

UMWELTFORSCHUNGSPLAN DES  
BUNDESMINISTERIUMS FÜR UMWELT,  
NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT  
- Internationale Umweltfragen -

Forschungsbericht 200 19 152  
UBA-FB 000259



## **Die europäische Beihilfenaufsicht im Umweltschutz**

**- Darstellung und Kritik des neuen  
Gemeinschaftsrahmens -**

von

**Dr. Dieter Ewringmann**  
**Dipl.-Volksw. Michael Thöne**

Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der  
Universität zu Köln

In Kooperation mit

**Prof. Dr. jur. Hans Georg Fischer**

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

Diese TEXTE-Veröffentlichung kann bezogen werden bei

**Vorauszahlung von 10,00 €**

durch Post- bzw. Banküberweisung,  
Verrechnungsscheck oder Zahlkarte auf das

Konto Nummer 4327 65 - 104 bei der  
Postbank Berlin (BLZ 10010010)  
Fa. Werbung und Vertrieb,  
Ahornstraße 1-2,  
10787 Berlin

Parallel zur Überweisung richten Sie bitte  
eine schriftliche Bestellung mit Nennung  
der **Texte-Nummer** sowie des **Namens**  
und der **Anschrift des Bestellers** an die  
Firma Werbung und Vertrieb.

Der Herausgeber übernimmt keine Gewähr  
für die Richtigkeit, die Genauigkeit und  
Vollständigkeit der Angaben sowie für  
die Beachtung privater Rechte Dritter.  
Die in der Studie geäußerten Ansichten  
und Meinungen müssen nicht mit denen des  
Herausgebers übereinstimmen.

Herausgeber: Umweltbundesamt  
Postfach 33 00 22  
14191 Berlin  
Tel.: 030/8903-0  
Telex: 183 756  
Telefax: 030/8903 2285  
Internet: <http://www.umweltbundesamt.de>

Redaktion: Fachgebiete I 2.2  
Ingrid Hanhoff  
H.-Holger Lübcke

Berlin, Januar 2002

## Berichts-Kennblatt

<b>1. Berichtsnummer</b> UBA-FB 000259	<b>2.</b>	<b>3.</b>
<b>4. Titel des Berichts</b> Die europäische Beihilfenaufsicht im Umweltschutz – Analyse und Kritik des neuen Gemeinschaftsrahmens –		
<b>5. Autor(en), Name(n), Vorname(n)</b> Ewringmann, Dieter Thöne, Michael  in Kooperation mit Fischer, Hans Georg	<b>8. Abschlussdatum</b> 30.10.2001	
	<b>9. Veröffentlichungsdatum</b>	
<b>6. Durchführende Institution (Name, Anschrift)</b> Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo Köln) Postfach 420 520 D-50899 Köln	<b>10. UFOPLAN-Nr.</b> FKZ 200 19 152	
	<b>11. Seitenzahl</b> 202	
<b>7. Fördernde Institution (Name, Anschrift)</b> Umweltbundesamt Postfach 33 00 22 D-14191 Berlin	<b>12. Literaturangaben</b> 30	
	<b>13. Tabellen und Diagramme</b> 12	
	<b>14. Abbildungen</b> 0	
<b>15. Zusätzliche Angaben</b> Das Projekt lief ursprünglich unter dem Titel „Kriterien für die Ausrichtung der beihilferechtlichen EU-Gruppenfreistellungsverordnung Umwelt auf den integrierten Umweltschutz“. Da sich die EU-Kommission wider anfängliches Erwarten entschlossen hat, eine solche Gruppenfreistellungsverordnung (vorerst) nicht zu erlassen, und da sich die vorliegende Untersuchung nicht allein auf den prozessintegrierten Umweltschutz bezieht, sondern eine Gesamtanalyse der umweltpolitischen Konsequenzen des Umweltbeihilferahmens bietet, wurde ein neuer, passenderer Titel gewählt. Neben dem Haupttext umfasst der Endbericht auch die Studie „Empirische Untersuchungen zur Umsetzbarkeit des Mehrkostenprinzip in der Förderung des prozessintegrierten Umweltschutzes“ (Anhang A).		
<b>16. Kurzfassung</b> Die Europäische Kommission hat mit Wirkung vom 3. Februar 2001 einen neuen Gemeinschaftsrahmen für staatliche Umweltschutzbeihilfen erlassen. Dieser skizziert die Verfahren und Kriterien, welche die Kommission in ihrer Überprüfung staatlicher Umweltschutzbeihilfen auf Vereinbarkeit mit dem gemeinsamen Markt nach Art. 87 u. 88 EGV nutzen will. Die vorliegende Untersuchung schildert die Entstehung des Beihilferahmens und analysiert dessen potenzielle Wirkungen auf den Umweltschutz und die Umweltpolitik in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Im Ergebnis weist der Umweltbeihilferahmen drei negative Haupttendenzen auf: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Er behindert fortschrittlichen, über die Gemeinschaftsnormen hinausgehenden innovativen, integrierten und präventiven Umweltschutz in den Mitgliedstaaten und gefährdet dadurch die auch im gemeinschaftlichen Interesse liegenden weiteren Verbesserungen der Umweltqualität;</li> <li>• Er macht nicht an den Kompetenzgrenzen der Kommission halt und greift in die eigenverantwortlich von den Mitgliedstaaten zu regelnde Strategie, Instrumentierung und Durchführung der Umweltpolitik und insbesondere in die freie instrumentelle Wahl der Mitgliedstaaten zur Steuerung ihrer Energieträger- und Energieversorgungsstruktur ein;</li> <li>• Er trägt bei alledem keineswegs zu einer Verstärkung des Wettbewerbsschutzes bei.</li> </ul> Als Eckpunkte für eine verbesserte Beihilfekontrolle werden Gestaltungsoptionen zur Unterstützung freiwilliger nationaler und regionaler Umweltschutzanstrengungen, zur Forcierung definitiver Umweltentlastung und zur Gleichbehandlung integrierter Anlagen und zur systematischen Behandlung von Begünstigungsregelungen im Rahmen von Ökosteuern und Umweltabgaben formuliert.		
<b>17. Schlagwörter</b> Umweltschutzbeihilfen, Subventionen, Gemeinschaftsrahmen, Beihilfenaufsicht, umweltpolitische Kompetenzverteilung, Integrationsprinzip, ökologische Steuerreform, prozessintegrierter Umweltschutz.		
<b>18. Preis</b>	<b>19.</b>	<b>20.</b>

## Report Cover Sheet

<b>1. Report No.</b> UBA-FB 000259	<b>2.</b>	<b>3.</b>
<b>4. Report Title</b> European Aid Control Policy and Environmental Protection – An Evaluation of the New Community Guidelines –		
<b>5. Author(s), Family Name(s), First Name(s)</b> Ewringmann, Dieter Thöne, Michael  in cooperation with Fischer, Hans Georg	<b>8. Report Date</b> 30 October 2001	
	<b>9. Publication Date</b>	
<b>6. Performing Organisation (Name, Address)</b> Cologne Center for Public Finance (FiFo Köln) P.O. Box 420 520 D-50899 Cologne	<b>10. UFOPLAN-Ref. No.</b> FKZ 200 19 152	
	<b>11. No. of Pages</b> 202	
<b>7. Sponsoring Agency (Name, Address)</b> Federal Environmental Agency P.O. Box 33 00 22 D-14191 Berlin	<b>12. No. of References</b> 30	
	<b>13. No. of Tables, Diagrams</b> 12	
	<b>14. No. of Figures</b> 0	
<b>15. Supplementary Notes</b> Originally, the title of the of the study was: "Criteria for the application of an exemption regulation for environmental aid to clean environmental techniques". The title has been changed for two reasons: Against prior expectations, the European Commission decided not to adopt such a regulation in the near future. And the study is not confined to process-integrated, i.e. "clean" techniques. Instead, it analyses all major consequences of the new Community guidelines on state aid for environmental protection. This report also includes the additional study "Empirical investigation on the applicability of the principle of extra investment costs to process-integrated environmental protection" (Appendix A).		
<b>16. Abstract</b> On 3 February 2001 the European Commission adopted the new Community guidelines on state aid for environmental protection. These guidelines outline the methods and criteria used the Commission when controlling environmental state aid according to Art. 87 and 88 of the EC-Treaty. The study analyses the development of the new guidelines and their potential effects on environmental protection and environmental policy in the Member States of the European Union. In essence, the guidelines on display three harmful tendencies: <ul style="list-style-type: none"> <li>• they hamper progressive and innovative environmental policy that improves on "least common denominator"-Community standards;</li> <li>• they do not respect the limits of the Commissions' s authority, and interfere with the Member States' exclusive authority to decide on strategies und instruments of their respective environmental policies, and they especially affect Member States' choices between different energy sources and the general structure of its energy supply;</li> <li>• finally, they do not improve the protection of fair competition on the common market.</li> </ul> Based on these findings, the report delineates perspectives for an aid control policy that protects fair competition, and that gives incentives for voluntary national and regional environmental protection, allows for the equal treatment of clean techniques, and provides a consistent framework for exemptions from ecological taxes and environmental levies at the same time.		
<b>17. Keywords</b> state aid for environmental protection, subsidies, Community guidelines, aid control policy, jurisdiction over environmental policy, integration principle, ecological tax reform, process-integrated environmental protection, clean techniques		
<b>18. Price</b>	<b>19.</b>	<b>20.</b>

## KURZFASSUNG

### ***Der neue Gemeinschaftsrahmen***

#### *1. Der Hintergrund*

Nach längeren Vorarbeiten hat die Europäische Kommission zu Beginn des Jahres 2001 neue Regeln für ihre Beihilfekontrolle gegenüber Umweltschutzbeihilfen der Mitgliedstaaten erlassen. Das neue Regelwerk ist als „Gemeinschaftsrahmen für staatliche Umweltschutzbeihilfen“ im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften C 37 vom 3.2.2001 veröffentlicht worden.

Der neue Rahmen, der bis zum 31. 12. 2007 angewendet werden soll, wird seither von der Kommission bei der Prüfung neuer Beihilfen zugrunde gelegt. Aber auch sämtliche bereits bestehenden nationalen Beihilferegulungen sind nunmehr voraussichtlich bis zum 30. September 2002 so anzupassen, dass sie mit dem neuen Gemeinschaftsrahmen für Umweltschutzbeihilfen vereinbar sind. Dazu gehört national zunächst einmal eine Überprüfung, ob Bundes-, Landes- oder Kommunalrecht beihilferelevante Tatbestände enthalten, die notifizierungspflichtig sind und entsprechend angepasst werden müssen. Gegen die ursprünglich vorgesehene Anpassungsfrist bis 1.1.2002, die in der Tat für einen föderativen Mitgliedstaat äußerst knapp bemessen war, hatte die Bundesregierung mehrfach Bedenken geäußert. Sie hat erst nach der Fristverlängerung die sogen. „zweckdienlichen Maßnahmen“ der Kommission und damit auch die Anpassungsfristen anerkannt. Damit ist u.a. auch verbunden, dass künftig geplante Investitionsbeihilfen im Rahmen bereits bestehender und genehmigter Regelungen, soweit ihre beihilfefähigen Kosten 25 Mio. Euro und die Beihilfe ein Bruttosubventionsäquivalent von 5 Mio. Euro im Einzelfall übersteigen, vorab der Kommission zu melden sind.

Der Prozess der Regelfindung und –setzung ist somit erst einmal abgeschlossen; er hat – dies kann vorweg gesagt werden – zu einem höchst unbefriedigenden Ergebnis geführt. Abzuwarten ist zwar, wie die Kommission das geänderte Regelwerk in der Praxis anwenden wird; in vielen Punkten besteht noch Klärungs- und Konkretisierungsbedarf. Die in wesentlichen Grundlagen bestehenden Schwächen lassen sich indessen im Vollzug nicht beheben. Insofern besteht weiterhin dringlicher Reformbedarf.

Das Finanzwissenschaftliche Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo Köln) hat das Zustandekommen des neuen Gemeinschaftsrahmens wissenschaftlich begleitet und das Bundesumweltministerium in grundlegenden Fragen und zu manchen Detailregelungen über die verschiedenen Phasen hinweg beraten. Es legt hiermit seinen abschließenden Bericht vor, der die wichtigsten Arbeitsergebnisse zusammenfasst.

#### *2. Die Entwicklung*

Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hatte seit längerer Zeit erkannt, dass ihre bisherige Beihilfekontrollpraxis generell reformbedürftig ist. Sie hatte bereits mehrere Beihilfebereiche (z.B. für den Agrarsektor) neu geregelt, z.T. auch mit Hilfe des

ihr nunmehr zur Verfügung stehenden Instrumentariums der Gruppenfreistellungsverordnung (z.B. für De-minimis- und Ausbildungs-Beihilfen). Dass auch die Beihilfekontrolle für den Umweltschutz auf eine neue Grundlage gestellt werden musste, - stand außer Frage. Allerdings hat die Kommission hier schon frühzeitig von der Möglichkeit abgesehen, im Rahmen einer Freistellungsverordnung bestimmte Umweltschutzbeihilfen aus dem normalen Kontrollprozess auszusondern und generell zu genehmigen; eine plausible Begründung gibt es dafür nicht. Sie hat Umweltschutzbeihilfen erneut einer „Rahmenregelung“ unterworfen, also eine Lösung gewählt, deren Rechtscharakter durchaus unklar ist. In einem solchen Gemeinschaftsrahmen, wie er für den Umweltschutz erstmals 1974 vorgelegt wurde, macht die Kommission nach eigenem Bekunden ihr eigenes Kriterien- und Prüfraster und damit auch die Leitlinien bekannt, an denen sie ihre Kontrollpraxis auszurichten gedenkt; zugleich soll dadurch für die Mitgliedstaaten und Unternehmen Rechtssicherheit im Hinblick auf die Zulässigkeit von Fördermaßnahmen und Begünstigungen geschaffen werden.

Den ersten Entwurf für die nunmehr geltenden neuen „Leitlinien“ hat die Kommission schon am 27. Januar 2000 vorgelegt. Darin hat sie den Beihilferahmen gegenüber den Vorgängerregelungen auch in formaler Hinsicht neu gestaltet. Sie hat vor allem nach einem einleitenden Teil A einen eigenen Definitionsteil (Teil B) vorangestellt, in dem z.B. die Internalisierung, das Verursacherprinzip und das Prinzip der Preiswahrheit und -klarheit umrissen werden; auch wenn die Kommission diese Definitionen bereits in anderen Zusammenhängen verwendet hat – besondere Klarheit und Präzision zeichnen sie nicht aus.

Im Teil C über die Kontrolle der staatlichen Umweltschutzbeihilfen findet sich eine ausführlichere Darstellung der „Philosophie“ der Kommission im Hinblick auf Umweltbeihilfen. Beihilfen werden dabei – dies ist nicht neu – an den instrumentellen Rand gedrängt. Die Doppelaufgabe, für Umweltschutz und für einen funktionsfähigen Marktwettbewerb zu sorgen, lässt sich – nach Meinung der Kommission – am besten mit Hilfe von Internalisierungsinstrumenten („Internalisierung der Umweltkosten und die auf den Marktgesetzen beruhenden Aktionsmittel“) des Verursacherprinzips erfüllen. Beihilfen im Sinne der Kommission sind daher nur in Ausnahmefällen zu rechtfertigen. Explizit in den Mittelpunkt wird dabei die Anreizfunktion von Beihilfen gerückt, während Anpassungsförderungen, soweit sie lediglich zu einer verbilligten Erfüllung von bestehenden Gemeinschaftsnormen führen, grundsätzlich abgelehnt werden.

Nach einem knappen Überblick über die (geringe) Bedeutung der Umweltschutzbeihilfen (Teil D) – sie machen weit weniger als 2 % des Beihilfevolumens im verarbeitenden Gewerbe und im Dienstleistungssektor aus – ist Teil E des neuen Rahmens ganz den Anforderungen an zulässige Beihilfen gewidmet; er stellt also den eigentlichen instrumentellen Teil dar. Vor allem an den Regelungen des Teils E hatte sich denn auch die Kritik der Mitgliedstaaten – auch Deutschlands – recht schnell entzündet. Deutschland hat mehrmals – durch einen Schriftwechsel zwischen dem Bundesumweltminister und der für Umwelt zuständigen Kommissarin sowie durch mehrere offizielle Stellungnahmen der Bundesregierung auf grundlegende Mängel und einzelne Bedenken hingewiesen.

Im Mittelpunkt der Kritik standen die Bemessungsgrundlage für Investitionsbeihilfen (Mehrkostenansatz), die Nichtberücksichtigung der von der Kommission selbst hervorgerufenen Anreizfunktion der Beihilfen, die vor allem in den ersten Entwürfen unzureichenden Regelungen für erneuerbare Energieträger und die Befristungs- sowie Degressionsanforderungen an Steuervergünstigungen. Zudem wiederholte die Bundesregierung ihre Forderung nach inhaltlicher Kohärenz zwischen den Gemeinschaftsinterventionen und den Regeln über staatliche Beihilfen und mahnte eine Umweltverträglichkeitsstudie zum Umweltbeihilferahmen an. Die Kommission hat vor allem im zweiten und dritten Entwurf einige der Kritikpunkte berücksichtigt. Dadurch sind insgesamt einige Verbesserungen erzielt worden. Das Aufnehmen ganz unterschiedlicher Anregungen aus den Mitgliedstaaten hat allerdings der Systematik des Gemeinschaftsrahmens eher geschadet.

Zwischen dem 1. und dem 19. Dezember 2000 sind in schneller Folge *fünf weitere Entwürfe* mit Formulierungsänderungen vorgelegt worden, bevor der neue Gemeinschaftsrahmen am 21. Dezember 2000 von der Kommission verabschiedet wurde.

### 3. Die wichtigsten Regelungen

In entscheidenden Punkten hat er sich nicht von den konzeptionellen und technischen Ansätzen des Gemeinschaftsrahmens aus dem Jahr 1994 gelöst; er trägt den gewandelten Anforderungen und den rechtlichen Gegebenheiten für den gemeinsamen Umweltschutz nicht Rechnung. Die wichtigsten Regelungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Im Bereich der Investitionsförderung für den Umweltschutz dürfen Anpassungsmaßnahmen prinzipiell nicht mehr gefördert werden; eine Ausnahme gilt für KMU während einer dreijährigen Übergangsphase und bei einer Fördersatzbegrenzung von 15 % der beihilfefähigen Kosten.
- Für Anreizbeihilfen beträgt der Höchstsatz in der Regel 30 %. Höhere Sätze gelten für die in den Umweltbeihilferahmen integrierten Investitionen im Energiesektor, und zwar für Energiesparmaßnahmen, KWK-Anlagen und für Investitionen in erneuerbare Energieträger; hier kann bis zu einem Satz von 40 % gefördert werden. Zur Bestimmung der Bemessungsgrundlage wird ein komplizierter Mehrkostenansatz praktiziert.
- Als besondere Optionen für die Gewährung von Betriebsbeihilfen zur Förderung erneuerbarer Energieträger sind zum einen die sog. Marktmechanismen hinzu gekommen. Durch „grüne“ Zertifikate oder Ausschreibungsverfahren können den Erzeugern erneuerbarer Energie Zusatzerlöse gesichert werden. Zum anderen können Beihilfen auch auf der Grundlage der vermiedenen externen Kosten berechnet werden.
- Die Förderung der Kraft-Wärme-Kopplung wird nicht nur für öffentliche, sondern unter bestimmten Bedingungen auch für industrielle Anlagen ermöglicht.

- Für Biomasse-Anlagen lässt die Kommission Betriebsbeihilfen zu, die über die Deckung der Investitionskosten hinausgehen, wenn nachgewiesen wird, dass die Kosten nach Abschreibung der Anlagen weiterhin über den Energiemarktpreisen liegen.
- Für Beihilfen im Rahmen von aus Umweltschutzgründen eingeführten oder veränderten Steuern ist ein kompliziertes Regelwerk geschaffen worden. Prinzipiell sollen Steuervergünstigungen nur gewährt werden, wenn sie signifikant zum Umweltschutz beitragen; sie sollen zudem zeitlich befristet und während der befristeten Dauer „abgeschmolzen“ werden. Für 10 Jahre können sie auch ohne eine solche zeitlich-degressive Ausgestaltung gewährt werden, wenn sich die begünstigten Unternehmen zu Umweltschutzanstrengungen im Rahmen von Vereinbarungen verpflichten und wenn sie bei Nichteinhaltung der Vereinbarung staatlichen Sanktionen unterliegen. Sofern solche Vereinbarungen nicht zustande kommen, können Steuervergünstigungen gewährt werden, wenn sichergestellt ist, dass die Unternehmen einen wesentlichen Teil der steuerlichen Regelbelastung tragen müssen.
- Von Bedeutung ist schließlich auch, dass die Kommission von ihrem im ersten Entwurf gestarteten Versuch Abstand genommen hat, Detailregelungen für das sich abzeichnende neue Instrumentarium zur Verminderung der Treibhausgasemissionen – vor allem zu den handelbaren Emissionsrechten – zu erlassen. Nahezu sämtliche Ausführungen der Kommission zu den „Politiken, Maßnahmen und Instrumenten zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen“ (Teil F) wurden im Prozess wieder gestrichen. Die Kommission vertritt lediglich noch die Auffassung, dass manche Maßnahmen der Mitgliedstaaten staatliche Beihilfen darstellen können, dass es aber noch verfrüht sei, die Voraussetzungen für die Genehmigung solcher Beihilfen zu regeln.

Die nunmehr geltenden Regelungen sind trotz einiger Verbesserungen gegenüber den alten Beihilferahmen und im Vergleich zum Erstentwurf nicht geeignet, die Beihilfekontrolle auf eine langfristig tragfähige, ökologisch wie ökonomisch konsistente Grundlage zu stellen.

### ***Die Mängel des neuen Gemeinschaftsrahmens***

Unbestritten ist es Aufgabe der Kommission, zur Verhinderung künstlicher Wettbewerbsverfälschungen einen Subventionswettbewerb zwischen den Mitgliedsländern nach Kriterien zu unterbinden, die den gemeinschaftlichen Zielen Rechnung tragen. Die von der Kommission entwickelte und im Gemeinschaftsrahmen formulierte Beihilfestrategie ist jedoch im Hinblick auf den Umweltschutz z.T. kontraproduktiv, dient auch nicht dem Schutz eines funktionsfähigen Wettbewerbs und schafft durch untaugliche bzw. fehlende Abgrenzungskriterien Eingriffsmöglichkeiten in die Politik der Mitgliedstaaten, die nach der Kompetenzordnung nicht begründbar sind.

#### *1. Die Beihilfekontrolle schützt den verzerrten Wettbewerb*

Die Beihilfekontrollkompetenz der Kommission ist ein zentraler Bestandteil der Wettbewerbsregeln des EG-Vertrages. Diese sollen einen Schutz vor Verfälschungen des natür-



lichen Marktwettbewerbs bieten, damit der Handel zwischen den in unterschiedlichen Mitgliedstaaten operierenden Unternehmen nicht beeinträchtigt wird. Die Beihilfekon- trolle ist daher auf die Beherrschung und Verhinderung staatlicher Interventionen gerich- tet, die einen ansonsten ungestörten und funktionsfähigen Wettbewerb durch Einzel- und Gruppenbegünstigungen bei finanziellen Transfers verzerren. Dies entspricht jedoch nicht der Situation der zu schützenden Umweltgüter. Die umweltrelevanten Markt- und Wettbewerbskonstellationen werden nicht primär durch staatliche Eingriffe verzerrt; sie sind dadurch unvollständig und gestört, dass staatliche umweltpolitisch internalisierende Eingriffe *unterlassen* werden. Gerade infolge der Nicht-Internalisierung von Umweltkos- ten im Sinne von Schadens- und Ausgleichskosten bestehen verzerrende Begünstigun- gen für alle diejenigen, die umweltintensiv wirtschaften.

Die Kommission hat es insoweit versäumt zu klären, welchen wirtschaftlichen und wett- bewerblichen Zustand sie überhaupt für schützenswert erachtet und welche Verzerrun- gen verhindert, welche aber zuvor erst beseitigt werden müssen. Aus der Sicht der Um- weltpolitik, letztlich aber der gesamten Allokationspolitik ist nur ein Wettbewerb unein- geschränkt schützenswert, in dem die Nutzung bzw. Schädigung von Umweltressourcen kostenäquivalent berücksichtigt und ein positiver Beitrag zu den gemeinschaftlichen Umweltgütern äquivalent entgolten wird. Eine Ausgangssituation, in der durch die regi- onal höchst unterschiedliche Möglichkeit des nicht-kostenbelasteten Zugriffs auf knappe Ressourcen (Externalitäten) und durch nicht-kompensierte positive Effekte bereits Verzerrun- gen auf dem gemeinsamen Markt bestehen, bedarf hingegen keines Schutzes, son- dern einer durchgreifenden „intervenierenden“ Reform durch die Umwelt-, Finanz- und Wirtschaftspolitik.

Im gegenwärtigen Markt- und Wettbewerbszustand bleibt *der* zentrale Verfälschungstat- bestand im Hinblick auf Umweltgüter und in Bezug auf die Gesamtallokation von Fak- toren und Gütern ausgerechnet in dem Regime, das den Wettbewerb schützen soll, un- geahndet. Dadurch wird es den Mitgliedstaaten ermöglicht, durch das *Unterlassen* um- weltpolitischer Eingriffe ihre Unternehmen de facto zu begünstigen, ohne beihilferecht- lich und wettbewerbsrechtlich dafür sanktioniert zu werden. Demgegenüber unterliegen Regelungen der Mitgliedstaaten, die zu einer über das Gemeinschaftsniveau hinausge- henden *Durchführung* nationaler, kostenverursachender Umweltschutzmaßnahmen füh- ren, der Beihilfekon- trolle, wenn sie zur Vermeidung übermäßiger nationaler Nachteile differenziert angewendet werden und wettbewerbsintensiven Unternehmen einen gerin- geren Zusatzbeitrag anlasten als anderen.

Über die Beihilferegelung in der gegenwärtigen Form und mit ihrem bisherigen Anknüp- fungspunkt greift man den Wettbewerbsschutzgedanken also vom falschen Ende her auf. Es geht hier nicht – wie in den meisten typischen Subventionsbereichen – darum, staatliche Interventionen zu verhindern, weil sie die Bedingungen für die Marktkonkur- renten verfälschen. Vielmehr müssen auf gemeinschaftlicher und mitgliedstaatlicher E- bene die Initiativen geschaffen bzw. verstärkt werden, um den Wettbewerb durch Rah- menregelungen und Interventionen im Umweltsektor überhaupt erst funktionsfähig, effi-

ziert und schützenswert zu machen. Dies geht über die Kompetenzen der Kommission im Rahmen ihrer Beihilfekontrolle weit hinaus.

## *2. Beihilferegulungen und Kontrollpraxis fördern wettbewerbspolitischen Zentralismus*

Die Kommission nimmt in verschiedenen Bereichen über die Wettbewerbsregelungen und die Beihilfekontrolle Einfluss auf mitgliedstaatliche Politikinstrumente; sie greift insoweit fachlich über ihre wettbewerbs- und wirtschaftspolitisch begründbaren und begründeten Zuständigkeiten hinaus. Davon ist die Umweltpolitik in besonderem Maße betroffen. Gemeinschaft und Mitgliedstaaten sind nämlich für die Umweltpolitik konkurrierend zuständig, prioritär liegt die Kompetenz also bei den Mitgliedstaaten. Dem Einfluss der europäischen Politik müsste die nationale Umweltpolitik daher so lange entzogen bleiben, wie sich in den zuständigen europäischen Organen kein Konsens für einheitliche weitergehende Umweltschutzanstrengungen durchsetzt. Gleichwohl greift die Kommission mit ihrem Gemeinschaftsrahmen für Umweltschutzbeihilfen massiv in die nationalen Kompetenzen für „freiwillige“ Zusatzanstrengungen ein: Sie reglementiert z.B. die freiwillig und zusätzlich eingeführte Ökosteuerung, und sie begrenzt auch die anderen Programme, die in Deutschland wie in anderen Ländern zur Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Kyoto-Protokoll und zur Verbesserung der nationalen Energiestrukturen durchgeführt werden sollen. Insoweit beeinflusst sie auch die nationale Wahl des Instrumentariums zur Umsetzung des europäischen burden sharing.

Diese Praxis der Einmischung in fachinstrumentelle Entscheidungen der mitgliedstaatlichen Ebene ist einerseits ein Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip. Insoweit betrifft die Einflussnahme auf nationale Umweltmaßnahmen das allgemeine Verhältnis von Gemeinschaft und Mitgliedstaat. Darüber hinaus erscheint es aber auch problematisch, dass es die *Kommission* ist, die im Rahmen ihrer Beihilfekontrollkompetenz in die Fachpolitik der Mitgliedstaaten hineinregiert, selbst wenn dazu eine Ratsentscheidung notwendig wäre.

Dafür bietet der neue Umweltbeihilferahmen ein Beispiel: Die Förderung regenerativer Energien zur umweltgerechten Veränderung der Energiestruktur wird im Rahmen der Beihilfeprüfung einer strikten Fördersatzbegrenzung zu unterworfen. Nach Art. 175 EGV sind indessen EU-Maßnahmen, die die Wahl eines Mitgliedstaates zwischen verschiedenen Energiequellen und die Entscheidung über die Struktur der nationalen Energieversorgung betreffen, vom *Rat*, und zwar einstimmig zu beschließen. Dass der Gemeinschaftsrahmen mit seinen speziellen Förderungsbedingungen für regenerative Energien massiv in die freie Instrumentenwahl der Mitgliedstaaten zur Umstrukturierung ihrer Energieträgereinsätze eingreift, lässt sich wohl nicht bestreiten.

In engem Zusammenhang mit der Kompetenz der Kommission, nationale Umweltschutzinstrumente als Beihilfe auf den Prüfstand der Wettbewerbskonformität zu stellen, steht die Frage, wie und nach welchen Kriterien beurteilt wird, ob eine möglicherweise als wettbewerbsverzerrend eingestufte Beihilfe im Hinblick auf das gleichrangige Umweltschutzziel gerechtfertigt bzw. genehmigt werden kann.

