

Steinkohlesubventionen, missbräuchliche Anwendung von genehmigten Stilllegungsbeihilfen? (Teil 2)

Von Michael Terwiesche und Ina Lompa¹

A. Stilllegungsbeihilfen für den Steinkohlebergbau

Die Europäische Kommission hat am 07. Dezember 2011 den von der Bundesrepublik Deutschland vorgelegten Stilllegungsplan und die für das Jahr 2011 gewährten Beihilfen an die RAG AG genehmigt (im Folgenden: „Stilllegungsbeschluss“).² Die Genehmigungen ergingen auf Grundlage des Beschlusses des Rates der Europäischen Union über staatliche Beihilfen zur Erleichterung der Stilllegung nicht wettbewerbsfähiger Steinkohlebergwerke vom 10. Dezember 2010³ (im Folgenden: „Kohlebeschluss“). Hierbei handelt es sich um einen Beschluss gem Art 107 Abs 3 lit e) AEUV, deren Vorgaben die Europäische Kommission bei der Kompatibilitätsprüfung einer in den Anwendungsbereich des Kohlebeschlusses fallenden Beihilfemaßnahme binden. Der folgende Beitrag untersucht welche rechtlichen Vorgaben sich aus den gemeinsam zu lesenden Kohle- und Stilllegungsbeschluss für die Gewährung deutscher Stilllegungsbeihilfen ergeben, und dabei schwerpunktmäßig, wann ein Missbrauch von Beihilfen gemäß Art 20 Abs 2 Beihilfenverfahrensverordnung⁴ (im Folgenden: „VVO“) vorläge. Die Missbrauchsprüfung entscheidet sich im Wesentlichen an der Frage, welche Kosten durch Stilllegungsbeihilfen kompensiert werden dürfen, insbesondere, ob Kosten aus dem Ersatz von Bergschäden und Verstößen gegen unionale und mitgliedstaatliche Umweltschutzvorschriften durch Stilllegungsbeihilfen kompensiert werden dürfen.

B. Missbrauch von Beihilfen

Der Missbrauchstatbestand ist in Art 1 lit g) VVO legaldefiniert, demnach liegt eine missbräuchliche Anwendung von Beihilfen vor, wenn der Empfänger Beihilfen

„unter Verstoß gegen eine Entscheidung nach Artikel 4 Absatz 3 oder Artikel 7 Absätze 3 oder 4“ VVO verwendet. Gegen eine Positiventscheidung nach Art 7 Abs 3 VVO verstößt der Beihilfenempfänger dann, wenn er Beihilfen entgegen den Vorgaben oder dem Zweck der vorangegangenen Kommissionsgenehmigung verwendet.⁵

Die Missbrauchsprüfung von deutschen Steinkohlesubventionen richtet sich somit nach der Maßgabe des von der Europäischen Kommission erteilten Stilllegungsbeschluss vom 7. Dezember 2011, in dem die Kommission den von der Bundesrepublik Deutschland vorgelegten Stilllegungsplan und die für das Jahr 2011 gewährten Beihilfen genehmigt hat. Mangels einer Einsichtnahmeöglichkeit in den Stilllegungsplan ist eine konkrete und umfängliche Prüfung der Einhaltung der Vorgaben in diesem Beitrag nicht möglich. Allerdings lassen sich aus dem veröffentlichten Stilllegungsbeschluss und dem im Zusammenhang zu lesenden Kohlebeschluss Indizien für konkrete rechtliche Verpflichtungen der Beihilfenempfängerin entnehmen. Die beiden Rechtsakte sind im Zusammenhang zu sehen, da die Genehmigungsentscheidung auf Grundlage des Kohlebeschlusses ergangen ist und der Stilllegungsbeschluss darauf Bezug nimmt.⁶ Die aus dem Stilllegungsbeschluss resultierenden rechtlichen Verpflichtungen binden die Beihilfenempfängerin unmittelbar.⁷

1. Verstoß gegen Art 4 Abs 1 Satz 1, Abs 2 Satz 1

Gem Art 4 Abs 1 Satz 1, Abs 2 Satz 1 des Kohlebeschlusses dürfen nur die im Anhang des Kohlebeschlusses aufgeführten außergewöhnlichen Kosten durch Stilllegungsbeihilfen kompensiert werden. Werden Stilllegungsbeihilfen für die Kompensation von Kosten verwendet, die durch den Stilllegungsbeschluss der Europäischen Kommission nicht genehmigt wurden, liegt ein Verstoß gegen eine Positiventscheidung nach Artikel 7 Abs 3 VVO und somit ein Missbrauch von Beihilfen vor. In diesem Zusammenhang erscheint vor allem die

1 Der Autor *Terwiesche* ist Fachanwalt für Verwaltungsrecht und Partner, die Autorin *Lompa* ist Anwältin bei GTW Anwälte für Bau- und Immobilienrecht, Düsseldorf (www.g-t-w.com). Die Autoren danken Herrn Professor Dr. Christian Koenig LL.M. und Frau Lucyne Ghazarian für ihre äußerst wertvollen Hinweise.

2 Kommission, Beschl. v. 7.12.2011 in der Sache K(2011) 8882 final.

3 ABl. L 336 vom 21.12.2010, S. 24.

4 Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates vom 22. März 1999 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 93 des EG-Vertrags, ABl. L 83 vom 27.3.1999, S. 1.

5 *Nowak* in: Birnstiel/Bungenberg/Heinrich, Europäisches Beihilfenrecht, Baden-Baden 2013, Kapitel 2, 2. Teil, Art 16 Verordnung (EG) Nr. 659/1999, Rn 561.

6 Stilllegungsbeschluss, Rn 92.

7 *Bartosch*, Kommentar zum EU-Beihilfenrecht, München 2009, Art 16 VO (EG), Rn 1; *Nowak*, in: Birnstiel/Bungenberg/Heinrich, Europäisches Beihilfenrecht, Baden-Baden 2013, Kapitel 2, 2. Teil, Art 16 Verordnung (EG) Nr. 659/1999, Rn 561.

Kompensation von hohen Bergschäden problematisch bzw deren kausaler Zusammenhang mit der Stilllegung der Steinkohlebergwerke.

Aus Nr 1, Satz 2, lit h) des Anhangs des Kohlebeschlusses ergibt sich, dass aus Bergschäden resultierende Kosten durch Beihilfen nur dann ersetzt werden dürfen, wenn die Stilllegung kausal für die Entstehung der Bergschäden war:

„Beihilfefähig sind ausschließlich die folgenden Kosten, sofern sie durch die Stilllegung von Kohleproduktionseinheiten entstehen:... Bergschäden, sofern sie auf Steinkohleproduktionseinheiten zurückzuführen sind, die stillgelegt worden sind oder stillgelegt werden“.

