diesem Zeitpunkt gewählt.

- (59) Die Bundesregierung kann bis zum 15. August 2026 entscheiden, ob diese drei Anlagen bis zum 31. Dezember 2033 in eine Reserve überführt werden sollen. Eine solche neue Reserve ist noch nicht näher definiert worden und nicht Teil dieses Beschlusses. Soweit eine solche neue Reserve staatliche Beihilfen beinhaltet, würde Deutschland sie entsprechend seiner Verpflichtung nach Artikel 108 Absatz 3 AEUV anmelden müssen. Wenn diese Kraftwerke für eine solche Reserve noch benötigt würden, wären keine Änderungen am Tagebauplanungsprozess erforderlich im Vergleich zu ihrer endgültigen Stilllegung bis 2030. Auch die Rekultivierung, die im Jahr 2030 beginnen wird, würde unverändert fortgesetzt.

3.5.3. Keine zusätzliche Entschädigung für RWE

- (60) Deutschland sieht in der geänderten RWE-Maßnahme keine zusätzliche, über den Vertrag von 2021 hinausgehende Entschädigung für RWE vor, sondern hält an dem Beihilfebetrug von 2,6 Mrd. EUR fest.
- (61) Nach der Auffassung Deutschlands stehen den wegfallenden Erlösen in den Jahren 2030-2038 aus dem eingestellten Betrieb von rund 3 GW Kraftwerkskapazität und den zusätzlichen Kosten erneuter Umplanungen u. a. geringere Erlösausfälle aufgrund des um 15 Monate, d. h. von Anfang 2023 bis Ende des ersten Quartals 2024, verlängerten Einsatzes von Neurath D und E gegenüber.
- (62) Das Änderungsgesetz (Paragraf 1 Absatz 4) und der Änderungsvertrag (Paragraf 4) sehen vor, dass die Zahl der Raten, in denen die Entschädigung an RWE gezahlt wird, von 15 auf 10 verringert wird und die Raten nicht, wie zuvor vorgesehen, gleich hoch sind. Die Jahrestanchen für die Jahre 2020 bis 2023 belaufen sich auf 173 Mio. EUR, die Jahrestanchen für die Jahre 2024 bis 2029 auf 318 Mio. EUR. Die erste Ratenzahlung für RWE ist nach dem Änderungsgesetz und dem Änderungsvertrag am 31. Dezember 2020 fällig, d. h. an dem Tag, an dem RWE seine erste Anlage stillgelegt hat.

3.6. Überarbeitete Berechnungen

- (63) Im Rahmen der Stellungnahme vom 23. Dezember 2022 übermittelte Deutschland der Kommission eine überarbeitete Berechnung der entgangenen Gewinne für neun RWE-Anlagen, die bereits stillgelegt wurden oder im Einklang mit dem Änderungsgesetz (Paragraf 1 Absatz 9) spätestens am 31. März 2025 ⁽⁴⁰⁾ stillgelegt werden sollen (im Folgenden „überarbeitete Berechnung“). Diese Berechnung mit Datum vom 16. Dezember 2022 wurde von r2b energy consulting erstellt.
- (64) Danach beläuft sich der Barwert der entgangenen Gewinne von acht RWE-Anlagen (die zwischen dem 31. Dezember 2021 und dem 31. März 2025 stillgelegt wurden bzw. werden) auf rund 2,2 Mrd. EUR (nominell 2,3 Mrd. EUR) und ist somit höher als die vereinbarten Entschädigungszahlungen für RWE von 1,7 Mrd. EUR (nominell 2,6 Mrd. EUR) ⁽⁴¹⁾. Deutschland argumentiert angesichts dieser Berechnung, dass der Entschädigungsbetrag gerechtfertigt sei.
- (65) Die überarbeitete Berechnung zeigt, dass acht der neun RWE-Kraftwerke, die in die überarbeitete Berechnung einbezogen wurden, im Zeitraum 2021-2026 geschätzt auf Gewinne verzichtet haben. Von diesen acht Blöcken mit entgangenen Gewinnen wurden 2021-2022 bereits fünf stillgelegt (Neurath A und B, Niederaußem C, Weisweiler E und Frechen/Wachtberg); die übrigen drei Blöcke (Weisweiler F und Neurath D und E) sollen spätestens 2025 folgen. Für alle neun Blöcke, für die Daten übermittelt wurden, wurden nur für den Zeitraum ab ihrer Stilllegung bis Ende 2026 entgangene Gewinne errechnet. Die entgangenen Gewinne fallen in keinem Fall später als drei Jahre nach dem vorgesehenen Stilllegungszeitpunkt der jeweiligen Anlage an. Für die neunte Anlage in der überarbeiteten Berechnung (Niederaußem D), die am 31. Dezember 2020 als erste Anlage stillgelegt wurde, werden keine entgangenen Gewinne geltend gemacht.
- (66) Für die sieben Blöcke, die nach 2026 stillgelegt werden sollen (Weisweiler G und H, Niederaußem H, K und G sowie Neurath F und G), werden demnach keine entgangenen Gewinne in die überarbeiteten Berechnungen einbezogen, da sie nicht vor 2026 stillgelegt werden.

⁽⁴⁰⁾ Für die Zwecke der überarbeiteten Berechnung wird davon ausgegangen, dass die Kraftwerke Neurath D und E, die laut obenstehender Tabelle 3 am 31. März 2024 stillgelegt werden sollten, am 31. März 2025 stillgelegt werden, so als ob die Bundesregierung bereits beschlossen hätte, sie für ein weiteres Jahr auf dem Markt zu halten (siehe Erwägungsgrund (47)). Aus deutscher Sicht macht dies die revidierte Berechnung konservativer, da der angenommene längere Betrieb die geschätzten entgangenen Gewinne verringert.

⁽⁴¹⁾ Bei Betrachtung des nominellen Werts erscheint der Entschädigungsbetrag höher als die entgangenen Gewinne, da die Raten über einen längeren Zeitraum (bis 2030) verteilt sind als die entgangenen Gewinne (bis 2026).

- (67) Nachstehend werden die wichtigsten Parameter erläutert, die in der überarbeiteten Berechnung zur Schätzung der entgangenen Gewinne der neun Blöcke, für die Daten übermittelt wurden, herangezogen wurden:
- (1) Die Berechnung geht davon aus, dass die Kraftwerke als einzige Erlösquelle Grundlaststrom zu Marktpreisen verkaufen, die den Kursen an der deutschen Warenbörse EEX entsprechen. Das heißt konkret:
 - a) Für die zum Zeitpunkt der Vorlage der überarbeiteten Berechnung bei der Kommission bereits stillgelegten Blöcke (Neurath A und B, Niederaußem C und D, Weisweiler E) wurden die Annahmen in Bezug auf Strom- und CO₂-Preise, Inflation und regulatorisches Umfeld⁽⁴²⁾ entsprechend den Markterwartungen unmittelbar vor dem jeweiligen Stilllegungstermin zugrunde gelegt. Für Strom- und CO₂-Preise wurden die an der EEX in den zwei Wochen vor dem jeweiligen Stilllegungstermin notierten Durchschnittspreise für Futures bei Bereitstellung im betreffenden Monat, Quartal oder Jahr (je nach Produktverfügbarkeit) zwischen 2021 und 2026 zugrunde gelegt.
 - b) Für die vier Blöcke, deren Stilllegung im Zeitraum vom 31. Dezember 2022 bis zum 31. März 2025 erfolgt (Frechen/Wachtberg, Weisweiler F und Neurath D und E), wurden die Annahmen in Bezug auf Strom- und CO₂-Preise, Inflation und regulatorisches Umfeld⁽⁴³⁾ entsprechend den zum Zeitpunkt der Vorlage der überarbeiteten Berechnung verfügbaren aktuellen Markterwartungen zugrunde gelegt. Für Strom- und CO₂-Preise wurden die an der EEX im Zeitraum vom 21. Oktober 2022 und dem 4. November 2022 notierten Durchschnittspreise für Futures bei Bereitstellung im betreffenden Monat, Quartal oder Jahr (je nach Produktverfügbarkeit) zwischen 2021 und 2026 zugrunde gelegt.
 - (2) Was die Brennstoffkosten auf Basis der Vollkosten der Braunkohleförderung angeht, wurden die variablen Kosten der Braunkohleförderung mit 1,5 EUR/MWh(th) und die entsprechenden Fixkosten mit 4,7 EUR/MWh(th) veranschlagt. Diese Annahmen wurden einer unabhängigen Studie des Öko-Instituts entnommen, die im Januar 2022 veröffentlicht wurde⁽⁴⁴⁾. Bei der Aufteilung je Produktionseinheit wird davon ausgegangen, dass die Gesamttagebaukosten aufgrund der kurzen Dauer des kontrafaktischen Szenarios stabil bleiben. In der Regel vergeht eine längere Zeit bis Fixkosten, die den größten Teil der Gesamttagebaukosten ausmachen, sich an veränderte Produktionsvolumina anpassen.
- (68) Bei der Berechnung wurden die wichtigsten technischen Merkmale jedes Kraftwerks berücksichtigt, wie Wirkungsgrad, Kraftwerksleistung, Fixkosten sowie typische Verfügbarkeits- und Auslastungsraten. Die Fixkosten basierten auf repräsentativen Werten für die jeweilige Kraftwerksklasse und entsprachen den Ergebnissen der Öko-Institut-Studie.
- (69) Erlöse aus der Wärmeerzeugung und aus der Regelernergie wurden nicht in die überarbeitete Berechnung einbezogen.
- (70) Für Blöcke, die im Zeitraum vom 31. Dezember 2022 bis zum 31. März 2025 stillgelegt werden, wird in der Berechnung für den Zeitraum vom 1. Dezember 2022 bis zum 30. April 2024 eine Obergrenze für Markterlöse angewandt. Die Rechtsgrundlage für die Einführung der Obergrenze für Markterlöse ist im Gesetz zur Einführung einer Strompreisbremse (im Folgenden „Strompreisbremsegesetz“) dargelegt. Wenn die erwarteten Strompreise die Obergrenze überschreiten, werden 90 % der Übergewinne vom deutschen Staat abgeschöpft. Die Höhe der Obergrenze wird gemäß dem Strompreisbremsegesetz durch die Kosten der CO₂-Zertifikate beeinflusst. Ein CO₂-Preis von 81 EUR/t (d. h. der durchschnittliche Spotmarktpreis im Jahr 2022) führt zu einer Obergrenze von rund 160 EUR/MWh. Nach dem Strompreisbremsegesetz gilt die Obergrenze vom 1. Dezember 2022 bis zum 30. Juni 2023 und kann durch Rechtsverordnung der Bundesregierung bis zum 30. April 2024 verlängert werden. Letztlich hat die deutsche Regierung beschlossen, die Anwendung der Obergrenze nicht über den 30. Juni 2023 hinaus zu verlängern. Deutschland weist darauf hin, dass sich die Obergrenze für Markterlöse auf die entgangenen Gewinne lediglich eines Kraftwerks (Frechen/Wachtberg) auswirkt, da die anderen RWE-Braunkohlekraftwerke entweder erst nach dem Anwendungszeitraum der Obergrenze stillgelegt werden oder bereits stillgelegt wurden, bevor die Bundesregierung konkrete Pläne zur Einführung der Obergrenze angenommen hatte.

⁽⁴²⁾ Dies betrifft die Einführung der Obergrenze für Markterlöse (Übergewinnabschöpfung).

⁽⁴³⁾ Dies betrifft die Einführung der Obergrenze für Markterlöse (Übergewinnabschöpfung).

⁽⁴⁴⁾ Öko-Institut (2022): Die deutsche Braunkohlenwirtschaft 2021. Historische Entwicklungen, Ressourcen, Technik, wirtschaftliche Strukturen und Umweltauswirkungen. Studie im Auftrag von Agora Energiewende und der European Climate Foundation. Abrufbar unter: <https://www.oeko.de/publikationen/p-details/die-deutsche-braunkohlenwirtschaft-2021>. Bei der Studie handelt es sich um eine Aktualisierung (mit Daten aus dem Jahr 2021) früherer Studien, in denen die Wirtschaftlichkeit des Braunkohleabbaus und der Stromerzeugung aus Braunkohle untersucht wurde, was zu der Faktenfindung der Kohlekommission beigetragen hat.

- (71) In Bezug auf Neurath D und E, deren Stilllegung auf den 31. März 2024 verschoben wurde (mit der Möglichkeit einer weiteren Verschiebung bis zum 31. März 2025), sind nur ab dem 31. März 2025 entgangene Gewinne in die Berechnung eingeflossen.
- (72) Die für die Zwecke der Diskontierung der entgangenen Gewinne und der Entschädigungszahlungen herangezogenen gewichteten durchschnittlichen Kapitalkosten (WACC ⁽⁴⁵⁾) wurden auf 7,5 Mio. festgesetzt.
- (73) Da die Erzeugungskapazität, die aufgrund des vorzeitigen Braunkohleausstiegs aus dem Markt genommenen wird, erheblich ist, wurden die systemischen Auswirkungen auf die Strompreise in Deutschland berücksichtigt. Im kontrafaktischen Szenario sind die Strompreise im Vergleich zum faktischen Szenario vor allem niedriger, da mehr Blöcke in Betrieb wären und eine höhere Nachfrage durch eine vergleichsweise kostengünstige Erzeugungskapazität gedeckt werden könnte. Zur Quantifizierung der Auswirkungen stützt sich die überarbeitete Berechnung auf die Ergebnisse zweier Analysen, in denen die Auswirkungen der Stilllegung zweier Kernkraftwerke (Isar 2 und Neckarwestheim 2) auf den deutschen Strommarkt bewertet werden ⁽⁴⁶⁾. Die Bundesregierung argumentiert, dass die geschätzten Auswirkungen auf die deutschen Marktpreise auch für die Braunkohleverstromung als repräsentativ gelten können, da die beiden Technologien in der Merit-Order an relativ ähnlicher Stelle stehen und tendenziell hohe Auslastungsraten aufweisen würden. Die Auswirkungen der vorzeitigen Stilllegung sind zu Beginn relativ gering (da die ersten nach dem Zeitplan stillgelegten Kraftwerke eher klein sind), nehmen jedoch durch die Stilllegung größerer Kapazitäten von Jahr zu Jahr zu. Somit lägen die Strompreise im kontrafaktischen Szenario im Jahr 2023 um 1,7 % und im Jahr 2026 um 3,2 % niedriger als im faktischen Szenario.
- (74) Deutschland argumentierte, dass es angesichts der angewandten Methode nicht erforderlich sei, eine Aktualisierung der überarbeiteten Berechnung auf der Grundlage der neuesten verfügbaren Daten (ab dem zweiten Quartal 2023) für die drei Kraftwerke, die im Januar und März 2025 stillgelegt wurden (Weisweiler F und Neurath D und E) ⁽⁴⁷⁾, vorzulegen. Bei der Berechnung werden als zwei Hauptparameter, die die Einnahmen und Kosten erheblich beeinflussen und Unsicherheiten und häufigen Schwankungen unterliegen, die Preise für Terminprodukte von Strom- und CO₂-Zertifikaten verwendet, die Betreiber von Braunkohlekraftwerken in der Regel kaufen, um ihre Betriebsmarge für Monate und Jahre im Voraus zu sichern (oder abzusichern). Der deutsche Strommarkt als einer der am weitesten entwickelten und liquidesten Märkte in Europa ermöglicht den Marktteilnehmern eine solche Absicherung in ausreichenden Mengen für einen Zeitraum von bis zu drei Jahren vor der tatsächlichen Lieferung ⁽⁴⁸⁾. Dementsprechend erklärte Deutschland, dass es in einem kontrafaktischen Szenario möglich gewesen wäre, dass die drei Kraftwerke zwischen dem 21. Oktober 2022 und dem 4. November 2022 (als die Marktdaten für diese Anlagen für die Zwecke der überarbeiteten Berechnung extrahiert wurden) in den Markt einträten und ihre Marge für mehrere Monate oder Jahre nach dem im faktischen Szenario vorgesehenen Stilllegungszeitpunkt absichern könnten. Dies würde durch den Verkauf der für die Erzeugung geplanten Strommengen und den Kauf einer entsprechenden Menge von Emissionszertifikaten zur Deckung der CO₂-Auswirkungen des erzeugten Stroms erfolgen. Deutschland argumentierte daher, dass die überarbeitete Berechnung nicht aktualisiert werden müsse, da die drei RWE-Anlagen zum Zeitpunkt der Extraktion der Daten für die überarbeitete Berechnung auf Standardmarktinstrumente hätten zurückgreifen können, um die berechneten entgangenen Gewinne zu sichern.

⁽⁴⁵⁾ Die WACC stellen die Kapitalkosten eines Unternehmens dar, wobei jede Kapitalkategorie proportional gewichtet wird. Die WACC werden berechnet, indem die Kosten der einzelnen Kapitalquellen (Schulden und Eigenkapital) mit ihrem jeweiligen Gewicht mit dem Marktwert multipliziert und anschließend die Produkte addiert werden, um den Gesamtwert zu ermitteln. Die WACC werden auch als Abzinsungssatz für künftige Zahlungsströme in der Analyse des abgezinsten Cashflows verwendet.

⁽⁴⁶⁾ Die Ergebnisse dieser Analysen wurden vom Öko-Institut am 6. September 2022 (<https://blog.oeko.de/atomausstieg-mythen-zu-streckbetrieb-und-laufzeitverlaengerung/>) bzw. von enervis am 29. September 2022 (https://enervis.de/wp-content/uploads/2022/09/20220929_enervis-Pressemitteilung_AKW-Weiterbetrieb-erhoeht-Versorgungssicherheit-und-reduziert-Gasverbrauch.pdf) veröffentlicht. Die beiden Kernkraftwerke hatten zusammen eine Kapazität von 2,8 GW, während im vorliegenden Fall Braunkohleblöcke mit einer Kapazität von insgesamt 3,2 GW bis Ende 2026 stillgelegt werden sollen.

⁽⁴⁷⁾ Der Beitrag dieser drei Anlagen zur Summe der entgangenen Gewinne in der überarbeiteten Berechnung beläuft sich auf 22 % (bzw. 479 Mio. EUR) gegenüber dem Barwert. Davon entfallen 348 Mio. EUR auf das Jahr 2025 und 131 Mio. EUR auf das Jahr 2026.

⁽⁴⁸⁾ Siehe beispielsweise BloombergNEF European Utility Hedging Profiles 2021, 21. April 2021, online: <https://about.bnef.com/>.

- (75) Darüber hinaus macht Deutschland geltend, dass die Einführung eines Mechanismus zur Aktualisierung der Berechnung der Entschädigung auf der Grundlage der jüngsten Annahmen für die geänderte RWE-Maßnahme nicht gerechtfertigt sei, da die Annahmen, die bei der Berechnung der entgangenen Gewinne in der überarbeiteten Berechnung zugrunde gelegt wurden, nahe bei der tatsächlichen Stilllegung dieser Anlagen lagen (siehe Erwägungsgrund (67)(1)). Deutschland weist darauf hin, dass ein Aktualisierungsmechanismus gemäß Randnummer 433 der CEEAG grundsätzlich nur dann erforderlich wäre, wenn die Stilllegung von Kraftwerken mehr als drei Jahre nach Gewährung der Entschädigung für solche Stilllegungen erfolgt. Damit werde sichergestellt, dass die der Berechnung zugrunde liegenden Annahmen zum Zeitpunkt der tatsächlichen Stilllegung der Kraftwerke aktuell seien. Für die Kraftwerke, die zum Zeitpunkt der Übermittlung der überarbeiteten Berechnung an die Kommission bereits stillgelegt waren, erklärt Deutschland, dass es die entgangenen Gewinne auf der Grundlage von Annahmen und Markterwartungen berechnet habe, die unmittelbar vor den jeweiligen Stilllegungsterminen bestanden hätten. Die anderen Anlagen, deren entgangene Gewinne berechnet wurden, werden zwischen dem 31. Dezember 2022 und dem 31. März 2025 stillgelegt. Deutschland macht geltend, dass dies nicht länger als drei Jahre nach der Mitteilung der Entscheidung der Kommission liegen wird, die dem Zeitpunkt der Gewährung der Beihilfe zugrunde liegt (siehe Erwägungsgrund (78)). Daher sei ein Aktualisierungsmechanismus nicht erforderlich.

3.7. Mittelausstattung

- (76) Die Mittelausstattung der geänderten RWE-Maßnahme beläuft sich auf 2,6 Mrd. EUR und wird aus dem Bundeshaushalt Deutschlands finanziert. Die Entschädigung wird in zehn jährlichen Tranchen ausgezahlt: für die Jahre 2020 bis 2023 beläuft sich die Tranche auf 173 Mio. EUR und für die Jahre 2024 bis 2029 auf 318 Mio. EUR.

3.8. Zeitpunkt und Dauer der Gewährung

- (77) Der Zeitpunkt der Gewährung der geänderten RWE-Maßnahme ist die Mitteilung des Kommissionsbeschlusses. Die endgültige Auszahlung der Mittel erfolgt am 31. Dezember 2029.

3.9. Begünstigter

- (78) Bei der angemeldeten Maßnahme handelt es sich um einen Zuschuss für die RWE Power AG. Die RWE Power AG beschäftigt 8 800 Personen, davon rund 7 500 Arbeitsplätze in der Braunkohleindustrie. Die RWE Power AG ist eine 100%ige Tochtergesellschaft der RWE AG. Öffentlich zugänglichen Informationen zufolge wurden zum 15. März 2023 schätzungsweise 87 % der Anteile der RWE AG von institutionellen Anlegern und 13 % von Einzelpersonen (einschließlich Arbeitnehmern) gehalten. Seit dem 15. März 2023 ist der größte Einzelanteilseigner der RWE AG die Qatar Holding LLC mit einer Beteiligung von 9,1 %.
- (79) Die RWE AG ist ein deutsches Energieunternehmen, das in der Stromerzeugung und im Handel mit Strom tätig ist. Der von der deutschen Wettbewerbsbehörde durchgeführten Marktstudie zufolge produzierte die RWE AG im Jahr 2020 rund 25 % des Stroms des gesamten deutsch-luxemburgischen Marktgebiets und wurde damit der Hersteller mit der größten Erzeugungskapazität von 67,8 TWh⁽⁴⁹⁾. Im Jahr 2021 beliefen sich die Gesamteinnahmen der RWE AG auf rund 24,5 Mrd. EUR.
- (80) Deutschland bestätigt, dass weder die RWE AG noch die RWE Power AG Unternehmen in Schwierigkeiten im Sinne der Leitlinien der Kommission für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung nichtfinanzieller Unternehmen in Schwierigkeiten sind⁽⁵⁰⁾.
- (81) Deutschland bestätigt ferner, dass weder die RWE AG noch die RWE Power AG einer Rückforderungsanordnung unterliegen, nachdem die Kommission eine Beihilfe für rechtswidrig und mit dem Binnenmarkt unvereinbar erklärt hatte⁽⁵¹⁾.

⁽⁴⁹⁾ Im Internet: https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Berichte/Marktmachtbericht_2021.pdf?__blob=publicationFile&v=3.

⁽⁵⁰⁾ Mitteilung der Kommission — Leitlinien für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung nichtfinanzieller Unternehmen in Schwierigkeiten (ABl. C 249 vom 31.7.2014, S. 1).

⁽⁵¹⁾ Siehe Urteil des Gerichts vom 13. September 1995, TWD/Kommission, T-244/93 und T-486/93, ECLI:EU:T:1995:160, Rn. 56. Siehe auch Mitteilung der Kommission — Bekanntmachung der Kommission über die Rückforderung rechtswidriger und mit dem Binnenmarkt unvereinbarer staatlicher Beihilfen (ABl. C 247 vom 23.7.2019, S. 1).

3.10. Kumulierung und Transparenz

- (82) Deutschland bestätigt, dass es die Randnummern 56 und 57 der CEEAG erfüllen wird. Beihilfen im Rahmen der angemeldeten Maßnahme dürfen nicht mit Ad-hoc- oder geringfügigen Beihilfen oder mit Unionsmitteln für dieselben beihilfefähigen Kosten kumuliert werden.
- (83) Deutschland wird die Einhaltung der Transparenzanforderungen gemäß den Randnummern 58 bis 61 der CEEAG sicherstellen. Die einschlägigen Daten der angemeldeten Maßnahme werden auf einer nationalen Website veröffentlicht, die mit dem Transparenzregister der Kommission verknüpft ist: <https://webgate.ec.europa.eu/competition/transparency>.

4. STELLUNGNAHMEN DRITTER

- (84) Nach der Veröffentlichung des Einleitungsbeschlusses, der öffentlichen Konsultation und des Ausweitungsbeschlusses haben zahlreiche Dritte Stellung genommen.
- (85) Nach der Veröffentlichung des Einleitungsbeschlusses reichten zahlreiche Dritte (27) Stellungnahmen ein. Stellungnahmen der beiden Beihilfeempfänger (LEAG und RWE), der Anteilseigner der LEAG (EPH und PPF Investments — PPFi) und des Konzernbetriebsrats der LEAG. Zu den Stellungnahmen von Unternehmen gehörten GPE, identische Stellungnahmen von acht lokalen Energieunternehmen (im Folgenden „acht lokale Unternehmen“) und zwei weiteren lokalen Energieunternehmen (im Folgenden die „zwei lokalen Unternehmen“). Sieben NRO übermittelten Stellungnahmen sowie die drei deutschen Bundesländer, in denen sich die Bergbaufelder der LEAG und von RWE befinden, d. h. Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Brandenburg. Ein Gemeindeverband (Lausitzrunde), in dem sich die Bergbaufelder der LEAG befinden, und der Verband der Braunkohleindustrie in Deutschland („DEBRIV“) nahmen ebenfalls Stellung.
- (86) Nach der Veröffentlichung der öffentlichen Konsultation reichten zahlreiche Dritte (19) Stellungnahmen ein. Es gingen Stellungnahmen der beiden Beihilfeempfänger (LEAG und RWE), der Anteilseigner der LEAG (EPH und PPFi) und des Betriebsrats des LEAG-Konzerns ein. Zu den Stellungnahmen von Unternehmen gehörten GPE, identische Stellungnahmen der acht lokalen Unternehmen und identische Stellungnahmen der beiden lokalen Unternehmen. DEBRIV, das Europäische Umweltbüro („EEB“), Greenpeace und ClientEarth nahmen ebenfalls Stellung.
- (87) Am 16. November 2022 gingen bei der Kommission spontan identische Stellungnahmen der acht lokalen Unternehmen zu der geänderten RWE-Maßnahme ein.
- (88) Nach der Veröffentlichung des Ausweitungsbeschluss übermittelten mehrere Dritte (12) Stellungnahmen. Es gingen Stellungnahmen der beiden Beihilfeempfänger (LEAG und RWE), identische Stellungnahmen der acht lokalen Unternehmen, von GPE und ClientEarth ein.
- (89) Die Stellungnahmen der Dritten lassen sich nachstehend in die folgenden Kategorien einteilen: i) Stellungnahmen zum Vorliegen einer Beihilfe (siehe Abschnitt 4.1), ii) Stellungnahmen zur Rechtsgrundlage für die Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt (siehe Abschnitt 4.2) und iii) Stellungnahmen zur Vereinbarkeit der Beihilfe mit dem Binnenmarkt (siehe Abschnitt 4.3).
- (90) Der vorliegende Beschluss wird sich auf die Stellungnahmen Dritter zum Anwendungsbereich der vorliegenden Entscheidung konzentrieren.

4.1. Vorliegen einer Beihilfe

4.1.1. RWE

- (91) RWE brachte in seiner Stellungnahme zum Einleitungsbeschluss vor, dass die Maßnahme keine staatliche Beihilfe darstelle. RWE machte geltend, dass es sich um eine Entschädigung für Schäden handele, da das Kohleausstiegsgesetz das Eigentumsrecht von RWE verletze und RWE daher kein wirtschaftlicher Vorteil gewährt werde.

- (92) Nach Ansicht von RWE ist ein solcher Eingriff in das Eigentumsrecht nur dann mit Artikel 14 des deutschen Grundgesetzes (Grundgesetz) vereinbar, wenn der Staat hierfür eine angemessene Entschädigung gewährt. Die Höhe der Entschädigung hängt von der wirtschaftlichen Bedeutung der betroffenen Rechtsinteressen ab, d. h. vom Wert der Vermögenspositionen und dem Wert der beschlagnahmten Eigentumsrechte sowie von den mit dem Eingriff verbundenen zusätzlichen Belastungen. Der in Artikel 14 Grundgesetz vorgesehene Schutz umfasst i) das Anlagen- und Grundeigentum und die jeweilige Nutzbarkeit der Kraftwerke und Bergwerke zur Stromerzeugung und damit zur Erzielung eines Gewinns, ii) das Recht, das gesamte Geschäft der „Braunkohleverstromung“ zu gründen und zu betreiben (RWE brachte vor, dass der deutsche Atomausstieg als Analogie herangezogen werden könne); iii) das unwiderrufliche Tagebaueigentum, das durch die Stilllegungsverpflichtungen vollständig abgewertet wird; und iv) die unbeschränkten Betriebsgenehmigungen nach dem deutschen Emissionsschutzgesetz für die vom Kohleausstiegsgesetz betroffenen Kraftwerke und Bergwerke.
- (93) RWE brachte vor, dass es in Anerkennung der langfristigen Kapitalzusagen sowie der Personal- und Investitionspläne, die für Projekte dieser Art und dieses Umfangs erforderlich sind, einen verstärkten verfassungsrechtlichen Schutz der berechtigten Erwartungen genießt. Die langfristige Perspektive liege in der Natur der Braunkohleverstromung. Dieser besonders starke Vertrauensschutz erhöhe die Intensität des Eingriffs in das Immobilieninventar von RWE erheblich.
- (94) RWE machte geltend, dass es seinen Verpflichtungen in Bezug auf das EU-EHS nachgekommen sei, das die Verringerung der CO₂-Emissionen der betroffenen Kraftwerke abschließend regelt. Dennoch erfordere die Stilllegungspflicht nach dem Kohleausstiegsgesetz einen zusätzlichen Klimaschutzbeitrag der RWE-Kraftwerke, was zu einem Sonderopfer führe, das bei der Entschädigung zu berücksichtigen sei.
- (95) RWE brachte ferner vor, dass Deutschland bei der Unterzeichnung des Vertrags mit den Betreibern im Jahr 2021 wie ein marktwirtschaftlich handelnder Wirtschaftsbeteiligter gehandelt habe. Deutschland musste aus Ex-ante-Perspektive prüfen, ob die vertraglich gesicherte Kohleausstiegslösung vorzuziehen oder zumindest einer rein regulatorischen Lösung entspreche, deren verfassungsrechtliche Form oder Durchsetzbarkeit ebenfalls ex ante zu prüfen war. RWE macht geltend, dass Deutschland in diesem Zusammenhang als rationaler Akteur gehandelt habe, indem es einen Vertrag geschlossen habe, der ihm die darin festgelegten Rechte zuerkenne, und es gleichzeitig mit Rechtssicherheit von der Verpflichtung befreit habe, eine Entschädigung zu zahlen, zu deren Zahlung es nach nationalem oder internationalem Recht gezwungen gewesen wäre. Daher liegt nach Ansicht von RWE kein Beihilfeelement vor.
- (96) In seiner Stellungnahme zum Ausweitungsbeschluss brachte RWE erneut vor, dass es sich bei der Maßnahme nicht um eine Beihilfe handle. Die Gesamtentschädigung sei geringer als der Gesamtschaden, der RWE entstanden sei, sodass RWE kein Vorteil gewährt werde.

4.1.2. LEAG

- (97) In ihrer Stellungnahme zum Einleitungsbeschluss und zur öffentlichen Konsultation äußerte die LEAG Zweifel an der Einstufung der Maßnahme als staatliche Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV. Die LEAG ist insbesondere der Auffassung, dass die Maßnahme ihr keinen wirtschaftlichen Vorteil verschaffe, da die Entschädigung nicht den durch das Kohleausstiegsgesetz verursachten finanziellen Schaden decke. Hätte die Bundesregierung keine angemessene Entschädigung gewährt, hätten die Betreiber einen Anspruch auf Schadensersatz gehabt, da sie der Auffassung sind, dass das Kohleausstiegsgesetz ihr Eigentumsrecht nach Artikel 14 Absatz 1 Satz 2 Grundgesetz, Artikel 1 EMRK und Artikel 13 des Vertrags über die Energiecharta verletzt. Nach Ansicht der LEAG wird die Nutzbarkeit ihres Eigentums vollständig annulliert, was einen besonders schweren Eingriff in ihre Rechte darstelle, sodass die inhaltlichen und einschränkenden Bestimmungen erhöhten Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit unterlägen.
- (98) In ihrer Stellungnahme zum Einleitungsbeschluss argumentierte die LEAG, dass die berechtigten Erwartungen der Braunkohlebetreiber, die sich auch in den genehmigten Braunkohleplänen für die Tagebaue widerspiegeln, durch den gesetzlich vorgeschriebenen vorzeitigen Kohleausstieg untergraben würden, nachdem die Betreiber ihre entscheidenden Investitionsentscheidungen für den Bau der Kraftwerke und den Ausbau der Tagebaue getroffen hätten. Die LEAG brachte daher vor, es bestehe ein berechtigtes Vertrauen auf die Fortsetzung des Bergbaus und des Betriebs von Braunkohlekraftwerken.

- (99) Darüber hinaus machte die LEAG in ihrer Stellungnahme zum Einleitungsbeschluss geltend, dass der im vorliegenden Fall für den Ausstieg aus der Braunkohle gewährte Übergangszeitraum unzureichend sei. Die im Kohleausstiegsgesetz vorgesehene gestaffelte vorzeitige Stilllegung von Braunkohlekraftwerken sei für sich genommen nicht geeignet, die verfassungsrechtlichen Bedenken auszuräumen. Daher müsse Deutschland eine finanzielle Entschädigung gewähren, um die Verhältnismäßigkeit des Eingriffs in die betroffenen Immobilienpositionen herzustellen. Die LEAG macht geltend, dass die finanzielle Entschädigung die Betreiber der Braunkohlekraftwerke und der Tagebaue mindestens in die gleiche Lage versetzen müsse, als wenn ihnen eine nach den einschlägigen Normen bemessene Übergangsfrist gewährt worden wäre. Nach Ansicht der LEAG müsse der maßgebliche Standard für die Entschädigung eines Tagebaus das Produktionsvolumen berücksichtigen, das erforderlich ist, um die Amortisierung der im Tagebau getätigten und noch zu tätigen Investitionen (einschließlich der Rekultivierungskosten) und die Erzielung eines angemessenen Gewinns zu ermöglichen und gleichzeitig den Tagebau zu einem geeigneten, durch rechtskräftigen Gerichtsbeschluss genehmigten endgültigen Endzustand zu bringen (erforderliche Restproduktionsmenge). Die dafür benötigte Zeit richte sich daher nach der technisch möglichen Förderrate und dem Brennstoffbedarf der Braunkohlekraftwerke. Bei einem Braunkohlekraftwerk müsse es sich um die Einnahmen handeln, die erforderlich sind, um die Amortisierung der Bau- und Nachrüstungskosten sowie die Erzielung eines angemessenen Gewinns zu ermöglichen. Ein Braunkohlekraftwerk könne nur dann Einnahmen erzielen, wenn es mit Brennstoff aus einem angeschlossenen Tagebau versorgt wird. Die Ausschöpfung des notwendigen Übergangszeitraums setzt daher voraus, dass ein Tagebau, der die Versorgung sicherstellt, für einen entsprechenden Zeitraum, einschließlich der Deckung der Sanierungskosten, wirtschaftlich betrieben werden kann. Die Höhe der Entschädigung müsse daher mindestens die Einnahmen erreichen, die in der Übergangszeit hätten erzielt werden können.
- (100) Die LEAG machte ferner geltend, dass die zusätzlichen Kosten Folgeschäden aufgrund des vorgeschriebenen vorzeitigen Kohleausstiegs seien, da die Kosten unmittelbar durch die Enteignung (oder die Maßnahme, die einer Enteignung gleichkommt) verursacht würden. Folgeschäden seien Vermögensschäden, die nicht zu einem Rechts- oder materiellen Verlust führen, sondern ein Sonderopfer darstellten, z. B. durch eine Wertminderung.
- (101) In ihrer Stellungnahme zur öffentlichen Konsultation und zum Ausweitungsbeschluss bekräftigte die LEAG ihre Auffassung, dass die Maßnahme nicht als staatliche Beihilfe einzustufen sei.
- (102) Die Muttergesellschaften der LEAG, EPH und PPFI, übermittelten ebenfalls eine Stellungnahme zum Einleitungsbeschluss, in der sie sich einig waren, dass die Maßnahme nicht als staatliche Beihilfe eingestuft werden könne, da sie lediglich eine Entschädigung für den Verlust von Rechten, Eigentum und Geschäftsmöglichkeiten biete. EPH und PPFI sind insbesondere der Ansicht, dass die Betreiber ohne eine Entschädigungszahlung durch Deutschland in jedem Fall im Rahmen des ECV für die Stilllegung entschädigt worden wären.

4.1.3. Unternehmen

- (103) In ihrer Stellungnahme zum Einleitungsbeschluss vertrat GPE die Auffassung, dass die Entschädigung eine staatliche Beihilfe darstelle, und bedauerte, dass die Voraussetzungen des Vorteils und der Selektivität zusammen als eine einzige Voraussetzung bewertet würden.
- (104) In ihrer Stellungnahme zum Einleitungsbeschluss machten die acht lokalen Unternehmen geltend, dass die Entschädigung eine staatliche Beihilfe darstelle. Die Unternehmen argumentieren, dass die Entschädigung über einen bloßen Schadensersatz hinausgehe und RWE somit einen selektiven Vorteil verschaffe. Sie räumen ein, dass eine Entschädigung nach dem Grundgesetz grundsätzlich möglich sei, dies jedoch nur unter außergewöhnlichen Umständen bei Vorliegen eines Sonderopfers der Fall sei. Sie machen geltend, dass es keinen Anspruch darauf gebe, vor regulatorischen Änderungen geschützt zu werden, bis alle Investitionen vollständig amortisiert seien⁽⁵²⁾. Sie verweisen auf ein Rechtspapier des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestags aus dem Jahr 2018, in dem auf der Grundlage des Urteils des Bundesverfassungsgerichts über die Stilllegung kerntechnischer Anlagen festgestellt wird, dass es nach deutschem Recht grundsätzlich möglich sein sollte, ältere Anlagen, die bereits ohne Entschädigung amortisiert wurden, zu schließen⁽⁵³⁾. 13 der 16 RWE-Anlagen hätten ihren Betrieb vor 1976 aufgenommen und hätten daher bis jetzt amortisiert sein müssen.

⁽⁵²⁾ Ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG), siehe nur das Urteil zum Atomausstieg BVerfGE 143, 246 ff., zuvor schon BVerfGE 58, 137 ff.; BVerfGE 100, 226 ff.; s. auch BVerfG NVwZ 2012, 429 (430 f.); BGH NVwZ 2010, 1444 (1447).

⁽⁵³⁾ Ausarbeitung, Wissenschaftliche Dienste, Deutscher Bundestag (WD 3-3000-360/18); Stilllegung von Kraftwerken, Kurzinformation, Wissenschaftliche Dienste, Deutscher Bundestag (WD 3-3000-360/19).

- (105) In ihrer Stellungnahme zum Einleitungsbeschluss stimmten die beiden lokalen Unternehmen darin überein, dass die Entschädigung eine staatliche Beihilfe darstelle, die über einen bloßen Schadensersatz hinausgehe und somit RWE einen selektiven Vorteil verschaffe. Sie weisen darauf hin, dass das Eigentumsrecht, das in Artikel 14 Grundgesetz verankert sei, keine künftigen Einnahmen oder Gewinnaussichten schütze. Sie räumen zwar ein, dass die Beschränkung der Nutzung von Grundstücken auch nach dem Grundgesetz geschützt ist und für Erzeugungsanlagen gelten würde, doch sei dies für die Tagebautätigkeiten nicht dasselbe. Die Hauptbetriebspläne würden in der Regel nur für zwei bis drei Jahre erteilt, sodass die Nutzung von Grundstücken im Falle der Tagebaue nicht über diese Genehmigungszeiträume hinausgehe. Sie machen ferner geltend, dass die Diskussionen über den Kohleausstieg schon eine gewisse Zeit im Gange seien und dass die Unternehmen daher nicht damit rechnen konnten, dass die günstige Regulierungssituation fortbestehen würde. Sie erklären ferner, dass nur ein Sonderopfer oder ein Härtefall einem Unternehmen, das in der Nutzung seines Grundstücks beschränkt ist, einen Anspruch auf Entschädigung begründe. Die langen Übergangsfristen, die Möglichkeit, auf einen anderen Brennstoff umzustellen, und die Tatsache, dass viele Anlagen amortisiert worden seien, führten dazu, dass es keinen solchen Härtefall gebe.

4.1.4. Verbände/NRO

- (106) In seiner Stellungnahme zum Einleitungsbeschluss vertrat ClientEarth die Auffassung, dass die Entschädigung eine staatliche Beihilfe darstelle. Nach Auffassung von ClientEarth wird RWE ein selektiver Vorteil gewährt, da es unwahrscheinlich sei, dass ein nationales Gericht Schadensersatz in Höhe der RWE von der Bundesregierung zugesagten Beträge zuerkennen würde. Eine Entschädigung nach deutschem Grundgesetz wäre nur dann zulässig, wenn die staatliche Intervention zu einer außergewöhnlichen Belastung führt. Artikel 14 Grundgesetz gilt nicht für i) Änderungen, die Aufhebung oder den Ablauf von Genehmigungen nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz oder nach dem Bundesberggesetz⁽⁵⁴⁾; ii) vollständig abgeschriebene Kapitalanlagen⁽⁵⁵⁾; iii) verpasste Verkaufsmöglichkeiten und entgangene Gewinne oder andere Pläne, die auf der Erwartung beruhen, dass eine günstige Rechtslage unverändert bleibt⁽⁵⁶⁾. Darüber hinaus argumentiert Client Earth, dass die negativen Auswirkungen neuer Vorschriften auf den Wert der Vermögenswerte nicht ausgeglichen werden könnten, nachdem die Investitionen bereits amortisiert seien⁽⁵⁷⁾, und fügt hinzu, dass die Braunkohlebetreiber geltend machen müssten, dass sie berechtigterweise darauf vertrauen konnten, ihren Betrieb fortzusetzen zu können, und dass sie aufgrund des legalen Kohleausstiegs unter einer außergewöhnlich harten ungebührlichen wirtschaftlichen Notlage litten. ClientEarth verweist auf das Dokument des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestags und eine vom Umweltministerium in Auftrag gegebene Studie⁽⁵⁸⁾, die weitere Einzelheiten zum Rechtsrahmen für Entschädigungszahlungen im Zusammenhang mit dem Kohleausstieg enthalten.
- (107) In seiner Stellungnahme zur öffentlichen Konsultation brachte DEBRIV vor, dass die Maßnahme den betroffenen Braunkohleunternehmen keinen Vorteil verschaffe. Vielmehr hätten die Braunkohleunternehmen nach deutschem Verfassungsrecht, EMRK und ECV Schadensersatzansprüche geltend machen können, wenn ihnen keine angemessene Entschädigung nach dem Kohleausstiegsgesetz oder dem Vertrag von 2021 gewährt worden wäre. Die Höhe der Entschädigungsansprüche für entgangene Gewinne und Kosten, Schäden, zusätzliche Kosten und wirtschaftliche Nachteile, die durch den Ausstieg aus der Braunkohle entstehen, sei mindestens gleich hoch oder sogar erheblich höher als die gewährte Entschädigung.

4.1.5. Deutsche Länder

- (108) Drei deutsche Länder (Brandenburg, Sachsen und Nordrhein-Westfalen) übermittelten nach dem Einleitungsbeschluss Stellungnahmen. Die Stellungnahmen, die sich ausschließlich auf die LEAG-Maßnahme beziehen, werden in diesem Beschluss nicht im Einzelnen dargelegt, da die LEAG-Maßnahme nicht in den Anwendungsbereich dieses Beschlusses fällt (siehe Erwägungsgründe (13) und (14)).

⁽⁵⁴⁾ Vgl. Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 6.12.2016, 1 BvR 2821/11, 1 BvR 321/12, 1 BvR 1456/23, Rn. 231 für atomrechtliche Genehmigungen.

⁽⁵⁵⁾ Vgl. m.w.N. Klinskim, S. 4. Jedoch können haushaltsrechtliche Gründe (dazu unter 2) auch bei der verfassungsrechtlichen Betrachtung in Einzelfällen und in der Zusammenschau mit anderen Gründen eine Reduzierung der Entschädigung, z. B. für einen Ausgleich unter dem Verkehrswert, begründen, m.w.N. Schomerus/Franßen, S. 317f.

⁽⁵⁶⁾ Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 6.12.2016, 1 BvR 2821/11, 1 BvR 321/12, 1 BvR 1456/23, Rn. 270; Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 15. Auflage 2018, Artikel 14 Rn. 19.

⁽⁵⁷⁾ BVerwG NVwZ 2009, S. 1443.

⁽⁵⁸⁾ Schomerus/Franßen: Klimaschutz und die rechtliche Zulässigkeit der Stilllegung von Braun- und Steinkohlekraftwerken. 13.12.2018, https://www.bet-energie.de/fileadmin/redaktion/PDF/Studien_und_Gutachten/Gutachten_Folgekosten/Gutachten_Folgekosten_Braunkohleausstieg_Abschlussbericht.pdf.

- (109) Nordrhein-Westfalen machte geltend, dass der derzeitige Ausstieg aus der Braunkohle für RWE viel früher liege als er für das Unternehmen auf der Grundlage der endgültigen Betriebsgenehmigungen für seine Kraftwerke vorgesehen gewesen sei. Diese gesetzliche Betriebsuntersagung ab spätestens 2038 (bzw. ab 2035, wenn die Option der vorgezogenen Stilllegung ausgeübt würde) stellt einen Eingriff in die Geschäftsführung von RWE dar. Nach Angaben von Nordrhein-Westfalen wäre RWE sicherlich in der Lage, diese Eingriffe in seine Geschäftstätigkeit und die Abwertung seines Geschäftsvermögens unter Bezugnahme auf den durch das Grundgesetz garantierten Eigentumsschutz vor dem Bundesverfassungsgericht anzufechten.

4.2. Rechtsgrundlage für die Vereinbarkeit

4.2.1. RWE

- (110) In seiner Stellungnahme zur öffentlichen Konsultation vertritt RWE die Auffassung, dass die Leitlinien für staatliche Klima-, Umweltschutz- und Energiebeihilfen (im Folgenden die „CEEAG“) aus zwei Gründen nicht anwendbar seien: Erstens verweist RWE auf seine Stellungnahme zum Einleitungsbeschluss, in der RWE behauptete, dass die Maßnahme keine staatliche Beihilfe darstelle (siehe Erwägungsgründe (92) ff.). Da in den CEEAG die Kriterien beschrieben sind, anhand derer die Kommission die Vereinbarkeit von Maßnahmen prüft, die als staatliche Beihilfen gelten, sei das Inkrafttreten der CEEAG für die Beurteilung der Entschädigung nicht relevant.
- (111) Zweitens macht RWE geltend, dass die CEEAG aufgrund des zeitlichen Geltungsbereichs der Leitlinien nicht anwendbar seien. Gemäß Randnummer 466 der CEEAG beabsichtigt die Kommission, die Leitlinien auf alle ab dem 27. Januar 2022 gewährten oder zu gewährenden anmeldepflichtigen Beihilfen anzuwenden. Es gibt jedoch keine ausdrückliche Bestimmung darüber, ob und wann die Leitlinien auch für Beihilfen gelten sollten, die bereits vor diesem Zeitpunkt angemeldet wurden. RWE weist darauf hin, dass die Maßnahme vor dem 27. Januar 2022 angemeldet worden sei, weshalb die CEEAG nicht anwendbar seien. Ferner sei die Maßnahme bereits im Jahr 2020, als der Stilllegungspfad für RWE begann, mit dem Inkrafttreten des Kohleausstiegsgesetzes umgesetzt worden. Die ersten jährlichen Zahlungstermine waren im Dezember 2020 und Dezember 2021 fällig, diese Zahlungen wurden jedoch im Einklang mit der Stilllegungsverpflichtung nach Artikel 108 Absatz 3 AEUV ausgesetzt. Daher ist RWE der Auffassung, dass die mutmaßliche Beihilfe vor dem 27. Januar 2022 gewährt wurde und dass das Durchführungsverbot eingehalten werde.
- (112) In seiner Stellungnahme zum Ausweitungsbeschluss brachte RWE vor, dass die Maßnahme, selbst wenn sie als staatliche Beihilfe eingestuft würde, dennoch nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV mit dem Binnenmarkt vereinbar sei, unabhängig davon, ob die CEEAG anwendbar seien oder nicht. RWE brachte vor, dass die CEEAG auf die Maßnahme nicht anwendbar seien, und wies darauf hin, dass die CEEAG erst nach dem Erlass des Einleitungsbeschlusses erlassen worden seien.