Die EG ist als wirtschaftliche Einrichtung zur Förderung des gemeinsamen Marktes gegründet worden. Insofern ist es kein Wunder, dass Allokations-, Effizienz- und Wachstumsaspekte im Vordergrund gestanden und das Vertragswerk zunächst geprägt haben. Das Ziel- und Aufgabenspektrum hat sich jedoch über die Einheitliche Europäische Akte und die Verträge von Maastricht und Amsterdam deutlich geändert. So ist auch der Umweltschutz nach Art. 6 EGV ein gleichberechtigtes Anliegen geworden, das entsprechend gegenüber dem Wettbewerbsschutzaspekt abgewogen werden muss.

Das Integrationsgebot ist von Gemeinschaftsorganen und Mitgliedstaaten als Rechtssatz zu beachten und stellt auch eine Auslegungsregel dar. Zumindest dürfen gemeinschaftliche Politiken und Maßnahmen keine erheblichen negativen Umweltauswirkungen haben. Dies gilt natürlich auch für die Beihilfepolitik. Leider ist dem Integrationsprinzip im neuen Umweltbeihilferahmen noch nicht hinreichend Rechnung getragen worden. Dies gilt zum einen im Hinblick auf die konkreten Abwägungen bei der Kontrollpraxis, zum anderen im Hinblick auf die allgemeine Überprüfung der „Umweltverträglichkeit“ des Gemeinschaftsrahmens selbst.

Weil es sich um einen „Vorschlag“ der Kommission für die Regelung eines Politikbereiches handelt, der wesentliche Auswirkungen für die innerhalb der Gemeinschaft mögliche Umweltpolitik und unmittelbar auf die Umwelt haben wird, hätte die Kommission dem neuen Beihilferahmen eine strategische Umweltprüfung ihres Vorschlages vorschalten müssen. Dazu hat sie sich in der 12. Erklärung zur Schlussakte von Amsterdam verpflichtet; sie hat dabei zugesagt, „Umweltverträglichkeitsstudien zu erstellen, wenn sie Vorschläge unterbreitet, die erhebliche Auswirkungen für die Umwelt haben können“. Eine solche Prüfung wurde für den neuen Beihilferahmen nicht angestellt, zumindest liegt kein Prüfungsergebnis vor.

### *3. Die Beihilfekontrolle begünstigt den Umweltschutzattentismus in den Mitgliedstaaten*

Solange es ihren unterschiedlichen Präferenzen und Politikprioritäten entsprechend den Mitgliedstaaten möglich ist, über gemeinschaftlich verbindlich beschlossene Ziele, Normen und Maßnahmen hinaus freiwillig eine striktere Umweltpolitik zu betreiben, muss ihnen zwangsläufig auch die Möglichkeit offen stehen, die dabei anfallenden, für den Einzelnen entstehenden, zusätzlichen einzelwirtschaftlichen Vermeidungsbeiträge und die damit verbundenen Kosten eigenverantwortlich, u.U. auch unterschiedlich zu regeln. Ein Kriterium, das unter diesen Voraussetzungen die Kontrolle einer gleichmäßiger Umsetzung des Verursacherprinzips ermöglicht, existiert nicht.

Die gegenwärtigen Beihilferegulungen für diesen Bereich des „freiwilligen“ Umweltschutzes sind kontraproduktiv und behindern Fortschritte im Umweltschutz in der Gemeinschaft. Wo bei Verzicht auf weitergehenden Umweltschutz keinerlei Sanktionen drohen, bei freiwilligen weitergehenden Maßnahmen aber auf die Kostenverteilung einwirkende Gemeinschaftsregulierungen zu befürchten sind, ist Umweltschutzattentismus der Mitgliedstaaten vorgeprägt.

Dadurch wird für die Mitgliedstaaten eine Priorität geschaffen, auf einen eigenständigen Umweltschutz jenseits des Gemeinschaftsniveaus und auf die Etablierung zusätzlicher

Internalisierungsmechanismen zu verzichten. Die Beihilfekontrolle, die Begünstigungs- und Verzerrungseffekte verhindern soll, lässt sich so einfach umgehen. An den fundamental verzerrten Wettbewerbsstrukturen ändert daher die Beihilfekontrolle nichts; sie kann sogar zur Verhinderung entzerrender Interventionen beitragen.

#### *4. Die Beihilferegeln sind anreizunverträglich*

Das bestehende Beihilfekontrollreglement bietet nicht nur den Mitgliedstaaten keinerlei Anreiz, ihre nationalen Umweltschutzbemühungen zu forcieren. Es bietet auch keinen Spielraum für eine anreizorientierte Förderung des freiwilligen Umweltschutzes in Unternehmen; insofern widerspricht es den Intentionen, zumindest den Bekundungen der Kommission.

Die Kommission hat nämlich in ihrem neuen Gemeinschaftsrahmen die Anreizfunktion der Beihilfen programmatisch stark in den Mittelpunkt gerückt und die (Übergangs-)Zeit der Anpassungsbeihilfen letztlich für beendet erklärt. Nach Auffassung der Kommission soll es künftig nur noch Beihilfen mit Anreizfunktion geben. Zu ihrem Begriffsverständnis führt sie aus: „Beihilfen haben (...) keinen Anzeizeffekt, wenn es lediglich darum geht, bestehende oder neue technische Normen der Gemeinschaft einzuhalten. Diese Normen sind nämlich geltendes Gemeinschaftsrecht, das die Unternehmen befolgen müssen“ (UBR, Ziffer 20). Daraus folgt, dass sich Beihilfen mit Anreizfunktion auf das Veranlassen *freiwilliger* Maßnahmen beschränken.

So sinnvoll dieser Ansatz ist, so wenig korrespondiert er mit den Regelungen zu Bemessungsgrundlage und Förderhöchstsatz im neuen Gemeinschaftsrahmen. Der von der Kommission tolerierte Anreiz besteht im Rahmen der Investitionsförderung für freiwillige, also umweltpolitisch nicht geforderte Maßnahmen in der Regel in einer maximal *30%igen* (für Energiemaßnahmen *40 %igen*) Beihilfe zu den Investitionsmehrkosten. Ein rational kalkulierendes Unternehmen, das vor der Entscheidung steht, eine Anlage mit „hinreichender“, nämlich den Gemeinschaftsvorgaben entsprechender Umweltleistung oder eine erheblich wirkungsvollere und entsprechend teurere Anlage einzubauen, muss also ein eigenes Interesse an der „besseren“ Anlage haben und dieses Interesse auf rd. 70 % der Investitionsmehrkosten beziffern können. Dies ist allenfalls wahrscheinlich, wenn es sich um langlebige Systeme handelt und gleichzeitig zu erwarten ist, dass die Gemeinschaftsnormen bzw. die nationalen Normen relativ kurzfristig verschärft werden, oder wenn mit „besseren“ Anlagen u.U. Energie- und Rohstoffeinsparungen oder gar verminderte Umweltabgaben einhergehen. Diese Form des Eigeninteresses wird jedoch durch die Technik des Kommissionsansatzes weitgehend ausgeschlossen. Beihilfefähig sind nämlich nur die reinen, „zur Verwirklichung der Umweltschutzziele erforderlichen Investitionsmehrkosten“ (UBR, Ziffer 37 Abs. 1). Von den Gesamtinvestitionskosten sind daher nicht nur die Investitionen für die Referenzanlage abzuziehen, die gerade die Gemeinschaftsnorm erfüllt. Es müssen auch alle durch die neue Anlage zusätzlich erzielbaren wirtschaftlichen Vorteile abgezogen werden. Dazu gehören auch jene Vorteile, die aus Kosteneinsparungen und aus den Erlösen von Nebenprodukten entstehen. Alles, was wirtschaftliches Anreizpotenzial verkörpern könnte, ist also bereits nicht mehr Ge-

genstand der Beihilfeförderung. Worin dann ein 70 %-iges Eigeninteresse herrühren könnte, ist nicht ersichtlich, es sei denn, die Umweltverbesserung wird vom Unternehmen aus ausschließlich intrinsischer Motivation durchgeführt.

Abgesehen davon ist es nicht gerade einleuchtend, dass die Anteile von Beihilfe, also von öffentlichem Interesse und von Eigeninteresse, bei allgemeinen Umweltschutzmaßnahmen stets mit 30:70 angesetzt werden, unabhängig davon, ob ein Unternehmen bereits verbindlich gewordene nationale Normen (schärfere als die Gemeinschaftsnormen) erfüllt oder ob es freiwillig weit darüber hinausgehende Umweltverbesserungen schafft, zu deren allgemeiner Durchsetzung der öffentliche Konsens noch nicht reicht.

Betrachtet man den neuen Gemeinschaftsrahmen für Umweltschutzbeihilfen unter dem Aspekt der Beihilfefunktionen und rückt dabei die Berücksichtigung der Anreizfunktion in den Vordergrund, so fällt das *Fazit* also recht eindeutig aus: Zwar würdigt die Kommission in allgemeinen Ausführungen, dass Anreize – auch und gerade im Rahmen von ökonomischen Instrumenten – zum weitergehenden, über das jeweils verbindliche Gemeinschaftsmaß hinausgehenden und somit *freiwilligen* Umweltschutz zweifellos von immer größerer Bedeutung für den umweltpolitischen Fortschritt in der Gemeinschaft werden. Die grundlegende Unterscheidung zwischen der traditionellen Anpassungs- und der „modernen“ Anreizfunktion staatlicher Umweltschutzbeihilfen, spiegelt sich jedoch in den instrumentellen Regelungen nicht hinreichend wider. Sowohl bei den Beihilfesätzen als auch bei der Bestimmung der beihilfefähigen Kosten werden Beihilfen in unterschiedlichen Konstellationen weitgehend gleich behandelt. So angemessen die gewählte restriktive Handhabung für Anpassungsbeihilfen wegen der hier stets latenten Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen auf dem gemeinsamen Markt war und ist, so *folgewidrig* erscheint die Anwendung der gleichen Maßstäbe auf den Bereich des freiwilligen und kooperativen Umweltschutzes durch Anreizbeihilfen. Es entbehrt im Übrigen auch der ökonomischen Logik, dass sich Unternehmen zur freiwilligen Übererfüllung von Umweltnormen und zur Innovation in nicht-rentable oder nur in langen Zeiträumen amortisierbare Umweltmaßnahmen bewegen lassen, wenn sie im Normalfall die damit verbundenen technischen und wirtschaftlichen Risiken und mindestens 70 % der ihnen für ihren freiwilligen Beitrag zum gemeinschaftlichen Umweltschutz entstehenden Mehrkosten selbst zu tragen haben. Anreizfunktionen können derartig regulierte Systeme nicht entfalten. Sie sind weder für die Unternehmen attraktiv, noch ermutigen sie die Mitgliedstaaten, im Wettbewerb ehrgeizigere Umweltschutzziele mit Hilfe differenzierten Instrumenteneinsatzes zu verfolgen.

##### *5. Die Möglichkeiten der Steuerstrukturgestaltung werden unsystematisch eingeengt*

Dass die Kommission zwar von Anreizfunktion der Beihilfe spricht, dies aber in ihrem Gemeinschaftsrahmen nicht umsetzt, wird im Bereich der Betriebsbeihilfen noch deutlicher. Die Kommission spricht sich generell – wie in ihren früheren Gemeinschaftsrahmen – gegen Betriebsbeihilfen aus; dies ist unter systematischen Aspekten nicht ganz einsichtig – schließlich lässt sich technisch jede Betriebsbeihilfe auch als Investitionsbeihilfe ausgestalten und umgekehrt. Im Mittelpunkt der Betriebsbeihilfen stehen jedoch bei

der Kommission stets die Steuerbefreiungen und Steuervergünstigungen, und zwar solche, die im Rahmen von Umweltabgaben oder Ökosteuern gewährt werden. Auch von ihnen können erhebliche Anreize zur Vornahme zusätzlicher Umweltschutzmaßnahmen ausgehen.

Dem trägt die Kommission in ihrem neuen Gemeinschaftsrahmen jedoch nicht Rechnung. Die steuerlichen Betriebsbeihilfen betrachtet sie nämlich vorrangig unter Anpassungsaspekten. In Ziffer 48 UBR schreibt sie, dass es „für die Unternehmen des betreffenden Staates schwierig sein kann, sich schnell an die neue Steuerlast zu gewöhnen. Unter diesen Umständen kann eine vorübergehende Ausnahme zugunsten bestimmter Unternehmen gerechtfertigt sein, damit sich diese auf die neue steuerliche Situation einstellen können“. Aus dieser Bedürftigkeitsperspektive resultieren dann auch die weiteren Begünstigungsanforderungen an die Mitgliedstaaten. Die steuerlichen Beihilfen müssen nämlich zeitlich strikt befristet und „degressiv“ ausgestaltet werden, was bedeutet, dass sie im Zeitablauf abgeschmolzen werden müssen. Dies verträgt sich nicht einmal mit dem Anpassungsgedanken, geschweige denn mit einer Anreizpolitik.

Die Kommission unterscheidet zunächst zwischen Steuern, die einer Regelung auf Gemeinschaftsebene unterliegen (relevant ist z.Z. vor allem die Mineralölsteuer), und solchen Steuern, die ausschließlich in nationaler Kompetenz geregelt werden. Für eine harmonisierte Steuer muss sichergestellt werden, dass im Rahmen von nationalen Zusatzmaßnahmen (z.B. Erhöhung der Mineralölsteuersätze im Rahmen der deutschen Ökosteuer) und gleichzeitig eingeführten Begünstigungen die begünstigten Unternehmen nicht geringer belastet werden, als dies nach der bereits harmonisierten Regelung vorgesehen ist. Die Mineralölsteuer darf also beispielsweise für Unternehmen nicht niedriger ausfallen als es die harmonisierten Mindeststeuersätze vorgeben. Das Einziehen einer solchen Untergrenze ist durchaus systemkonform; es gilt nämlich, *zusätzliche* Begünstigungen zu vermeiden.

Werden hingegen aus Umweltschutzgründen Steuern national autonom geregelt, also vorwiegend zusätzlich eingeführt, so muss diese Philosophie der Untergrenze eigentlich versagen. Die Mitgliedstaaten sind frei, solche Steuern einzuführen oder von einer Einführung abzusehen. Insofern ist gedanklich der „Nullsteuersatz“ und nicht irgendeine Mindestmarke das Referenzsystem und zugleich der von der Kommission nicht sanktionsfähige Ausgangspunkt. Unternehmen eines Mitgliedstaates, der keine zusätzliche Steuer einführt, und Unternehmen eines Staates, der für sie eine Steuer mit Nullsatz einführt, werden schließlich nicht unterschiedlich belastet und in ihren Konkurrenzbeziehungen beeinflusst. Begünstigungen, Wettbewerbsverzerrungen und Handelsbeeinträchtigungen finden also nicht statt.

Gleichwohl führt die Kommission für den Fall, dass ein Mitgliedstaat eine derartige Steuer als umweltpolitisches Instrument einsetzt, auch hierfür eine Belastungsuntergrenze ein und stellt andere Anforderungen auf, die unsystematisch sind. Sie beschwört dadurch die Gefahr herauf, dass die Einführung von Umweltabgaben und Ökosteuern in all jenen Fällen unterbleibt, in denen ein Mitgliedstaat nationale Akzeptanz nur dadurch schaffen kann, dass er bestimmte, im internationalen Wettbewerb mit nicht-umweltbe-

steuernden Konkurrenten stehende Unternehmen steuerlich geringer belastet oder von einer Besteuerung ausnimmt. An dieser Stelle wird das Fehlen einer Gesamtsystematik des Gemeinschaftsrahmens für Umweltschutzbeihilfen besonders deutlich.

*6. Die Technik der Beihilfekontrolle widerspricht der Anreizfunktion und benachteiligt prozessintegrierten Fortschritt sowie KMU*

Wie zuvor erwähnt bedient sich die Kommission für die Überprüfung, ob eine Beihilfe den zulässigen Rahmen nicht überschreitet, einer Berechnung auf der Basis des *Mehrkostenansatzes*. Der dahinter stehende Grundgedanke ist nicht von der Hand zu weisen: Beihilfefähig sollen natürlich nur jene Kosten sein, die durch (hier freiwillige) Umweltschutzmaßnahmen zusätzlich anfallen. Ihre Ermittlung ist das Problem. Dabei geht die Kommission einen Weg, der mit hohen Transaktionskosten verbunden ist, die Förderung prozessintegrierter Anlagen im Vergleich zur End-of-Pipe-Technik deutlich erschwert und viele Unternehmen – insbesondere KMU – vor kaum lösbare Probleme stellt. Das Kommissionsverfahren beruht letztlich auf einem Vergleich zwischen der zu fördernden Anlage und der Referenzanlage, die erforderlich wäre, um bei gleicher Produktionskapazität genau jene Umweltauflagen zu erfüllen, die verbindlich – in der Regel gemeinschaftsrechtlich – vorgegeben sind.

Das Berechnungsverfahren für die Bemessungsgrundlage ist durchaus plausibel, soweit es auf die *traditionellen End-of-Pipe-Anlagen* angewendet wird. Hier lässt sich in aller Regel der umweltschutzbedingte Kostenanteil von den Kosten der „produktiven“ Anlage trennen oder aus den Gesamtkosten „herausrechnen“; auch können oftmals additive Aggregate unterschiedlichen Wirkungsgrades bezüglich der Kosten miteinander verglichen werden. Für Maßnahmen des *prozessintegrierten Umweltschutzes* stehen demgegenüber selten Referenzanlagen mit unterschiedlichen Umweltwirkungsgraden zur Verfügung; auch lässt sich hier eine valide Trennung und Zurechnung der umweltschutzbedingten Mehrkosten typischerweise nicht durchführen oder ist mit erheblichen Anstrengungen, Schwierigkeiten und Kosten beim Unternehmen verbunden. Dies gilt erst recht angesichts der Detailregelungen des Gemeinschaftsrahmens. Er sieht zwar im Vergleich zum Erstentwurf für das vorgeschlagene Verfahren gewisse Verbesserungen vor, die Verfahrensstruktur bleibt jedoch unverändert.

Im Vergleich zu End-of-Pipe-Maßnahmen stehen integrierte Systeme also immer noch vor einer erheblichen Förderungsschwelle aufgrund des technischen Verfahrens zur Ermittlung der Bemessungsgrundlage. Dies widerspricht dem Wert, den die EU offiziell dem integrierten Umweltschutz zubilligt, und stellt eine der zentralen Schwachstellen des gegenwärtigen Beihilferahmens dar. Zudem werden vor allem kleine und mittlere Unternehmen durch die Förderungsvoraussetzungen überfordert. Auch dies widerspricht den sonst für diese Gruppe vorgesehenen Förderungspräferenzen eindeutig. Schließlich wirkt die Regelung auch auf die Strukturen von Beihilfepolitik und Beihilfekontrolle ein: Das komplizierte und komplexe Vergleichsverfahren lässt sich eigentlich nur im Wege der Einzelfallprüfung nachvollziehen und kontrollieren; ob dies im Kommissionssinne liegen kann, sei hier nicht weiter diskutiert. Den Mitgliedstaaten wird es so jedenfalls

erschwert, standardisierte und generalisierte Förderprogramme zu gestalten und dabei den Beihilfeempfängern Rechtssicherheit zu bieten, dass die empfangenen Mittel nicht aufgrund anderer Referenzfallbildung oder anderer Handhabung von Beurteilungsspielräumen wieder zurückgezahlt werden müssen.

### ***Reformbedarf und Perspektiven einer verbesserten Beihilfekontrolle***

Die dargestellten Mängel und Probleme zwingen zu einer weitreichenden Reform der Beihilfekontrolle. Manche der angesprochenen Schwachstellen greifen über den Bereich von Umweltschutzbeihilfen weit hinaus, sie betreffen die Stellung der Beihilfekontrolle im europäischen Vertragswerk, den im Regelungssystem unterstellten Zusammenhang von Beihilfe, Begünstigung und Wettbewerbsverzerrung und den damit zusammenhängenden Beihilfebegriff.

Sie haben auch mit der Attrahierung von Regelungskompetenzen durch die Europäische Kommission zu tun. Die Ausübung der Beihilfekontrolle wirkt zuweilen wie eine Speerspitze des europäischen Zentralismus. Sie übersieht, dass im Rahmen des konkurrierenden Kompetenzmodells die eigentliche Basis für den Fortschritt der gemeinschaftlichen Umweltpolitik und anderer Politikbereiche in den Mitgliedstaaten und Regionen liegt. Sie trägt auch der Tatsache nicht hinreichend Rechnung, dass Politik immer weniger durch Einsatz klassisch hierarchischer und ordnungsrechtlicher Instrumente funktioniert, sich vielmehr zunehmend kooperativer Maßnahmen und „weicher“ Instrumentierungen, daher zwangsläufig auch der Differenzierung bedienen und Anreizsysteme entwickeln muss.

Die Beihilfekontrolle ist bisher stärker von dem Bemühen zur Harmonisierung von Interventionen getragen und folgt insoweit dem Ziel, möglichst gleiche Spielregeln für den Wettbewerb auf dem gemeinsamen Markt zu schaffen bzw. zu wahren. Soweit es den politischen Konsens aller Mitgliedstaaten gibt, ihre Gestaltungsspielräume zugunsten einer Vereinheitlichung aufzugeben oder zumindest nicht zu nutzen, ist dies durchaus plausibel. De facto tendieren die Mitgliedstaaten jedoch dazu, die ihnen de jure zustehenden Kompetenzen zur Festlegung von Zielen und zum Einsatz von Instrumenten auch differenziert zu nutzen. Und in den meisten Politikfeldern sind ihnen dazu – wenngleich oftmals auf der Basis einheitlicher Mindeststandards – auch hinreichende Spielräume geblieben. Wenn sie diese Spielräume auch im Sinne des nationalen und regionalen Wettbewerbs zur gezielten Ausschöpfung ihrer spezifischen Potenziale nutzen wollen, so ist es nicht zu vertreten, dem durch eine undifferenzierte Anwendung eines Wettbewerbskontrollmechanismus entgegenzuwirken.

Das Beihilfekontrollregime bedarf insgesamt einer Umweltverträglichkeitsprüfung. Das generelle Abwägungserfordernis und die Integrationsklausel des Art. 6 EGV setzen – schon um „Waffengleichheit“ bzw. gleichwertige Berücksichtigung von Informationen zu garantieren – eine Institution voraus, die der Wettbewerbskontrolle eine Umwelt- bzw. Nachhaltigkeitskontrolle zur Seite stellt. Dazu bedarf es auch eines entsprechenden formalen Rahmens. Jede weitere Veränderung der Kontrolle von Umweltschutzbeihilfen im Sinne eines reformierten Gemeinschaftsrahmens oder hin zu einer Gruppenfreistel-



lungsverordnung Umwelt setzt daher eine grundlegende Umweltverträglichkeitsstudie voraus.

Reformbedürftig ist – nicht zuletzt mit Blick auf den Umweltschutz – das Beihilfeverständnis des EG-Vertrages und damit auch der Beihilfebegriff, der ohne eine Legaldefinition immer stärker zur faktischen Kompetenzausdehnung der Kommission genutzt werden kann. Eine systematische Fortentwicklung der Umweltpolitik in Mitgliedstaaten und Regionen ist gegenwärtig ohne ständige Furcht vor einer Kommissionseinmischung kaum noch denkbar. Gerade der differenzierte Einsatz von flexiblen ökonomischen Instrumenten des Umweltschutzes, die für einen über das verbindliche Gemeinschaftsniveau hinausgehenden vorsorgenden und integrierten Umweltschutz und für konkrete Bewirtschaftungsaufgaben unerlässlich sind, wird vom derzeitigen Beihilfereglement unsachgemäß behindert. Die deutsche Ökosteuer ist dafür ein gutes Beispiel.

Vor allem wird in Bezug zum Umweltschutz und zu dem dahinter stehenden Externalitätenproblem die Abgrenzung von begünstigenden und den Wettbewerb verzerrenden Beihilfen einerseits und äquivalenzorientierten Entgeltelementen andererseits vorangerieben werden müssen. Im Beihilfebegriff muss stärker die Trennung von privatem und öffentlichem Interesse reflektiert werden. Wo ausschließlich im öffentlichen Interesse oder im Interesse der Allgemeinheit agiert wird, wo ausschließlich auf freiwillige Leistungen gesetzt wird, ohne dass dadurch die Marktpositionen und damit auch die Gewinnerzielungsmöglichkeiten der Adressaten staatlicher Intervention verändert werden, läuft der Beihilfebegriff leer.

Soweit dies nicht in einer grundlegenden Änderung der Wettbewerbsregeln und des darin zugrunde gelegten Beihilfebegriffes berücksichtigt werden kann, ist es für den Umweltbereich zumindest erforderlich, die bisherige Grundlage des Beihilferahmens durch eine Gruppenfreistellungs-Verordnung zu ersetzen. In ihr könnten wenigstens bestimmte Gruppen von fälschlicherweise als Beihilfe eingestuft Interventionen generell als mit dem gemeinsamen Markt vereinbar eingestuft werden; zudem würde dadurch größere Rechtssicherheit für die Unternehmen und die Mitgliedstaaten geschaffen. Die Rechtsqualität des Gemeinschaftsrahmens ist demgegenüber weiterhin ungeklärt.

## Inhalt

TEIL I: BEIHILFEN UND BEIHILFEKONTROLLE ALS UNTERSUCHUNGSGEGENSTAND.....	1
1 Vorbemerkung .....	1
2 Die Bedeutung von Beihilfen und Subventionen für die Umweltpolitik.....	3
2.1 Umweltschutz und Wettbewerb – Harmonie oder Konflikt? .....	3
2.2 Beihilfen und Subventionen – Segen oder Fluch für die Umweltpolitik? .....	6
2.3 Zum Begriff der Subventionen.....	10
2.4 Zum Begriff der Beihilfe.....	13
3 Rechtliche Rahmenbedingungen für die Fortentwicklung der Kontrolle staatlicher Umweltschutzbeihilfen.....	15
3.1 Zur aktuellen Ausgestaltung des Umweltschutzes im Gemeinschaftsrecht.....	15
3.1.1 Die Querschnittsklausel nach Art. 6 EGV.....	15
3.1.2 Die gemeinschaftliche Umweltpolitik.....	17
3.1.2.1 Ziele und Grundsätze.....	17
3.1.2.2 Zur Abgrenzung der Kompetenzen von Gemeinschaft und Mitgliedstaaten in der Umweltpolitik.....	20
3.2 Das 5. Aktionsprogramm für die Umweltpolitik – Zielsetzung und Durchführung .....	21
TEIL II: DAS KONTROLLREGIME DER KOMMISSION FÜR STAATLICHE UMWELTSCHUTZBEIHILFEN – DIE ENTWICKLUNG.....	25
4 Der Ausgangspunkt: Gemeinschaftsrahmen für Umweltschutzbeihilfen 1974 .....	25
5 Die Novellierung von 1994 .....	30
6 Der neue Gemeinschaftsrahmen 2001 – der Prozess.....	34
6.1 Der erste Kommissionsentwurf vom 27. 1. 2000 .....	34
6.2 Diskussionen und Veränderungen.....	38
6.3 Die zweckdienlichen Maßnahmen – deutsche Anpassungsprobleme.....	44
TEIL III: KRITIK DES NEUEN GEMEINSCHAFTSRAHMENS.....	47
7 Vorbemerkung .....	47
8 Die Ursachen der Mängel im Gemeinschaftsrahmen .....	49
9 Probleme des neuen Umweltbeihilferahmens.....	50
9.1 Das Spannungsverhältnis von Beihilfekontrollkompetenz und nationaler Umweltpolitik .....	50
9.2 Beihilfe – Begünstigung – Wettbewerbsverzerrung: ein ungeklärter Zusammenhang.....	56
9.3 Das falsche Referenzsystem oder: welcher Wettbewerb ist schützenswert? ....	61
9.4 Anpassungsbeihilfe oder Anreiz? .....	68

9.5	Unzureichende Beihilfentechnik.....	77
10	Zusammenfassende Bewertung des Gemeinschaftsrahmens.....	83
TEIL IV: PERSPEKTIVEN FÜR EINE FORTENTWICKLUNG DES GEMEINSCHAFTSRAHMENS .....		91
11	Strategische Neuorientierung .....	91
12	Eckpunkte für eine verbesserte Beihilfekontrolle.....	93
13	Gestaltungsempfehlungen .....	96
13.1	Ansätze zur Unterstützung freiwilliger nationaler und regionaler Umweltschutzanstrengungen.....	96
13.2	Ansätze zur Forcierung definitiver Umweltentlastung und zur Gleichbehandlung integrierter Anlagen.....	98
13.3	Ansätze zur systematischen Behandlung von Begünstigungsregelungen im Rahmen von Ökosteuern und Umweltabgaben .....	100
ANHANG A: EMPIRISCHE UNTERSUCHUNGEN ZUR UMSETZBARKEIT DES MEHRKOSTENPRINZIPS IN DER FÖRDERUNG DES PROZESSINTEGRIERTEN UMWELTSCHUTZES.....		104
ANHANG B: ZITIERTER UMWELTBEGÜNSTIGUNGSRAHMEN .....		146
LITERATURVERZEICHNIS .....		198

## Abkürzungen

ABl.	.....	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft
Abs.	.....	Absatz
Art.	.....	Artikel
BAT	.....	Best Available Techniques
BMF	.....	Bundesministerium der Finanzen
BMU	.....	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
CO <sub>2</sub>	.....	Kohlendioxid
EEG	.....	Erneuerbare-Energien-Gesetz
EG	.....	Europäische Gemeinschaft(en)
EGV	.....	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG-Vertrag)
endg.	.....	endgültig
EoP	.....	End-of-Pipe
EU	.....	Europäische Union
EuGH	.....	Europäischer Gerichtshof
EWG	.....	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FiFo	.....	Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln
FKZ	.....	Förderkennzeichen
i.S.	.....	im Sinne
IVU	.....	Integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung
KMU	.....	Kleine und mittlere Unternehmen
KOM	.....	Europäische Kommission
LIFE	.....	Finanzierungsinstrument für die Umwelt
MS	.....	Mitgliedstaaten
OECD	.....	Organization for Economic Co-operation and Development
UBA	.....	Umweltbundesamt
UBR	.....	Umweltbeihilferahmen (= Gemeinschaftsrahmen für staatliche Umweltschutzbeihilfen)
UBR-01 endg.	.....	Gemeinschaftsrahmen für staatliche Umweltschutzbeihilfen vom 03.02.2001
UBR-E1	.....	Entwurf für einen Umweltbeihilferahmen vom 27.01.2000
UBR-E2	.....	Entwurf für einen Umweltbeihilferahmen vom 13.09.2000
UFOPLAN	.....	Umweltforschungsplan
UVP	.....	Umweltverträglichkeitsprüfung
Ziff.	.....	Ziffer

## TEIL I: BEIHILFEN UND BEIHILFEKONTROLLE ALS UNTERSUCHUNGSGEGENSTAND

### **1 Vorbemerkung**

Die Beihilfe-„Politik“ der EU-Kommission hat sich seit vielen Jahren zu einer schwerwiegenden Restriktion für nationale Fach- und Strukturpolitiken entwickelt. Insbesondere für die Verfolgung nationaler, aber auch gemeinschaftlicher Umweltziele erweist sie sich immer stärker als Hemmschuh; dies zeigt sich nicht zuletzt an den mit Mitteln der Beihilfekontrolle unternommenen Versuchen, bestimmte technisch mögliche und umweltökonomisch sinnvolle Ansätze der ökologischen Steuerreform als mit dem gemeinsamen Markt unvereinbar abzulehnen oder nur übergangsweise „zuzulassen“. Der neue Umweltbeihilferahmen, den die Kommission nach mehreren Anpassungen ihres Erstentwurfes entwickelt hat und der seit Beginn des Jahres 2001 gilt, ist trotz eindeutiger Verbesserungen gegenüber den alten Beihilferahmen und im Vergleich zum Erstentwurf nicht geeignet, die Beihilfekontrolle auf eine langfristig tragfähige, ökologisch wie ökonomisch konsistente Grundlage zu stellen.