Der Stilllegungsbeschluss verweist explizit auf den Anhang des Kohlebeschlusses und legt damit das entsprechende Verständnis ersatzfähiger außergewöhnlicher Kosten zugrunde.⁸

Werden Stilllegungsbeihilfen für die Kompensation von Bergschäden verwandt, für deren Entstehung die Stilllegung nach dem Verständnis des Kohle- und Stilllegungsbeschlusses nicht kausal war, läge ein Missbrauch von Beihilfen im obigen Sinne vor.

a) Kausalität

Das Kausalitätserfordernis ergibt sich zunächst aus dem unmissverständlichen Wortlaut des Art 4 Abs 1 Satz 1 des Kohlebeschlusses

„(1) Erhalten Unternehmen, die eine Tätigkeit im Zusammenhang mit der Steinkohleproduktion durchführen oder durchgeführt haben, staatliche Beihilfen für die Deckung der Kosten, die durch die Stilllegung von Kohleproduktionseinheiten verursacht werden [...]“

und wurde entsprechend in Nr 1, Satz 2 des Anhangs des Kohlebeschlusses fortgesetzt:

„[...] sofern sie durch die Stilllegung von Kohleproduktionseinheiten entstehen“.

Die Europäische Kommission legt dieses Kausalitätsverständnis ebenso zugrunde, wenn sie ausführt:

„Nach Artikel 4 Absatz 1 des Kohlebeschlusses können staatliche Beihilfen, die Bergwerksunternehmen zur Deckung von Kosten gewährt werden, die durch die Stilllegung von Kohleproduktionseinheiten verursacht werden oder wurden und nicht mit der laufenden Produktion in Zusammenhang stehen [...]“⁹

aa) Zweck des Kohlebeschlusses

Des Weiteren ist das Kausalitätserfordernis eine notwendige Konsequenz aus dem Zweck des Kohlebeschlusses. Der Zweck des Kohlebeschlusses ist ausweislich des Erwägungsgrunds 5), die Folgen von Stilllegungen abzufedern und aus der Sicht des Beihilfenrechts den Mitgliedstaaten die Kompensation von stilllegungsspezifischen Kosten dieser Maßnahmen durch Beihilfen zu ermöglichen¹⁰:

„(5) Unbeschadet der allgemeinen Beihilfenvorschriften sollte es den Mitgliedstaaten möglich sein, Maßnahmen zu ergreifen, um die sozialen und regionalen Auswirkungen der Stilllegung dieser Bergwerke abzufedern [...]“¹¹

Dies hat in Art 4 Abs 1 Satz 1 des Kohlebeschlusses entsprechenden Niederschlag gefunden.

Dieses Kausalitätserfordernis ist in Übereinstimmung mit allgemeinen Grundsätzen, die auch für Steinkohlebeihilfen gelten, restriktiv auszulegen, wie es auch der Wortlaut und der Zweck des Kohlebeschlusses nahelegen.

Art 107 Abs 1 AEUV enthält ein „grundsätzliches [Beihilfen]Verbot mit Erlaubnisvorbehalt“.¹² Art 107 Abs 3 AEUV hat damit einen Ausnahmecharakter, der eine restriktivere Auslegung der Tatbestände notwendig macht.¹³ Art 107 Abs 3 lit e) AEUV regelt zusätzlich innerhalb der Ausnahmevorschriften des Absatzes 3 einen Sonderfall, der aufgrund seines, dem Grundsatz des Beihilfenverbots diametral entgegenstehenden Ansatzes, besonders restriktiv zu verstehen ist.¹⁴ Die Europäische Kommission kann nach ihrem weiten Ermessen eine Beihilfe, die die Voraussetzungen eines Beschlusses nach Art 107 Abs 3 lit e) AEUV erfüllt, als nicht mit dem Binnenmarkt kompatibel ansehen, aber darf im Gegensatz dazu den Anwendungsbereich dieser Ausnahmen nicht erweitern und kann in ihrer Ermessensausübung durch konkrete Vorgaben eines solchen Beschlusses eingeschränkt sein.¹⁵

10 So auch Gödeke, in: Birnstiel/Bungenberg/Heinrich, Europäisches Beihilfenrecht, Baden-Baden 2013, Kapitel 3, 4. Teil, Steinkohlebergbau, Rn 351.

11 Erwägungsgrund 5 des Kohlebeschlusses.

12 Birnstiel, in: ders/Bungenberg/Heinrich, Europäisches Beihilfenrecht, Baden-Baden 2013, Kapitel 1, 3. Teil, Art 107 Abs 3 AEUV, Rn 1056.

13 Vgl Birnstiel, in: ders/Bungenberg/Heinrich, Europäisches Beihilfenrecht, Baden-Baden 2013, Kapitel 1, 2. Teil, Art 107 Abs 3 AEUV, Rn 1056.

14 Vgl Schröder in: Birnstiel/Bungenberg/Heinrich, Europäisches Beihilfenrecht, Baden-Baden 2013, Kapitel 1, 3. Teil, Art 107 Abs 3 AEUV, Rn 2112 und Rn 2119.

15 Schröder in: Birnstiel/Bungenberg/Heinrich, Europäisches Beihilfenrecht, Baden-Baden 2013, Kapitel 1, 3. Teil, Art 107 Abs 3 AEUV, Rn 2120.

8 Stilllegungsbeschluss, Rn 120–121.

9 Stilllegungsbeschluss, Rn 119.

In Anbetracht dieser restriktiven Auslegung können demnach nur solche Bergschäden als kausal betrachtet werden, für die die Stilllegung unmittelbar ursächlich ist, womit auch nur Kosten, für deren Entstehung die Bergschäden wiederum ursächlich sind, ersatzfähige Kosten gem Art 4 Abs 1 Satz 1, Abs 2 Satz 1 des Kohlebeschlusses darstellen. Darauf nimmt die Europäische Kommission in Randnummer 121 des Stilllegungsbeschlusses Bezug, wenn sie ausführt:

„Alle Kosten, für die Deutschland unter diesen Rubriken Beihilfe zu gewähren beabsichtigt, sind nach dem Anhang des Kohlebeschlusses beihilfefähig; [...] Bergschäden, die auf Bergwerke zurückzuführen sind, die stillgelegt worden sind oder stillgelegt werden: Absatz 1 Buchstabe h des Anhangs“

Folglich sind, entsprechend der Auslegung der Europäischen Kommission, solche Kosten ersatzfähig, die der Verwaltung und Beseitigung von Bergschäden dienen, die unmittelbar durch die Stilllegung verursacht wurden.¹⁶

bb) Kausalität nach Bundesberggesetz

Dem Bundesberggesetz (im Folgenden: „BBergG“) lässt sich entnehmen, wann aus der Sicht des deutschen Rechts die Kausalität zwischen Stilllegung und Bergschäden gegeben ist, also welche Bergschäden solche der Stilllegung darstellen.¹⁷

Fraglich ist, ob das mitgliedstaatsrechtliche Verständnis von Kausalität zwischen Stilllegung und Bergschaden im BBergG für die stilllegungsbeihilfenrechtliche Bewertung der Kausalität im Rahmen des Missbrauchsverfahrens nach der VVO entsprechend angewandt werden kann.