4.2.2. LEAG

- (113) In ihrer Stellungnahme im Anschluss an die öffentliche Konsultation räumte die LEAG ein, dass die CEEAG zwar rückwirkend auf den Fall anwendbar sein könnten, ihre Anwendung aber nicht gerechtfertigt sei. Eine Prüfung nach den CEEAG bringe erhebliche Nachteile mit sich und stelle den raschen Abschluss des Verfahrens infrage.
- (114) In ihrer Stellungnahme zum Ausweitungsbeschluss wiederholte die LEAG, dass die CEEAG nicht anwendbar seien, da sie gemäß Randnummer 466 der CEEAG nur für ab dem 27. Januar 2022 gewährte Beihilfen gelten würden. Selbst wenn die Maßnahme als Beihilfe anzusehen wäre, wäre sie jedenfalls vor dem 27. Januar 2022 gewährt worden, da das Stilllegungsgesetz und der Vertrag von 2021 vor der Annahme der CEEAG in Kraft getreten sind. Die LEAG brachte ferner vor, dass die Maßnahme, selbst wenn sie als staatliche Beihilfe betrachtet und nach den CEEAG geprüft würde, mit Abschnitt 4.12 der CEEAG vereinbar wäre.
- (115) Die LEAG verweist auch auf die Rechtsprechung, in der zwischen dem Zeitpunkt der Gewährung und Auszahlung der Beihilfe unterschieden wird⁽⁵⁹⁾. Die LEAG macht geltend, dass in Ermangelung einer tatsächlichen Zahlung der Entschädigung, die im vorliegenden Fall ebenfalls nach Artikel 10 des Kohleausstiegsgesetzes von der Kommission genehmigt werden müsse, auch kein Verstoß gegen das Durchführungsverbot nach Artikel 3 der Verfahrensverordnung über staatliche Beihilfen vorliege. Der Wortlaut des Durchführungsverbots spreche für eine solche Unterscheidung zwischen der Entstehung des Schadensersatzanspruchs und der tatsächlichen Zahlung, da die Beihilfe nach Artikel 3 dieser Verordnung nicht durchgeführt werden dürfe, bevor die Kommission eine Genehmigungsentscheidung erlassen habe oder sie als erlassen gelte.

⁽⁵⁹⁾ Urteil des Gerichtshofs vom 21. März 2013, Magdeburger Mühlenwerke GmbH/Finanzamt Magdeburg, C-129/12, ECLI:EU:C:2013:200, Rn. 40.

- (116) In ihrer Stellungnahme zur öffentlichen Konsultation vertraten die Anteilseigner der LEAG (EPH und PPFi) die Auffassung, dass die CEEAG nicht anwendbar seien, da die Entschädigungsleistung nicht als staatliche Beihilfe einzustufen sei. Selbst wenn es sich um eine staatliche Beihilfe handelte, sei sie vor Inkrafttreten der CEEAG gewährt worden, da die maßgeblichen Ereignisse das Inkrafttreten des Kohleausstiegsgesetzes (August 2020) oder die Unterzeichnung des Vertrags von 2021 (Februar 2021) seien. Selbst wenn die CEEAG anwendbar wären, wäre die Maßnahme in jedem Fall mit dem Binnenmarkt vereinbar, da alle Voraussetzungen der Abschnitte 3 und 4.12 der CEEAG-Leitlinien erfüllt seien.
- (117) In seiner Stellungnahme zur öffentlichen Konsultation brachte der Konzernbetriebsrat der LEAG vor, dass die CEEAG im vorliegenden Fall nicht anwendbar seien.

4.2.3. Unternehmen

- (118) In der Stellungnahme zum Einleitungsbeschluss argumentierte GPE, dass die Heranziehung von Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV als Rechtsgrundlage für die Bewertung fraglich sei, da diese Bestimmung auf Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete abziele. In diesem Fall liege jedoch keine Entwicklung einer wirtschaftlichen Tätigkeit/eines Wirtschaftsgebiets vor, sondern um die Auflösung einer wirtschaftlichen Tätigkeit. Zur weiteren Veranschaulichung der angeblichen Unangemessenheit von Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV verwies GPE auf den Beschluss des Rates vom 10. Dezember 2010 über die Stilllegung nicht wettbewerbsfähiger Steinkohlebergwerke⁽⁶⁰⁾, in dem Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe e AEUV als Rechtsgrundlage herangezogen worden sei. GPE erklärte ferner, dass die bloße Tatsache, dass die früheren Leitlinien für Umweltschutz- und Energiebeihilfen⁽⁶¹⁾ keine Bestimmungen über Stilllegungsbeihilfen enthielten, nicht bedeute, dass Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV zwangsläufig und automatisch die richtige Rechtsgrundlage für eine solche Maßnahme sei.
- (119) In der Stellungnahme im Anschluss an die öffentliche Konsultation verwies GPE auf Randnummer 466 der Umweltschutzleitlinien und erklärte, dass die Beihilfe in Form von Entschädigungsleistungen RWE und LEAG zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Kohleausstiegsgesetzes im Jahr 2020 und spätestens zum Zeitpunkt der Unterzeichnung des Vertrags von 2021 zwischen Deutschland und RWE (Februar 2021) gewährt worden sei und dass die CEEAG daher nicht anwendbar seien. Zu diesem Zweck verweist GPE auf die Magdeburg-Rechtsprechung⁽⁶²⁾, in der festgestellt wurde, dass eine Beihilfe gewährt wird, wenn der Rechtsanspruch auf sie gewährt wird. Da die CEEAG nach der angeblichen Gewährung der Beihilfe erlassen wurden, sollte die Beurteilung nach Auffassung von GPE daher direkt auf der Grundlage des Vertrags geprüft werden.
- (120) In ihrer Stellungnahme zum Ausweitungsbeschluss wiederholte GPE die in Erwägungsgrund (120) zusammengefassten Standpunkte und fügte hinzu, dass die Tatsache, dass mit dem Änderungsvertrag einige Änderungen vorgenommen worden seien, nicht zu einer Änderung der wesentlichen Elemente der Maßnahme führe, die direkt auf Grundlage des Vertrags geprüft werden sollten.
- (121) In ihrer Stellungnahme im Anschluss an die öffentliche Konsultation brachten die acht lokalen Unternehmen vor, dass die CEEAG die Rechtswidrigkeit der Beihilfe bestätigten und Anlass zu den von diesen Unternehmen nach dem Einleitungsbeschluss vorgebrachten Kritik gäben.
- (122) In ihren Stellungnahmen zur öffentlichen Konsultation brachten die beiden lokalen Unternehmen vor, dass die CEEAG anwendbar seien. Sie verweisen auf Randnummer 466 der CEEAG und das Durchführungsverbot im Vertrag von 2021 und weisen darauf hin, dass der Anwendungsbereich der CEEAG im Sinne von Randnummer 466 der CEEAG anwendbar sei, da die Zahlung der Entschädigung im vorliegenden Fall noch nicht gewährt worden sei, da sie rechtlich von der Genehmigung durch die Kommission abhängt.

⁽⁶⁰⁾ Beschluss 2010/787/EU des Rates vom 10. Dezember 2010 über staatliche Beihilfen zur Erleichterung der Stilllegung nicht wettbewerbsfähiger Steinkohlebergwerke (ABl. L 336 vom 21.12.2010, S. 24).

⁽⁶¹⁾ Mitteilung der Kommission — Leitlinien für staatliche Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2014-2020 (ABl. C 200 vom 28.6.2014, S. 1).

⁽⁶²⁾ Gerichtsurteil vom 21. März 2013, Mühlenwerke GmbH/Finanzamt Magdeburg, C-129/12, ECLI:EU:C:2013:200.

4.2.4. Verbände/NRO

- (123) In seiner Stellungnahme zur öffentlichen Konsultation brachte DEBRIV vor, dass die CEEAG, selbst wenn es sich bei der Maßnahme um eine staatliche Beihilfe handle (was nicht der Fall sei, siehe Erwägungsgrund (108)), nicht anwendbar seien, da sie nur für ab dem 27. Januar 2022 gewährte Beihilfen gälten. Wäre im vorliegenden Fall davon auszugehen, dass es sich bei der Maßnahme um eine Beihilfe handelt, wäre sie jedenfalls vor dem 27. Januar 2022 gewährt worden, da das Kohleausstiegsgesetz bereits am 14. August 2020 in Kraft getreten ist und der Vertrag von 2021 am 10. Februar 2021 unterzeichnet wurde. Nach der Rechtsprechung⁽⁶³⁾ sei der einzige maßgebliche Zeitpunkt der Beihilfegewährung der Zeitpunkt, zu dem der Beihilfeempfänger nach dem anwendbaren nationalen Recht einen Rechtsanspruch auf die Beihilfe erwerbe, sodass die Beihilfe bereits zum Zeitpunkt der Entstehung dieses Anspruchs gewährt worden sei. Selbst wenn die Kommission die CEEAG für anwendbar hielte, wäre die Maßnahme in jedem Fall mit dem Binnenmarkt vereinbar und sollte nach Abschnitt 4.12.1 geprüft werden, da die Maßnahme die Einstellung rentabler Kohleaktivitäten betreffe und weder RWE noch LEAG Unternehmen in Schwierigkeiten im Sinne der Leitlinien der Kommission für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung nichtfinanzieller Unternehmen in Schwierigkeiten seien⁽⁶⁴⁾. Randnummer 425 der CEEAG decke sowohl die entgangenen Gewinne als auch die zusätzlichen Schäden und wirtschaftlichen Nachteile in vollem Umfang ab, sodass die Elemente der Entschädigung im vorliegenden Fall in den Anwendungsbereich der CEEAG fielen.
- (124) In der Stellungnahme zur öffentlichen Konsultation brachte ClientEarth vor, dass die im Kohleausstiegsgesetz vorgesehene Beihilfe bereits mit der Unterzeichnung des Vertrags von 2021 gewährt worden sei. Der Vertrag enthielte zwar eine Klausel, in der auf die Genehmigung der Kommission Bezug genommen wird, doch sei die Rechtsgültigkeit dieses Vertrags technisch nicht von der Genehmigung staatlicher Beihilfen abhängig, sodass RWE im Einklang mit der Rechtsprechung Anspruch auf den Entschädigung gewährt werde⁽⁶⁵⁾. An diesem Recht ändere der Änderungsvertrag nichts. Da die CEEAG aus den im vorstehenden Erwägungsgrund (124) dargelegten Gründen nicht anwendbar seien, sei Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV die einzige mögliche Rechtsgrundlage für die Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt. Diese Bestimmung erlaube jedoch nur Beihilfemaßnahmen, die auf die Entwicklung eines Wirtschaftszweigs abzielen, und die Maßnahme erfülle dieses Kriterium nicht, da sie auf die Einstellung von Tätigkeiten abziele. Falls überhaupt, sei die einzige Wirtschaftstätigkeit, die mit der Maßnahme gefördert werde, die Umstellung von der Kohlestromerzeugung auf erneuerbare Energien, aber für solche Maßnahmen gebe es andere spezifische Vorschriften zur Prüfung der Vereinbarkeit der öffentlichen Förderung, die in diesem Fall nicht erfüllt seien. ClientEarth wies ferner darauf hin, dass eine weitere Möglichkeit darin bestünde, von Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe e AEUV Gebrauch zu machen, der die Möglichkeit für den Rat vorsehe, Vorschriften über die Vereinbarkeit anderer Arten von Beihilfen zu erlassen, die durch einen Beschluss des Rates auf Vorschlag der Kommission festgelegt werden könnten.
- (125) In ihrer Stellungnahme zum Verlängerungsbeschluss wiederholte ClientEarth, dass die CEEAG nicht anwendbar seien. Die Bezugnahme auf das Urteil in der Rechtssache Freistaat Sachsen⁽⁶⁶⁾ zur Rechtfertigung der Anwendbarkeit der CEEAG setze ein falsches Verständnis dieses Urteils voraus. Gemäß Randnummer 44 dieses Urteils seien die Vorschriften des materiellen Unionsrechts so auszulegen, dass sie für vor ihrem Inkrafttreten abgeschlossene Sachverhalte nur gelten würden, soweit aus ihrem Wortlaut, ihrer Zielsetzung oder ihrem Aufbau eindeutig hervorgehe, dass ihnen eine solche Wirkung beizumessen sei. Im vorliegenden Fall sei sich die Bundesregierung zum Zeitpunkt ihres Beschlusses, RWE einen Ausgleich für die Stilllegung von Braunkohlekraftwerken zu gewähren, vollumfänglich der Tatsache bewusst gewesen, dass es keine Leitlinien der Kommission für die Vereinbarkeit dieser Art von Beihilfen mit dem Binnenmarkt gab. Somit wusste Deutschland zum Zeitpunkt der Gewährung der Entschädigungszahlung an RWE, dass die Bewertung dieser Maßnahme unmittelbar auf der Grundlage des Vertrags erfolgen würde. Außerdem macht ClientEarth unter Bezugnahme auf Randnummer 46 dieses Urteils geltend, dass zwischen den Begriffen „Durchführung“ und „Bewilligung einer Beihilfe“ zu unterscheiden sei. Das Gericht hat in Randnummer 49 dieses Urteils ausgeführt, dass Artikel 4 Absatz 1 der Verfahrensverordnung über staatliche Beihilfen, wonach die Kommission eine Anmeldung unmittelbar nach ihrem Eingang zu prüfen habe, der Kommission lediglich eine besondere Sorgfaltspflicht auferlege und daher keine Regel für die zeitliche Anwendung der Kriterien für die Beurteilung der Vereinbarkeit angemeldeter Beihilfen darstelle.

⁽⁶³⁾ Gerichtsurteil vom 21. März 2013, Magdeburger Mühlenwerke GmbH/Finanzamt Magdeburg, C-129/12, ECLI:EU:C:2013:200, Rn. 40.

⁽⁶⁴⁾ Mitteilung der Kommission — Leitlinien für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung nichtfinanzieller Unternehmen in Schwierigkeiten (ABl. C 249 vom 31.7.2014, S. 1).

⁽⁶⁵⁾ Gerichtsurteil vom 21. März 2013, Magdeburger Mühlenwerke GmbH/Finanzamt Magdeburg, C-129/12, ECLI:EU:C:2013:200, Rn. 41.

⁽⁶⁶⁾ Gerichtsurteil vom 11. Dezember 2008, Kommission/Freistaat Sachsen, C-334/07 P, ECLI:EU:C:2008:709.

- (126) In seiner Stellungnahme zur öffentlichen Konsultation brachte Greenpeace vor, dass die CEEAG aufgrund von Randnummer 466 der CEEAG nicht auf die Maßnahme anwendbar seien, da das Kohleausstiegsgesetz bereits am 21. Dezember 2020 in Kraft getreten sei und die Prüfung daher unmittelbar nach Artikel 107 Absatz 3 AEUV durchzuführen sei. Die Beihilfe könne zwar in den Anwendungsbereich von Abschnitt 4.12.1 der CEEAG fallen, sei aber nicht erforderlich, angemessen und verhältnismäßig. Abschnitt 4.12.2 CEEAG sei nicht anwendbar, da der gesamte Prozess der Kohlekommission und die Begründung des Kohleausstiegsgesetzes gegen eine solche Anwendbarkeit sprächen.

4.3. Vereinbarkeit der Beihilfe mit dem Binnenmarkt

4.3.1. Entwicklung einer wirtschaftlichen Tätigkeit

4.3.1.1. RWE

- (127) RWE brachte vor, dass die Maßnahme einen wichtigen Beitrag zur Förderung der Entwicklung eines Wirtschaftszweigs im Sinne von Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV leiste.
- (128) In seiner Stellungnahme zum Einleitungsbeschluss verwies RWE auf den Beschluss der Kommission über den Ausstieg aus Steinkohle in Deutschland⁽⁶⁷⁾ und wies darauf hin, dass die gleiche Argumentation für den Ausstieg aus der Braunkohle gelte und in noch stärkerem Maße, da der Umweltbeitrag der Beschleunigung des Braunkohleausstiegs noch größer sei. Einerseits sind die spezifischen CO₂-Emissionen der Stromerzeugung auf Braunkohlebasis höher als die der Stromerzeugung aus Steinkohle. Andererseits sind die Stromerzeugungskosten für die Stromerzeugung aus Braunkohle niedriger, sodass der zusätzliche Ausbau von Anlagen zur Erzeugung erneuerbarer Energien ohne zusätzliche staatliche Maßnahmen die letzte wäre, die Braunkohlekraftwerke vom Markt verdrängt. Darüber hinaus schließe die Zusage Deutschlands, die eingesparten CO₂-Emissionszertifikate zu löschen (siehe Erwägungsgrund (19)), die Möglichkeit aus, Emissionen auf andere Sektoren oder Mitgliedstaaten zu verlagern, was die Wirksamkeit des deutschen Kohleausstiegs weiter verstärke.
- (129) Darüber hinaus brachte RWE vor, dass die Maßnahme Vorhersehbarkeit und Rechtssicherheit biete und somit die Entwicklung nicht nur der wirtschaftlichen Tätigkeit der Braunkohleverstromung, sondern des Energiesektors insgesamt fördere, da alle Marktteilnehmer für ihre künftigen Investitionsentscheidungen Verlässlichkeit hinsichtlich des Stilllegungspfads für Braunkohle benötigten. Dies gelte für die Unternehmen, die Strom aus Braunkohle erzeugten und ihre Tagebauplanung langfristig ändern müssten, aber auch für diejenigen Marktteilnehmer, die die sich daraus ergebende Kapazitätslücke als Chance für neue Investitionen nutzen wollten, da sie auch unnötige Investitionsrisiken trügen und möglicherweise von Investitionen absehen würden, wenn allein aufgrund von Rechtsstreitigkeiten die Durchsetzbarkeit eines gesetzlich vorgeschriebenen Stilllegungspfads jahrelang fragwürdig bliebe. Diese Unsicherheit würde auch Risiken für andere Stufen der Wertschöpfungskette im Energiesektor mit sich bringen, z. B. würde auch eine zuverlässige Netzplanung beeinträchtigt, wenn der Stilllegungspfad ungewiss bliebe.
- (130) Darüber hinaus wies RWE darauf hin, dass Deutschland bei der Gestaltung der Modalitäten des Stilllegungspfads die Versorgungssicherheit berücksichtigt habe, da er mit den Betriebsgesellschaften in Bezug auf das gesamte Versorgungssystem abgestimmt und vertraglich gesichert sei, wodurch zuverlässige Investitionsanreize für die Aufstockung der Erzeugungskapazitäten geschaffen worden seien. Die Maßnahme diene somit dazu, die Energiewende zu beschleunigen und gleichzeitig die Versorgungssicherheit zu gewährleisten.
- (131) In seiner Stellungnahme zur öffentlichen Konsultation verwies RWE auf seine Stellungnahme nach dem Einleitungsbeschluss, die in den vorstehenden Erwägungsgründen (129) bis (131) zusammengefasst ist, und brachte vor, dass die RWE-Maßnahme mit Randnummer 426 der CEEAG im Einklang stehe. In seiner Stellungnahme zum Ausweitungsbeschluss wiederholte RWE, dass die geänderte RWE-Maßnahme im Einklang mit Randnummer 426 der CEEAG einen wesentlichen Beitrag zur beschleunigten Dekarbonisierung und zur Umgestaltung des Energiesektors leiste und somit die Entwicklung einer Wirtschaftstätigkeit fördere.

4.3.1.2. LEAG

- (132) In ihrer Stellungnahme zur öffentlichen Konsultation brachte die LEAG vor, dass die schrittweise Einstellung der Stromerzeugung aus Braunkohle die Entwicklung zusätzlicher Stromerzeugungskapazitäten auf der Grundlage anderer Technologien, insbesondere erneuerbarer Energien, erleichtern werde. Darüber hinaus werde die Maßnahme nach Ansicht der LEAG positive Auswirkungen auf die Umwelt haben und die vorzeitige Stilllegung von Braunkohlekraftwerken vorhersehbar machen.

⁽⁶⁷⁾ Deutscher Steinkohleausstiegsentschluss, Erwägungsgründe 100-109.

4.3.1.3. Unternehmen

- (133) In ihrer Stellungnahme zum Einleitungsbeschluss brachte GPE vor, dass die Beihilfe nicht als Unterstützung einer wirtschaftlichen Tätigkeit angesehen werden könne, da es sich nicht um eine Entwicklung einer wirtschaftlichen Tätigkeit/eines Wirtschaftsgebiets, sondern um die Auflösung einer wirtschaftlichen Tätigkeit handle. In ihrer Stellungnahme zur öffentlichen Konsultation merkte GPE an, es sei nicht klar, welche Wirtschaftstätigkeit durch den Entschädigung erleichtert werde. Bezöge sich der Entschädigung auf die Kosten der vorzeitigen Stilllegung eines Kohlekraftwerks, so sei fraglich, inwieweit die Stilllegung einer Tätigkeit als Erleichterung einer Wirtschaftstätigkeit angesehen werden könne. Darüber hinaus wies GPE darauf hin, dass die Vereinbarkeit der staatlichen Förderung auf der Grundlage der geltenden Bestimmungen für die Stromerzeugung aus erneuerbaren Quellen geprüft werden sollte, wenn die Entschädigung de facto nicht an die Kosten der Stilllegung des Kraftwerks gebunden sei und für die Investition in die Erzeugung von Energie aus erneuerbaren Quellen verwendet werde. In der Stellungnahme zum Ausweitungsbeschluss wiederholte GPE die Auffassung, dass die Beihilfe nicht als Unterstützung einer wirtschaftlichen Tätigkeit angesehen werden könne.

4.3.1.4. Verbände/NRO

- (134) In seinen Stellungnahmen zum Einleitungsbeschluss, zur öffentlichen Konsultation und zum Ausweitungsbeschluss äußerte ClientEarth Zweifel daran, dass Beihilfen für die vorzeitige Stilllegung von Wirtschaftsbereichen die Voraussetzung des Artikels 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV erfüllten, wonach Beihilfen auf die Entwicklung eines Wirtschaftszweigs abzielen müssen, da der unmittelbare Zweck der Stilllegungsbeihilfe darin bestehe, eine Tätigkeit einzustellen, auch wenn eine solche Stilllegung indirekt zur Entwicklung neuer Geschäftsbereiche führen könne.
- (135) In ihrer Stellungnahme im Anschluss an die öffentliche Konsultation brachte die EEB vor, dass die Bundesregierung es versäumt habe, die wirtschaftlichen Tätigkeiten zu ermitteln, die durch die Beihilfe erleichtert werden.

4.3.2. Anreizeffekt

4.3.2.1. RWE

- (136) In seiner Stellungnahme zum Einleitungsbeschluss brachte RWE vor, dass die Maßnahme einen Anreizeffekt habe. Ohne die staatliche Intervention oder vertragliche Vereinbarung mit der deutschen Regierung hätte RWE weiterhin viel mehr Strom aus Braunkohle erzeugt, als es jetzt zulässig ist, um weitere Beitragsmargen zu erzielen und den ursprünglichen Plan für den Tagebau beibehalten zu können. Ohne die im Kohleausstiegsgesetz vorgesehenen und im Vertrag von 2021 vereinbarten Entschädigungszahlungen hätte RWE der vorzeitigen Einstellung der Braunkohleverstromung nicht zugestimmt. RWE hätte eine entsprechende regulatorische Stilllegung vor Gericht angefochten.
- (137) In der Stellungnahme zur öffentlichen Konsultation wiederholte RWE diese Argumente und brachte vor, dass die Maßnahme mit Randnummer 427 der CEEAG im Einklang stehe. Nach Ansicht von RWE liegt die Entschädigung weit unter dem Gesamtschaden, der dem Unternehmen durch die vorzeitige Stilllegung aufgrund der entgangenen Gewinne und der zusätzlichen Kosten im Vergleich zum kontrafaktischen Szenario entstanden ist. Im Vergleich zu einem kontrafaktischen Szenario ohne den Ausstieg aus der Braunkohle werde RWE weder von einer Belastung für eine Tätigkeit befreit, die RWE ohnehin hätte durchführen müssen, noch werde RWE für das übliche Geschäftsrisiko von RWE entschädigt. Vielmehr werde der durch eine staatliche Maßnahme verursachte Schaden nur teilweise ersetzt.
- (138) In der Stellungnahme zum Ausweitungsbeschluss wiederholte RWE, dass es seit 2020 keine Braunkohlekraftwerke vorzeitig stillgelegt hätte und keine weiteren Kraftwerke vorzeitig schließen würde, wenn es keine vertragliche Vereinbarung und rechtliche Vereinbarung über die vollständige vorzeitige Beendigung der Braunkohleverstromung gegen Entschädigung gegeben hätte. Nach Ansicht von RWE zeige die Marktentwicklung, dass die Braunkohleverstromung für RWE rentabel ist. Mit niedrigen variablen Kosten, langfristig hohen Gaspreisen und dem Ausstieg Deutschlands aus der Kernenergie sei die Braunkohleverstromung die wettbewerbsfähigste Technologie. Dies gelte insbesondere für den Weiterbetrieb bestehender Anlagen, da diese Kosten angesichts der bereits angefallenen Investitionskosten für Tagebaue und Kraftwerke für die betriebliche Entscheidung irrelevant seien.

4.3.2.2. LEAG

- (139) In ihrer Stellungnahme zur öffentlichen Konsultation brachte die LEAG vor, dass die Maßnahme einen Anreizeffekt habe, da sie dazu verleite, ihr wirtschaftliches Verhalten so zu ändern, dass sie Anlagen früher als ursprünglich vorgesehen stilllege, und zwar in einer geordneteren und vorhersehbareren Weise.

4.3.2.3. Unternehmen

- (140) In der Stellungnahme zur Veröffentlichungskonsultation vertrat GPE die Auffassung, dass die Stilllegung bestimmter Kohlekraftwerke vor der Einführung der Maßnahme vorgesehen gewesen sei, sodass die Frage des Anreizeffekts besonders wichtig sei. In der Stellungnahme nach dem Ausweitungsbeschluss vertritt GPE die Auffassung, dass die negativen finanziellen Anreize für den Betrieb von Braunkohlekraftwerken (d. h. allein der Anstieg der ETS-Preise) dazu geführt hätten, dass RWE die Kraftwerke früher als geplant, möglicherweise vor 2030, stillgelegt hätte. Daher vertrat GPE die Auffassung, dass die Entschädigung keinen Anreizeffekt habe.
- (141) In ihren Stellungnahmen zum Einleitungsbeschluss und zur öffentlichen Konsultation vertraten die beiden lokalen Unternehmen die Auffassung, dass die Maßnahme RWE keinen Anreiz biete, sein Verhalten so zu ändern, dass der Umweltschutz erhöht werde. Vielmehr weisen die Unternehmen darauf hin, dass die Zahlung die gegenteilige beabsichtigte Wirkung habe, da Braunkohlekraftwerke aufgrund der Entschädigungszahlung weiter betrieben würden. Die Unternehmen weisen darauf hin, dass die Anlagen ohne die Entschädigungszahlungen vor langer Zeit vom Netz abgeschaltet worden wären ⁽⁶⁸⁾.

4.3.2.4. Verbände/NRO

- (142) DEBRIV brachte in seiner Stellungnahme zur öffentlichen Konsultation vor, dass die Maßnahme einen Anreizeffekt im Sinne von Randnummer 427 der CEEAG habe. Die Lebensdauer der Vermögenswerte, die auch für das Modell zur Berechnung der entgangenen Gewinne verwendet wurde, gehe weit über den Stilllegungstermin 2038 hinaus, d. h. den letzten Stilllegungstermin im Stilllegungsgesetz und im Vertrag von 2021. Die Maßnahme habe somit einen Anreizeffekt im Sinne der CEEAG, da sie die beteiligten Unternehmen dazu veranlasse, ihre Anlagen früher als vorgesehen stillzulegen, und das Verhalten ändere, das sie andernfalls ohne die Maßnahme nicht ändern würden.
- (143) Greenpeace brachte in seiner Stellungnahme zum Einleitungsbeschluss vor, dass die Maßnahme keinen Anreizeffekt habe, da sie nicht zu einer Verhaltensänderung führe.
- (144) ClientEarth wies in seiner Stellungnahme zum Ausweitungsbeschluss darauf hin, dass die Maßnahme keinen Anreizeffekt habe, und verwies auf Erwägungsgrund 70 des Ausweitungsbeschlusses, wonach die entgangenen Gewinne von RWE in der Vergangenheit und in naher Zukunft bereits höher seien als die RWE zu gewährende Entschädigungsleistung. Wenn dies der Fall sei, bestehe die logische Erwägung darin, dass RWE für bereits erlittene Verluste in Form entgangener Gewinne entschädigt werde und dass die Entschädigung daher nicht dazu führe, die Stilllegung von Kraftwerken voranzutreiben, sondern nur das Ziel, die Kosten für die Stilllegung bestimmter Anlagen für RWE zu verringern.
- (145) In seiner Stellungnahme im Anschluss an die öffentliche Konsultation bestritt das EEB, dass die Begünstigten ihr Verhalten ohne die Entschädigungszahlung nicht geändert hätten, da beide Unternehmen sich bereits im Übergang zu saubereren Technologien für die Energieerzeugung befänden, was durch ihre öffentlichen Mitteilungen belegt werde. Bei unterschiedlichen Marktszenarien sei davon auszugehen, dass Braunkohleanlagen und Tagebaue ohnehin irgendwann stillgelegt worden wären. Daher hätten die Unternehmenspläne der Beihilfeempfänger nicht nur Kosten und Gewinne im Zusammenhang mit der Eröffnung und Nutzung eines Tagebaus, sondern auch dessen Stilllegung und Sanierung vorsehen müssen.

4.3.3. Verletzung von Unionsrecht

4.3.3.1. RWE

- (146) In der Stellungnahme zum Einleitungsbeschluss brachte RWE vor, dass Kosten, die auch im kontrafaktischen Szenario anfallen würden, nicht in die Berechnung des Gesamtschadens einbezogen worden seien. Daher sei das von Dritten vorgebrachte Argument, dass eine Entschädigung für die Tagebaukosten gegen das Verursacherprinzip verstoßen könnte (Einleitungsbeschluss, Erwägungsgrund 83), unbegründet, da nur die zusätzlichen Bergbaukosten ausgeglichen werden sollen, die ohne staatliches Eingreifen nicht entstanden wären.

⁽⁶⁸⁾ Öko-Institut, Assessment of the planned compensation payments for decommissioning German lignite power plants in the context of current developments (Bewertung der geplanten Entschädigungszahlungen für die Stilllegung deutscher Braunkohlekraftwerke im Kontext aktueller Entwicklungen), 29. Juni 2020, S. 30, abrufbar unter: <https://www.oeko.de/publikationen/p-details/assessment-of-the-planned-compensation-payments-for-decommissioning-german-lignite-power-plants-in-the-context-of-current-developments>; Sandbag, intelligentere Klimapolitik, „The cash cow has stopped giving: Are Germany's lignite plants now worthless?“ (Die Geldkuh gibt nicht mehr: Sind die Braunkohlekraftwerke Deutschlands wertlos?), abrufbar unter: <https://ember-climate.org/insights/research/the-cash-cow-has-stopped-giving/>.

4.3.3.2. Unternehmen

- (147) In der Stellungnahme zum Einleitungsbeschluss machte GPE geltend, dass der Entschädigung gegen das Verursacherprinzip nach Artikel 191 AEUV verstoße. In der Stellungnahme zur Ausweitungsbekämpfung führte GPE aus, dass die bei der Ermittlung der Entschädigung berücksichtigten Kosten und Einnahmen nicht anhand der in Deutschland verfügbaren Informationen oder der in dem Beschluss der Kommission enthaltenen Informationen ermittelt werden könnten. Es könne nicht ausgeschlossen werden, dass die Kosten, die RWE finanzieren muss und die auf die Einhaltung des Verursacherprinzips zurückzuführen sind, durch den Entschädigung gedeckt würden. Dies verstoße gegen das Verursacherprinzip und gefährde die Möglichkeit, eine solche Stützungsmaßnahme als mit den Vorschriften des AEUV vereinbar zu betrachten. GPE war ferner der Ansicht, dass die Entschädigung den Klimaschutzmaßnahmen der EU entgegenwirke, indem die Taxonomie weniger wirksam werde.

4.3.3.3. Verbände/NRO

- (148) In der Stellungnahme zum Einleitungsbeschluss und zur öffentlichen Konsultation brachte Greenpeace vor, dass die Maßnahme gegen das Verursacherprinzip verstoße, wenn der Entschädigung auch die Bergbaukosten abdecke.
- (149) In seiner Stellungnahme zum Einleitungsbeschluss brachte ClientEarth vor, dass die Kosten für die Sanierung des Tagebaus gemäß dem Verursacherprinzip von den Tagebaubetreibern getragen werden müssten. Die Vereinbarkeit der Stilllegungsentschädigungen mit dem Verursacherprinzip sei an sich ein Problem, das getrennt von dem Teil der Entschädigungszahlungen behandelt werden müsse, mit dem die Betreiber für entgangene Gewinne und andere Verluste entschädigt werden sollten. Jede staatliche Zahlung von Kosten im Zusammenhang mit dem Umweltverschmutzungsmanagement entbinde den Begünstigten von Kosten, die er normalerweise zu tragen habe⁽⁶⁹⁾. ClientEarth machte ferner geltend, dass die Betreiber der Tagebaue identifiziert und für die Sanierungskosten der Tagebaue während ihres gesamten Betriebs und nach deren Stilllegung rechtlich haftbar seien.
- (150) In seiner Stellungnahme zum Einleitungsbeschluss vertrat das EEB die Auffassung, dass die Entschädigung gegen das in Artikel 191 Absatz 2 AEUV verankerte Verursacherprinzip und das daraus abgeleitete Umweltrecht verstoße. Die Entschädigung trage nicht dem steigenden Preis für CO₂-Emissionen Rechnung, der aufgrund der neuen EU-Ziele für 2030 (im Rahmen des Pakets „Fit für 55“) und der internationalen Verpflichtungen der EU im Rahmen des Übereinkommens von Paris zunehmend steigen werde. Bis 2039 würden die Kosten der CO₂-Zertifikate zwischen 19,5 Mrd. EUR für RWE und 39 Mrd. EUR für die LEAG liegen, sodass keine Gewinne mehr erzielt werden könnten. Daher habe die Entschädigung keine solide Grundlage und stehe im Widerspruch zum Verursacherprinzip. EEB vertrat ferner die Auffassung, dass gegen das Verursacherprinzip verstoßen werde, da es eine Entschädigung der Verursacher ohne Klarheit über die Berechnungen beinhalte, während die negativen externen Effekte ihrer Tätigkeiten nicht berücksichtigt würden. Die Kosten der Luftverschmutzungsschäden, die in der Richtlinie über Industrieemissionen (im Folgenden: Industrieemissionsrichtlinie oder „IED“) geregelt seien, würden nicht internalisiert⁽⁷⁰⁾. Die Einhaltung der besten verfügbaren Techniken (BVT) der EU für Großfeuerungsanlagen übersteige derzeit die in den BVT vorgeschriebenen Grenzwerte für die Luftverschmutzung, und wenn die größten Braunkohleanlagen die strengerer Leistungswerte anwenden müssten, die durch die Verwendung der BVT erreicht wurden, hätte die gesundheitliche Belastung durch die fortgesetzte Braunkohleverstromung im Hinblick auf die Gesundheitskosten und andere Kosten im Zusammenhang mit der Luftverschmutzung um Milliarden pro Jahr verringert werden können. Darüber hinaus behauptete das EEB, dass Deutschland gegen die Durchführungsbestimmungen der Kommission ((EU) 2018/1135) zur Berichterstattung über Industrieemissionen verstoßen habe; Daten für die Berichtsjahre 2017 und 2018. Schließlich seien die Wassergebühren und die Kosten für Schäden nicht internalisiert, und die Steuerzahler trügen die Gesundheitskosten aufgrund der Tätigkeit von RWE und LEAG im Braunkohlegeschäft. Die Wasserkosten würden von den betreffenden deutschen Ländern nicht im Einklang mit Artikel 9 der Wasserrahmenrichtlinie⁽⁷¹⁾ festgesetzt und in keinem der deutschen Bundesländer würden die Umweltkosten internalisiert.

⁽⁶⁹⁾ Beschluss der Kommission vom 1. Dezember 2004 über die staatliche Beihilfe C 39/2004 — Agentur für die Stilllegung kerntechnischer Anlagen (ABl. C 315 vom 21.12.2004, S. 4).

⁽⁷⁰⁾ Richtlinie 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 über Industrieemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung) (ABl. L 334 vom 17.12.2010, S. 17).

⁽⁷¹⁾ Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (ABl. L 327 vom 22.12.2000, S. 1).

- (151) Die Allianz für Gesundheit und Umwelt („HEAL“) erklärte in ihrer Stellungnahme zum Einleitungsbeschluss, dass die deutsche Regierung nicht alle Mittel ergriffen habe, um sicherzustellen, dass die Braunkohlebetreiber die Umweltverschmutzung so weit wie möglich verringerten. Sie wies darauf hin, dass dies durch das Urteil in der Rechtssache Hinkley Point C ⁽⁷²⁾ verstärkt werde und dass die Ziele des Grünen Deals in den Bereichen Klimaneutralität, Umweltverschmutzung und gerechter Übergang berücksichtigt werden müssten.

4.3.4. *Erforderlichkeit*

4.3.4.1. RWE

- (152) In der Stellungnahme zum Einleitungsbeschluss brachte RWE vor, dass die staatliche Intervention durch das Kohleausstiegsgesetz und den Vertrag von 2021 erforderlich sei, um den vorzeitigen Ausstieg aus der Braunkohle zu erreichen und einen zusätzlichen und wesentlichen Beitrag des Braunkohlesektors zur Verringerung der CO₂-Emissionen zu leisten, da RWE ohne diese Maßnahme bis Mitte des Jahrhunderts weiterhin Braunkohle verbrannt hätte, wie dem Unternehmen gestattet worden sei.
- (153) Darüber hinaus verwies RWE auf den Ausstieg aus der deutschen Steinkohle und machte geltend, dass die Bewertung der Kommission in diesem Beschluss ⁽⁷³⁾, wonach es unwahrscheinlich sei, dass eine solche Menge an Kohleverstromungskapazitäten den Markt ohne die staatliche Intervention verlassen hätte, auch für den Braunkohleausstieg gelte. Dies liege daran, dass die Stromerzeugung aus Braunkohle wettbewerbsfähiger sei als die Verstromung von Steinkohle, sodass Braunkohlekraftwerke die letzten wären, die vom Markt verdrängt würden. Die Betreiber haben erhebliche Investitionen (Tagebau und Kraftwerke) getätigt, die ohnehin als Fixkosten anfielen, unabhängig von der Auslastung des Kraftwerks. Bei bestehenden Anlagen stelle die Kombination aus hohen Fixkosten und niedrigen variablen Kosten sicher, dass die Stromerzeugung aus bestehenden Anlagen auch dann wirtschaftlich bleibe, wenn neue Investitionen nicht mehr sinnvoll seien.
- (154) RWE brachte ferner vor, dass Braunkohlekraftwerke ohne die staatliche Intervention den Markt nicht verlassen würden, auch unter Berücksichtigung der Auswirkungen auf die Tagebaue. Wenn die in Strom umgewandelten Kohlemengen erheblich reduziert würden, müsse die Bergwerksplanung geändert werden, und eine solche Anpassung der Bergwerksplanung verursache erhebliche Mehrkosten. Daher könne es bei isolierter Betrachtung sogar wirtschaftlicher sein, unzureichende Beitragsmargen zu akzeptieren, als eine Verringerung der Stromerzeugung.
- (155) Nach Ansicht von RWE ist die Maßnahme auch in ihrer Form als entschädigte Marktintervention erforderlich, da ein Ausstieg ohne Entschädigung verfassungswidrig wäre. Ohne den Vertrag von 2021 wäre es rechtlich nicht möglich gewesen, den Ausstieg aus der Braunkohle unter Berücksichtigung der Auswirkungen auf die Kohleregionen, die Beschäftigten und die Versorgungssicherheit sowie deren Auswirkungen auf den Erfolg der Energiewende umzusetzen.
- (156) In der Stellungnahme zur öffentlichen Konsultation und zum Ausweitungsbeschluss wiederholte RWE die Auffassung, dass die Maßnahme notwendig sei, und brachte vor, dass sie mit Randnummer 428 der CEEAG im Einklang stehe.

4.3.4.2. LEAG

- (157) In ihrer Stellungnahme zur öffentlichen Konsultation brachte die LEAG vor, dass der Strommarkt ohne die Maßnahme allein keine vergleichbaren Einsparungen erzielen würde, sodass die Maßnahme erforderlich sei, um die einschlägigen Ziele zu erreichen. Aufgrund des schrittweisen Ausstiegs aus der Kernenergie in Deutschland und der zunehmenden Einstellung der russischen Energieversorgung würde die Stromerzeugung aus Braunkohle auch dann wettbewerbsfähig bleiben, wenn die Erzeugung von Energie aus erneuerbaren Quellen stark zunehme, sodass für die Betreiber der Braunkohlekraftwerke kein Anreiz bestehe, diese vor 2038 abzuschalten. Wie im Einleitungsbeschluss (Erwägungsgrund 4) dargelegt, emittierten die Braunkohlekraftwerke im Jahr 2018 130,74 Mio. Tonnen CO₂. Dies entspräche etwa 40 % der CO₂-Emissionen des Energiesektors in jenem Jahr. Das Kohleausstiegsgesetz und der Vertrag von 2021 schafften Rechtssicherheit und Vorhersehbarkeit, dass diese CO₂-Emissionseinsparungen in Deutschland erreicht würden.

⁽⁷²⁾ Urteil des Gerichtshofs vom 22. September 2020, Österreich/Kommission, C-594/18 P, ECLI:EU:C:2020:742.

⁽⁷³⁾ Entscheidung über den deutschen Steinkohleausstieg, Erwägungsgründe 110 bis 117.

4.3.4.3. Unternehmen

- (158) In der Stellungnahme zum Einleitungsbeschluss und zur öffentlichen Konsultation brachte GPE vor, dass die Bundesregierung die für eine Entschädigung in Betracht kommenden Anlagen ohne Berücksichtigung des tatsächlichen Alters der Anlage, ihrer Amortisationsrate und des voraussichtlichen Stilllegungsdatums festgelegt hätte. Die Maßnahme sei nicht erforderlich, da ein normal funktionierender Markt in jedem Fall zur Stilllegung von Kohlekraftwerken geführt hätte, weil i) der Vorschlag für den schrittweisen Ausstieg aus Kohlekraftwerken seit einiger Zeit öffentlich zugänglich sei, und die Unternehmen diese Politik bei der Festlegung ihrer Geschäfts-/Investitionspläne hätten berücksichtigen müssen und ii) einige der Kraftwerke alt seien und ihre Schließung bereits geplant gewesen sei. In der Stellungnahme zum Ausweitungsbeschluss fügte GPE hinzu, dass auch die Auswirkungen der Klimapolitik, die für alle Stromerzeuger geltende Preisobergrenze für die Einnahmen, der steigende Preis und die bevorstehende Knappheit von EHS-Lizenzen sowie die rasche und effiziente Entwicklung sauberer Energiequellen die Braunkohlekraftwerke kurzfristig vom Markt verdrängt hätten und somit ein staatliches Eingreifen nicht notwendig sei.
- (159) Die acht lokalen Unternehmen vertraten in ihrer Stellungnahme zum Einleitungsbeschluss die Auffassung, dass Marktmechanismen (d. h. die steigenden Kosten für CO₂-Emissionsgenehmigungen) zu einer frühzeitigen Abschaltung von Braunkohlekraftwerken geführt hätten ⁽⁷⁴⁾.
- (160) In ihren Stellungnahmen zum Einleitungsbeschluss und zur öffentlichen Konsultation brachten die beiden lokalen Unternehmen vor, dass die Maßnahme nicht erforderlich sei, und nannten Beispiele dafür, wie andere Mitgliedstaaten die Kohle ohne Entschädigung eingestellt hätten ⁽⁷⁵⁾.

4.3.4.4. Verbände/NRO

- (161) In seiner Stellungnahme zur öffentlichen Konsultation brachte DEBRIV vor, dass die Maßnahme notwendig sei und somit die Anforderungen der CEEAG erfülle, da der Strommarkt ohne die Maßnahme allein keine vergleichbaren Emissionseinsparungen erzielen würde. Aufgrund des Ausstiegs aus der Kernenergie in Deutschland und des Wegfalls der russischen Energieversorgung würde eine Braunkohleverstromung auch im Falle eines starken Anstiegs der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energiequellen wettbewerbsfähig bleiben, sodass für die Kraftwerksbetreiber kein Anreiz bestehe, sie vor 2038 stillzulegen. Daher sei die Maßnahme auf eine Situation ausgerichtet, in der sie wesentliche Verbesserungen bewirken könne, die der Markt allein nicht erbringen könne.
- (162) In der Stellungnahme zum Einleitungsbeschluss brachte Greenpeace vor, dass die Maßnahme nicht erforderlich sei, da i) keine oder nur eine begrenzte Entschädigung ausgereicht hätte, um das Stilllegungsgesetz mit den Grundrechten in Einklang zu bringen; und ii) die Beihilfe keine wesentlichen Verbesserungen bewirken könne, die der Markt selbst nicht herbeiführen könne. Obwohl das Kohleausstiegsgesetz zu einem vorhersehbaren und klaren Ausstieg aus der Kohle für Energiezwecke führe, spiele die Beihilfe keine wirkliche Rolle.
- (163) In der Stellungnahme zum Einleitungsbeschluss brachte ClientEarth vor, dass die Maßnahme nicht erforderlich sei. Die Braunkohlekraftwerke und die zugehörigen Tagebaue würden von sich aus und früher als 2038 zu Marktbedingungen schließen (insbesondere aufgrund der steigenden Kosten für die Einhaltung der Umweltvorschriften und der EHS-Preise), sodass die Maßnahme den vollständigen Ausstieg aus der Braunkohle in Deutschland nur verzögern werde. In der Stellungnahme zum Ausweitungsbeschluss fügte ClientEarth hinzu, dass die Auswirkungen der Klimapolitik und der Veränderungen auf dem Strommarkt die Braunkohlekraftwerke in Kürze vom Markt verdrängt hätten. ClientEarth verwies auch auf den Beschluss SA.54537 — Verbot der Verwendung von Kohle für die Stromerzeugung in den Niederlanden, in dem die niederländischen Behörden der einzigen Anlage — Hemweg — Entschädigungszahlungen gewährt haben, für die kein Übergangszeitraum galt, wie für die anderen unter das Kohleausstiegsgesetz fallenden Anlagen ⁽⁷⁶⁾.

⁽⁷⁴⁾ Öko-Institut, Assessment of the planned compensation payments for decommissioning German lignite power plants in the context of current developments (Bewertung der geplanten Entschädigungszahlungen für die Stilllegung deutscher Braunkohlekraftwerke im Kontext aktueller Entwicklungen), 29. Juni 2020, S. 25 ff., abrufbar unter: <https://www.oeko.de/publikationen/p-details/assessment-of-the-planned-compensation-payments-for-decommissioning-german-lignite-power-plants-in-the-context-of-current-developments>.

⁽⁷⁵⁾ Power Engineering International, Spaniens verbleibende Kohlekraftwerke, die voraussichtlich bis 2025 stillgelegt werden, 5. August 2020, online abrufbar unter: <https://www.powerengineeringint.com/coal-fired/spains-remaining-coal-fired-plants-likely-to-be-phased-out-by-2025/>.

⁽⁷⁶⁾ Beschluss der Kommission vom 12. Mai 2020 über die staatliche Beihilfe SA.54537 (2020/NN) — Niederlande — Verbot der Verwendung von Kohle für die Stromerzeugung in den Niederlanden (ABl. C 220 vom 3.7.2020, S. 1). Siehe das Urteil des Gerichts vom 16. November 2022, Königreich der Niederlande/Europäische Kommission. Rechtssache T-469/20. ECLI:EU:T:2022:713. Das Urteil wurde vor dem Gerichtshof angefochten (Rechtssache C-40/23 P).

- (164) Das EEB stellte in seiner Stellungnahme zum Einleitungsbeschluss fest, dass Kohlekraftwerke in der Vergangenheit mit einer durchschnittlichen Lebensdauer von 46 Jahren weltweit ausgeschieden sind, und berechnete, dass die Entschädigung für drei von 15 RWE-Blöcken und für sieben von elf LEAG-Blöcken eine über den Erwartungen liegende Stilllegungsfrist vorsehe. Daher sollten die verbleibenden Anlagen keinen Anspruch auf Entschädigung haben, da sie entweder bereits hätten geschlossen werden müssen oder bald geschlossen werden sollten, um die Verluste aufgrund der zunehmend schlechten Kohlewirtschaft zu begrenzen. Darüber hinaus brachte das EEB, wie in Erwägungsgrund (151) dargelegt, vor, dass die Entschädigung nicht dem steigenden Preis für CO₂-Emissionen Rechnung trage.
- (165) In der Stellungnahme zum Einleitungsbeschluss vertrat CAN die Auffassung, dass die Marktdynamik ausreichen könnte, um die Kohlekraftwerke stillzulegen. CAN verwies auf die steigenden Preise im Rahmen des EU-EHS und erklärte, dass sich die derzeitigen Preise im Rahmen des EU-EHS unmittelbar so auswirkten, dass sie die Rentabilität moderner Braunkohlekraftwerke in Deutschland über 2024 hinaus fast halbierten⁽⁷⁷⁾, was dazu führe, dass fast die Hälfte des Braunkohlekraftwerksparks des Landes auf der Grundlage der aktuellen Erwartungen sowieso liquidiert würde.