Unbestritten ist es Aufgabe der Kommission, zur Verhinderung künstlicher Wettbewerbsverfälschungen einen Subventionswettbewerb zwischen den Mitgliedsländern nach Kriterien zu unterbinden, die den gemeinschaftlichen Zielen Rechnung tragen. Die von der Kommission entwickelte und zum großen Teil vom EuGH immer wieder unterstützte Beihilfestrategie ist jedoch im Hinblick auf den Umweltschutz z.T. kontraproduktiv, verstößt gegen umweltökonomische Zusammenhänge und schafft durch untaugliche bzw. fehlende Abgrenzungskriterien Eingriffsmöglichkeiten in die Politik der Mitgliedstaaten, die sachkompetenziell nicht begründet sind.

Diese keineswegs neue Kritik hat bisher die Beihilfepraxis der Kommission nicht nennenswert verändern können. Im Gegenteil: Der zu Beginn der gutachterlichen Tätigkeit vorgelegte erste Kommissionsentwurf für den neuen Umweltbeihilferahmen enthielt die alten Systemmängel und stellte den Umweltschutz nach wie vor unter das Regime einseitig interpretierter wettbewerblicher und allokativer Neutralitätspostulate. Darüber hinaus wurde der Versuch unternommen, neue differenziert zu verwendende Instrumente des Klimaschutzes bereits vor ihrer Anwendung und generell unter das Beihilfe-Kontroll-Regime zu stellen. Zwar wurden im Diskussionsprozess mit den Mitgliedstaaten wichtige Detail-Verbesserungen im Vergleich zum alten Beihilferahmen und zum ersten Entwurf für den neuen erreicht; an den Grundmängeln hat sich im Kern bis zum Inkrafttreten des neuen Rahmens jedoch nicht viel geändert.

Allerdings ist zu den traditionellen Mängeln des Beihilfeansatzes aus den Gemeinschaftsrahmen der Jahre 1974 bis 1994 jetzt noch ein entscheidender Widerspruch zu den inzwischen veränderten gemeinschaftlichen Rechtsgrundlagen hinzugetreten: Seit

der Einheitlichen Europäischen Akte und den Verträgen von Maastricht, erst recht nach Amsterdam hat der Umweltschutz im EG-Vertragswerk nämlich eine andere Stellung gewonnen. Dies hat sich im Übrigen auch bereits in verschiedenen anderen Aktivitäten der EU (z.B. Plan-UVP-Richtlinie) niedergeschlagen. Der neue Umweltbeihilferahmen wird diesen neuen Rahmenbedingungen jedoch nicht gerecht. Dies gilt zum einen für die Kontrollmaßstäbe, die der notwendigen Balance zwischen Umwelt- und Wettbewerbsschutz, wie sie in Art. 6 EGV gefordert werden, nicht entsprechen. Zum anderen trifft dies auch in formaler Hinsicht auf den Vorschlag der Kommission als Ganzes zu. Die Kommission hatte sich nämlich in der 12. Erklärung zur Schlussakte von Amsterdam verpflichtet, Umweltverträglichkeitsstudien zu erstellen, wenn sie Vorschläge unterbreitet, „die erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben können“. Dass der Umweltbeihilferahmen solche Auswirkungen haben kann, liegt auf der Hand; dass die Kommission dem nicht durch eine strategische Umweltprüfung ihres Entwurfes Rechnung getragen hat, ist insofern ein ernster Mangel.

Der neue Beihilferahmen weist vor allem drei negative Tendenzen auf:

- Er behindert einen fortschrittlichen, über die im Konsens vorgegebenen Gemeinschaftsnormen hinausgehenden innovativen, integrierten und präventiven Umweltschutz in den Mitgliedstaaten und gefährdet dadurch die nicht zuletzt auch im gemeinschaftlichen Interesse liegenden weiteren Verbesserungen in der Umweltqualität;
- er macht nicht an den Kompetenzgrenzen der Kommission halt und greift in die eigenverantwortlich von den Mitgliedstaaten zu regelnde Strategie, Instrumentierung und Durchführung der Umweltpolitik und insbesondere in die freie instrumentelle Wahl der Mitgliedstaaten zur Steuerung ihrer Energieträger- und Energieversorgungsstruktur ein,
- und er trägt bei alledem keineswegs zu einer Verstärkung des Wettbewerbsschutzes bei.

Insofern bedarf der Umweltbeihilferahmen bzw. die dahinter stehende Beihilfekontrollstrategie der Kommission einer weitreichenden Korrektur, die den bisherigen konzeptionellen Rahmen der Beihilfepolitik auf den Prüfstand stellt, eine neue Balance zwischen Umwelt- und Wettbewerbsschutz schafft und dazu praktikable Kontrollmaßstäbe und Verfahren bereitstellt.

Vor diesem Hintergrund hat das Finanzwissenschaftliche Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo) die Bearbeitung des Forschungsvorhabens „Kriterien für die Ausrichtung der beihilferechtlichen EU-Gruppenfreistellungsverordnung Umwelt auf den integrierten Umweltschutz“ (Umweltforschungsplan 2000 – Förderkennzeichen 200 19 152) übernommen, das größtenteils als direktes Beratungsprojekt mit unmittelbarer Diskussionsbeteiligung der FiFo-Mitarbeiter innerhalb des BMU-Prozesses, aber auch als „externes“ Forschungsvorhaben mit Informationsgewinnung auf der Ebene der Kommis-

sion und der Mitgliedstaaten durchgeführt wurde. Dass der ursprüngliche Titel des Projektes nicht von einem Gemeinschaftsrahmen, vielmehr von einer Gruppenfreistellungsverordnung sprach, ist auf die damalige Erwartung des Auftraggebers zurückzuführen, dass die Kommission ihr vom Rat 1998 erteiltes Mandat, bestimmte Gruppen von Beihilfen generell als mit dem gemeinsamen Markt vereinbar zu erklären, auch für den Umweltschutz nutzen würde. Was in anderen Fällen – z.B. für De-minimis-Beihilfen – geschehen ist, wurde jedoch für die Umweltschutzbeihilfen unterlassen, obgleich dies einige Probleme hätte vermeiden können. Hier ist es bei der traditionellen Lösung eines Gemeinschaftsrahmens, also bei allgemeinen Spielregeln geblieben, an denen sich die Kommission bei der Ausübung ihrer Beihilfekontrolle zu orientieren gedenkt.

Der Auftrag bestand vor allem darin, Kriterien für eine den Umwelt- wie den Wettbewerbsschutz gleichermaßen sichernde Beihilfepolitik und für eine beiden Zielen verpflichtete Beihilfekontrolle zu entwickeln und dabei unter Berücksichtigung der Änderungen im europäischen Vertragswerk auch Alternativen zum bisherigen Konzept und zur Entwurfsfassung der Kommission für einen neuen Gemeinschaftsrahmen vorzuschlagen. In dieser Aufgabe fließen ökonomische und rechtliche Aspekte zusammen. Das Institut hat sich seinerseits von Herrn Prof. Dr. jur. H.G. Fischer beraten lassen.

Hiermit wird der Bericht über die Tätigkeit vorgelegt, in dem die wichtigsten Stellungnahmen des Instituts und die internen Vorarbeiten ausgewertet und in ihren wichtigsten Ergebnissen zusammengefasst sind. Die Projektarbeit hat zu zahlreichen Einzelstellungen zu den unterschiedlichen Kommissionsentwürfen geführt. Da sich die Kommissionsentwürfe in vielen Punkten verändert haben, fehlt es diesen einzelnen Institutsarbeiten an einem einheitlichen Untersuchungsobjekt. Dies mag in einigen Passagen des zusammenfassenden Endberichtes textliche Konsistenzprobleme hervorrufen. Zudem wurde in den einzelnen Stellungnahmen jeweils auf die theoretischen und konzeptionellen Grundlagen zurückgegriffen. Die sich daraus ergebenden Redundanzen sind im Gesamtbericht bewusst nicht beseitigt worden; die einzelnen Abschnitte sind insofern auch gesondert lesbar.

## **2 Die Bedeutung von Beihilfen und Subventionen für die Umweltpolitik**

### **2.1 Umweltschutz und Wettbewerb – Harmonie oder Konflikt?**

Die Bemühungen um eine ökologisch nachhaltige Entwicklung leiden nicht zuletzt unter falschen Preisstrukturen. Ob man diese stärker einem Markt- oder einem Politikversagen anlastet, spielt dabei nicht die entscheidende Rolle; letztlich liegt beides zugrunde: Der Markt selbst kann die „richtigen“ Preissignale für das überwiegend öffentliche Gut Umwelt bzw. für die im Sinne der Nachhaltigkeit zulässigen Umweltnutzungen nicht setzen. Die Politik hat es bisher versäumt, die Preise für Marktgüter im Hinblick auf ihre Um-

weltziele „sachgerecht“ zu korrigieren, ja sie verzerrt im Gegenteil durch unterschiedliche Aktivitäten und Unterlassungen, auch durch Subventionen bzw. Beihilfen, die relativen Preise und verfälscht damit ein wesentliches Anreizsystem *zu Lasten* umweltschonender Verfahren und Güter.

Nach dem neoklassischen Paradigma sollen diese Mängel dadurch behoben werden, dass auf der Grundlage des Verursacherprinzips sämtliche negativen externen Effekte und die damit verbundenen sozialen Zusatzkosten wirtschaftlicher Aktivitäten in Bezug auf die Umwelt internalisiert werden. Gleichmaßen ist es danach zur Vermeidung einer Unterversorgung mit den öffentlichen Gutsbestandteilen der Umwelt erforderlich, positive Externalitäten, die für ihre Entstehung aufzuwendenden Kosten bzw. die aus ihnen erwachsenden Nutzenäquivalente denen zu erstatten, die sie auslösen.

Durch eine solche Optimalstrategie wäre dem Umwelt- wie dem Wettbewerbsschutz gedient. Jeder müsste die von ihm verursachten Kosten tragen, umweltbedingte Verzerrungen der Produktion wären ausgeschlossen und zugleich wäre Umweltschutz über den Preis als Knappheitsindikator in den einzelwirtschaftlichen Kalkülen enthalten und würde optimiert. Nur in diesem Fall könnte von einem unverzerrten Wettbewerb gesprochen werden. Nun ist die Optimalstrategie vollständiger Internalisierung bekanntermaßen in der Praxis nicht durchführbar; auf die vielfältigen Gründe dafür muss hier nicht noch einmal eingegangen werden.<sup>1</sup> Damit stellt sich aber auch die Frage nach der Wettbewerbskonformität der Umweltpolitik bzw. nach den Verzerrungen vor und nach dem Einsatz umweltpolitischer Instrumente neu.

Dabei ist zunächst festzuhalten: Ohne umweltpolitische Regelungen, die – über Ordnungsrecht, Abgaben oder andere Instrumente – zur Anlastung von Umweltkosten führen, ist der Wettbewerb von Unternehmen um knappe Faktoren und damit das gesamte Marktergebnis verzerrt. Tendenziell trägt jeder umweltpolitische Eingriff zum Abbau dieser Verzerrung bei. Da allerdings bei diesen Eingriffen der korrekte Maßstab der Internalisierung fehlt, lässt sich der Grad der Verzerrung vor und nach Einsatz des Instrumentariums kaum beurteilen.

Auf der Suche nach einem möglichst sicheren und aussagekräftigen Maßstab für das umweltpolitisch herbeigeführte Verhältnis von Umwelt- und Wettbewerbseffekten wird daraus häufig gefolgert, am besten sei es, von allen Unternehmen *dieselben Umweltauflagen* zu verlangen; damit sei zugleich eine gerechte – auch wettbewerbsgerechte – Kostenanlastung verbunden. Die umweltökonomische Alternative besteht darin, allen Unternehmen z.B. über Abgaben oder Steuern *dieselben Kosten* für jede Einheit der Umweltbeanspruchung aufzuerlegen. Die damit verbundenen, langjährig diskutierten disziplinären Betrachtungsunterschiede sind hier nicht im Einzelnen Gegenstand der Betrachtung. Sie sind zunächst nur begrenzt von Interesse, da sie jeweils einen Endzu-

---

<sup>1</sup> Siehe dazu die umweltökonomischen Lehrbücher, z.B. Baumol / Oates (1988), Weimann (1995); Endres (2000); Cansier (1996).



stand reflektieren, aber die Probleme des Übergangs vom bestehenden Umwelt- und Wettbewerbszustand zum Sollzustand hin ausblenden, also die Implementation der jeweiligen Instrumentenvorschläge und ihre Effekte vernachlässigen.

Typischerweise treffen nämlich neue umweltpolitische Initiativen und Instrumente auf historisch gewachsene Wettbewerbspositionen. Viele Wettbewerber stehen in einer relativ günstigen Position, weil sie gerade den Faktor Umwelt bislang kostenlos oder zu sehr geringen Kosten nutzen können und zu den umweltintensiven Bereichen gehören. Sie sind de facto durch die fehlende, verzögerte oder durchsetzungsschwache Umweltpolitik und eine der Umweltknappheit nicht mehr entsprechende Faktorverbilligung *begünstigt*. Obgleich der Einsatz umweltpolitischer Instrumente diese Begünstigungen zumindest teilweise abbaut, also den Wettbewerb „entzerrt“, wird diesen Instrumenten von den Betroffenen zumeist der Vorwurf der „Wettbewerbsverzerrung“ gemacht. Richtig ist daran nur, dass sich ihre Position durch den Fortfall bisheriger Begünstigungen – da es sich um nicht angelastete Kosten für ein öffentliches Gut handelt, kann man durchaus vom Wegfall einer Beihilfe bzw. Subvention sprechen – verschlechtert. Dieser Vorwurf ist politisch – nicht zuletzt im Hinblick auf potenziell betroffene Arbeitsplätze und eventuell anstehende Wachstumseinbußen – so relevant, dass ohne die Ankündigung von Ausnahmeregelungen, also letztlich von einer neuen Art der Subvention oder Beihilfe, die gesamte Einführung des neuen umweltpolitischen Instrumentes scheitern kann. Dies hat nicht nur eine unternehmerische und marktliche Dimension sondern auch eine politische: Nationale Umweltmaßnahmen, die zu einer zusätzlichen Kostenanlastung für Umweltbeanspruchungen führen und so im nationalen Maßstab die Wettbewerbsrelationen zwischen umweltintensiv und weniger umweltintensiv produzierenden Unternehmen berichtigen, können zugleich im internationalen Maßstab Wettbewerbsnachteile für die einheimischen Unternehmen hervorrufen.

Damit ist nun eines der zentralen Probleme dieses Gutachtens verbunden. Eine der entscheidenden Fragen lautet nämlich: Wie sind umweltpolitische Instrumentenfortschritte, die nur durch problemfallspezifische Differenzierungen durchsetzbar sind, unter umwelt- wie wettbewerbspolitischen Aspekten zu beurteilen? Oder mit etwas anderen Worten: Lassen sich relative Begünstigungen bestimmter Unternehmen oder Sektoren im Rahmen neuer umweltpolitischer Regelungen rechtfertigen, wenn dadurch insgesamt zu einem Abbau der zu Lasten der Umwelt bestehenden Wettbewerbsverzerrungen beigetragen und der Umweltschutz per Saldo verbessert, zugleich ein nationaler Wettbewerbsnachteil verhindert oder zumindest gemildert wird? Diese Frage muss letztlich auch die EG-Kommission im Rahmen ihrer Beihilfekontrollstrategie und bei der Umsetzung ihres Gemeinschaftsrahmens für Umweltschutzbeihilfen beantworten.

Dabei kompliziert sich die Aufgabe natürlich dadurch, dass unabhängig vom gegliederten Kompetenzgefüge und der zentralen Kommissionskompetenz zur Verhinderung von Wettbewerbsverzerrungen auf dem gemeinsamen Markt auch die Existenz lokal, regional und national unterschiedlicher Präferenzen und Umweltbedingungen sowie die un-

terschiedliche Reichweite von Umweltgütern berücksichtigt werden müssen. Dies macht es nahezu aussichtslos, eine wettbewerbsneutrale Umweltpolitik konkret zu identifizieren und zu gestalten. An dieser Stelle muss darauf nicht näher eingegangen werden. Es sei nur beispielhaft erwähnt, dass EU-einheitliche Standards oder eventuell vereinheitlichte Umweltafgabesätze sehr wohl verzerrend sein können, wenn sie nicht den unterschiedlichen regionalen bzw. nationalen Gegebenheiten im Hinblick auf die Präferenzen und Assimilationsspielräume entsprechen.<sup>2</sup> Die Frage, welcher Wettbewerbszustand schützenswert ist und welche umweltpolitischen Interventionen einen schützenswerten Wettbewerbszustand verletzen, lässt sich daher allein auf der instrumentellen Ebene und mit Hilfe der Kriterien gleicher oder differenzierter Eingriffsintensität nicht beantworten.

## 2.2 Beihilfen und Subventionen – Segen oder Fluch für die Umweltpolitik?

Da nach wie vor ein großer Teil der mit der Umweltbeanspruchung im Produktionsprozess entstehenden Kosten nicht den Unternehmen angelastet wird, wichtige Faktoren also kostenlos genutzt werden können, ist der Wettbewerb auf den Güter- und Faktormärkten – dies lässt sich mit Sicherheit feststellen – *generell* verzerrt. Zudem werden Produzenten positiver Umweltbeiträge für diese Leistungen nicht äquivalent kompensiert. Zur allgemeinen Wettbewerbsverzerrung auf den Märkten tritt insoweit – so die allgemeine Hypothese – eine Unterversorgung mit dem öffentlichen Gut Umwelt hinzu.

Im bestehenden System sind Begünstigungen und Benachteiligungen unterschiedlicher Art sowohl durch staatliche Intervention als auch durch staatliches Unterlassen vorhanden. Während Umweltschutzsubventionen unabhängig von ihrem Ansatzpunkt und ihrer Ausgestaltung der Verbesserung des Umweltschutzes dienen sollen, sind solche Begünstigungen, die durch Nicht-Anlastung von Umwelteffekten entstehen, gegen die Umweltverbesserung gerichtet. Prototypisch lassen sich im Diskussionsfeld „Subventionen und Umweltpolitik“ vier Fälle unterscheiden:

- *Implizite<sup>3</sup> umweltschädliche Subventionen*: Kostenlose Umweltnutzungsmöglichkeiten begünstigen umweltintensiv hergestellte Produkte und verschaffen ihren Produzenten einen Wettbewerbsvorteil gegenüber denen, die Umwelt in geringerem Maße schädigen. Zumindest im umweltökonomischen Sinne lässt sich diese Begünstigung als Subvention bzw. Beihilfe charakterisieren, da letztlich der Staat auf eine angemessene Kostenanlastung bzw. sogar auf eigene Einnahmen aus der Anlastung verzichtet. Solche Subventionen widersprechen dem Umweltschutz- wie dem Wettbewerbschutzziel; ihr Abbau durch Internalisierung dient folglich beiden Zielen gleichermaßen.

<sup>2</sup> Siehe dazu auch Sprenger u.a. (1995), S. 148 ff.; Zimmermann (1994), S. 211 ff.

<sup>3</sup> Der Sprachgebrauch, bei umweltschädlichen Subventionen „implizite“ und „explizite“ zu unterscheiden, etabliert sich mittlerweile international (vgl. z.B. Tonman (1996), S. 46; OECD (1998), S. 8). Auch wenn das Begriffspaar u.E. keineswegs trennscharf ist, sei es hier als Konvention ebenfalls genutzt.

- *Explizite umweltschädliche Subventionen:* Unternehmen und Sektoren, die umweltschädlich bzw. umweltintensiv produzieren, werden bewusst durch staatliche Subventions- bzw. Beihilfeprogramme (Ausgaben und/oder Einnahmenverzichte) gefördert, z.T. gerade um ihre eigentlich ungerechtfertigte Wettbewerbs- bzw. Marktposition halten, damit zumeist auch Arbeitsplätze bewahren zu können. Dieselben Begünstigungseffekte lassen sich erreichen durch Freistellungen von Umwelтанforderungen, längere Anpassungsfristen an Umweltnormen, Vergünstigungen oder Freistellungen im Rahmen von Umweltabgaben etc., die bei isolierter Betrachtung die Umweltschutzanstrengungen verlangsamen. Es handelt sich um Begünstigungen, die dem Umweltschutz- und dem Wettbewerbsziel widersprechen.
- *Umweltschutzsubventionen bei positiven Externalitäten (Kompensationen):* Vereinzelt gibt es Zahlungen an solche Unternehmen, die positive externe Effekte für die Umwelt erzeugen; grundsätzlich sind damit Begünstigungen des Unternehmens nicht verbunden. Ob sie in die Beihilfekategorie fallen, sei zunächst einmal dahingestellt. Jedenfalls dienen solche Kompensationsmechanismen dem Umweltschutz, und sie sind wettbewerbskonform.<sup>4</sup> Das Nicht-Etablieren solcher Kompensationssysteme ist demgegenüber als Verstoß gegen Umwelt- und Wettbewerbsgrundsätze zu kritisieren.
- *Umweltschutzsubventionen bei negativen Externalitäten:* Und schließlich gibt es Förderprogramme zugunsten von Umweltschutzmaßnahmen. Dadurch sollen Anreize für eine Umweltschutzintensivierung in Unternehmen gegeben werden. Die Anwendung des Gemeinlastprinzips an Stelle des bei negativen externen Effekte angemessenen Verursacherprinzips lässt auch diese Kategorie hinsichtlich des Umwelt- wie auch des Wettbewerbsziels kritikwürdig erscheinen: Zwar könnte im theoretischen Referenzfall über Pigou-Subventionen eine vollständige Internalisierung der externen Effekte erreicht werden, dies aber zu dem umweltpolitisch überaus unbefriedigenden Preis, dass die Verursacher für die Unterlassung ihrer umweltschädlichen Aktivitäten von der Gesellschaft bzw. dem Staat auch noch bezahlt werden.

In allen diesen Fällen – außer dem drittgenannten – wird der Wettbewerb im Vergleich zu dem Referenzmodell bei voller Internalisierung sozialer Zusatzkosten zweifellos verzerrt. Zudem bewirken die beiden erstgenannten Subventionstypen eine Verschlechterung der Umwelt im Vergleich zu einem gänzlich subventionsfreien Zustand. Aus umweltökonomischer und –politischer Sicht resultiert daraus die Forderung

- nach einer Förderung bzw. Erstattung zusätzlicher positiver externer Umwelteffekte, um die Unterversorgung mit öffentlichen Umweltgütern abzubauen,
- nach Anlastung zusätzlicher Kosten (nicht zuletzt über Steuern oder andere Abgabenformen) für negative externe Umwelteffekte bzw. Umweltbeeinträchtigungen, al-

---

<sup>4</sup> Das gilt selbstredend nur für „echte“ Kompensationszahlungen, die die den Unternehmen entstehenden Belastungen nicht überkompensieren.

so zum Abbau von Begünstigungen, die in der kostenlosen oder zu billigen Inanspruchnahme von Umweltgütern bestehen,

- nach Streichung bzw. Veränderung von Transfers bzw. Subventionen, die Preise bzw. Kosten zugunsten umweltschädlicherer Alternativen verbilligen
- nach dem Ausbau von Förderprogrammen, die zusätzliche Umweltschutzanstrengungen begünstigen, *sofern* und *so lange* es nicht gelingt, (a) negative Umwelteffekte gänzlich verursachergerecht anzulasten und (b) die umweltschädlichen Subventionen abzubauen.

Umweltpolitik muss an allen diesen Aspekten interessiert sein, obgleich sie nicht gleichwertig sind.

Im Rahmen einer Gesamtstrategie zur Reform des Finanzsystems unter ökologischen Aspekten ist es zwar durchaus angebracht, bestehende „explizite“ umweltschädliche Vergünstigungen abzuschaffen bzw. abzubauen; auch sie wirken schließlich auf die Preisstrukturen ein und verfälschen sie. Der Abbau solcher Finanzhilfen und Steuervergünstigungen kann jedoch den Einsatz zusätzlicher Umweltinstrumente zur Internalisierung, d.h. zur umweltgerechten Veränderung der relativen Preise, nicht ersetzen. Der Abbau umweltschädlicher Subventionen ist auch nicht etwa der leichtere Weg zum selben Ziel.

- Er schafft allenfalls eine simple Form der „Neutralität“, in der keine *zusätzlichen* Anreize zu Umweltverbrauch und –schädigung mehr gesetzt werden. Es fehlt aber die notwendige Diskriminierung umweltbelastender Tatbestände nach dem Maßstab ihrer negativen externen Effekte bzw. ihrer unerwünschten Auswirkungen auf Umweltziele; es fehlt also allokativer – sprich „echter“ – Neutralität.
- Er lässt sich auch instrumentell nicht zielgenau ausgestalten, da die Aktionsmöglichkeiten auf die gerade bestehenden, in einem historischen Prozess nach anderen interessenpolitischen Erwägungen zustande gekommenen Vergünstigungen beschränkt bleiben.
- Die Erfahrungen mit Subventionsabbauplänen haben gezeigt, dass Subventionen in der Regel Ausdruck gezielter Programme aus mit der Umweltpolitik konfligierenden, zumindest konkurrierenden Politikbereichen sind und bei ihrer Abschaffung wegen der spezifischen Gruppenbetroffenheit ähnlich hohe Widerstände überwunden werden müssen wie bei der Einführung neuer Belastungstatbestände im Rahmen der Umweltpolitik.
- Schließlich scheint auch die europäische Beihilfekontrolle durch die Kommission nicht in der Lage zu sein, Beihilfen mit negativer Umweltbedeutung zu begrenzen oder gar auslaufen zu lassen.

Nach allen Erfahrungen mit dem politischen „Evergreen“ des Subventionsabbaus darf also von Streich- und Kürzungsinitiativen nicht allzu viel erwartet werden; auch die Kür-

zung (expliziter) „umweltschädlicher Subventionen“ wird allenfalls in langer Frist erfolgezeitigen. Das Bild vom simplen Geschenk, das folgenlos auch wieder entzogen werden kann, ist eben falsch. Subventionen sind Verteilungs- und Lenkungsinstrumente zur Durchsetzung politischer Ziele. Dass dabei auch Ziele verfolgt werden, die den umweltpolitischen zuwiderlaufen, ist politische Realität. Umweltpolitik muss es in solchen Fällen u.U. auch zur Realität werden lassen, dass Subventionen und Beihilfen *für* den Umweltschutz – dort wo sie für die Verbesserung der Anreizstruktur den übrigen Instrumenten überlegen sind oder leichter als jene eingeführt werden können – Bestandteil des nationalen Instrumentariums werden, selbstverständlich im Rahmen des EG-vertraglich vorgesehenen Reglements.

Einer Wettbewerbskonstellation, die insgesamt schützenswert ist, kommt man aber nur wirklich näher, wenn über zusätzliche Instrumente weitere Internalisierungsbeiträge durchgesetzt werden, und zwar sowohl bezüglich der negativen Externalitäten (z.B. durch Abgaben, Zertifikate), als auch im Hinblick auf positive externe Effekte (Kompensationen).

In diesem Kontext ist eine Art der Beihilfe bzw. Subvention für die Umweltpolitik von besonderer Brisanz: die Begünstigung, die durch Sonderregelung im Rahmen solcher Instrumente gewährt wird, die auf die zusätzliche Anlastung von Umweltkosten abzielen. Vergünstigungen für Unternehmen z.B. in der Ökosteuer werden zwar häufig als Umweltsubventionen bezeichnet und dem Umweltschutz zugerechnet.<sup>5</sup> Bezogen auf den Einzelfall wirken sie jedoch eher *gegen* den Umweltschutz. Durch eine relativ geringere Kostenanlastung üben sie nämlich einen geringeren Anreiz zur Anpassung an die Umweltknappheit aus. In Wirklichkeit handelt es sich also zumeist um simple industriepolitische Subventionen, die weder dem Umweltschutz zugute kommen, noch mit dem Wettbewerbsziel harmonieren.