Grundsätzlich sind unionsrechtliche Rechtsbegriffe autonom auszulegen.¹⁸ Dies würde vorliegend bedeuten, dass die mitgliedstaatsrechtliche Bewertung, also die des Bundesberggesetzes, die Interpretation des Unionsrechts nicht beeinflusst. Eine Ausnahme könnte hingegen vorliegen, wenn die mitgliedstaatsrechtliche Wertung vom Regelungsgehalt der Beihilfengenehmigung erfasst ist.

Das EuG hat bestätigt, dass der Verstoß gegen eine mitgliedstaatsrechtliche Bestimmung den Missbrauchstat-

bestand erfüllen kann, sofern diese Bestandteil der genehmigten Beihilfenregelung ist.¹⁹ Für die Annahme eines Missbrauchs ist hingegen nicht die Nennung im Kommissionsbeschluss ausreichend, sondern die Aufnahme in die durch den förmlichen Beschluss genehmigte mitgliedstaatliche Beihilfenregelung erforderlich.²⁰ Dies ist darin begründet, dass solche mitgliedstaatlichen Vorgaben in die Kompatibilitätsabwägung der Europäischen Kommission aufgenommen wurden und die mitgliedstaatliche Beihilfenregelung in ihrer Gesamtheit genehmigt wurde.

Der Stilllegungsbeschluss nimmt das BBergG als wichtigsten Rechtsrahmen des Steinkohleabbaus ausdrücklich in Bezug.²¹ Die Bundesrepublik Deutschland hat ausweislich des Stilllegungsbeschlusses das BBergG als primäre Umweltschutzvorschrift angeführt und die Europäische Kommission dieses in ihre ökologischen Bewertungen aufgenommen.²² In Bezug genommen wurde das BBergG damit aber vor allem im Zusammenhang mit Umweltschutzstandards, wie zB der Dekontamination von Böden²³ (produktionsbezogene Beihilfen, nicht Altlasten)²⁴, allerdings nicht in Bezug auf die Kausalität zwischen Kosten/Bergschäden und Stilllegung. Das EuG hat im Rahmen seiner Entscheidung bereits den Verstoß gegen eine einseitig vom Beihilfengeber aufgestellte Bedingung der Beihilfengewährung, die nicht ausdrücklich in der genehmigten mitgliedstaatlichen Beihilfenregelung aufgenommen war, nicht als Missbrauch bewertet. Damit ist der Verstoß gegen eine im Kontext von Bergschäden nicht in Bezug genommene und vermutlich auch nicht Teil des Stilllegungsplans gewordene mitgliedstaatliche Regelung, die sich zusätzlich noch nicht einmal auf die Beihilfengewährung als solche bezieht, nicht von Regelungsgehalt des Positivbeschlusses erfasst. Aber selbst unter der Annahme, dass das BBergG Bestandteil der Beihilfengenehmigung geworden ist, sind dennoch die Voraussetzungen der EuG Entscheidung nicht gegeben, weil das BBergG lediglich im Rahmen von ökologischen Verpflichtungen genannt wird. Das BBergG im Kontext der Kausalitätsdefinition heranzuziehen bzw als Grundlage der Beihilfenregelung anzusehen, überspannt im Ergebnis die *ratio* der EuG Entscheidung.

Damit ist die Kausalität im oben genannten Sinne, als unmittelbare Ursächlichkeit zwischen Stilllegung und

16 Stilllegungsbeschluss, Rn 31: „*Verwaltung/Beseitigung von Bergschäden*“.

17 Es könnten eventuell nur solche Bergschäden als stilllegungsspezifisch angesehen werden, die als Folge eines Abbaus, der auf der Grundlage eines Abschlussbetriebsplans gem § 53 BBergG, der zuvor von der Bergbehörde gem §§ 51 Abs 1, 54 Abs 1 BBergG zugelassen werden muss, eingetreten sind.

18 Mayer in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 50. Ergänzungslieferung 2013, Art 19 EUV, Europäischer Gerichtshof, Rn 53; Linck in: Schaub, Arbeitsrechts-Handbuch, 14. Auflage 2011, § 5 Gerichtshof der Union, Rn 5.

19 EuG, Urteil vom 19.5.2005, Rs T-318/00, Freistaat Thüringen/Kommission, Rn 114.

20 EuG, Urteil vom 19.5.2005, Rs T-318/00, Freistaat Thüringen/Kommission, Rn 149.

21 Stilllegungsbeschluss, Rn 61.

22 Stilllegungsbeschluss, Rn 114.

23 Stilllegungsbeschluss, Rn 30, 61, 121.

24 Stilllegungsbeschluss, Rn 29–30.

Bergschaden zu verstehen, unabhängig von der Wertung des Bundesberggesetzes.²⁵

b) Bergschäden

Im nächsten Schritt stellt sich die Frage, welche Schäden Bergschäden im Sinne des Kohle- und Stilllegungsbeschlusses darstellen. Weder der Kohlebeschluss noch der unionsrechtliche Regelungskontext bieten eine Grundlage für die Definition von Bergschäden. Im Gegensatz zum Kausalitätsmerkmal enthält der Kohlebeschluss keine eigenen Vorgaben für die Qualifizierung von Schäden als Bergschäden, womit letztlich nur ein Rückgriff auf das mitgliedstaatliche Verständnis verbleibt. Der Stilllegungsbeschluss definiert ebenfalls den Begriff der Bergschäden nicht, sondern setzt im Kontext von Regelungen zur Kompensation von Kosten aus Bergschäden anscheinend eine mitgliedstaatliche Qualifizierung voraus.²⁶

aa) Definition stilllegungsbedingter Bergschäden

§ 114 BBergG definiert Bergschäden:

„(1) Wird infolge der Ausübung einer der in § 2 Abs. 1 Nr. 1 und 2 bezeichneten Tätigkeiten oder durch eine der in § 2 Abs. 1 Nr. 3 bezeichneten Einrichtungen (Bergbaubetrieb) ein Mensch getötet oder der Körper oder die Gesundheit eines Menschen verletzt oder eine Sache beschädigt (Bergschaden), so ist für den daraus entstehenden Schaden nach den §§ 115 bis 120 Ersatz zu leisten.“

Die in Bezug genommenen Tätigkeiten sind nach dem BBergG folgende Tätigkeiten:

„(1) Dieses Gesetz gilt für

1. das Aufsuchen, Gewinnen und Aufbereiten von bergfreien und grundeigenen Bodenschätzen einschließlich des Verladens, Beförderns, Abladens, Lagerns und Ablagerns von Bodenschätzen, Nebengestein und sonstigen Massen, soweit es im unmittelbaren betrieblichen Zusammenhang mit dem Aufsuchen, Gewinnen oder Aufbereiten steht und sich nicht aus Absatz 4 etwas anderes ergibt,
2. das Wiedernutzbarmachen der Oberfläche während und nach der Aufsuchung, Gewinnung und Aufbereitung von bergfreien und grundeigenen Bodenschätzen“

Mithin sind kausale ersatzfähige Kosten nach Art 4 Abs 1 Satz 1, Abs 2 Satz 1 und Nr 1, Satz 2 lit h) des Anhangs des Kohlebeschlusses grundsätzlich Bergschäden iSd § 114 BBergG, die infolge einer Stilllegung eingetreten sind.

bb) Deliktsrechtliche Qualifizierung eigentlich tatbestandlicher Bergschäden

Verstößt ein Zulassungsinhaber gegen die Abbaubeschränkungen des Sonderbetriebsplans, so werden Schäden, die aus diesem ungenehmigten Abbau resultieren, als Eigentumsverletzungen gem. § 823 BGB betrachtet und nicht als Bergschäden und begründen damit deliktsrechtliche Schadensersatzansprüche.²⁷ Fraglich ist, ob diese mitgliedstaatliche rechtliche Qualifizierung auch für das Verständnis von Bergschäden iSd Kohlebeschlusses maßgebend ist. Die deliktsrechtliche Qualifizierung ist das Ergebnis des Zusammenspiels zwischen § 114 BBergG, dem Zulassungsbescheid und daraus resultierender Duldungspflichten.²⁸ Die aus der Sicht des § 114 BBergG tatbestandlichen Bergschäden werden, nur weil sie die Folge eines nicht genehmigten, da gegen die Abbaubeschränkungen des Zulassungsbescheids verstoßenden, Abbaus sind, zwar nicht als Bergschäden im Sinne des deutschen Rechts, sondern als Eigentumsverletzung angesehen.²⁹ Gleichwohl sind die Beseitigungs- oder Verwaltungskosten dieser Schäden als Bergschäden iSd Kohlebeschlusses zu betrachten. Das zu der Qualifizierung als Deliktsschaden führende deutsche Regelungssystem ist aus unionsrechtlicher Sicht nämlich nicht für die Frage der Qualifizierung als Bergschaden iSd Kohlebeschlusses maßgeblich. Eine innermitgliedstaatliche Zuweisung zum nationalen Schadensrecht kann nicht die Qualifizierung von tatbestandlichen Schäden als Bergschäden iSd Kohlebeschlusses beeinflussen.

Stilllegungsbeihilfen dürften somit, entsprechend dem Stilllegungsbeschluss der Europäischen Kommission, nicht für die Kompensation daraus resultierender Schadensersatzansprüche verwandt worden sein.

Werden Stilllegungsbeihilfen für die Kompensation dieser Kosten aufgewendet, läge ein Verstoß gegen Art 4 Abs 1 Satz 1, Abs 2 Satz 1 und Nr 1 Satz 2 lit h) des Anhangs des Kohlebeschlusses und ein Missbrauch von Beihilfen vor.

cc) Bergschäden keine Kosten iSv Art 3 des Kohlebeschlusses

Es wäre denkbar zu erwägen, dass Bergschäden, die nicht nach Art 4 Abs 1 Satz 1, Abs 2 Satz 1, Nr 1 Satz 2 lit h) Kohlebeschluss ersatzfähig sind, keine außergewöhnlichen Kosten, sondern laufende Kosten der Produktion darstellen. Dagegen spricht allerdings, dass un-

25 Vgl Stilllegungsbeschluss, Rn 78 und 119, Nr 1 h) des Anhangs.

26 Stilllegungsbeschluss, 31, 32, 121.

27 Knöchel, ZfB 1999, 224, 225; Terwiesche/Kupfer, Schadensersatz trotz Bergschadensverzicht bei Verstoß des Bergbauunternehmens gegen verwaltungsrechtliche Abbaubeschränkungen, NVwZ 2013, 1128, 1129.

28 Vgl Terwiesche/Kupfer, NVwZ 2013, 1128

29 Terwiesche/Kupfer, NVwZ 2013, 1128, 1129;

ter dieser Annahme die Regelung des Art 4 des Kohlebeschlusses obsolet wäre. Zudem sind Kosten der laufenden Produktion entsprechend dem Verständnis der Europäischen Kommission

„Kosten, die im Zusammenhang mit der Förderung, der Aufbereitung und dem Verkauf von Steinkohle anfallen, z. B. Arbeitskosten, Materialkosten, Löhne und Gehälter, Abschreibungen, Kapitaldienst und allgemeine Unternehmenskosten“³⁰.

Für die Altlasten, denen die Bergschäden zuzuordnen sind, hat der Stilllegungsbeschluss für die Zeit vor der endgültigen Stilllegung 2018 und die Zeit danach überdies dezidierte Regelungen getroffen.³¹

2. Verstoß gegen Umweltvorschriften iSv Art 4 Abs 2 Satz 2

Ein Missbrauch von Beihilfen könnte des Weiteren dann vorliegen, wenn Stilllegungsbeihilfen entgegen dem Stilllegungsbeschluss iVm Art 4 Abs 2 Satz 2 des Kohlebeschlusses zur Kompensation von Kosten verwandt werden, die durch die Nichteinhaltung von Umweltvorschriften entstanden sind.

„Absatz 1 gilt nicht für Kosten, die durch die Nichteinhaltung von Umweltvorschriften entstanden sind.“³²

Nach Art 4 Abs 2 Satz 2 des Kohlebeschlusses stellen diese Kosten außerordentliche Kosten dar, die nicht ersatzfähig sind.

a) Umweltvorschriften

Hierzu ist zunächst zu untersuchen, welche Umweltvorschriften von Art 4 Abs 2 Satz 2 des Kohlebeschlusses erfasst sind.

aa) Grammatikalische Auslegung

Ausgangspunkt der Auslegung von europäischen Rechtsakten ist ihr Wortlaut.³³ Demnach können von Art 4 Abs 2 Satz 2 des Kohlebeschlusses nur solche Vorschriften erfasst sein, die dem Schutz der Umwelt dienen.