4.3.5. Eignung

4.3.5.1. RWE

- (166) RWE brachte in der Stellungnahme zum Einleitungsbeschluss vor, dass die Maßnahme geeignet sei und dass die Kohlekommission und anschließend die deutsche Regierung den Beschluss zugunsten des Instruments eines ausgehandelten, rechtlich und vertraglich gesicherten Ausstiegs aus der Stromerzeugung aus Braunkohle sorgfältig gegen andere Maßnahmen abgewogen hätten. In der Entscheidung über den Ausstieg aus der Steinkohle⁽⁷⁸⁾ stellte die Kommission die Vorteile eines vertraglich gesicherten und ausgeglichenen Kohleausstiegs gegenüber anderen Instrumenten wie einem EU-EHS, einem CO₂-Mindestpreis oder rein regulatorischen Eingriffen fest. Der Hauptvorteil einer vertraglichen Lösung ist die Möglichkeit, den Ausstieg gezielt unter Berücksichtigung der Versorgungssicherheit und der betroffenen Arbeitsplätze zu steuern und rechtlich zu sichern. Es sei eine Lösung erforderlich, bei der ein einzelner Stilllegungspfad festgelegt werde, der insgesamt kohärent sei, in den betreffenden Erzeugungssystemen aus technischer und regulatorischer Sicht umgesetzt werden könne und mit möglichst geringen betrieblichen, wirtschaftlichen und sozialen Kosten verbunden sei.
- (167) In der Stellungnahme zur öffentlichen Konsultation und zur Ausweitungsbeschluss bekräftigte RWE, dass die Maßnahme angemessen sei, da der gewählte Ansatz, einen ganzheitlichen Stilllegungspfad von Anfang bis Ende in Absprache mit den Betriebsgesellschaften festzulegen und ihn in rechtlich sicherer Weise zu etablieren, sodass Netzunterbrechungen und eine Überlastung der betroffenen Kohleregionen verhindert würden, vollständig im Einklang mit Randnummer 429 der CEEAG stehe.

4.3.5.2. LEAG

- (168) In ihrer Stellungnahme zur öffentlichen Konsultation brachte die LEAG vor, dass die Maßnahme geeignet sei. Deutschland habe im Rahmen der Arbeiten der Kohlekommission verschiedene Szenarien und Alternativen zur Verringerung der CO₂-Emissionen analysiert und diese Lösung angesichts der Rechtsunsicherheit gewählt, die für die Anlagenbetreiber aufgrund möglicher Schadenersatzansprüche entstehen würde.

4.3.5.3. Unternehmen

- (169) In ihrer Stellungnahme zum Einleitungsbeschluss, zur öffentlichen Konsultation und zum Ausweitungsbeschluss brachte GPE vor, dass die Kommission die Geeignetheit der Maßnahme nicht angemessen analysiert habe, und machte geltend, dass eine Maßnahme, die eine Entschädigung für entgangene Gewinne vorsehe, ohne zwischen den verschiedenen Anlagen zu unterscheiden, nicht geeignet sei. GPE verwies auch auf eine polnische staatliche Beihilfe zur Förderung der Stilllegung von Kohlebergwerken, in der die Kommission die Beihilfe für außergewöhnliche Sozial- und Umweltkosten für mit dem Binnenmarkt vereinbar befunden⁽⁷⁹⁾ und festgestellt hat, dass unklar sei, ob die für die RWE-Maßnahme berücksichtigten Kosten außergewöhnlichen Sozial- und Umweltkosten entsprächen, wie im polnischen Fall, oder ob es sich um andere Kostenarten handele.

⁽⁷⁷⁾ Die Margen moderner deutscher Braunkohlekraftwerke halbierten sich ab 2024 | Argus Media. Argus Media.

⁽⁷⁸⁾ Entscheidung über den deutschen Steinkohleausstieg, Erwägungsgrund 118.

⁽⁷⁹⁾ Beschluss der Kommission über die staatliche Beihilfe SA.100533 (2021/NN) — Polen — Änderungen des Stilllegungsplans für den polnischen Kohlebergbau (ABl. C 231 vom 30.6.2023, S. 8).

- (170) In ihrer Stellungnahme zum Einleitungsbeschluss machten die acht lokalen Unternehmen geltend, dass die Tatsache, dass die Zahlungen pauschal und in keiner Weise dynamisiert seien, nicht geeignet sei und dass ein dynamisches Preismodell besser geeignet gewesen wäre, um den Kohleausstieg sicherzustellen und die Entschädigung auf das erforderliche Niveau zu begrenzen.
- (171) In ihren Stellungnahmen zur öffentlichen Konsultation brachten die beiden lokalen Unternehmen vor, dass es geeignetere Alternativen gebe, die zur Erreichung des Klimaschutzziels gleichermaßen wirksam seien, und dass zunächst geprüft werden sollte, ob andere Strategien und Maßnahmen wie CO₂-Abgaben oder Preismechanismen wie das EHS genutzt werden könnten. Die Unternehmen nannten auch Beispiele dafür, wie andere Mitgliedstaaten Kohle ohne Entschädigung schrittweise abgebaut haben ⁽⁸⁰⁾.

4.3.5.4. Verbände/NRO

- (172) In seiner Stellungnahme zur öffentlichen Konsultation brachte DEBRIV vor, dass die Maßnahme nach Randnummer 429 der CEEAG geeignet sei. DEBRIV wies darauf hin, dass Deutschland Alternativen geprüft habe, um die geplanten CO₂-Emissionsreduktionen zu erreichen (siehe Erwägungsgrund (25)), und dass die Maßnahme am besten geeignet sei, das angestrebte Ziel (d. h. eine rechtlich sichere und zuverlässige Verringerung der CO₂-Emissionen) zu erreichen.
- (173) ClientEarth brachte in der Stellungnahme zum Einleitungsbeschluss, zur öffentlichen Konsultation und zum Ausweitungsbeschluss vor, dass die Maßnahme nicht geeignet sei. Zwar könne es Fälle geben, in denen die Kommission feststellt, dass die Aushandlung einer vertraglichen Entschädigung zur Gewährleistung der Rechtssicherheit und zur Vermeidung kostspieliger Gerichtsverfahren eine geeignete Form der Beihilfe darstelle ⁽⁸¹⁾, doch sei dies hier aus folgenden Gründen nicht der Fall: a) Die Schließung wäre in jedem Fall auch ohne Entschädigung erfolgt, da die meisten Anlagen allein aufgrund der Marktkräfte stillgelegt worden wären. b) Im deutschen Recht ist eine solche Entschädigung für die Neudefinition der Eigentumsrechte des Betreibers im vorliegenden Fall nicht vorgeschrieben, sodass die Rechtmäßigkeit der Stilllegungspflicht ohne finanzielle Entschädigung hätte sichergestellt werden können (vgl. zum Vorliegen einer Beihilfe, Erwägungsgrund (107)). c) Gut konzipierte Ausschreibungen wären eine geeignetere Form der Beihilfe als Pauschalentschädigungen. d) Wenn Ausschreibungen in diesem Fall keine geeignete Form der Beihilfe wären, wäre eine Entschädigung auf der Grundlage von Anpassungsparametern geeigneter (dies hängt auch mit der Verhältnismäßigkeit der Beihilfe zusammen). ClientEarth verwies auch auf die polnische staatliche Beihilfe zur Förderung der Stilllegung von Kohlebergwerken, in der die Kommission die Beihilfe für außergewöhnliche Sozial- und Umweltkosten für mit dem Binnenmarkt vereinbar befunden habe ⁽⁸²⁾, und wies darauf hin, dass die Tatsache, dass Braunkohletagebaue eng mit den Kraftwerken verbunden seien, für sich genommen nicht rechtfertige, dass sie in die Berechnung der Entschädigung einbezogen würden, und dass unklar sei, ob die für die RWE-Maßnahme berücksichtigten Kosten außergewöhnlichen Sozial- und Umweltkosten entsprächen, wie im polnischen Fall, oder ob es sich um andere Kostenarten handele.
- (174) In seiner Stellungnahme zum Einleitungsbeschluss legte das EEB zwei Alternativen vor, die die deutsche Regierung hätte ergreifen können. Erstens wurde eine Mindestpreisuntergrenze für CO₂-Emissionen von der deutschen Regierung nicht ernsthaft als kosteneffizienterer Ansatz betrachtet, um das gleiche Ergebnis zu erreichen und gleichzeitig das Verursacherprinzip umzusetzen und nicht auf staatliche Beihilfen zurückzugreifen. Zweitens hätte der Entschädigung von der vollständigen Umsetzung von Unionsnormen wie BVT für Großfeuerungsanlagen, einschließlich der Energieeffizienz, abhängig gemacht werden müssen. In diesem Zusammenhang zieht das EEB einen Vergleich mit dem Ansatz der Niederlande im oben genannten niederländischen Kohleentschädigungsfall ⁽⁸³⁾, in dem das Kohleausstiegsgesetz verbindliche Elektrizitätseffizienzniveaus festlegte. EEB ist der Auffassung, dass es für Deutschland möglich gewesen wäre, eine Entschädigung von der Einhaltung der BVT-assozierten Energieeffizienzwerte abhängig zu machen, und dass es eine sinnvollere Maßnahme für die THG-Reduzierung gewesen wäre, zunächst einen leistungsorientierten Ansatz zu verfolgen und treibhausgasintensivere Blöcke zu schließen.

⁽⁸⁰⁾ Power Engineering International, Spaniens verbleibende Kohlekraftwerke, die voraussichtlich bis 2025 stillgelegt werden, 5. August 2020, online abrufbar unter: <https://www.powerengineeringint.com/coal-fired/spains-remaining-coal-fired-plants-likely-to-be-phased-out-by-2025/>.

⁽⁸¹⁾ Siehe z. B. die Beihilfe für die vorzeitige Stilllegung des Kernkraftwerks Fessenheim in Frankreich.

⁽⁸²⁾ Beschluss der Kommission über die staatliche Beihilfe SA.100533 (2021/NN) — Polen — Änderungen des Stilllegungsplans für den polnischen Kohlebergbau (ABl. C 231 vom 30.6.2023, S. 8).

⁽⁸³⁾ Beschluss der Kommission vom 12. Mai 2020 über die staatliche Beihilfe SA.54537 (2020/NN) — Niederlande — Verbot der Verwendung von Kohle für die Stromerzeugung in den Niederlanden (ABl. C 220 vom 3.7.2020, S. 1).

4.3.6. Verhältnismäßigkeit

4.3.6.1. RWE

- (175) In der Stellungnahme zum Einleitungsbeschluss brachte RWE vor, dass die Maßnahme nicht zu einer Überkompensation führe und daher verhältnismäßig sei. Erstens übersteige die Entschädigung nicht den Gesamtschaden, da alle Verluste von RWE (RWE berechnete den Gesamtschaden aufgrund der vorzeitigen Stilllegung auf 8,7 Mrd. EUR) die Entschädigung für RWE überstiegen. RWE brachte ferner vor, dass ein Ausschreibungsverfahren im Fall von Braunkohle nicht infrage komme, da es angesichts der wenigen Marktteilnehmer und der wenigen in Deutschland betriebenen Erzeugungssysteme, die aus Kraftwerken und Tagebauen bestünden, keine Wettbewerbseffizienz geschaffen hätte.
- (176) In der Stellungnahme zur öffentlichen Konsultation brachte RWE vor, dass die Maßnahme auch nach den CEEAG aus folgenden Gründen verhältnismäßig sei:
- a) Im Einklang mit Randnummer 430 der CEEAG wäre ein Ausschreibungsverfahren angesichts nur zweier Betreiber und der geringen Anzahl von Erzeugungssystemen und des Risikos von Netzunterbrechungen nicht angemessen.
 - b) Im Einklang mit Randnummer 432 der CEEAG soll der Betrag die entgangenen Gewinne und die zusätzlichen Kosten ausgleichen, die RWE aufgrund der vorzeitigen Stilllegung entstanden sind. Im Jahr 2019 hatte RWE den durch die vorzeitige Stilllegung verursachten Gesamtschaden auf 8,7 Mrd. EUR beziffert: Entgangene Gewinne in Höhe von 5,5 Mrd. EUR und zusätzliche Kosten in Höhe von 3,2 Mrd. EUR.
 - c) Ein Aktualisierungsmechanismus gemäß Randnummer 433 der CEEAG ist nicht erforderlich und verhältnismäßig, um eine Überkompensation zu verhindern, da eine Überkompensation bereits dadurch verhindert wird, dass der Entschädigungsbetrag weit hinter den wirtschaftlichen Nachteilen zurückbleibt, die RWE tatsächlich erlitten hat. Ein Aktualisierungsmechanismus ist auch für das von Deutschland gewählte Modell eines vollständigen Braunkohleausstiegs, das langfristig geplant und rechtlich und vertraglich vereinbart ist, nicht geeignet, da der Mechanismus die mit diesem Modell angestrebte Rechtssicherheit beseitigen würde. Darüber hinaus kann ein solcher Mechanismus nicht auf die Mehrkosten angewandt werden, da diese Kosten nicht aus einzelnen Stilllegungen von Kraftwerken, sondern kontinuierlich infolge der Umplanung der Tagebaue resultieren, sodass die einzelnen Stilllegungszeiten kein geeigneter Zeitpunkt sind, um die „letzten Annahmen“ im Sinne der Randnummer 433 der CEEAG zu erhalten. RWE wies ferner darauf hin, dass eine nachträgliche Einführung eines solchen Mechanismus die Geschäftsbasis des einvernehmlichen Ausstiegs aus der Braunkohle beseitigen würde, wenn RWE seine ersten Blöcke bereits stillgelegt und bereits mit der Neuplanung der Tagebautätigkeiten begonnen habe. Darüber hinaus seien das Kohleausstiegsgesetz und der Vertrag von 2021 lange vor der Umsetzung der CEEAG und der darin enthaltenen Anforderung eines Aktualisierungsmechanismus ausgehandelt und vereinbart worden, sodass die Einführung dieses Gesetzes zum jetzigen Zeitpunkt gegen die berechtigten Erwartungen von RWE verstoßen würde. Schließlich sei ein solcher Mechanismus einer öffentlich-rechtlichen Entschädigungsmaßnahme fremd; hätte RWE im Rahmen eines nationalen Gerichtsverfahrens eine Entschädigung erhalten, hätte das nationale Gericht die Höhe der Entschädigung nicht von der späteren Entwicklung des staatlichen Eingriffs abhängig gemacht.
- (177) In der Stellungnahme zum Ausweitungsbeschluss brachte RWE vor, dass i) ein Ausschreibungsverfahren, wie oben erläutert, unangemessen sei, ii) die Berechnung eines Teils des Gesamtschadens und der aufgelaufenen Gewinne durch Deutschland nur für den Zeitraum bis 2026 zeige, dass die an RWE gezahlte Entschädigung weit hinter dem Gesamtschaden zurückbleibe; iii) RWE einen weiteren wesentlichen Beitrag zur Dekarbonisierung leiste, indem das Unternehmen den Ausstieg aus der Braunkohle bis 2030 vorzieht; und iv) ein Aktualisierungsmechanismus nicht erforderlich sei, da die Entschädigungszahlungen bereits durch die wirtschaftlichen Nachteile gerechtfertigt seien, die innerhalb des genannten Dreijahreszeitraums auftraten. Selbst wenn die in den Jahren 2025 und 2026 entgangenen Gewinne auch für die in den Jahren 2021 und 2022 stillgelegten Anlagen bewertet und berücksichtigt würden, wäre es nicht erforderlich, da sich die CEEAG nur auf den Zeitraum zwischen der Gewährung der Beihilfe und dem Zeitpunkt der Stilllegung beziehen, nicht aber auf den Zeitraum zwischen der Gewährung der Beihilfe und dem Eintritt der ersetzten Schäden, und da die Berechnungen Deutschlands bis 2026 auf tatsächlichen und damit zuverlässigen Marktdaten beruhen, sodass auch in diesem Zusammenhang keine Notwendigkeit besteht, die Höhe der Entschädigung zu überprüfen.

(178) Speziell zu den im Einleitungsbeschluss geäußerten Bedenken der Kommission führte RWE in seiner Stellungnahme zum Ausweitungsbeschluss Folgendes aus:

- a) Mit der überarbeiteten Berechnung der entgangenen Gewinne von RWE, die für einen kürzeren Zeitraum und konservativer sei, seien die Zweifel im Einleitungsbeschluss hinsichtlich der Unsicherheiten von längerfristigen Prognosen und der Dauer des Betriebs von Braunkohleanlagen ausgeräumt worden. Alle in der überarbeiteten Berechnung berücksichtigten Anlagen hätten problemlos weitere drei Jahre lang (und länger) betrieben werden können. Auch die Zweifel der Kommission hinsichtlich der Lebensdauer von Niederaußem D (siehe Erwägungsgrund 127 des Einleitungsbeschlusses) seien ausgeräumt worden, da diese Anlage bei der überarbeiteten Berechnung der entgangenen Gewinne von RWE nicht berücksichtigt worden sei.
- b) Hinsichtlich der Strom- und CO₂-Preise bestehe keine Unsicherheit, da Deutschland in der überarbeiteten Berechnung tatsächliche Marktdaten habe heranziehen können, die zuverlässige Informationen über den Preis und die CO₂-Kosten lieferten, zu denen ein Anlagenbetreiber seine Kapazitäten zum maßgeblichen Zeitpunkt hätte vermarkten können. Unter Bezugnahme auf Erwägungsgrund 115 des Ausweitungsbeschlusses stimmt RWE zu, dass die Kommission zu Recht darauf hingewiesen habe, dass es sich bei Verkäufen von Stromkapazitäten auf dem Terminmarkt um reale Transaktionen handle und dass die Heranziehung solcher tatsächlichen Marktdaten zu soliden Berechnungen führe.
- c) Sensitivitätsanalysen seien überflüssig, da die Strompreise und CO₂-Kosten nicht aus Marktmodellen auf der Grundlage möglicherweise ungewisser Annahmen abgeleitet würden.
- d) Bei Verwendung tatsächlicher Marktdaten werde das Ergebnis der Berechnungen durch zwei Faktoren erheblich beeinflusst: den Zeitpunkt und den Bezugszeitraum. Deutschland habe beide Faktoren so gewählt, dass die entgangenen Gewinne in den Berechnungen deutlich zu tief angesetzt worden seien, und der Ansatz Deutschlands daher konservativ sei. Die Begrenzung der Betriebsdauer auf drei Jahre sei sehr restriktiv und niedriger als im Fall der Sicherheitsbereitschaft⁽⁸⁴⁾, bei der die Kommission für die Entschädigung entgangener Gewinne die Anrechnung eines Zeitraums von vier Jahren genehmigt habe. Selbst bei einer konservativen Berechnung eines Mindestschadens, die sich ausschließlich auf tatsächliche Strommarkt-Daten stützen sollte, wäre es angemessener, davon auszugehen, dass die in den Jahren 2021 und 2022 stillgelegten Anlagen zumindest in den Jahren 2025 und 2026 weiter betrieben worden wären.
- e) Was die Wahl des Zweiwochenzeitraums vom 21. Oktober bis zum 4. November 2022 betraf, so sei zunächst darauf hinzuweisen, dass es sich hierbei um einen relativ jungen Zeitraum in der Vergangenheit handle, der für die Berechnung durch r2b-Energiekonsultation am 16. Dezember 2022 kaum aktueller hätte sein können. Es erscheine auch plausibel, Durchschnittswerte über einen Zeitraum von zwei Wochen zu verwenden, um das Ziel der größtmöglichen Datenqualität mit dem Versuch in Einklang zu bringen, einen aussagekräftigen Wert zu verwenden, der durch zufällige kurzfristige Preisspitzen oder -senkungen nicht beeinflusst werde.
- f) Die Entschädigung für die vorzeitige Stilllegung im Rahmen der Maßnahme und die zeitlich gestreckte Stilllegung seien von Anfang an als zwei verschiedene Instrumente konzipiert worden, die unterschiedliche wirtschaftliche Nachteile entschädigten, ohne sich überschneiden zu müssen. Die von Deutschland für die Jahre 2021 bis 2026 festgestellten entgangenen Gewinne stünden in keinem Zusammenhang mit etwaigen Betriebsbeschränkungen von Niederaußem G oder H in den Jahren nach 2029.
- g) Selbst im Falle des geänderten Stilllegungsplans würden zusätzliche Kosten für den vorzeitigen Ausstieg entstehen, z. B. erhebliche Ausgaben für die geänderte Bergwerksplanung sowie erhebliche Personalumstrukturierungen. RWE nahm jedoch zur Kenntnis, dass die Kommission es zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht für erforderlich halte, diese zusätzlichen Kosten eingehender zu prüfen, um die Vereinbarkeit der geänderten RWE-Maßnahme festzustellen, da der von Deutschland festgestellte Teilschaden in Form der in den Jahren 2021 bis 2026 erzielten Gewinne ausreiche, um sicherzustellen, dass keine Überkompensation vorliege.
- h) Die überarbeitete Berechnung sei nicht nur aus den oben in diesem Erwägungsgrund zusammengefassten Gründen konservativ, sondern sei auch eine rein partielle Schadensberechnung, da mehrere andere Kosten nicht berücksichtigt worden seien, d. h. die entgangenen Gewinne der ab 2026 stillgelegten Anlagen, die Einnahmen aus Wärmelieferungen und dem Regenergiemarkt sowie die erheblichen zusätzlichen Kosten von RWE.

⁽⁸⁴⁾ Beschluss der Kommission vom 27. Mai 2016 über die staatliche Beihilfe SA.42536 — Deutschland — Ausstieg aus der Braunkohle-verstromung (ABl. C 258 vom 15.7.2016, S. 1).

4.3.6.2. LEAG

- (179) Die LEAG machte geltend, dass die Entscheidungspraxis der Kommission eine angemessene Analogie sowohl in Bezug auf die Verhältnismäßigkeit als auch auf die Angemessenheit biete, nämlich die Stilllegung von Braunkohlekraftwerken in Deutschland im Jahr 2016 ⁽⁸⁵⁾, die vorzeitige Abschaltung des Kernkraftwerks Fessenheim ⁽⁸⁶⁾ und den Ausstieg Deutschlands aus der Kernenergie. Obwohl es sich bei der Maßnahme um einen grundlegend anderen Sachverhalt handele, ließen sich bestimmte Anhaltspunkte für die Verhältnismäßigkeit des hier in Rede stehenden Entschädigungsbetrags dennoch aus dem Beschluss der Kommission von 2016 ableiten, in dem Deutschland Kosten in Höhe von rund 1,6 Mrd. EUR für diese Kraftwerke übernahm ⁽⁸⁷⁾. Darüber hinaus führe im vorliegenden Fall ein vollständiger Ausstieg aus der Braunkohleverstromung nicht nur zu einer vorzeitigen Stilllegung größerer und neuerer Kraftwerksblöcke als denen, die Gegenstand des Kommissionsbeschlusses von 2016 gewesen seien, sondern vor allem zum vorzeitigen Ende des Betriebs der Tagebaue. Daher müssten die Entschädigungsbeträge auch die erheblichen Investitionen in die Tagebaue und die zusätzlichen Kosten umfassen, die durch weitere Folgen der vorzeitigen Stilllegung der Tagebaue entstünden ⁽⁸⁸⁾.
- (180) Im Gegensatz zur genehmigten Stilllegung im Jahr 2016, bei der einzelne Kraftwerke vor der endgültigen Stilllegung vier Jahre lang vorübergehend stillgelegt wurden, sei im vorliegenden Fall ein längerer Entschädigungszeitraum bis zur endgültigen Stilllegung im Jahr 2038 zu berücksichtigen. Dieser lange Zeithorizont sei im vorliegenden Fall gerechtfertigt, da das kontrafaktische Szenario für die Berechnung der entgangenen Gewinne, d. h. der Gewinne, die die Kraftwerke auf dem Strommarkt ohne den gesetzlich vorgeschriebenen Braunkohleausstieg erzielt hätten, entscheidend sei. Dieser Ansatz stehe auch im Einklang mit dem Beschluss der Kommission aus dem Jahr 2021 zur Genehmigung der französischen staatlichen Beihilfe für EDF im Zusammenhang mit der vorzeitigen Stilllegung des Kernkraftwerks Fessenheim ⁽⁸⁹⁾, in dem die Kommission den Betrag als verhältnismäßig erachtete, da er die von EDF entstandenen und nachgewiesenen Kosten und Nachteile ausglich.
- (181) Außerdem gebe es nach Ansicht der LEAG Parallelen zwischen dem vorliegenden Fall und der Entschädigung für Kernkraftwerksbetreiber für den Kernenergieausstieg. Am 5. März 2021 einigte sich die deutsche Regierung mit E.ON, RWE, EnBW und Vattenfall, dass die Betreiber eine finanzielle Entschädigung in Höhe von rund 2,4 Mrd. EUR für nicht nutzbare Strommengen und abgewertete Investitionen erhalten. Im Gegenzug verpflichteten sich die Unternehmen, alle anhängigen Rechtsstreitigkeiten im Zusammenhang mit dem beschlossenen Ausstieg aus der Kernenergie sowie laufende Verwaltungsverfahren einzustellen. Ferner stimmten sie einem umfassenden Verzicht auf Rechtsbehelfe zu. Zu diesem Zweck hat die Bundesregierung den Entwurf der 18. Änderung des AtG angenommen, mit dem die Unterzeichnung eines öffentlich-rechtlichen Vertrags genehmigt wurde. Damit wird das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 6. Dezember 2016 zur 13. Änderung des AtG unter Berücksichtigung des Beschlusses vom 29. September 2020 zur 16. AtG-Novelle umgesetzt. In diesem Urteil hatte das Bundesverfassungsgericht den Atomausstieg für zulässig erklärt, gleichzeitig aber den Kernkraftwerksbetreibern eine angemessene Entschädigung zugesprochen, die ihnen zuvor von der Bundesregierung vorenthalten oder nicht im erforderlichen Umfang gewährt worden war.
- (182) Die LEAG machte geltend, dass die Entschädigungszahlungen für Betreiber von Kernkraftwerken deutlich höher seien als die Entschädigung, die den Betreibern von Braunkohlekraftwerken durch das Kohleausstiegsgesetz und den Vertrag von 2021 gewährt werde, wenn man EUR/MWh in Betracht ziehe, obwohl das dokumentierte und nachprüfbare Ausmaß der Schäden, die durch die vorzeitige Einstellung der Braunkohleverstromung verursacht worden seien, deutlich höher sei als der der Kernenergie. Die spezifische Entschädigung im Entwurf des 18. AtG-ÄndG liegt dagegen zwischen 28,7 EUR/MWh und 33,2 EUR/MWh [...]. Selbst im direkten Vergleich zu den Entschädigungszahlungen für Betreiber von Kernkraftwerken nach dem AtG sei die für die Braunkohlebetreiber vorgesehene Entschädigung daher weder unangemessen noch ungerechtfertigt. Sie liege vielmehr am unteren Rand der gesetzlich vorgeschriebenen Spanne.

⁽⁸⁵⁾ Beschluss der Kommission vom 27. Mai 2016 über die staatliche Beihilfe SA.42536 — Deutschland — Stilllegung deutscher Braunkohlekraftwerke (ABl. C 258 vom 15.7.2016, S. 1), Erwägungsgrund 11.

⁽⁸⁶⁾ Beschluss der Kommission vom 23. März 2021 über die staatliche Beihilfe SA.61116 — Frankreich — Vorzeitige Schließung des Kernkraftwerks Fessenheim in Frankreich (ABl. C 275 vom 9.7.2021, S. 1).

⁽⁸⁷⁾ Beschluss der Kommission vom 27. Mai 2016 über die staatliche Beihilfe SA.42536 — Deutschland — Stilllegung deutscher Braunkohlekraftwerke (ABl. C 258 vom 15.7.2016, S. 1), Erwägungsgrund 15.

⁽⁸⁸⁾ Zur Verpflichtung zum Ersatz von Folgeschäden vgl. das Papier in: Maunz/Dürig, Grundgesetz (seit Januar 2018), Artikel 14 Paragraph 631 ff.

⁽⁸⁹⁾ Kommission, Daily News, 23. März 2021, online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/mex_21_1347.

- (183) Darüber hinaus machte die LEAG geltend, dass die Vergütung im Rahmen des Mechanismus einer zeitlich gestreckten Stilllegung eine zusätzliche Dienstleistung betreffe, die unabhängig sei und daher nicht mit der Entschädigung für die vorzeitige Stilllegung verwechselt werden dürfe.
- (184) In ihrer Stellungnahme zur öffentlichen Konsultation brachte die LEAG vor, dass bei der Bewertung der Verhältnismäßigkeit der Entschädigung auch andere Faktoren und Aspekte berücksichtigt werden müssten, darunter der im Vertrag von 2021 vorgesehene umfassende Verzicht auf Rechtsbehelfe, wodurch komplexe und langwierige Rechtsstreitigkeiten vermieden würden.
- (185) LEAG brachte vor, dass für den Vergleich mit dem kontrafaktischen Szenario der Zeitpunkt der Anmeldung der Maßnahme maßgeblich sei. Was die Anwendung von Randnummer 432 der CEEAG auf den Kohleausstieg in Deutschland betrifft, so erscheine es aufgrund der Gesamtdauer eines solchen Ausstiegsprozesses und der Volatilität der betroffenen Märkte angemessen, dass die Kommission die hinreichend begründeten Annahmen akzeptiere, die mit den Begünstigten erörtert und vereinbart und ihr zum Zeitpunkt der Anmeldung Deutschlands übermittelt wurden. Andernfalls würde die Kommission letztlich auch aufgrund der Dauer des Beihilfeverfahrens in die vertraglich vereinbarte Risikoverteilung eingreifen: die Markterwartungen könnten sich in Zukunft immer ändern, und die Entschädigung könnte sich dann als zu hoch oder zu niedrig erweisen. Der Zweck eines Vertrags bestehe jedoch gerade darin, eine möglichst endgültige Vereinbarung über die Verteilung solcher Risiken zu erzielen. Eine solche Auslegung stehe im Einklang mit dem allgemeinen Grundsatz des Beihilferechts, wonach über die Vereinbarkeit einer Maßnahme vorab zu entscheiden sei, bevor die Maßnahme durchgeführt werde⁽⁹⁰⁾.
- (186) Nach Ansicht der LEAG dauere die notwendige Planung für einen sozialverträglichen Kohleausstieg mehrere Jahre. Um wirtschaftliche und soziopolitische strukturelle Störungen infolge des politisch entschlossenen vorzeitigen Kohleausstiegs für die betroffenen Unternehmen und Regionen zu vermeiden, habe Deutschland im Kohleausstiegsgesetz und im Vertrag von 2021 nach langen und intensiven Gesprächen mit allen betroffenen Interessenträgern in der Kohlekommission bis spätestens 2038 einen schrittweisen Ausstieg aus der deutschen Steinkohle- und Braunkohleverstromung beschlossen. Um diesen langwierigen und komplexen Prozess nicht zu gefährden, dürften die fundierten Annahmen und Prognoseentscheidungen des Prozesses nicht durch ungewisse Entwicklungen zu einem späteren Zeitpunkt erneut infrage gestellt werden. Andernfalls würde die Beurteilung von unvorhersehbaren künftigen Ereignissen abhängen, was wiederum die Rechts- und Planungssicherheit gefährden würde, die in solchen komplexen Prozessen erreicht werden müsse. Das Risiko einer solchen Zufälligkeit des Zeitplans zeigt sich derzeit beispielsweise an den Strompreisen auf den Spot- und Terminmärkten, die deutlich über den zum Zeitpunkt der Anmeldung erwarteten Strompreisen lägen. Darüber hinaus haben sich die betroffenen Parteien auf einen umfassenden Verzicht auf das Rechtsmittel geeinigt. Sollte sich das maßgebliche Bewertungsdatum des kontrafaktischen Szenarios im Vergleich zur Vereinbarung ändern, wären das gesamte Paket und die daraus resultierende Rechts- und Planungssicherheit aufgrund schwankender Strompreise gefährdet.
- (187) Darüber hinaus machte die LEAG geltend, dass ein Aktualisierungsmechanismus gemäß Randnummer 433 der CEEAG nicht erforderlich sei, da die Ausnahme für außergewöhnliche Umstände gelte. Da die CEEAG keine Definition solcher Umstände enthalten, verweist die LEAG auf die Rechtsprechung, wonach außergewöhnliche Umstände vorlägen, wenn der Charakter und das Ausmaß des Umstands ungewöhnlich und unvorhersehbar seien⁽⁹¹⁾. Die LEAG macht geltend, dass es sich bei der vorliegenden Situation um einen außergewöhnlichen Umstand handele, und zwar aus folgenden Gründen:
- a) Das Kohleausstiegsgesetz und der Vertrag von 2021 regelten den Ausstieg aus der Braunkohle für alle Braunkohlekraftwerke und Tagebaue in Deutschland, was weitreichende und teilweise unvorhersehbare Folgen für ganze Regionen mit sich bringe. [...].
 - b) Die auf 15 Jahrestanchen verteilte Entschädigung für Kraftwerksbetreiber diene einerseits der Verteilung der Haushaltslast auf den Bund und andererseits [...]. Dies sei nur im Falle von [...] gewährleistet, was es der Region und den Unternehmen ermöglichen werde, [...].

⁽⁹⁰⁾ Siehe die Bekanntmachung der Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, C/2016/2946 (ABl. C 262 vom 19.7.2016, S. 1), Randnummer 78, wonach die Prüfung, ob eine staatliche Maßnahme den Marktbedingungen entspricht, auf Ex-ante-Basis unter Berücksichtigung der zum Zeitpunkt der Entscheidung über die Maßnahme verfügbaren Informationen erfolgen muss.

⁽⁹¹⁾ Urteil des Gerichtshofs vom 4. Dezember 2013, Europäische Kommission/Rat der Europäischen Union, C-118/10, ECLI:EU:C:2013:787, Rn. 105. Urteil des Gerichtshofs vom 4. Dezember 2013, Europäische Kommission/Rat der Europäischen Union, C-117/10, ECLI:EU:C:2013:786, Rn. 114.

- c) Während des laufenden Braunkohleausstiegs [...]. Die Begünstigten der Maßnahme müssten einen erheblichen Beitrag dazu leisten, [...].
 - d) Eine Entschädigungsvereinbarung zwischen Mitgliedstaaten und betroffenen Unternehmen diene auch dazu, langwierige Gerichtsverfahren durch eine gütliche Einigung zu vermeiden, auf die auch in Randnummer 424 der CEEAG Bezug genommen werde. [...].
 - e) Das berechnete Interesse, eine Wettbewerbsverzerrung durch Überkompensation zu vermeiden, müsse gegen die berechtigten Interessen der betroffenen Unternehmen abgewogen werden [...]. Zu berücksichtigen sei, dass der Auslöser für eine staatliche Entschädigung in der Regel nicht der Wunsch des Unternehmens sei, klassische Investitionsbeihilfen zur Förderung und Ausweitung der unternehmerischen Tätigkeit zu erhalten. [...].
- (188) Die Anteilseigner der LEAG (EPH und PPFI) brachten in ihrer Stellungnahme zum Einleitungsbeschluss vor, dass sie den Standpunkt der LEAG, dass die Maßnahme eine mit dem Binnenmarkt vereinbare Beihilfe im Sinne von Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV darstelle, uneingeschränkt unterstützten, da sie verhältnismäßig sei und nicht zu einer Überkompensation der LEAG führe. In ihrer Stellungnahme zur öffentlichen Konsultation vertraten sie die Auffassung, dass die Maßnahme verhältnismäßig sei, da der Betrag der entgangenen Gewinne und zusätzlichen Schäden den Entschädigungsbetrag deutlich übersteige. Der relevante Zeitpunkt für den Vergleich des Sachverhalts mit dem kontrafaktischen Szenario sollte zum Zeitpunkt der Anmeldung Deutschlands liegen, da bei jedem anderen Ansatz die Gefahr bestünde, dass die Grundlage für den Ausstieg aus Stein- und Braunkohle wieder aufgenommen wird. Schließlich sei ein Aktualisierungsmechanismus (Randnummer 433 der CEEAG) nicht erforderlich, da hier die Ausnahme für außergewöhnliche Umstände gelte, da der Ausstieg aus der Braunkohle in Deutschland zweifelsohne ein ungewöhnliches und unvorhersehbares Ereignis darstelle.

4.3.6.3. Unternehmen

- (189) In ihrer Stellungnahme zur öffentlichen Konsultation bezeichneten die acht lokalen Unternehmen die Maßnahme als nicht verhältnismäßig, da sie eine wesentlich höhere Entschädigung biete als nur entgangene Gewinne und zusätzliche Kosten im Zusammenhang mit der Stilllegung von Kohlekraftwerken, wie dies nach Randnummer 425 der CEEAG zulässig sei. Die Unternehmen argumentierten ferner, dass der Verzicht auf ein Ausschreibungsverfahren nicht gerechtfertigt sei, da es keine Umstände gebe, die eine Ausnahme von der Regel des wettbewerblichen Vergabeverfahrens rechtfertigten. Insbesondere gebe es für RWE keine besondere Situation, die es in den betreffenden Ausschreibungen unmöglich gemacht hätte, ihre größeren Braunkohlekraftwerke sowie die kleineren Braunkohlekraftwerke zu vergeben. Sie brachten ferner vor, dass die Beihilfe für RWE die Anforderungen der CEEAG auch deshalb nicht erfülle, weil sie auf einer (ex ante) unrealistischen Rentabilitätsprognose beruhe und nicht mit einem kontrafaktischen Szenario verglichen worden sei. Randnummer 55 der CEEAG belegt eindeutig die Notwendigkeit einer dynamischen Maßnahme, was weder im Stilllegungsgesetz noch im Vertrag von 2021 vorgesehen sei. Die Bestimmungen über wesentliche regulatorische Änderungen in den Paragraphen 20 und 21 des Vertrags von 2021 seien in dieser Hinsicht nicht weiter hilfreich, da sie nicht für Marktveränderungen konzipiert sind.
- (190) Nach Ansicht der Stellungnahme der acht lokalen Unternehmen vom 16. November 2022 belegten die geänderten RWE-Maßnahmen erneut die intransparente und statische Bestimmung der Entschädigung für RWE, d. h. in einer Art und Weise, bei der etwaige künftige Änderungen nicht berücksichtigt würden. Die Unternehmen fragten, wie es komme, dass die Höhe der Entschädigung für RWE trotz der Änderungen an der RWE-Maßnahme und der drastischen Veränderung der Lage auf dem Energiemarkt exakt gleich geblieben sei. Deutschland habe sich bei der Schätzung der Gewinne, die RWE aufgrund der vorzeitigen Stilllegung entgehen, auf ungewisse Rentabilitätsprognosen gestützt und die dynamische Entwicklung der Strom- und CO₂-Preise außer Acht gelassen. Ihrer Meinung nach ist für die Zukunft bereits absehbar, dass einerseits die Nachfrage nach Strom aus fossilen Brennstoffen ab 2030 nachlassen wird und andererseits die CO₂-Kosten erheblich steigen werden.
- (191) In ihrer Stellungnahme zum Ausweitungsbeschluss machten die acht lokalen Unternehmen geltend, dass die überarbeitete Berechnung und die zugrunde liegende Begründung des Entschädigungsbetrags nach wie vor unzureichend seien. Aus der überarbeiteten Berechnung gehe nicht hervor, dass der RWE gewährte Vorteil tatsächlich auf das nach dem Beihilferecht zulässige Maß beschränkt sei. Vielmehr kompensiere sie die strategisch falschen Entscheidungen von RWE und stärke die Marktmacht durch die staatliche Finanzierung des Brennstoffwechsels weiter. Die hohen Strompreise, die sich aus dem Krieg Russlands gegen die Ukraine ergeben, dienten als Rechtfertigung für Beihilfen, die unter völlig anderen Bedingungen versprochen worden seien und hätten nichts mit dem berechtigten Vertrauen von RWE auf eigentumsrechtlich geschützte Gewinne zu tun. Die überarbeitete Berechnung, die nun hinter den Entwicklungen der Energiekrise zurückbleibe, sei methodisch unzureichend und beinhalte unrealistische Rentabilitätsprognosen.

- (192) Darüber hinaus ersetze die Berechnung selektiver Gewinnerwartungen für einzelne Kraftwerke allein in einem geeigneten Referenzzeitraum nicht die geforderte Gesamtbetrachtung der Lage der Kraftwerksflotte. Zudem rechtfertige die Berechnung nicht die volle Wirkung des Vorteils, da die staatliche Förderung für den Ausbau wasserstofffähiger Gaskraftwerke an den Standorten der stillgelegten Braunkohleblöcke nicht berücksichtigt werde, was für Investoren auf den Kapitalmärkten und die Finanzierungsbedingungen von RWE äußerst wichtig sei. Folglich müsse auch die Gewährung einer Zahlung in Höhe von 2,6 Mrd. EUR an RWE sowie die Aussicht auf Unterstützung des Übergangs zu wasserstofffähigen Gaskraftwerken nach dem Änderungsvertrag untersagt werden.
- (193) In der Stellungnahme zum Ausweitungsbeschluss brachte GPE vor, dass aus den in diesem Beschluss enthaltenen Informationen die Gründe für die Nichtbeanspruchung von entgangenen Gewinnen nach 2026 nicht klar seien; die Gründe für die Verwendung dieses Datums und die Auswirkungen auf den Entschädigungsbetrag seien nicht erläutert worden. Darüber hinaus führe das deutsche Übergewinnabschöpfungsgesetz⁽⁹²⁾ zu einer Preisdeckelung, die für Betreiber einiger Braunkohlekraftwerke um 20 EUR/MWh höher ausfällt als für andere Braunkohlekraftwerke. Die Kombination aus dieser höheren Preisobergrenze und der bereits vorgesehenen Entschädigung könne zu überhöhten Zahlungen und zu einer Überkompensation führen. Darüber hinaus legte GPE eine Studie des deutschen Instituts Forum Ökologische Soziale Marktwirtschaft vor, in der geltend gemacht wird, dass neben der Entschädigung für die vorzeitige Stilllegung, der Braunkohlebergbau und die Stromerzeugung aus Braunkohle in Deutschland durch eine Reihe von Maßnahmen gefördert werden, z. B. Forschungsförderung, Befreiung von der Förderabgabe, Befreiung von Wasserentnahmegebühren und Energiesteuervergünstigungen.
- (194) GPE brachte ferner vor, dass ein Aktualisierungsmechanismus gemäß Randnummer 433 der CEEAG erforderlich sei. Erstens seien die Berechnungen innerhalb von weniger als zwei Jahren überarbeitet worden, was zeige, wie anfällig und sensibel diese Arten von Schätzungen seien, sodass das Risiko, dass die Beihilfe nicht verhältnismäßig sei und zu einer Überkompensation führe, erheblich sei. Zweitens sollte, da die Kommission akzeptiert habe, dass kein Ausschreibungsverfahren stattfinden werde, eine eingehende und gründliche Analyse durchgeführt werden, die sich nicht darauf beschränken sollte, was nach Erwägungsgrund 102 des Ausweitungsbeschlusses „vernünftig“ sei. Die Entschädigungszahlungen erstreckten sich über einen langen Zeitraum und umfassten die Gewährung erheblicher Beihilfebeträge in regelmäßigen und im Voraus festgelegten Tranchen. Allein diese Elemente rechtfertigten die Aufnahme eines Aktualisierungsmechanismus.
- (195) GPE brachte ferner vor, dass die Kommission die Auswirkungen einer möglichen Übertragung einiger Anlagen in die zeitlich gestreckte Stilllegung offenbar nicht geprüft habe. Auch wenn ausdrücklich erwähnt werde, dass eine solche Übertragung nicht Teil des vorliegenden Falls sei, könne dies dennoch erhebliche Auswirkungen auf die Höhe der RWE zugesprochenen Entschädigung haben. GPE erläuterte jedoch nicht, welche Auswirkungen diese Auswirkungen haben oder wie sie entstehen würden. Schließlich erläutert die Kommission in Erwägungsgrund 34 des Ausweitungsbeschlusses, dass die deutsche Regierung beschließen kann, drei Anlagen (Niederaußem K, Neurath F und Neurath G) bis Ende 2033 in eine Reserve zu überführen. Sollte die Regierung eine solche Entscheidung treffen, würde die endgültige Stilllegung erst im Jahr 2033 und nicht im Jahr 2030 erfolgen, was sich auf die entgangenen Einnahmen auswirke.
- (196) In ihrer Stellungnahme zum Einleitungsbeschluss brachten die beiden lokalen Unternehmen vor, dass die Entschädigung angesichts der folgenden Aspekte nicht verhältnismäßig sei:
- a) Entgangene Gewinne stellen keine Kosten dar, die sich aus einem vorzeitigen Kohleausstieg ergeben. Erstens wird bezweifelt, dass der Betrieb der Braunkohleanlagen auch in Zukunft rentabel wäre, insbesondere vor dem Hintergrund steigender CO₂-Preise. Zweitens ist fraglich, ob der vorzeitige Kohleausstieg überhaupt zu zusätzlichen Kosten für den Tagebau führt. Denn immer besteht die Gefahr, dass die Tagebaue nicht mehr betrieben werden, da Genehmigungen für den Betrieb von Tagebauen in der Regel nur für zwei bis drei Jahre erteilt werden. Drittens ist unklar, ob bei der Berechnung der Entschädigungszahlung auch die unnötigen Investitionen und Wartungskosten berücksichtigt wurden, die die Betreiber durch den Kohleausstieg vermieden haben.

⁽⁹²⁾ Gesetz zur Einführung einer Strompreisbremse (Strompreisbremsegesetz — StromPBG), online einsehbar unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/strompbg/BjNR251210022.html>.

- b) Die Höhe der Entschädigung wurde nicht korrekt bestimmt, da bei der Berechnung der Entschädigung falsche Entschädigungszeiträume und starre und veraltete Werte für CO₂-Zertifikate und Fixkosten verwendet wurden. Der Staat hätte sich intensiver mit den spezifischen Marktbedingungen auseinandersetzen müssen.
 - c) Es wurde eine falsche Beihilfehöchstintensität angewandt. Beihilfen zur Unterstützung von Unternehmen, die den Umweltschutz über die Anforderungen der Unionsnormen hinaus verbessern, können gemäß Anhang 1 der Leitlinien der Kommission für staatliche Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2014-2020 zwischen 40 % und 50 % der beihilfefähigen Kosten decken⁽⁹³⁾. Dies bedeutet, dass, selbst wenn eine Entschädigung für entgangene Gewinne und zusätzliche Kosten als zulässig angesehen würde, nur fast die Hälfte der angefallenen Kosten subventioniert werden könnte.
- (197) Die beiden lokalen Unternehmen machten ferner geltend, dass die Tatsache, dass die Entschädigung ohne ein transparentes Verfahren in Bezug auf Rentabilitätsberechnungen und Markterwartungen festgelegt worden sei, den Grundsätzen der staatlichen Beihilfe zuwiderlaufe. Die Entschädigung sei im Gegensatz zu einem transparenten Ausschreibungsverfahren individuell zwischen dem Staat und dem Begünstigten vereinbart worden. Für Braunkohle könne es kein Ausschreibungsverfahren für nur zwei Betreiber von Braunkohlekraftwerken mit zugehörigen Tagebauen geben, insbesondere im Hinblick auf die Entschädigung der Gewinnerwartungen aus Tagebautätigkeiten. Die Rentabilitätsberechnungen könnten jedoch zumindest für die Kraftwerke des Begünstigten durchgeführt werden, z. B. auf der Grundlage ihres jeweiligen Inbetriebnahmedatums, der Betriebsstunden, des Wirkungsgrads, der bereits erfolgten Amortisationen usw., — was durch Vergleich mit anderen Kohlekraftwerken ermittelt und beziffert werden könnte. Darüber hinaus sei es trotz der grundlegenden Unterschiede in den Kraftwerksmerkmalen und Kostenstrukturen möglich, kleine Braunkohlekraftwerke gemäß § 43 Kohleausstiegsgesetz in die Ausschreibungen für die Stilllegung von Steinkohlekraftwerken einzubeziehen.