Allerdings gilt dieses eindeutig negative Urteil nur, solange derartige Begünstigungen voraussetzungslos, also ohne Bindung an zusätzliche umweltentlastende Aktivitäten der Begünstigten gewährt werden oder soweit der politische Prozess alternative Instrumente ohne Begünstigungseffekte zur Verfügung hat und auch tatsächlich umsetzen kann. Die erste Bedingung lässt sich u.U. durch sog. Gegenleistungskonzepte vermeiden: Die steuerliche Vergünstigung wird dann nur gewährt, wenn die Begünstigten sich zu einem Öko- oder Energieaudit verpflichten oder an Vereinbarungen mit konkreten Maßnahmenpflichten beteiligen.<sup>6</sup> Die zweite Voraussetzung ist demgegenüber kaum zu umgehen: Ob man eine Verbesserung des Umweltschutzes über eine Abgabe, ein Zertifikats-

---

<sup>5</sup> So wächst z.B. in den Subventionsberichten das Subventionsvolumen für den Umweltschutz durch die Sonderregelungen im Rahmen der Ökosteuer an. Vgl. Achtzehnter Subventionsbericht der Bundesregierung, BMF (2001), S. 25 und S. 91 f.; sowie EU-Kommission: Neunter Bericht über staatliche Beihilfen in der Europäischen Union, KOM (2001) 403 endg. v. 18.7.2001, S. 40 f.

<sup>6</sup> Wie solche Arrangements zu bewerten sind, sei hier dahingestellt. Siehe dazu Ewingmann/Linscheidt (2001).

system oder über sonstige Instrumente erzielen will, stets sind umweltintensive Produzenten, die im internationalen Wettbewerb stehen, besonders betroffen. Da sie zudem üblicherweise über eine starke politische Lobby verfügen, lassen sich entsprechende Maßnahmen auf nationaler Ebene entweder gar nicht oder eben nur mit Sonderregelungen zur Vermeidung allzu großer Nachteile durchsetzen. Die entscheidende Abwägungsfrage lautet daher: Muss man auf die Intensivierung des Umweltschutzes verzichten, weil sämtliche politisch praktikablen Strategien mit dem Wettbewerbsziel für den gemeinsamen Markt (in der „üblichen“ engen Auslegung) kollidieren können?

Festzuhalten bleibt zunächst: Auf die Einführung neuer Umweltinstrumente, z.B. in Form von Ökosteuern und anderer kosten- bzw. preisbeeinflussenden Maßnahmen zu *verzichten* und statt dessen *alternativ* bestehende Subventionen und Steuervergünstigungen auf umweltschädliche Regelungen zu durchforsten, ist nicht der richtige Weg. Selbstverständlich sind umweltschädliche Subventionen – wie alle Subventionen – einer Effizienz- und Zweckmäßigkeitprüfung zu unterziehen. Die Umweltpolitik muss aber unabhängig von den dazu erzielten Prüf- und Umsetzungsergebnissen sämtliche potenziellen Aktionsfelder in den Blick nehmen. Dazu gehört auch der systemgerechte Einsatz des Transferinstrumentariums innerhalb des eigenen umweltpolitischen Instrumentariums. Ob es aus Umwelt- und Wettbewerbssicht sinnvoll bzw. systemkonform ist, bedarf einer sorgfältigen Analyse.

### **2.3 Zum Begriff der Subventionen**

Bei den Subventionen handelt es sich nach wirtschaftswissenschaftlichem Verständnis um Geldzahlungen, Einnahmeverzichte oder geldwerte Leistungen der öffentlichen Hand, die ohne *marktmäßige* Gegenleistung solchen Unternehmen gewährt werden, die bestimmte, vom Staat festgesetzte Kriterien erfüllen und von denen angenommen wird, dass sie durch ihre Verhaltensänderungen oder durch die geforderte Verhaltenskonstanz *zur Erreichung politischer Ziele* beitragen.<sup>7</sup>

Subventionen sind daher nicht grundsätzlich als *Geschenke* an Unternehmen anzusehen, wenngleich sie manchmal dazu degenerieren – nämlich bei reinen „Mitnahmeeffekten“. Typischerweise aber tritt an die Stelle einer marktwirtschaftlichen Gegenleistung z.B. in Form eines Güter- oder Faktorverkaufes die Erstellung oder die Mitwirkung an der Erstellung eines nicht über den Markt erwerbbares Gutes, das im öffentlichen Interesse liegt bzw. ein öffentliches Gut darstellt.

Liegt das subventionierte Tätigwerden oder Unterlassen eines Unternehmens ausschließlich im öffentlichen Interesse, gibt es also daran kein unmittelbares unternehmerisches Eigeninteresse, so entspricht die öffentliche Transferzahlung (oder der entsprechende Einnahmeverzicht) einem Entgelt, das nach dem Maßstab der Kostenäquivalenz oder

---

<sup>7</sup> Zu den Definitionsproblemen und -versuchen siehe Hansmeyer (1977), S. 960 ff.

der Nutzenäquivalenz bemessen werden kann. Liegt demgegenüber ein rein privates Interesse zugrunde, so wird die Subvention zum Geschenk. Die *ökonomische Problematik der Subvention liegt also in der Bindung des öffentlichen Transfers an das öffentliche Interesse*; verzerrend wirkt eine Subvention nur, soweit das private Interesse aus öffentlichen Mitteln finanziert bzw. gefördert wird. Nur dann werden die für das Aufeinandertreffen privater Interessen am Markt gegebenen Rahmenbedingungen staatlicherseits verfälscht.

Die Abgrenzung zwischen privatem und öffentlichem Interesse ist daher auch die entscheidende Aufgabe einer rationalen Transfer- bzw. Subventionspolitik. Sie ist in den sog. *Meritorisierungsfällen* kaum zu lösen. Dabei handelt es sich um Güter, die durchaus am Markt gehandelt werden, weil für sie die Kriterien für Privatgüter zutreffen und die Nachfrager auch ihre Zahlungsbereitschaft nach den bestehenden individuellen Präferenzen äußern. Das Marktergebnis wird jedoch politisch bzw. aus öffentlichem Interesse für unbefriedigend gehalten. Die individuellen Präferenzbekundungen werden durch politische ersetzt, also politisch manipuliert. Um Angebot und/oder Nachfrage zu beeinflussen, werden u.a. auch Transfers oder Steuern eingesetzt, z.B. um Bildungs- bzw. Kulturgüter zu verbilligen oder als gesundheitsschädlich eingestufte Genussmittel (Tabak, Alkohol) zu verteuern.

Die meisten Umweltgüter sind demgegenüber *öffentliche Güter*, die ohne staatliches Regime nicht angeboten werden und/oder für die Zahlungsbereitschaft nicht geäußert wird. Ihre Erstellung bzw. Sicherung liegt daher ausschließlich im öffentlichen bzw. gemeinschaftlichen Interesse, sie ist allerdings auf unterschiedlichen Wegen möglich. Der Staat kann u.a. selbst Umweltschutz betreiben und dafür auch über den Markt bezogene Faktoren einsetzen. Er kann aber – und dies liegt angesichts der nicht zuletzt durch private Aktivitäten ausgelösten Beeinträchtigungen der Umweltgüter nahe – auch Spielregeln für die private Beteiligung an der Erstellung von umweltrelevanten Leistungen erlassen. Als eine wichtige Finanzierungsregel hat sich dabei die Anwendung des Verursacherprinzips durchgesetzt, von dem bereits die Rede war.

Greift man noch einmal auf das Bild der Pigouschen Internalisierung zurück, so wäre im Hinblick auf die Umwelt die Grenze zwischen privatem und öffentlichem Interesse klar gezogen: Der privaten Produktion werden nämlich neben den einzelwirtschaftlichen Kosten, die über den Preismechanismus, d.h. den Markt, vermittelt werden, zusätzlich auch jene sozialen, also die Öffentlichkeit betreffenden Kosten angelastet. Auf die gleiche Weise sollen die umweltrelevanten Nutzen entgolten werden, die nicht schon über den Preismechanismus am Markt entlohnt werden. Im Pigou-System von „taxes and bounties“<sup>8</sup> sind insoweit unternehmerische Zahlungen an den Staat in Form der Internalisierungssteuer den Entgeltzahlungen – nämlich als Äquivalent für die tolerierte Umweltnutzung bzw. –beeinträchtigung gleichzusetzen. Ebenso fallen in diesem System bei

---

<sup>8</sup> Pigou (1928), S. 119.

staatlichen Zahlungen an private Unternehmen für deren positive Umweltleistungen Subventionen und Entgelte zusammen.

Da die Pigou-Welt eine rein theoretische ist, lassen sich die notwendigen Abgrenzungen in der Realität nicht auf präziser Grundlage finden. Zwar lassen sich „dem Grunde nach“ Kostenanlastungen bei den Verursachern negativer externer Effekte und Erstattungen bei den Produzenten positiver Umwelteffekte vertreten. „Der Höhe nach“ lassen sie sich aber aus diesem Ansatz nicht herleiten. Insofern sind politisch-pragmatische Entscheidungen darüber erforderlich, was das einzelne Unternehmen im öffentlichen Interesse zur Erhaltung der Umwelt beitragen und selbst finanzieren müssen, was andererseits von den Umweltanstrengungen zu Lasten der Allgemeinheit geht. Umweltpolitik trifft daher Basisentscheidungen über die Gewichtung von Gemeinlast- und Verursacherprinzip und bestimmt darüber letztlich auch die mit der Umweltpolitik einhergehenden Wettbewerbsveränderungen sowie das Verhältnis von privatem und öffentlichem Interesse. Sie bestimmt damit auch die Grenze, von der an öffentliche Zahlungen (oder Einnahmenverzicht) für privat erbrachte Umweltschutzleistungen ausschließlich im öffentlichen bzw. allgemeinen Interesse liegen, also nicht mehr als Subvention und Begünstigung charakterisiert werden können, die es aus wettbewerbspolitischen Gründen zu vermeiden gilt.<sup>9</sup>

Solche differenzierten Überlegungen werden aber nur selten beachtet. Subventionen werden in den Wirtschaftswissenschaften zumeist recht pauschal als Verstoß gegen die Allokationsnormen eingestuft, sollen daher möglichst die seltene Ausnahme bleiben und bedürfen besonderer Legitimation. Die Kritik ist teilweise theoretischer, teilweise ideologischer Natur; darauf soll hier nicht näher eingegangen werden, es sei vielmehr auf die überaus reichliche Literatur verwiesen.<sup>10</sup>

Hier wird eine eher polit- und institutionen-ökonomische Sicht der Subventionen zugrundegelegt. Subventionen sind danach als Instrumententyp weder gut noch schlecht, weder *generell* notwendig noch *allgemein* entbehrlich.<sup>11</sup> Sie sind vielmehr danach zu beurteilen, ob sie u. U. im Gegensatz zu anderen Instrumenten mit Erfolg durchgesetzt, ob mit ihrer Hilfe die Anreizstruktur merklich verbessert, dadurch die wichtigen Akteure bzw. Adressaten erreicht und so die vorgegebenen Ziele erfolgversprechend angesteuert werden können, und zwar mit möglichst geringen Kosten einschließlich der Transaktionskosten.

---

<sup>9</sup> Siehe Thöne (2000), S. 259 ff.

<sup>10</sup> Für einen Überblick siehe z.B. Andel, (1977), S. 491 ff.

<sup>11</sup> Z.B. Ewringmann / Hansmeyer (1975); Truger (1999).



## 2.4 Zum Begriff der Beihilfe

Unter rechtlichen wie politischen Gesichtspunkten ist im Bereich des Förderinstrumentariums der Subventionsbegriff weitgehend in den Hintergrund getreten. Auch wenn es national beispielsweise die Pflicht zur Vorlage eines Subventionsberichtes gibt und die wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute unterschiedliche Subventionsabgrenzungen nutzen, so wird die Diskussion um Ausgestaltung und Durchsetzung von Förderprogrammen direkter und indirekter Art doch letztlich eindeutig vom europäischen Recht und damit vom *Beihilfebegriff* geprägt. Staatliche Transferpolitik hat sich in den von der EG gestalteten Rahmen und in die von der Kommission durchgeführten Beihilfekontrolle einzupassen. Der Subventionsbegriff und seine diversen Abgrenzungen mögen daher wissenschaftlich weiter von Bedeutung sein, de jure und de facto geht es jedoch um die Beihilfen nach der Abgrenzung des EG-Vertrages, dies um so mehr, als es eine vergleichbare nationale Subventionskontrollinstitution nicht gibt.

Im ökonomischen Kontext – vor allem in ihren Wirkungen – entsprechen Beihilfen den zuvor dargestellten Subventionen. Im EG-Vertrag werden diese Beihilfen allerdings unter *einem* funktionalen Aspekt thematisiert: Es geht dort im Rahmen der Wettbewerbsregeln für den gemeinsamen Markt um die Identifizierung und Ausschaltung von staatlichen Störpotenzialen für den privaten Marktwettbewerb. So wie die Anhäufung privater Marktmacht verhindert werden soll, so sollen auch staatliche Interventionen möglichst vermieden werden, die einzelne Unternehmen begünstigen, damit andere benachteiligen und so den natürlichen und freien Privatwettbewerb an der Entfaltung seiner Effizienzvorteile hindern. Die Ausschaltung von Hindernissen für einen ungestörten Wettbewerb auf dem gemeinsamen Markt zur Förderung von Effizienz und wirtschaftlichem Wachstum – das war schließlich das zentrale Anliegen für das Zustandekommen des Vertrages über die EWG.

Wollte man den Anspruch einlösen, sämtliche staatlichen Interventionen in den Markt, die einzelne Teilnehmer begünstigen, zu verhindern oder zumindest einer europäischen Wettbewerbskontrolle zu unterwerfen, so müsste die Kommission mit einer entsprechend weiten Kontrollkompetenz ausgestattet werden. Sie müsste beispielsweise die Möglichkeit erhalten, unterschiedliche rechtliche Anforderungen für Unternehmen und auch einen differenzierten Vollzug des Rechts gegenüber Unternehmen zu überprüfen; der Vielfalt von Begünstigungs- und Wettbewerbsverfälschungsfaktoren sind dabei kaum Grenzen gesetzt. Eine derart breite Kompetenz würde indessen auf kaum überwindbare Schwierigkeiten stoßen. Sie würde in die nationalen Kompetenzen der Rechtsetzung und Gestaltung massiv eingreifen. Bei der Kommission läge die „Kontrolle der Durchsetzung der gesamten nationalen Rechtsordnung“.<sup>12</sup>

Die im EG-Vertrag der Kommission übertragene Kompetenz zur Überprüfung von Wettbewerbsverfälschungen ist allerdings erheblich enger. Sie beschränkt sich auf den Ein-

---

<sup>12</sup> Sprenger u.a. (1995), S. 53.

satz staatlicher Finanzmittel, ist also an Zuwendungen gebunden. Auszugehen ist vom Begriff der Beihilfe, wie er in Art. 87 I EGV niedergelegt ist. Ob eine staatliche Zuwendung unter diesen Begriff fällt, beurteilt sich nicht nach den Motiven oder Zielen der Zuwendung, sondern nach ihren *Wirkungen*. Demnach hat eine Zuwendung Beihilfecharakter, wenn sie den Wettbewerb verfälscht oder zu verfälschen droht und den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigt. Eine Wettbewerbsverfälschung wird allgemein dann angenommen, wenn das begünstigte Unternehmen durch die Zuwendung von Kosten entlastet wird, die es normalerweise, d.h. ohne die Zuwendung, zu tragen hätte, und durch diese Entlastung seine wirtschaftliche Position im Vergleich zu Unternehmen, mit denen es im Wettbewerb steht, gestärkt wird.

Im Zusammenhang mit staatlichen Umweltschutzbeihilfen könnte man nun die *wettbewerbsverfälschende* Wirkung solcher Zuwendungen für den Fall in Zweifel ziehen, dass es im gemeinsamen Markt kein einheitliches Umweltregime gibt und sich die Unternehmen in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlichen Anforderungen an den Umweltschutz ausgesetzt sehen. Differieren nämlich diese Anforderungen mangels verbindlicher gemeinschaftlicher Normen in der Weise, dass aufgrund nationaler Gesetzgebung im Umweltbereich Unternehmen Belastungen zu tragen haben, die Unternehmen in anderen Mitgliedstaaten erspart bleiben, ergäbe sich die wettbewerbsverzerrende Wirkung im gemeinsamen Markt nicht erst durch die Minderung der Belastung, sondern bereits durch die Geltung bzw. Einführung unterschiedlicher nationaler Umweltschutzbestimmungen mit daraus resultierenden höheren oder niedrigen Belastungen. Der gemeinsame Markt zeichnet sich jedoch nicht durch durchgehend einheitliche, sondern vielfach durch von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedliche Rahmenbedingungen für die wirtschaftliche Tätigkeiten von Unternehmen aus (z.B. durch in den Belastungen für Unternehmen differierende Sozialversicherungssysteme). M.a.W: Die Unternehmen treten den Wettbewerb zu den Ausgangsbedingungen an, die sie in dem Mitgliedstaat vorfinden, in dem sie oder von dem sie aus operieren, auch wenn diese Bedingungen unter dem Aspekt kostenmäßiger Belastung ungünstiger sind als für Unternehmen in anderen Mitgliedstaaten.

Dementsprechend gehen Kommission und Europäischer Gerichtshof in ständiger Praxis von einer Beihilfe i.S.v. Art. 87 I EGV aus, wenn die staatliche Zuwendung dazu dienen soll, Unterschiede in den Ausgangsbedingungen für unternehmerisches Handeln einzu-ebnen. Es wurde bereits dargestellt, dass diese Perspektive ökonomisch überaus problematisch und umweltpolitisch z.T. kontraproduktiv ist. Zugleich erscheint es – zumindest in kurzer Frist – unrealistisch, dass dieser Standpunkt für die Gemeinschaftspraxis aufgegeben werden könnte.

Es wird daher bei den weiteren Erörterungen und bei den Empfehlungen zur Durchsetzung alternativer Ansätze im Gemeinschaftsrahmen für Umweltschutzbeihilfen zunächst nicht am *Begriff* der Beihilfe kritisch angeknüpft, sondern bei ihrer *Genehmigung* nach Art. 87 III EGV, um auf diese Weise größere Handlungsspielräume für die Gewähr

staatlicher Umweltschutzbeihilfen innerhalb des Gemeinschaftsrahmens zu erreichen. In diesem Zusammenhang geht es insbesondere darum, die *Erfordernisse des Umweltschutzes* – so wie sie nach Art. 6 EGV bei der Durchführung anderer Gemeinschaftspolitiken zu berücksichtigen sind – in die Kontrollpolitik staatlicher Umweltschutzbeihilfen einzubeziehen und diese Erfordernisse zum Maßstab für die Festlegung von Kriterien für die Genehmigung von Beihilfen im Umweltbereich zu machen.

Allerdings werden in den grundlegenden Teilen zur Ökonomik der Beihilfen und auch in den Empfehlungen zu einer langfristigen umweltgerechten Entwicklung der Beihilfepolitik der Beihilfebegriff und die Wettbewerbslogik des EG-Vertrages kritisch betrachtet werden müssen; der rein positivistischen Würdigung des geltenden Rechtsrahmens muss dann eine perspektivische de-lege-ferenda-Betrachtung und der ökonomischen Analyse ein Gestaltungsvorschlag folgen.

### **3 Rechtliche Rahmenbedingungen für die Fortentwicklung der Kontrolle staatlicher Umweltschutzbeihilfen**

Als Grundlage für eine kritische Auseinandersetzung mit der Beihilfekontrollpraxis der Kommission bedarf es eines über den Beihilfebegriff hinausgehenden Blickes auf den vom europäischen Recht geschaffenen Rahmen. Allerdings ist das Beihilfekontrollregime der Kommission bereits Gegenstand zahlreicher, vor allem rechtswissenschaftlicher Abhandlungen, in denen diese Grundlagen dargestellt worden sind. Auch die Umweltbeihilfen sind vielfach behandelt und kritisch gewürdigt worden; es sei erneut auf die mehrfach zitierte Untersuchung des ifo-Instituts in Zusammenarbeit mit dem Rechtswissenschaftler Bleckmann verwiesen.<sup>13</sup> Die nachstehenden Ausführungen sollen daher lediglich ergänzend einen kurzen Überblick geben und zeigen, in welchem rechtlichen Rahmen sich die Fortentwicklung des Gemeinschaftsrahmens für staatliche Umweltschutzbeihilfen vollzieht. Dieser Überblick bietet eine Grundlage, um später in Teil III überprüfen zu können, wie besonders relevante Teile des neuen Beihilferahmens der Kommission im Hinblick auf diesen Rechtsrahmen zu beurteilen sind und welche rechtlich erheblichen Argumente sich für die in Teil IV vorzustellenden alternative Ausgestaltungen und Beihilfeansätze gewinnen lassen.

#### **3.1 Zur aktuellen Ausgestaltung des Umweltschutzes im Gemeinschaftsrecht**

##### **3.1.1 Die Querschnittsklausel nach Art. 6 EGV**

Nach Art. 6 EGV müssen die Erfordernisse des Umweltschutzes bei der Festlegung und Durchführung der in Art. 3 EGV genannten Gemeinschaftspolitiken und -maßnahmen

---

<sup>13</sup> Siehe Sprenger u.a. (1995).

insbesondere zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung einbezogen werden. Zu diesen Politiken gehört nach Art. 3 I lit. g EGV ein System, das den Wettbewerb innerhalb des Binnenmarktes vor Verfälschungen schützt; Teil dieses Systems ist die Kontrolle staatlicher Beihilfen nach Maßgabe der Art. 87 ff. EGV. Die Erfordernisse des Umweltschutzes sind also in die gemeinschaftliche Kontrolle staatlicher Beihilfen einzubeziehen. Von dieser Einbeziehung geht auch die Kommission in ihrem neuen Gemeinschaftsrahmen für staatliche Umweltschutzbeihilfen aus (z.B. Ziffer 3). Die Frage ist nur, ob das in einer Weise geschieht, die den Anforderungen des Vertrages standhält.

Welche Erfordernisse einzubeziehen sind, ergibt sich im Einzelnen aus der im Vertrag in den Art. 174 ff. EGV geregelten *Umweltpolitik* der Gemeinschaft. Die relevanten Erfordernisse *müssen* einbezogen werden, d.h. es besteht ein rechtlicher Zwang zur Einbeziehung. Der Formulierung „einbeziehen“ lässt sich allerdings nicht entnehmen, in welcher *Intensität* die Einbeziehung zu erfolgen hat; diese Frage ist nach dem Inhalt und der Funktion des jeweiligen Erfordernisses, z.B. des Vorsorgeprinzips zu beantworten. Aus „Einbeziehung“ ergibt sich jedoch als Mindestanforderung, dass Maßnahmen in umweltexternen Bereichen (z.B. Politik zum Schutz des Wettbewerbs) nicht ausschließlich nach deren spezifischen Gegebenheiten, sondern mit Rücksicht auf die Erfordernisse des Umweltschutzes *anders* getroffen werden müssen. Dementsprechend lässt sich „Einbeziehung“ so verstehen, dass die kollidierenden Belange des Umweltschutzes und der anderen Gemeinschaftspolitik *gegeneinander abzuwägen* sind und in diese Abwägung das im Vertrag vorausgesetzte *spezifische Gewicht* des Umweltschutzes einzustellen ist.

Hinsichtlich des spezifischen Gewichts des Umweltschutzes ist zu bemerken, dass dieser aufgrund der systematischen Stellung der Umweltschutzklausel und ihres Inhalts durch den Amsterdamer Vertrag deutlich aufgewertet worden ist. Zwar enthielt bereits der Vertrag von Maastricht eine auf den Umweltschutz bezogene Querschnittsklausel, die in ex-Art. 130 r EGV, also im Rahmen der Umweltpolitik der Gemeinschaft, geregelt war und folgenden Inhalt aufwies: „Die Erfordernisse des Umweltschutzes müssen bei der Festlegung und Durchführung anderer Gemeinschaftspolitiken einbezogen werden.“ Im Vertrag von Maastricht war dies die einzige Querschnittsklausel. Damit vergleichbare Klauseln sind durch den Vertrag von Amsterdam hinzugekommen (vgl. Art. 151 IV, 153 II, 157 III, 178 EGV). Im Unterschied zu diesen Klauseln und im Unterschied zur ihrer ursprünglichen Stellung im Vertrag ist die Umweltschutzklausel nunmehr in den „Grundsätzen“ des Vertrages in den Artikeln 1 bis 16 enthalten, worin zum Ausdruck kommt, dass dem Umweltschutz als bereichsübergreifender Querschnittspolitik nicht nur eine herausragende Bedeutung zukommt, sondern diese Bedeutung noch weiter gesteigert worden ist. Eine weitere Aufwertung liegt darin, dass die Erfordernisse des Umweltschutzes nunmehr bei *sämtlichen* Tätigkeiten der Gemeinschaft (Politiken *und* Maßnahmen) einzubeziehen sind, ferner die Einbeziehung das Instrument zur Förderung einer *nachhaltigen Entwicklung* im Sinne der Rio-Erklärung und der Agenda 21 darstellt. Dementsprechend muss der Umweltschutz in dem Maße in andere Gemeinschaftspoliti-

ken einbezogen werden, dass die Einbeziehung ihre spezifische Funktion, nämlich eine nachhaltige Entwicklung zu *fördern*, also Fördereffekte zu erzielen, auch wirklich erfüllt.

Aus der beschriebenen Aufwertung des Umweltschutzes durch Amsterdam folgt, dass bei der Abwägung gegenläufiger Belange im Zusammenhang mit der Einbeziehung der Erfordernisse des Umweltschutzes in andere Gemeinschaftspolitiken auf diese Erfordernisse nunmehr stärker Rücksicht zu nehmen ist als zuvor. Aus dieser Aussage lässt sich zwar nicht das konkrete Ausmaß einer stärkeren Berücksichtigung ableiten; die Aussage erlaubt aber, das Erfordernis einer stärkeren Berücksichtigung als *Abwägungsmaxime* festzustellen.

Die Aufwertung des Umweltschutzes durch Amsterdam kommt schließlich in der Erklärung Nr. 12 zur Regierungskonferenz zum Ausdruck, wonach die Konferenz die Zusage der Kommission zur Kenntnis nimmt, Umweltverträglichkeitsprüfungen anzustellen, wenn sie Vorschläge unterbreitet, die erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben können.

### **3.1.2 Die gemeinschaftliche Umweltpolitik**

#### *3.1.2.1 Ziele und Grundsätze*

Die Erfordernisse des Umweltschutzes, die nach Art. 6 EGV einzubeziehen sind und auch für die Fortentwicklung des Gemeinschaftsrahmens fruchtbar gemacht werden können, ergeben sich in erster Linie aus den in Art. 174 EGV formulierten Zielen und Grundsätzen der Umweltpolitik der Gemeinschaft.

An *Zielen* werden in Art. 174 I EGV genannt:

- Erhaltung und Schutz der Umwelt sowie Verbesserung ihrer Qualität;
- Schutz der menschlichen Gesundheit;
- Umsichtige und rationelle Verwendung der natürlichen Ressourcen;
- Förderung von Maßnahmen auf internationaler Ebene zur Bewältigung regionaler oder globaler Umweltprobleme.

Für den Gemeinschaftsrahmen für Umweltschutzbeihilfen sind die in den drei ersten Spiegelstrichen genannten Ziele von Bedeutung. Erhaltung der Umwelt bedeutet, dass sich der Zustand der Umwelt nicht verschlechtern darf, ihr Schutz, dass gegenwärtige Belastungen abgebaut und künftige vermieden werden. Mit der Verbesserung ihrer Qualität ist die Wiederherstellung verloren gegangener Umweltqualität gemeint. Die umsichtige und rationelle Verwendung der natürlichen Ressourcen kann als konkrete Ausprägung der Grundsatzes der *nachhaltigen Entwicklung* begriffen werden.

Nach Art. 174 Abs. 2 EGV gehören zu den *Grundsätzen* bzw. Prinzipien der gemeinschaftlichen Umweltpolitik:

- das Prinzip des hohen Schutzniveaus;
- das Prinzip der regionalen Differenzierung;
- die Grundsätze der Vorsorge und Vorbeugung;
- der Grundsatz, Umweltbeeinträchtigungen mit Vorrang an ihrem Ursprung zu bekämpfen;
- das Verursacherprinzip.

Mit dem *Prinzip des hohen Schutzniveaus* verbindet sich die Frage, welchen *Rang* der Umweltschutz im Verhältnis zu mit anderen Gemeinschaftspolitiken verfolgten Zielen und Belangen einnimmt. Eine gefestigte Auffassung hierzu besteht (noch) nicht. Die Ansichten reichen von der Gleichrangigkeit ökologischer und ökonomischer Zielsetzungen über den relativen Vorrang der Umweltschutzziele bis hin zu einer Deutung des Prinzips als Grundsatz des bestmöglichen Umweltschutzes. Der Europäische Gerichtshof hat – allerdings noch nicht unter dem Regime des Amsterdamer Vertrages – entschieden, dass aufgrund der erforderlichen Güter- und Interessenabwägung Erfordernisse des Umweltschutzes in *Einzelfällen* Vorrang haben können vor solchen wirtschaftlicher Art; z.B. kann aus Gründen des Umweltschutzes der freie Warenverkehr im Binnenmarkt beschränkt werden. Abgesehen von den aufgezeigten Unsicherheiten dürfte das Prinzip des hohen Schutzniveaus als solches kaum geeignet sein, den Gemeinschaftsrahmen im Hinblick auf eine großzügigere Genehmigungspraxis „aufzubrechen“, denn wenn staatliche Beihilfen für Zwecke des Umweltschutzes genehmigt werden, wird ihnen ja Vorrang vor dem entgegengesetzten Ziel eines unverfälschten Wettbewerbs eingeräumt. Das Prinzip des hohen Schutzniveaus kann daher eine verstärkende Wirkung nur im Zusammenspiel mit den anderen Umweltprinzipien entfalten.