In Randnummer 123 zählt die Europäische Kommission folgende unionsrechtliche Umweltschutzvorschriften exemplarisch auf:

1. Richtlinie 2006/21/EG über die Bewirtschaftung von Abfällen aus der mineralgewinnenden Industrie
2. Richtlinie 2004/35/EG über Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden
3. Richtlinie 2000/60/EG zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik
4. Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen
5. Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, geändert durch die Richtlinien 97/11/EG, 2003/35/EG und 2009/31/EG.

bb) Systematische Auslegung

Das Ergebnis der grammatikalischen Auslegung wird durch systematische Argumente gestärkt. Ein wichtiger Aspekt bei der Auslegung von Vorschriften des Unionsrechts ist insbesondere der Kontext, in dem sie stehen, sowie ihre jeweiligen Stellungen im Gesamtgefüge der Rechtsordnung und innerhalb des betreffenden Rechtsakts.³⁴

Der unionsrechtliche Kohlebeschluss ist somit systematisch, also im unionsrechtlichen Regelungskontext ausulegen. Damit sind, wie auch im Stilllegungsbeschluss vorausgesetzt, jedenfalls umweltschützende, unionsrechtliche Primär- und Sekundärrechtsakte von Art 4 Abs 2 Satz 2 des Kohlebeschlusses erfasst.

cc) Auslegung nationaler Umsetzungsakte aufgrund des *effet utile* Grundsatzes

Nach dem *effet utile* Grundsatz ist dem Zweck unionsrechtlicher Rechtsakte, insbesondere der Verträge, durch mitgliedstaatliches Recht weitestgehend Geltung zu verschaffen, was insbesondere die Richtlinienumsetzung umfasst.³⁵ Mit Blick auf diesen Grundsatz ist mit der Europäischen Kommission davon auszugehen, dass auch mitgliedstaatliches Recht, das der Umsetzung von

30 Stilllegungsbeschluss, Rn 29.

31 Stilllegungsbeschluss, Rn 34–40.

32 Art 4 Abs 2 des Kohlebeschlusses.

33 Lutter, JZ 1992, 593, 599; vgl aus der ständigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes etwa EuGH, Rs 38/69, Slg 1970, 47, 57 f, Rn 12/13; Rs 6/77, Slg 1977, 1291, 1298 f, Rn 8/12; Rs 139/77, Slg 1978, 1317, 1332, Rn 11; Rs 260/78, Slg 1979, 2693, 2701, Rn 5; Rs 44/79, Slg 1979, 3727, 3743 f, Rn 11; Rs 118/79, Slg 1980, 1183, 1190, Rn 5; Rs 107/84, Slg 1985, 2655, 2666 f, Rn 10 ff.

34 EuGH, Rs 6/64, Slg 1964, 1251, 1270; Rs 6/72, Slg 1973, 215, 244, Rn 22; Rs 111/76, Slg 1977, 901, 910, Rn 17/18; Rs 30/77, Slg 1977, 1999, 2010, Rn 13/14; Rs 283/81, Slg 1982, 3415, 3430, Rn 20; Rs 31/87, Slg 1988, 4635, 4656, Rn 15; Rs C-36/98, Slg 2001, I-779, 827, Rn 49; Lutter, JZ 1992, 593, 602.

35 Mayer in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 50. Ergänzungslieferung 2013, Art 19 EUV, Europäischer Gerichtshof, Rn 57.

Unionsrecht dient, von Art 4 Abs 2 Satz 2 des Kohlebeschlusses umfasst ist.³⁶

Damit sind mitgliedstaatliche Richtlinienumsetzungsakte Umweltvorschriften iSv Art 4 Abs 2 Satz 2 des Kohlebeschlusses.

dd) Nationale Umweltschutzvorschriften

Einer näheren Untersuchung bedarf die Frage, ob auch mitgliedstaatliches Recht, das nicht auf europäische Umweltvorschriften zurück- oder über diese hinausgeht, von Art 4 Abs 2 Satz 2 umfasst ist.

Zunächst ist festzuhalten, dass der Vollzug mitgliedstaatlichen Umweltschutzrechts nicht in den Aufgabenbereich der europäischen Union fällt.³⁷ Auch sind die Organe der Europäischen Union grundsätzlich nicht verpflichtet, mitgliedstaatliches Recht beim Erlass und der Umsetzung von Rechtsakten, wie dem Kohle- oder Stilllegungsbeschluss zu berücksichtigen.³⁸ Dieser Grundsatz findet allerdings, zumindest im Ergebnis, Ausnahmen.

aaa) Umweltschutz als primärrechtlich verankertes Ziel, teleologische Auslegung

Die Ziele eines Rechtsaktes sind nach ständiger Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes besonders wichtige Auslegungsmittel.³⁹ Das Regelungsziel einer Vorschrift kann indes nicht postuliert werden, sondern muss seinerseits im Wege wertender Erkenntnis gewonnen werden.⁴⁰ Das Regelungsziel kann sich also nur aus einer ausdrücklichen Vorgabe – namentlich in den Erwägungsgründen des Rechtsaktes⁴¹ oder in einer eigenen Vorschrift über die Zielsetzung⁴² – sowie aus der Funktion der betreffenden Vorschrift ergeben, wie sie sich angesichts des unter Anwendung der anderen Interpretationstopoi gewonnenen Auslegungsergebnisses darstellt.

Der Stilllegungsbeschluss berücksichtigt in besonderem Maße die ökologischen Folgen des Steinkohlebergbaus und dessen Stilllegung.⁴³ Im Hinblick auf den Kohlebeschluss und Art 11 AEUV ist der Stilllegungsbeschluss im Sinne eines hohen Umweltschutzstandard auszulegen.