4.3.6.4. Verbände/NRO

- (198) In ihrer Stellungnahme zum Einleitungsbeschluss brachte DEBRIV vor, dass eine angemessene Entschädigung nicht nur die entgangenen Gewinne, sondern auch die erheblichen Mehrkosten in der gesamten Wertschöpfungskette des Tagebaus, des Transports zum Kraftwerk, der Kraftwerkskosten und der damit verbundenen Umstellungskosten umfassen müsse, soweit diese auf die vorzeitigen gesetzlichen Stilllegungen zurückzuführen seien. Darüber hinaus müssten die durch die Maßnahme verursachten zusätzlichen Sozialversicherungskosten bei der Beurteilung der Verhältnismäßigkeit der Entschädigung berücksichtigt werden. DEBRIV stellt ferner fest, dass die Entschädigungszahlungen die von den Betreibern tatsächlich festgestellten Nachteile und Schäden nicht vollständig ausgleichen würden.
- (199) In seiner Stellungnahme zur öffentlichen Konsultation brachte DEBRIV vor, dass die Maßnahme nach Abschnitt 4.12.1.5 der CEEAG verhältnismäßig sei. Die Tatsache, dass es kein Ausschreibungsverfahren gibt, sei gerechtfertigt, da nur zwei Hauptakteure (RWE und LEAG) auf dem Markt tätig sind und die Gewinnung und Erzeugung von Energie aus Braunkohle eng miteinander verbunden seien. In Bezug auf die zusätzlichen Kosten und wirtschaftlichen Nachteile, die durch die Maßnahme entstünden, seien neben den daraus resultierenden Kosten der Braunkohletagebaue (einschließlich zusätzlicher Kosten für Sanierungsmaßnahmen und damit verbundene Zins- und Finanzierungsverluste) auch alle (frühzeitigen) Schäden, die den Betreibern durch den vom Staat auferlegten vorzeitigen Braunkohleausstieg entstanden seien, zusätzliche Kosten für die Umplanung und Umstellung sowie wirtschaftliche (Vermögens-)Nachteile zu berücksichtigen. Darüber hinaus sollte auch der im Kohleausstiegsgesetz erklärte Verzicht auf Rechtsbehelfe berücksichtigt werden.
- (200) DEBRIV ist der Auffassung, dass ein Aktualisierungsmechanismus nach Randnummer 433 der CEEAG im vorliegenden Fall nicht gerechtfertigt sei, da der Ausstieg aus der Braunkohle in Deutschland außergewöhnliche und unvorhersehbare Ausmaße habe, d. h. außergewöhnliche Umstände vorlägen. Erstens regelten das Kohleausstiegsgesetz und der Vertrag von 2021 nicht nur bestimmte Einzelanlagen, sondern den Ausstieg aus Braunkohle für alle Braunkohlekraftwerke und Tagebauwerke in Deutschland, was weitreichende und manchmal unvorhersehbare Folgen für ganze Regionen habe. Ein solch weitreichendes Eingreifen erfordere einen gesellschaftlichen Konsens, der mit der Gründung der Kohlekommission und der Prüfung ihrer Vorschläge erreicht worden sei. Ohne einen solchen Konsens — einschließlich Entschädigungszahlungen — wäre ein Kohleausstieg, der alle deutschen Braunkohlekraftwerke abdecke, nicht denkbar. Der in der Gesellschaft erzielte allgemeine Konsens würde durch die Einführung eines Aktualisierungsmechanismus gefährdet. Zweitens bestehe keine Gefahr einer Überkompensation, die mit einem Aktualisierungsmechanismus vermieden werden soll, da die Kosten oder Schäden, die durch den Braunkohleausstieg verursacht werden, höher seien als der vereinbarte Entschädigungsbetrag.

⁽⁹³⁾ ABl. C 200 vom 28.6.2014, S. 1.

- (201) Schließlich machte DEBRIV geltend, dass das berechnete Interesse an der Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen durch Überkompensation gegen das berechnete Interesse der betroffenen Unternehmen an Planungs- und Investitionssicherheit abzuwägen sei. Im vorliegenden Fall sei nicht der Wunsch der Braunkohleunternehmen, Investitionsbeihilfen zu erhalten, der Auslöser für staatliche Entschädigungszahlungen. Vielmehr gehe es in erster Linie darum, den Eingriff des Staates in geschützte Rechtspositionen von Unternehmen auszugleichen und die frühere rechtmäßige Geschäftstätigkeit im Zusammenhang mit Braunkohle zu beenden. Aus diesem Grund wäre es unangemessen, den betroffenen Braunkohleunternehmen einseitig einen Aktualisierungsmechanismus aufzuerlegen. Es sei somit klar, dass das Vorliegen außergewöhnlicher Umstände es erforderlich mache, im laufenden Verfahren für den Ausstieg aus der Braunkohle in Deutschland von der Einführung eines Aktualisierungsmechanismus abzusehen.
- (202) In der Stellungnahme zum Einleitungsbeschluss brachte Greenpeace vor, dass die Maßnahme nicht verhältnismäßig sei, da die von Deutschland zur Berechnung der Entschädigung verwendeten Parameter unrealistisch und nicht schlüssig seien. Insbesondere seien drei wesentliche Annahmen, die zu einer systematischen Überschätzung der Entschädigung führten, problematisch. Erstens seien die Annahmen zu den Strom- und CO₂-Preisen willkürlich, da die Rentabilität von Braunkohlekraftwerken im Laufe der Zeit stetig zurückgegangen sei. Zweitens könnte die Stilllegung von Kraftwerken oder die Stilllegung des Tagebaus die Fixkosten senken, was jedoch nicht berücksichtigt werde. Durch die Stilllegung würden fast alle festen Anlagenkosten und rund 20 % der Fixkosten für die Tagebaue eingespart. Allein dies würde dazu führen, dass die Entschädigung mehr als halbiert würde. Drittens sei für vorzeitige Abschaltungen ein Entschädigungszeitraum vorgesehen, doch nehme die Berechnung Deutschlands einen überlangen Zeitraum in Anspruch, da es eine Entschädigung für vier oder fünf Jahre erwartet, je nach Datum der Stilllegung der Anlage, ohne dass diese Annahme begründet werde. Auf der Grundlage der Studie des Öko-Instituts sollte die Entschädigung auf drei Jahre begrenzt werden ⁽⁹⁴⁾. Jede dieser drei Annahmen für sich genommen würde den Entschädigungsbetrag drastisch verringern, während sie zusammengekommen die Entschädigung von 4,4 Mrd. EUR auf maximal 154 Mio. EUR für RWE und 189 Mio. EUR für die LEAG senken würden.
- (203) In der Stellungnahme zur öffentlichen Konsultation fügte Greenpeace hinzu, dass es keine klare Trennung zwischen Entschädigungszahlungen für den Betrieb von Kraftwerken und Tagebautätigkeiten gebe, was gegen die Vorschriften über staatliche Beihilfen verstoße. Die Transparenz der EU-Beihilfen umfasse nicht nur die Angabe des Gesamtbetrags der gezahlten Entschädigungszahlungen, sondern auch die Veröffentlichung und Erläuterung der zugrunde liegenden Annahmen zur Bestimmung der Höhe der Entschädigung. Die gewährten Beihilfen dürften keinesfalls ein unwirtschaftliches Verhalten in der Zukunft ausgleichen, das auf einen erwarteten weiteren Anstieg der CO₂-Preise zurückzuführen sei. Darüber hinaus dürften die Ziele des Emissionshandels nicht untergraben werden. Außerdem habe es keine Ausschreibung gegeben, was gegen die Grundsätze der CEEAG verstoße. Im Rahmen der Einzelfallprüfung nach Randnummer 432 der CEEAG zeige die Verhältnismäßigkeitsprüfung der Maßnahme (siehe Erwägungsgründe Randnummern (199) und (204)), dass die Maßnahme in jedem Fall überzogen sei.
- (204) In der Stellungnahme zum Einleitungsbeschluss brachte ClientEarth vor, dass die Maßnahme nicht verhältnismäßig sei. Es sei unklar, ob die Entschädigungsleistungen aus Verhandlungen oder aus einer Formel resultierten. ClientEarth macht ähnlich wie Greenpeace (siehe Erwägungsgrund (203)) geltend, dass bestimmte Parameter problematisch seien: die Strom- und CO₂-Preise wurden willkürlich gewählt; es wurde davon ausgegangen, dass mit den vorzeitigen Stilllegungen keine Fixkosten eingespart werden und dass die Braunkohlebetreiber für einen Zeitraum von vier bis fünf Jahren nach Schließung der Blöcke entschädigt werden, was zu lang ist, z. B. das Ökoinstitut empfiehlt höchstens drei Jahre ⁽⁹⁵⁾. ClientEarth wies ferner darauf hin, dass bei der Berechnung auch Folgendes berücksichtigt werden sollte: i) die zeitlich gestreckte Stilllegung, und ii) die Tatsache, dass allen Kohlekraftwerken, die in Anhang 2 des Kohleausstiegsgesetzes vor 2025 aufgeführt sind, potenzielle Investitionskosten für die Ergreifung der notwendigen Schritte zur Einhaltung niedrigerer Emissionsgrenzwerte erspart werden, d. h., sie werden von obligatorischen Investitionen befreit, um sicherzustellen, dass die Emissionen auf das gesetzlich vorgeschriebene Niveau begrenzt werden. Nach Ansicht von ClientEarth sollte die Entschädigung variable Parameter umfassen, um das Risiko einer Überkompensation auszuschließen. Da die Stilllegungstermine bisher in Zukunft liegen (bis 2038) und die Entschädigungszahlungen für jeden Betreiber in 15 jährlichen Tranchen gezahlt werden sollen, könnten und sollten die Tranchen und der Gesamtbetrag der Beihilfe an die tatsächlichen erwarteten entgangenen Gewinne der Anlagen angepasst werden, die im Zuge der Entwicklung der Marktbedingungen aktualisiert würden. ClientEarth kritisierte daher das Fehlen eines Aktualisierungsmechanismus.

⁽⁹⁴⁾ Öko-Institut, Assessment of the planned compensation payments for decommissioning German lignite power plants in the context of current developments (Bewertung der geplanten Entschädigungszahlungen für die Stilllegung deutscher Braunkohlekraftwerke im Kontext aktueller Entwicklungen), 29. Juni 2020, S. 30, abrufbar unter: <https://www.oeko.de/publikationen/p-details/assessment-of-the-planned-compensation-payments-for-decommissioning-german-lignite-power-plants-in-the-context-of-current-developments>.

⁽⁹⁵⁾ <https://www.oeko.de/fileadmin/oekodoc/Einordnung-der-geplanten-Entschadigungszahlungen-fuer-deutsche-Braunkohlekraftwerke.pdf>.

- (205) ClientEarth brachte vor, dass es in Deutschland keine Probleme mit der Versorgungssicherheit gebe, wie von Deutschland geltend gemacht, um sowohl den langen Zeitplan für die Schließung als auch das Bestehen der zeitlich gestreckten Stilllegung zu rechtfertigen. Der deutsche Energiemarkt weise Überkapazitäten auf, und es gebe in Deutschland zahlreiche Maßnahmen zur Versorgungssicherheit, um jegliches Risiko zu vermeiden. Selbst wenn es Hinweise auf eine Frage der Versorgungssicherheit und die Notwendigkeit gebe, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, sollte dies im Einklang mit der Verordnung (EU) 2019/943 des Europäischen Parlaments und des Rates⁽⁹⁶⁾ über den Elektrizitätsmarkt erfolgen. Die künstliche Verzögerung oder Verschiebung der Schließung einiger LEAG- und RWE-Kraftwerke über den „natürlichen“ Stilllegungszeitpunkt hinaus (bei einem von den Marktkräften gesteuerten „Business as usual“-Szenario), um sicherzustellen, dass sie zur Versorgungssicherheit beitrügen, scheine einer Umgehung der einschlägigen Vorschriften gleichzukommen.
- (206) Schließlich brachte ClientEarth vor, dass es potenzielle Kumulierungsprobleme im Zusammenhang mit der Maßnahme geben könnte. Erstens habe es 2016 für die Sicherheitsbereitschaft kein Anpassungsgeld (APG) gegeben⁽⁹⁷⁾. Dieses Anpassungsgeld werde nun direkt an Arbeitnehmer über 58 Jahre gezahlt, wenn sie aufgrund des Kohleausstiegs ihren Arbeitsplatz verlieren. Im Falle der Sicherheitsbereitschaft würden die festen Personalkosten nicht von den Strommarkterlösen abgezogen, da sie nicht als kurzfristige Grenzkosten angesehen würden. Tatsächlich erhielten die Unternehmen auch Zahlungen für Personalanpassungen durch die Zahlungen im Rahmen der Sicherheitsbereitschaft. Da die Kosten für Personalanpassungen nun jedoch über das APG bezahlt würden, sollten sie nicht in die Stilllegungsentschädigungen für die Betreiber einbezogen werden. Sie machten etwa 29 % der Kosten der Betreiber aus⁽⁹⁸⁾. Zweitens sehe § 50 Kohleausstiegsgesetz eine zeitlich gestreckte Stilllegung vor, die auf dem Modell der Sicherheitsbereitschaft nach § 13 g Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) beruhe⁽⁹⁹⁾. Für die zeitlich gestreckte Stilllegung würden die Strommarkterlöse für die Dauer dieses Mechanismus wieder erstattet. Diese Entschädigung ist zusätzlich zu den vorzeitig auslaufenden Entschädigungszahlungen zu zahlen und stellt eine doppelte Entschädigung dar, da die gleichen Beitragsmargen bereits im Rahmen der Quantifizierung der 4,35 Mrd. EUR zurückgezahlt wurden. Die Betreiber sollten daher nicht für die zeitlich gestreckte Stilllegung zusätzlich zum Stilllegungsmechanismus entschädigt werden. In der Stellungnahme zur Ausweitungsbeschluss brachte ClientEarth ferner vor, dass die Kommission keine mögliche Kumulierung mit anderen Beihilfemaßnahmen wie Kapazitätsmechanismen usw. geprüft habe.
- (207) In der Stellungnahme zum Ausweitungsbeschluss wiederholte ClientEarth, dass ein Aktualisierungsmechanismus erforderlich sei, insbesondere angesichts der bereits einmal überarbeiteten Berechnungen und angesichts der globalen Veränderungen auf dem Strommarkt. Ein Mechanismus, der es erlaubt, Entschädigungsbeträge auf der Grundlage der tatsächlichen entgangenen Gewinne und der Stilllegungskosten anzupassen, würde es ermöglichen, das Risiko einer Überkompensation zu vermeiden. ClientEarth warf ähnliche Fragen auf wie GPE in Bezug auf den Ausweitungsbeschluss (siehe Erwägungsgründe (194) bis (196)) und wies ferner darauf hin, dass alle anderen einschlägigen Energiemaßnahmen berücksichtigt werden sollten, um eine Überkompensation zu vermeiden, einschließlich der Energiepreisobergrenze und der Tatsache, dass bestimmte Kohlekraftwerke von RWE derzeit vom Ersatzkraftwerkebereithaltungsgesetz profitierten. ClientEarth behauptete, es sei unmöglich festzustellen, ob es einen Rückforderungsmechanismus geben werde, um eine Überkompensation zu vermeiden und verwies auch auf den Beschluss SA.54537⁽¹⁰⁰⁾ und den allgemeinen Ansatz der Kommission zur Verhältnismäßigkeit in diesem Beschluss. Schließlich fragte ClientEarth, warum die Stilllegung von zwei Blöcken (Neurath D und E) um zwei Jahre verschoben worden sei, und erklärte, dass die diesbezügliche Analyse der Kommission nicht ausreichend gewesen sei und nicht berücksichtigt werde, wie sich dies auf die Berechnung der Entschädigung auswirken könnte.

⁽⁹⁶⁾ Verordnung (EU) 2019/943 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2019 über den Elektrizitätsbinnenmarkt (ABl. L 158 vom 14.6.2019, S. 54).

⁽⁹⁷⁾ Siehe Artikel 57 Ausstiegsgesetz.

⁽⁹⁸⁾ Öko-Institut (2017): Die deutsche Braunkohlenwirtschaft. Historische Entwicklungen, Ressourcen, Technik, wirtschaftliche Strukturen und Umweltauswirkungen. Studie im Auftrag von Agora Energiewende und der European Climate Foundation. <https://www.agora-energiewende.de/projekte/die-deutsche-braunkohlenwirtschaft/>, Tabelle 8-3, S. 112.

⁽⁹⁹⁾ Die Entschädigungsformel aus der Anlage zum EnWG entspräche weitgehend der Entschädigungsformel der Anlage 2 zum KVBG.

⁽¹⁰⁰⁾ Beschluss der Kommission vom 12. Mai 2020 über die staatliche Beihilfe SA.54537 (2020/NN) — Niederlande — Verbot der Verwendung von Kohle für die Stromerzeugung in den Niederlanden (ABl. C 220 vom 3.7.2020, S. 1). In diesem Beschluss nahm die Kommission eine Bewertung unmittelbar nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV vor. Die Entschädigung beruhte auf entgangenen Gewinnen, und der Betrag beruhte auf Verhandlungen zwischen dem Begünstigten und dem Ministerium mit Unterstützung unabhängiger Sachverständiger. Die Kommission prüfte die der Berechnung zugrunde liegenden Annahmen und kam zu dem Schluss, dass sie angemessen sind.

- (208) In ihrer Stellungnahme im Anschluss an die öffentliche Konsultation argumentierte EEB, dass im kontrafaktischen Szenario alternative und realistischere Annahmen und insbesondere ein glaubwürdigerer CO₂-Preis hätten verwendet werden müssen. Darüber hinaus bekräftigt EEB die Bedenken von Greenpeace, dass drei wesentliche Annahmen zu einer systematischen Überbewertung der Entschädigungszahlungen geführt hätten (siehe Erwägungsgrund (204)).
- (209) In ihrer Stellungnahme zum Einleitungsbeschluss vertrat HEAL die Auffassung, dass die Berechnung der Entschädigung nicht auf transparente und rechenschaftspflichtige Weise erfolgt sei und die Zivilgesellschaft nicht einbezogen worden sei. HEAL vertrat ferner die Auffassung, dass die Externalisierung der Gesundheitskosten der Kohlestromversorgung bei der Berechnung der entgangenen Gewinne und der Kosten für die Sanierung von Tagebauen nicht berücksichtigt worden sei. Die prognostizierten Gesundheitskosten durch Umweltverschmutzung hätten von den entgangenen Gewinnen für den gewählten Zeitraum abgezogen werden müssen, sodass die externalisierten Kosten internalisiert werden müssen, um eine realistische Preisgestaltung zu erreichen.
- (210) In der Stellungnahme zum Einleitungsbeschluss wies CAN darauf hin, dass es bei den Entschädigungsbeträgen ein Transparenzproblem gebe. Die Entschädigungsbeträge setzen sich aus entgangenen Gewinnen, Rekultivierungskosten und einem Verzicht auf Rechtsbehelfe zusammen, es bleibe jedoch unklar, welcher Betrag für welchen Posten gezahlt werde und ob das Ergebnis auf einer Formel beruhe. CAN vertritt die Auffassung, dass die Beträge nicht in einem angemessenen Verhältnis zu den Rekultivierungskosten stehen, insbesondere in Bezug auf die LEAG ⁽¹⁰¹⁾.

4.3.6.5. Deutsche Länder

- (211) Sachsen machte geltend, dass bei der Prüfung der Verhältnismäßigkeit der Entschädigung alle wirtschaftlichen Nachteile für die vom Braunkohleausstieg betroffenen Unternehmen, die unmittelbar mit der Verringerung der CO₂-Emissionen aus der Stromerzeugung aus Braunkohle zusammenhängen, berücksichtigt werden sollten, insbesondere die Kosten der sozialverträglichen Personalanpassung.
- (212) Nordrhein-Westfalen machte geltend, dass es in seinem Hauptbeschluss vom 23. März 2021 zu den Vorgaben des Kohleausstiegsgesetzes für die Raumordnung des Landes die Bedeutung der Bestimmungen des Kohleausstiegsgesetzes für die Flächennutzungsplanung im Land hervorgehoben habe. Alle Tagebaue müssten die Voraussetzungen für eine ordnungsgemäße Sanierung im Sinne des Bundesbergbaugesetzes erfüllen. Es bestehe kein Zweifel an der Rechtmäßigkeit der vertraglich vereinbarten Entschädigung zwischen Bund und RWE, die vom Deutschen Bundestag als Gesetzgeber genehmigt wurde, als Entschädigung für die Mehrkosten, die dem Unternehmen aufgrund des gesetzlichen Braunkohleausstiegs bis 2038 bzw. 2035 entstehen müssten. Eine angemessene Entschädigungszahlung für RWE sei für das öffentliche Interesse des Landes Nordrhein-Westfalen unerlässlich, da sie eine Voraussetzung für eine gute und zukunftsorientierte Entwicklung im Rheinischen Revier sei. Es sei wichtig, dass das Unternehmen in der Lage sei, seinen gesetzlichen Verpflichtungen zur Wiederherstellung der in dem Gebiet entstandenen Schäden nachzukommen.

4.3.7. Vermeidung übermäßiger negativer Auswirkungen auf den Wettbewerb und den Handel zwischen Mitgliedstaaten:

4.3.7.1. RWE

- (213) RWE brachte in seiner Stellungnahme zum Einleitungsbeschluss vor, dass die wirtschaftlichen Nachteile für RWE größer seien als die gewährte Entschädigungszahlung, sodass die Entschädigung keine Wettbewerbsverzerrungen nach sich ziehe, sondern umgekehrt zumindest bis zu einem gewissen Grad dazu führe, dass Wettbewerbsverzerrungen zum Nachteil von RWE durch den vorzeitigen Ausstieg aus der Braunkohle ausgeglichen würden.

⁽¹⁰¹⁾ https://www.bet-energie.de/fileadmin/redaktion/PDF/Studien_und_Gutachten/Gutachten_Folgekosten/Gutachten_Folgekosten_Braunkohleausstieg_Abschlussbericht.pdf.

- (214) In seiner Stellungnahme zum Ausweitungsbeschluss wiederholte RWE, dass die positiven Auswirkungen der geänderten RWE-Maßnahme die potenziellen negativen Auswirkungen bei weitem überwögen. Die geänderte RWE-Maßnahme werde zu einer sicheren Verringerung der CO₂-Emissionen führen und die Umgestaltung des Energiesektors fördern, indem sichere Investitionsbedingungen für neue, klimafreundliche Technologien geschaffen würden. Gerade die vertragliche Garantie des Ausstiegspaths schaffe Investitionssicherheit für alle Marktteilnehmer, da die schrittweise Verringerung der Kapazitäten von Braunkohlekraftwerken nicht dem Vorbehalt jahrelanger Gerichtsverfahren unterliege, die zu erwarten gewesen wären, wenn Deutschland ein Stilllegungsverbot ausschließlich mit regulatorischen Mitteln verhängt hätte. Durch das Vorziehen des Ausstiegs auf 2030 würden diese Auswirkungen der geänderten RWE-Maßnahme weiter verstärkt. Diese positiven Auswirkungen würden nicht durch negative Auswirkungen auf den Wettbewerb ausgeglichen, die sich aus der Zahlung von Entschädigungszahlungen ergeben könnten. Die Entschädigungszahlungen seien so berechnet, dass nur ein Teil der Schäden ausgeglichen werde, die RWE durch den vorzeitigen Braunkohleausstieg entstünden, sodass der vorzeitige Braunkohleausstieg für RWE aus wirtschaftlicher Sicht ein defizitäres Geschäft bleibe. Darüber hinaus stärke er bereits alle Wettbewerber, da sich die durch die Schließungen verursachten Versorgungsengpässe auf die Preise auswirkten.

4.3.7.2. LEAG

- (215) In ihrer Stellungnahme zur öffentlichen Konsultation brachte die LEAG vor, dass, selbst wenn die Kommission auf der Grundlage des breiten Anwendungsbereichs dieses Kriteriums von einer Wettbewerbsverzerrung durch die Maßnahme ausgehen sollte, da die Betreiber auf dem Markt mit anderen Betreibern konkurrieren würden, wie beispielsweise in den Erwägungsgründen 111 bis 114 der Einleitung dargelegt, die Maßnahme in jedem Fall keine nennenswerten negativen Auswirkungen hätte. Durch die Stilllegung der Braunkohlekraftwerke würde sich die Marktstellung des Betreibers sogar verringern.
- (216) Darüber hinaus wären in einem hypothetischen Fall etwaige Vorteile für die LEAG angesichts der überwältigenden positiven Auswirkungen der Maßnahme, insbesondere im Hinblick auf die Verringerung der CO₂-Emissionen, eindeutig zweitrangig. Die schrittweise Einstellung der Stromerzeugung aus Braunkohle werde die Entwicklung zusätzlicher Stromerzeugungskapazitäten auf der Grundlage anderer Technologien, insbesondere erneuerbarer Energien, erleichtern. Darüber hinaus werde sich die Maßnahme positiv auf die Umwelt auswirken und für Vorhersehbarkeit im Hinblick auf die frühere Stilllegung von Braunkohlekraftwerken sorgen. Daher verändere die Maßnahme die Handelsbedingungen nicht in einer Weise, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderlaufe, sodass die positiven Auswirkungen der Maßnahme in jedem Fall etwaige negative Auswirkungen auf Wettbewerb und Handel überwiegen würden.

4.3.7.3. Unternehmen

- (217) GPE zitiert in der Stellungnahme zum Einleitungsbeschluss eine von einem Dritten durchgeführte Analyse der mutmaßlichen wettbewerbsverzerrenden Auswirkungen der Maßnahme. Die erste behauptete Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen bestehe darin, dass RWE und LEAG in der Lage sein würden, ihre Stellung auf benachbarten Märkten zum Nachteil ihrer Wettbewerber zu durchdringen oder zu stärken, insbesondere wenn sie in kapitalintensive Kraftwerke zur Nutzung erneuerbarer Energien investierten. Das zweite Problem bestehe darin, dass die Entschädigung zu einer Verzögerung beim Ausstieg aus der Braunkohle führe, der marktgetrieben viel früher erfolgen würde. In der Stellungnahme zur öffentlichen Konsultation fügte GPE hinzu, dass die Kommission hätte prüfen müssen, ob die Maßnahme potenziell negative Auswirkungen auf den Wettbewerb habe, und dass die Auswirkungen der Entschädigungszahlung nicht nur auf den Markt der Kohleverstromung, sondern auch auf benachbarten Märkten wie Strom aus erneuerbaren Energiequellen hätten analysiert werden müssen.
- (218) Schließlich brachte GPE in der Stellungnahme zum Ausweitungsbeschluss vor, dass die im Voraus festgelegten regelmäßigen Entschädigungszahlungen die Marktmacht von RWE unmittelbar stärkten und sie auf den Märkten für Ökostrom wettbewerbsverfälschend genutzt würde. GPE stellt fest, dass die Marktteilnehmer bei Investitionen in erneuerbare Energien in der Regel zwei große Hindernisse überwinden müssten: a) die Ermittlung geeigneter Bereiche für die Projekte und b) die Finanzierung der Anlagen. RWE (und LEAG) genössen bereits den Vorteil eines leichteren Zugangs zu Grundstücken für neue Wind- und Solaranlagen, d. h. durch die Nutzung von Flächen, die früher für den Braunkohlebergbau ausgewiesen waren. Darüber hinaus verschafften die jährlichen Tranchen RWE (und LEAG) finanzielle Liquidität für Investitionen.

- (219) Die acht lokalen Unternehmen brachten in ihrer Stellungnahme zum Einleitungsbeschluss vor, dass die Gewährung der Beihilfe für Braunkohlebetreiber gegen die Grundprinzipien des EU-Wettbewerbsrechts verstoße, da diese Unternehmen auf dem kurzfristigen Stromgroßhandelsmarkt in direktem Wettbewerb mit RWE stünden. Die Zahlung einer nicht wettbewerbsbestimmten, pauschalen und zu hoch angesetzten ausschließlichen Stilllegungsprämie verstoße aus folgenden Gründen gegen Artikel 106 in Verbindung mit Artikel 102 AEUV: i) sie stärkt die Stellung des marktbeherrschenden Stromerzeugers RWE mit Hilfe finanzieller Mittel in einer Situation, in der der Markt ohnehin zugunsten von RWE schrumpft; ii) sie schafft strukturell ungleiche Wettbewerbsbedingungen auf dem Markt; sie erhöht die Möglichkeit, dass RWE das strategische Potenzial seiner Kraftwerke auf dem ursprünglichen Absatzmarkt im Vergleich zu anderen Wettbewerbern ausschöpfen und seine Marktführerschaft im Bereich der erneuerbaren Energien ausbauen kann, sodass iii) ein erhöhtes Risiko besteht, dass Wettbewerber verdrängt werden. Diese Unternehmen machten geltend, dass eine Situation, in der ein Mitgliedstaat ungleiche Wettbewerbsbedingungen schaffe, die zu Übertragungen und zum Missbrauch von Marktmacht führen könnten, nach der Rechtsprechung der Kommission und des Gerichtshofs als Verstoß gegen die Wettbewerbsvorschriften des Primärrechts angesehen werde ⁽¹⁰²⁾.
- (220) In ihrer Stellungnahme vom 16. November 2022 brachten die acht lokalen Unternehmen vor, dass die geänderte RWE-Maßnahme die marktbeherrschende Stellung und den ökologischen Wandel von RWE in wettbewerbsverzerrender Weise unterstütze. Die Argumentation lautet, dass die geänderte RWE-Maßnahme darauf ausgerichtet sei, die Marktmacht von RWE auch auf dem neuen Ökostrommarkt aufrechtzuerhalten; so werde die Energiewende bei RWE vom deutschen Staat subventioniert, während andere Erzeuger sich dem Wettbewerb um die beste Strategie zur ökologischen Transformation stellen müssten. Sie verweisen insbesondere auf die Pläne von RWE, an den Standorten der Braunkohlekraftwerke, die im Jahr 2030 stillgelegt werden sollen, wasserstofffähige Gaskraftwerke mit einer Gesamtkapazität von etwa 3 GW zu errichten, sowie auf eine mutmaßliche Zusage des deutschen Staates, den Bau solcher Kraftwerke — auch im Fall etwaiger Ausschreibungen — zu unterstützen.
- (221) Die in Erwägungsgrund (220) zusammengefassten Argumente wurden auch von den beiden lokalen Unternehmen in ihrer Stellungnahme zum Einleitungsbeschluss vorgebracht. In ihrer Stellungnahme zur öffentlichen Konsultation wurde hinzugefügt, dass die Maßnahme kleineren EE-Stromerzeugern schaden und die Strompreise künstlich aufblähen werde. Schließlich vertraten die Unternehmen die Auffassung, dass die positiven Auswirkungen der Entschädigung nicht durch die negativen Auswirkungen ausgeglichen werden könnten, die sich aus den Auswirkungen auf den Wettbewerb und der angeblichen Überkompensation ergäben (siehe Ausführungen in Abschnitt 4.3.6).

4.3.7.4. Verbände/NRO

- (222) DEBRIV brachte in seiner Stellungnahme zur öffentlichen Konsultation vor, dass es keine Anhaltspunkte für eine Wettbewerbs- und Handelsverzerrung durch die Entschädigung gebe. Erstens bringe die Maßnahme quantifizierbare Vorteile für die Umwelt mit sich, da die schrittweise Stilllegung dieser Anlagen im betreffenden Zeitraum die CO₂-Emissionen verringern werde. Zweitens handele es sich bei der den Braunkohleunternehmen gezahlten Entschädigung lediglich um eine Entschädigung für entgangene Gewinne sowie für zusätzliche Schäden und wirtschaftliche Nachteile, sodass sie den Unternehmen keinen Wettbewerbsvorteil verschaffe.
- (223) Greenpeace brachte in seiner Stellungnahme zum Einleitungsbeschluss vor, dass der in Erwägungsgrund (199) beschriebene unverhältnismäßige Beihilfebetrug zu erheblichen Marktverzerrungen führen werde.
- (224) ClientEarth wies in der Stellungnahme zum Einleitungsbeschluss darauf hin, dass die Maßnahme den Wettbewerb verfälsche und dass es keinen erheblichen Nutzen für die Umwelt gebe, um Wettbewerbsverzerrungen auszugleichen. Die Betreiber könnten ihre anderen Tätigkeiten, insbesondere die Energieerzeugung aus saubereren Energiequellen, quersubventionieren. Darüber hinaus führe die durch den Zeitplan des Kohleausstiegsgesetzes verursachte Verzögerung der Stilllegung der Kraftwerke naturgemäß auch zu einem Wettbewerbsnachteil für sauberere Energiequellen, die mit größeren Schwierigkeiten oder langsamer auf den Markt gelangen würden, wenn die Braunkohlekraftwerke unter normalen Geschäftsbedingungen stillgelegt würden und all ihre Stilllegungskosten tragen müssten.

⁽¹⁰²⁾ So wurde beispielsweise eine staatliche Maßnahme mit Auswirkungen auf den griechischen Energiemarkt, mit der dem beherrschenden griechischen (Braun-)Stromerzeuger Dimosia Epicheirisi Ilektrismou AE (DEi) ausschließliche Bergbaurechte und damit Vorteile im Vergleich zu anderen Erzeugern gewährt wurden, als eindeutiger Verstoß gegen Artikel 106 in Verbindung mit Artikel 102 AEUV (oder dessen Vorgängerbestimmungen) angesehen. Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 17. Juli 2014, Rechtssache C-553/12 P, Rn. 41 — „Dimosia Epicheirisi Ilektrismou AE/Kommission“, zur Bestätigung der Entscheidung der Europäischen Kommission vom 5. Februar 2008, C(2008) 824 endg.

- (225) Darüber hinaus verwies ClientEarth auf das sogenannte „Klimaurteil“ des Bundesverfassungsgerichts vom 24. März 2021 ⁽¹⁰³⁾, das Zweifel daran aufkommen lasse, ob das Ziel Deutschlands, die THG-Emissionen zu verringern, mit der Maßnahme wirksam verfolgt werde. Nach Paragraph 2 Absatz 1 Kohleausstiegsgesetz besteht das vorrangige Ziel des Kohleausstiegs in Deutschland in der Verringerung der THG-Emissionen. Das Bundesverfassungsgericht entschied jedoch, dass Deutschland mit seinen derzeitigen Maßnahmen, darunter das Kohleausstiegsgesetz, seiner Verpflichtung zur Verringerung der Emissionen und zur Ergreifung wirksamer Maßnahmen zur Verhinderung des Klimawandels nicht nachkommt. Daher könnte man sagen, dass die negativen Auswirkungen die positiven Auswirkungen überwiegen, da die Maßnahme nicht dazu beitrage, die notwendigen Klimaziele Deutschlands zu erreichen. Als Reaktion auf dieses Urteil schlug die deutsche Regierung ein nationales Reduktionsziel von 65 % bis 2030 vor, was einen Kohleausstieg nicht bis 2038, sondern bis 2030 erfordern würde.
- (226) ClientEarth brachte vor, dass zusätzliche Maßnahmen zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen ergriffen werden sollten, und führte als Beispiel die Umstrukturierung von British Energy plc an ⁽¹⁰⁴⁾. Die erforderlichen Maßnahmen sollten ein Verbot der Quersubventionierung ihrer verschiedenen Geschäftstätigkeiten (Braunkohleverstromung, braunkohleunabhängige Stromerzeugung, Verkauf an den Großhandelsmarkt, direkte Versorgung des Unternehmens usw.) umfassen, um zu vermeiden, dass die Stilllegungsbeihilfe für die Entwicklung neuer Tätigkeiten missbraucht werde.
- (227) ClientEarth wies ferner in der Stellungnahme zum Ausweitungsbeschluss darauf hin, dass dieser die Bedenken hinsichtlich der Wettbewerbsverzerrungen bestätige, da RWE selbst ankündigte, massiv in die Energiewende zu investieren, d. h. mehr als 50 Mrd. EUR brutto weltweit in die Ausweitung seines grünen Kerngeschäfts, von denen 15 Mrd. EUR für Deutschland vorgesehen seien (siehe Erwägungsgrund 22 des Ausweitungsbeschlusses). Für den Fall, dass die Entschädigung tatsächlich für den Ausbau der Erzeugung erneuerbarer Energien verwendet werde, habe die Kommission spezifische Vorschriften erlassen, um die Gewährung von Beihilfen für diese Tätigkeiten zu prüfen, und eine Prüfung müsste im Einklang mit diesen Vorschriften durchgeführt werden. Eine solche Prüfung ist nicht Teil des Ausweitungsbeschlusses.
- (228) EEB stellte im Anschluss an die öffentliche Konsultation fest, dass die Gewährung solch hoher öffentlicher Mittel an nur zwei Akteure den Binnenmarkt erheblich verzerren und den Wettbewerb und den Handel auf nationaler und — angesichts der Dimension von RWE und LEAG — auf EU-Ebene beeinträchtigen würde. EEB war der Auffassung, dass RWE und LEAG dabei unterstützt würden, ihre Macht zu erhalten, und dass Wettbewerber, die strategische Entscheidungen im Hinblick auf eine sauberere Energieerzeugung getroffen hätten, vom Markt verdrängt würden.

5. STELLUNGNAHME DEUTSCHLANDS

- (229) Im Anschluss an den Einleitungsbeschluss und den Ausweitungsbeschluss übermittelte Deutschland Stellungnahmen, die nachstehend in diesem Abschnitt zusammengefasst sind.

5.1. Vorliegen einer Beihilfe

- (230) Im Anschluss an den Einleitungsbeschluss brachte die Bundesregierung in ihrer Stellungnahme vom 1. April 2021 vor, dass die Frage des Vorliegens einer Beihilfe offen gelassen werden könne, da die Maßnahme in jedem Fall verhältnismäßig sei. Daher habe Deutschland nicht geprüft, ob RWE und LEAG ein Vorteil gewährt werde.
- (231) Am 6. September 2021 wies die Bundesregierung in ihrer Stellungnahme zu den Stellungnahmen Dritter die Auffassung einiger Dritter zurück, dass die vereinbarte Entschädigungsleistung RWE und LEAG einen Vorteil verschaffe, der höher sei als der Betrag, den sie im Falle einer gesetzlichen Stilllegung mit einem späteren Rechtsstreit erhalten hätten. Es wurde betont, dass eine solche Auffassung die zahlreichen Vorteile der Verhandlungslösung für den Ausstieg aus der Braunkohle außer Acht ließe. Deutschland verwies auf die Kohlekommission, die nach langen und intensiven Diskussionen unter anderem empfohlen habe, die schrittweise Einstellung der Braunkohleverstromung einvernehmlich zu regeln. Die Bundesregierung ist dieser Empfehlung aus mehreren Gründen gefolgt:

⁽¹⁰³⁾ BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021-1 BvR 2656/18 —, Rn. 1-270, in http://www.bverfg.de/e/rs20210324_1bvr265618.html.

⁽¹⁰⁴⁾ Entscheidung der Kommission vom 27. November 2002 in der Beihilfesache NN 101/2002 — Rettungsbeihilfe des Vereinigten Königreichs für British Energy plc.

- (232) Soziale Befriedung: Die ausgehandelte Lösung war für die Akzeptanz des Kohleausstiegs in Deutschland insgesamt von großer Bedeutung. Andernfalls hätte der geplante Ausstieg ohne Konsens von verschiedenen Akteuren vereitelt werden können, was die soziale und politische Umsetzung und Durchsetzung erheblich erschwert hätte.
- (233) Mehr Rechtssicherheit und Vorhersehbarkeit: Die Verhandlungslösung bietet rechtzeitig Rechtssicherheit und Vorhersehbarkeit für alle Beteiligten. Der Abbau der deutschen Braunkohleverstromung stellt eine große strukturelle Herausforderung dar, insbesondere in den Regionen Mittel- und Ostdeutschlands, wo die Betreiber von Braunkohlekraftwerken und Tagebauen eine wichtige Rolle als Arbeitgeber und wirtschaftliche Faktoren spielen. Damit die Verringerung der Braunkohleverstromung Hand in Hand mit der Struktur- und Sozialpolitik geht, ist ein verlässlicher Stilllegungspfad wichtig.
- (234) Braunkohle als Gesamtsystem aus Kraftwerken und Tagebauen: Bei Braunkohle besteht ein direkter betrieblicher Zusammenhang zwischen Kraftwerken und Tagebauen. Daher muss die Stilllegung von Kraftwerken sowie die Planung und Logistik des Tagebaus in enger Abstimmung koordiniert werden. So stellen beispielsweise die Bewirtschaftung von Restlöchern, die Sanierung von Tagebaugebieten oder das Abraummanagement besondere Herausforderungen dar. Die ausgehandelte Lösung für die Stilllegung von Braunkohlekraftwerken trägt diesen Herausforderungen gebührend Rechnung und sorgt dafür, dass die Verringerung der Braunkohleverstromung für das gesamte System so effizient wie möglich ist.
- (235) Individuelle Regelungen können nur vertraglich möglich sein: Die Vereinbarung zwischen Deutschland und den Betreibern (d. h. der Vertrag von 2021) ist ein öffentlich-rechtlicher Vertrag, der neben der Stilllegung der Kraftwerke auch andere Rechte und Pflichten der Vertragsparteien regelt. Der Vertrag von 2021 enthält unter anderem i) einen umfassenden Rechtsbehelf, ii) Vorschriften zur Gewährleistung einer Entschädigung für die Sanierung der Tagebauwerke und iii) die Möglichkeit, den Ausstieg ohne zusätzliche Entschädigung um drei Jahre vorzuziehen. Diese Regelungen haben einen monetären Wert, und sie wären mit einer rechtlichen Lösung nicht oder nicht in gleicher Weise durchführbar gewesen.
- (236) Umfassender Rechtsbehelf: Im Vertrag von 2021 erklären die Wirtschaftsteilnehmer einen umfassenden Verzicht auf Rechtsbehelfe, sowohl vor nationalen Gerichten als auch vor internationalen Schiedsgerichten. Auch wenn der wirtschaftliche Wert eines solchen Verzichts schwer zu quantifizieren ist, ist der Verzicht von zentraler politischer und wirtschaftlicher Bedeutung, da Deutschland von der Rechtssicherheit profitiert und keine Haushaltsrisiken durch mögliche rechtliche Schritte befürchten muss. Darüber hinaus enthält der Vertrag von 2021 Regelungen zur Vertragsäquivalenz im Hinblick auf spätere Änderungen der rechtlichen Rahmenbedingungen und Überprüfungen der Maßnahme.
- (237) Sicherstellung einer Entschädigung für die Sanierung von Tagebauen: Der Vertrag von 2021 enthält umfassende Bestimmungen zur Sicherung der Entschädigungsbeträge für die Sanierung der Tagebaue. Diese Bestimmungen sind für RWE und LEAG unterschiedlich, da sich die Situation der beiden Unternehmen im Hinblick auf die Konzernstruktur und die von den Bergbaubehörden eingesetzten Schutzinstrumente unterscheidet. Daher liegt der Schwerpunkt im Falle von RWE auf der Konzernstruktur, und es bestehen Schutzvorkehrungen für den Fall erheblicher Änderungen in der Gruppe. Im Falle der LEAG wird der Entschädigungsbetrag an die bereits bestehenden Zweckgesellschaften gezahlt, die zugunsten der Länder Brandenburg und Sachsen verpfändet werden, sodass der Entschädigungsbetrag auf einen Sonderfonds übertragen wird.
- (238) Option der vorzeitigen Stilllegung: Der Vertrag von 2021 regelt eine frühzeitige Option: In den 2030er-Jahren können alle Kraftwerke drei Jahre früher als auf dem Stilllegungspfad ohne Entschädigung stillgelegt werden, sofern Deutschland dies spätestens fünf Jahre vor der vorzeitigen Stilllegung verlangt. Die Betreiber akzeptieren dies, ohne eine zusätzliche Entschädigung zu erhalten. Die Option der vorzeitigen Stilllegung ist daher in den vereinbarten Entschädigungsbeträgen enthalten. Für die Bundesregierung hat diese Option einen zusätzlichen Vorteil, da sie ihr in der Zukunft weiteren Spielraum für eine weitere CO₂-Reduzierung einräumt und gleichzeitig nicht durch andere politische Ziele oder Bereiche wie Versorgungssicherheit, sozioökonomische Lage der betroffenen Gebiete usw. behindert wird. Eine solche entschädigungslose Option hätte kaum gesetzlich mit Rechtssicherheit geregelt werden können.

- (239) Verlässliche CO₂-Minderung: Die Verhandlungslösung führt dazu, dass das Ziel der Maßnahme, die CO₂-Emissionen zu verringern, zuverlässig erreicht wird. Es besteht kein Grund zu befürchten, dass die Stilllegung der Kraftwerke von RWE oder LEAG vor einem nationalen Gericht angefochten wird. Daher kann es keine Situation geben, in der die vereinbarten Stilllegungen nicht erreicht oder verzögert würden und dadurch überschüssiges CO₂ ausgestoßen würde.
- (240) In seiner Stellungnahme zum Ausweitungsbeschluss hielt Deutschland an seiner ursprünglichen Auffassung fest, dass die Einstufung der geänderten RWE-Maßnahme als Beihilfe offen gelassen werden kann, da der Gegenwartswert der Entschädigung niedriger ist als der geschätzte entgangene Gewinn.

5.2. Vereinbarkeitsgrundlage

- (241) Deutschland hat im Anschluss an die öffentliche Konsultation zur Anwendbarkeit und Anwendung der CEEAG im vorliegenden Fall weder Stellung genommen noch zu den Stellungnahmen Dritter im Rahmen dieser Konsultation Stellung genommen.

5.3. Vereinbarkeit der Beihilfe mit dem Binnenmarkt

5.3.1. Anreizeffekt

- (242) Deutschland vertritt die Auffassung, dass die geänderte RWE-Maßnahme den Anreizeffekt, den die RWE-Maßnahme bei der Stilllegung der sechs Blöcke seit 2020 auf RWE hatte, nicht infrage stelle.
- (243) RWE habe bereits sechs Blöcke im Einklang mit dem Kohleausstiegsgesetz und dem Vertrag von 2021 stillgelegt. Aufgrund des beihilferechtlichen Vorbehalts nach Artikel 10 des Kohleausstiegsgesetzes sei RWE jedoch bisher keine Entschädigung gewährt worden. RWE habe diese Blöcke nur deshalb stillgelegt, weil mit Deutschland eine Entschädigung für diese vorzeitigen Stilllegungen vereinbart worden sei. Bei der Stilllegung dieser Blöcke habe RWE also erwartet, dass Deutschland wie im Gesetz vorgesehen Entschädigungszahlungen leisten werde. Die Erwartung von RWE, Entschädigungszahlungen zu erhalten, wurde durch den Abschluss eines rechtsverbindlichen öffentlich-rechtlichen Vertrags mit Deutschland, dem Vertrag von 2021, noch verstärkt. Zusätzlich zu dem im August 2020 in Kraft getretenen Kohleausstiegsgesetz sieht dieser Vertrag vor, dass RWE Anspruch auf Entschädigung für die vorzeitige Stilllegung der Kraftwerke hat. Auch für die künftigen Stilllegungen wird sich für RWE aus der vertraglich vereinbarten Entschädigung ein Anreiz ergeben. Daher hat die RWE-Maßnahme in der ursprünglich geplanten und in der geänderten Fassung einen Anreizeffekt für RWE.
- (244) In Bezug auf Randnummer 427 der CEEAG brachten die deutschen Behörden vor, dass die Beschleunigung des Braunkohleausstiegs im rheinischen Braunkohlerevier weder eine Beihilfemaßnahme zur Erhöhung der Versorgungssicherheit nach den Randnummern 325 bis 370 CEEAG noch eine Umgehung dieser Vorschriften darstelle. Die Beschleunigung des Ausstiegs aus der Braunkohle von RWE sei keine Maßnahme zur Bewältigung langfristiger oder kurzfristiger Schwierigkeiten in Bezug auf die Versorgungssicherheit im Elektrizitätssektor. In dem Anfang 2023 veröffentlichten Versorgungssicherheitsbericht Strom der deutschen Bundesnetzagentur über den aktuellen Stand und die Entwicklung der Versorgungssicherheit wird festgestellt, dass ein deutscher Ausstieg aus der Kohle bis 2030 möglich ist, ohne die Markt- oder Netzsicherheit zu beeinträchtigen.
- (245) Deutschland fügte hinzu, dass der Schwerpunkt der geänderten RWE-Maßnahme eindeutig auf der frühzeitigen und endgültigen Stilllegung der Braunkohlekraftwerke von RWE liege. Für diese endgültige Stilllegung der Kraftwerke werde eine Entschädigung geleistet, und es werde keine Kapazitätszahlung gewährt. Die Verschiebung der ursprünglich vereinbarten Stilllegungstermine für Neurath D und Neurath E um zwei Jahre stehe dieser Einschätzung nicht entgegen, da die Entschädigung für RWE nicht für diese Verlängerung, sondern für die vorzeitige Stilllegung der Kraftwerke gezahlt werde. Da die Einsparung von Erdgas aufgrund des längeren Betriebs von zwei Anlagen de facto dazu beitrage, die Versorgungssicherheit in anderen Sektoren zu gewährleisten, werde dies nicht ausgeglichen. Auch das Recht der deutschen Regierung, zu einem späteren Zeitpunkt zu entscheiden, ob bestimmte RWE-Anlagen in eine Reserve umgewandelt werden (siehe Erwägungsgrund (278)), ändere nichts an der Bewertung der geänderten RWE-Maßnahme als Stilllegungsmaßnahme.