Das *Prinzip der regionalen Differenzierung* trägt dem Umstand Rechnung, dass es in der Gemeinschaft nicht „eine“ Umwelt, sondern „Umwelten“ bzw. unterschiedliche Umweltgüter ganz unterschiedlicher Ausprägung auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene gibt. Die Bedingungen in den Mitgliedstaaten hinsichtlich ihrer natürlichen Verhältnisse, ihrer geographischen Lage, ihrer Bevölkerungsdichte, ihrer wirtschaftlichen Entwicklung und weiterer für den Zustand der Umwelt relevanter Faktoren sind viel zu unterschiedlich, als dass Fragen des Umweltschutzes in der Gemeinschaft nur durch gemeinschaftsweite Regelungen lösbar wären oder von vornherein besser gelöst werden könnten. Dementsprechend bedarf es einer an den unterschiedlichen Gegebenheiten ausgerichteten *differenzierenden* Umweltpolitik. Umweltpolitik ist daher eine *Mehr-Ebenen-Politik*, die sowohl *dezentral* auf der Ebene der Mitgliedstaaten und ihrer Untergliederungen wie auch *zentral* auf der Ebene der Gemeinschaft wahrgenommen wird, wobei, der Natur des Gegenstandes folgend, der *Schwerpunkt der Umweltpolitik auf der unteren und mittleren Ebene liegt*. Umweltpolitik baut sich nicht von oben nach unten, sondern von unten nach oben auf. Demzufolge kommt ein Handeln der Gemeinschaft erst dann in Frage, wenn die Bezugs- und Regelungssysteme auf unterer und mittlerer Ebene

zur Lösung von Umweltfragen versagen. Das Prinzip der regionalen Differenzierung ist demnach eine Ausprägung des in Art. 5 EGV verankerten *Subsidiaritätsprinzips*.

Die *Grundsätze der Vorsorge und der Vorbeugung* sind als Gebot zur *präventiven Verhinderung* von Beeinträchtigungen der Umwelt zu verstehen, also als Gebot, so zu handeln, dass derartige Beeinträchtigungen erst gar nicht entstehen. Dabei kann das Risiko, dass die Umwelt beeinträchtigt wird, unterschiedlich groß sein. Dementsprechend sind bei konkret vorhersehbaren Risiken Maßnahmen zur *Vorbeugung*, bei Risiken entfernteren Möglichkeitsgrades Maßnahmen zur *Vorsorge* zu treffen. Im Einzelnen ist die Abgrenzung von Vorbeugung und Vorsorge noch ungeklärt. Konsens besteht jedoch darin, dass anstelle einer *repressiv-medialen* eine *präventiv-antizipatorische* Umweltpolitik zu verfolgen ist, demzufolge das Handeln zur Verhinderung von Umweltbeeinträchtigungen so früh wie möglich einsetzen soll und nicht erst dann, wenn die Umweltbeeinträchtigung unmittelbar vor ihrer Verwirklichung steht.

Vorbeugung und Vorsorge werden ergänzt um das *Ursprungsprinzip*, auch Quellenprinzip genannt, wonach Umweltbeeinträchtigungen mit Vorrang an ihrem Ursprung bzw. an ihrer Quelle zu bekämpfen sind. Dieses Prinzip soll gewährleisten, dass, wenn entgegen den Intentionen des Vorbeugungs- und Vorsorgeprinzips Umweltbeeinträchtigungen eingetreten sind, diese so nah wie möglich an ihrer Quelle bekämpft werden, um sie so frühzeitig wie möglich zu bekämpfen und ihre weitere Ausbreitung zu verhindern. Bezogen auf die Entsorgung von Abfällen begreift der EuGH die Grundsätze der Entsorgungsautarkie und der Entsorgungsnähe als Ausdruck des Ursprungsprinzips. Allgemein ergibt sich aus dem Ursprungsprinzip, dass bei der Entstehung von Umweltbeeinträchtigungen entstehungsnahe Maßnahmen gegenüber entstehungsfernen Maßnahmen der Vorzug gebührt.

Das *Verursacherprinzip* braucht in diesem Zusammenhang nicht im Detail erläutert zu werden; darauf wurde bereits eingegangen. Derjenige, der die Umweltbeeinträchtigung verursacht, soll die Kosten tragen, die bei ihrer Vermeidung, Beseitigung oder zu ihrem Ausgleich entstehen. Als *Kostenanlastungsprinzip* trägt das Verursacherprinzip durch Internalisierung der mit der Umweltbeeinträchtigung verbundenen externen Kosten zur Kostenwahrheit bei. Nach Auffassung der Kommission ist die Internalisierung der Umweltkosten am ehesten geeignet, die Erfordernisse des Umweltschutzes mit denen eines unverfälschten Wettbewerbs im Binnenmarkt in Einklang zu bringen (vgl. UBR-01 endg., Ziffer 15). Im Definitionsteil des Gemeinschaftsrahmens wird das Verursacherprinzip als Grundsatz dafür bezeichnet, „dass die Kosten *für die Bekämpfung der Verschmutzung* (Hervorhebung d. d. Verf.) den Verursachern zuzurechnen ist“ (UBR-01 endg., Ziffer 6). In dieser Definition bleibt es offen, welche Kostenbestandteile tatsächlich zugerechnet werden sollen. In Verbindung mit den Definitionen zur Internalisierung (Anlastung sämtlicher mit Umweltschutz zusammenhängender Kosten) und zur Preiswahrheit und –klarheit (Anlastung auch der externen Kosten, die durch die negativen Auswirkungen entstehen, die Herstellung und Inverkehrbringen auf die Umwelt haben) wird jedoch

deutlich, dass das Ziel in einer kompletten Anlastung sowohl der durch Umweltschutzmaßnahmen entstehenden Kosten als auch der trotz dieser Maßnahmen verbleibenden (Schadens-)Kosten beim Verursacher „landen“ sollen.

### 3.1.2.2 *Zur Abgrenzung der Kompetenzen von Gemeinschaft und Mitgliedstaaten in der Umweltpolitik*

Die Einbeziehung der Erfordernisse des Umweltschutzes in die Politik der Beihilfekontrolle muss vor dem Hintergrund gesehen werden, wie die Kompetenzen der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Umweltpolitik voneinander abzugrenzen und aufeinander abzustimmen sind, weshalb auf diese Kompetenzaufteilung und die aus ihr zu ziehenden Schlussfolgerungen kurz eingegangen werden soll.

Für die Umweltpolitik sind Gemeinschaft und Mitgliedstaaten *konkurrierend* zuständig. Demnach fällt die Umweltpolitik in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, solange und soweit die Gemeinschaft nicht tätig geworden ist. Kraft ihrer eigenen Zuständigkeit können die Mitgliedstaaten, wenn auch unter Beachtung des Gemeinschaftsrechts im übrigen, ihre nationale Umweltpolitik nach ihren Vorstellungen gestalten, insbesondere auch, um Besonderheiten der Umweltsituation auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene Rechnung zu tragen und dem Grundsatz des bestmöglichen Umweltschutzes zu folgen. Nach dem *Subsidiaritätsprinzip* darf die Gemeinschaft auf dem Gebiet der Umweltpolitik nur tätig werden, wenn die Ziele der Umweltpolitik durch Maßnahmen der Mitgliedstaaten nicht ausreichend und daher auf der Ebene der Gemeinschaft besser verwirklicht werden können. Außerdem müssen sich die Maßnahmen der Gemeinschaft nach dem Grundsatz der *Verhältnismäßigkeit* auf das zur Erreichung der Ziele notwendige Maß beschränken. Ist die Gemeinschaft unter Beachtung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit tätig geworden, sind die Mitgliedstaaten zwar an die gemeinschaftlichen Maßnahmen gebunden und müssen sie vollziehen; sie können jedoch nach Art. 176 EGV *verstärkte Schutzmaßnahmen* beibehalten oder einführen, sofern diese Maßnahmen im Einklang mit dem Vertrag stehen.

Daraus folgt, dass die Zuständigkeit für die Umweltpolitik *prioritär* bei den Mitgliedstaaten liegt und die Zuständigkeit der Gemeinschaft nur eine *hilfsweise* ist. Dieses auf dem Subsidiaritätsprinzip basierende Kompetenzmodell lässt sich so verstehen, dass einerseits EG-weite Maßnahmen möglich sein sollen, sofern hierfür ein unabweisbares Bedürfnis besteht, gleichzeitig aber auch – allerdings nur im Sinne einer Schutzverstärkung – davon abweichende nationale und regionale Differenzierungen möglich sein müssen mit entsprechenden Handlungsspielräumen auf der dezentralen Handlungsebene der Mitgliedstaaten und ihrer innerstaatlichen Untergliederungen. Die Notwendigkeit solcher Handlungsspielräume ergibt sich aus der bereits angesprochenen Vielschichtigkeit der Umwelt als zu behandelnder Gegenstand; *rechtlich* hat diese Notwendigkeit ihren Niederschlag in dem Prinzip der regionalen Differenzierung gefunden. Wegen der Vielschichtigkeit der Umwelt können die Ziele der Umweltpolitik unter Beachtung der für



diese Politik geltenden Handlungsprinzipien nicht isoliert durch ein Handeln auf der zentralen *oder* der dezentralen Ebene, sondern nur durch verbundenes, wenn auch differenziertes Vorgehen auf *allen* Handlungsebenen erreicht werden. Wie noch zu zeigen sein wird, geht auch das 5. Aktionsprogramm zur Umweltpolitik von einem derart verbundenen Handlungssystem auf allen Ebenen aus. Daraus folgt aber, dass den Mitgliedstaaten die Kompetenz verbleibt, im Rahmen der von der Gemeinschaft gesetzten Bedingungen schutzverstärkende Konzepte zur Anpassung an nationale, regionale oder lokale Besonderheiten beizubehalten, zu entwickeln oder zu verschärfen. Könnten die Mitgliedstaaten diesen Besonderheiten nicht Rechnung tragen, würde durch die vereinheitlichenden Maßnahmen der Gemeinschaft das Niveau des Umweltschutzes im Hinblick auf diese Besonderheiten abgesenkt und damit gegen den Grundsatz eines hohen Schutzniveaus verstoßen.

### 3.2 Das 5. Aktionsprogramm für die Umweltpolitik – Zielsetzung und Durchführung

Mit der Entschließung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 1.2.1993 wurde das 5. Aktionsprogramm der Gemeinschaft für die Umweltpolitik<sup>14</sup> angenommen. Es stellt in Zielsetzung und Methode die Grundlage für die umweltpolitischen Aktivitäten der Gemeinschaft für den Zeitraum 1992-2000 dar. Im Rahmen dieses Programms wurde der vorangegangene Gemeinschaftsrahmen für staatliche Umweltschutzbeihilfen angenommen.<sup>15</sup> Das Programm bildet auch den Referenzrahmen für den neuen Gemeinschaftsrahmen.<sup>16</sup>

Das Programm zielt auf die Einführung einer *neuen* Strategie im Umweltbereich ab, die eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung gewährleisten soll. Die bisherige Politik der Gemeinschaft zielte im wesentlichen darauf ab, Rechtsvorschriften zur Bekämpfung der Umweltverschmutzung und zum Schutz der Umwelt zu erlassen. Der Erlass dieser Vorschriften hat jedoch nicht verhindert, dass sich der Zustand der Umwelt in vielen Bereichen verschlechtert hat. Dem soll durch die Einführung eines grundlegend neuen Konzepts begegnet werden.

Der innovative Ansatz des Konzepts besteht in erster Linie darin, alle Akteure im Umweltbereich – darunter Behörden, Unternehmen, Verbraucher – in die Umweltpolitik einzubinden, um sie zu einem umweltgerechten Verhalten zu bewegen. Insbesondere soll die Industrie, die wesentlichen Anteil an Umweltproblemen habe, selbst zur Lösung dieser Probleme beitragen. Damit wird das bisherige *hierarchische* Konzept in Form des

---

<sup>14</sup> ABl. C 138 v. 17.5.1993, S. 1.

<sup>15</sup> UBR-94, ABl. C 72 v. 10.3.1994, S. 3.

<sup>16</sup> UBR-01 endg., ABl. C 37 vom 3.2.2001, S. 3, dort insbes. Ziff. 15 und 19. Die Kommission hat am 24.1.2001 dem Europäischen Parlament und dem Rat den Vorschlag für ein sechstes Umweltaktionsprogramm für den Zeitraum 2001-2010 vorgelegt (KOM (2001) 31 endg. v. 24.01.01). Die Entscheidungen von Parlament und Rat stehen derzeit noch aus.

Erlasses von Verbotsnormen durch ein *partizipatives und kooperatives* Konzept ersetzt, das auf einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit der Akteure auf allen Handlungsebenen aufbaut. In diesem Zusammenhang wird dem durch den Vertrag von Maastricht neu eingeführten *Subsidiaritätsprinzip* eine Schlüsselrolle zugewiesen:

„Das Subsidiaritätsprinzip wird der bei der Umsetzung der Zielsetzungen und -vorgaben (des Programms) und bei der Durchführung der dazu notwendigen Aktionen durch angemessene nationale, regionale und lokale Bemühungen und Maßnahmen eine wichtige Rolle spielen. In der Praxis sollte es dazu dienen, sowohl die Traditionen und Besonderheiten der verschiedenen Regionen der Gemeinschaft als auch die Kosteneffizienz der verschiedenen Maßnahmen zu berücksichtigen, sowie darüber hinaus die Auswahl der Möglichkeiten verbessern und eine optimale Verknüpfung verschiedener Instrumente auf Gemeinschaftsebene und/oder anderen Ebenen ermöglichen.

Die angestrebten Zielsetzungen und Vorgaben sowie das übergeordnete Ziel einer dauerhaften und umweltgerechten Entwicklung können nur durch gemeinsames Handeln aller beteiligten Akteure im Rahmen partnerschaftlicher Zusammenarbeit erreicht werden. (...) Das Programm verbindet das Subsidiaritätsprinzip mit dem umfassenderen Konzept der gemeinsamen Verantwortung; dieses Konzept beinhaltet weniger die Auswahl einer einzigen Ebene ohne Berücksichtigung der anderen als vielmehr eine Mischung der verschiedenen Akteure und Instrumente auf unterschiedlichen Ebenen zur gleichen Zeit, ohne dabei die bestehende Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen der Gemeinschaft, den Mitgliedstaaten sowie den regionalen und lokalen Behörden in Frage zu stellen.“ (Einleitung, Ziff. 32, 33).

Im Hinblick auf das Konzept der gemeinsamen Verantwortung heißt es an anderer Stelle:

„Für ein Ziel oder Problem mag dabei das Hauptaugenmerk (Akteure und Instrumente) auf gemeinschaftlicher oder nationaler/regionaler Regierungsebene liegen, während bei einem anderen regionale, lokale oder sektorspezifische Einrichtungen oder aber die Ebene von Unternehmen, Öffentlichkeit und Verbrauchern gefordert sind“ (Kapitel 8).

Ein weiterer Ansatz zur Realisierung der neuen Strategie besteht in der Erweiterung der *Handlungsinstrumente* über das traditionelle Mittel des Erlasses von Rechtsvorschriften hinaus. Dazu zählen neben Maßnahmen wie Information der Öffentlichkeit, Förderung von Forschung und Entwicklung, verbesserte Raumplanung, Aus- und Fortbildung und finanzielle Unterstützung aus Gemeinschaftsmitteln auch *ökonomische Instrumente* (Kapitel 7, Ziff. 7.4). Diese Instrumente sollen *Anreize* schaffen, damit Produzenten und Verbraucher die Umwelt schützen und mit den natürlichen Ressourcen verantwortungsbewusst umgehen, und als Zielvorgabe *richtige Preissignale* setzen, damit umweltfreundliche Produkte und Dienstleistungen nicht mit höheren Kosten verbunden sind und

sich in den Preisen auch die Umweltkosten widerspiegeln. Zur Anwendung von ökonomischen und steuerlichen Anreizen zur richtigen Preisgestaltung heißt es näher:

„Für eine richtige Preisgestaltung und die Schaffung von marktorientierten Anreizen zu umweltfreundlichem wirtschaftlichen Verhalten wird die Anwendung ökonomischer und steuerlicher Instrumente ein immer bedeutenderer Faktor des Gesamtprogramms sein müssen. Das Hauptziel dieser Instrumente wird die Einbeziehung aller außerbetrieblichen Umweltkosten sein, die während der Einsatzdauer eines Erzeugnisses für Herstellung, Verteilung, Verwendung und Endlagerung anfallen, so dass umweltfreundliche Produkte gegenüber Produkten, die Verschmutzung und Abfall erzeugen, auf dem Markt keine wettbewerblichen Nachteile haben.“

Als einsetzbare ökonomische und steuerliche Instrumente kommen in Betracht:

- Abgaben und Gebühren
- Steuerliche Anreize
- Staatliche Beihilfen
- Umweltbezogene Bilanzprüfung (Öko-Auditing).

Hinsichtlich der *steuerlichen Anreize* wird im Grundsatz der Standpunkt gebilligt, dass Aktivitäten, welche die Umwelt schädigen, höher besteuert werden können, während gleichzeitig die Steuern gesenkt werden können, die sich negativ auf Beschäftigung und Investitionen auswirken, sofern auf diese Weise die Gesamtsteuerlast nicht steigt.

Der Einsatz *staatlicher Beihilfen* richtet sich danach, ob sie mit dem *Verursacherprinzip* vereinbar sind. In diesem Zusammenhang werden *Steuerfreibeträge* zur Unterstützung von Investitionen in umweltfreundliche Anlagen und saubere Produktionsprozesse als eine förderungswürdige Kategorie staatlicher Beihilfen angesehen, weil sie die Einführung umweltfreundlicher Anlageinvestitionen beschleunigen und den kritischen Übergang zu einer dauerhaften und umweltgerechten Entwicklung erleichtern.

Nach zwischenzeitlich getroffenen Maßnahmen zur Bewertung und Überprüfung des Programms<sup>17</sup> hat die Kommission 1999 eine Gesamtbewertung des Programms hinsichtlich Durchführung und Erfolg vorgenommen.<sup>18</sup> Sie gelangt darin (zusammengefasst) zu dem Ergebnis, dass der Umweltschutz in der Gemeinschaft zwar Fortschritte gemacht habe, insbesondere bei der Verringerung der grenzüberschreitenden Luftverschmutzung, der Verbesserung der Wasserqualität und der Verringerung ozonschädigender Stoffe. Insgesamt seien diese Fortschritte jedoch bescheiden, da es den Mitgliedstaaten und den betroffenen Sektoren nicht wirklich gelungen sei, die Umweltbelange zu berücksichtigen oder sie in ihre eigene Politik einzubinden. Von dem Ziel einer nachhaltigen Ent-

---

<sup>17</sup> Bericht der Kommission, KOM (95) 624 endg.; Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates von 24.9.1998 über die Überprüfung des Programms der Europäischen Gemeinschaft für Umweltpolitik, ABl. L 275 v. 10.10.1998.

<sup>18</sup> KOM (1999) 543 endg.

wicklung sei die Union noch weit entfernt. Diese Beurteilung spiegelt sich auch im neuen Gemeinschaftsrahmens wider.<sup>19</sup> Die Mitteilung bildet die Grundlage für die Ausarbeitung des 6. Umweltaktionsprogramms.

Es mag zutreffen, dass der geringe Erfolg des Aktionsprogramms maßgeblich auf das wenig umweltgerechte Verhalten der Mitgliedstaaten und Wirtschaftsteilnehmer zurückzuführen ist. Dem lässt sich entgegenhalten, dass auch die von der Gemeinschaft vorgeschlagenen Instrumente – in diesem Fall der Gemeinschaftsrahmen für staatliche Umweltschutzbeihilfen – kritisch darauf überprüft werden müssen, ob sie zu einem verbesserten Umweltschutz beitragen. Dazu ist allerdings vorab die Entwicklung des Gemeinschaftsrahmens zu würdigen.

---

<sup>19</sup> Vgl. UBR-01 endg., Ziffern 8-17.

## TEIL II: DAS KONTROLLREGIME DER KOMMISSION FÜR STAATLICHE UMWELTSCHUTZBEIHILFEN – DIE ENTWICKLUNG

### **4 Der Ausgangspunkt: Gemeinschaftsrahmen für Umweltschutzbeihilfen 1974**

Mit den Anfängen einer systematischen Umweltpolitik in Europa nahmen auch die Umweltschutzbeihilfen zu.<sup>20</sup> Damit entstand ein neues Feld für die Beihilfekontrolle. Die Kommission war bei ihrer Genehmigung äußerst restriktiv. Bis 1974 hatte sie Beihilfen nur genehmigt, wenn dadurch im Vergleich zur vollständigen Anwendung des Verursacherprinzips außergewöhnliche Probleme auf regionaler oder sektoraler Ebene verhindert werden konnten.<sup>21</sup> Eine Kodifizierung bzw. Präzisierung ihrer Kontrollpraxis bzw. der dabei angewendeten Maßstäbe gab es nicht.

Anlass für eine Formalisierung in Gestalt des ersten Gemeinschaftsrahmens für staatliche Umweltschutzbeihilfen war eine deutsche Initiative: die Einführung der Sonderabzugsregelung für Umweltschutzinvestitionen nach § 7 d des Einkommensteuergesetzes. Die Kommission hatte dagegen erhebliche Bedenken erhoben und ein Prüfungsverfahren eingeleitet. In diesem Rahmen hat sie auch die „Leitlinien“ zu Papier gebracht, die sie künftig bei der Beurteilung von Umweltbeihilfen zugrunde legen wollte. Sie sollten gleichzeitig „den Mitgliedstaaten als Orientierungshilfe bei der Konzipierung von Beihilferegulungen dienen, durch die den Unternehmen die Anpassung an Umweltschutzvorschriften erleichtert werden soll, die bestimmen, dass die anfallenden Kosten gemäß den Ausrichtungen des Aktionsprogramms der Europäischen Gemeinschaften für den Umweltschutz in vollem Umfang von den Verursachern zu tragen sind.“<sup>22</sup> Die Leitlinien, die als Mitteilung der Kommission an die Mitgliedstaaten versandt wurden, wurden als „Gemeinschaftsrahmen“ für staatliche Umweltschutzbeihilfen bezeichnet.

Die zentralen Probleme des neuen Gemeinschaftsrahmens aus dem Jahr 2001 sind letztlich bereits in diesem ersten Beihilferahmen von 1974 angelegt. Sie sind in erster Linie auf eine nicht lösbare Aufgabenstellung zurückzuführen. Die Beihilfekontrollkompetenz der Kommission soll den Wettbewerb auf dem gemeinsamen Markt vor künstlichen staatlichen Begünstigungsinterventionen zugunsten bestimmter Unternehmen, Branchen oder Produkte schützen und so Verzerrungen verhindern. Der Schutzauftrag gilt jedoch unmittelbar nur für die Verhinderung unangemessener staatlicher oder aus staatlichen Mitteln gewährter Beihilfen, und der Beihilfebegriff ist umstritten. Klar ist eigentlich nur, dass er nicht sämtliche Formen staatlicher Intervention mit differenzierenden und begünstigenden Effekten umfasst. Dadurch ist es auch nicht möglich, den

---

<sup>20</sup> Siehe dazu Ewringmann / Schafhausen (1980).

<sup>21</sup> Sprenger u.a. (1995), S. 95 ff.

<sup>22</sup> Schreiben der Kommission an den Bundesaußenminister vom 6.11.1974.

Wettbewerbsschutzauftrag allumfassend wahrzunehmen. Dagegen stehen vor allem die nationalen Regelungskompetenzen in fachlicher Hinsicht, die Möglichkeiten zur nationalen, regionalen und lokalen Strukturpolitik und das Externalitätenproblem.

Die Probleme hängen aber zumindest zum Teil auch damit zusammen, dass die Kommission einerseits auf umweltökonomische Grundlagen der Neoklassik zurückgreift, die kaum praktikabel sind, andererseits den damit verbundenen Praktikabilitätsgrenzen nicht hinreichend Rechnung trägt.

Schon 1974 betont die Kommission, dass Umweltschutz und Vermeidung von Wettbewerbs- und Handelsverzerrungen auf Gemeinschaftsebene nur gewährleistet werden können, wenn das Verursacherprinzip ordnungsgemäß in der ganzen Gemeinschaft angewendet wird. Das Verursacherprinzip wird dabei nicht im Sinne der Pigouschen Zusatzkosteninternalisierung verstanden, sondern in einer pragmatischen Version der Zurechnung von Vermeidungskosten. Die Unternehmen haben „die Kosten der Maßnahmen zu tragen, die zur Verringerung der durch ihre Tätigkeiten verursachten Umweltverschmutzung und -belastung auf das für angemessen erachtete Niveau der Umweltqualität erforderlich sind“.<sup>23</sup>

Damit scheint man auf den ersten Blick das Problem umgangen zu haben, die sozialen Zusatzkosten einheitlich zu quantifizieren, ein Problem, das durch unterschiedliche regionale Präferenzen für Umweltqualitäten, entsprechende Bewertungsdifferenzen, durch unterschiedliche Vorbelastungen und Assimilationskapazitäten usw. entsteht. Es wäre indessen politisch nur gelöst, wenn die EU einheitlich das „für angemessen erachtete Niveau der Umweltqualität“ festlegen und so einen gemeinsamen Maßstab entwickeln könnte. Dies ist bisher nicht der Fall, es ist nicht realistisch und ökonomisch auch keineswegs wünschenswert. Den unterschiedlichen Reichweiten der Umweltgüter, den genannten Unterschieden in den Präferenzen und Rahmenbedingungen und den gerade deshalb sinnvollerweise vorhandenen nationalen und regionalen Regelungskompetenzen würde eine solche „bedingungslose“ Zentralisierung der Umweltzielkompetenz nicht gerecht; sie würde im Übrigen aus ökonomischer Perspektive neue Verzerrungen in den Wettbewerb hinein tragen.

Gerade in Bezug auf den Wettbewerbsschutz ist der Gemeinschaftsrahmen für Umweltschutzbeihilfen aus dem Jahr 1974 von einer seltsamen Ambivalenz geprägt: Legt ein Mitgliedstaat den Unternehmen ehrgeizige Umweltschutzverpflichtungen in Form von scharfen Normen und hohen Abgaben auf, so stellen im Sinne der Kommission alle begünstigenden Abweichungen von diesen Normen Beihilfen dar, „die geeignet sind, den Warenverkehr und Wettbewerb insbesondere in Wirtschaftszweigen mit starker Umweltverschmutzung zu beeinträchtigen“.<sup>24</sup> Setzen demgegenüber andere Mitgliedstaaten für ihre Unternehmen insgesamt deutlich niedrigere Anforderungen fest, aller-

---

<sup>23</sup> UBR-74, Ziffer II 1, Abs. 3.

<sup>24</sup> UBR-74, S. 3.

dings ohne – dann auch nicht notwendige – Ausnahmeregelungen, so ist dies für die Beihilfekontrolle irrelevant. Zwar schreibt die Kommission, dass dadurch, insbesondere durch „die sich daraus ergebenden, stark voneinander abweichenden einzelstaatlichen Anforderungen an die Verursacher, Verzerrungen (entstehen), die den innergemeinschaftlichen Wettbewerb und Warenverkehr stark beeinträchtigen“;<sup>25</sup> doch bleibt dies für die Mitgliedstaaten und die Unternehmen folgenlos, wie auch die Kommission in ihrem Beihilferahmen darin keinen Anlass sieht, ihr generelles Vorgehen zu ändern. Dies ist – wie bereits erwähnt – von dem Denken geprägt, die von jedem Mitgliedstaat gesetzten rechtlichen Ausgangsbedingungen und die darin implizierten Normbelastungen als Referenzmodell für das Vorliegen von Beihilfetatbeständen zu wählen. Etwas anders formuliert: Die Kommission schickt sich zwar an, die innerstaatliche Normanwendung auf Gleichmäßigkeit zu prüfen; internationales Normdumping ahndet sie dagegen nicht.

Die Probleme und Konsequenzen für den Umweltschutz liegen auf der Hand:

Wettbewerbsverzerrungen durch *Unterlassen* internalisierender staatlicher Umweltpolitik<sup>26</sup> können nicht verhindert und sanktioniert werden, oder mit anderen Worten: Internalisierungsdumping bleibt beihilferechtlich irrelevant. Wird ein Mitgliedstaat dagegen trotz des Dumpings anderer Länder im Umweltschutz aktiv, allerdings mit nachteilsvermeidenden differenzierenden Regelungen, so unterliegt er dem Beihilferegime der Kommission; umweltpolitisches *Tätigwerden* wird insoweit erschwert.

Dadurch *fehlt* es zugleich an einem *dynamischen Anreiz* für die Mitgliedstaaten, ihre Umweltschutzbemühungen – vor allem soweit sie (vielleicht sogar überwiegend) im gemeinschaftlichen und globalen Interesse liegen – über das in den Gemeinschaftsinstitutionen politisch festgelegte Niveau hinaus zu intensivieren; sie können nämlich von der Kommission daran gehindert werden, dabei auftretende, einseitige wirtschaftliche Nachteile auszugleichen oder abzufedern.

Auch dem Wettbewerbsschutz wird damit keineswegs gedient: Der Beihilfekontrolle unterliegen Regelungen, die für einen fairen Wettbewerb auf dem gemeinsamen Markt unerheblich sind: Ein Mitgliedstaat, der z.B. als Einziger zusätzlich zu gemeinschaftsweit festgelegten ordnungsrechtlichen Einheitsnormen „freiwillig und im Alleingang“ noch eine Ökosteuer oder Umweltabgabe einführt, begünstigt seine Unternehmen in einer bestimmten Branche im Vergleich zu den europäischen Konkurrenten auch dann nicht, wenn er ihnen den Abgabesatz auf die Hälfte oder gar auf 10 % reduziert. Die Wettbewerbssituation ist insgesamt keineswegs verschlechtert; verschlechtert hat sich lediglich die Position derer, die im nationalen Konsens eine Zusatzbelastung tragen.

---

<sup>25</sup> UBR-74, S. 4.

<sup>26</sup> Von der Möglichkeit, dass aufgrund geringerer Umweltpräferenzen von höheren Belastungen Abstand genommen wird, sei hier abgesehen.

Ein anderes Problem kann über diesen Ansatz ohnehin nicht auf der Ebene der europäischen Beihilfekontrolle gelöst werden: Ob nur die Anwendung des Regelsatzes der zusätzlich eingeführten Steuer eine verzerrungsfreie Internalisierung bedeutet oder ob die Steuereinführung im Verhältnis zu den Mitgliedstaaten, die auf die Einführung verzichten, eine Verzerrung darstellt, kann von der Kommission angesichts der bereits genannten Schwierigkeiten mit ggf. unterschiedlichen Präferenzen und Rahmenbedingungen nicht festgestellt werden. Insofern gibt es überhaupt keinen fundierten Maßstab zur Kontrolle der Wettbewerbskonstellation vor der zusätzlichen Steuereinführung und nachher.