Der Umweltschutz ist in Art 11 des AEUV primärrechtlich verankert. Die europäischen Organe sollen danach ihre Maßnahmen am Umweltschutz orientieren, was auch Maßnahmen des Europäischen Rates und der Kommission, wie den Kohle- und Stilllegungsbeschluss, umfasst.⁴⁴ Der Umweltschutz wird damit zu einem primärrechtlichen Ziel des europäischen Rechts erhoben, der sich nicht nur auf Umweltschutz aus unionsrechtlichen Rechtsquellen beschränken kann.⁴⁵ Die Europäische Kommission bemerkte im Stilllegungsbeschluss, dass sie nicht über genügend Informationen verfüge, um festzustellen, ob die einschlägigen deutschen Umweltschutzvorschriften über die unionsrechtlich zwingenden Umweltschutzstandards hinausgehen oder diese lediglich erfüllen.⁴⁶ Daraus ist aber nicht abzuleiten, dass die Europäische Kommission einen Mindestschutz anstrebt, denn sie stellt im nächsten Zug fest, dass das deutsche Umweltschutzrecht jedenfalls einen hohen Umweltschutzstandard aufweist.⁴⁷ Auch der Kohlebeschluss nimmt in Art 4 Abs 2 Satz 2, Erwägungsgrund 8 und 11 uneingeschränkt den Schutz der Umwelt in Bezug und bezweckt in Anbetracht von Art 11 AEUV höchstmöglichen Umweltschutz.

Insgesamt streben die Beschlüsse damit ein hohes Schutzniveau an, welches gebietet, dass Beihilfen auch nicht für die Kompensation von Verstößen gegen mitgliedstaatliche Umweltschutzvorschriften verwandt werden. Dies entspricht zudem dem Primat des Beihilfenrechts, Umweltschutzbelange bei der Prüfung einer Beihilfenmaßnahme, unabhängig von einer etwaigen Normierung, zu berücksichtigen.⁴⁸

bbb) Anreizeffekt

Dies korrespondiert insbesondere mit dem beihilfenrechtlichen Grundsatz, die Anreizeffekte einer Beihilfenmaßnahme im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprü-

³⁶ *Ebenda*, Rn 53; vgl. Stilllegungsbeschluss, Rn 114.

³⁷ Mayer in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 50. Ergänzungslieferung 2013, Art 5 EUV, Rn 14.

³⁸ In diesem Sinne wohl auch: Stilllegungsbeschluss, Rn 114, wobei die Kommission keine Einwände erhebt, weil sie ein hohes Maß an Umweltschutz konstatiert.

³⁹ EuGH, Rs 25/70, Slg 1970, 1161, 1174, Rn 16; Rs 35/71, Slg 1971, 1083, 1093, Rn 3; Rs 67/74, Slg 1975, 297, 306, Rn 5; Rs 6/77, Slg 1977, 1291, 1298 f, Rn 8/12; Rs 126/78, Slg 1979, 2041, 2052, Rn 10 ff.; Rs 77/79, Slg 1980, 247, 258 f, Rn 6; Rs 152/79, Slg 1980, 1495, 1507, Rn 12; Rs C-36/98, Slg 2001, I-779, 827, Rn 49; Bleckmann, NJW 1982, 1177, 1178; Lutter, JZ 1992, 593, 602.

⁴⁰ Koenig/Loetz/Neumann, Telekommunikationsrecht, S 38.

⁴¹ EuGH, Rs 44/79, Slg 1979, 3727, 3743, Rn 8; Rs 77/79, Slg 1980, 247, 258 f, Rn 6; Rs 84/79, Slg 1980, 291, 300, Rn 5; Rs 124/79, Slg 1980, 813, 823, Rn 9; Rs 131/79, Slg 1980, 1585, 1597, Rn 6; Bleckmann, NJW 1982, 1177, 1178; vgl. zur Bedeutung von Erwägungsgründen in der Rechtsprechung des EFTA-Gerichtshofes auch Röder-Messell, FS-Celsen, 2001, S 29, 33.

⁴² Koenig/Loetz/Neumann, Telekommunikationsrecht, S 38, Fn 13.

⁴³ Stilllegungsbeschluss, Rn 46–63, 114–117, 119–124.

⁴⁴ Nettesheim in: Grabitz/Hilf/ders, Das Recht der EU, 50. Ergänzungslieferung 2013, Art 11 AEUV, Rn 15–16.

⁴⁵ Vgl. *Ebenda*, Rn 16.

⁴⁶ Stilllegungsbeschluss, Rn 114.

⁴⁷ Stilllegungsbeschluss, Rn 114.

⁴⁸ EuGH, Urteil vom 18.11.2004, Rs T-176/01, Ferriere Nord Spa./Kommission, Slg 2004, II-3931, Rn 134; EuG, Urteil vom 13.9.2012, Rs T-210/02, British Aggregates Association/Kommission, Slg 2006, II-2789, Rn 117; Nettesheim in: Grabitz/Hilf/ders, Das Recht der EU, 50. Ergänzungslieferung 2013, Art 11 AEUV, Rn 15.

fung auf der Kompatibilitätsebene zu berücksichtigen.⁴⁹ Beihilfemaßnahmen müssen sich am Verhältnismäßigkeitsgrundsatz im weiteren Sinne messen lassen und u.a. daran, dass sie die erforderlichen Anreize setzen, *freiwillige* Verhaltensweisen des geförderten Unternehmens in Richtung der durch die Maßnahme angestrebten öffentlichen Zielsetzung zu befördern.⁵⁰ Wenn auch der ökologische Bergbau nicht das primäre Ziel des Kohlebeschlusses darstellt, sondern die sozialverträgliche Stilllegung,⁵¹ so ist der Umweltschutz, wie sich dem ausdrücklichen Wortlaut des Erwägungsgrunds 11 entnehmen lässt, dennoch prominent in die Gesamtzielsetzung der Beihilfenmaßnahme aufgenommen. Diese mit Art 11 AEUV konforme Auslegung hat in Art 4 Abs 2 Satz 2 des Kohlebeschlusses Niederschlag gefunden. Es muss davon ausgegangen werden, dass die genehmigten Stilllegungsbeihilfen keine Anreize für die Verletzung mitgliedstaatlicher Umweltvorschriften setzen sollen, womit die Eingrenzung der ersatzfähigen außerordentlichen Kosten in Art 4 Abs 2 Satz 2 auch mitgliedstaatliche Umweltvorschriften erfasst. Dem begünstigten Unternehmen würde ansonsten kein Anreiz gesetzt, die mitgliedstaatlichen Umweltschutzvorschriften einzuhalten, da es die Kompensation von Kosten, die aus Verstößen resultieren, erwarten kann. Dem, Umweltschutzaufgaben missachtenden, begünstigten Unternehmen würde überdies evtl. ein wirtschaftlicher Vorteil gegenüber Wettbewerbern erwachsen, die die Umweltschutzverpflichtungen einhalten.