5.3.2. Verletzung von Unionsrecht

- (246) In seiner Stellungnahme vom 6. September 2021 brachte Deutschland vor, dass die Maßnahme aus folgenden Gründen nicht gegen das Verursacherprinzip verstoße:
- (247) Die bergbaurechtlichen Verpflichtungen der Betreiber würden nicht berührt und es würden keine Ausgaben eingespart (siehe auch Paragraf 7 des Vertrags von 2021). Gleichzeitig hätten die Unternehmen die zusätzlichen Kosten, die durch den vorzeitigen Ausstieg aus der Braunkohle entstehen, nicht „verursacht“. Diese zusätzlichen Kosten würden daher bei der Festsetzung der Schadensbeträge berücksichtigt.
- (248) Die zusätzlichen Bergbaukosten bezögen sich auf Mehrkosten in den Tagebauen, die sich aus der vorzeitigen Stilllegung ergäben, wie z. B. die Aufschiebung der Festlegung von Rückstellungen (Zinseffekte) und zusätzliche Ausgaben, die z. B. auf die Notwendigkeit einer Umschuldung zurückzuführen seien. Andererseits seien die zusätzlichen Bergbaukosten nicht die Kosten für die regelmäßige Sanierung des Tagebaus, die die Unternehmen in einem Szenario ohne vereinbarten Braunkohleausstieg ohnehin hätten tragen müssen.
- (249) Der Vertrag von 2021 enthalte zusätzliche Schutzbestimmungen für die Nutzung der Tagebauwerke. Zusätzlich zu den bestehenden rechtlichen Verpflichtungen der Betreiber enthalte der Vertrag individuell entwickelte Schutzbestimmungen für beide Betreiber, die das Risiko verringern, dass die Unternehmen die Kosten des Tagebaus nicht vollständig trügen und erhebliche Belastungen für die menschliche Gesundheit und die Umwelt zurückblieben.

5.3.3. Eignung

- (250) In seiner Stellungnahme vom 6. September 2021 erklärte Deutschland, dass die Maßnahme geeignet sei, den Braunkohleausstieg auf kosteneffiziente, vorhersehbare, sozialverträgliche und rechtlich sichere Weise umzusetzen. Alternative und ebenso geeignete Maßnahmen seien nicht ersichtlich. Deutschland wies auf Folgendes hin:
- (251) Der Steinkohleausstieg in anderen EU-Mitgliedstaaten (z. B. Niederlande oder Spanien) ist nicht mit dem deutschen Braunkohleausstieg vergleichbar. In diesen Ländern wird in allen Kohlekraftwerken Steinkohle verwendet, die wirtschaftlich vom Weltmarkt bezogen werden kann, und es gibt keine Tagebaue. Aus deutscher Sicht ist es jedoch gerade die Verbindung von Kraftwerken und Tagebauen zu einer systemischen Einheit, die den Ausstieg aus Braunkohle besonders aufwändig und komplex macht, auch aufgrund der Bedeutung der regionalen Wirtschaft und der Herausforderung, den schrittweisen und geordneten Ausstieg mit der Strukturpolitik zu verknüpfen. Darüber hinaus spielt Kohle als Energiequelle in Spanien und den Niederlanden eine geringere Rolle als im deutschen Energiemix.
- (252) Die vereinbarte Lösung für Braunkohle hat viele Vorteile, wie soziale Befriedigung, Rechtssicherheit und Vorhersehbarkeit (siehe Erwägungsgrund (232)).

5.3.4. Verhältnismäßigkeit

- (253) In seiner Stellungnahme zum Einleitungsbeschluss brachte Deutschland vor, dass allein die entgangenen Gewinne bereits höher seien als die Schadensbeträge, sodass keine Überkompensation vorliege.
- (254) In seiner Stellungnahme zum Ausweitungsbeschluss nahm Deutschland die vorläufige Schlussfolgerung der Kommission zur Verhältnismäßigkeit der geänderten RWE-Maßnahme zur Kenntnis.
- (255) Deutschland macht geltend, dass die Entschädigung RWE für verschiedene Aspekte gezahlt werde, so insbesondere für entgangene Gewinne und zusätzliche Kosten, die dem Unternehmen entstanden seien bzw. entstünden, weil es sich bereit erklärt habe, seine Kraftwerke aus Klimaschutzgründen vor dem Ende ihrer technischen/wirtschaftlichen Lebensdauer stillzulegen. Ohne die vorzeitige Stilllegung hätte RWE durch Verkauf des in den Kraftwerken erzeugten Stroms am Markt Erlöse erzielen können und es wären dem Unternehmen keine zusätzlichen Kosten entstanden.

- (256) Deutschland macht geltend, dass die RWE entgangenen Gewinne die Entschädigungsbeträge bereits übersteigen und diese Beträge somit gerechtfertigt seien. Zur Untermauerung erstellte die r2b energy consulting GmbH für das Bundesministerium die überarbeitete Berechnung für die RWE-Kraftwerke, in der die entgangenen Gewinne den an RWE gezahlten Entschädigungsbeträgen gegenübergestellt wurden, um nachzuweisen, dass keine Überkompensation vorliegt (siehe die Beschreibung dieser Berechnung in den Erwägungsgründen (63) bis (75)).
- (257) Die Berechnung zeige, dass der Barwert der entgangenen Gewinne in den Jahren 2022 bis 2025 (rund 2,03 Mrd. EUR, berechnet anhand der vom Markt für die Jahre nach der Stilllegung erwarteten Strom- und CO₂-Preise) bereits über dem Barwert der an RWE zu zahlenden Entschädigung (ca. 1,72 Mrd. EUR) liege. Bei Einbeziehung des Jahres 2026 erhöhen sich die entgangenen Gewinne um weitere 131 Mio. EUR (Barwert 2022).
- (258) Deutschland weist ferner darauf hin, dass es sich um eine konservative Berechnung handle, in der die Gewinne, die die stillgelegten Blöcke im kontrafaktischen Szenario erzielen hätten können, unterschätzt worden seien. Im Einzelnen:
- (1) Bei der Berechnung werde davon ausgegangen, dass die Obergrenze für Markterlöse, die zum Zeitpunkt der überarbeiteten Berechnung bis zum 30. Juni 2023 gelten sollte, bis zum 30. April 2024 verlängert wird, wodurch die entgangenen Gewinne des Kraftwerks Frechen/Wachtberg geringer werden. Letztlich hat die Bundesregierung beschlossen, die Anwendung der Obergrenze für Markterlöse nicht über den 30. Juni 2023 hinaus zu verlängern. Wäre dies in der überarbeiteten Berechnung berücksichtigt worden, wären die entgangenen Gewinne des Werks Frechen/Wachtberg um 181 Mio. EUR gegenüber dem Barwert höher ausgefallen.
 - (2) Ferner werde davon ausgegangen, dass die Blöcke Neurath D und E am 31. März 2025 stillgelegt werden, und daher würden erst ab diesem Zeitpunkt entgangene Gewinne angesetzt. In Wirklichkeit könnten diese Blöcke jedoch bereits ein Jahr früher stillgelegt werden, wodurch die entgangenen Gewinne höher wären, außer wenn die Bundesregierung beschließen würde, die Blöcke bis zum 31. März 2025 laufen zu lassen (siehe Erwägungsgrund (51)).
 - (3) Die Berechnung lasse außerdem Erlöse aus der Wärmeversorgung und dem Regelenergiemarkt außer Acht, was die entgangenen Gewinne weiter drücke.
- (259) Deutschland weist ferner darauf hin, dass die überarbeitete Berechnung einer ganzheitlichen Betrachtung der Wirtschaftlichkeit der Braunkohlestromerzeugung folge, bei der Tagebau und Kraftwerke untrennbar zusammenhängen. Bei der überarbeiteten Berechnung würden daher nicht nur die variablen Kosten des Braunkohletagebaus, sondern auch seine Fixkosten berücksichtigt, die bei Umlage auf die produzierten Stromeinheiten weit höher seien als die variablen Abbaukosten. Dadurch würden die Brennstoffgesamtkosten je erzeugter Stromeinheit deutlich steigen und die entgangenen Gewinne entsprechend weiter abnehmen.
- (260) Deutschland argumentiert ferner, die im Einleitungsbeschluss geäußerten Bedenken seien in Bezug auf RWE angesichts der überarbeiteten Berechnung (siehe die Erwägungsgründe (63) bis (75)) nicht mehr relevant, zumal die Berechnung keine umfassende langfristige Modellierung mehr erfordere.
- (261) Insbesondere führt Deutschland an, dass die im Einleitungsbeschluss geäußerten Bedenken in Bezug auf weit in die Zukunft reichende Gewinne (vgl. Erwägungsgründe 123 bis 132 des Einleitungsbeschlusses), in Bezug auf die geänderte RWE-Maßnahme nicht mehr relevant seien, da bei der überarbeiteten Berechnung nur entgangene Gewinne berücksichtigt worden seien, die in einer begrenzten Anzahl von Jahren direkt nach der Stilllegung verzeichnet werden, zumal diese entgangenen Gewinne die Entschädigung bereits überstiegen.
- (262) Deutschland macht ferner geltend, dass die Bedenken der Kommission hinsichtlich der Investitionskosten (vgl. die Erwägungsgründe 126 und 127 des Einleitungsbeschlusses), die zur Modernisierung der Kraftwerke erforderlich gewesen wären, um eine lange Lebensdauer zu erreichen, in Bezug auf die geänderte RWE-Maßnahme irrelevant seien, da projizierte entgangene Gewinne aus einem viel kürzeren Zeitraum berücksichtigt würden. Hinsichtlich des Blocks Niederaußem D, bei dem die Kommission bezweifelt hatte, ob er angesichts der Anforderungen nach der Industrieemissionsrichtlinie (2010/75/EU) und der damit verbundenen strengeren Normen für Großfeuerungsanlagen über 2020 hinaus hätte betrieben werden können, führt Deutschland an, diese Bedenken seien in Bezug auf die geänderte RWE-Maßnahme nicht mehr relevant, da für diesen Block in der überarbeiteten Berechnung keine entgangenen Gewinne mehr geltend gemacht würden (siehe Erwägungsgrund (65)).

- (263) Was die in Erwägungsgrund 129 des Einleitungsbeschlusses geäußerten Bedenken betrifft, ob der Diskontierungsfaktor von 7,5 % die hohen Risiken und Unsicherheiten, die aus dem langen Zeitrahmen der Projektionen resultierten, ausreichend abbilde oder ob zusätzliche Korrekturmechanismen erforderlich wären, vertritt Deutschland die Auffassung, der Diskontierungsfaktor von 7,5 % sei angemessen. Der Studie von KPMG ⁽¹⁰⁵⁾ zufolge liege der WACC-Industriedurchschnitt bei 5,2 %, und RWE verwende in seinen eigenen Berechnungen einen Wert von 3,5 %. Deutschland argumentiert, diese Zweifel seien in Bezug auf die geänderte RWE-Maßnahme nicht mehr relevant, da der Bewertungszeitraum kurz sei und der WACC — ob höher oder niedriger — nichts am Ergebnis der Gegenüberstellung von entgangenen Gewinnen und Entschädigung ändere. Dies ist in erster Linie auf den kurzen Zeitraum der geltend gemachten entgangenen Gewinne zurückzuführen, deren Barwert nicht stark von Veränderungen der WACC beeinflusst wird, und der Umstand, dass der Kapitalwert der jährlichen Entschädigungszahlungen, die sich über einen längeren Zeitraum erstrecken, auch durch die Auswirkungen der Inflation (nach dem Ziel der Europäischen Zentralbank mit 2 % nach 2025 ⁽¹⁰⁶⁾) verringert wird.
- (264) Hinsichtlich der zukünftigen Brennstoff- und CO₂-Preise hatte die Kommission Zweifel an der Aktualität der Preise geäußert (siehe Erwägungsgrund 130 des Einleitungsbeschlusses). Deutschland macht jedoch geltend, dass auch diese Bedenken in Bezug auf die geänderte RWE-Maßnahme nicht mehr relevant seien, da die entgangenen Gewinne in der überarbeiteten Berechnung zur geänderten RWE-Maßnahme auf den unabhängig ermittelten Markterwartungen in Bezug auf die Brennstoff- und CO₂-Preise zum Zeitpunkt der Stilllegung der Blöcke (für bereits stillgelegte Blöcke) bzw. auf den aktuellen unabhängig ermittelten Markterwartungen (für erst nach der Vorlage der überarbeiteten Berechnung stillgelegte Blöcke) beruhten.
- (265) Auch die in Erwägungsgrund 131 des Einleitungsbeschlusses geäußerten Bedenken der Kommission, nicht für alle der zur Stilllegung vorgesehenen Blöcke seien Daten vorgelegt worden, wurden von Deutschland in Bezug auf die geänderte RWE-Maßnahme mit der Begründung entkräftet, die überarbeitete Berechnung enthalte bereits Daten für jeden stillzulegenden RWE-Block, der bereits stillgelegt worden sei oder den Projektionen zufolge in naher Zukunft bis 2026 entgangene Gewinne verzeichnen werde ⁽¹⁰⁷⁾.
- (266) Deutschland macht geltend, dass die Zweifel der Kommission an der in Erwägungsgrund 132 des Einleitungsbeschlusses dargelegten fehlenden Sensitivitätsanalyse auch im Hinblick auf die geänderte RWE-Maßnahme ausgeräumt werden, da bei der überarbeiteten Berechnung der entgangenen Gewinne für die geänderte RWE-Maßnahme anstelle eines zuvor vorgelegten Modells des Strommarkts mit angenommenen Parametern wie Strom-, Brennstoff- und CO₂-Preisen die tatsächlichen Markterwartungen unabhängiger Quellen zugrunde gelegt werden und eine weitverbreitete Industriepraxis angewandt wird, bei der Kraftwerke ihre Betriebsmarge durch die Verwendung von Finanzprodukten absichern, die an Rohstoffbörsen gekauft werden (siehe Erwägungsgrund (75)).
- (267) Nach Auffassung Deutschlands sind auch die von der Kommission in Erwägungsgrund 134 des Einleitungsbeschlusses dargelegten Bedenken hinsichtlich der von Deutschland vorgelegten alternativen Szenarien in Bezug auf die geänderte RWE-Maßnahme ausgeräumt, da inzwischen auf der Grundlage der geänderten RWE-Maßnahme die endgültige Stilllegung der RWE-Anlagen von 2038 auf 2030 vorgezogen worden sei. Die Option der vorgezogenen Stilllegung (d. h. die Option, die Stilllegung von 2038 auf 2035 vorzuverlegen) sei nicht länger relevant und sei nicht in die überarbeitete Berechnung der RWE entgangenen Gewinne eingeflossen (siehe die Erwägungsgründe (63) bis (75)).
- (268) Bezüglich der zusätzlichen Tagebaufolgekosten von RWE (siehe die Erwägungsgründe 136 bis 138 des Einleitungsbeschlusses) weist Deutschland darauf hin, dass in der überarbeiteten Berechnung nur die entgangenen Gewinne der Kraftwerke von RWE berücksichtigt worden seien (siehe die Erwägungsgründe (63) bis (75)), nicht jedoch zusätzliche Tagebaufolgekosten. Diese zusätzlichen Tagebaufolgekosten seien nicht in die überarbeitete Berechnung eingeflossen, da die RWE entgangenen Gewinne die Entschädigungszahlungen für RWE bereits überstiegen und somit ausreichend seien, um die Zahlungen zu rechtfertigen. Deutschland betonte dennoch, dass die zusätzlichen Tagebaufolgekosten ganz allgemein ebenfalls geeignet wären, die Entschädigungszahlungen an RWE zu rechtfertigen.

⁽¹⁰⁵⁾ KPMG: Kapitalkostenstudie 2019.

⁽¹⁰⁶⁾ Im Internet: https://www.ecb.europa.eu/pub/projections/html/ecb.projections202309_ecbstaff~4eb3c5960e.en.html#:~:text=Overall%2c%20with%20medium-term%20inflation%2cthe%20third%20quarter%20of%202025.

⁽¹⁰⁷⁾ Deutschland hat keine spezifischen langfristigen Berechnungen für die sieben Blöcke vorgelegt, die nach 2027 stillgelegt werden sollen, da die verfügbaren Daten und die Berechnung für die vor 2027 stillgelegten Blöcke nach seiner Auffassung bereits ausreichen, um die Höhe der Entschädigung im Rahmen der geänderten RWE-Maßnahme zu rechtfertigen.

- (269) Deutschland hebt hervor, dass sich die überarbeitete Berechnung und die vorgebrachten Argumente ausschließlich auf die geänderte RWE-Maßnahme und die damit verbundene konkrete Situation beziehen.
- (270) Schließlich weist Deutschland darauf hin, dass die kleineren Braunkohlekraftwerke (etwa 45 verschiedene kleinere Braunkohleanlagen werden in Deutschland betrieben) aufgrund der unterschiedlichen Eigentumsverhältnisse in einer anderen Situation sind, da sie in der Regel industriellen Nutzern gehören, die ihre eigene Stromerzeugung (und oft auch Wärme) verbrauchen. Für einige kleinere Anlagen, die auch Wärme in KWK-Konfiguration erzeugen, wurde der Zeitpunkt ihrer Stilllegung in einem anderen Dekarbonisierungsinstrument (Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz) festgelegt.
- (271) In seiner Stellungnahme zur Stellungnahme der Dritten zum Ausweitungsbeschluss brachte Deutschland vor, dass die Kritik an der Methode zur Berechnung der entgangenen Gewinne in der überarbeiteten Berechnung nicht überzeugend sei. Deutschland habe in seinen Stellungnahmen nachgewiesen, dass der Barwert der entgangenen Gewinne von RWE messbar höher sei als der Barwert der Entschädigungsleistung. Die überarbeitete Berechnung zeige, dass der Entschädigungsbetrag auf das erforderliche Minimum beschränkt sei und keine Überkompensation vorliege.
- (272) Darüber hinaus wies Deutschland darauf hin, dass die deutsche Regierung RWE keine staatliche Unterstützung für den Ausbau wasserstofffähiger Gaskraftwerke an den Standorten der stillgelegten Braunkohleblöcke garantiert habe. Deutschland stimmt zu, dass die Bundesregierung im Zusammenhang mit dem Kohleausstieg in Deutschland verschiedene neue Maßnahmen zur Gewährleistung des Übergangs zu einer klimaneutralen Stromerzeugung erarbeitet. Dies bedeutet jedoch nicht, dass RWE irgendeine Unterstützung garantiert wurde. Da Deutschland beabsichtige, für eine solche Förderung im Rahmen allgemeiner und transparenter Ausschreibungen, die allen Marktteilnehmern offenstehen, Aufschläge zu gewähren, habe RWE keine Garantie, dass es im Rahmen der neuen Maßnahmen Unterstützung erhalte. Darüber hinaus weist Deutschland darauf hin, dass solche Maßnahmen nicht mit der RWE-Maßnahme oder der geänderten RWE-Maßnahme und dem vorliegenden Verfahren in Zusammenhang stünden.

5.3.5. Vermeidung übermäßiger Auswirkungen auf Wettbewerb und Handel

- (273) In seiner Stellungnahme vom 6. September 2021 bestreitet Deutschland das Vorbringen Dritter, dass die Entschädigungszahlungen RWE und LEAG sowohl gegenüber Wettbewerbern auf dem deutschen Markt als auch gegenüber Wettbewerbern auf dem europäischen Markt bevorteilen, und macht geltend, dass die Maßnahme den Wettbewerb weder verfälsche noch zu verfälschen drohe oder den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtige.
- (274) Darüber hinaus hält Deutschland die in Erwägungsgrund (220) beschriebene Behauptung eines Dritten, gegen Artikel 106 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 102 AEUV verstoßen zu haben, für unbegründet. Ein solcher Verstoß setzt das Vorliegen einer beherrschenden Stellung eines Unternehmens voraus, dem ein Mitgliedstaat besondere oder ausschließliche Rechte gewährt. Im vorliegenden Fall haben die Behörden jedoch bereits in mehreren Fusionskontrollentscheidungen festgestellt, dass RWE auf dem sachlich und räumlich relevanten Markt keine beherrschende Stellung innehat ⁽¹⁰⁸⁾.

5.3.6. Mechanismus der zeitlich gestreckten Stilllegung

- (275) Deutschland argumentiert, dass die zeitlich gestreckte Stilllegung von der geänderten RWE-Maßnahme zu trennen sei, da es sich um unterschiedliche Instrumente handle, die unterschiedliche Zeiträume betreffen und nicht derselben Logik folgten. Die Entschädigung, die RWE für die vorgezogene Stilllegung erhalten solle, sei im Kohleausstiegsgesetz und im Vertrag von 2021 festgelegt. Sie sei auf der Grundlage der nach der endgültigen Stilllegung des jeweiligen Blocks entgangenen Gewinne berechnet worden. Bei der Berechnung der entgangenen Gewinne werde der Zeitraum, in dem sich ein spezifischer Block möglicherweise in der zeitlich gestreckten Stilllegung befindet (d. h. der Zeitraum zwischen dem vorläufigen und dem endgültigen Stilllegungstermin), nicht berücksichtigt.
- (276) Andererseits werde die Vergütung im Rahmen der zeitlich gestreckten Stilllegung für die betreffenden Blöcke auf der Grundlage einer Formel und nur für den Zeitraum berechnet, in dem sich der Block in der zeitlich gestreckten Stilllegung befindet. Daher sei diese Vergütung im Rahmen der Berechnung der entgangenen Gewinne für die Entschädigungszahlungen nach der geänderten RWE-Maßnahme irrelevant und sollte bei der Prüfung der Angemessenheit der geänderten RWE-Maßnahme nicht berücksichtigt werden.

⁽¹⁰⁸⁾ BKartA, Beschluss vom 26.2.2019, Az. B8-28/19; EU-Kommission, Beschluss vom 26.2.2019, M.8871 — RWE/E.ON Assets; Siehe auch EU-Kommission, Beschluss vom 17.9.2019, M.8870 — E.ON/Innogy.

5.3.7. *Etwaige neue Reserve*

- (277) In Bezug auf die in der geänderten RWE-Maßnahme genannten Reserveoptionen (siehe die Erwägungsgründe (51) und (59)) macht Deutschland geltend, dass die Reserve weder im Änderungsgesetz noch im Änderungsvertrag vorgesehen sei. Würde Deutschland sie einführen wollen, müssten diese Optionen zunächst von Deutschland und RWE definiert werden. Bisher gebe es keine genaue rechtliche Definition dieser Reserve. Da es die Reserve noch nicht gebe und noch nicht sicher sei, ob die Reserveoptionen in Zukunft überhaupt weiterverfolgt würden, macht Deutschland geltend, dass die Optionen für die Bewertung der geänderten RWE-Maßnahme nicht relevant seien. Sollte sich die Bundesregierung für eine Rücklage entscheiden, wäre dies eine neue Maßnahme. Je nach Ausgestaltung würde Deutschland solche Maßnahmen nach dem EU-Beihilferecht gesondert anmelden.

6. BEWERTUNG DER ANGEMELDETEN MAßNAHME

6.1. **Vorliegen einer Beihilfe**

- (278) Nach Artikel 107 Absatz 1 AEUV „sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Binnenmarkt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.“
- (279) Damit eine Maßnahme als staatliche Beihilfe im Sinne dieser Bestimmung eingestuft werden kann, müssen daher die folgenden Voraussetzungen kumulativ erfüllt sein: i) Die Maßnahme ist dem Staat zuzurechnen und wird aus staatlichen Mitteln finanziert, ii) sie verschafft dem Begünstigten einen Vorteil, iii) dieser Vorteil ist selektiv und iv) die Maßnahme verfälscht den Wettbewerb oder droht, ihn zu verfälschen, und beeinträchtigt den Handel zwischen Mitgliedstaaten.
- (280) Die Kommission kam bereits im Einleitungsbeschluss nach Prüfung der ursprünglichen RWE-Maßnahme (siehe die Erwägungsgründe 94 bis 112 des Einleitungsbeschlusses) zu dem vorläufigen Schluss, dass es sich bei der RWE-Maßnahme um eine Beihilfe handelt. In dem Ausweitungsbeschluss kam die Kommission vorläufig zu dem Schluss, dass die geänderte RWE-Maßnahme ebenfalls eine Beihilfe darstellt (siehe Erwägungsgründe 80 bis 88 des Ausweitungsbeschlusses).

6.1.1. *Zurechenbarkeit und Einsatz staatlicher Mittel*

- (281) Damit festgestellt werden kann, dass eine Maßnahme von einem Mitgliedstaat oder aus staatlichen Mitteln gleich welcher Art gewährt wurde, muss sie i) unmittelbar oder mittelbar aus staatlichen Mitteln gewährt werden und ii) dem Staat zurechenbar sein.
- (282) In diesem Fall wird die Entschädigung gemäß den Bestimmungen des Änderungsgesetzes und des Änderungsvertrags aus dem Staatshaushalt an RWE ausgezahlt (siehe Erwägungsgrund (77)).
- (283) Die Kommission kommt daher zu dem Schluss, dass die geänderte RWE-Maßnahme dem Staat zuzurechnen ist und die Verwendung staatlicher Mittel im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV impliziert.

6.1.2. *Vorliegen eines Vorteils*

- (284) Ein Vorteil im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV ist ein wirtschaftlicher Nutzen jeglicher Art, den ein Unternehmen unter normalen Marktbedingungen — also ohne Eingreifen des Staates — nicht erhalten hätte ⁽¹⁰⁹⁾. In Artikel 107 Absatz 1 AEUV wird ferner verlangt, dass eine Maßnahme, um als staatliche Beihilfe eingestuft zu werden, insofern selektiv ist, als sie „bestimmte Unternehmen oder Produktionszweige“ begünstigt.
- (285) Die Kommission ist der Auffassung, dass die Maßnahme RWE einen Vorteil verschafft, den es unter normalen Marktbedingungen nicht erhalten hätte, da das Unternehmen eine finanzielle Entschädigung in Höhe von 2,6 Mrd. EUR erhält, die es ohne die Maßnahme nicht erhalten hätte.

⁽¹⁰⁹⁾ Urteil des Gerichtshofs vom 11. Juli 1996, SFEI u. a., C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, Rn. 60; Urteil des Gerichtshofs vom 29. April 1999, Spanien/Kommission, C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210, Rn. 41.

- (286) Mehrere Dritte brachten vor, dass die Maßnahme einen Vorteil verschaffe (Erwägungsgründe (104) bis (107)). RWE als das begünstigte Unternehmen wies darauf hin, dass die Entschädigung unter dem Gesamtschaden liege, der RWE entstanden sei, sodass RWE kein Vorteil gewährt werde (Erwägungsgründe (92) bis (97)). RWE hatte den durch die vorzeitige Stilllegung verursachten Gesamtschaden auf 8,7 Mrd. EUR beziffert, der sich aus entgangenen Gewinnen in Höhe von 5,5 Mrd. EUR und zusätzlichen Kosten in Höhe von 3,2 Mrd. EUR zusammensetzte (Erwägungsgrund (177)). Darüber hinaus wies RWE darauf hin, dass es sich bei der angemeldeten Maßnahme um eine Entschädigung für Schäden handele, da das Kohleausstiegsgesetz das Eigentumsrecht von RWE verletze und RWE somit kein wirtschaftlicher Vorteil gewährt werde. Diese Auffassung wurde auch von einigen Dritten unterstützt (Erwägungsgrund (108)).
- (287) Die Bundesregierung brachte vor, dass die vereinbarte Entschädigungsleistung RWE keinen Vorteil verschaffe, der höher ist als der Betrag, den RWE im Falle einer gesetzlichen Stilllegung mit anschließendem Rechtsstreit erhalten hätte (siehe Erwägungsgründe (231) bis (241)).

6.1.2.1. Entschädigung nach geltendem nationalem Recht

- (288) Dritte machten geltend, dass der vorzeitige Ausstieg aus der Braunkohle einen Eingriff in die Eigentumsrechte von RWE nach Artikel 14 Absatz 1 Grundgesetz darstelle und keine Enteignung nach Artikel 14 Absatz 3 Grundgesetz darstelle. Allerdings waren sich Dritte nicht einig, ob für einen solchen Eingriff eine Entschädigung gewährt werden sollte (Erwägungsgründe (93), (100), (103), (105) und (106)). Einige Dritte brachten vor, RWE sei in der Lage, seine Eigentumsrechte in Verfassungsgerichtsverfahren zu schützen (siehe Erwägungsgründe (108) und (110)).
- (289) Um festzustellen, ob die angemeldete Maßnahme RWE einen Vorteil verschafft, muss die Kommission prüfen, welche Mindestkompensation Deutschland RWE nach nationalem Recht gewähren müsste, wenn Deutschland lediglich die Stilllegung angeordnet hätte, ohne mit den betroffenen Betreibern einen Vertrag zu schließen. Geht die angemeldete Maßnahme über diesen Mindestentschädigung hinaus, verschafft die angemeldete Maßnahme den betroffenen Betreibern einen Vorteil und stellt somit eine staatliche Beihilfe dar, wenn andere Kriterien kumulativ erfüllt sind.

6.1.2.1.1. Anwendungsbereich des Schutzes von Eigentum nach Artikel 14 Grundgesetz

6.1.2.1.1.1. Die Maßnahme fällt unter das öffentliche Recht

- (290) Ein wichtiger Unterschied besteht zwischen der verfassungsmäßigen Entschädigung nach Artikel 14 Grundgesetz und dem Schadensersatz, z. B. in der zivilrechtlichen Rechtsordnung.
- (291) Die Grundsätze des zivilrechtlichen Schadensersatzes, die im vorliegenden Fall nicht anwendbar sind, und der Entschädigung wegen Verletzung individueller Eigentumsrechte nach dem Grundgesetz und öffentlichem Recht sind zwei unterschiedliche Rechtsinstrumente, die einer anderen Logik folgen. Der Schadensersatz im zivilrechtlichen Sinne (zum Beispiel im Sinne der §§ 249 (1) ff. BGB⁽¹¹⁰⁾) bedeutet, dass der Geschädigte so gestellt werden muss, wie er stünde, wenn das schädigende Ereignis nicht eingetreten wäre⁽¹¹¹⁾. Das bedeutet, dass der Schaden selbst gleich dem Unterschied zwischen dem Zustand des Vermögenswerts ohne Schadensereignis (hypothetische Situation) und der tatsächlichen Situation, d. h. dem tatsächlichen Zustand des Vermögenswerts (tatsächlicher Zustand), ist⁽¹¹²⁾.

⁽¹¹⁰⁾ § 249(1) BGB: „Eine Person, die schadensersatzpflichtig ist, muss die Lage wiederherstellen, die bestünde, wenn der Umstand, der sie zur Zahlung von Schadensersatz verpflichtet, nicht eingetreten wäre.“

⁽¹¹¹⁾ Ursprünglicher Titel: Schomerus/Franßen: Klimaschutz und die rechtliche Zulässigkeit der Stilllegung von Braun- und Steinkohlekraftwerken. 13.12.2018, online abrufbar unter: http://fox.leuphana.de/portal/files/13307575/wbs_gutachten_bf.pdf, S. 308.

⁽¹¹²⁾ Oetker, Abschnitt 249, in MünchKomm BGB (9. Aufl. 2022).

- (292) Eine solche Höhe der Entschädigung ist jedoch nicht erforderlich, wenn der Staat Bestimmungen im öffentlich-rechtlichen Kontext inhaltlich bereitstellt und einschränkt. Die verfassungsmäßige Entschädigung bedeutet eine angemessene Entschädigung für den unmittelbaren Schaden, der durch den Eingriff in das Eigentum entstanden ist, der zu einem finanziellen Schaden führt. Sie beruht auf dem verletzten Recht und soll diesen Eingriff angemessen kompensieren ⁽¹¹³⁾, zielt aber nicht auf eine vollständige, globale Rückgabe ab.

6.1.2.1.1.2. Anwendungsbereich von Artikel 14 Grundgesetz

- (293) Nach der Literatur gibt es zwei Arten von Eingriffen in das nach Artikel 14 Grundgesetz geschützte Eigentumsrecht. Erstens die Enteignung nach Artikel 14 Absatz 3 Grundgesetz und zweitens die Inhalts- und Schrankenbestimmung nach Artikel 14 Absatz 1 Satz 2 Grundgesetz ⁽¹¹⁴⁾. Eine Situation kann nicht beiden Vorschriften gleichzeitig zugeordnet sein, sondern es handelt sich entweder um eine Enteignung oder um eine Inhalts- und Schrankenbestimmung ⁽¹¹⁵⁾. Die Kommission stimmt mit den Dritten darin überein, dass der vorzeitige Ausstieg aus der Braunkohle keine Enteignung nach Artikel 14 Absatz 3 Grundgesetz darstellt (siehe Erwägungsgrund (289)). Dies liegt daran, dass die Betreiber nicht das Eigentum an den Anlagen und der umliegenden Infrastruktur verlieren, was eine Voraussetzung für eine Enteignung ist. Die Enteignung besteht aus zwei Komponenten: zum einen die Entziehung einer Vermögensposition und zum anderen die Aneignung von Gütern ⁽¹¹⁶⁾. Das deutsche Bundesverfassungsgericht (im Folgenden „Bundesverfassungsgericht“) hat entschieden, dass die Beschränkungen der Nutzung und Veräußerung von Eigentumsrechten als solche keine Enteignung darstellen können ⁽¹¹⁷⁾. Im vorliegenden Fall, in dem die Maßnahme keine Rechte überträgt, sondern lediglich die mögliche Nutzung des Grundstücks beschränkt, ist die Kommission daher der Auffassung, dass ein frühzeitiger Ausstieg aus der Braunkohle in einem kontrafaktischen Szenario, in dem Deutschland lediglich die Stilllegung angeordnet hatte, ohne mit den betroffenen Betreibern einen Vertrag zu schließen, einen Eingriff in die Eigentumsrechte des Betreibers als Inhalts- und Schrankenbestimmung nach Artikel 14 Absatz 1 Satz 2 Grundgesetz darstellen könnte, aber nicht unter Artikel 14 Absatz 3 Grundgesetz fällt.
- (294) Die Kommission geht davon aus, dass die Inhalts- und Schrankenbestimmungen grundsätzlich vom Eigentümer des Grundstücks ohne Entschädigung aufgrund der Sozialbindungen des Eigentums akzeptiert werden müssen ⁽¹¹⁸⁾. Inhalts- und Schrankenbestimmungen müssen den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit und der Gleichheit entsprechen. In besonderen Fällen von Inhalts- und Schrankenbestimmungen, in denen die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und der Gleichheit nicht beachtet werden, könnte die Situation jedoch die Gewährung einer Entschädigung erforderlich machen. Insbesondere kann eine Inhalts- und Schrankenbestimmung ausnahmsweise eine Entschädigung in besonderen Härtefällen vorschreiben. Besondere Härtefälle liegen vor, wenn die Rechtsanwendung im Einzelfall zu einer Situation führt, die übermäßig hart, unangemessen oder in hohem Maße unbillig ist, d. h. Einzelfälle, die zu einer unzumutbaren Belastung führen, auch unter Berücksichtigung des Zwecks des Gesetzes ⁽¹¹⁹⁾. Unter solchen außergewöhnlichen Umständen können zur Erfüllung der Anforderungen des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit und zur Entschädigung der Sonderopfer des Eigentümers außergewöhnliche Entschädigungsregelungen erforderlich sein. Es ist möglich, dass eine an sich verhältnismäßige Regelung in atypischen Fällen zu einem Sonderopfer führt, der Gesetzgeber aber auch die eigentumsbeschränkende Maßnahme in diesen Fällen als im Allgemeininteresse erforderlich ansieht. In dieser Hinsicht kann dann eine Entschädigung verlangt werden, um die Unverhältnismäßigkeit oder Ungleichbehandlung der Maßnahme gegenüber dem Eigentümer auszugleichen ⁽¹²⁰⁾.

⁽¹¹³⁾ Ursprünglicher Titel: Schomerus/Franßen: Klimaschutz und die rechtliche Zulässigkeit der Stilllegung von Braun- und Steinkohlekraftwerken. 13.12.2018, online abrufbar unter: http://fox.leuphana.de/portal/files/13307575/wbs_gutachten_bf.pdf, S. 308.

⁽¹¹⁴⁾ Von Prof. Dr. Lege, „Artikel 14 Grundgesetz für Fortgeschrittene 45 Fragen zum Eigentum, die Sie nicht überall finden. Unter besonderer Berücksichtigung des Baurechts“, online: https://www.zjs-online.com/dat/artikel/2012_1_517.pdf.

⁽¹¹⁵⁾ BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber 55. Edition, Stand: 15.05.2023, Grundgesetz Artikel 14 [Eigentum, Erbrecht und Enteignung], Rn. 77-81.

⁽¹¹⁶⁾ Ursprünglicher Titel: Schomerus/Franßen: Klimaschutz und die rechtliche Zulässigkeit der Stilllegung von Braun- und Steinkohlekraftwerken. 13.12.2018, online abrufbar unter: http://fox.leuphana.de/portal/files/13307575/wbs_gutachten_bf.pdf, S. 122.

⁽¹¹⁷⁾ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 16.2.2000-1 BvR 242/91 und 315/99, BVerfGE 102, 1, 16, juris, Rn. 43.

⁽¹¹⁸⁾ BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber 55. Edition, Stand: 15.5.2023, Grundgesetz Artikel 14 [Eigentum, Erbrecht und Enteignung], Rn. 72.

⁽¹¹⁹⁾ BVerwG 5 C 11.18, Beschl. v. 20.5.2021, Rn. 69-70.

⁽¹²⁰⁾ BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber 55. Edition, Stand: 15.5.2023, Grundgesetz Artikel 14 [Eigentum, Erbrecht und Enteignung], Rn. 104-106.

- (295) Soweit eine Inhalts- und Schrankenbestimmung bestehende Rechtspositionen verkürzt, stellt sich die Frage, inwieweit der Aspekt des Vertrauensschutzes im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung zu berücksichtigen ist und inwieweit Übergangsregelungen und Härteklauseln ⁽¹²¹⁾ ausnahmsweise erforderlich sind. Das Bundesverfassungsgericht hat festgestellt, dass es dem Gesetzgeber grundsätzlich nicht verwehrt ist, eigentumsbeschränkende Maßnahmen auch in Härtefällen durchzusetzen, wenn der Gesetzgeber durch kompensatorische Vorkehrungen unverhältnismäßige oder ungleiche Belastungen des Eigentümers vermeidet und berechnete Erwartungen gebührend berücksichtigt. Aus Gründen des Vertrauensschutzes können daher Übergangsregelungen und Härteklauseln erforderlich sein. Ob und inwieweit Übergangsregelungen und Härteklauseln erforderlich sind, hängt von einer Abwägung zwischen der Schwere des Eingriffs der durch die Maßnahme eingeführten Inhalts- und Schrankenbestimmung mit den durch Artikel 14 Absatz 1 Grundgesetz geschützten Rechten und der Bedeutung des mit der Bestimmung verfolgten Allgemeininteresses ab ⁽¹²²⁾. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass das Bundesverfassungsgericht festgestellt hat, dass das Gemeinwohlziel des Umweltschutzes gegenüber dem Interesse des privaten Eigentümers, die Nutzung des Grundstücks nicht einzuschränken, überwiegen kann ⁽¹²³⁾.
- (296) Eine entschädigungspflichtige Inhalts- und Schrankenbestimmung kommt nur in Fällen vor, in denen eine Sachposition besonders stark beeinträchtigt wird. Entscheidend für das Entschädigungserfordernis ist, ob die Inhalts- und Schrankenbestimmung für den Eigentümer des Grundstücks im Hinblick auf ihre Schwere, Intensität und Dauer unangemessen ist und dem Eigentümer ein Sonderopfer auferlegt ⁽¹²⁴⁾. Ob ein solches Sonderopfer auferlegt wird, ist im Hinblick darauf zu beurteilen, ob oder in welchem Umfang eine potenziell unverhältnismäßige Belastung durch andere Mittel wie Übergangsregelungen und Härteklauseln abgewendet werden könnte.
- (297) Nur soweit eine Inhalts- und Schrankenbestimmung ein Sonderopfer darstellt, kann ein Anspruch auf Entschädigung wegen Verletzung verfassungsrechtlicher Rechte entstehen. In einem solchen Fall muss eine angemessene Entschädigung in einem angemessenen Verhältnis zu dem unmittelbaren Schaden stehen, der durch den Eingriff in das Eigentum verursacht wird, der zu einem finanziellen Schaden führt, sofern er ein angemessenes Maß übersteigt, das durch unterschiedliche berechnete Interessen gerechtfertigt werden kann. Eine solche mögliche Entschädigung sollte jedoch nicht auf eine vollständige, globale Rückerstattung abzielen (siehe Erwägungsgrund (293)).

6.1.2.1.1.3. Erwägungen der Kommission

- (298) RWE argumentierte, der vorzeitige Ausstieg aus der Braunkohle führe zu einem Sonderopfer für RWE in Verbindung mit ihren Verpflichtungen im Zusammenhang mit dem EU-EHS (Erwägungsgrund (95)), während LEAG geltend machte, dass es sich bei den zusätzlichen Kosten um Vermögensschäden handle, die nicht zu einem Verlust von Rechten oder Substanz führten, sondern ein Sonderopfer darstellten, z. B. durch eine Wertminderung (Erwägungsgrund (101)). Andere Dritte brachten vor, dass die langen Übergangsfristen, die Möglichkeit der Umstellung auf einen anderen Brennstoff und die Tatsache, dass viele der Braunkohlekraftwerke, die stillgelegt werden sollen, amortisiert seien, zu dem Schluss führten, dass es kein Sonderopfer gebe (Erwägungsgründe (105) und (106)). Deutschland hat sich zur Frage des Sonderopfers nicht geäußert. Aus dem Kohleausstiegsgesetz geht nicht hervor, ob Deutschland den Braunkohleausstieg als Sonderopfer für die betroffenen Betreiber ansieht, die eine Entschädigung verlangt.

⁽¹²¹⁾ In Ausnahmefällen können Härteklauseln von einer Verordnung oder Vereinbarung abweichen, um unfaire Folgen für die Betroffenen in solchen Ausnahmefällen im Einzelfall zu vermeiden.

⁽¹²²⁾ BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber 55. Edition, Stand: 15.5.2023, Grundgesetz Artikel 14 [Eigentum, Erbrecht und Enteignung], Rn. 98-103.

⁽¹²³⁾ Vgl. BVerfGE 102, 1 (18) und BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber 55. Edition, Stand: 15.5.2023, Grundgesetz Artikel 14 [Eigentum, Erbrecht und Enteignung], Rn. 88-91.

⁽¹²⁴⁾ BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber 55. Edition, Stand: 15.5.2023, Grundgesetz Artikel 14 [Eigentum, Erbrecht und Enteignung], Rn. 104-106.

- (299) Wie in Erwägungsgrund (295) erwähnt, können Eingriffe, die die Ausübung von Eigentumsrechten nicht enteignen, sondern nur beschränken, grundsätzlich auch ohne Entschädigung des Eigentümers, dessen Eigentumsrechte durch das Eingreifen des Staates beeinträchtigt werden, verhältnismäßig sein. Die Kommission geht jedoch davon aus, dass dies nach deutschem Recht bestimmte außergewöhnliche Umstände nicht ausschließt, unter denen eine Entschädigung aufgrund von Beschränkungen der Ausübung von Eigentumsrechten gerechtfertigt sein kann. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn die Einschränkung der Ausübung der Eigentumsrechte besonders eingreifend ist und zu Sonderopfern des Eigentümers führt. Während die Maßnahmen im allgemeinen Interesse ergriffen werden, werden erhebliche negative Auswirkungen möglicherweise nur von bestimmten Eigentümern getragen werden, was unverhältnismäßig sein kann. In diesen Fällen ist der Staat nach den allgemeinen Rechtsgrundsätzen des deutschen Rechts verpflichtet, von Anfang an einen Entschädigungsmechanismus in die Maßnahme aufzunehmen, um die Verhältnismäßigkeit der Maßnahme zu gewährleisten⁽¹²⁵⁾. Bei Entschädigungsmaßnahmen geht die Kommission jedoch nach dem deutschen Recht davon aus, dass, bevor eine finanzielle Entschädigung in Betracht gezogen werden kann, zunächst andere Entschädigungsmöglichkeiten, wie z. B. Übergangsregelungen, in Betracht gezogen werden sollten.
- (300) Bei der Prüfung der Vereinbarkeit des Braunkohleausstiegs mit Artikel 14 Grundgesetz sollte folgende Struktur zugrunde gelegt werden: erstens muss geprüft werden, ob die Inhalts- und Schrankenbestimmung verhältnismäßig sind. Zweitens kann dies, wenn dies nicht der Fall war, zu einem besonderen Härtefall und einem Sonderopfer des Eigentümers führen. Drittens ist die finanzielle Entschädigung im Falle eines Sonderopfers nur ein letztes Mittel, nachdem andere Milderungsmaßnahmen wie Übergangsmaßnahmen eingeführt wurden.
- (301) Wie in Erwägungsgrund (296) dargelegt, hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass das öffentliche Ziel des Umweltschutzes schwerer wiegt als das private Interesse, bei der Nutzung von Grundstücken nicht eingeschränkt zu werden. Mit der Stilllegung der Braunkohleanlagen von RWE wird ein Umweltziel verfolgt, da sie zu einer Verringerung der CO₂-Emissionen führen wird (Erwägungsgrund (18)), was bedeutet, dass eine angeordnete Stilllegung von Braunkohle durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt werden kann.
- (302) Im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung ist auch zu prüfen, ob ein berechtigtes Vertrauen des Betreibers besteht, das gegen das öffentliche Interesse am Umweltschutz abgewogen werden muss. In diesem Zusammenhang stellt die Kommission fest, dass aus der einschlägigen deutschen Rechtsprechung hervorgeht, dass niemand vor rechtlichen Änderungen geschützt ist, die eine bestehende Investition betreffen.
- (303) Die Kommission erinnert daran, dass das Bundesverfassungsgericht, wie in Erwägungsgrund 104 des Einleitungsbeschlusses dargelegt, in seinem Urteil von 2009⁽¹²⁶⁾ erörtert hat, ob eine Person im Falle einer bestehenden Investition vor rechtlichen Änderungen geschützt wäre, und den Umfang des Vertrauensschutzes im Falle einer Änderung des Rechtsrahmens erörtert hat. Zwischen den Parteien in jener Rechtssache war streitig, ob die später geltenden strengeren Anforderungen an den Schutz von Legehennen auch unmittelbar auf die Anlage der Klägerin anwendbar waren, die vor dem Inkrafttreten der strengeren Anforderungen ihre Betriebsgenehmigung erhalten hatte und erwartet hatte, dass sich ihre Investitionen nach 15 bis 20 Betriebsjahren auszahlen würden. Das Bundesverfassungsgericht wies die Berufung ab und kam zu dem Schluss, dass nach deutschem Recht kein Recht darauf bestehe, vor Gesetzesänderungen geschützt zu werden, bis die Investitionskosten amortisiert und die Anlagen abgeschrieben worden seien. Darüber hinaus wies das Bundesverfassungsgericht darauf hin, dass ein ausreichender Übergangszeitraum dazu beiträgt, diesen Grundsatz zu festigen. Die Umstände im Zusammenhang mit dem Wohlergehen von Legehennen wurden bereits in der Zeit erörtert, als der Antragsteller seine ursprüngliche Genehmigung erhalten hatte. Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts konnte sich die Klägerin nicht weiter auf das Fortbestehen des zum Zeitpunkt der Erteilung der Genehmigung geltenden Standards der Tierschutzanforderungen berufen. Daher hätte die Branche in der Lage sein müssen, eine Gesetzesänderung vorherzusagen und zu erwarten.

⁽¹²⁵⁾ Im deutschen Recht als „ausgleichspflichtige Inhalts- und Schrankenbestimmung“ bezeichnet.

⁽¹²⁶⁾ BVerwG NVwZ, Urteil vom 30.4.2009-7 C 14.08, S. 1443. Dies wird auch in der Stilllegungsstudie festgehalten: da es kein Recht auf einen solchen Schutz gibt, können sich die betroffenen Betreiber nicht auf einen besonderen Schutz bestehender und berechtigter Erwartungen berufen, um (weitere) Anforderungen an die Verringerung der Treibhausgasemissionen zum Schutz des globalen Klimas zu vermeiden.