Um mit diesen Problemen besser umgehen zu können, hat die Kommission 1974 auf die Zeit gesetzt. Sie wollte bestimmte Umweltbeihilfen für eine Übergangszeit genehmigen, und zwar für Anpassungsinvestitionen, durch die sich Unternehmen den jeweils neu auf sie zukommenden Verpflichtungen anpassen können. In einer Zeit, in der das Umweltrecht z.T. erst entstand oder in mehreren Schüben weiter entwickelt und verschärft wurde, war dies verständlich. Unternehmen sollten durch die neuen Anforderungen nicht überfordert, d.h. vor allem in ihrer Wettbewerbsfähigkeit gegenüber den Unternehmen in Drittländern, nicht benachteiligt werden. Entsprechend schrieb die Kommission: „Nach Auffassung der Kommission können während einer Übergangszeit staatliche Beihilfen, die dazu bestimmt sind, den bestehenden Unternehmen die Anpassung an Vorschriften oder Regelungen zu ermöglichen, die ihnen erhebliche zusätzliche Lasten auf dem Gebiet des Umweltschutzes auferlegen, als Beihilfen zur Förderung wichtiger Vorhaben von gemeinsamen europäischem Interesse die Ausnahmevorschrift des Artikels 92 Absatz 3 b) EWGV für sich in Anspruch nehmen.“<sup>27</sup>

Die Übergangszeit sollte seinerzeit 6 Jahre betragen. Sie ist dann zwar später verlängert worden; die Perspektive wurde indessen beibehalten. Auch aus dieser „Übergangphilosophie“ ist ein Dauerproblem für die Beihilfekontrolle und für die Umweltpolitik entstanden. Dahinter verbirgt sich nämlich die Vorstellung, dass Unternehmen, die mit schärferen Anforderungen konfrontiert werden, einmalige Anpassungsaufwendungen tätigen müssen und dazu, um regionale sowie sektorale Probleme, also negative Aggregatfolgen zu vermeiden, auch ausnahmsweise, einmalig und in engen Grenzen gefördert werden dürfen. Für den gemeinsamen Markt und für einen störungsfreien Wettbewerb ist dies keine Lösung. Wenn ein Unternehmen in einem Mitgliedstaat schärferen Anforderungen oder höheren Umweltabgaben ausgesetzt ist als Unternehmen in einem anderen Mitgliedstaat oder einem Drittland, kann es auch nach Durchführung seiner Anpassungsmaßnahme mit höheren Kosten belastet sein, und zwar prinzipiell so lange, wie die Anforderungen oder Abgaben höher sind als für Unternehmen in anderen Ländern. Anpassungen an Umweltabgaben erfolgen z.B. bei ökonomisch rationalem Verhalten, um die zusätzlichen Abgabekosten zu mindern. Die zu ihrer Verminderung übernommenen „Anpassungskosten“ bzw. die Vermeidungskosten sowie die zwar reduzier-

---

<sup>27</sup> UBR-74, S. 6, Ziffer III 1.1.



ten, aber gleichwohl verbleibenden Abgabekosten fallen im Verhältnis zu Unternehmen, die von solchen Anpassungszwängen frei bleiben, auf Dauer höher aus, nicht nur für eine Übergangszeit.

Auch das häufig verwendete Argument, dass infolge der durch höhere Anforderungen verbesserten Umweltqualität die Unternehmen nicht nur höhere Kosten zu tragen, sondern auch Nutzen zu verbuchen hätten, stimmt natürlich zumindest bei Maßnahmen zur Verbesserung des globalen Umweltschutzes nicht, jedenfalls lässt sich eine feste Relation nicht ermitteln.

In engem Zusammenhang mit der zeitlichen Befristung steht die Degressivitätsforderung der Kommission: Die Beihilfeintensität soll im Zeitablauf abschmelzen. Die Kommission argumentiert wie folgt: „Diese Degressivität ist nach Auffassung der Kommission geboten, um die Mitgliedstaaten zu veranlassen, so rasch wie möglich Maßnahmen zu treffen, die geeignet sind, die Verursacher mit den Kosten ihrer Verschmutzungen und Belastungen zu belasten, und um Druck auf die Unternehmen auszuüben, die erforderlichen Investitionen zur Beseitigung der Umweltverschmutzungen und –belastungen vorzunehmen“.<sup>28</sup> Die Entwicklung seit 1974 hat die Argumentation weitgehend widerlegt. Vor allem aus politökonomischen Gründen erscheint es auch nicht gerade plausibel, dass Mitgliedstaaten die Wettbewerbssituation ihrer Unternehmen verschlechtern und auf Beihilfen verzichten sollen, wo ihnen – vor allem bei globalen Umweltgütern – die Möglichkeit offen steht, auf die Verschärfung von Anforderungen zu verzichten und so eine andere Form von Beihilfe zu praktizieren.

Eine andere Regelung des Gemeinschaftsrahmens, die die Voraussetzungen für die Beihilfegewährung konkretisierte, war hingegen für das Jahr 1974 durchaus verständlich: Die Beihilfen durften nur für zusätzliche Investitionen gewährt werden, die Unternehmen in ihren bestehenden Produktionsanlagen vornehmen mussten, um neuen und bedeutenden Verpflichtungen im Umweltschutz nachkommen zu können.

Im Mittelpunkt standen damals End-of-Pipe-Anlagen, die den bestehenden Produktionsanlagen nachgeschaltet wurden. Da sie additiv waren, konnte als Bemessungsgrundlage relativ unproblematisch auf die Gesamtinvestitionsausgaben der zusätzlichen Anlagen zurückgegriffen werden; dass sie ausschließlich dem Umweltschutz dienten, war leicht festzustellen.

Der Gemeinschaftsrahmen enthielt aber auch schon eine Regelung „für die Einführung neuer Produktionsverfahren, die dieselbe Wirkung haben“, also für die heute so genannten prozessintegrierten Anlagen, die alte Anlagen ablösen. Dafür galt als Besonderheit lediglich, dass „der für eine etwaige Ausweitung der vorhandenen Produktionskapazitäten in Betracht kommende Investitionsanteil nicht in den Genuss der vorgesehenen Beihilfe gelangen“ durfte.<sup>29</sup> Dazu musste der Nachweis geführt werden, dass die

---

<sup>28</sup> UBR-74, S. 8.

<sup>29</sup> UBR-74, S. 8.

neue Anlage die neuen Umwelanforderungen erfüllt, und es musste die Kapazitätserhöhung quantifiziert werden. Die danach beihilfefähigen Investitionssummen durften dann bis zu bestimmten Höchstsätzen gefördert werden; diese sanken von 45 % in den Jahren 1975 und 1976 auf 15 % in den Jahren 1979 und 1980 ab.

## 5 Die Novellierung von 1994

Der erste Gemeinschaftsrahmen von 1974 ist später verlängert worden, zunächst 1980 bis Ende des Jahres 1986, und dann erneut bis Ende 1992. Während die erste Verlängerung mit einer generellen Förderungsbeschränkung auf 15 % des Nettosubventionsäquivalentes verbunden war, fand 1986 keine weitere Einschränkung statt.

Obwohl der nachfolgende Gemeinschaftsrahmen bereits im September 1992 als 1. Entwurf vorlag, konnte er erst Ende 1993 endgültig „erlassen“ werden. Er wurde am 10. März 1994 im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften veröffentlicht.<sup>30</sup> Erst mit der Veröffentlichung des neuen Gemeinschaftsrahmens am 3. Februar 2001 ist er abgelöst worden.<sup>31</sup>

Da die Entwicklung von 1974 bis 1994 zusammen mit einer ökonomischen und rechtlichen Würdigung bereits ausführlich in einem Gutachten des ifo-Instituts für Wirtschaftsforschung München in Zusammenarbeit mit dem Lehrstuhl für Öffentliches Recht der Universität Münster<sup>32</sup> dargestellt wurde, soll hier nicht näher darauf eingegangen werden. Es soll lediglich der Stand des Gemeinschaftsrahmens kurz referiert werden, wie er der Beihilfekontrolle der Kommission bis Ende 2000 zugrunde gelegen hat und soweit er für die weiteren Überlegungen zum Beihilferahmen 2001 von Bedeutung ist.

Die Kommission nahm die Novelle des Beihilferahmens 1994 vor allem zum Anlass, um Grundpositionen erneut zu bestätigen. Sie bekräftigte insbesondere die Notwendigkeit, das Verursacherprinzip schrittweise zu verwirklichen und stufte Beihilfen als „Ausweichlösung“ ein. Sie konnten nach der Kommissionsphilosophie dann zum Tragen kommen, wenn „das Verursacherprinzip – nach dem alle Umweltkosten „internalisiert“ werden bzw. in die Produktionskosten des Unternehmens einfließen müssen – noch nicht uneingeschränkt angewandt wird.“<sup>33</sup>

Hier zeigen sich erneut die bereits angesprochenen Ungereimtheiten: Wo das Verursacherprinzip nicht vollständig angewendet wird, ist im ökonomischen Sinne automatisch der Beihilfetatbestand erfüllt; die Subvention ist insoweit keine Lösung, sondern Teil des Problems.

---

<sup>30</sup> UBR-94, ABl. C 72 v. 10.3.94.

<sup>31</sup> ABl. C 37 v. 3.2.2001.

<sup>32</sup> Hier zitiert als Sprenger u.a. (1995).

<sup>33</sup> UBR-94, Ziffer 1.4.

Die Formulierung zum Verursacherprinzip – „nach dem alle *Umweltkosten* „internalisiert“ werden bzw. in die Produktionskosten der Unternehmen einfließen müssen“ – ist zumindest im Hinblick auf die sonst von der Kommission vertretene Auffassung, dass lediglich die Vermeidungskosten anzulasten sind, missverständlich.

Unklar sind auch die weiteren in Ziffer 1.4 enthaltenen Aussagen über die Begünstigungs- und Wettbewerbseffekte von Subventionen bzw. Beihilfen. So betont die Kommission, dass Subventionen „insbesondere in stark umweltverschmutzenden Bereichen der Landwirtschaft und Industrie den Wettbewerb verfälschen“ können und dass staatliche Beihilfen „bestimmte Unternehmen gegenüber Wettbewerbern in anderen Mitgliedstaaten begünstigen (können), wenn sie die gleichen Umweltauflagen einhalten müssen, aber keine Beihilfen erhalten“. Mit keinem Wort wird erwähnt, dass dieselben Begünstigungseffekte und Verzerrungen auch dann auftreten können, wenn keine Beihilfen im Sinne des EGV gewährt werden.

Die Kommission bekräftigte auch ihre grundlegend *ablehnende Haltung gegenüber Betriebsbeihilfen*. Sie genehmigte sie nur im Einzelfall für Maßnahmen der Abfallentsorgung; darüber hinaus war sie bereit, vorübergehende und degressive Befreiungen von neuen Umweltabgaben zu genehmigen, wenn dadurch die Verluste an internationaler Wettbewerbsfähigkeit kompensiert wurden. Sie berücksichtigte in ihren Entscheidungen auch die sozusagen als „Gegenleistung“ für die Begünstigung von den Unternehmen durchgeführten Maßnahmen zur Verringerung der Umweltverschmutzung. Hinsichtlich der Höhe der Begünstigung wurde den Mitgliedstaaten Ermessensfreiheit eingeräumt.

Der Gemeinschaftsrahmen 1994 enthielt zudem besondere Vorschriften für *Energiebeihilfen*: Energiesparmaßnahmen wurden als Umweltschutzbeihilfen behandelt, sofern mit ihnen spürbare Verbesserungen der Umweltqualität erzielt wurden und die Beihilfe unter Kostengesichtspunkten erforderlich war. Beihilfen für erneuerbare Energien, „deren Förderung auf der Prioritätenliste der Gemeinschaft an oberster Stelle steht“, <sup>34</sup> konnten ebenfalls als Investitionshilfe gegeben werden; als Betriebsbeihilfen unterlagen sie einer Einzelfallprüfung.

In den Ziffern 3.3 und 3.5 werden Beihilfen für Tätigkeiten in der *Information, Ausbildung und Beratung für den Umweltschutz* (horizontale Maßnahmen) und für den *Erwerb umweltfreundlicher Produkte* geregelt. Die Ausführungen sind insoweit interessant, als die Kommission hier die bereits angesprochene Trennung zwischen öffentlichem und privatem Interesse auch explizit vornimmt. So sind beispielsweise nach Einschätzung der Kommission Maßnahmen, die Endverbraucher zum Kauf umweltfreundlicher Produkte veranlassen, mit dem gemeinsamen Markt vereinbar, wenn „sie keine spürbaren finanziellen Vorteile für bestimmte Unternehmen mit sich bringen.“ Auch wenn sie grundsätzlich mit dem gemeinsamen Markt unvereinbar sein sollten, können sie genehmigt werden, wenn sie u.a. „100 % der umweltbezogenen Mehrkosten nicht überschreiten.“ Eine

---

<sup>34</sup> UBR-94, Ziffer 2.3.

ähnliche Regelung findet sich für Investitionen zur Sanierung verschmutzter Industriestandorte (Ziffer 3.2.2.), soweit die Verursacher der Verschmutzung nicht ermittelt oder nicht zur Rechenschaft gezogen werden können. Sie werden ganz von der Anwendung des Beihilfetatbestandes nach Art. 87 Abs. 1 EGV ausgenommen, wenn bestimmten Unternehmen oder Branchen kein unmittelbarer finanzieller Vorteil entsteht.

Hier wurden also das öffentliche Interesse an und die Anreizfunktion von Beihilfen konsequent zu Ende gedacht: Wo kein privates Interesse an der Maßnahmendurchführung ausfindig zu machen ist, wo auch kein unmittelbarer privat zurechenbarer Nutzen entsteht, da ist es auch unter Wettbewerbsaspekten unproblematisch, die gesamten Mehrkosten zu erstatten. Leider hat sich die Kommission nicht damit auseinandergesetzt, warum es sich in solchen Fällen der Finanzierung öffentlicher Leistungen bzw. von ausschließlich im Interesse der Allgemeinheit liegenden Leistungen überhaupt um Beihilfen handeln sollte. Wo es ausschließlich um Maßnahmen im Interesse der Allgemeinheit geht, werden Entgelte gezahlt und keine Beihilfen gewährt.

*Investitionsbeihilfen* wurden von der Kommission nach unterschiedlichen Funktionen und Ausgangskonstellationen differenziert. Sie unterscheidet Beihilfen, die gewährt werden, um Unternehmen mit bestehenden (mindestens seit zwei Jahren betriebenen) Anlagen die Anpassung an neue verbindliche Umweltnormen zu erleichtern, von solchen Beihilfen, die in Unternehmen dazu dienen, die geltenden Umweltnormen zu übertreffen bzw. freiwillig (soweit Normen fehlen) einen nicht verbindlich vorgeschriebenen Umweltschutzbeitrag zu leisten. Gegenüber den Anpassungsbeihilfen, die mit bis zu 15 % der beihilfefähigen Kosten gefördert werden dürfen, erhöht sich für die „Anreizbeihilfen“ der Förderhöchstsatz auf 30 %. Für kleine und mittlere Unternehmen gibt es jeweils eine Zusatzförderung.

Für die Berechnung zulässiger Investitionsbeihilfen geht die Kommission von den beihilfefähigen Kosten aus. Das sind nach der Logik des Reglements Kosten von Maßnahmen, die ausschließlich dem Umweltschutz dienen. Es heißt dazu in Ziffer 3.2.1.: „Beihilfefähig sind ausschließlich die zur Verwirklichung der Umweltziele erforderlichen *Mehrkosten*. Allgemeine Investitionskosten, die nicht dem Umweltschutz zugerechnet werden können, sind auszuschließen. Daher sind Investitionsgrundkosten für Neu- oder Ersatzanlagen nicht beihilfefähig, wenn sie ausschließlich der Schaffung oder Ersetzung von Produktionskapazitäten dienen, ohne den Umweltschutz zu verbessern. Ebenso müssen die beihilfefähigen Kosten bei Investitionen in bestehende Anlagen, die sowohl zur Kapazitätserhöhung als auch zur Verbesserung des Umweltschutzes führen, in einem angemessenen Verhältnis zur ursprünglichen Kapazität der betreffenden Anlage stehen.“

Für End-of-Pipe-Maßnahmen in bestehenden Anlagen ist das Mehrkostenprinzip also recht einfach handhabbar. Bei prozessintegrierten Anlagen, die vorhandene Produktionsanlagen ersetzen oder erweitern, muss aber der Kapazitätseffekt herausgerechnet

werden; die beihilfefähigen Kostenanteile an der Gesamtinvestition entsprechen dann dem Anteil der ursprünglichen Kapazität an der neuen Gesamtkapazität.

Obwohl der Gemeinschaftsrahmen des Jahres 1994 einige deutliche Unterschiede zu den Vorgängerregelungen aufwies, wurden schon zum Zeitpunkt seiner Einführung größere Änderungen in der Kontrollpraxis der Kommission nicht erwartet. „Mit dem neuen Gemeinschaftsrahmen für Umweltschutzbeihilfen findet damit eine weitgehende Fortsetzung der bisher schon praktizierten Beihilfekontrolle statt“, so lautete auch die Schlussfolgerung im bereits mehrfach zitierten ifo-Gutachten aus dem Jahr 1995.<sup>35</sup> Gleichzeitig sind aber die z.T. bereits skizzierten Grundprobleme noch verschärft worden.<sup>36</sup>

Mit fortschreitender Entwicklung der Umweltpolitik und ihrer Standards wird es immer deutlicher, dass ein umfassender Beihilfebegriff fehlt, der auch nicht-internalisierte Umweltkosten erfasst. Dadurch erlangen Unternehmen, die in Staaten mit relativ geringeren Umwelthanforderungen und Umweltabgabenbelastungen arbeiten, einen Wettbewerbsvorteil, um den sich die Kommission trotz ihrer Wettbewerbsschutzaufgabe nicht kümmert.

Die Differenzierung der Förderbedingungen nach dem Kriterium „Anpassung an verbindliche Normen“ bzw. „freiwilliger Umweltschutz über die Normen hinaus“ ist in der konkreten Handhabung unsystematisch und verstärkt die wettbewerbsverzerrenden Effekte der Beihilfekontrollpolitik noch. Im ifo-Gutachten wird dies anhand des folgenden Beispiels<sup>37</sup> verdeutlicht:

„Die Mitgliedstaaten der EU setzen eine Umweltrichtlinie in nationales Recht um, wobei ein Land strengere Normen verhängt, während ein anderes Land genau die Richtlinie umsetzt. Ein Unternehmen aus dem Land, in dem die geringeren Umweltstandards festgelegt wurden, will freiwillig die höhere Norm des anderen Mitgliedstaates anwenden und seine Anlagen entsprechend anpassen. Damit sind die Voraussetzungen für eine Beihilfe in Höhe von 30 % der beihilfefähigen Kosten erfüllt. Ein Unternehmen aus dem Land, das höhere Standards festlegt, passt seine Anlagen an die entsprechende Norm im eigenen Land an, erhält jedoch für die gleiche Umweltschutzleistung lediglich 15 % der beihilfefähigen Kosten. Um 30 % zu erhalten, müsste dieses Unternehmen noch über die ohnehin strengeren Normen im eigenen Land hinausgehen.“

Sieht man einmal von den politisch bewusst herbeigeführten Verzerrungen zugunsten kleiner und mittlere Unternehmen und zugunsten von Förderregionen ab, so implizieren Regelungen und Praxis der Beihilfekontrolle weitere, nicht beabsichtigte Wettbewerbsbeeinflussungen: zwischen kapitalintensiven und eher arbeitsintensiven Anpassungen an moderne Umwelthanforderungen, zwischen älteren (zwei Jahre betriebenen Anlagen) und

---

<sup>35</sup> Sprenger u.a. (1995), S. 131.

<sup>36</sup> Siehe auch dazu Sprenger u.a. (1995), S. 148 ff.

<sup>37</sup> Sprenger u.a. (1995), S. 149.

neueren Anlagen und schließlich auch – worauf vor allem bei der Diskussion des neuen Gemeinschaftsrahmens 2001 zurückzukommen ist – zwischen unterschiedlichen umwelttechnischen Anpassungsformen, nämlich zwischen End-of-Pipe-Strategien, prozess-integrierten Maßnahmen und Standortverlagerungen.

Schließlich zeigt die gesamte Struktur des Gemeinschaftsrahmens von 1994 weiterhin die Vorprägung durch das Instrumentarium des Ordnungsrechts. Das Referenzsystem ist die rechtliche Umwelanforderung, vor allem in Form der Emissionsbegrenzung. Daraus resultiert auch die Kasuistik der Beihilfen zur Anpassung an verpflichtende Normen und für „freiwillige“, nämlich nicht durch ordnungsrechtliche Normen zwingend vorgegebene Maßnahmen. Damit ist von vornherein ein Ungleichgewicht im Hinblick auf die umweltinstrumentellen Typen vorhanden. Alle auch im neuen Gemeinschaftsrahmen wieder enthaltenen Ausführungen und Bekenntnisse zum Einsatz ökonomischer bzw. flexibler Instrumente verpuffen, wenn ihr Einsatz durch die Beihilfebestimmungen erschwert wird. Dies ist beispielsweise dadurch der Fall, dass Vergünstigungen im Rahmen von Umweltabgaben in die von der Kommission grundlegend diskreditierte Form der Betriebsbeihilfe eingeordnet werden.

## **6 Der neue Gemeinschaftsrahmen 2001 – der Prozess**

### **6.1 Der erste Kommissionsentwurf vom 27. 1. 2000**

Die Kommission hatte seit längerer Zeit erkannt, dass die bisherige Beihilfekontrollpraxis auf eine neue Grundlage gestellt werden muss. In ihrem ersten Entwurf für einen neuen Gemeinschaftsrahmen vom 27. Januar 2000 versuchte sie, die Weichen für ein neues zukunftsfähiges Kriterien- und Prüfraster zu stellen, das sie ihrer eigenen Praxis zugrunde legen kann und das zugleich den Mitgliedstaaten und Unternehmen Rechtssicherheit im Hinblick auf die Zulässigkeit von Fördermaßnahmen und Begünstigung schaffen soll. Die Kommission berief sich dabei vor allem auf ihre Erfahrungen mit den früheren Leitlinien und auf die Änderungen in der Umweltschutzpolitik.

Schon im ersten Entwurf hat die Kommission den Beihilferahmen auch in formaler Hinsicht neu gestaltet. Sie hat vor allem nach einer Einleitung einen eigenen Definitionsteil vorangestellt, in dem z.B. die Internalisierung, das Verursacherprinzip und das Prinzip der Preiswahrheit und –klarheit umrissen werden; auch wenn die Kommission diese Definitionen bereits in anderen Zusammenhängen verwendet hat – besondere Klarheit und Präzision zeichnen sie nicht aus.

Im Teil C über die Kontrolle der staatlichen Umweltschutzbeihilfen findet sich eine ausführlichere Darstellung der „Philosophie“ der Kommission im Hinblick auf Umweltbeihilfen. Beihilfen werden dabei – dies ist nicht neu – an den instrumentellen Rand gedrängt.

Die Doppelaufgabe, für Umweltschutz und für einen funktionsfähigen Marktwettbewerb zu sorgen, lässt sich – nach Meinung der Kommission – am besten mit Hilfe von Internalisierungsinstrumenten („Internalisierung der Umweltkosten und die auf den Marktgesetzen beruhenden Aktionsmittel“) des Verursacherprinzips erfüllen. Beihilfen im Sinne der Kommission sind daher nur in Ausnahmefällen zu rechtfertigen. Explizit in den Mittelpunkt wird dabei die *Anreizfunktion* von Beihilfen gerückt. Während sie Anpassungsförderungen, soweit sie lediglich zu einer verbilligten Erfüllung von bestehenden Gemeinschaftsnormen führen, mit Blick auf die lange Übergangs- und Anpassungsphase ablehnt, hält die Kommission Beihilfen für nützlich, „wenn sie einen Anreiz darstellen, um einen höheren Umweltschutz als den aufgrund der Gemeinschaftsnormen geforderten zu verwirklichen“ (UBR-E1, Ziffer 21<sup>38</sup>).

Eine Förderung von Investitionen zur Anpassung an Gemeinschaftsnormen war daher konsequenterweise nicht mehr vorgesehen. Investitionsbeihilfen werden prinzipiell in drei Versionen akzeptiert:

- soweit sie dazu beitragen, dass die Gemeinschaftsnormen übertroffen werden,
- soweit Gemeinschaftsnormen fehlen und insoweit von einer „Freiwilligkeit“ von Maßnahmen auszugehen ist,
- und soweit Investitionen zur Anpassung an nationale Normen durchgeführt werden (müssen), die aber strenger sind als die vorhandenen Gemeinschaftsnormen.

Während die beiden ersten Arten zur Förderung von freiwilligen Maßnahmen dienen, denen keine ordnungsrechtliche Verpflichtung gegenübersteht, also Anreizfunktion übernehmen sollen, tut sich die Kommission mit der dritten Gruppe schwer. Wenn nämlich die vom jeweiligen Mitgliedstaat gesetzten rechtlichen Rahmenbedingungen – wie es die Kommission generell unterstellt – die Wettbewerbssituation für die Unternehmen vorgibt, dann können nationale Normen, die schärfer sind als die in der EU gemeinsam beschlossenen, kein Anlass für eine Beihilfegewährung sein. Eine Anreizfunktion für Unternehmen kann ihnen insoweit nicht zugesprochen werden. Interessant ist es, dass die Kommission für diese Beihilfegruppe dieselben Höchstsätze vorsah wie für die beiden übrigen.

Wie in vielen anderen Dokumenten (z.B. im 5. Umweltaktionsprogramm) hat die Kommission auch im ersten Entwurf für den neuen Beihilferahmen wieder die Notwendigkeit betont, die *Einführung von Marktinstrumenten* zu unterstützen (UBR-E1, Ziffer 19). Sie drängt darauf, Maßnahmen zur rationellen Nutzung natürlicher Ressourcen, zur sparsamen Energieverwendung und für den Einsatz der erneuerbaren Energieträger in den Gemeinschaftsrahmen einzubeziehen (UBR-E1, Ziffer 6).

---

<sup>38</sup> Als „UBR-E1“ wird der erste (den Mitgliedstaaten bekannte) Entwurf für einen neuen Umweltbeihilferahmen vom 27.01.2000 zitiert. Als „UBR-E2“ entsprechend der zweite (den MS offiziell zugeleitete) Entwurf vom 13.09.2000.

Die Kommission hat deutlich auf die geänderten Rahmenbedingungen für die Beihilfekontrolle hingewiesen. Darauf, dass mit der Einheitlichen Europäischen Akte und den Verträge von Maastricht und Amsterdam die Aufgabenbalance eine andere geworden sei. Für die Abwägung von Umwelt- und Wettbewerbsschutz hat sie jedoch im Entwurf für den neuen Beihilferahmen keine angemessenen Konsequenzen gezogen.

Im Übrigen rückt sie – wie bei ihren eigenen Förderinitiativen (z.B. LIFE-Programm) – Maßnahmen des integrierten Umweltschutzes in den Mittelpunkt, wie dies auch und vor allem in der Richtlinie des Rates vom 24. September 1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung angelegt ist.

Diese für die Weiterentwicklung der Beihilfekontrolle und der Umweltpolitik in der Tat essentiellen Überlegungen wurden jedoch von der Kommission in den konkretisierenden Teilen E und F ihres Entwurfes *nicht angemessen berücksichtigt*.

Dort wurde insbesondere den Mitgliedstaaten weiterhin ein zu geringer Spielraum eröffnet, um mit eigenen differenzierenden Instrumenten den Umweltschutz über das Gemeinschaftsniveau hinaus voranzubringen, insbesondere wurde die Einführung von Marktinstrumenten wie Umwelt- oder Energiesteuern und Abgaben erschwert.

Hingewiesen werden soll hier nur auf die Ziffern 55 und 56 des UBR-E1. Steuerbeihilfen sollten danach nur für *neue*, aus Gründen des Umweltschutzes eingeführte Steuern gewährt werden dürfen. Eine Gesamtwürdigung der Steuerbelastungen aus bestehenden und neuen Steuerelementen war nicht vorgesehen: Bei Energieträgern, die bereits traditionell Verbrauchsteuern unterliegen, sollten „anlässlich der Einführung neuer umweltschutzrelevanter Steuern gegebenenfalls eingeräumte Nachlässe nicht zur Folge haben, dass der Betrag der bisherigen Steuern hierdurch reduziert wird.“

Das Anforderungsprofil an steuerliche Vergünstigungen sah im Übrigen Folgendes vor:

- Beihilfen können genehmigt werden, wenn sie degressiv gestaffelt sind und auf 5 Jahre begrenzt werden. Im ersten Jahr können danach Totalbefreiungen vorgesehen werden, die jedoch bis zum 5. Jahr völlig abgeschmolzen sein müssen. Energiegroßverbraucher müssen allerdings schon im ersten Jahr der Regelung 15 % des Normalsatzes zahlen.
- Ist die Beihilfe nicht degressiv, können die Steuersätze maximal auf 5 Jahre um 50 % reduziert werden.
- Für große Energieverbraucher kann es sich mit Blick auf ihre Wettbewerbsfähigkeit gegenüber Unternehmen in Drittländern als notwendig erweisen, die Fristen zu verlängern.

Für Investitionsbeihilfen wurde unabhängig von ihrer Anpassungs- oder Anreizfunktion ein einheitlicher Höchstsatz von 30 % festgelegt. Bei Investitionen zugunsten erneuerbarer Energieträger – und zwar für Photovoltaik, Windenergie und Biomasse – war ein Aufschlag von bis zu 10 % vorgesehen.