Vor allem aber kann eine Beihilfe aus der Perspektive des Anreizeffektes dann nicht als verhältnismäßig angesehen werden, wenn der Mitgliedstaat die Einhaltung der Umweltschutzvorschriften durch mitgliedstaatliche Verfahren durchsetzen kann, es also für deren Einhaltung keiner Beihilfengewährung bedarf, sondern das mitgliedstaatliche Verwaltungsvollzugsverfahren hierzu genügt. Beihilfen sind für die Einhaltung dieser durchsetzbaren Umweltschutzvorschriften nicht erforderlich

und somit auch keine erforderlichen staatlichen Interventionen in den Europäischen Steinkohlemarkt.

(1) Rahmenbetriebsplan, Umweltschutzvorschrift

Ein zulassender Planfeststellungsbeschluss des Rahmenbetriebsplans könnte eine solche mitgliedstaatliche Umweltvorschrift darstellen. Ein Rahmenbetriebsplan wird gem. § 52 Abs 2a BBergG über einen Planfeststellungsbeschluss zugelassen.⁵² Gem § 57c BBergG iVm § 1 Nr 1 a) aa) UVP-Bergbau bedarf die Zulassung eines Rahmenbetriebsplans der Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung im Rahmen eines Planfeststellungsverfahrens.⁵³ Der Rahmenbetriebsplan enthält u.a. „eine Beschreibung der Maßnahmen, mit denen erhebliche Beeinträchtigungen der Umwelt vermieden, vermindert oder ausgeglichen werden können.“⁵⁴ Die Zulassungsentscheidung legt damit bindende Vorgaben fest, die dem Schutz vor Umweltbeeinträchtigungen durch den Steinkohlebergbau dienen. Diese Festlegungen wirken somit materiell wie eine Umweltschutzvorschrift. Der Normcharakter verdeutlicht sich auch anhand der bindenden Wirkung des Rahmenbetriebsplans für die Sonderbetriebs- und Hauptbetriebspläne. Der Rahmenbetriebsplan setzt einen verbindlichen Rahmen für die nachfolgenden Haupt- und Sonderbetriebspläne.⁵⁵ Seine Funktion ist es, die Zulassungsfähigkeit des Gesamtvorhabens oder zumindest größerer zeitlicher oder räumlicher Abschnitte zu prüfen.⁵⁶ Das Gesamtvorhaben muss sich daher im Rahmen des Rahmenbetriebsplans bewegen.

Der Abbau auf Grundlage von Haupt- und Sonderbetriebsplänen jenseits der planfestgestellten Senkungsbeiriche im Rahmenbetriebsplan ist daher ebenfalls ein „Nichteinhalten von Umweltvorschriften“ iSv Art 4 Abs 2 S 2 Kohlebeschluss. Dies steht in Übereinstimmung mit dem Stilllegungsbeschluss, in dem die Europäische Kommission die „Planfeststellungsbeschlüsse, der derzeit gültigen Rahmenbetriebspläne mit UVP“⁵⁷ als Beispiel für Umweltschutzvorschriften des deutschen Rechts anführt, die an anderer Stelle die Genehmigung des Plans zur Milderung der ökologischen Folgen iSv Art 3 Abs 1 lit h) begründen.⁵⁸

Abschließend lässt sich allgemein festhalten, dass ein Zulassungsbescheid des Rahmenbetriebsplans, der die

49 *Behrens* in: Birnstiel/Bungenberg/Heinrich, Europäisches Beihilfenrecht, Baden-Baden 2013, Einl., Rn 188.

50 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen für Forschung, Entwicklung und Innovation, ABl 2006/C 323/1, unter Punkt 1.3.1.; Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen Modernisierung des EU-Beihilfenrechts, COM(2012) 209 final, S 4 unter Punkt 12; Aktionsplan staatliche Beihilfen – Weniger und besser ausgerichtete staatliche Beihilfen – Roadmap zur Reform des Beihilfenrechts 2005–2009 (Konsultationspapier) SEK(2005) 795, KOM/2005/0107 endg., Einf. unter Punkt 11., I.3. unter Punkt 20; *Behrens* in: Birnstiel/Bungenberg/Heinrich, Europäisches Beihilfenrecht, Baden-Baden 2013, Einl., Rn 188.

51 Erwägungsgrund 5 des Kohlebeschlusses; so auch Stilllegungsbeschluss, Rn 26.

52 *Stiier*, Bau- und Fachplanungsrecht, 4. Auflage 2009, Rn 3939.

53 *Stiier*, Bau- und Fachplanungsrecht, 4. Auflage 2009, Rn 3937.

54 *Stiier*, Bau- und Fachplanungsrecht, 4. Auflage 2009, Rn 3939.

55 BVerwG, Urteil vom 29.4.2010 – 7 C 18.09, Bergwerk West, ZfB 2010, 129, 131 Nr 16.

56 BVerwG, Urteil vom 29.6.2006 – 7 C 11.05, Garzweiler III, ZfB 2006, 156, 159.

57 Stilllegungsbeschluss, Rn 62.

58 Stilllegungsbeschluss, Rn 115.

Umweltverträglichkeitsprüfung des Planfeststellungsverfahrens aufnimmt, eine Umweltvorschrift iSv Art 4 Abs 2 Satz 2 darstellt. Kosten, die aus Verstößen gegen diese Umweltvorschriften resultieren, dürfen nicht durch Beihilfenmittel kompensiert werden, die durch den Stilllegungsbeschluss genehmigt und auf dessen Grundlage ausgezahlt wurden.

(a) § 48 BBergG keine Umweltschutzvorschrift

Fraglich ist, ob § 48 Abs 2 BBergG eine Umweltschutzvorschrift darstellt. § 48 Abs 2 BBergG gestattet der Bergbehörde, die beantragte Zulassung des Betriebsplans zu beschränken oder zu verweigern, wenn andere öffentlich-rechtliche Vorschriften entgegenstehen, die nicht in einem anderen Genehmigungs- oder Zulassungsverfahren für die beabsichtigten Maßnahmen zu prüfen sind.⁵⁹

Der Umweltschutz kann hinreichend in den Planfeststellungsverfahren der Rahmen-, Sonder- und Betriebspläne und durch *unmittelbare* Umweltschutzvorschriften berücksichtigt werden wie etwa beim Fracking die Vorschriften des Wasserhaushaltsgesetzes.⁶⁰ Die drittschützende Wirkung des § 48 Abs 2 BBergG vor unverhältnismäßigen Beeinträchtigungen des Oberflächeneigentums⁶¹ ist zB ein sonstiger öffentlicher Belang, den die Zulassungsbehörde berücksichtigen kann und den die Europäische Kommission auch dem Umweltschutz zuordnet.⁶² Die normativ umweltschützende Wirkung wird aber erst durch den Zulassungsbescheid des Rahmenbetriebsplans oder einer Untersagung auf Grundlage von § 48 Abs 2 BBergG erreicht, nicht allein durch § 48 Abs 2 BBergG.