- (304) Im vorliegenden Fall sind die Umstände der Braunkohlebetreiber ähnlich. Die Betreiber haben ihre Investitionen in die stillzulegenden Braunkohleanlagen getätigt, bevor der Rechtsrahmen für den Braunkohleausstieg konkretisiert wurde. Wie sich jedoch aus dem in Erwägungsgrund (304) beschriebenen Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 2009 ergibt, können sich die Betreiber nicht auf das Fortbestehen des Status quo berufen, d. h. sie können nicht erwarten, dass sie vor rechtlichen Änderungen geschützt werden, bis ihre Investition vollständig amortisiert wäre. Darüber hinaus geht aus der Öffentlichkeit hervor, dass die Braunkohlebetreiber vor Beginn der Tätigkeit der Kohlekommission die Energiepolitik Deutschlands hätten kennen müssen, wonach Steinkohle und Braunkohle durch weniger umweltschädliche Brennstoffe oder erneuerbare Energien ersetzt würden. Obwohl die Kohlekommission ihre Tätigkeit im Jahr 2018 aufnahm, ist Deutschland bereits früher internationale Klimaschutzverpflichtungen eingegangen. So hat Deutschland sein erstes nationales klimapolitisches Ziel bereits 1995 angenommen und 2007 konkret beschlossen, die THG-Emissionen bis 2020 (im Vergleich zu 1990) um mindestens 40 % zu senken (siehe Erwägungsgründe (17) bis (18)). Im Jahr 2016 wurde im deutschen Klimaaktionsplan das Konzept der THG-Neutralität bis 2050 angenommen⁽¹²⁷⁾. Zusammenfassend ist festzustellen, dass es angesichts der Tatsache, dass nach deutschem Recht kein Recht auf Schutz vor Gesetzesänderungen — auch nicht bis zur Amortisierung der Investitionskosten — besteht, plausibel ist, dass ein Braunkohlekraftwerksbetreiber kein berechtigtes Vertrauen in den Schutz seiner Investition haben könnte, was das öffentliche Interesse überwiegen würde.
- (305) In Bezug auf das Argument von RWE, der vorzeitige Ausstieg aus der Braunkohle führe zu einer außergewöhnlichen Belastung für RWE in Verbindung mit seinen Verpflichtungen im Zusammenhang mit dem EU-EHS (Erwägungsgrund (95)), stellt die Kommission fest, dass das EU-EHS viele Sektoren und Verursacher und nicht nur RWE- oder Braunkohlebetreiber betrifft. Die Kommission versteht die deutsche Rechtsprechung so, dass die Frage, ob eine eigentumsbeschränkende Maßnahme ein Sonderopfer darstellt, im Rahmen dieser besonderen Maßnahme geprüft wird. Daher ist die Kommission der Auffassung, dass das EU-EHS bei der Frage, ob eine auf Braunkohle ausgerichtete politische Maßnahme ein Sonderopfer darstellt, nicht berücksichtigt werden kann.
- (306) Darüber hinaus versteht die Kommission die deutsche Rechtsprechung so, dass zu prüfen ist, ob ein unverhältnismäßiges Sonderopfer nicht durch andere Mittel, wie etwa Übergangsregelungen, abgewendet werden kann, bevor nach nationalem Recht eine finanzielle Entschädigung verlangt wird. So bleibt RWE Eigentümer des Grundstücks und der bestehenden Infrastruktur, sodass RWE die Möglichkeit hat, diese Vermögenswerte für die Stromerzeugung auf der Grundlage anderer Brennstoffe oder für andere Zwecke zu nutzen. Darüber hinaus wurde, wie in Erwägungsgrund (302) dargelegt, im vorliegenden Fall den meisten Braunkohlekraftwerken von RWE vor ihrer Stilllegung eine Übergangsfrist eingeräumt, und nur Niederaußem D wurde angewiesen, bis zum Jahresende 2020 unverzüglich abzuschalten.

6.1.2.1.2. Die Ergebnisse der einschlägigen deutschen Studien

- (307) Die Kommission stellt ferner fest, dass es öffentlich zugängliche Studien gibt, die in den Erwägungsgründen (309) bis (312) zusammengefasst sind und in denen nicht ausgeschlossen wird, dass ein vorzeitiger Ausstieg aus der Braunkohle ohne finanzielle Entschädigung möglich ist. Die Kommission hat zwei Studien speziell analysiert, die im Einklang mit der Auffassung des Bundesverfassungsgerichts und der in den Erwägungsgründen (291) bis (299) beschriebenen Rechtsliteratur stehen. Sie hat diese Studien aus folgenden Gründen berücksichtigt: Erstens sind beide relativ neu, sie wurden 2018 veröffentlicht. Zweitens wurden beide von wissenschaftlichen Parteien verfasst. Der Wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestages, der die erste in Erwägungsgrund (309) dargelegte Studie vorbereitet hat, führt wissenschaftliche Forschungsarbeiten durch, um die Abgeordneten des Deutschen Bundestages zu unterstützen, auch wenn seine Berichte nicht die Ansichten des Deutschen Bundestages, seiner Organe oder seiner Verwaltung wiedergeben. Die zweite in den Erwägungsgründen (310) bis (312) beschriebene Studie wurde vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) bei Prof. Dr. Thomas Schomerus, einem Rechtswissenschaftler und Rechtsexperten des öffentlichen Rechts, und Rechtsanwalt Gregor Franßen in Auftrag gegeben.

⁽¹²⁷⁾ Im Internet: https://epub.wupperinst.org/frontdoor/deliver/index/docId/7265/file/7265_Phasing_Out_Coal.pdf, S. 40.

6.1.2.1.2.1. Beschreibung dieser Erkenntnisse:

- (308) Im Jahr 2018 führten die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages eine Studie durch, um die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für die gesetzliche Stilllegung von Kohlekraftwerken zu untersuchen (im Folgenden: Studie des Deutschen Bundestages) ⁽¹²⁸⁾. In der Studie des Deutschen Bundestages wurde festgestellt, dass die Stilllegung von Kohlekraftwerken keine Enteignung nach Artikel 14 Absatz 3 Grundgesetz darstellt und dass die Stilllegung eine Inhalts- und Schrankenbestimmung nach Artikel 14 Absatz 1 Grundgesetz wäre. In der Studie des Deutschen Bundestages kamen die Wissenschaftlichen Dienste zu dem Schluss, dass eine Entschädigung nur für die einzelnen Anlagen zu leisten wäre, die trotz der Übergangs- und Ausnahmeregelungen einem Sonderopfer ausgesetzt sind. In der Studie des Deutschen Bundestags wurde ferner die Auffassung vertreten, dass bei älteren Anlagen, die bereits vollständig amortisiert sind, eine Stilllegung ohne Entschädigung möglich sein kann.
- (309) Darüber hinaus wurde in der vom BMUV in Auftrag gegebenen Studie „Klimaschutz und rechtliche Möglichkeiten der Stilllegung von Braun- und Steinkohlekraftwerken“ ⁽¹²⁹⁾ (im Folgenden „Stilllegungsstudie“) ebenfalls festgestellt, dass Regelungen zur Stilllegung von Kohlekraftwerken keine Enteignung nach Artikel 14 Absatz 3 Grundgesetz darstellen. Darüber hinaus handelt es sich nach der Stilllegungsstudie um Inhalts- und Schrankenbestimmungen nach Artikel 14 Absatz 1 Grundgesetz, und im Einklang mit Artikel 14 Absatz 2 Grundgesetz umfasst die Handlungsfreiheit des Gesetzgebers auch die Befugnis, bereits bestehende, durch die Eigentumsrechte geschützte Rechtspositionen vollständig abzuschaffen, sofern dies durch entsprechende gewichtete Erwägungen des Allgemeininteresses gerechtfertigt ist.
- (310) Die Stilllegungsstudie ergab, dass Inhalts- und Schrankenbestimmung verfassungsrechtlich sind und keine unzumutbare wirtschaftliche Belastung darstellen. Die Vorschriften über die Stilllegung von Kohle- oder Braunkohlekraftwerken aus Klimaschutzgründen sind verfassungsmäßig, da sie angemessen, notwendig und verhältnismäßig sind. Insbesondere wurde darauf hingewiesen, dass die schwerwiegenden Gründe des allgemeinen öffentlichen Interesses, nämlich die Notwendigkeit des Klimaschutzes und der Erreichung der CO₂-Neutralität, die spezifischen wirtschaftlichen Belastungen für die betroffenen Wirtschaftsteilnehmer überwiegen. Somit müssen die betroffenen Betreiber den Verlust der Möglichkeit künftiger Erträge aus dem investierten Kapital durch den Weiterbetrieb der Anlagen tragen. Darüber hinaus wurde in der Stilllegungsstudie darauf hingewiesen, dass das Grundgesetz keine vollständige Amortisierung des investierten Kapitals für einen rechtlich gerechtfertigten Braunkohleausstieg verlangt. Bei der Ausgestaltung des Kohleausstiegsgesetzes sollten jedoch die wirtschaftlichen Interessen der betroffenen Parteien angemessen berücksichtigt werden. In der Stilllegungsstudie wurde ferner darauf hingewiesen, dass nicht nur die finanzielle Entschädigung, sondern auch Übergangsmaßnahmen wie der Übergangszeitraum selbst eine Form einer Entschädigungsmaßnahme darstellen und die Eingriffe in die Tätigkeiten der betroffenen Betreiber abmildern können. In Bezug auf den Zeitplan für die Amortisierung wurden in der Stilllegungsstudie mehrere Beispiele genannt. So wurde beispielsweise in der Fachliteratur darauf hingewiesen, dass die Amortisation in 20 Jahren erreicht werden kann ⁽¹³⁰⁾. Darüber hinaus wird unter Bezugnahme auf Berechnungen des Umweltbundesamts davon ausgegangen, dass Erstinvestitionen in Kohle- oder Braunkohlekraftwerke nach etwa 15 bis 20 Jahren amortisiert werden. spätestens nach 25 Jahren kann es sein, dass die Anlage der Vermögenswerte nicht nur amortisiert wurde, sondern auch eine Rendite erzielt hat, die der Rendite von Staatsanleihen entspricht ⁽¹³¹⁾. Es ist davon auszugehen, dass Blöcke, die 2017 bereits weit über 25 Jahre alt waren, bereits amortisiert sind ⁽¹³²⁾. Der Stilllegungsstudie und den genannten Quellen zufolge würde die durchschnittliche Amortisationszeit einer Braunkohleanlage somit etwa 25 Jahre betragen ⁽¹³³⁾. Die Autoren der Stilllegungsstudie

⁽¹²⁸⁾ Stilllegung von Kraftwerken, Ausarbeitung, Wissenschaftliche Dienste, Deutscher Bundestag (WD 3 — 3000-360/18). Im Internet: <https://www.bundestag.de/resource/blob/579426/79b26fd54662407f696a224c9aa1955a/WD-3-360-18-pdf-data.pdf>.

⁽¹²⁹⁾ Ursprünglicher Titel: Schomerus/Franßen: Klimaschutz und die rechtliche Zulässigkeit der Stilllegung von Braun- und Steinkohlekraftwerken. 13.12.2018, online abrufbar unter: http://fox.leuphana.de/portal/files/13307575/wbs_gutachten_bf.pdf.

⁽¹³⁰⁾ Stilllegungsstudie, S. 157, Fußnote 408: Siehe etwa Buttermann/Baten, Wirtschaftlichkeit des Neubaus von Braunkohlekraftwerken, Tabelle 1 (Kapitalbindungsdauer), ET 2013, S. 46 (47); Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Die Zukunft der Braunkohle in Deutschland im Rahmen der Energiewende, 2012, S. 18; und erneut bestätigt zu der bilanziellen Abschreibung in: Deutsches Wirtschaftsinstitut, Braunkohleausstieg — Gestaltungsoptionen im Rahmen der Energiewende, 2014; Umweltbundesamt, Klimaschutz und Versorgungssicherheit — Entwicklung einer nachhaltigen Stromversorgung, Climate Change 13/2009, S. 8; so auch Däuper/Michaels, EnWZ 2017, S. 211 (217); Ziehm, ZNER 2017, 7 (10).

⁽¹³¹⁾ Stilllegungsstudie, S. 158, Fußnote 409: So Ziehm, ZNER 2017, 7 (10), unter Berufung auf Umweltbundesamt, Klimaschutz und Versorgungssicherheit — Entwicklung einer nachhaltigen Stromversorgung, Climate Change 13/2009, S. 23.

⁽¹³²⁾ Stilllegungsstudie, S. 158, Fußnote 412: BET Büro für Energiewirtschaft und technische Planung GmbH, Kurzstudie „Amortisationszeiten bestehender Kohlekraftwerke“ vom 3.11.2017, S. 16.

⁽¹³³⁾ Stilllegungsstudie, S. 157-158.

kamen zu dem Schluss, dass ein Kohleausstiegsgesetz keine Entschädigung erfordert, sofern sich die Investitionen in Kohle- oder Braunkohlekraftwerke vollständig amortisiert haben. Sie kamen jedoch zu dem Schluss, dass selbst für die amortisierten Anlagen eine Übergangsfrist von 1 bis 2 Jahren eingeräumt werden sollte, damit sich die Unternehmer anpassen können.

- (311) Darüber hinaus ging es in der Stilllegungsstudie auch um die Frage, ob eine vorgeschriebene Stilllegung von Kohlekraftwerken berechnete Erwartungen beeinträchtigt, falls die Anlagen nicht vollständig amortisiert wurden. In der Studie wird die Auffassung vertreten, dass es keinen besonderen Schutz von Eigentumsrechten in Bezug auf Investitionen gibt, die nach 2010 getätigt werden. Im Jahr 2010 hatte die Bundesregierung erwogen, die fossile Stromerzeugung letztlich auf die Bereitstellung von Ausgleichs- und Reservekapazitäten in einem flexiblen Kraftwerkspark zu beschränken. Ab diesem Zeitpunkt besteht daher nur ein begrenzter Bedarf an Vertrauensschutz und Vertrauen in dieser Hinsicht⁽¹³⁴⁾. Jedenfalls konnte nach diesem Zeitpunkt vernünftigerweise nicht davon ausgegangen werden, dass solche Anlagen in Zukunft schlicht und unbegrenzt weiter betrieben würden.

6.1.2.1.3. Erwägungen und Schlussfolgerungen der Kommission zur Entschädigung nach geltendem nationalem Recht

- (312) In Anbetracht der vorstehenden Ausführungen gelangt die Kommission zu folgender Auffassung:
- (313) Nach deutschem Recht ist es möglich, die Nutzung von Grundstücken aus Gründen der öffentlichen Ordnung zu beschränken und den Stilllegungsdatum zu bestimmen. Dies ergibt sich aus den Sozialbindung oder sozialen Pflichten des Eigentums. Umweltbelange sind ein triftiger Grund, der bei Braunkohle, einem stark umweltschädlichen Brennstoff für die Stromerzeugung, gegeben ist. Daher verlangt das deutsche Recht im vorliegenden Fall grundsätzlich nicht unbedingt eine Entschädigung.
- (314) Es trifft zwar zu, dass die berechnete Erwartung des Eigentümers eines Grundstücks, dass Investitionen nicht vereitelt werden, gegen das öffentliche Interesse abgewogen werden kann, doch ist die Kommission der Auffassung, dass die politische Ausrichtung bereits vor der Gründung der Kohlekommission im Jahr 2018 konkreter geworden war, so wurden Klimaziele festgelegt und stark umweltschädliche fossile Brennstoffe benachteiligt und gleichzeitig die Stromerzeugung aus erneuerbaren Energiequellen begünstigt. Auch wenn dies ein schrittweiser Prozess gewesen sein mag, stimmt die Kommission der zitierten Literatur zu, dass der Vertrauensschutz viel früher als 2018 eingeschränkt war. Die Kommission stellt fest, dass in der Stilllegungsstudie das Jahr 2010 in diesem Zusammenhang als besonders relevant erachtet wird.
- (315) Es scheint ferner, dass die Interessen der Eigentümer, die geschützt werden könnten, in keinem Fall den maßgeblichen Amortisationszeitraum der Investition überschreiten. Wie Deutschland bestätigt hat, wären 14 der 16 Braunkohleblöcke von RWE zum Zeitpunkt ihrer Stilllegung vollständig abgeschrieben gewesen (siehe Erwägungsgrund (55)), da diese Anlagen seit etwa 50 bis 60 Jahren in Betrieb waren, und 28 Jahre im Falle von Niederaußem K. Diese Betriebsjahre liegen deutlich über dem in der Stilllegungsstudie in Erwägungsgrund (310) beschriebenen Durchschnitt von 25 Jahren (siehe Tabelle 4 und Erwägungsgrund (54)).
- (316) Darüber hinaus geht die Kommission davon aus, dass nach deutschem Recht Übergangsregelungen Vorrang vor der finanziellen Entschädigung haben sollten, wenn eine Entschädigung verpflichtend wäre. Mit Ausnahme einer dieser vollständig amortisierten Anlagen hatten alle Übergangszeiträume ab dem Inkrafttreten des Kohleausstiegsgesetzes (siehe Tabelle 3). Daher geht die Kommission davon aus, dass nach deutschem Recht für diese Anlagen keine finanzielle Entschädigung erforderlich gewesen wäre.

⁽¹³⁴⁾ Stilllegungsstudie, S. 201-203.

- (317) Gleichzeitig waren zwei von 16 Braunkohleblöcken zum Zeitpunkt ihrer Stilllegung möglicherweise nicht vollständig amortisiert, da sie seit weniger als 25 Jahren in Betrieb sind. Dies betrifft Neurath F (BoA 2) und Neurath G (BoA 3) (beide Inbetriebnahme 2012). Angesichts der vorstehenden Ausführungen hätte RWE jedoch zum Zeitpunkt der Inbetriebnahme der genannten Anlagen wissen müssen, dass die potenzielle Lebensdauer dieser Anlagen begrenzt sein kann und der Betreiber diese Anlagen möglicherweise nicht vollständig amortisieren kann (siehe Erwägungsgrund (312)). Ab Oktober 2022 wurde für diese beiden Kraftwerke ein Übergangszeitraum von siebeneinhalb Jahren festgelegt. Für diese beiden Kraftwerke, die möglicherweise noch nicht vollständig amortisiert sind, hält es die Kommission daher für plausibel, dass der Übergangszeitraum per se eine ausreichende Form der Entschädigung darstellt und keine zusätzliche finanzielle Entschädigung gerechtfertigt ist. Selbst wenn dies nicht der Fall wäre, würde sich der Gesamtbuchwert dieser beiden Anlagen nach Angaben Deutschlands zum 31. März 2030 auf 570 Mio. EUR belaufen (siehe Erwägungsgrund (57)).
- (318) Zusammenfassend ist die Kommission der Auffassung, dass ausgeschlossen werden kann, dass nach deutschem Recht für eine vorgegebene Stilllegung innerhalb der von Deutschland festgelegten Fristen eine finanzielle Entschädigung erforderlich gewesen wäre. Der Block Niederaußem D erhielt zwar keinen Übergangszeitraum von einem Jahr vor der Stilllegung, die Kommission stellte jedoch fest, dass Deutschland ihn in der Anmeldung nicht in die Berechnungen zur Darstellung der entgangenen Gewinne einbezieht und dass er über die erforderliche durchschnittliche Amortisationszeit hinaus betrieben wurde.
- (319) Daher kommt die Kommission zu dem Schluss, dass nach dem geltenden nationalen Rechtsrahmen in dem hypothetischen Szenario, dass kein Vertrag zwischen dem Staat und dem Betreiber geschlossen worden wäre, keine Entschädigung verlangt worden wäre. Daher verschaffen die vereinbarten Beträge RWE einen Vorteil, den es unter normalen Marktbedingungen nicht erhalten hätte, d. h. bei einer angeordneten Stilllegung ohne Entschädigung.
- (320) Selbst wenn man davon ausgehen sollte, dass die deutschen Gerichte RWE ohne die angemeldete Maßnahme eine gewisse Entschädigung gewähren würden, wäre diese Entschädigung wahrscheinlich auf die beiden Anlagen beschränkt, die bis 2030 nicht vollständig amortisiert wären (d. h. Neurath F (BoA 2) und Neurath G (BoA 3)). In jedem Fall würde sich eine solche hypothetische Entschädigung, die nach langwierigen und unsicheren Gerichtsverfahren gewährt werden könnte, nicht auf 2,6 Mrd. EUR belaufen (siehe Erwägungsgründe (55) und (56)). Selbst wenn also ein Entschädigungsanspruch bestünde (was nicht der Fall ist), ist die Kommission der Auffassung, dass die Entschädigung im Rahmen der angemeldeten Maßnahme in jedem Fall über das hinausgeht, was nach nationalem Recht vorgeschrieben sein könnte. Darüber hinaus ist RWE nach der angemeldeten Maßnahme nicht verpflichtet, langwierige Gerichtsverfahren mit ungewissem Ausgang einzuleiten, die es andernfalls verfolgen müsste.
- (321) In diesem Zusammenhang weist die Kommission darauf hin, dass die angemeldete Maßnahme (nominal 2,6 Mrd. EUR) sowohl im Kohleausstiegsgesetz als auch im Änderungsvertrag als ein einziger Betrag angegeben ist und nicht für die Stilllegung einzelner Anlagen aufgegliedert oder zugewiesen wird. Daher sind einzelne Anlagen für die Zwecke der Beihilfeeinstufung untrennbar miteinander verbunden, ihre Stilllegung war gleichzeitig geplant und vorhersehbar, mit dem gleichen Ziel, RWE für den Braunkohleausstieg und für die unveränderte Situation von RWE als Unternehmen zu entschädigen. Daher geht die Kommission davon aus, dass, selbst wenn nach deutschem Recht nur ein Teil der Entschädigung als finanzielle Entschädigung hätte vorgeschrieben sein können, die Maßnahme nicht künstlich in mehrere Schritte unterteilt werden kann, sodass der gesamte angemeldete Betrag als Beihilfe einzustufen ist.
- (322) Die Kommission ist daher der Auffassung, dass selbst dann, wenn nach nationalem Recht eine finanzielle Entschädigungspflicht bestünde, ein solche mögliche Entschädigung niedriger wäre als der angemeldete Betrag von 2,6 Mrd. EUR. Der angemeldete Betrag wurde auf der Grundlage der entgangenen Gewinne dieser einzelnen Anlagen mit den früheren Stilllegungsterminen im Stilllegungsplan für RWE, d. h. von 2021 bis 2025, berechnet. Die in den Berechnungen verwendeten entgangenen Gewinne werden vom jeweiligen Stilllegungszeitpunkt bis 2026 berechnet. Bei dieser Berechnung werden etwaige Entschädigungszahlungen nicht berücksichtigt, die in Form von Übergangszeiträumen seit 2020, als die vorzeitigen Schließungen gesetzlich festgelegt wurden, gewährt wurden. Es wird auch nicht berücksichtigt, dass die jeweiligen Kraftwerke voraussichtlich bis zum Stilllegungszeitpunkt amortisiert sein werden.
- (323) In Anbetracht der vorstehenden Ausführungen kommt die Kommission zu dem Schluss, dass RWE nach geltendem nationalen Recht keinen Anspruch auf eine finanzielle Entschädigung hätte oder dass die finanzielle Entschädigung, auf die das Unternehmen nach geltendem nationalen Recht Anspruch gehabt hätte, nicht gleich oder höher wäre als die angemeldete Maßnahme in Höhe von 2,6 Mrd. EUR. Daher wird RWE voraussichtlich im Rahmen der angemeldeten Maßnahme eine Entschädigung erhalten, die über das hinausgeht, was nach dem Grundgesetz vorgeschrieben ist. Somit erhält RWE einen Vorteil, den es unter normalen Marktbedingungen nicht erhalten würde.

6.1.2.2. Der deutsche Atomausstieg kann nicht als Analogie herangezogen werden.

- (324) Dritte führten aus, dass der deutsche Ausstieg aus der Kernenergie im vorliegenden Fall als Analogie herangezogen werden könne und dass daher den Braunkohlebetreibern ein zusätzlicher Schutz nach dem Grundgesetz gewährt werden müsse (siehe Erwägungsgründe (93) und (182) bis (183)).
- (325) Die Kommission teilt diese Auffassung der Dritten nicht und ist der Ansicht, dass der Ausstieg aus der Kernenergie aus folgenden Gründen nicht als direkte Analogie zum Ausstieg aus der Braunkohle herangezogen werden kann. Erstens wurde den Erzeugern beim Ausstieg aus der Kernenergie vom Staat per Gesetz zugestanden, dass sie über eine bestimmte Zeit verfügen werden, um weiterhin Reststrommengen zu erzeugen. Nach den Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts in seinem Urteil aus dem Jahr 2016 ⁽¹³⁵⁾ führte der Verstoß gegen diese Garantie zu einem Entschädigungsanspruch aufgrund der Erwartungen, die durch die gesetzlich vorgesehene Garantie für eine zusätzliche Produktion geschaffen worden waren. In der hier behandelten Sache wurde eine solche Garantie jedoch nicht gewährt. Im Hinblick auf Braunkohlekraftwerke gibt kein solches berechtigtes Vertrauen, da es kein Gesetz gibt, das die Fortsetzung der Erzeugung bestimmter Mengen an Energie aus Braunkohle garantiert. Daher unterscheiden sich die Umstände in den beiden Fällen, sodass der Ausstieg aus der Kernenergie im vorliegenden Fall nicht als Analogie herangezogen werden kann.
- (326) Zweitens hatte das Bundesverfassungsgericht in Bezug auf den Atomausstieg festgestellt ⁽¹³⁶⁾, dass es keine Entschädigungsregelung für Investitionen gebe, die durch die Streichung der zusätzlichen Reststrommengen abgewertet worden seien. Im Übrigen sei in diesem Gesetz kein bestimmter Entschädigungsbetrag vorgesehen. Im vorliegenden Fall sieht die einschlägige Rechtsgrundlage (d. h. das Kohleausstiegsgesetz) einen spezifischen Entschädigungsbetrag vor, und es gibt eine detaillierte Entschädigungsmaßnahme, um die Erzeuger für den Ausstieg aus der Braunkohle zu entschädigen, der die Betreiber im Vertrag von 2021 und im Änderungsvertrag zugestimmt haben (siehe Erwägungsgründe (33) und (60)). Somit liegen in den beiden Fällen keine vergleichbaren Umstände vor.
- (327) Daher ist die Kommission der Auffassung, dass der Ausstieg aus der Kernenergie und der Ausstieg aus der Braunkohle in Deutschland nicht vergleichbar sind, da sich der tatsächliche Hintergrund der beiden Situationen unterscheidet.

6.1.3. *Selektivität*

- (328) Die angemeldete Maßnahme wird nur RWE gewährt und kommt ihr zugute, sodass der Vorteil für RWE selektiv ist.

6.1.4. *Auswirkungen auf Wettbewerb und Handel zwischen Mitgliedstaaten*

- (329) Nach ständiger Rechtsprechung ⁽¹³⁷⁾ ist eine Maßnahme mit Auswirkungen auf den Wettbewerb bereits dann gegeben, wenn der Empfänger der Beihilfe auf wettbewerbsoffenen Märkten mit anderen Unternehmen konkurriert.
- (330) Da der deutsche Strommarkt Teil eines liberalisierten Marktes ist, der an die Gebotsgebiete der Nachbarländer angebunden und gekoppelt ist, stehen die Betreiber der Braunkohlekraftwerke in direktem Wettbewerb mit anderen Stromerzeugern.
- (331) Darüber hinaus bedeutet die schrittweise Einstellung der Stromerzeugung aus Braunkohle, dass der Strom, der in diesen Anlagen erzeugt worden wäre, nun von anderen Erzeugern erzeugt werden muss, was sich wahrscheinlich auf die Merit-Order und damit auf den Großhandelspreis auswirken wird.
- (332) Daher wirkt sich die angemeldete Maßnahme auf den Wettbewerb und den Handel zwischen Mitgliedstaaten aus.

⁽¹³⁵⁾ BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 6. Dezember 2016-1 BvR 2821/11 —, Rn. 1-407.

⁽¹³⁶⁾ BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 29. September 2020-1 BvR 1550/19 —, Rn. 1-86.

⁽¹³⁷⁾ Urteil des Gerichts in erster Instanz vom 30. April 1998, Het Vlaamse Gewest/Kommission, T-214/95, ECLI:EU:T:1998:77.

6.1.5. *Schlussfolgerung zum Vorliegen einer staatlichen Beihilfe*

- (333) In Anbetracht der vorstehenden Ausführungen in diesem Abschnitt 6.1 verschafft die geänderte RWE-Maßnahme RWE einen selektiven Vorteil, der aus dem Staatshaushalt stammt und dem Staat zuzurechnen ist und sich auf den Wettbewerb und den Handel zwischen Mitgliedstaaten auswirkt. Bei der mitgeteilten Maßnahme handelt es sich um eine staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV.

6.2. **Rechtmäßigkeit der Beihilfe**

- (334) Die Kommission stellt fest, dass das Kohleausstiegsgesetz (Artikel 10), der Vertrag von 2021 (Absatz 25 Absatz 1) und das Änderungsgesetz (Artikel 3) einen beihilferechtlichen Vorbehalt enthalten, wonach die geänderte RWE-Maßnahme nur angewandt werden darf, wenn und soweit die Kommission eine beihilferechtliche Genehmigung erteilt hat (siehe Erwägungsgrund (37)). Darüber hinaus bestätigte Deutschland, dass keine Zahlungen an RWE getätigt wurden (siehe Erwägungsgrund (37)).
- (335) Die Kommission ist daher der Auffassung, dass die Bundesregierung durch die Anmeldung der geänderten RWE-Maßnahme vor ihrer Durchführung die Anmeldepflicht und das Durchführungsverbot nach Artikel 108 Absatz 3 AEUV eingehalten hat.

6.3. **Vereinbarkeit der Beihilfe mit dem Binnenmarkt**

6.3.1. *Rechtsgrundlage der Prüfung*

- (336) Nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV darf die Kommission „Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete, soweit sie die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft“ für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklären. Daher muss eine Beihilfe, um nach dieser Vertragsbestimmung als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen zu werden, zur Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige beitragen ⁽¹³⁸⁾. Außerdem darf die Beihilfe den Wettbewerb nicht in einer Weise verfälschen, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft.
- (337) Am 27. Januar 2022 erließ die Kommission die Leitlinien für staatliche Klima-, Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2022 („CEEAG“). Nach Randnummer 466 der CEEAG wird die Kommission die Vereinbarkeit aller anmeldepflichtigen Klima-, Umweltschutz- und Energiebeihilfen prüfen, die ab dem 27. Januar 2022 gewährt werden oder gewährt werden sollen.
- (338) Nach der Rechtsprechung gilt als Zeitpunkt der Gewährung von Beihilfen der Zeitpunkt, an dem der Beihilfeempfänger nach dem geltenden nationalen Recht einen Rechtsanspruch auf die Beihilfe erwirbt. Bei der Bestimmung, wann eine Beihilfe als gewährt anzusehen ist, sind alle im nationalen Recht vorgesehenen Voraussetzungen für die Gewährung der fraglichen Beihilfe zu berücksichtigen ⁽¹³⁹⁾.
- (339) Die Kommission ist der Auffassung, dass die Beihilfe für RWE angesichts des in der nationalen Rechtsgrundlage der angemeldeten Maßnahme enthaltenen beihilferechtlichen Vorbehalts noch nicht gewährt wurde (Erwägungsgrund (37)). Konkret enthalten das Kohleausstiegsgesetz (Artikel 10), der Vertrag von 2021 (§ 25 Absatz 1) und das Änderungsgesetz (Artikel 3) einen beihilferechtlichen Vorbehalt, wonach die angemeldete Maßnahme nur angewandt werden darf, wenn und soweit die Kommission eine beihilferechtliche Genehmigung erteilt hat, und für den Änderungsvertrag bleibt der ursprüngliche beihilferechtliche Vorbehalt des Vertrags von 2021 gültig. Daher unterliegt der rechtliche Anspruch von RWE auf Entschädigung im Einklang mit dem Kohleausstiegsgesetz und dem Vertrag (in seiner ursprünglichen und seiner geänderten Fassung) der Genehmigung staatlicher Beihilfen durch die Kommission. Darüber hinaus bestätigte Deutschland, dass keine Zahlungen an RWE getätigt wurden (Erwägungsgrund (37)).

⁽¹³⁸⁾ Urteil des Gerichtshofs vom 22. September 2020, Österreich/Kommission, C-594/18 P, ECLI:EU:C:2020:742, Rn. 20 und 24.

⁽¹³⁹⁾ Gerichtsurteil vom 21. März 2013, Magdeburger Mühlenwerke GmbH/Finanzamt Magdeburg, C-129/12, ECLI:EU:C:2013:200, Rn. 40-41.

- (340) Ferner hält die Kommission fest, dass mit der Anmeldung einer geplanten Beihilfemaßnahme durch einen Mitgliedstaat keine endgültige Rechtslage geschaffen wird, die zur Folge hätte, dass die Kommission anhand der zum Zeitpunkt dieser Anmeldung geltenden Vorschriften über die Vereinbarkeit dieser Beihilfe mit dem Binnenmarkt zu entscheiden hätte. Die Kommission hat vielmehr die Vorschriften anzuwenden, die zum Zeitpunkt des Kommissionsbeschlusses gelten, selbst wenn der rechtliche Rahmen bei der Anmeldung der Maßnahme ein anderer war ⁽¹⁴⁰⁾.
- (341) Das Gericht urteilte, dass dann, wenn sich die rechtliche Regelung, die zum Zeitpunkt der Anmeldung eines Beihilfevorhabens eines Mitgliedstaats galt, geändert hat, bevor die Kommission ihre Entscheidung trifft, die Kommission, um entsprechend ihrer Verpflichtung auf der Grundlage der neuen Vorschriften entscheiden zu können, die Dritten zu einer Stellungnahme zur Vereinbarkeit der betreffenden Beihilfe mit den neuen Vorschriften auffordern muss ⁽¹⁴¹⁾. Im Einklang mit der Rechtsprechung des Gerichtshofs führte die Kommission die öffentliche Konsultation durch, in der Dritte aufgefordert wurden, zur Anwendbarkeit und Anwendung der CEEAG im vorliegenden Fall Stellung zu nehmen (siehe Erwägungsgrund (5)).
- (342) In Anbetracht der Erwägungsgründe (338) bis (342) ist die Kommission der Auffassung, dass die CEEAG im vorliegenden Fall anwendbar sind, und die Kommission hat die Vereinbarkeit der geänderten RWE-Maßnahme mit dem Gemeinsamen Markt auf der Grundlage der allgemeinen Vereinbarkeitsbestimmungen der CEEAG (Abschnitt 3 der CEEAG) und der spezifischen Vereinbarkeitskriterien für Beihilfen für die vorzeitige Stilllegung rentabler Kohletätigkeiten (Abschnitt 4.12.1 der CEEAG), die auch Braunkohle abdeckt, mit dem Gemeinsamen Markt geprüft. Abschnitt 4.12.1 der CEEAG enthält die Regeln, die die Kommission bei der Prüfung der Vereinbarkeitskriterien Anreizeffekt, Notwendigkeit, Geeignetheit, Verhältnismäßigkeit und Vermeidung übermäßiger negativer Auswirkungen auf Wettbewerb und Handel anwenden wird; für die übrigen Vereinbarkeitskriterien gilt Kapitel 3 der CEEAG (Randnummer 421 der CEEAG).
- (343) RWE ist der Auffassung, dass die CEEAG im vorliegenden Fall nicht anwendbar seien, da die Entschädigung keine staatliche Beihilfe darstelle und die RWE-Maßnahme bereits 2020 durchgeführt worden sei, als der Stilllegungspfad für RWE begonnen habe (siehe Erwägungsgründe (111) bis (113)). Mehrere Dritte wiesen darauf hin, dass die für die Anwendbarkeit der CEEAG relevanten Ereignisse das Inkrafttreten des Kohleausstiegsgesetzes und die Unterzeichnung des Vertrags von 2021 seien und dass die Anwendbarkeit der CEEAG für die angemeldete Maßnahme ausgeschlossen sei, da die Ereignisse vor dem Inkrafttreten der CEEAG liegen (siehe Erwägungsgründe (120), (121) und (124) bis (127)).
- (344) Ein Dritter wies jedoch darauf hin, dass die Elemente der Entschädigung unter die CEEAG fielen, da die angemeldete Maßnahme die Einstellung rentabler Kohleaktivitäten betreffe und die Betreiber keine Unternehmen in Schwierigkeiten im Sinne der Leitlinien der Kommission für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung nichtfinanzieller Unternehmen in Schwierigkeiten seien ⁽¹⁴²⁾. Der Dritte ist daher der Auffassung, dass Abschnitt 4.12.1 der CEEAG anwendbar ist (siehe Erwägungsgrund (124)).
- (345) In diesem Zusammenhang stellt die Kommission fest, dass Deutschland die geänderte RWE-Maßnahme ergriffen hat, um die Stilllegung des rentablen Braunkohlegeschäfts von RWE zu beschleunigen und das betroffene Unternehmen zu entschädigen. Daher fällt die geänderte RWE-Maßnahme im Einklang mit Randnummer 425 der CEEAG unter Abschnitt 4.12.1 der CEEAG. Darüber hinaus stellt die Kommission entgegen den Behauptungen einiger Dritter (siehe Erwägungsgrund (197)) fest, dass Abschnitt 4.12.1 der CEEAG im Falle der vorgeschriebenen vorzeitigen Stilllegung rentabler Kohletätigkeiten eine Entschädigung für entgangene Gewinne ermöglicht und die Beihilfeintensität nicht einschränkt.
- (346) Schließlich verwies ein Dritter auf den Beschluss des Rates vom 10. Dezember 2010 über die Stilllegung nicht wettbewerbsfähiger Steinkohlebergwerke ⁽¹⁴³⁾, in dem Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe e AEUV als Rechtsgrundlage herangezogen wurde (siehe Erwägungsgrund (119)). Die Kommission stellt fest, dass der Beschluss des Rates nicht wettbewerbsfähige Kohlebergwerke betrifft und für bestimmte Kohlekategorien gilt (siehe Artikel 1 Buchstabe a des Beschlusses des Rates), während die angemeldete Maßnahme im vorliegenden Fall rentable Braunkohlekraftwerke betrifft. Darüber hinaus verpflichtet Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe e AEUV die Kommission, dem Rat einen Vorschlag zu unterbreiten, der im vorliegenden Fall jedoch nicht existiert. Daher ist die Kommission der Auffassung, dass der Beschluss des Rates keine geeignete Rechtsgrundlage darstellt.

⁽¹⁴⁰⁾ Gerichtsurteil vom 11. Dezember 2008, Kommission/Freistaat Sachsen, C-334/07 P, ECLI:EU:C:2008:709, Rn. 51-53.

⁽¹⁴¹⁾ Gerichtsurteil vom 11. Dezember 2008, Kommission/Freistaat Sachsen, C-334/07 P, ECLI:EU:C:2008:709, Rn. 56.

⁽¹⁴²⁾ Mitteilung der Kommission — Leitlinien für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung nichtfinanzieller Unternehmen in Schwierigkeiten (ABl. C 249 vom 31.7.2014, S. 1).

⁽¹⁴³⁾ Beschluss 2010/787/EU des Rates.

6.3.2. Positive Voraussetzung: Die Beihilfe muss die Entwicklung eines Wirtschaftszweigs fördern

6.3.2.1. Ermittlung des Wirtschaftszweigs, der durch die Maßnahme gefördert wird, der positiven Auswirkungen der Maßnahme auf die Gesellschaft allgemein und ggf. ihrer Relevanz für spezifische Politikbereiche der Union

- (347) Im Einklang mit den Randnummern 23 bis 25 der CEEAG müssen die Mitgliedstaaten die Wirtschaftstätigkeiten ermitteln, die durch die Beihilfe gefördert werden, und beschreiben, ob und wie die Beihilfe zur Verwirklichung der Strategien und Ziele der Union beitragen wird.
- (348) Die Kommission hat in Randnummer 426 der CEEAG anerkannt, dass Maßnahmen zur frühzeitigen Einstellung rentabler Kohletätigkeiten die Entwicklung bestimmter Wirtschaftstätigkeiten oder -gebiete fördern können, auch indem Raum für die Entwicklung anderer Stromerzeugungstätigkeiten im Einklang mit dem Grünen Deal geschaffen wird, um die durch die vorzeitige Stilllegung verursachte Verringerung der Stromerzeugungskapazität auszugleichen.
- (349) Die Kommission stellt fest, dass die angemeldete Maßnahme RWE dazu anhalten soll, sein wirtschaftliches Verhalten zu ändern, indem es seine Braunkohlekraftwerke früher, als es die Rentabilität vermuten ließe, stilllegt, was zu einer Verringerung der Stromerzeugungskapazität führt. Geht man davon aus, dass die Stromnachfrage gleich bleibt oder steigt, entsteht dadurch eine Lücke bei der Stromerzeugung ⁽¹⁴⁴⁾. Die Kommission ist daher der Auffassung, dass die angemeldete Maßnahme die schrittweise Einstellung des Braunkohlegeschäfts betrifft, da es andernfalls auf dem Markt rentabel gewesen wäre, und dass die geförderte wirtschaftliche Tätigkeit die Erzeugung von Strom aus alternativen Quellen ist.
- (350) Ein festes Enddatum wird die Erwartungen anderer Akteure festigen, dass ein Übergang zur Klimaneutralität greifbar und möglich ist, und sie können somit mit Investitionen in klimaneutrale Technologien beginnen, was wiederum zu einem Ergebnis führen wird, bei dem sich das Netz von der überkommenen Stein- und Braunkohleverstromung verabschiedet. In einem kontrafaktischen Szenario, in dem die angemeldete Maßnahme nicht durchgeführt worden wäre, würde diese wirtschaftliche Entwicklung nicht in gleichem Maße erfolgen. Die angemeldete Maßnahme erleichtert daher die Entwicklung der Wirtschaftstätigkeit von Strom, der aus alternativen Quellen wie erneuerbaren Energieträgern erzeugt wird ⁽¹⁴⁵⁾. Die Kommission schließt sich der Argumentation von RWE an, dass die angemeldete Maßnahme nicht nur die Entwicklung der wirtschaftlichen Tätigkeit der EE-Erzeugung, sondern auch die Entwicklung des Energiesektors insgesamt fördert, da alle Marktteilnehmer für ihre künftigen Investitionsentscheidungen Verlässlichkeit hinsichtlich des Ausstiegs aus der Braunkohle benötigen (Erwägungsgründe (128) bis (131)).
- (351) Darüber hinaus hätte dies in einer Situation, in der die Braunkohlekraftwerke von RWE ohne Entschädigung stillgelegt worden wären, zu Rechtsunsicherheiten hinsichtlich einer möglichen Entschädigung geführt. Die mit der angemeldeten Maßnahme eingeführte Vorhersehbarkeit und Rechtssicherheit trägt somit dazu bei, die wirtschaftliche Tätigkeit der Braunkohleverstromung zu erleichtern.
- (352) Daher ist die Kommission der Auffassung, dass die geänderte RWE-Maßnahme zur Entwicklung eines Wirtschaftszweigs beiträgt, wie in Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV gefordert und gemäß Randnummern 24 und 426 der CEEAG.

⁽¹⁴⁴⁾ In einer für die deutsche Energieagentur dena durchgeführten Studie wird festgestellt, dass der Stromverbrauch im konservativsten Szenario zwischen 2015 und 2040 voraussichtlich um mindestens 8 % steigen wird. dena-Leitstudie Integrierte Energiewende. Impulse für die Gestaltung des Energiesystems bis 2050, S. 195 f.). Darüber hinaus gehen die Prognosen der deutschen Übertragungsnetzbetreiber davon aus, dass die Stromnachfrage künftig steigen wird. Sie schätzen voraus, dass die Nettostromnachfrage in ihrem konservativsten Szenario von 513,1 TWh im Jahr 2016 auf 581,6 TWh im Jahr 2035 ansteigen wird (Szenariorahmen zum Netzentwicklungsplan Strom 2035, Version 2021. Entwurf der Übertragungsnetzbetreiber, S. 54).

⁽¹⁴⁵⁾ Siehe auch den deutschen Steinkohleausstiegsbeschluss, Erwägungsgrund 101.

- (353) Darüber hinaus stellt die Kommission fest, dass die Entwicklung der Wirtschaftstätigkeit von Strom, der aus alternativen Quellen wie erneuerbaren Energieträgern erzeugt wird, positive Auswirkungen auf die Umwelt haben wird. In der Mitteilung über den Investitionsplan für ein zukunftsfähiges Europa, der Teil des europäischen Grünen Deals ist, hat die Kommission anerkannt, dass die Stilllegung von Kohlekraftwerken ein Bereich ist, der für den Übergang zu einer klimaneutralen Wirtschaft von entscheidender Bedeutung ist⁽¹⁴⁶⁾. Mit der schrittweisen Stilllegung der Braunkohlekraftwerke von RWE wird die angemeldete Maßnahme die negativen Auswirkungen der Stromerzeugung auf Klima und Umwelt schrittweise verringern und die Entwicklung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energiequellen erleichtern und so die Nachhaltigkeit des Stromerzeugungssektors erhöhen.
- (354) Die Kommission stellt fest, dass die angemeldete Maßnahme tatsächlich durch die Förderung der Entwicklung der Wirtschaftstätigkeit der Stromerzeugung aus alternativen Quellen zur Verringerung der CO₂-Emissionen in Deutschland beitragen wird. Angesichts des Ziels der EU, ihre THG-Emissionen im Laufe der Zeit schrittweise zu verringern, um den Übergang zu einer klimaneutralen Wirtschaft⁽¹⁴⁷⁾ zu vollziehen, und im Hinblick auf das Übereinkommen von Paris⁽¹⁴⁸⁾ plant Deutschland, bis 2045 klimaneutral zu werden. Wie in Erwägungsgrund (16) dargelegt, hat Deutschland auch Zwischenziele festgelegt, insbesondere für den Energiesektor, der von rund 257 Mio. Tonnen CO₂ im Jahr 2022⁽¹⁴⁹⁾ auf 108 Mio. Tonnen CO₂-Äquivalenten bis 2030 reduzieren muss.
- (355) Konkret ist der schrittweise Ausstieg aus Stromerzeugung durch Braunkohlekraftwerke eine entscheidende politische Maßnahme für Deutschland, um CO₂-Neutralität zu erreichen. Deutschland schätzte, dass die vom Ausstieg betroffenen Braunkohleanlagen von RWE im Jahr 2018 für rund 67 Mio. Tonnen CO₂-Emissionen und 2019 für rund 52 Mio. Tonnen CO₂-Emissionen verantwortlich waren (siehe Erwägungsgrund (18)). Die angemeldete Maßnahme zielt darauf ab, die CO₂-Emissionen zu verringern, indem die Stromerzeugung aus Braunkohle durch alternative Stromerzeugungsquellen ersetzt wird. Sie trägt somit zur Klimapolitik der Union bei und dürfte den Klimaschutz unterstützen. In diesem Zusammenhang sieht das Kohleausstiegsgesetz regelmäßige Überprüfungen (geplant für 2026, 2029, 2032) vor, um den Beitrag der angemeldeten Maßnahme zu den Klimazielen Deutschlands (und der Union) zu bewerten.
- (356) Daher ist die Kommission der Auffassung, dass der Mitgliedstaat beschrieben hat, wie die angemeldete Maßnahme zur Verwirklichung der Ziele der Klimapolitik, der Umweltpolitik und der Energiepolitik der Union im Einklang mit Randnummer 25 der CEEAG beiträgt.
- (357) Schließlich brachten einige Dritte vor, dass die Entschädigung nicht als Beihilfe zur Förderung der Entwicklung einer wirtschaftlichen Tätigkeit angesehen werden könne, da sie auf die Stilllegung der Kraftwerke ausgerichtet sei und diese kompensieren solle. Allerdings ist die Wirtschaftstätigkeit, deren Entwicklung durch die angemeldete Maßnahme gefördert wird, die Umstellung von der Kohlestromerzeugung auf erneuerbare Energien (siehe Erwägungsgründe (134) und (135)). Ein Dritter brachte ferner vor, dass die Bundesregierung nicht ermittelt habe, welche Wirtschaftstätigkeiten durch die Beihilfe gefördert würden und wie die angemeldete Maßnahme solche Tätigkeiten unterstütze (siehe Erwägungsgrund (136)). Die Kommission stimmt der von diesen Dritten vertretenen Auffassung nicht zu. Wie in den Erwägungsgründen (349) bis (357) dargelegt, wird die angemeldete Maßnahme dank der Vorhersehbarkeit und Rechtssicherheit, die sie mit sich bringt, die wirtschaftliche Tätigkeit der Stromerzeugung aus Braunkohle erleichtern, aber auch die Stromerzeugung aus alternativen Quellen erleichtern, da die vorzeitige Stilllegung des RWE-Blocks zu einer Stromerzeugungslücke führen wird, die dieser Erzeugung zugutekommt.