Im Rahmen des Verfahrens zur Feststellung der angemessenen Investitionsförderung blieb es weiterhin beim Mehrkostenansatz; allerdings wurden die Schwierigkeiten bei der Handhabung noch vergrößert und die chronische Benachteiligung von Maßnahmen des integrierten Umweltschutzes noch verstärkt.

Als beihilfefähig wurden nur die „Erstinvestitionsmehrkosten“ eingestuft, soweit sie auf die Verwirklichung der Umweltschutzziele zurückgeführt werden können. Dieser Ansatz macht es erforderlich, das „Mehr“ jeweils im Hinblick auf die für eine Förderung nicht mehr in Betracht kommende Basismaßnahme zu definieren. Im Falle der Anpassung an nationale Normen, die schärfer sind als die Gemeinschaftsnormen, müsste insoweit z.B. die Differenz der anfallenden umweltspezifischen Investitionskosten zu den Investitionskosten festgestellt werden, die bei Erfüllung der Gemeinschaftsnormen angefallen wären. Dies mag für End-of-Pipe-Maßnahmen noch mit einiger Mühe möglich sein, für integrierte Systeme aber nicht.

Aus diesem Grunde sah der UBR-E1 in Ziffer 39 ein Sonderverfahren vor, wenn sich die „umweltschutzrelevanten Investitionskosten nicht ohne Weiteres von den Gesamtkosten trennen lassen“. Dabei sollten von den Gesamtinvestitionskosten abgezogen werden:

- „die Kosten für eine vergleichbare Investition, mit der keine Umweltschutzzwecke verfolgt werden,
- die Berichtigung infolge etwaiger Kapazitätserhöhungen,
- die Berichtigung infolge von Nettoeinsparungen. Diese werden für die Lebensdauer der Investition unter Verwendung des Referenzsatzes der Kommission kapitalisiert
- die Berichtigung infolge des Anfalls zusätzlicher Nebenprodukte (Energie oder andere).“

Einen Sonderabschnitt (E.3.2.) widmete die Kommission den Betriebsbeihilfen zugunsten erneuerbarer Energieträger. Sie akzeptierte die Schwierigkeiten, erneuerbare Energien im Vergleich zu konventionellen wettbewerbsfähig zu machen und bot unterschiedliche Beihilfoptionen an: Zum einen Betriebsbeihilfen zur Deckung des Unterschiedes zwischen den Kosten für Elektrizitätserzeugung aus erneuerbaren Energieträgern und dem Preis am Elektrizitätsmarkt. Zum anderen Beihilfen, deren Umfang sich nach der von einer bestimmten Energieerzeugungsanlage zur Gewährleistung ihrer Abschreibung zu erzeugenden und zu vermarktenden Kilowattmenge richtet.

Schließlich enthielt der erste Entwurf der Kommission in den Ziffern 63 bis 72 eine Perspektiväußerung der Kommission, wie sie „kontrolltechnisch“ mit künftigen Instrumenten zur Umsetzung des Kyoto-Protokolls umzugehen gedenkt, beispielsweise unter welchen Bedingungen nach ihrer Auffassung die Ausgabe handelbarer Emissionsgenehmigungen Beihilfetatbestände erfüllt und genehmigt werden kann.

Sieht man einmal von diesen inhaltlichen Aspekten des ersten Entwurfs ab, so war doch vieles beim alten geblieben. Der Entwurf für einen neuen Gemeinschaftsrahmen löste sich in entscheidenden Punkten nicht von den konzeptionellen und technischen Ansätzen des Gemeinschaftsrahmens aus dem Jahr 1994 und trug den gewandelten Anforderungen und den rechtlichen Gegebenheiten für den gemeinsamen Umweltschutz nicht Rechnung. Insoweit war der Entwurf der Kommission tatsächlich geeignet, die weitere Entwicklung der Umweltpolitik in der Gemeinschaft negativ zu beeinflussen, zumindest nichts zu ihrer dynamischen Fortentwicklung beizutragen. Er war daher in wesentlichen Punkten zu überarbeiten.

## 6.2 Diskussionen und Veränderungen

Insofern war es kein Wunder, dass dem Erstentwurf der Kommission vom 27. Januar 2000 mit heftiger Kritik begegnet wurde. Hier nur die Reaktionen von deutscher Seite: Vor der ersten offiziellen Stellungnahme der Bundesregierung am 15. März 2000 hatte bereits Bundesumweltminister Trittin in einem Schreiben an die EU-Kommissarin Wallström<sup>39</sup> eine konzeptionelle Fortentwicklung der Beihilfekontrollpolitik der Kommission angemahnt. Im Schreiben vom 1. März 2000, das noch vor der offiziellen Zuleitung des ersten Kommissionsentwurfs zum Umweltbeihilferahmen verfasst worden war, standen folgende Aspekte im Vordergrund:

- Eine neue Abwägungsbalance zwischen Umweltschutz, Wettbewerb und wirtschaftlicher Entwicklung im Hinblick auf die Integrationsklausel des Art. 6 EGV. („Einer nachhaltigen Entwicklung wird man nur gerecht werden können, wenn integrativ die Ziele des Umweltschutzes mit denen der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung verbunden werden.“)
- Die Bevorzugung von End-of-Pipe-Anlagen durch die Anwendung des Mehrkostenprinzips. („Dadurch, dass im bisherigen Umweltbeihilferahmen als Bemessungsgrundlage die zur Verwirklichung der Umweltziele erforderlichen Mehrkosten zu Grunde gelegt werden, und für die Zulässigkeit von Beihilfen auf die Anpassung an bestehende Normen oder auf weitergehende bzw. freiwillige Maßnahmen abgestellt wird, ist im Ergebnis eine End-of-Pipe-Philosophie vorherrschend“).
- Die Anmahnung gleicher Kriterien und gleicher Behandlung von Fördertatbeständen in nationalen Beihilfen und kommissionseigenen Förderprogrammen am Beispiel LIFE. („Dort werden entsprechend einem modernen Ansatz der Umweltpolitik die Gesamtkosten einer Investition als Bemessungsgrundlage herangezogen. Dies ist langjährige Praxis und soll auch künftig weiterverfolgt werden. Die daraus resultierende Ungleichbehandlung von Fördertatbeständen kann nicht erwünscht sein“).

---

<sup>39</sup> Schreiben vom 1. März 2000.

- Vermeidung von Restriktionen bei der nationalen Förderung erneuerbarer Energien. („Ich vertrete weiterhin die Position, dass eine Restriktion, auch zeitlicher Art, der Förderung erneuerbarer Energien eine anspruchsvolle Klimaschutzpolitik konterkarieren und das Erreichen der Ziele im Rahmen der Lastenteilung innerhalb der EU erschweren würde.“)

Die EU-Kommissarin wies in ihrer Antwort<sup>40</sup> auf den inzwischen erstmals auf einer multilateralen Sitzung diskutierten Erstentwurf für den neuen Rahmen hin, der eine großzügigere Behandlung erneuerbarer Energieträger erlaube. Sie bestritt vor allem, dass eine grundlegende Ungleichbehandlung zwischen dem LIFE-Programm und den nationalen Umweltschutzbeihilfen zu registrieren sei. Bei den LIFE-Projekten handele es sich um Demonstrationsprojekte, bei denen generell nur die Ausgaben förderfähig seien, die unmittelbar durch das Vorhaben verursacht werden; insofern entspräche dies dem Mehrkostenprinzip.

In einem weiteren Schreiben des Bundesumweltministers<sup>41</sup>, das nach dem offiziellen Erhalt des ersten Kommissionsentwurfs verfasst wurde, wurde vor allem die Besorgnis geäußert, dass der restriktive Beihilferahmen die deutschen Bemühungen zur Minderung von Treibhausgasemissionen nach dem Kyoto-Protokoll und insbesondere die im Rahmen des EU-Burden Sharings übernommenen Reduktionsverpflichtungen gefährden könnten. „Die Erfüllung der Verpflichtungen des Kyoto-Protokolls durch die Mitgliedstaaten ist nur möglich, wenn ihnen hierzu auch die Instrumente belassen werden“. Die Gefährdung der umweltpolitischen Handlungsspielräume und des differenzierenden Instrumenteneinsatzes war auch Anlass, erneut auf die Vorlage einer Umweltverträglichkeitsstudie für den Gemeinschaftsrahmen zu fordern. Trittin wies darauf hin, „dass aus Sicht der Bundesregierung mit der Inkraftsetzung des Gemeinschaftsrahmens in der bisherigen Form jedenfalls in Deutschland stark nachteilige Wirkungen auf die Umwelt und die Erreichbarkeit umweltpolitischer Ziele ... verbunden wären.“ Neben dem Mehrkostenprinzip war im Übrigen erneut die Frage angesprochen, ob für die Gemeinschaftsinstrumente (am Beispiel LIFE III), die zweifellos Beihilfen darstellen können, das Beihilfrecht gleichermaßen gilt wie für nationale Programme.<sup>42</sup>

In der Antwort der Kommissarin<sup>43</sup> wurde eine Gleichbehandlung zumindest implizit abgelehnt. Wallström wies darauf hin, dass das Wettbewerbsrecht „ohnehin vorwiegend auf nationale Förderungsmaßnahmen ausgerichtet ist“. Sie sicherte allerdings die Of-

---

<sup>40</sup> Schreiben der Kommissarin vom 31. März 2000.

<sup>41</sup> Schreiben des Bundesministers für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Jürgen Trittin, an Frau Wallström vom 25. April 2000.

<sup>42</sup> Dieser und die anderen Punkte des Ministerschreibens wurden erneut in einem an Frau Wallström gerichteten Schreiben vom 17. August 2000 vorgebracht. Darin ging Trittin vor allem auf die Position der Kommissarin ein, dass nationale und gemeinschaftliche Förderungsmaßnahmen im Hinblick auf den Wettbewerb unterschiedlich zu behandeln seien.

<sup>43</sup> Schreiben der Kommissarin Frau Margot Wallström an Herrn Trittin vom 29. Mai 2000.

fenheit der Kommission für die vielfältigen Anregungen der Mitgliedstaaten zur Verbesserung des Beihilferahmens zu. In der Tat wurde dann am 13. September auch ein neuer Kommissionsentwurf präsentiert, der auf einige der Bedenken der Mitgliedstaaten Rücksicht nahm.

Die im Briefwechsel zwischen dem Bundesumweltminister und der Umweltschutz-Kommissarin der EU ausgetauschten Punkte – vor allem die (Un)Gleichbehandlung von Gemeinschafts- und Mitgliedstaatsförderung, die Vorlage einer Umweltverträglichkeitsstudie zum Gemeinschaftsrahmen, die Abwägungs- bzw. Integrationsproblematik des Art. 6 EGV, die unzureichende Berücksichtigung der Anreizfunktion von Beihilfen und die Problematik des Mehrkostenprinzips – waren auch Gegenstand der offiziellen Stellungnahmen der Bundesregierung zu den Entwürfen der Kommission. In ihrer *ersten Stellungnahme vom 15. März 2000* zur Vorbereitung der Multilateralen Sitzung für Staatliche Beihilfen, die am 16. März 2000 in Brüssel stattfand, rückte die Bundesregierung in ihren Grundsatzbemerkungen erneut die „nach Art. 6 EGV zwingend zu beachtende Integration der Ziele des Umweltschutzes in die Maßnahmen der Beihilfekontrolle“ in den Mittelpunkt und erinnerte die Kommission an ihre Zusage in der 12. Erklärung zu Umweltverträglichkeitsprüfungen in der Schlussakte von Amsterdam. Dort heißt es: „Die Konferenz nimmt die Zusage der Kommission zur Kenntnis, Umweltverträglichkeitsstudien zu erstellen, wenn sie Vorschläge unterbreitet, die erhebliche Auswirkungen für die Umwelt haben können“. Die Bundesregierung hat in allen Stellungnahmen die Position vertreten, dass der Gemeinschaftsrahmen erhebliche und zwar restriktive bzw. negative Auswirkungen für den nationalen wie für den europäischen Umweltschutz haben könne und als Kommissionsakt insoweit einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterzogen werden müsse. Die Kommission hat zwar diese Position niemals grundlegend bestritten, aber auch keine Umweltverträglichkeitsstudie angefertigt. Sie hat vielmehr darauf bestanden, dass der Beihilferahmen aufgrund großzügiger Regelungen keine negativen Folgen für die Umweltpolitik haben könne.

Die Bundesregierung bedauerte es zudem, dass die Kommission im Bereich des Umweltschutzes nicht von dem ihr erteilten Mandat Gebrauch mache, bestimmte Gruppen von Beihilfen für mit dem gemeinsamen Markt für vereinbar zu erklären, wie dies in anderen Fällen durch sog. Gruppenfreistellungsverordnungen bereits geschehen ist.<sup>44</sup> In ihrem Erstentwurf hatte die Kommission ihren Verzicht auf eine Freistellungsverordnung damit begründet, dass die Mitgliedstaaten nach der Unterzeichnung des Kyoto-Protokolls immer neue Formen der Interventionen und Beihilfen entwickelt hätten, so dass ihr noch hinreichende Erfahrungen fehlten.

Im Mittelpunkt der Einzelkritik standen die Bemessungsgrundlage für Investitionsbeihilfen (Mehrkostenansatz), die Nichtberücksichtigung der von der Kommission selbst hervor-

---

<sup>44</sup> Für KMU-, De-minimis- und Ausbildungsbeihilfen.

gehobenen Anreizfunktion der Beihilfen,<sup>45</sup> die unzureichenden Regelungen für erneuerbare Energieträger und die Befristungs- sowie Degressionsanforderungen an Steuervergünstigungen. Zudem wiederholte die Bundesregierung „ihre Forderung nach wechselseitiger inhaltlicher Kohärenz zwischen den Gemeinschaftsinterventionen und den Regeln über staatliche Beihilfen“.

In ihrem zweiten den Mitgliedstaaten zugeleiteten Entwurf vom 13. September 2000 hat die Kommission auf einige der inzwischen auch von anderen Mitgliedstaaten vorgebrachten Kritiken reagiert, allerdings grundlegende Änderungen vermieden. Änderungen gibt es vor allem im Energiebereich (so wurde bspw. für bestimmte Investitionen zur Nutzung erneuerbarer Energieträger der Beihilfehöchstsatz auf 40 % erhöht), bei den steuerlichen Regelungen und bei den Standortverlagerungen.

Kleinere Korrekturen gab es bei den beihilfefähigen Kosten, also bei der Bemessungsgrundlage für Investitionsbeihilfen: Für den Fall der prozessintegrierten Anlagen, „bei denen sich die umweltschutzrelevanten Investitionskosten nicht ohne weiteres von den Gesamtkosten trennen lassen“, wird nicht mehr von einem Abzug einzelner Kosten und Ertragsbestandteile, sondern von einer „Berücksichtigung“ gesprochen. Die Nettoeinsparungen werden in diesem Rahmen nicht mehr für die gesamte Lebensdauer der Investition, sondern nur noch für die ersten 5 Lebensjahre kapitalisiert; auch die anfallenden Nebenprodukte werden nur noch berücksichtigt, soweit sie in den ersten 5 Jahren anfallen.

Hatte die Kommission noch im ersten Entwurf Beihilfen für Standortverlagerungen ganz aus dem Beihilferahmen ausgeklammert, so war sie nunmehr bereit, Beihilfen zu genehmigen, „wenn ein Unternehmen in einem Stadtgebiet oder in einem als Natura 2000 bezeichneten Gebiet eine bedeutende Verschmutzung verursacht und seinen Standort in ein für seine Zwecke geeigneteres Gebiet verlegt“, allerdings nur unter der Bedingung, dass die Verlagerung aus Umweltschutzgründen erfolgt, „die Folge einer Verwaltungs- oder Gerichtsentscheidung ist, in der die Verlegung angeordnet wird“ und am neuen Standort die „strengsten Umweltschutznormen“ befolgt werden. (UBR-E2, Ziffer 40)

Bei den steuerlichen Beihilfen rückt die Kommission von ihrer ursprünglichen Degressions- und Befristungsforderung ein wenig ab. Bei umweltschutzorientierter Einführung von Steuern, die keiner Harmonisierung unterliegen, oder bei Steuererhöhungen über das Gemeinschaftsniveau hinaus können nunmehr Freistellungen bis zu 10 Jahren genehmigt werden, auch wenn die Steuervergünstigungen nicht degressiv abschmelzen. Allerdings knüpft die Kommission daran zusätzliche Bedingungen: Die begünstigten

---

<sup>45</sup> Zu Rd. 30-33 schrieb die Bundesregierung: „Es ist nicht nachvollziehbar, welche betriebswirtschaftliche Überlegung ein Unternehmen veranlassen sollte, in einem weder gemeinschaftlich noch national umweltrechtlich geregelten Bereich eine Investition für den Umweltschutz zu tätigen, wenn ihm hierfür nur eine auf die umweltbedingten Mehrkosten bezogene quotale staatliche Beihilfe gewährt werden darf ... Die für die staatliche Beihilfe entscheidende Anreizfunktion kann nicht erfüllt werden.“

Unternehmen müssen sich nämlich einzeln oder im Unternehmensverband gegenüber dem Mitgliedstaat verpflichten, während des Zeitraums der Begünstigung besondere Umweltschutzziele zu verwirklichen. Die entsprechenden Vereinbarungen müssen nicht nur vom Mitgliedstaat kontrolliert werden; sie müssen zusätzlich eine Sanktionsklausel enthalten, „dass der Beihilfebetrug von den Unternehmen erstattet werden muss, falls sie ihre Verpflichtungen nicht erfüllen, und zwar im Verhältnis zu dem Teil der Verpflichtungen, dem sie nicht nachgekommen sind“ (UBR-E2, Ziffer 53). Diese Regelung schließt die Anerkennung der deutschen Klimaschutzvereinbarung als beihilfebegründende Maßnahme im Rahmen der Ökosteuer aus.

Im Bereich der erneuerbaren Energien und der KWK<sup>46</sup> im Bereich der öffentlichen Wärme- und Stromverteilung<sup>47</sup> werden zudem die nicht-steuerlichen Beihilfekonditionen verändert. Die Kommission bietet nunmehr zwei Förderwege an: Die Mitgliedstaaten können Beihilfen gewähren, um den Unterschied zwischen den Kosten für die Energieerzeugung aus erneuerbaren Energieträgern und dem Marktpreis auszugleichen. Die Beihilfe muss sich dann auf die in der jeweiligen Anlage erzeugte kWh-Menge beschränken und am kWh-Preis orientieren, der die Abschreibung gewährleistet. Als zweite Möglichkeit werden „normale“ Betriebsbeihilfen zum Ausgleich der Produktionsmehrkosten angeboten, die der „normalen“ Degressivitäts- bzw. Befristungsanforderung unterliegen.

Die Bundesregierung hat zum zweiten UBR-Entwurf am 10. Oktober 2000 offiziell Stellung genommen. Dabei ging sie erneut auf die Probleme mit der Feststellung der Bemessungsgrundlage für Investitionsbeihilfen im Fall integrierter Anlagen ein. Sie schlug dazu eine Ergänzung zur damaligen Ziffer 36 Abs. 6 mit folgendem Wortlaut vor:

„Falls die Festsetzung der umweltschutzbezogenen Investitionskosten aufgrund technologischer Gegebenheiten des zu fördernden Vorhabens nicht möglich ist, können die beihilfefähigen Kosten auch durch andere objektive Methoden ermittelt werden. Hierbei können z.B. die durch umweltbezogene Investitionen verursachten verlängerten Amortisationszeiten zu Grunde gelegt werden“.

Vor allem setzte sie sich ausführlich mit dem neuen Regelungsvorschlag der Kommission für Steuerfreistellungen unter der Voraussetzung von sanktionsfähigen Vereinbarungen zwischen Unternehmen und Mitgliedstaaten auseinander und stellte in diesem Zusammenhang die Vorteile des „deutschen Weges“ dar. Sie empfahl mit Blick auf die Konstruktion der deutschen Ökosteuer und der Klimaschutzzerklärung, „den spezifisch deutschen Weg der Vereinbarung .... nicht unmöglich zu machen. Es sollte ... überlegt werden, ob dann, wenn andere Mitgliedstaaten die betreffende Umweltsteuer nicht eingeführt haben, eine Regelvermutung eingreifen könnte, dass die Steuerbefreiung/-

---

<sup>46</sup> Dabei war vor allem der geforderte „hohe“ Umwandlungswirkungsgrad umstritten. Die Kommission hat in einer Fußnote einen durchschnittlichen Wirkungsgrad von jährlich mindestens 65 % gefordert. Die Bundesregierung regte in ihrer Stellungnahme an, diesen Grad lediglich als Beispiel zu erwähnen.

<sup>47</sup> Die industrielle KWK und die Blockheizkraftwerke im Gebäudebereich bleiben danach ausgeklammert.

reduzierung keine Beihilfe darstellt“. Die Bundesregierung griff damit auf mehrere Versuche zurück, die Kommission zu einer Präzisierung des Beihilfebegriffs zu veranlassen und bestimmte Interventionsformen nicht als Gegenstand des Beihilferahmens zu betrachten.

Ein weiterer Schwerpunkt lag wieder bei den erneuerbaren Energien und bei der KWK. Bei den nicht-steuerlichen Betriebsbeihilfen zugunsten erneuerbarer Energieträger regte die Bundesregierung u.a. eine dritte Option an. „Sie sollte es ermöglichen, die Energieerzeugung aus erneuerbaren Energieträgern in Höhe der Differenz zwischen deren externen Kosten und den externen Kosten der Energieerzeugung aus herkömmlichen Energieträgern zu fördern“. Darüber hinaus nahm sie die Betriebsbeihilfenregelung zum Anlass, erneut die Anreizfunktion von Beihilfen im investiven Bereich zu problematisieren. Bei den Betriebsbeihilfen zugunsten von erneuerbaren Energieträgern hatte schon die Kommission die Option einer Hilfe bis zur Höhe der Investitionskosten bzw. der Abschreibung eröffnet.

„Die Bundesregierung begrüßt diese Regelung. Insbesondere bei erneuerbaren Energien erscheint die Unterscheidung zwischen Investitionsbeihilfen und Betriebsbeihilfen unangemessen. Bei erneuerbaren Energien, die unabhängig vom Brennstoffeinsatz sind, spielen Investitionskosten die dominierende Rolle. Insofern muss es auch zulässig sein, entsprechende Mehrkosten im laufenden Betrieb durch angemessene Investitionsbeihilfen zu kompensieren. Sie hält es jedoch für inkonsistent, dass der Entwurf eine wirklich angemessene Investitionsförderung nur „im Gewand“ einer Betriebsbeihilfe zulässt, während bei herkömmlichen Formen der Investitionsförderung lediglich eine quotale Erstattung der Kosten zulässig sein soll. Deshalb bittet die Bundesregierung die Kommission, auch in Rdn. 29 zu verankern, dass Investitionen zugunsten der Erzeugung von Energie aus erneuerbaren Energieträgern bis zur vollen Höhe der Investitionskosten gefördert werden können.“

Im Hinblick auf die Kraft-Wärme-Kopplung forderte die Bundesregierung, die Beschränkung der Förderung auf die Unternehmen, die die öffentliche Versorgung vornehmen, aufzuheben.

Die drei letztgenannten Aspekte waren auch Gegenstand einer „Ergänzenden Stellungnahme“ der Bundesregierung, die am 7. November 2000 vom Bundesministerium der Finanzen der GD Wettbewerb der Europäischen Kommission übermittelt wurde.

Die Kommission legte am 14. November 2000 einen dritten Entwurf vor. Darin sind vor allem die steuerlichen Beihilferegelungen neu gefasst und in die endgültige Struktur gebracht worden. Erstens wurde die Möglichkeit eingeräumt, Steuervergünstigungen nicht nur im Rahmen neu eingeführter Steuern zu gewähren, sondern unter bestimmten Bedingungen auch bei bestehenden Steuern. Zweitens wurden die Sanktionsanforderungen an Vereinbarungen zwischen Mitgliedstaat und Unternehmen abgeschwächt, die

als Basis für eine Steuerbegünstigung dienen. Es wird nicht mehr gefordert, dass die Beihilfen zurückgezahlt werden, und zwar nach dem Maßstab der nicht erfüllten Vereinbarungsbestandteile; vielmehr reicht eine allgemeine Sanktionsklausel. Drittens werden die Möglichkeiten verbessert, auch außerhalb bzw. unabhängig von Vereinbarungen Steuervergünstigungen zu gewähren. Betreffen diese Vergünstigungen harmonisierte Steuern, so muss sichergestellt sein, dass die begünstigten Unternehmen höher belastet bleiben, als es der gemeinschaftlich geregelte Mindeststeuersatz vorsieht. Bei nationalen Steuern müssen die begünstigten Unternehmen zumindest einen „wesentlichen Teil“ der nationalen Steuer zahlen.

Zu den bereits vorhandenen beiden Optionen für die Gewährung von Betriebsbeihilfen zur Förderung erneuerbarer Energieträger kam eine dritte hinzu: die sog. Marktmechanismen. Durch „grüne“ Zertifikate oder Ausschreibungsverfahren können den Erzeugern erneuerbarer Energie Zusatzerlöse gesichert werden.

Die Förderung der Kraft-Wärme-Kopplung wird unter bestimmten Bedingungen auch für industrielle Anlagen ermöglicht.

Für Biomasse-Anlagen lässt die Kommission Betriebsbeihilfen zu, die über die Deckung der Investitionskosten hinausgehen, wenn nachgewiesen wird, dass die Kosten nach Abschreibung der Anlagen weiterhin über den Energiemarktpreisen liegen.

Für die Sanierung verschmutzter Industriestandorte und Standortverlagerungen von Unternehmen wurden die Beihilfemöglichkeiten präzisiert und in einigen Punkten verbessert.

Nahezu sämtliche Ausführungen der Kommission zu den „Politiken, Maßnahmen und Instrumenten zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen“ werden gestrichen. Die Kommission vertritt lediglich noch die Auffassung, dass manche Maßnahmen der Mitgliedstaaten staatliche Beihilfen darstellen können, dass es aber noch verfrüht sei, die Voraussetzungen für die Genehmigung solcher Beihilfen zu regeln.

Nach diesem dritten Entwurf sind in schneller Folge zwischen dem 1. und dem 19. Dezember 2000 *fünf weitere Entwürfe* vorgelegt worden, deren Veränderungen hier aber nicht näher dargestellt werden sollen. Am 21. Dezember 2000 hat die Kommission dann den neuen Gemeinschaftsrahmen verabschiedet; er wurde am 3. Februar 2001 im Amtsblatt veröffentlicht. Der neue Gemeinschaftsrahmen wird bis zum 31. 12. 2007 angewendet; allerdings behält sich die Kommission vor, aus zwingenden Gründen nach Anhörung der Mitgliedstaaten Änderungen einzubringen.

### **6.3 Die zweckdienlichen Maßnahmen – deutsche Anpassungsprobleme**

Im Abschnitt I des neuen Beihilferahmens sind auch die zweckdienlichen Maßnahmen im Sinne des Art. 88 Abs. 1 EGV genannt, die die Kommission den Mitgliedstaaten vor-



schlägt. Dazu gehört insbesondere der Vorschlag, ihre nationalen Beihilferegulungen bis zum 1. Januar 2002 so anzupassen, dass sie mit dem neuen Gemeinschaftsrahmen für Umweltschutzbeihilfen vereinbar sind – eine Anpassungsfrist, die gerade für einen föderativen Mitgliedstaat äußerst knapp bemessen ist und gegen die von der Bundesregierung mehrfach Bedenken geäußert wurden. Darüber hinaus sollen geplante Investitionsbeihilfen im Rahmen bereits bestehender und genehmigter Regelungen, soweit ihre beihilfefähigen Kosten 25 Mio. Euro und die Beihilfe ein Bruttosubventionsäquivalent von 5 Mio. Euro im Einzelfall übersteigen, vorab der Kommission gemeldet werden.

Mit Schreiben vom 20. Februar 2001 hat die Kommission die Bundesrepublik Deutschland aufgefordert, diesen zweckdienlichen Maßnahmen, und zwar wie üblich auf einem besonderen Formblatt, zuzustimmen. In ihrer Mitteilung an die Kommission vom 26. April 2001 hat die Bundesregierung zwar grundsätzlich die Zustimmung zu den zweckdienlichen Maßnahmen erklärt, das Zustimmungsförmular selbst aber nicht unterzeichnet. Sie sah vor allem Probleme mit der rechtzeitigen Anpassung. Im Einzelnen führte sie dazu in der Mitteilung aus:

„Die Bundesregierung ist bereit, die...Maßnahmen (Anpassung bestehender Beihilferegulungen) einzuleiten. Dazu sind zunächst die bestehenden Beihilferegulungen in Bund und Ländern auf ihre Vereinbarkeit mit dem neuen Gemeinschaftsrahmen zu prüfen.

Eine Anpassung aller Beihilferegulungen wird bis zum 1.1.2002 aufgrund der föderalen Verfassung Deutschlands jedoch nicht in allen Fällen möglich sein. Die Bundesregierung hat auf die zu kurze Anpassungsfrist auch in ihrer Stellungnahme vom 9.10.2000 zu dem damals vorgelegten Entwurf des Gemeinschaftsrahmens hingewiesen. Die Bundesregierung sagt zu, den notwendigen Anpassungsbedarf unverzüglich zu ermitteln.

Aus Sicht der Bundesregierung sind die Regelungen in Nummern 37 und 63 des Gemeinschaftsrahmens allerdings nicht hinreichend bestimmt, um bestehende deutsche Regelungen an sie anpassen zu können. Dies gilt insbesondere für die ‚Berücksichtigung objektiver und transparenter Berechnungsmethoden‘ für den Fall, dass sich umweltrelevante Investitionsmehrkosten nicht ohne weiteres von den Gesamtkosten trennen lassen, und die Berechnung externer Kosten bei erneuerbaren Energien mittels einer ‚international anerkannten Methode‘.