(b) § 63 Abs 1 BBergG keine Umweltschutzvorschrift

Fraglich ist auch, ob § 63 Abs 1 BBergG eine Umweltschutzvorschrift darstellt. Die Anfertigung von Grubenbildern hat primär die Ordnungsfunktion, einen Überblick über die Verhältnisse eines Bergwerkes zu geben und insbesondere die erforderlichen risslichen Darstellungen aufzuführen.⁶³ Die Tatsache, dass der Geschädigte eines Bergschadens gem § 63 Abs 4 BBergG ein Einsichtnahmerecht in das Grubenbild hat, auf das sich sein Interesse bezieht, führt noch nicht dazu, dass § 63

Abs 1 BBergG als Umweltvorschrift eingestuft werden kann. Der Umweltschutz wird erst durch die Vorschriften gewährleistet, die konkrete rechtliche Verpflichtungen an die Verhältnisse des Bergwerks knüpfen. Die ordnungsgemäße Führung des Grubenbilds hat sozusagen lediglich eine vorbereitende Funktion.

(2) Abwägungsgebot im Rahmen der Rechtfertigung von Beihilfen

Können Genehmigungen mitgliedstaatlicher Behörden, die Umweltverstöße nach mitgliedstaatlichem Recht „decken“, beihilfenrechtliche Relevanz erlangen und dazu führen, dass aus diesen „Verstößen“ resultierende Kosten kompensiert werden dürfen?

Mit der Einführung der „verfeinerten wirtschaftlichen Betrachtungsweise“ („more economic approach“) muss jede Beihilfenmaßnahme auf der Rechtfertigungsebene den folgenden, den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ausdifferenzierenden, Prüfungskanon bestehen:

- „1. Dient die geplante Beihilfemaßnahme einem genau definierten Ziel von gemeinsamem Interesse (zB Wachstum, Beschäftigung, Zusammenhalt, Umwelt)?
2. Ist das Beihilfeinstrument geeignet, das im gemeinsamen Interesse liegende Ziel zu verwirklichen, dh, das Marktversagen zu beheben oder ein anderes Ziel zu verfolgen?
 - i) Ist eine staatliche Beihilfe das geeignete Mittel?
 - ii) Hat sie einen Anzeizeffekt, dh ändert sie das Verhalten von Unternehmen?
 - iii) Ist die Beihilfe verhältnismäßig, dh könnte dieselbe Verhaltensänderung auch mit weniger Beihilfen erreicht werden?
3. Sind die Verfälschungen von Wettbewerb und Handel in ihrem Ausmaß begrenzt, so dass die positiven Folgen die negativen überwiegen?“

Da dieser Prüfungskanon die Wahrung des *unionsprimärrechtlichen* Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit im gesamten Rahmen der Kompatibilitätsbestimmungen des Art 107 Abs 3 AEUV gewährleistet, gilt er auch für die Umsetzung von *sekundärrechtlichen* Ratsbeschlüssen gem Art 107 Abs 3 lit e) AEUV, wie vorliegend den „Kohlebeschluss“, an deren Vorgaben die Europäische Kommission bei der Kompatibilitätsprüfung unter dem Vorbehalt der Wahrung des Unionsprimärrechts gebunden ist. Erst recht ist die Europäische Kommission gehalten, diesen unionsprimärrechtlichen Prüfungskanon im Rahmen einer Beschwerde nach Art 20 Abs 2 Var 2 VVO wegen missbräuchlicher Anwendung einer Beihilfe iSv Art 16 VVO anzuwenden.

Hätte die mitgliedstaatliche Behörde die Möglichkeit, über eine Genehmigung die Beihilfenmittelverwendung für Umweltverstöße zu ermöglichen, so würde eine tat-

59 BVerwG, Urteil vom 14.12.1990 – 7 C 18/90, NVwZ 1991, 992 (993) – Frimmersdorf-West/West.

60 Terwiesche, Berg-, wasser- und bauverwaltungsrechtliche Hürden für das Fracking, in: Frenz/Kukla/Preuße (Hrsg), Unkonventionelle Gasgewinnung in NRW, 14. Aachener Altlasten- und Bergschadenkundliches Kolloquium 2012, 61, 65 f.

61 BVerwG, Urteil vom 29.6.2006 – 7 C 11.05, *Garzweiler III*, ZfB 2006, 156, 159.

62 Stilllegungsbeschluss, Rn 32.

63 *Weller/Kullmann*, Bundesberggesetz, 1. Auflage, § 63, Rn 1.

bestandliche Beihilfe gerechtfertigt, deren Effekt bereits auf der ersten Ebene der Verhältnismäßigkeitsprüfung (Zielsetzung) gegen die Rechtfertigungsdogmatik verstoßen würde. Eine geplante Beihilfemaßnahme muss einem genau definierten Ziel von gemeinsamem Interesse dienen. Wenn eine mitgliedstaatliche Genehmigung Umweltverstöße rechtfertigen könnte und damit Beihilfenmittel für die Kompensation daraus resultierender Kosten aufgewendet werden dürften, würde damit mittelbar ein Ziel gefördert, dass kein Ziel von gemeinsamem Interesse sein kann. Eine solche Maßnahme kann nicht rechtfertigungsfähig sein.

C. Zusammenfassung der beihilferechtlichen Missbrauchspotenziale

Die vorangegangene Untersuchung hat ergeben, dass reine Verstöße gegen Umweltschutzvorschriften keinen

Missbrauch von Stilllegungsbeihilfen begründen. Vielmehr liegt dann ein Missbrauch vor, wenn die Stilllegungsbeihilfen für die Kompensation von Kosten verwendet werden, deren Kompensation durch den Stilllegungsbeschluss nicht genehmigt wurde. Die Verwaltungs- und Beseitigungskosten von Bergschäden, die aus dem Abbau außerhalb des Rahmenbetriebsplans resultieren, stellen keine ersatzfähigen Kosten dar. Ebenso dürfen Kosten aus Verstößen gegen weitere unionsrechtliche oder deutsche Umweltschutzvorschriften nicht durch Stilllegungsbeihilfen kompensiert werden. Bergschäden, die nicht unmittelbar aus der Stilllegung einer Produktionseinheit resultieren, sind keine stilllegungsspezifischen Kosten und dürfen ebenso nicht durch Stilllegungsbeihilfen kompensiert werden. Eine Kompensation der zuvor genannten Kosten würde einen Missbrauch gemäß Art 20 Abs 2 VVO darstellen.