6.3.2.2. Anreizeffekt

- (358) Nach Randnummer 427 der CEEAG muss die Maßnahme eine Änderung des wirtschaftlichen Verhaltens der Betreiber bewirken, die ihre Tätigkeiten im Hinblick auf die Kohleverstromung vor dem Ende ihrer wirtschaftlichen Lebensdauer einstellen. Um festzustellen, ob dies der Fall ist, wird die Kommission das faktische Szenario (d. h. die Auswirkungen der angemeldeten Maßnahme) mit einem kontrafaktischen Szenario (d. h. der Situation ohne die angemeldete Maßnahme) vergleichen.

⁽¹⁴⁶⁾ Mitteilung der Kommission vom 14. Januar 2020: Investitionsplan für ein zukunftsfähiges Europa. Grüner Deal für ein zukunftsfähiges Europa

⁽¹⁴⁷⁾ Wie auf der Tagung des Europäischen Rates vom 12. Dezember 2019 bestätigt. Schlussfolgerungen, EUCO 29/19.

⁽¹⁴⁸⁾ https://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/english_paris_agreement.pdf.

⁽¹⁴⁹⁾ <https://www.umweltbundesamt.de/daten/umweltindikatoren/indikator-emission-von-treibhausgasen#die-wichtigsten-fakten>.

- (359) Die Kommission ist der Auffassung, dass die angemeldete Maßnahme einen Anreizeffekt hat, da sie RWE dazu veranlasst, ihre Anlagen früher als unter Marktbedingungen erwartet zu schließen, und somit das Verhalten von RWE ändert, das RWE ohne die angemeldete Maßnahme nicht geändert hätte. Deutschland hat die erwartete Rentabilität der Braunkohlekraftwerke von RWE bewertet. Der überarbeiteten Berechnung zufolge sind die Anlagen rentabel, und ihre entgangenen Gewinne übersteigen den Entschädigungsbetrag (siehe Erwägungsgründe (64) bis (65)). Selbst wenn Deutschland einräumt, dass die Prognosen mit einer gewissen Unsicherheit behaftet sind und Dritte alternative Rentabilitätsszenarien vorlegen, hätte RWE in einem kontrafaktischen Szenario, d. h. ohne die angemeldete Maßnahme, wahrscheinlich den Betrieb der Anlagen beibehalten. Nach den von Deutschland vorgelegten Berechnungen hätten die RWE-Anlagen in einem kontrafaktischen Szenario weiterhin Gewinne erzielt, und ohne die angemeldete Maßnahme hätte RWE keinen Anreiz gehabt, seine Braunkohlekraftwerke auslaufen zu lassen. Da im Rahmen der angemeldeten Maßnahme im faktischen Szenario der Ausstieg der rentablen Anlagen von RWE festgelegt ist, gegen eine finanzielle Gegenleistung, besteht in Verbindung mit Rechtssicherheit und Vorhersehbarkeit sowie den anderen Vorteilen, die die angemeldete Maßnahme mit sich bringt (siehe Erwägungsgrund (232)), für RWE ein eindeutiger Anreizeffekt.
- (360) Die Kommission ist ferner der Auffassung, dass die Tatsache, dass RWE sechs Blöcke⁽¹⁵⁰⁾ bereits stillgelegt hatte, bevor Deutschland der Kommission die geänderte RWE-Maßnahme im Dezember 2022 vorgelegt hatte, den Anreizeffekt von RWE zur Schließung dieser Blöcke nicht infrage stellt. Dies liegt daran, dass RWE bei der Schließung dieser sechs Blöcke in der Erwartung gehandelt hat, dass Deutschland die im Kohleausstiegsgesetz (das am 8. August 2020 verabschiedet wurde, bevor eine der Anlagen stillgelegt wurde, siehe Erwägungsgrund (30)) und im Vertrag von 2021 vorgesehenen Entschädigungszahlungen zahlen würde, nachdem es von Deutschland so viele Garantien für die Gewährung der Beihilfe erhalten hatte, wie dies legitimerweise möglich war. Deutschland brachte ebenfalls vor, dass die RWE-Maßnahme sowohl in der ursprünglich geplanten als auch in der geänderten Fassung einen Anreizeffekt für RWE habe (siehe Erwägungsgrund (244)).
- (361) Darüber hinaus sollte die Maßnahme gemäß Randnummer 427 der CEEAG nicht zu einer Umgehung der für Maßnahmen zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit geltenden Vorschriften führen. In diesem Zusammenhang stellt die Kommission fest, dass die angemeldete Maßnahme nicht darauf abzielt, langfristige oder kurzfristige Probleme im Zusammenhang mit der Versorgungssicherheit zu beheben, die auf ein Marktversagen oder regulatorisches Versagen zurückzuführen sind, was auch von der Bundesregierung bestätigt wurde (siehe Erwägungsgründe (245) bis (246)), sondern darauf abzielt, Braunkohlekraftwerke auslaufen zu lassen, um die Treibhausgasemissionen im Stromsektor erheblich zu verringern, was wiederum dazu führen wird, dass Deutschland seine Klimaziele für 2030 und 2045 erreicht (siehe Erwägungsgrund (21)). Darüber hinaus stellt die RWE im Rahmen der angemeldeten Maßnahme zu gewährende Entschädigung keine Vergütung für die verfügbare Kapazität dar, sondern stellt eine Entschädigung für die Gewinne dar, die RWE aufgrund der vorgeschriebenen vorzeitigen Stilllegung seiner Braunkohlekraftwerke entgehen. Daher führt die angemeldete Maßnahme nicht zu einer Umgehung der für Maßnahmen zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit geltenden Vorschriften im Einklang mit Randnummer 427 der CEEAG.
- (362) Daher kann der Schluss gezogen werden, dass die geänderte RWE-Maßnahme gemäß Randnummer 427 der CEEAG einen Anreizeffekt hat, da sie das begünstigte Unternehmen dazu veranlasst, sein Verhalten zu ändern, indem es seine Braunkohlekraftwerke früher als vorgesehen und in geordneterer und vorhersehbarer Weise stilllegt, was das begünstigte Unternehmen ohne die Beihilfe nicht, nur in begrenztem Umfang oder auf andere Weise durchführen würde.

6.3.2.3. Kein Verstoß gegen relevante Bestimmungen des Unionsrechts

- (363) Nach Randnummer 33 der CEEAG kann die Beihilfe nicht für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt werden, wenn die geförderte Tätigkeit oder die Beihilfemaßnahme oder die damit verbundenen Bedingungen, einschließlich der Finanzierungsmethode, wenn diese wesentlicher Bestandteil der Maßnahme ist, einen nicht abtrennbaren Verstoß gegen einschlägiges Unionsrecht zur Folge haben.
- (364) Im vorliegenden Fall hat die Kommission insbesondere geprüft, ob die angemeldete Maßnahme gegen das Verursacherprinzip gemäß Artikel 191 Absatz 2 AEUV verstößt: „Die Umweltpolitik der Union zielt unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Gegebenheiten in den einzelnen Regionen der Union auf ein hohes Schutzniveau ab. Sie beruht auf den Grundsätzen der Vorsorge und Vorbeugung, auf dem Grundsatz, Umweltbeeinträchtigungen mit Vorrang an ihrem Ursprung zu bekämpfen, sowie auf dem Verursacherprinzip.“ In Punkt 19 Nummer 58 der CEEAG wurde das Verursacherprinzip wie folgt definiert: „Grundsatz, nach dem die Kosten für die Bewältigung von Umweltverschmutzung von den Verursachern zu tragen sind.“

⁽¹⁵⁰⁾ Erster Block (Niederaußem D) im Dezember 2020, d. h. nach Verabschiedung des Kohleausstiegsgesetzes im August 2020, drei Blöcke (Neurath B, Niederaußem C, Weisweiler E) bis Ende 2021 und zwei weitere Blöcke im Jahr 2022 (Neurath A, Frechen/Wachtberg), siehe Tabelle 2.

- (365) Die Kommission stimmt mit Deutschland überein, das geltend gemacht hat (siehe Erwägungsgrund (247)), dass das Verursacherprinzip eingehalten wird, da die zu entschädigenden Kosten auf die vorzeitige Stilllegung zurückzuführen sind und nicht von den Betreibern verursacht werden. Mit anderen Worten, die Entschädigung würde nicht die Kosten decken, die die Betreiber in einem Szenario ohne den vorzeitigen Ausstieg aus der Braunkohle ohnehin tragen müssten.
- (366) Daher verstößt die angemeldete Maßnahme weder gegen Artikel 191 Absatz 2 AEUV noch gegen den in Artikel 19 Nummer 58 der CEEAG beschriebenen Grundsatz.
- (367) Ein Dritter brachte vor, dass die Tätigkeiten der Betreiber gegen das abgeleitete Unionsrecht verstoßen, z. B. in Bezug auf die Durchführungsbestimmungen der Kommission (EU) 2018/1135 zur Meldung von Industrieemissionen oder Vorschriften über Wassergebühren und Schadenskosten (siehe Erwägungsgrund (151)). Die Kommission ist der Auffassung, dass diese Behauptungen aus denselben Gründen wie in Erwägungsgrund (360) nicht mit dem vorliegenden Fall in Zusammenhang stehen.
- (368) Daher kommt die Kommission zu dem Schluss, dass die geänderte RWE-Maßnahme nicht gegen einschlägige Bestimmungen oder allgemeine Grundsätze des Unionsrechts verstößt und mit Randnummer 33 der CEEAG im Einklang steht.

6.3.3. *Negative Voraussetzung: Die Beihilfemaßnahme darf die Handelsbeziehungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft*

6.3.3.1. Minimierung der Verzerrungen von Wettbewerb und Handel

- (369) Die angemeldete Maßnahme betrifft hauptsächlich den Strommarkt in Deutschland, wo mehrere Versorger miteinander im Wettbewerb stehen. Angesichts der grenzüberschreitenden Verbindungsleitungen könnte die Maßnahme aber auch Auswirkungen auf die Strommärkte in den Nachbarländern haben.

6.3.3.1.1. Erforderlichkeit der Beihilfe

- (370) Die Kommission ist gemäß Randnummer 428 der CEEAG der Auffassung, dass eine Maßnahme erforderlich ist, wenn der Mitgliedstaat nachweisen kann, dass die Maßnahme auf eine Situation ausgerichtet ist, in der sie wesentliche Verbesserungen bewirken kann, die der Markt allein nicht herbeiführen kann. Zum Beispiel wäre dies der Fall, wenn die Maßnahme die Einstellung der Stromerzeugung auf Basis von Kohle ermöglicht und damit einen Beitrag zur Entwicklung der wirtschaftlichen Tätigkeit der Stromerzeugung aus alternativen Quellen leistet, die ohne die Maßnahme nicht in gleichem Maße erfolgen würde. In diesem Zusammenhang kann die Kommission auch prüfen, ob der Markt allein ohne die Maßnahme eine ähnliche Verringerung der CO₂-Emissionen erreicht hätte oder ob die Maßnahme erheblich dazu beiträgt, Rechtssicherheit und Vorhersehbarkeit zu schaffen, die ohne die Maßnahme nicht bestanden hätten, und so den ökologischen Wandel erleichtert.
- (371) Die Kommission ist der Auffassung, dass die relevanten Kraftwerke von RWE, da sie rentabel sind (siehe Erwägungsgründe (64) und (65)), keinen Anreiz haben, aus dem Markt auszusteigen, zumindest nicht in dem in der angemeldeten Maßnahme vorgesehenen Umfang und innerhalb der darin vorgesehenen Frist, sodass der Markt allein nicht die mit der angemeldeten Maßnahme angestrebten Ziele erreichen kann. Wie in Erwägungsgrund (21) dargelegt, besteht das Hauptziel der angemeldeten Maßnahme darin, bis 2045 Klimaneutralität und die Zwischenziele für 2030 zu erreichen, indem eine stärkere Entwicklung erneuerbarer Energien auf dem Stromerzeugungsmarkt ermöglicht wird. Ein schrittweiser Ausstieg aus der Braunkohle wird zusätzliche Stromerzeugungsanlagen und Kapazitäten erfordern, da der Ausstieg aus der Braunkohle die bestehende Kapazität der deutschen Stromerzeugung verringern wird, d. h. das Angebot verringern wird, während die Nachfrage unverändert bleibt. Dies wiederum wird es neuen erneuerbaren Energieträgern ermöglichen, in den Markt einzutreten, und es Deutschland ermöglichen, die CO₂-Emissionen zu senken und bis 2045 Klimaneutralität zu erreichen. Deutschland macht geltend, dass die mit dem Braunkohleausstieg verbundenen Emissionsreduktionen unabhängig von der Verbreitung erneuerbarer Energieträger erforderlich sind, um die Klimaziele Deutschlands zu erreichen (siehe Erwägungsgrund (21)). Darüber hinaus bietet die angemeldete Maßnahme Rechtssicherheit und einen zuverlässigen Stilllegungspfad, der ohne die angemeldete Maßnahme nicht bestanden hätte und die in den vom Braunkohleausstieg betroffenen Regionen von wesentlicher Bedeutung ist.
- (372) Daher ist die Kommission der Auffassung, dass die angemeldete Maßnahme auf eine Situation abzielt, in der sie eine wesentliche Verbesserung bewirken kann, die der Markt allein nicht rechtzeitig erbringen kann. Darüber hinaus stellt die Kommission fest, dass der schrittweise Ausstieg aus Braunkohlekapazität zur Entwicklung der wirtschaftlichen Tätigkeit der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energiequellen beiträgt, die ohne die angemeldete Maßnahme nicht in gleichem Maße erfolgen würde (siehe Erwägungsgründe (350) bis (351)).

- (373) In Anbetracht der vorstehenden Ausführungen kommt die Kommission zu dem Schluss, dass die angemeldete Maßnahme im Einklang mit Randnummer 428 der CEEAG erforderlich ist, um ihr Ziel zu erreichen und den ökologischen Wandel zu fördern.

6.3.3.1.2. Eignung

- (374) Nach Randnummer 429 der CEEAG muss der Mitgliedstaat nachweisen, dass die Maßnahme ein geeignetes politisches Instrument ist, um das angestrebte Ziel zu erreichen, d. h., dass es keine Politik- und Beihilfeinstrumente geben darf, die die gleichen Ergebnisse erzielen können und geringere Verzerrungen bewirken. Zum Beispiel könnte eine Maßnahme gezielt darauf ausgerichtet sein, einen Beitrag zur Entwicklung der Stromerzeugung aus alternativen Quellen zu leisten, und gleichzeitig die Auswirkungen auf das Funktionieren des Strommarkts und die Beschäftigung abfedern, bzw. die Einstellung der betreffenden Tätigkeit vorhersehbar machen und gleichzeitig zur Erreichung der Zielvorgaben für die Verringerung der CO₂-Emissionen beitragen.
- (375) Die Bundesregierung entschied sich für den schrittweisen Ausstieg aus der Braunkohle durch eine Verhandlungslösung, die der Empfehlung der Kohlekommission folgte (siehe Erwägungsgründe (24) und (232)). Die Mitglieder der Kohlekommission vertraten einen breiten Querschnitt gesellschaftlicher, politischer und wirtschaftlicher Akteure und schlugen die Versteigerungen als geeignetsten Weg vor.
- (376) Wie in den Erwägungsgründen (25) bis (28) beschrieben, hat Deutschland vor der Entscheidung über die angemeldete Maßnahme verschiedene politische Alternativen geprüft. Deutschland hat drei alternative Politikszenerarien in Betracht gezogen: i) Rückgriff auf das bestehende EU-EHS und die Ziele für erneuerbare Energien, ii) einen nationalen Mindestpreis für CO₂ für Sektoren, die bereits unter das EU-EHS fallen, iii) regulatorische Schließung ohne Entschädigung. Nach Auffassung Deutschlands ist die angemeldete Maßnahme im Hinblick auf ein politisches Instrument zur kosteneffizienten, vorhersehbaren, sozialverträglichen und rechtssicheren Umsetzung des deutschen Braunkohleausstiegs geeignet.
- (377) Die Kommission nimmt die Erklärung Deutschlands zur Kenntnis, dass diese anderen politischen Optionen nicht berücksichtigt wurden, da sie die Entwicklung der Wirtschaftstätigkeit der Stromerzeugung aus alternativen Quellen nicht in ähnlich gezielter Weise ermöglicht hätten und es nicht möglich gewesen wäre, im Vorfeld einen schrittweisen Stilllegungspfad festzulegen, was sich negativ auf die Versorgungssicherheit und die Beschäftigten in der Branche ausgewirkt hätte. Da das Hauptziel Deutschlands darin besteht, die CO₂-Emissionen zu senken, um Klimaneutralität zu erreichen, und da Braunkohlekraftwerke erhebliche Emissionen erzeugen (z. B. im Jahr 2021 emittierten Braunkohlekraftwerke 110 Mio. Tonnen CO₂, siehe Erwägungsgrund (17)), ist die Schlussfolgerung Deutschlands, wonach Klimaneutralität nur erreicht werden könnte, wenn es gezielte Maßnahmen für die Braunkohleverstromung gibt, angemessen.
- (378) Darüber hinaus stellt die Kommission fest, dass die Anordnung einer behördlichen Stilllegung ab 2020 ein stärkerer Eingriff in die Eigentumsrechte von RWE gewesen wäre (siehe Abschnitt 6.1.2.1 über die Grundsätze der Eingriffe in Eigentumsrechte im Rahmen des Grundgesetzes), was aller Wahrscheinlichkeit nach die Geschäftsbasis des zwischen der deutschen Regierung und den Betreibern mit dem Vertrag von 2021 vereinbarten einvernehmlichen Ausstiegs aus der Braunkohle beseitigen würde, der einen umfassenden Verzicht auf Rechtsbehelfe (siehe Erwägungsgrund (232)) umfasst, und somit die Erreichung der Klimaziele für 2030 und 2045 gefährden könnte. Daher hält die Kommission eine schrittweise Schließung über einen längeren Zeitraum für angemessen.
- (379) Die Kommission ist ferner der Auffassung, dass ein nicht rückzahlbarer Zuschuss das am besten geeignete Beihilfeinstrument ist, um das angestrebte Ziel beispielsweise im Vergleich zu einem Darlehen oder einer Bürgschaft zu erreichen. Nur ein Zuschuss dient dazu, RWE für die Gewinne zu entschädigen, die es ohne eine vorzeitige Stilllegung erzielt hätte.
- (380) Dritte machten geltend, dass die Entschädigung und ihre Berechnung nicht angemessen seien, da viele Braunkohlekraftwerke auf jeden Fall, d. h. ohne Entschädigung, aufgrund der Marktkräfte stillgelegt worden wären (Erwägungsgründe (170), (171) und (174)). Die Kommission verweist in diesem Zusammenhang auf die von Deutschland vorgelegte überarbeitete Berechnung, aus der hervorgeht, dass acht der neun RWE-Kraftwerken, für die Daten pro Anlage übermittelt wurden, Schätzungen zufolge im Zeitraum 2021-2026 Gewinne entgangen sind und dass der Barwert dieser entgangenen Gewinne den Barwert der vereinbarten Entschädigungszahlung an RWE übersteigt (Erwägungsgründe (64) bis (65)).

- (381) Einige Dritte verwiesen auf das polnische Verfahren zur Förderung der Stilllegung von Kohlebergwerken⁽¹⁵¹⁾ (siehe Erwägungsgründe (170) und (174)). Die Kommission stellt fest, dass diese Beihilfe auf der Grundlage des Beschlusses des Rates von 2010 genehmigt wurde, der für die Stilllegung nicht wettbewerbsfähiger Steinkohlebergwerke gilt. Der vorliegende Fall ist jedoch anders, da die angemeldete Maßnahme darauf abzielt, die entgangenen Gewinne von RWE aus dem Betrieb von Kraftwerken auszugleichen (siehe auch Erwägungsgrund (430)). Daher kann im vorliegenden Fall der polnische Fall für die Förderung der Stilllegung nicht wettbewerbsfähiger Kohlebergwerke nicht als Analogie herangezogen werden.
- (382) Dritte wiesen ferner darauf hin, dass Spanien eine andere Maßnahme für den schrittweisen Ausstieg aus der Kohleverstromung gewählt habe (Erwägungsgrund (172)). Die Kommission weist insoweit darauf hin, dass sie nicht verpflichtet sei, abstrakt alle denkbaren Alternativmaßnahmen zu prüfen, da der betreffende Mitgliedstaat zwar die Gründe, die zum Erlass der in Rede stehenden Beihilfemaßnahme geführt hätten, ausführlich darlegen müsse, er aber nicht verpflichtet sei, zusätzlich positiv darzutun, dass keine andere denkbare Maßnahme hypothetischer Art es ermögliche, das verfolgte Ziel wirksamer zu erreichen⁽¹⁵²⁾.
- (383) Darüber hinaus stellt die Kommission fest, dass die Umstände des spanischen und des deutschen Kohleausstiegs unterschiedlich sind. Erstens ist darauf hinzuweisen, dass die Mitgliedstaaten bei der Entscheidung über ihre Energie- und Klimapolitik über einen großen Ermessensspielraum verfügen. Das Gericht bestätigte das Recht des Mitgliedstaats, gemäß Artikel 194 AEUV über seinen Strommix zu entscheiden⁽¹⁵³⁾. Daher wird die Kommission im Rahmen eines Beihilfeverfahrens nur dann Bedenken hinsichtlich der gewählten Maßnahme äußern, wenn offensichtlich ist, dass es eine Politik und ein Beihilfeinstrument gibt, die zu den gleichen Ergebnissen führen würde wie die von dem Mitgliedstaat angemeldete Maßnahme, aber weniger Verzerrungen bewirken würde. Im vorliegenden Fall ist keiner der von den Dritten genannten Mitgliedstaaten mit Deutschland vergleichbar, insbesondere weil die Braunkohleverstromung in ihrem Energiemix keine so wichtige Rolle gespielt hat. Darüber hinaus hat Deutschland nachgewiesen, dass andere Formen wie eine Untergrenze für CO₂-Preise, Verbrauchssteuern oder strengere Emissionsintensitätsgrenzwerte zu weniger zielgerichteten Ergebnissen geführt hätten oder es der Regierung nicht ermöglicht hätten, den Ausstieg aus Braunkohle in gleicher Weise zu steuern, was insbesondere zu sozialer Befriedung führt, Rechtssicherheit und Vorhersehbarkeit unter Berücksichtigung der Verbindungen zwischen Braunkohlekraftwerken und Tagebauen schafft und sicherstellt, dass die Verringerung der Braunkohleverstromung für das gesamte System so effizient wie möglich ist (siehe Erwägungsgründe (25) bis (29) und (232)). Daher können die von Dritten verwendeten Analogien nicht auf die angemeldete Maßnahme übertragen werden.
- (384) Schließlich stellt die Kommission fest, dass die angemeldete Maßnahme nicht nur gesetzlich umgesetzt wird, sondern auch in einem Vertrag festgelegt ist, in dem die Betreiber auf ihre gesetzlichen Rechte zur Anfechtung der Entschädigung verzichtet haben. Dies bietet dem Staat die Gewissheit, dass das Kohleausstiegsgesetz von den Betreibern nicht angefochten wird, was das Kohleausstiegsgesetz allein nicht hätte erreichen können.
- (385) Zusammenfassend stellt die Kommission fest, dass die angemeldete Maßnahme gezielt auf die Entwicklung der Stromerzeugung aus alternativen Quellen ausgerichtet ist und gleichzeitig die Auswirkungen auf die Versorgungssicherheit und die Vorhersehbarkeit der Stilllegungen abmildert und gleichzeitig zu den nationalen Emissionsreduktionszielen Deutschlands beiträgt. Daher steht die angemeldete Maßnahme mit Randnummer 429 der CEEAG im Einklang und ist ein geeignetes Instrument, um zur Entwicklung bestimmter Wirtschaftszweige beizutragen.

6.3.3.1.3. Verhältnismäßigkeit

- (386) Nach Randnummer 430 der CEEAG muss die Beihilfe grundsätzlich im Wege einer Ausschreibung auf der Grundlage klarer, transparenter und diskriminierungsfreier Kriterien gewährt werden. Diese Anforderung gilt nicht, wenn der Mitgliedstaat nachweist, dass im Rahmen einer Ausschreibung aus objektiven Gründen wahrscheinlich kein hinreichender Wettbewerb herrschen würde. Dies kann beispielsweise dann der Fall sein, wenn die Zahl der möglichen Teilnehmer begrenzt ist, sofern dies nicht auf diskriminierende Teilnahmekriterien zurückzuführen ist.

⁽¹⁵¹⁾ Beschluss der Kommission über die staatliche Beihilfe SA.100533 (2021/NN) — Polen — Änderungen des Stilllegungsplans für den polnischen Kohlebergbau (ABl. C 231 vom 30.6.2023, S. 8).

⁽¹⁵²⁾ Urteil vom 21. Dezember 2022, Breuninger/Kommission, T-260/21, ECLI:EU:T:2022:833, Rn. 63.

⁽¹⁵³⁾ Urteil vom 22. September 2020, Österreich/Kommission, C-594/18 P, ECLI:EU:C:2020:742, Rn. 80.

- (387) Deutschland macht geltend, dass im vorliegenden Fall kein Bieterverfahren erforderlich sein sollte. Erstens verweist die Kommission auf Erwägungsgrund 14 des Einleitungsbeschlusses und Erwägungsgrund 16 des deutschen Kohleausstiegsbeschlusses, wonach Braunkohlekraftwerke untrennbar mit den Tagebauanlagen verbunden sind, was einen systematischeren Ansatz erfordert. Im Gegensatz zu den deutschen Steinkohlekraftwerken, die die Kohle aus dem Weltmarkt außerhalb Deutschlands beziehen, befinden sich Braunkohlekraftwerke in der Nähe ihrer Tagebaue. Braunkohle ist kein weltweit gehandelter Rohstoff, da ihr relativ geringer Heizwert den Transport großer Mengen über große Entfernungen unwirtschaftlich macht. Dies gilt auch für die deutschen Braunkohlebergwerke und -anlagen, bei denen der gesamte Prozess so gestaltet ist, dass die Anlagen in der Region die Braunkohle nutzen, die in derselben Region gewonnen wird. Deutschland hat gezeigt, dass der Braunkohlebergbau lange Planungshorizonte und Vorlaufzeiten für Planungsänderungen erfordert. Daher stützt sich der Zeitplan für die Schließung der Anlagen auch auf technische und planungstechnische Erwägungen, welche die Durchführung einer Auktion wegen ungewisser Ergebnisse erschweren würden. Solche raumplanerischen Überlegungen liegen für die deutschen Steinkohlekraftwerke nicht vor (siehe Erwägungsgrund (32)). Darüber hinaus ist RWE im rheinischen Revier, das alle Braunkohlekraftwerke in diesem Gebiet versorgt, der einzige Betreiber von Tagebauen und größeren Anlagen, sodass diese Kraftwerke in diesem Gebiet nicht Gegenstand einer Ausschreibung sein könnten (siehe Erwägungsgrund (32)). Daher stimmt die Kommission mit der Bundesregierung darin überein, dass im vorliegenden Fall keine Ausschreibung erforderlich ist und der Ausstieg aus der Braunkohle einen systematischeren Ansatz erfordert.
- (388) Einige Dritte sind mit dieser Auffassung nicht einverstanden und haben geltend gemacht, dass kleine und größere Braunkohleanlagen zusammen ausgeschrieben werden könnten, um Wettbewerb bei den Ausschreibungen zu schaffen (siehe Erwägungsgrund (198)).
- (389) Schließlich weist Deutschland darauf hin, dass die kleineren Braunkohlekraftwerke (etwa 45 verschiedene kleinere Braunkohleanlagen werden in Deutschland betrieben) aufgrund der unterschiedlichen Eigentumsverhältnisse in einer anderen Situation sind, da sie in der Regel industriellen Nutzern gehören, die ihre eigene Stromerzeugung (und oft auch Wärme) verbrauchen. Für einige kleinere Anlagen, die auch Wärme in KWK-Konfiguration erzeugen, wurde der Zeitpunkt ihrer Stilllegung in einem anderen Dekarbonisierungsinstrument (Kraft-Wärme Kopplungsgesetz) festgelegt (siehe Erwägungsgrund (271)). Darüber hinaus hat die mögliche Stilllegung kleinerer Braunkohleanlagen aufgrund ihrer Größe nicht die gleichen Auswirkungen auf die nahe gelegenen Tagebaue wie die großer Braunkohlekraftwerke⁽¹⁵⁴⁾. Wenn hingegen die Braunkohlebergwerke (die denselben Eigentümern gehören wie die großen Braunkohlekraftwerke) keinen klaren Ausstiegspfad haben, wie in der angemeldeten Maßnahme vorgesehen, könnten die kleineren Braunkohleanlagen, die von den Bergwerken abhängig sind, Schwierigkeiten mit der Verfügbarkeit von Brennstoffen haben. Somit könnten die beiden Gruppen (kleine und große Anlagen) nicht in gleicher Weise an denselben Auktionen teilnehmen.
- (390) Da es in diesem Fall keine Ausschreibung gibt, wird die Kommission die Verhältnismäßigkeit im Einklang mit Randnummer 432 der CEEAG von Fall zu Fall prüfen, um zu überprüfen, ob die Entschädigung auf das erforderliche Minimum beschränkt ist. In diesem Zusammenhang wird die Kommission die Annahmen, die der Mitgliedstaat bei der Ermittlung der entgangenen Gewinne und zusätzlichen Kosten, auf deren Grundlage die Entschädigung für die vorzeitige Einstellung berechnet wurde, im Detail analysieren, indem sie die erwartete Rentabilität beim faktischen und beim kontrafaktischen Szenario miteinander vergleicht. Das kontrafaktische Szenario sollte auf hinreichend begründeten Annahmen und realistischen Marktentwicklungen beruhen und die voraussichtlichen Einnahmen und Kosten jeder einzelnen Anlage widerspiegeln, wobei mögliche direkte funktionale Verbindungen zwischen den Anlagen zu berücksichtigen sind.
- (391) Die Kommission stellt fest, dass Deutschland nach Erlass des Einleitungsbeschlusses eine überarbeitete Berechnung der entgangenen Gewinne für die RWE-Anlagen übermittelt hat (siehe die Erwägungsgründe (63) bis (75)), die laut dem Kohleausstiegsgesetz und dem Änderungsgesetz stillgelegt werden sollen⁽¹⁵⁵⁾.
- (392) Hinsichtlich der sechs bereits stillgelegten Blöcke beruhen die in der überarbeiteten Berechnung herangezogenen Annahmen (z. B. in Bezug auf Strom- und CO₂-Preise und Inflation) auf den Markterwartungen und Informationen, die unmittelbar vor den jeweiligen Stilllegungszeitpunkten dieser Anlagen verfügbar waren⁽¹⁵⁶⁾. Die Kommission hält diesen Ansatz für angemessen, da RWE bei der Stilllegung dieser Blöcke erwarten konnte, dass dem Unternehmen diese Gewinne entgehen würden.

⁽¹⁵⁴⁾ Wie in Erwägungsgrund 26 des deutschen Beschlusses über den Ausstieg aus der Steinkohle beschrieben, geht Deutschland davon aus, dass sich die Angebote für kleine Braunkohlekraftwerke nur auf insgesamt 0,9 GW belaufen werden. Im Vergleich dazu verfügen mehrere einzelne Anlagen von RWE (wie Niederaußem K, Neurath F (BoA 2), Neurath G (BoA 3)) über die gleiche Kapazität oder sogar mehr.

⁽¹⁵⁵⁾ Deutschland hat keine spezifischen langfristigen Berechnungen für die sieben Blöcke vorgelegt, die nach 2027 stillgelegt werden sollen, da die verfügbaren Daten und die Berechnung für die vor 2027 stillgelegten Blöcke bereits ausreichen, um die Höhe der Entschädigung im Rahmen der geänderte RWE-Maßnahme zu rechtfertigen.

⁽¹⁵⁶⁾ Dies gilt auch für das im Dezember 2022 stillgelegte Kraftwerk Frechen/Wachtberg, für das aufgrund der praktischen Aspekte des Zeitpunkts der Vorlage am 23. Dezember 2022 die Markterwartungen aus einem zweiwöchigen Zeitraum zwei Monate vor der tatsächlichen Stilllegung abgeleitet wurden.

- (393) Für die drei Kraftwerke, die im Januar und März 2025 stillgelegt werden sollen, basiert die überarbeitete Berechnung auf den aktuellsten Informationen, die zum Zeitpunkt der Übermittlung der überarbeiteten Berechnung verfügbar waren. Die Kommission ist der Auffassung, dass dieser Ansatz vernünftig ist und mit der Rechtsprechung des Gerichtshofs im Einklang steht ⁽¹⁵⁷⁾.
- (394) In Bezug auf die Frage der Relevanz der wichtigsten Annahmen (CO₂- und Strompreise), die für diese drei Kraftwerke bei der überarbeiteten Berechnung zugrunde gelegt wurden, und der Marktentwicklungen, die seit der Vorlage der überarbeiteten Berechnung und seit der Annahme des Ausweitungsbeschlusses eingetreten sind, hält die Kommission die Argumente Deutschlands, wonach eine weitere Aktualisierung dieser Annahmen nicht erforderlich ist, für angemessen und gerechtfertigt (siehe Erwägungsgrund (75)). Es ist in der Industrie üblich, dass Braunkohlebetreiber Futuresprodukte, die von Börsen angeboten werden, verwenden, um ihre Margen in der kommenden Zeit auf stabile und vorhersehbare Weise finanziell abzusichern und zu vermeiden, dass Braunkohlebetreibern großen Preisschwankungen auf dem Spotmarkt ausgesetzt ist.
- (395) Die Kommission stellt fest, dass der typische Absicherungshorizont, den die Betreiber von Braunkohlekraftwerken nutzen, drei Jahre beträgt und der Liquiditätsbreite des deutschen Strommarkts entspricht ⁽¹⁵⁸⁾. So hätten die drei Kraftwerke in einem kontrafaktischen Szenario zwischen dem 21. Oktober 2022 und dem 4. November 2022 (als die Marktdaten für diese Anlagen zur Berechnung der entgangenen Gewinne extrahiert wurden) in den Markt eintreten können, ihre geplante Stromerzeugung zumindest für einen Teil des Zeitraums nach der Stilllegung im faktischen Szenario schrittweise verkaufen und eine entsprechende Menge an Emissionszertifikaten kaufen können. RWE stimmte zu, dass der Terminverkauf der Stromerzeugung eine allgemeine Geschäftspraxis ist (siehe Erwägungsgrund (179)b)). Deutschland hat geltend gemacht, dass dies ein plausibles Verhalten in der kontrafaktischen Fallkonstellation sei.
- (396) Da die Maßnahme 2022 stattfinden sollte, ist es nach Auffassung der Kommission plausibel, dass RWE zu diesem Zeitpunkt in der Lage gewesen wäre, bis Ende 2025 Strom zur Lieferung zu verkaufen. Die drei Blöcke sollen im Januar und März 2025 geschlossen werden. Die Kommission betrachtet es daher als plausibles kontrafaktisches Szenario, die entgangenen Gewinne für diese drei Kraftwerke für den Rest des Jahres 2025 zu berechnen. Deutschland macht für diese Anlagen auch für das Jahr 2026 entgangene Gewinne in Höhe von 131 Mio. EUR bzw. 6 % der gesamten entgangenen Gewinne in Barwert geltend (die drei Kraftwerke sind die einzigen Anlagen, für die für 2026 entgangene Gewinne geltend gemacht werden, siehe Erwägungsgrund (258)). Die Kommission stellt fest, dass selbst ohne die entgangenen Gewinne der drei Kraftwerke für das Jahr 2026 der Rest der entgangenen Gewinne (2,0 Mrd. EUR in Barwert) immer noch höher ist als der Entschädigungsbetrag (1,7 Mrd. EUR in Barwert). Ein solcher konservativer Ansatz würde somit das Ergebnis, dass der Barwert des Entschädigungsbetrags unter dem Wert der entgangenen Gewinne liegt, nicht grundlegend ändern.
- (397) Im Anschluss an den Einleitungsbeschluss äußerten Dritte Bedenken, dass bestimmte Schlüsselp Parameter der Entschädigung unrealistisch oder unangemessen seien (siehe Erwägungsgründe (190), (197), (203) und (205)). Die Kommission ist der Auffassung, dass die überarbeitete Berechnung diesen Bedenken Rechnung trägt. Siehe insbesondere Erwägungsgründe (393) bis (396) und (410) bis (411) zu den Annahmen über die Strom- und CO₂-Preise; Erwägungsgründe (397), (403), (405) und (412) zur Länge des Zeitraums, für den entgangene Gewinne berechnet werden; Erwägungsgründe (399) bis (400) zum Fehlen des Aktualisierungsmechanismus und Erwägungsgrund (406) zur Einbeziehung und Behandlung von Fixkosten. Mehrere Dritte kritisierten die Transparenz der Maßnahme, d. h. das Verfahren zur Gestaltung der Maßnahme, wie die Berechnungen für die Entschädigung und die Unsicherheit hinsichtlich der spezifischen Tätigkeit, auf die sich die Entschädigung bezieht (siehe Erwägungsgründe (193), (197), (203), (204) und (205)). Die Kommission ist der Auffassung, dass die überarbeitete Berechnung diesen Bedenken Rechnung trägt, da sie zeigt, dass die entgangenen Gewinne einer bestimmten Gruppe von Anlagen allein ausreichen, um den Entschädigungsbetrag zu rechtfertigen (siehe Erwägungsgrund (403)).

⁽¹⁵⁷⁾ Urteil des Gerichtshofs vom 26. Oktober 2016, DEI/Kommission, C-590/14 P, ECLI:EU:C:2016:797, Rn. 49; siehe auch Urteil des Gerichtshofs vom 29. April 2021, Achemos Grupė und Achema/Kommission, C-847/19 P, ECLI:EU:C:2021:343, Rn. 43, und Urteil des Gerichtshofs vom 4. März 2021, Kommission/Fútbol Club Barcelona, C-362/19 P, ECLI:EU:C:2021:169, Rn. 62-64.

⁽¹⁵⁸⁾ Siehe z. B. BloombergNEF: Mapping Power Sector Hedges in Europe, 13. August 2019, im Internet: <https://about.bnef.com/>.

- (398) Ferner muss der Mitgliedstaat, wenn die Einstellung des Kohleabbaus mehr als drei Jahre nach der Gewährung der Entschädigung erfolgt, nach Randnummer 433 der CEEAG einen Mechanismus einführen, anhand dessen die Berechnung der Entschädigung auf der Grundlage der jüngsten Annahmen aktualisiert wird, außer wenn er darlegen kann, warum ein solcher Mechanismus im vorliegenden Fall aufgrund außergewöhnlicher Umstände nicht gerechtfertigt wäre.
- (399) Wie in Erwägungsgrund (76) dargelegt, hat Deutschland vorgebracht, warum im vorliegenden Fall kein Aktualisierungsmechanismus erforderlich ist, da die Stilllegung der Anlagen rechtzeitig erfolgen wird. Die Kommission stimmt Deutschland zu. Die Kommission stellt fest, dass die Annahmen in Bezug auf die bereits stillgelegten RWE-Blöcke so nahe am jeweiligen Stilllegungstermin getroffen wurden wie möglich. Was die Kraftwerke, die künftig abgeschaltet werden sollen, anbelangt, so ist die Stilllegung der drei in der überarbeiteten Berechnung berücksichtigten Blöcke bis zum 31. März 2025 geplant, d. h. in weniger als drei Jahren ab heute und ab dem Zeitpunkt, ab dem die der Kommission vorgelegten Annahmen gewonnen wurden (d. h. Oktober/November 2022), während für die Anlagen, die nach diesem Zeitpunkt geschlossen werden sollen, keine entgangenen Gewinne geschätzt werden. Die Kommission erinnert ferner daran, dass der Zeitpunkt der Gewährung der geänderten RWE-Maßnahme die Mitteilung des Beschlusses der Kommission ist (siehe Erwägungsgrund (78)), die auch weniger als drei Jahre vor der geplanten Stilllegung des letzten der drei Blöcke erfolgt. Daher und auch angesichts der in Erwägungsgrund (396) dargelegten Argumente zu den wichtigsten Annahmen ist die Kommission der Auffassung, dass ein Aktualisierungsmechanismus für die geänderte RWE-Maßnahme nicht erforderlich ist.
- (400) Unter Berücksichtigung der im Einleitungsbeschluss geäußerten Bedenken bewertet die Kommission die überarbeitete Berechnung der im Rahmen der geänderten RWE-Maßnahme geplanten Entschädigung wie folgt:

6.3.3.1.3.1. Die entgangenen Gewinne reichen weit in die Zukunft

- (401) In der überarbeiteten Berechnung werden die entgangenen Gewinne der Braunkohlekraftwerke von RWE, deren vorzeitige Stilllegung vereinbart wurde, 2022 auf 2,2 Mrd. EUR geschätzt, während der Barwert der vereinbarten Entschädigung 1,7 Mrd. EUR beträgt. Daher ist der Barwert der Entschädigung niedriger als der geschätzte entgangene Gewinn.
- (402) Nach der überarbeiteten Berechnung Deutschlands werden im Zeitraum 2021-2026 acht von 16 RWE-Blöcken im Stilllegungspfad entgangene Gewinne verzeichnen. Zwar handelt es sich hierbei um einen deutlich kürzeren Zeitraum als bei den vor dem Einleitungsbeschluss übermittelten Daten und dies stellt einen Schritt hin zu einer vorsichtigeren und vernünftigeren Bewertung dar, doch stellt die Kommission fest, dass sie aus den in den Erwägungsgründen (396) und (397) dargelegten Gründen die Behauptungen Deutschlands, auf Gewinne für das Jahr 2026 zu verzichten, nicht berücksichtigen wird. Deutschland hat keine Berechnungen für die sieben Blöcke vorgelegt, die nach 2026 stillgelegt werden sollen, da die Berechnung für die vor diesem Zeitpunkt stillgelegten Blöcke nach Auffassung der Bundesregierung bereits ausreicht, um die Höhe der Entschädigung im Rahmen der geänderten RWE-Maßnahme zu rechtfertigen.
- (403) Die Kommission stellt bezüglich der bereits stillgelegten Blöcke der Kraftwerke fest, dass die entgangenen Gewinne in erheblichem Maße von den Markterwartungen hinsichtlich der künftigen Strom- und CO₂-Preise zum Zeitpunkt ihrer jeweiligen Stilllegung abhängen. Somit sind nicht allen bereits stillgelegten RWE-Kraftwerke Gewinne entgangen (siehe Erwägungsgrund (66)).
- (404) Die Kommission stellt fest, dass die überarbeitete Berechnung im Gegensatz zu den vor dem Einleitungsbeschluss übermittelten Daten nur einen begrenzten Zeitraum von weniger als drei Jahren für die Schätzung der entgangenen Gewinne in einem konservativen kontrafaktischen Szenario berücksichtigt, das vor den geplanten Stilllegungsterminen der Kraftwerke liegt. Dies verringert die Unsicherheit im Zusammenhang mit den Projektionen erheblich, insbesondere bei Inputparametern, die sich stark auf die entgangenen Gewinne auswirken, wie z. B. CO₂- und Strompreise oder die angenommene Lebensdauer der Kraftwerke. Je kürzer der Zeithorizont ist, desto geringer ist die Wahrscheinlichkeit unerwarteter oder störender Ereignisse oder Veränderungen der angenommenen Trends. Dies trägt erheblich dazu bei, die in den Erwägungsgründen 123 bis 132 des Einleitungsbeschlusses geäußerten Bedenken der Kommission auszuräumen, dass die vorgelegten Berechnungen weit in die Zukunft reichten und mit Unsicherheiten behaftet seien.

- (405) Auf der Kostenseite werden in der überarbeiteten Berechnung nicht nur die Fixkosten der Kraftwerke, sondern auch die Fixkosten des Tagebaus berücksichtigt. Dies scheint branchenüblich, da die Braunkohletagebaue und -anlagen in der Regel als Teil eines untrennbaren Wirtschaftssystems angesehen werden (siehe die Erwägungsgründe (67) und (259)). Die vor dem Einleitungsbeschluss vorgelegten Berechnungen enthielten nur variable Tagebaukosten, wodurch die Erzeugungskosten tendenziell zu niedrig und die entgangenen Gewinne zu hoch angesetzt wurden. In der überarbeiteten Berechnung dagegen werden die Gesamtkosten des Tagebaus (feste und variable Kosten) berücksichtigt, was der Kommission realistischer und vernünftiger erscheint. Angesichts des kurzen Zeitrahmens des kontrafaktischen Szenarios hält die Kommission auch die Stabilität der Tagebaukosten je Produktionseinheit für eine angemessene Annahme.
- (406) In Bezug auf die Lebensdauer der Kraftwerke ohne das Kohleausstiegsgesetz und die diesbezüglich in den Erwägungsgründen 124 bis 125 des Einleitungsbeschlusses geäußerten Bedenken nimmt die Kommission zur Kenntnis, dass in der überarbeiteten Berechnung nicht mehr von Lebensdauern von bis zu 70 Jahren ausgegangen wird. Dies ist auf den viel kürzeren Zeitrahmen für die entgangenen Gewinne zurückzuführen, die in der überarbeiteten Berechnung verwendet wurden. Darüber hinaus soll nach der überarbeiteten Berechnung keine Anlage, für die entgangene Gewinne geltend gemacht werden, mehr als drei Jahre nach dem letzten Jahr, für das im kontrafaktischen Szenario Gewinne geltend gemacht werden, schließen; tatsächlich sollen sieben von acht Anlagen, für die entgangene Gewinne geltend gemacht werden, nur zwei Jahre länger laufen als im kontrafaktischen Szenario (siehe Erwägungsgrund (65)). Aufgrund des geringen Unterschieds zwischen den tatsächlichen und kontrafaktischen Szenarien in der überarbeiteten Berechnung kann die Kommission daher die in den Erwägungsgründen 124 bis 125 des Einleitungsbeschlusses geäußerten Zweifel als ausgeräumt, wie von Deutschland behauptet (Abschnitt 5.3.4).
- (407) In Bezug auf die Bedenken hinsichtlich der Investitionen, die für den tragfähigen langfristigen Betrieb der Anlagen erforderlich wären (Erwägungsgründe 126 bis 127 des Einleitungsbeschlusses), stellt die Kommission fest, dass durch den deutlich kürzeren Zeitrahmen der projizierten entgangenen Gewinne, die in der überarbeiteten Berechnung zugrunde gelegt werden, diese Bedenken, wie von Deutschland vorgetragen (siehe Erwägungsgrund (263)), ausreichend berücksichtigt werden. Die Kommission hatte insbesondere bei Niederaußem D daran gezweifelt, dass der Block angesichts der Anforderungen der Industrieemissionsrichtlinie (2010/75/EU) und der damit verbundenen strengeren Normen für Großfeuerungsanlagen über 2020 hinaus hätte betrieben werden können. In der überarbeiteten Berechnung setzt Deutschland nun für diese Anlage keine entgangenen Gewinne mehr an (siehe Erwägungsgrund (263)).
- (408) Die Kommission hatte in Erwägungsgrund 129 des Einleitungsbeschlusses Bedenken hinsichtlich der Unsicherheiten in Bezug auf zukunftsbezogene Projektionen geäußert. Sie stellt nun fest, dass bei der überarbeiteten Berechnung überprüfbare und unabhängige marktbasierende Daten verwendet werden, die entweder unmittelbar vor dem Stilllegungsdatum (für die bereits stillgelegten Blöcke) oder zum Zeitpunkt der Vorlage der überarbeiteten Berechnung (für die noch in Betrieb befindlichen Blöcke) verfügbar waren (siehe Erwägungsgrund (67)). Bei der überarbeiteten Berechnung wird auch nur ein begrenzter Zeitraum für die Schätzung entgangener Gewinne berücksichtigt, was die Unsicherheiten in Bezug auf künftige Prognosen erheblich verringert. Darüber hinaus erscheint der Abzinsungssatz (WACC von 7,5 %), der zur Abzinsung sowohl der entgangenen Gewinne als auch der Entschädigung angewandt wurde, angesichts der verkürzten Zeitspanne für die entgangenen Gewinne plausibel (siehe Erwägungsgrund (264)). Die Kommission kommt daher zu dem Schluss, dass ihre Zweifel hinsichtlich der Unsicherheiten in Bezug auf künftige Prognosen ausgeräumt wurden.
- (409) Bezüglich der in Erwägungsgrund 130 des Einleitungsbeschlusses geäußerten Bedenken hinsichtlich der Brennstoff- und CO₂-Preise weist die Kommission darauf hin, dass bei der überarbeiteten Berechnung Deutschlands aktualisierte Markterwartungen für Brennstoff-, CO₂- und Strompreis zugrunde gelegt werden⁽¹⁵⁹⁾. Dieser Aspekt spielt bei der Bewertung der Rentabilität der betreffenden Kraftwerke eine wichtige Rolle, weil die Strompreise sich auf die Erlöse aus dem Verkauf des Stroms auswirken und die CO₂-Preise die wichtigste und mit der größten Unsicherheit behaftete Komponente der Betriebskosten der Braunkohleanlagen beeinflussen. Insbesondere werden in der überarbeiteten Berechnung für die zum Zeitpunkt der Vorlage der überarbeiteten Berechnung bereits stillgelegten Blöcke die durchschnittlichen Futures-Preisnotierungen der EEX in den zwei Wochen unmittelbar vor den jeweiligen Stilllegungsterminen zugrunde gelegt, während für die Stilllegungen nach der Vorlage der überarbeiteten Berechnung die durchschnittlichen Notierungen vom 21. Oktober 2022 bis zum 4. November 2022 zugrunde gelegt werden.

⁽¹⁵⁹⁾ Die Brennstoffpreise (Steinkohle und Gas) wirken sich auf die Strompreiserwartungen aus, weil Kohle- und Gaskraftwerke in der Regel die wichtigsten Preissetzer auf dem Markt sind. Deshalb enthalten Strompreis-Futures implizit Voraussagen über die Entwicklung der Brennstoffpreise.

- (410) Die Kommission stellt ferner fest, dass der deutlich kürzere Zeitraum, aus dem entgangene Gewinne berücksichtigt werden, die Unsicherheit in Bezug auf die projizierten CO₂- und Strompreise verringert. Während der Zeiträumen der Berechnungen, die Deutschland vor dem Einleitungsbeschluss vorgelegt hat, in einigen Fällen bis 2061 reichte, umfasst der Zeitraum nun nur noch wenige in der Zukunft liegende Jahre. Durch den verkürzten Zeitraum konnten bei der überarbeiteten Berechnung marktbasierende und kürzliche Preisentwicklungserwartungen zugrunde gelegt werden. Auf dem organisierten deutschen Strommarkt mit seinem transparenten Preisfindungsverfahren auf der Grundlage konkurrierender Gebote können Stromlieferungen durch Kontrakte abgesichert werden. Dies ist zum Beispiel über die EEX-Handelsplattform möglich, die von RWE genutzt wird, um ihre Stromverkäufe über Käufe der gleichen Art von Produkten finanziell abzusichern, wie sie auch für die Berechnung der entgangenen Gewinne des kontrafaktischen Szenarios zugrunde gelegt wurden⁽¹⁶⁰⁾. Die Verwendung dieser tatsächlichen und überprüfbaren Marktpreisdaten als Grundlage für das kontrafaktische Szenario für die Berechnung entgangener Gewinne erhöht die Robustheit der überarbeiteten Berechnung erheblich, da sie dem Standard-Hedgingverhalten von RWE über einen plausiblen Zeithorizont entspricht.
- (411) Die Verwendung aktuellerer Preisannahmen und kürzerer Zeiträume für die Berechnung entgangener Gewinne, die in der überarbeiteten Berechnung ausgewiesen werden, steht auch im Einklang mit Randnummer 433 der CEEAG, wonach ein Aktualisierungsmechanismus erforderlich ist, wenn die Entschädigung für die Stilllegung von Kohlekraftwerken mehr als drei Jahre vor der tatsächlichen Stilllegung gewährt wird. Im besonderen Fall von RWE-Anlagen ist die Kommission der Auffassung, dass ihre anfänglichen Zweifel an der Angemessenheit der prognostizierten Brennstoff- und CO₂-Preise ausgeräumt werden, selbst wenn ein konservativerer Ansatz als unter Randnummer 433 der CEEAG vorgesehen betrachtet wird. Nicht nur werden die Beihilfen, die weniger als drei Jahre vor der tatsächlichen Stilllegung aller acht Kraftwerke, für die Deutschland entgangene Gewinne geltend macht, gewährt wurden, und ihre Verhältnismäßigkeit anhand von Annahmen bewertet, die unter dem Gesichtspunkt der Stilllegung nicht älter als drei Jahre sind. Darüber hinaus erstrecken sich die geschätzten entgangenen Gewinne, die ausreichen, um den Entschädigungsbetrag in Barwert zu überschreiten, nicht mehr als drei Jahre ab dem Zeitpunkt der Schließung der acht Kraftwerke¹ und auch nicht über einen typischen Hedginghorizont dieser Kraftwerke hinaus (ab dem Zeitpunkt, zu dem die Annahmen über die Schlüsselparameter zugrunde gelegt wurden).
- (412) In Erwägungsgrund 131 des Einleitungsbeschlusses hatte die Kommission darauf hingewiesen, dass sie nicht für jeden zur Stilllegung vorgesehenen Block Daten erhalten hatte. Die überarbeitete Berechnung enthält nun Daten für jeden der neun RWE-Blöcke, die bis zum 31. März 2025 stillgelegt werden sollen. Die Kommission nimmt das Argument Deutschlands zur Kenntnis, dass dies ausreicht, um den Entschädigungsbetrag zu rechtfertigen (Erwägungsgrund (266)), und hält seine diesbezüglichen Zweifel für ausgeräumt.
- (413) In Bezug auf den in Erwägungsgrund 132 des Einleitungsbeschlusses geäußerten Zweifel an der fehlenden Sensitivitätsanalyse in Bezug auf CO₂- und Strompreise stellt die Kommission fest, dass bei der überarbeiteten Berechnung im kontrafaktischen Szenario reale und überprüfbare Marktpreisdaten zugrunde gelegt und das Standard-Absicherungsverhalten der Betreiber von Braunkohlekraftwerken über einen realistischen Zeithorizont simuliert wird. Dies steht im Gegensatz zu den vor dem Einleitungsbeschluss vorgelegten Daten, bei denen nicht-marktbasierende Annahmen zugrunde gelegt wurden, die sich über einen langfristigen Zeitraum erstrecken. Darüber hinaus wurden für die bereits stillgelegten Kraftwerke die aktuellsten Prognosen, die vor der Schließung verfügbar waren, zur Berechnung der entgangenen Gewinne herangezogen, was nach Ansicht der Kommission die Notwendigkeit einer Sensitivitätsanalyse überflüssig macht. Dies gilt auch für die drei noch zu schließenden Blöcke, für die Deutschland ebenfalls entgangene Gewinne geltend macht. Im Hinblick auf diese Blöcke vertritt die Kommission die Auffassung, dass die in den Erwägungsgründen (395) und (396) dargelegten Argumente die realistische Möglichkeit in der kontrafaktischen Fallkonstellation belegen, ihre Gewinnspannen zum Zeitpunkt der Übermittlung der überarbeiteten Berechnung auf der Grundlage des Verhaltens von RWE auf dem Gemeinsamen Markt festzuschreiben.
- (414) Die Kommission ist der Auffassung, dass die Berücksichtigung der systemischen Auswirkungen von Kraftwerksstilllegungen auf den deutschen Strommarkt in Form niedrigerer Strompreise im kontrafaktischen Szenario (im Vergleich zu den tatsächlichen Markterwartungen im faktischen Szenario) zur Robustheit der überarbeiteten Berechnung beiträgt. Im kontrafaktischen Szenario sind die Strompreise im Vergleich zum faktischen Szenario niedriger, da mehr Braunkohlekraftwerke in Betrieb wären und eine höhere Nachfrage durch eine vergleichsweise kostengünstige Erzeugungskapazität gedeckt werden könnte. Somit lägen die Strompreise im kontrafaktischen Szenario im Jahr 2023 um 1,7 % und im Jahr 2026 um 3,2 % niedriger als im faktischen Szenario (siehe Erwägungsgrund (74)). Dies bedeutet, dass die entgangenen Gewinne, die im kontrafaktischen Szenario der RWE-Kraftwerke berechnet wurden, niedriger sind als ohne Berücksichtigung dieses Effekts. Die Berechnung führt somit zu konservativeren Schätzungen der entgangenen Gewinne.

⁽¹⁶⁰⁾ Siehe zum Beispiel BloombergNEF (2019): Mapping Power Sector Hedges in Europe. 13. August 2019, in Internet: <https://about.bnef.com/>.

- (415) Und schließlich stellt die Kommission fest, dass andere Parameter der überarbeiteten Berechnung so konzipiert sind, dass die Schätzung der entgangenen Gewinne konservativer ist als die vor dem Einleitungsbeschluss vorgelegten Berechnungen. Insbesondere werden in der überarbeiteten Berechnung die Erlöse aus der Wärmeerzeugung und dem Regellenergiemarkt nicht berücksichtigt, weshalb die entgangenen Gewinne unterschätzt sind. Bei der Berechnung wird zudem davon ausgegangen, dass die Obergrenze für Markterlöse der Stromerzeuger, die zum Zeitpunkt der überarbeiteten Berechnung bis zum 30. Juni 2023 gelten sollte, bis zum 30. April 2024 verlängert würde, wodurch sich die entgangenen Gewinne des Kraftwerks Frechen/Wachtberg verringern. Letztlich hat die Bundesregierung beschlossen, die Anwendung der Obergrenze für Markterlöse nicht über den 30. Juni 2023 hinaus zu verlängern⁽¹⁶¹⁾. Wäre dies in der überarbeiteten Berechnung berücksichtigt worden, wären die entgangenen Gewinne des Werks Frechen/Wachtberg um 181 Mio. EUR gegenüber dem Barwert höher ausgefallen. Darüber hinaus wird bei der Berechnung davon ausgegangen, dass die Blöcke Neurath D und E am 31. März 2025 stillgelegt werden, weshalb die entgangenen Gewinne erst ab diesem Datum berücksichtigt werden. Die Blöcke könnten jedoch schon Ende März 2024 stillgelegt werden, sodass auch für die verbleibenden Monate des Jahres 2024 und im Jahr 2025 höhere entgangene Gewinne möglich sind (Erwägungsgrund (259)).
- (416) In Bezug auf die Behauptungen Dritter zur ungeklärten Länge des Zeitraums, über den die entgangenen Gewinne in der überarbeiteten Berechnung berechnet wurden (siehe Erwägungsgrund (194)), stellt die Kommission fest, dass der Zeitraum nicht über das hinausgeht, was Deutschland für den Nachweis, dass die entgangenen Gewinne die Entschädigungsleistung übersteigen, für erforderlich gehalten hat. In Bezug auf die Markterlösobergrenze, die in Deutschland zwischen dem 1. Dezember 2022 und dem 30. Juni 2023 auf der Grundlage der Verordnung (EU) 2022/1854 des Rates⁽¹⁶²⁾ angewandt wurde, wird die Rechtslage in Deutschland in den Berechnungen berücksichtigt; die Obergrenze selbst ist nicht Gegenstand dieses Verfahrens. Jedenfalls ist das Argument Dritter irrelevant, weil die drei RWE-Kraftwerke, die angeblich im Rahmen der Markterlösobergrenze günstiger behandelt werden, nicht in die von Deutschland vorgelegte überarbeitete Berechnung der entgangenen Gewinne von RWE einbezogen werden, da sie erst nach oder Ende 2030 stillgelegt werden und somit keine Auswirkungen auf die überarbeitete Berechnung haben.
- (417) In Bezug auf das Argument Dritter, dass die Braunkohlekraftwerke von RWE derzeit vom Ersatzkraftwerkebereithaltungsgesetz profitieren (Erwägungsgrund (208)), stellt die Kommission fest, dass es sich bei den Braunkohleblöcken, die unter dieses Gesetz fallen⁽¹⁶³⁾, um andere Anlagen handelt als diejenigen, die unter die geänderte RWE-Maßnahme fallen. Daher gibt es keine Überschneidungen zwischen den Braunkohleblöcken, die durch die angemeldete Maßnahme und das Ersatzkraftwerkebereithaltungsgesetz gefördert werden.
- (418) Was schließlich das Argument eines Dritten betrifft, dass bei der Berechnung der entgangenen Gewinne von RWE auch die mögliche staatliche Förderung für den Ausbau wasserstofffähiger Gaskraftwerke an den Standorten der stillgelegten Braunkohleblöcke berücksichtigt werden sollte (Erwägungsgrund (193)), ist die Kommission mit den diesbezüglichen Erläuterungen Deutschlands zufrieden, dass die Förderung durch gesonderte neue Maßnahmen zur Umstellung auf eine klimaneutrale Stromerzeugung durch allgemeine und transparente Ausschreibungen, die allen Unternehmen offen stehen, zugewiesen würde und dass solche neuen Maßnahmen keine Garantie für die Förderung von RWE darstellen würden (siehe Erwägungsgrund (273)). Sollte RWE eine solche neue Förderung gewährt werden, so würde sie sich ferner auf andere beihilfefähige Kosten beziehen, d. h. Kosten im Zusammenhang mit dem Bau einer neuen Anlage.

6.3.3.1.3.2. Mechanismus der zeitlich gestreckten Stilllegung und Reservemechanismus

- (419) Wie in Tabelle 3 beschrieben, wird eine RWE-Anlage in den Mechanismus der zeitlich gestreckten Stilllegung überführt und erhält für den Zeitraum, in dem sie im Mechanismus bleibt (2029 bis 2033), eine Entschädigung; danach wird sie endgültig abgeschaltet. Deutschland hat geltend gemacht, dass der Mechanismus der zeitlich gestreckten Stilllegung unabhängig entschädigt wird und sich nicht auf die Entschädigung im Rahmen der angemeldeten Maßnahme auswirkt (Erwägungsgrund (35)).

⁽¹⁶¹⁾ Im Internet: https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/F/faq-abschoepfung-von-zufallsgewinnen.pdf?__blob=publicationFile&v=4.

⁽¹⁶²⁾ Verordnung (EU) 2022/1854 des Rates vom 6. Oktober 2022 über Notfallmaßnahmen als Reaktion auf die hohen Energiepreise (ABl. L 261 I vom 7.10.2022, S. 1).

⁽¹⁶³⁾ Siehe Tabelle 1 des Beschlusses der Kommission vom 30. September 2022 in der Sache SA.103662 — Vorübergehende Braunkohleversorgungsreserve zur Einsparung von Gas (ABl. C 439 vom 18.11.2022, S. 1).

- (420) Wie in Erwägungsgrund 133 des Einleitungsbeschlusses dargelegt, stellte die Kommission vorläufig fest, dass die Entschädigungsbeträge im Rahmen des Mechanismus der zeitlich gestreckten Stilllegung untrennbar mit der Stilllegungsentschädigung verbunden sind. Die Kommission hatte Zweifel, ob die zeitlich gestreckte Stilllegung eine gesonderte Maßnahme darstellt, die bei der Prüfung der Verhältnismäßigkeit nicht berücksichtigt werden muss.
- (421) In den Erwägungsgründen 120 bis 123 des Ausweitungsbeschlusses analysierte die Kommission die Vorbringen Deutschlands weiter und kam zu dem Schluss, dass es bei der Berechnung der beiden Instrumente offenbar keine Überschneidungen gibt.
- (422) Die Kommission hält an dieser Stellungnahme fest und kommt zu dem Schluss, dass es keine Überschneidungen gibt. Unter Berücksichtigung der Erläuterungen Deutschlands und von RWE (siehe Erwägungsgründe (276) und (179)) ist die Kommission der Auffassung, dass die Zahlungen für den Mechanismus der zeitlich gestreckten Stilllegung nicht relevant sind, da in der überarbeiteten Berechnung der Entschädigung für die vorzeitige Stilllegung im Rahmen der angemeldeten Maßnahme die Anlage (Niederaußem G oder H) nicht berücksichtigt wird, die zum Mechanismus der zeitlich gestreckten Stilllegung überführt würde. Darüber hinaus sollte die Vergütung für den Mechanismus der zeitlich gestreckten Stilllegung bei der Verhältnismäßigkeitsprüfung der geänderten RWE-Maßnahme nicht berücksichtigt werden, da es sich bei den beiden Instrumenten um getrennte Instrumente handelt:
- a) Erstens kompensiert die angemeldete Maßnahme die entgangenen Gewinne, die durch die vorgeschriebene vorzeitige Stilllegung der Braunkohleanlagen von RWE entstanden sind, während der Mechanismus der zeitlich gestreckten Stilllegung die Betreiber für die Anlagen entschädigt, die in den Bereitschaftszustand versetzt wurden. Im Falle von RWE bedeutet dies ein Kraftwerk — Niederaußem G oder H —, das am 31. Dezember 2029 in den Mechanismus der zeitlich gestreckten Stilllegung überführt und am 31. Dezember 2033 vollständig stillgelegt wird.
 - b) Zweitens beziehen sich die angemeldete Maßnahme und der Mechanismus der zeitlich gestreckten Stilllegung auf unterschiedliche Zeiträume. Die angemeldete Maßnahme betrifft die endgültige Stilllegung ab dem 31. Dezember 2033, während sich der Mechanismus der zeitlich gestreckten Stilllegung auf den Zeitraum bezieht, der im Rahmen des Mechanismus der zeitlich gestreckten Stilllegung abgedeckt wird, d. h. vom 31. Dezember 2029 bis zum 31. Dezember 2033. Dies ist der Fall bei Niederaußem G oder H, bei dem es sich um den einzigen Block von RWE handelt, der in den Mechanismus der zeitlich gestreckten Stilllegung überführt wird. Niederaußem G oder H tritt zum 31. Dezember 2029 in den Mechanismus der zeitlich gestreckten Stilllegung ein, die endgültige Stilllegung erfolgt zum 31. Dezember 2033. Dies bedeutet, dass es keine zeitliche Überschneidung zwischen der angemeldeten Maßnahme und dem Eintritt von Niederaußem G oder H in den Mechanismus der zeitlich gestreckten Stilllegung gibt. Außerdem ist Niederaußem G oder H in der überarbeiteten Berechnung nicht berücksichtigt (siehe Erwägungsgrund (66)).
 - c) Drittens folgen die angemeldete Maßnahme und der Mechanismus der zeitlich gestreckten Stilllegung einer anderen Logik, und die Vergütung wird auf andere Weise berechnet. Für die angemeldete Maßnahme wird die Vergütung auf der Grundlage verschiedener Inputdaten und Vorhersagen entgangener Gewinne berechnet, d. h., es handelt sich um eine zukunftsorientierte Vergütung, die nur auf Jahre nach der Schließung abstellt, während der Mechanismus der zeitlich gestreckten Stilllegung auf der Grundlage entgangener Gewinne anhand einer Formel berechnet wird, mit der die Rentabilität von drei vorangegangenen Jahren überprüft wird, d. h. es handelt sich um eine retrospektive Vergütung, bei der nur die Jahre vor dem Eintritt in den Mechanismus der zeitlich gestreckten Stilllegung berücksichtigt werden. Darüber hinaus enthält die Berechnung der entgangenen Gewinne keine Entschädigung für den Mechanismus der zeitlich gestreckten Stilllegung. Daher gibt es keine Überschneidungen bei den Kosten/Gewinnen, die von diesen beiden Instrumenten abgedeckt werden.
 - d) Und schließlich betrifft die Bestimmung des Kohleausstiegsgesetzes (Paragraf 45), wonach die erste Entschädigungszahlung am Ende des Jahres erfolgt, in dem erstmals ein Braunkohlekraftwerk endgültig stillgelegt oder in die zeitlich gestreckte Stilllegung überführt wird, den Zeitpunkt zu dem die Entschädigung ausgezahlt wird und nicht die angemeldete Maßnahme als solche. Somit sind die angemeldete Maßnahme und der Mechanismus der zeitlich gestreckten Stilllegung nicht untrennbar miteinander verbunden, und die Zahlung der angemeldeten Maßnahme ist nicht an den Mechanismus der zeitlich gestreckten Stilllegung gebunden und umgekehrt.

- (423) Darüber hinaus ist die Kommission der Auffassung, dass es sich bei dem Mechanismus der zeitlich gestreckten Stilllegung und der angemeldeten Maßnahme um zwei getrennte Maßnahmen handelt, auch im Hinblick auf die in der Rechtsprechung festgelegten Kriterien. Der Gerichtshof hat entschieden, dass nicht ausgeschlossen werden kann, dass mehrere aufeinander folgende Maßnahmen des Staates für die Zwecke der Anwendung von Artikel 107 Absatz 1 AEUV als eine einzige Maßnahme betrachtet werden müssen. Dies kann insbesondere dann der Fall sein, wenn aufeinander folgende Maßnahmen in Anbetracht ihrer zeitlichen Abfolge, ihres Zwecks und der Lage des Unternehmens zum Zeitpunkt dieser Maßnahmen derart eng miteinander verknüpft sind, dass sie sich unmöglich voneinander trennen lassen⁽¹⁶⁴⁾. Im vorliegenden Fall sind die beiden Maßnahmen in zwei verschiedene Zeiträume unterteilt (siehe Erwägungsgrund (423)(b)). Sie dienen einem anderen Zweck, da der Mechanismus der zeitlich gestreckten Stilllegung dem Markt in Notfällen dient und den Betreibern einen Ausgleich für die Beibehaltung der Anlagen im Bereitschaftszustand bietet, während die angemeldete Maßnahme die entgangenen Gewinne ausgleichen soll, die aufgrund des vorzeitigen Ausstiegs aus der Braunkohle nicht erzielt wurden, die Betreiber jedoch nicht dazu verpflichtet, unter bestimmten Bedingungen weiterhin Strom zu erzeugen. Darüber hinaus haben die beiden Maßnahmen zwei unterschiedliche Rechtsgrundlagen: der Mechanismus der gestreckten Stilllegung ist in Artikel 50 des Kohleausstiegsgesetzes geregelt, während der Entschädigungsbetrag und die Einzelheiten seiner Verwaltung in Artikel 44 des Kohleausstiegsgesetzes und dem Vertrag von 2021 und deren Änderung geregelt sind. Schließlich wird der Mechanismus der gestreckten Stilllegung von den Netzbetreibern und Übertragungsnetzbetreibern verwaltet, was bei der angemeldeten Maßnahme nicht der Fall ist. Aus diesen Gründen sind die Maßnahmen nicht eng, insbesondere nicht untrennbar, miteinander verbunden. Daher können der Mechanismus der gestreckten Stilllegung und die angemeldete Maßnahme auch vor dem Hintergrund der einschlägigen Rechtsprechung nicht als eine Maßnahme angesehen werden.
- (424) Was schließlich das Argument eines Dritten betrifft, dass sich die Überführung von drei Kraftwerken (Niederaußem K, Neurath F und Neurath G) in eine Reserve bis zum 31. Dezember 2033 auf die entgangenen Gewinne von RWE auswirken könnte (Erwägungsgrund (196)), stellt die Kommission fest, dass diese Kraftwerke für die Bewertung der geänderten RWE-Maßnahme nicht relevant sind. Dies ist darauf zurückzuführen, dass diese Blöcke 2030 stillgelegt werden sollen und Deutschland hat keine spezifischen langfristigen Berechnungen für die sieben Blöcke vorgelegt, die nach 2027 stillgelegt werden sollen, da die verfügbaren Daten und die überarbeitete Berechnung für die vor 2027 stillgelegten Blöcke bereits ausreichen, um die Höhe der Entschädigung im Rahmen der geänderten RWE-Maßnahme zu rechtfertigen. Die Kommission nimmt ferner die Erklärung Deutschlands zur Kenntnis, dass diese potenziellen neuen Reserven weder im Änderungsgesetz noch im Änderungsvertrag vorgesehen sind, sie aber in Zukunft gesetzlich festgelegt werden müssen, wenn Deutschland beschließt, solche Reserven einzuführen (Erwägungsgrund (278)).
- (425) Zusammenfassend ist die Kommission der Auffassung, dass die Vergütung, die RWE für die Anlage erhalten hat, die zum Mechanismus der zeitlich gestreckten Stilllegung und den potenziellen Reservemechanismus überführt wurde, für die Beurteilung der Verhältnismäßigkeit der geänderten RWE-Maßnahme nicht relevant ist.

6.3.3.1.3.3. Von Deutschland vorgelegte Alternativszenarien

- (426) Die alternativen Szenarien, die Deutschland vor dem Einleitungsbeschluss vorgelegt hatte (siehe die Erwägungsgründe 50, 54 und 134 des Einleitungsbeschlusses), sind für die Bewertung der geänderten RWE-Maßnahme nicht relevant, da die Stilllegung der RWE-Anlagen ohnehin auf 2030 vorgezogen wurde und die Option der vorgezogenen Stilllegung bei der überarbeiteten Berechnung der RWE entgangenen Gewinne nicht berücksichtigt wurde.

6.3.3.1.3.4. Zusätzliche Tagebausanierungskosten

- (427) Im Einklang mit Randnummer 425 der CEEAG kann die Entschädigung für die vorzeitige Einstellung eines rentablen Kohleabbaus „auch zusätzliche Kosten abdecken, die den Unternehmen entstehen, z. B. im Zusammenhang mit zusätzlichen Sozial- und Umweltkosten, wenn diese Kosten unmittelbar durch die vorzeitige Einstellung der rentablen Tätigkeiten verursacht werden. Die zusätzlichen Kosten können keine Kosten umfassen, die auch im kontrafaktischen Szenario entstanden wären.“
- (428) Im Kontext der geänderten RWE-Maßnahme legte Deutschland lediglich eine überarbeitete Berechnung der entgangenen Gewinne vor — insbesondere der entgangenen Gewinne der RWE-Anlagen, die spätestens am 31. März 2025 stillgelegt werden sollen — und diese Berechnung zeigt, dass der Barwert der entgangenen Gewinne dieser Anlagen höher ist als der Barwert der Entschädigung (Erwägungsgründe (64) und (65)). In der überarbeiteten Berechnung sind keine zusätzlichen Kosten für die Sanierung von Tagebauen enthalten (Erwägungsgrund (269)).

⁽¹⁶⁴⁾ Urteil vom 4. Juni 2015, Kommission/MOL (C-15/14 P, ECLI:EU:C:2015:362, Rn. 97).

- (429) Da daher in der überarbeiteten Berechnung keine zusätzlichen Kosten für die Sanierung von Tagebauen enthalten sind und die entgangenen Gewinne für die Kraftwerke ausreichen, um die Entschädigung für RWE zu rechtfertigen, ist es nicht erforderlich, die zusätzlichen Kosten für die Sanierung von Bergwerken, die RWE aufgrund der beschleunigten Stilllegung möglicherweise entstehen, zu quantifizieren und zu bewerten.

6.3.3.1.3.5. Ergebnis bezüglich der Verhältnismäßigkeit

- (430) Daher kommt die Kommission zu dem Schluss, dass die geänderte RWE-Maßnahme verhältnismäßig ist.

6.3.3.1.4. Kumulierung

- (431) Die Kommission stellt fest, dass Deutschland die Einhaltung der Kumulierungsregeln sicherstellen wird, um eine Überkompensation im Einklang mit den Randnummern 56 und 57 der CEEAG auszuschließen (Erwägungsgrund (83)).

- (432) Einige Dritte brachten vor, dass die Maßnahme zusammen mit anderen deutschen Maßnahmen wie dem APG, dem Mechanismus der zeitlich gestreckte Stilllegung, Kapazitätsmechanismen usw. zu einer Überkompensation führen könnte, da dieselben beihilfefähigen Kosten kumuliert werden könnten (siehe Erwägungsgründe (196) und (206)). Diesen Standpunkt teilt die Kommission nicht. Die beihilfefähigen Kosten der angemeldeten Maßnahme betreffen die entgangenen Gewinne, während es sich beim Mechanismus der zeitlich gestreckten Stilllegung z. B. um eine gesonderte Maßnahme für verschiedene beihilfefähige Kosten handelt, wie die Kommission in Abschnitt 6.3.3.1.3.2 festgestellt hat. Dies gilt auch für andere Kapazitätsmechanismen oder z. B. APG, die nicht die entgangenen Gewinne von RWE aufgrund der vorzeitigen Stilllegung der Braunkohlekraftwerke betreffen. Randnummer 56 der CEEAG bezieht sich auf die Kumulierung derselben beihilfefähigen Kosten. Daher ist die Kommission der Auffassung, dass es in Bezug auf die angemeldete Maßnahme keine Kumulierung gemäß den Randnummern 56 und 57 der CEEAG gibt.

6.3.3.1.5. Transparenz

- (433) Die Kommission stellt fest, dass Deutschland bestätigt hat, dass es die Einhaltung der Transparenzanforderungen gemäß den Randnummern 58, 59 und 61 der CEEAG sicherstellen wird (siehe Erwägungsgrund (84)).

6.3.3.2. Vermeidung übermäßiger negativer Auswirkungen auf den Wettbewerb und den Handel zwischen Mitgliedstaaten:

- (434) Gemäß Abschnitt 434 der CEEAG muss der Mitgliedstaat den erwarteten Umweltnutzen der Maßnahme bestimmen und quantifizieren, möglichst unter Angabe der Höhe der Beihilfe pro vermiedener Tonne Emissionen in CO₂-Äquivalenten. Darüber hinaus wird die Kommission es positiv bewerten, wenn Maßnahmen eine freiwillige Löschung von CO₂-Emissionszertifikaten auf nationaler Ebene vorsehen.

- (435) Gemäß Randnummer 435 der CEEAG muss sichergestellt werden, dass die Maßnahme so strukturiert ist, dass etwaige Wettbewerbsverzerrungen auf dem Markt so gering wie möglich gehalten werden. Wenn keine solche Ausschreibung durchgeführt wird, prüft die Kommission die Auswirkungen der Beihilfe auf Wettbewerb und Handel auf der Grundlage der Ausgestaltung der Maßnahme und ihrer Auswirkungen auf den relevanten Markt.

- (436) Erstens geht Deutschland, wie in Erwägungsgrund (18) dargelegt, davon aus, dass die angemeldete Maßnahme zu einer Einsparung von mindestens 51 Mio. Tonnen an CO₂-Emissionen (brutto) führen wird. Daher hat Deutschland den erwarteten Umweltnutzen der angemeldeten Maßnahme in Form von Beihilfen pro Tonne vermiedener CO₂-Äquivalente ermittelt und quantifiziert. Zweitens begrüßt die Kommission, dass mit dem Kohleausstiegsgesetz die jährliche Löschung von CO₂-Emissionszertifikaten auf nationaler Ebene eingeführt wird, wie in Erwägungsgrund (19) beschrieben. Das Kohleausstiegsgesetz sieht die Löschung von CO₂-Emissionszertifikaten vor, die den zusätzlichen Emissionsreduktionen entsprechen, die durch die Stilllegung von Braunkohlekraftwerken unter Berücksichtigung der Intervention der Marktstabilitätsreserve verursacht werden. Bei der Festlegung der Zahl der zu löschenden CO₂-Zertifikate würde Deutschland Ersatztechnologien berücksichtigen. Daher ist die Kommission der Auffassung, dass die Anforderung nach Randnummer 434 der CEEAG erfüllt ist.

- (437) In Bezug auf Randnummer 435 der CEEAG weist die Kommission darauf hin, dass bei der Gestaltung einer Maßnahme das Bestehen eines Ausschreibungsverfahrens zur Gewährleistung eines Mindestmaßes von Wettbewerbs- und Handelsverfälschungen die bevorzugte Option sein sollte. Wie in Erwägungsgrund (32) dargelegt, hat die Bundesregierung jedoch stichhaltige Argumente dafür vorgebracht, warum ein Ausschreibungsverfahren im vorliegenden Fall nicht anwendbar sein sollte, und die Kommission hat dieser Auffassung zugestimmt (Erwägungsgründe (388) ff.). Daher akzeptiert die Kommission ausnahmsweise das Fehlen eines Ausschreibungsverfahrens im vorliegenden Fall. Wenn keine solche Ausschreibung durchgeführt wird, prüft die Kommission die Auswirkungen der Beihilfe auf Wettbewerb und Handel auf der Grundlage der Ausgestaltung der Maßnahme und ihrer Auswirkungen auf den relevanten Markt.
- (438) Wie in Erwägungsgrund (333) dargelegt, stellt die Kommission fest, dass die angemeldete Maßnahme Auswirkungen auf den Wettbewerb auf dem Strommarkt hat. Sie wird nämlich den Wettbewerb in Deutschland und in benachbarten Gebieten beeinträchtigen und dürfte sich auf die Merit-Ordnung und damit auf den Großhandelspreis für Strom auswirken.
- (439) Die Kommission ist jedoch der Auffassung, dass durch die Gestaltung der angemeldeten Maßnahme übermäßige negative Auswirkungen auf Wettbewerb und Handel vermieden werden. Erstens ist die angemeldete Maßnahme zeitlich begrenzt, insbesondere angesichts des beschleunigten Ausstiegs bis 2030. Zweitens ist die angemeldete Maßnahme verhältnismäßig und liegt unterhalb der geschätzten entgangenen Gewinne von RWE, d. h. in der überarbeiteten Berechnung für die geänderte RWE-Maßnahme werden die entgangenen Gewinne der Braunkohlekraftwerke von RWE, die Gegenstand einer vorzeitigen Stilllegung sind, 2022 auf 2,2 Mrd. EUR geschätzt, verglichen mit dem Barwert der vereinbarten Entschädigung von 1,7 Mrd. EUR. Daher ist der Barwert der Entschädigung niedriger als der geschätzte entgangene Gewinn (siehe Erwägungsgrund (64)) und kann daher die finanzielle Lage des Begünstigten nicht verbessern. Die Kommission stellt fest, dass diese beiden konzeptionellen Aspekte der angemeldeten Maßnahme das Risiko übermäßiger negativer Auswirkungen auf Wettbewerb und Handel mindern.
- (440) Dritte haben Bedenken hinsichtlich der Vermeidung übermäßiger negativer Auswirkungen auf Wettbewerb und Handel geäußert (siehe Erwägungsgründe (224) bis (229)). Sie machen geltend, dass die Braunkohlekraftwerksbetreiber mithilfe der angemeldeten Maßnahme in der Lage sein würden, ihre Stellung auf benachbarten Märkten, z. B. Strom aus erneuerbaren Energiequellen, zum Nachteil ihrer Wettbewerber zu durchdringen oder zu stärken. Wenn beispielsweise die Braunkohlekraftwerksbetreiber in kapitalintensive Kraftwerke zur Nutzung erneuerbarer Energieträger investieren, würde dies zu starken Wettbewerbsverzerrungen führen. Einige Dritte brachten ferner vor, dass die Entschädigung gegen Artikel 106 in Verbindung mit Artikel 102 AEUV verstoße, da sie die angebliche Stellung von RWE als marktbeherrschender Stromerzeuger in einer Situation festlege, in der der Markt ohnehin zugunsten von RWE schrumpfe (siehe Erwägungsgrund (220)).
- (441) Deutschland bestreitet das Vorbringen Dritter, dass die Entschädigung RWE auf dem europäischen Markt zugutekomme und dass die angemeldete Maßnahme gegen Artikel 106 in Verbindung mit Artikel 102 AEUV verstoße (siehe Erwägungsgrund (274)). Deutschland brachte vor, dass die angemeldete Maßnahme den Wettbewerb weder verfälsche noch zu verfälschen drohe oder den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtige, da RWE keine marktbeherrschende Stellung innehatte (siehe Erwägungsgrund (274)).
- (442) Die Kommission stimmt diesen Standpunkten der Dritten nicht zu. Erstens hat die Kommission das kontrafaktische Szenario geprüft und es für plausibel befunden, d. h., dass die Braunkohlekraftwerke bis zum vorgesehenen Stilllegungsdatum weiter betrieben worden und die Gewinne somit RWE zugeflossen wären. Da RWE im faktischen Szenario im Vergleich zum kontrafaktischen Szenario nicht besser abschneidet, kann daher kein ungerechtfertigter Vorteil entstehen, der es RWE ermöglichen würde, benachbarte Märkte zu durchdringen oder seine Marktposition auszubauen. Zweitens wird der Ausstieg aus der Braunkohle die Kapazität auf dem Markt verringern und es anderen Parteien, einschließlich der EE-Erzeuger, ermöglichen, in den Markt einzutreten oder ihre Stellung auf dem Markt zu stärken. RWE erhält daher aufgrund der geänderten RWE-Maßnahme keinen Wettbewerbsvorteil gegenüber seinen Wettbewerbern. Drittens hätte RWE, da RWE für die entgangenen Gewinne entschädigt wird, die es ohne den Braunkohleausstieg erzielt hätte, auch ohne die angemeldete Maßnahme Gelegenheit gehabt, neue Investitionen zu tätigen. Daher wird die angemeldete Maßnahme die Stellung von RWE auf dem relevanten Markt nicht stärken. Schließlich ist eine Prüfung nach den Artikeln 102 und 106 AEUV nicht Gegenstand dieses Beschlusses, da dieses förmliche Prüfverfahren Artikel 107 AEUV betrifft. Die Kommission weist ferner darauf hin, dass RWE, wie Deutschland bestätigt hat, aufgrund der Stilllegung seiner Kraftwerke über keine Garantie für eine spätere Investitionsbeihilfe verfügt. Wird eine solche Beihilfe gewährt, so handelt es sich um eine gesonderte Maßnahme, die im Wege wettbewerblicher Ausschreibungen vergeben wird (siehe Erwägungsgrund (273)).

- (443) Ein Dritter hatte geltend gemacht, dass die Maßnahme RWE unangemessen begünstigen werde, und um dies zu vermeiden, sollten zusätzliche Verpflichtungen eingegangen werden, wie dies in der Sache British Energy plc (im Folgenden „BE-Fall“) der Fall war ⁽¹⁶⁵⁾ (siehe Erwägungsgrund (227)). Diesen Standpunkt teilt die Kommission nicht. Die Sache wurde auf der Grundlage der Leitlinien der Kommission für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung nichtfinanzieller Unternehmen in Schwierigkeiten (im Folgenden „Rettungs- und Umstrukturierungsleitlinien“) ⁽¹⁶⁶⁾ geprüft, in denen ein Unternehmen in Schwierigkeiten Rettungs- oder Umstrukturierungsbeihilfen benötigt. Da der Begünstigte solcher Fälle ohne staatliches Eingreifen nicht in der Lage ist, auf dem Markt zu verbleiben, können nach den Rettungs- und Umstrukturierungsleitlinien zusätzliche Maßnahmen erforderlich sein, um weitere Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden. RWE ist dagegen kein Unternehmen in Schwierigkeiten (siehe Erwägungsgrund (456)), und mit der angemeldeten Maßnahme geht es nicht um eine Rettungs- oder Umstrukturierungssituation, sondern um die vorzeitige Schließung eines rentablen Geschäfts. Daher kann der BE-Fall im vorliegenden Fall nicht als Analogie herangezogen werden.
- (444) Darüber hinaus verwies ein Dritter auf das so genannte Klimaurteil des deutschen Bundesverfassungsgerichts vom 24. März 2021, wonach ein Ausstieg im Jahr 2038 zu spät sei, um die Klimaziele Deutschlands zu erreichen, sodass die Maßnahme ihr Ziel nicht erfülle. Daher könnte nach Ansicht dieses Dritten davon ausgegangen werden, dass die negativen Auswirkungen die positiven Auswirkungen überwiegen, da die Maßnahme nicht dazu beiträgt, die notwendigen Klimaziele Deutschlands zu erreichen (siehe Erwägungsgrund (226)). Die Kommission stellt fest, dass die Stilllegung der RWE-Anlagen auf 2030 vorgezogen wurde und Entschädigungszahlungen nur für Blöcke beantragt werden, die bis spätestens 2025 stillgelegt werden. Daher ist das Vorbringen des Dritten nicht relevant.
- (445) Zusammenfassend ist die Kommission der Auffassung, dass die Voraussetzungen nach Randnummer 435 der CEEAG erfüllt sind und die angemeldete Maßnahme so konzipiert ist, dass übermäßige negative Auswirkungen auf Wettbewerb und Handel vermieden werden.

6.3.4. *Abwägung der positiven Auswirkungen der Beihilfe gegen die negativen Auswirkungen auf Wettbewerb und Handel*

- (446) Wie in den Randnummern 71 und 72 der CEEAG beschrieben wird die Kommission die ermittelten negativen Auswirkungen der geplanten Beihilfemaßnahme auf die Wettbewerbs- und Handelsbedingungen gegen ihre positiven Auswirkungen auf den geförderten Wirtschaftszweig abwägen. Dabei wird sie den Beitrag der Maßnahme zu den Umwelt- und Energiezielen und insbesondere ihren Beitrag zum Übergang zu ökologisch nachhaltigen Tätigkeiten und zur Erreichung der rechtsverbindlichen Zielvorgaben des europäischen Klimagesetzes und der Energie- und Klimaziele der Union für 2030 berücksichtigen. Besonderes Augenmerk wird die Kommission bei dieser Abwägung auf Artikel 3 der Verordnung (EU) 2020/852 des Europäischen Parlaments und des Rates ⁽¹⁶⁷⁾ einschließlich des Grundsatzes der Vermeidung erheblicher Beeinträchtigungen oder andere vergleichbare Methoden legen.
- (447) Die negativen Auswirkungen der Maßnahme auf Wettbewerb und Handel müssen hinreichend begrenzt sein, wenn die Gesamtbilanz der Maßnahme positiv ausfallen soll. Nach Randnummer 73 der CEEAG wird die Kommission eine Beihilfemaßnahme nur dann als mit dem Binnenmarkt vereinbar ansehen, wenn die positiven Auswirkungen die negativen Auswirkungen überwiegen.
- (448) Der Gerichtshof hat klargestellt, dass die Kommission bei der Beurteilung der Frage, ob eine Maßnahme die Handelsbedingungen in einer Weise verändert, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft, die positiven Auswirkungen der geplanten Beihilfe auf die Entwicklung der Tätigkeiten, die sie fördern soll, gegen die negativen Auswirkungen, die diese Beihilfe auf den Binnenmarkt haben kann ⁽¹⁶⁸⁾, abwägen muss.

⁽¹⁶⁵⁾ Entscheidung der Kommission vom 27. November 2002 in der Beihilfesache NN 101/2002 — Rettungsbeihilfe des Vereinigten Königreichs für British Energy plc.

⁽¹⁶⁶⁾ Mitteilung der Kommission — Leitlinien für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung nichtfinanzieller Unternehmen in Schwierigkeiten (ABl. C 249 vom 31.7.2014, S. 1).

⁽¹⁶⁷⁾ Verordnung (EU) 2020/852 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juni 2020 über die Einrichtung eines Rahmens zur Erleichterung nachhaltiger Investitionen und zur Änderung der Verordnung (EU) 2019/2088 (ABl. L 198 vom 22.6.2020, S. 13).

⁽¹⁶⁸⁾ Urteil vom 22. September 2020, Österreich/Kommission, C-594/18 P, ECLI:EU:C:2020:742, Rn. 101.

- (449) Auf der negativen Seite des Saldos wird die angemeldete Maßnahme, wie in Erwägungsgrund (439) dargelegt, den Wettbewerb in Deutschland und den benachbarten Gebieten beeinträchtigen und die Merit-Order ändern. Wie in Abschnitt 6.3.3.2 beschrieben, ist die geänderte RWE-Maßnahme jedoch so konzipiert, dass übermäßige negative Auswirkungen auf Wettbewerb und Handel vermieden werden. Insbesondere ermöglicht die geänderte RWE-Maßnahme dem Beihilfeempfänger, seine Marktposition zu stärken oder neue Märkte so zu durchdringen, dass dies in der kontrafaktischen Fallkonstellation nicht möglich gewesen wäre.
- (450) In Bezug auf die positive Bilanz stellt die Kommission fest, dass der schrittweise Ausstieg aus der Stromerzeugung aus Braunkohle die Entwicklung zusätzlicher Stromkapazitäten auf der Grundlage anderer Technologien, insbesondere erneuerbarer Energieträger, erleichtert und es Deutschland ermöglichen wird, sein Ziel der Klimaneutralität fristgerecht zu erreichen, d. h. das Zwischenziel bis 2030 und das Endziel bis 2045 (siehe Abschnitt 6.3.2). Darüber hinaus wird sich die Beihilfe positiv auf die Umwelt auswirken, z. B. den erheblichen Rückgang der CO₂-Emissionen um Millionen Tonnen CO₂ pro Jahr, was etwa 40 % der CO₂-Emissionen in Deutschland ausmachen könnte (Erwägungsgründe (16) und (17)). Diese Ermäßigungen würden ohne die angemeldete Maßnahme nicht im selben Zeitraum erfolgen, da RWE keinen Anreiz hätte, den Betrieb seiner rentablen Braunkohleanlagen einzustellen. Darüber hinaus sorgt die angemeldete Maßnahme für Vorhersehbarkeit in Bezug auf die Stilllegung von Braunkohlekraftwerken, was die Versorgungssicherheit gewährleistet und den Braunkohlekraftwerkbetreibern Zusicherungen in Bezug auf Beschäftigung und andere gesellschaftliche Auswirkungen bietet.
- (451) Darüber hinaus hat Deutschland die angemeldete Maßnahme so gestaltet, dass die potenzielle Wettbewerbsverzerrung, die sich aus der angemeldeten Maßnahme ergibt, so gering wie möglich gehalten wird (siehe Erwägungsgrund (440)). Die positiven Auswirkungen der angemeldeten Maßnahme werden daher den Übergang zu ökologisch nachhaltigen Tätigkeiten unterstützen und dazu beitragen, die rechtsverbindlichen Ziele des Europäischen Klimagesetzes und die Energie- und Klimaziele der Union für 2030 zu erreichen, indem die Entwicklung von Strom aus alternativen Energiequellen wie erneuerbaren Energiequellen erleichtert wird.
- (452) Darüber hinaus steht die angemeldete Maßnahme im Einklang mit dem Grundsatz der „Vermeidung erheblicher Beeinträchtigungen“, da die angemeldete Maßnahme nicht die Durchführung von Wirtschaftstätigkeiten unterstützt, die ein Umweltziel erheblich beeinträchtigen würden, wie z. B. die Erhöhung der Treibhausgasemissionen. Ziel der angemeldeten Maßnahme ist es vielmehr, die Treibhausgasemissionen zu verringern und die Entwicklung von Strom aus alternativen Energiequellen wie erneuerbaren Energiequellen zu erleichtern.
- (453) Daher überwiegen die positiven Auswirkungen der angemeldeten Maßnahme die vorübergehenden Auswirkungen auf den Wettbewerb in Deutschland und den benachbarten Gebieten, da die angemeldete Maßnahme eine stärkere Verringerung der Treibhausgasemissionen ermöglicht und so konzipiert ist, dass sie Wettbewerbsverzerrungen begrenzt, insbesondere angesichts des beschleunigten Ausstiegs bis 2030, verhältnismäßig ist und unter den geschätzten entgangenen Gewinnen von RWE bleibt (siehe Erwägungsgrund (440)). Insgesamt steht die angemeldete Maßnahme mit den Zielen des Artikels 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV im Einklang, da sie die Entwicklung der Wirtschaftstätigkeit von Strom aus alternativen Quellen fördert, soweit sie den Wettbewerb nicht in einer Weise beeinträchtigt, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft.
- (454) Zusammenfassend ist die Kommission der Auffassung, dass die Voraussetzungen der Randnummern 71 bis 73 der CEEAG erfüllt sind. Die Kommission ist daher der Auffassung, dass die positiven Auswirkungen der angemeldeten Maßnahme ihre potenziellen negativen Auswirkungen auf Wettbewerb und Handel überwiegen.

6.3.5. *Unternehmen in Schwierigkeiten und im Rahmen einer Rückforderungsanordnung*

- (455) Die Kommission stellt fest, dass Deutschland bestätigt hat, dass RWE kein Unternehmen in Schwierigkeiten ist und nicht Gegenstand einer Rückforderungsanordnung ist (Erwägungsgründe (81) und (82)). Daher steht die geänderte RWE-Maßnahme mit den Randnummern 14 und 15 der CEEAG im Einklang ⁽¹⁶⁹⁾.

⁽¹⁶⁹⁾ Dies bedeutet auch, dass ein Vergleich mit der Sache British Energy plc, wie von einem Dritten vorgeschlagen, nicht möglich ist.

6.3.6. *Schlussfolgerung zur Vereinbarkeit der Beihilfe mit dem Binnenmarkt*

- (456) Zusammenfassend stellt die Kommission fest, dass die geänderte RWE-Maßnahme mit dem Binnenmarkt vereinbar ist, da sie die Entwicklung einer wirtschaftlichen Tätigkeit fördert und die Handelsbedingungen nicht in einer Weise beeinträchtigt, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft. Weiterhin überwiegen die positiven Auswirkungen der Beihilfe die negativen Auswirkungen auf Wettbewerb und Handel. Daher ist die geänderte RWE-Maßnahme mit Abschnitt 4.12.1 der CEEAG und Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV vereinbar.

7. SCHLUSSFOLGERUNG

- (457) Die geänderte RWE-Maßnahme ist auf der Grundlage von Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV unter Berücksichtigung der einschlägigen Bestimmungen der CEEAG mit dem Binnenmarkt vereinbar —

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Die von der Bundesrepublik Deutschland geplante staatliche Beihilfemaßnahme in Höhe von 2,6 Mrd. EUR zugunsten von RWE ist im Sinne des Artikels 107 Absatz 3 Buchstabe c des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union mit dem Binnenmarkt vereinbar.

Die Umsetzung der staatlichen Beihilfe in Höhe von 2,6 Mrd. EUR wird daher genehmigt.

Artikel 2

Dieser Beschluss ist an die Bundesrepublik Deutschland gerichtet.

Brüssel, den 11. Dezember 2023

Für die Kommission
Margrethe VESTAGER
Exekutiv-Vizepräsidentin