Nach Ansicht der Bundesregierung besteht kein Anpassungsbedarf, weil der neue Gemeinschaftsrahmen hier weiter gefasst ist als der Umweltrahmen von 1994. Sollte die Kommission diese Ansicht nicht teilen, bittet die Bundesregierung die Kommission mitzuteilen, wie diese Regelungen auszulegen sind.“

Als zusätzliche Informationen für die interne Prüfung hat die Bundesregierung darüber hinaus die Kommission gebeten darzulegen, wie das EuGH-Urteil zum deutschen

Stromeinspeisungsgesetz im Hinblick auf die Auslegung des Gemeinschaftsrahmens bei allen Abwägungen zwischen Umwelt- und Wettbewerbsschutz zu bewerten sei; dies erschien ihr vor allem von Bedeutung zu sein, da die Kommission den neuen Gemeinschaftsrahmen nicht einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterzogen hatte, wie sie es – nach Interpretation der Bundesregierung – in der 12. Erklärung der Schlussakte von Amsterdam zugesagt hatte. Schließlich hat die Bundesregierung auch noch um Aufklärung gebeten, wie die jüngste Verlautbarung der Kommission zur britischen Climate Change Levy im Hinblick auf den Gemeinschaftsrahmen einzuordnen sei.

Die Antwort der Kommission vom 29. Juni 2001 ist in mancherlei Hinsicht unbefriedigend. Hinsichtlich der Ermittlung der beihilfefähigen Kosten z.B. schreibt sie, dass sich die Definition nicht von der vorherigen unterscheide; folglich sehe sie „keine Notwendigkeit, bei bestehenden Vorhaben *wesentliche* (Hervorhebung vom Verfasser) Änderungen vorzunehmen.“ Dies nimmt nicht direkt zur Auffassung der Bundesregierung Stellung, dass kein Anpassungsbedarf gegeben sei. Die Notwendigkeit, den Gemeinschaftsrahmen einer vorherigen Umweltverträglichkeitsprüfung zu unterwerfen, bestreitet die Kommission mit dem allgemeinen Argument, dass der Gemeinschaftsrahmen *auf Beihilfen zu Gunsten von Umweltschutzmaßnahmen* ziele. „Der Regelungsgehalt ... ist im Hinblick auf die Voraussetzungen einer Beihilfegewährung sehr weich gefasst. Es erscheint ... daher gewährleistet, dass dieser Text einen Umweltnutzen hat, ohne dass es nötig ist, auf einschlägige Studien zurückzugreifen“. Dabei wird zumindest übersehen, dass gerade die Förderbeschränkungen für „freiwillige“ Maßnahmen der Unternehmen die Umweltpolitik in einem wichtigen Anreizinstrumentarium beschränken.

Andererseits erkennt die Kommission die Probleme an, die sich aus der föderalen Struktur Deutschlands für die rechtzeitige Anpassung bis Ende 2001 ergeben. Sie macht hier aus ihrer Sicht – zu Recht geltend, dass eine Fristverlängerung durchaus möglich sei. Die Bundesrepublik Deutschland hat im November 2001 um eine solche Verlängerung bis 30. September ersucht. Die Antwort der Kommission stand zum Zeitpunkt der Drucklegung der vorliegenden Arbeit noch aus.

## TEIL III: KRITIK DES NEUEN GEMEINSCHAFTSRAHMENS

### **7 Vorbemerkung**

Beihilfen sind – so die hier vertretene Ausgangsthese – unter bestimmten Randbedingungen leistungsfähige und legitime Politikinstrumente. Sie müssen – wie alle anderen Instrumentarien auch – in jedem Einzelfall auf ihre unmittelbaren (beabsichtigten) Hauptwirkungen hin überprüft und dementsprechend ausgestaltet werden, sie sind darüber hinaus auf ihre Vereinbarkeit mit anderen Politikzielen, auf Akzeptanz, Durchsetzbarkeit und Handhabbarkeit zu überprüfen; ob dies im ökonomischen Sinne einer Nutzen-Kosten-Betrachtung oder im Rechtssinne als Verhältnismäßigkeitsprüfung erfolgt, sei hier dahingestellt.

Wenn Beihilfen bei einer solchen Überprüfung als gleich gut wie eine andere instrumentelle Alternativen oder gar besser abschneiden, sollten sie allerdings auch als Mittel der Politik einsetzbar sein. Es gibt dann keinen Grund, dem bei vielen Ökonomen wie bei vielen Juristen gleichermaßen verbreiteten Vorurteil zu folgen und Subventionen generell als Verstoß gegen ordnungspolitische Grundsätze zu diskreditieren.

Diese Perspektive der Beihilfepolitik als durchaus legitimer Bestandteil regionaler, nationaler oder internationaler Sachprogramme bzw. Instrumentarien hat durch den Beihilfekontrollmechanismus des EG-Vertrages eine zusätzliche Dimension erhalten. Auch Beihilfen, die sich in der fachlichen Zuständigkeit eines Mitgliedstaates nach intensiver Abwägung als notwendiges, geeignetes und den Alternativen überlegenes Instrument durchgesetzt haben, müssen auf den Prüfstand der EG-Kommission gestellt werden. Diese kontrolliert die zu notifizierenden Beihilfen nach einem eigenen Kriterienraster. Es gibt daher mehrere unterschiedliche Beurteilungsebenen für Subventionen bzw. Beihilfen. Damit gibt es aber auch unterschiedliche Beurteilungskriterien, die aus den Zielen der jeweiligen Ebene hergeleitet werden können.

Aus der politischen Sicht eines Mitgliedstaates<sup>48</sup> mag es sinnvoll sein, die eigenen Ziele z.B. vorrangig durch Anwendung des Verursacherprinzips durchzusetzen und dabei den inländischen Verursachern möglichst weitgehend sämtliche sonst extern bleibenden Kosten anzulasten. Eine solche nationale Strategie würde die ohne staatliche Intervention bestehenden Verzerrungen auf den Märkten verringern oder gar beseitigen bzw. entzerren. Soweit diese Strategie europaweit verfolgt würde, gäbe es auch in diesem Rahmen insoweit (das nicht-europäische Ausland sei hier außer Acht gelassen) keinen Konflikt

---

<sup>48</sup> Die regionale Ebene sei hier vernachlässigt.

zwischen Umwelt- und Wettbewerbsschutz – so scheint es jedenfalls auf den ersten Blick.

Bei näherer Prüfung wird diese Aussage jedoch problematisch. Was in den einzelnen Mitgliedstaaten oder ihren Regionen als externe Kosten identifiziert und bewertet wird, kann nämlich sehr unterschiedlich ausfallen. Dieselben Umwelteffekte können regional von unterschiedlicher Relevanz sein, auch weil beispielsweise die Vorbelastung unterschiedlich ist oder wahrgenommen wird. Bezüglich solcher Umweltwirkungen, die ausschließlich die jeweilige Region betreffen, sind derartige präferenzorientierte Unterschiede hier irrelevant; konsequenterweise müsste auch die umweltpolitische Kompetenz insoweit auf dieser regionalen Ebene verbleiben. Aus dem Blickwinkel der europäischen Wettbewerbspolitik dürfte es in solchen Fällen nicht beanstandet werden, wenn in einem Mitgliedstaat wesentlich geringere Umwelтанforderungen gelten und Umweltschutzkosten angelastet werden als in einem anderen – soweit dies z.B. auf Präferenz- oder Ausgangsbelastungsunterschiede zurückzuführen ist. Wettbewerbsrelevant würden umweltpolitische Differenzierungen erst, wenn sie nicht auf die genannten Unterschiede zurückführbar, sondern beispielsweise das Ergebnis eines gezielten Umweltdumpings sind; dies festzustellen und zu belegen, dürfte einer zentralen Wettbewerbskontrollinstanz schwer fallen. Fraglich ist es auch, ob die Kommission ihre Kontrollbefugnisse geltend machen kann, wenn in einem Mitgliedstaat mit höheren *absoluten* Kostenanlastungen als in anderen Mitgliedstaaten ein niedrigerer Internalisierungsgrad festgestellt werden kann und wenn dort einzelne Verursachergruppen „milder“ belastet werden als andere.

Ein anderes Problem ergibt sich dann, wenn es sich bei den externen Umweltwirkungen um solche handelt, die auf ein europäisches oder weltweites Gemeinschaftsgut – wie z.B. das Klima – Einfluss haben, also alle Mitgliedstaaten davon betroffen sind, diese aber möglicherweise unterschiedliche Klimaschutzpräferenzen haben und zumindest z.T. auch nationale Kompetenzen für den Klimaschutz besitzen. In einem solchen Fall, der für viele Umweltgüter typisch ist, fällt es schwer auszumachen, welche Art und Intensität der Umweltpolitik in den einzelnen Ländern dem Gedanken der Wettbewerbsneutralität entsprechen würde und von welchem Punkt an „Verzerrungen“ auftreten könnten.

Aus diesen Schwierigkeiten resultiert nicht zuletzt auch eine Ambivalenz in der Einschätzung von Beihilfen. Wer marktwirtschaftlich konform die strikte Anwendung des Verursacherprinzips vertritt und infolgedessen Subventionsenthaltbarkeit fordert, wird im internationalen Kontext aufgrund von unterschiedlichen, auf ihre Präferenzorientierung kaum überprüfbare Umweltschutzkostenbelastungen der Industrien in den einzelnen Ländern u.U. eine Harmonisierung der Umweltkosten fordern, wobei gerade dies Verzerrungen natürlicher Wettbewerbspositionen hervorrufen kann. Dieses Grundproblem ist in der Beihilfepolitik der Mitgliedstaaten und der Beihilfekontrolle der Kommission allgegen-

wärtig. Daraus erklären sich viele der um den neuen Beihilferahmen entstandenen Konflikte. Andere sind daraus erwachsen, dass mit den Grundproblemen im Regelwerk unsystematisch umgegangen wird, wobei z.T. bereits der EG-Vertrag einen unzulänglichen Rahmen bietet.

## **8 Die Ursachen der Mängel im Gemeinschaftsrahmen**

Der neue Beihilferahmen weist wie der alte zahlreiche Schwachstellen und Inkonsistenzen auf. Die Grundprobleme sind bereits im ersten Gemeinschaftsrahmen aus dem Jahre 1974 enthalten. Sie haben verschiedene Wurzeln:

Aus ökonomischer Sicht gehen sie vor allem auf den untauglichen Versuch zurück, Interventionen in einem durch Externalitäten gekennzeichneten, also bereits originär und fundamental verzerrten Bereich nach denselben Maßstäben zu beurteilen und zu regulieren wie andere Staatseingriffe in funktionsfähige Märkte. Die Beihilfekontrolle orientiert sich insoweit an einem *falschen Referenzsystem*. Hinzu kommt, dass in diesem Rahmen Zuwendungen zur gezielten Förderung des Umweltschutzes (z.B. Investitionsbeihilfen für die Anwendung überobligatorischer neuer umweltentlastender Technologien) über denselben Leisten der „Umweltschutzbeihilfen“ geschlagen werden wie finanziell entlastende, also eher wirtschaftsfördernde Sonderregelungen im Rahmen von prinzipiell kostenanlastenden umweltpolitischen Instrumenten (z.B. Vergünstigungen im Rahmen von Ökosteuern und Umweltabgaben). Insgesamt wird so dem entscheidenden Unterschied nicht Rechnung getragen, dass Wettbewerbsverfälschungen zwar üblicherweise durch staatliches Eingreifen – also durch aktives Tätigwerden – entstehen, in Bezug auf die Umwelt indessen gerade auf staatliche Passivität, nämlich auf das Unterlassen intervenierender und internalisierender Maßnahmen zurückzuführen sind.

Eine zweite Ursache für die Unzulänglichkeiten ist darin zu sehen, dass den europarechtlichen Regelungen eine höchst unpräzise Vorstellung über den Wirkungszusammenhang von staatlichen Interventionen und Wettbewerb, über die Systemkonformität und Funktionen von Interventionen – auch von Beihilfen – und damit auch eine unklare Vorstellung über die *Reichweite des Beihilfebegriffs* und die Leistungsfähigkeit einer Beihilfekontrolle zugrunde liegen.

Eine dritte Problemquelle besteht in den *Kompetenzregelungen* zwischen Regionen, Mitgliedstaaten und Gemeinschaft mit der besonderen Rolle der Kommission. Dazu gehören auch die mehrdimensionalen Abwägungsprobleme, die bei Entscheidungen auf mehreren Ebenen und im Hinblick auf mehrere Ziele entstehen. Als Institution ist die Beihilfekontrolle aus der ursprünglich allein dominierenden Funktion entstanden, einen möglichst allokatationseffizienten und daher vor Verfälschungen zu schützenden gemein-

samen Markt aufzubauen. Sie sollte der Kommission die Möglichkeit bieten, gegen die Wettbewerbssystematik des gemeinsamen Marktes gerichtete Interventionen der Mitgliedstaaten zugunsten einheimischer Unternehmen möglichst zu unterbinden, um einen Subventionswettlauf zu verhindern. Dadurch, dass die Sachkompetenz für die meisten Einzelpolitiken jedoch zumindest konkurrierend bei den Mitgliedstaaten verblieben ist und auch die Gemeinschaft selbst in zunehmendem Maße mehr als wettbewerbsintensivierende und –schützende Aufgaben übernommen hat, haben sich die Entscheidungsstrukturen und die Abwägungsprobleme erheblich kompliziert. Letztlich muss daher u.a. der Kontrolle auf Wettbewerbskonformität nationaler und gemeinschaftlicher Maßnahmen eine Kontrolle dieser Maßnahmen hinsichtlich ihrer Umweltverträglichkeit gegenübergestellt werden. Dem hat die Beihilfekontrollstrategie der Gemeinschaft bzw. der Kommission bislang nicht hinreichend Rechnung getragen.

Viele der aus diesen drei Quellen resultierenden Probleme sind von der Bundesregierung in ihren Stellungnahmen zum Umweltbeihilferahmen angesprochen worden. Auf sie wurde daher bereits bei der Darstellung des Prozesses eingegangen, der zum neuen Beihilferahmen für den Umweltschutz geführt hat; sie bedürfen jedoch einer vertieften systematischen Betrachtung. Andererseits sind einige von der Bundesregierung genannte „Probleme“ eher der Aufnahme und Berücksichtigung bestimmter Gruppeninteressen geschuldet, wie sie sich z.B. bereits im deutschen Ökosteuergesetz niedergeschlagen haben und nun im Hinblick auf das Beihilferegime der Kommission bewahrt werden sollen; auf sie muss hier nicht im Einzelnen eingegangen werden.

Im Folgenden werden daher verschiedene, auf die genannten Ursachen zurückzuführende Problemebenen im Sinne einer grundlegenden Kritik am neuen Gemeinschaftsrahmen dargestellt. Dabei soll jeweils an Beispielen verdeutlicht werden, wie sie eine systematische Weiterentwicklung der Umweltpolitik behindern und welche Alternativen für die künftige Beihilfepolitik und Beihilfekontrollstrategie daraus abzuleiten sind.

## **9 Probleme des neuen Umweltbeihilferahmens**

### **9.1 Das Spannungsverhältnis von Beihilfekontrollkompetenz und nationaler Umweltpolitik**

Ein generelles, über die Umweltpolitik hinausgehendes Problem der europäischen Beihilfekontrolle besteht darin, dass die faktische Reichweite der Kommissionskontrolle weit über die wirtschafts- und wettbewerbspolitisch begründbare und begründete Zuständigkeit hinausgreifen kann. Dieses strukturelle Problem berührt viele Politikbereiche, aktuell gerade wieder die Gesundheitspolitik. Hier hat die Kommission über eine Wettbewerbs-

und Binnenmarktregelung bereits vor einiger Zeit versucht, die Werbung für Tabakprodukte zu verbieten, war allerdings am EuGH gescheitert.<sup>49</sup> Das Gericht hatte klargestellt, dass es sich bei der Richtlinie der Kommission de facto um eine Regelung des Gesundheitsschutzes handele, für die es keine Harmonisierungskompetenz gebe. In einer ähnlichen Konfliktlage befinden sich die Umweltbeihilfekontrolle und die Umweltpolitik bzw. das Verhältnis von Wettbewerbsschutz und Umweltschutz. Die Beihilfekontrolle restringiert den Spielraum der nationalen Umweltpolitik

Für die Umweltpolitik sind Gemeinschaft und Mitgliedstaaten also *konkurrierend* zuständig. Die Kompetenz für die Umweltpolitik liegt also *prioritär* bei den Mitgliedstaaten, und die Zuständigkeit der Gemeinschaft ist nur eine *hilfsweise*. Den Mitgliedstaaten bleibt die Möglichkeit, im Rahmen der von der Gemeinschaft gesetzten Bedingungen eigene schutzverstärkende Konzepte zur Anpassung an nationale, regionale oder lokale Besonderheiten zu entwickeln oder zu verschärfen. Ob und gegebenenfalls wie die Mitgliedstaaten zusätzliche, also über das gemeinschaftlich in den zuständigen Institutionen vereinbarte Schutzniveau hinausgehende Maßnahmen durchführen, bleibt ihnen grundsätzlich überlassen. Die Gemeinschaft kann – da offensichtlich dazu der politische Konsens nicht reicht – kein konkretes Interesse an Art und Umfang solcher weiter führender Interventionen geltend machen. Das Interesse besteht lediglich darin, dass andere gemeinschaftlich vereinbarte Ziele und Grundsätze dabei nicht verletzt werden. Wettbewerbsziel und Wettbewerbsregeln können – zumindest in ökonomischer Sicht – den nationalen Zusatzmaßnahmen nicht entgegenstehen, solange durch diese Maßnahmen die Kostenanlastung nicht verändert wird, die aus dem *gemeinschaftlich beschlossenen Schutzniveau* unter Anwendung des Verursacherprinzips resultiert. Unternehmen dürfen also nicht von Kosten entlastet werden, die durch Erfüllung EU-einheitlicher Normen entstehen oder durch EU-einheitliche Abgaben auferlegt werden.

Diesem Grundgedanken trägt die Beihilfekontrolle der EU-Kommission leider nicht Rechnung. Kommission wie EuGH gehen in ständiger Praxis davon aus, dass der jeweilige Mitgliedstaat die Rahmenbedingungen für alle in ihm operierenden Unternehmen setzt und dass – sofern er schärfere Anforderungen als in anderen Mitgliedstaaten erlässt – auch alle Unternehmen in gleicher Intensität davon betroffen sein sollen. Werden also für bestimmte Unternehmen oder Sektoren Abstriche von diesen nationalen Anforderungen vorgenommen oder bei Fehlen national schärferer Normen Zuwendungen für zusätzliche Umweltschutzmaßnahmen gewährt, so wird darin ein wettbewerbsrelevanter Beihilfetatbestand gesehen. Dadurch wird aber de facto in die Regelungskompetenz der Mitgliedstaaten eingegriffen, ihre instrumentellen Flexibilitäten und Ausgestaltungsmöglichkeiten in der Umweltpolitik beschnitten und der nationale Anreiz zu freiwilligem, ü-

---

<sup>49</sup> EuGH, Rechtssache C-376/98, Urteil v. 5.10.2000.

berobligatorischem Umweltschutz genommen. Für Deutschland ist dies im Rahmen der Entwicklung, der Notifizierung und Renotifizierung der Ökosteuer und der Auseinandersetzungen um das Stromeinspeisungsgesetz bzw. das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) deutlich geworden.

Die ständige Praxis der Einmischung in fachinstrumentelle Entscheidungen ist einerseits ein Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip; insoweit betrifft sie das allgemeine Verhältnis von Gemeinschaft und Mitgliedstaat. Darüber hinaus erscheint es aber andererseits auch problematisch, dass es die *Kommission* ist, die im Rahmen ihrer Beihilfekontrollkompetenz in die Fachpolitik der Mitgliedstaaten hineinregiert, selbst wenn dazu eine Ratsentscheidung notwendig wäre.

Dafür bietet der neue Umweltbeihilferahmen ein besonders brisantes Beispiel: Es betrifft den Versuch der Kommission, die Förderung regenerativer Energien im Rahmen der Beihilfeprüfung einer strikten Fördersatzbegrenzung zu unterwerfen, obgleich nach Art. 175 EGV EU-Maßnahmen, die die Wahl eines Mitgliedstaates zwischen verschiedenen Energiequellen und die Entscheidung über die Struktur der nationalen Energieversorgung betreffen, vom Rat, und zwar einstimmig beschlossen werden müssen. Dass der Gemeinschaftsrahmen mit seinen speziellen Förderungsbedingungen für regenerative Energien massiv in die freie Instrumentenwahl der Mitgliedstaaten zur Umstrukturierung ihrer Energieträgereinsätze eingreift, lässt sich wohl nicht bestreiten.

Über die Energiepolitik hinaus gelten diese Überlegungen für die gesamte Umweltpolitik. Eigentlich gebietet es das Subsidiaritätsprinzip, dass die Mitgliedstaaten jenseits der gemeinschaftlich beschlossenen Programme und Instrumente in freier Entscheidung tätig werden können. Sie können daher auch strukturelle Ziele mit Hilfe differenzierender Instrumente nach den eigenen Präferenzen bzw. Prioritäten und den jeweiligen nationalen bzw. regionalen Ausgangsbedingungen verfolgen. Wo eine Harmonisierung nicht stattfindet, besteht mitgliedstaatlicher Gestaltungsspielraum, auch Spielraum, um im mitgliedstaatlichen Standortwettbewerb untereinander die jeweiligen Potenziale mit Hilfe der verbliebenen fachlichen Kompetenzen für die Steigerung der Attraktivität zu nutzen. Es kann nicht Sinn der Beihilfekontrollregelung sein, diese mangels gemeinschaftlichen Harmonisierungskonsenses im Rat bestehenden Gestaltungsspielräume in den Fach- und Strukturpolitiken, und damit auch den nationalen und regionalen Wettbewerb, ausgerechnet über die Kommission auszuhöhlen. Genau dies aber geschieht durch die Beihilfekontrollpraxis.

In engem Zusammenhang mit der Kompetenz der Kommission, nationale Umweltschutzinstrumente als Beihilfe auf den Prüfstand der Wettbewerbskonformität zu stellen, steht die Frage, wie und nach welchen Kriterien beurteilt wird, ob eine möglicherweise



als wettbewerbsverzerrend eingestufte Beihilfe im Hinblick auf das gleichrangige Umweltschutzziel gerechtfertigt bzw. genehmigt werden kann.

Die EG ist als Einrichtung zur Förderung des gemeinsamen Marktes mit einer eindeutigen Ausrichtung und prioritären Zielsetzung gegründet worden: Sie war eine typisch effizienzorientierte Wirtschaftsgemeinschaft, die durch Schaffung eines gemeinsamen Marktes mit möglichst gleichen Spielregeln für alle Güter und Faktoren den Wettbewerb stimulieren und so Wachstum und Wohlstand erhöhen will. Auf dieser Grundlage setzt das Gemeinschafts-Konzept prinzipiell auf einen unverfälschten, durch Staatseingriffe oder staatliches Unterlassen nicht verzerrten Marktwettbewerb. Die Wettbewerbsregeln sind daher seit jeher ein Kernstück des EGV. In diesen Rahmen sind auch die Beihilferegungen einzuordnen.

Insofern ist es kein Wunder, dass Allokations-, Effizienz- und Wachstumsaspekte im Vordergrund gestanden und das Vertragswerk geprägt haben. Das Ziel- und Aufgabenspektrum hat sich jedoch über die Einheitliche Europäische Akte und die Verträge von Maastricht und Amsterdam deutlich geändert. So ist auch der Umweltschutz nach Art. 6 EGV ein gleichberechtigtes Anliegen geworden, das entsprechend gegenüber dem Wettbewerbsschutzaspekt abgewogen werden muss.

Dies gilt nicht nur für die Frage, ob Umwelt-Beihilfen der Mitgliedstaaten vor der wettbewerblichen Kontrollinstanz – der Kommission – bestehen können. In gleicher Weise ist abzuwägen, ob denn Kommissionsmaßnahmen, -regelungen und -entscheidungen zum Wettbewerbsschutz den EG-vertraglich geforderten Umweltschutzaspekten Rechnung tragen. Dazu gehört schließlich auch die Frage, ob Beihilfen, die von der Kommission über eigene Programme gewährt werden, denselben Spielregeln unterworfen werden wie Beihilfen der Mitgliedstaaten.

Der Gemeinschaftsvertrag umfasst inzwischen in starkem Maße umweltschützende Gemeinschafts- bzw. Staatsaktivitäten mit dem Ziel, ein hohes Maß an Umweltschutz und Umweltqualität zu erreichen. Zur Umsetzung dieses Zieles sollen das Vorsorgeprinzip, das Quellen- bzw. Ursprungsprinzip und der Verursachergrundsatz bzw. als Verbindung von Wettbewerbs- und Umweltzielen die sog. „Internalisierung der Umweltkosten“ verfolgt werden, durch die „Preiswahrheit und -klarheit“ geschaffen werden soll. Bei einer vollen Internalisierung der Umweltkosten wäre Wettbewerbsgerechtigkeit auch in Bezug auf die Umwelt hergestellt. Insoweit erscheinen Markt und staatlicher Umweltschutzauftrag prinzipiell leicht vereinbar: In der staatlichen Eingriffslogik muss lediglich die dem Markt zugrunde liegende Logik der vollen Kostenverantwortlichkeit beachtet werden; die daraus folgende Allokations- und Wettbewerbsneutralität bringt den höchsten wirtschaftlichen Wohlstand und die optimale Umweltqualität.

Nicht-neutrale staatliche Eingriffe in den Markt, die Einzelne zu Lasten anderer begünstigen, müssen bei diesem Grundverständnis generell vermieden werden. Begriffe wie Beihilfe oder Subvention, die Inbegriff nicht-neutraler Eingriffe zu sein scheinen, sind dementsprechend auch sowohl aus der Sicht der Wettbewerbsschutzes als auch aus der Perspektive des internalisierenden, am Verursacherprinzip orientierten Umweltschutzes negativ wertbeladen. Die Beihilfekontrolle spielt insofern durchaus systemgerecht in der EG-Vertragsgestaltung eine wichtige Rolle. Probleme entstehen dann, wenn die Internalisierung nicht umgesetzt wird oder nicht oder nur partiell umgesetzt werden kann. Dies ist der Normalfall, weil zum einen die notwendigen Informationen fehlen, um den „richtigen“ Internalisierungsbeitrag für jeden Verursacher bestimmen zu können, weil zum anderen die Kompetenzen für die Festlegung von Umweltzielen und für die praktische Handhabung von verursacherorientierten Instrumenten zwischen der Gemeinschaft, den Mitgliedstaaten und den Regionen gespalten sind. Wettbewerbs- und Umweltpolitik sind daher nicht – wie es dem ökonomischen Idealbild entspräche – automatisch und simultan optimiert. Sie sind vielmehr wie alle anderen Politikbereiche auch Gegenstand konkreter Prioritäten- und Posterioritätensetzung. Der politische Prozess hat zwischen verschiedenen Zielen bzw. Belangen abzuwägen.

Dabei haben auch im europäischen Vertragswerk Wirtschafts- und Wettbewerbsaspekte keinen automatischen Vorrang. Nach dem sog. Integrations- oder Querschnittsprinzip müssen die Erfordernisse des Umweltschutzes „bei der Festlegung und Durchführung der (...) Gemeinschaftspolitiken und -maßnahmen insbesondere zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung einbezogen werden“ (Art. 6 EGV). Diese im Kern bereits früher bestehende Forderung ist durch den Amsterdamer Vertrag präzisiert und durch Positionierung im Grundsätzeteil des Vertrages mit einem besonderen Stellenwert versehen worden. Das Integrationsgebot ist von Gemeinschaftsorganen und Mitgliedstaaten als *Rechtssatz* zu beachten und stellt auch eine *Auslegungsregel* dar.

Dadurch lässt sich zwar nicht ableiten, dass nunmehr dem Umweltschutz eine Vorrangfunktion gegenüber anderen Gemeinschaftszielen bzw. -politiken zukäme; aber Umweltbelange sind gleichberechtigt zu würdigen, und gemeinschaftliche Politiken und Maßnahmen dürfen zumindest keine erheblichen negativen Umweltauswirkungen haben. Dies gilt natürlich auch für die Beihilfepolitik; leider ist dem Integrationsprinzip im neuen Umweltbeihilferahmen noch nicht hinreichend Rechnung getragen worden. Dies gilt zum einen im Hinblick auf die konkreten Abwägungen bei der Kontrollpraxis, zum anderen im Hinblick auf die allgemeine Überprüfung der „Umweltverträglichkeit“ des Gemeinschaftsrahmens selbst.

Der Beihilferahmen ist – in den Worten der Kommission – eine Beschreibung, „inwieweit und unter welchen Bedingungen staatliche Beihilfen für den Umweltschutz und die

nachhaltige Entwicklung notwendig sein können“ (UBR-01 endg., Ziffer 5). Er stellt insoweit eine allgemeine Grundlage für die fortlaufende Überprüfung der mitgliedstaatlichen Beihilferegeln und für die von der Kommission vorzuschlagenden „zweckdienlichen Maßnahmen“ nach Art. 88 EGV dar. Da die Beihilfekontrollmaßstäbe und die Beihilfebegrenzungen in die umweltpolitische Instrumentenwahl und in die Dosierung bzw. Intensität der einsetzbaren Instrumente eingreifen, ist der Beihilferahmen als Leitlinie für die Genehmigungspraxis der Kommission durchaus geeignet, den Umweltschutz in der Gemeinschaft zu beeinflussen. In dem Maße, in dem die Beihilfekontrolle den Einsatz nationaler Instrumente für den Umweltschutz behindert oder gar unmöglich macht, vor allem den Spielraum für die Umsetzung von Klimaschutzverpflichtungen für die Gemeinschaft einengt, wird der Umweltschutz negativ betroffen.

Weil es sich um einen „Vorschlag“ der Kommission für die Regelung eines Politikbereiches handelt, der wesentliche Auswirkungen für die innerhalb der Gemeinschaft mögliche Umweltpolitik und unmittelbar auf die Umwelt haben wird, hätte die Kommission dem neuen Beihilferahmen eine strategische Umweltprüfung ihres Vorschlages vorschalten müssen. Dazu hat sie sich in der 12. Erklärung zur Schlussakte von Amsterdam verpflichtet; sie hat dabei zugesagt, „Umweltverträglichkeitsstudien zu erstellen, wenn sie Vorschläge unterbreitet, die erhebliche Auswirkungen für die Umwelt haben können“. Eine solche Prüfung wurde für den neuen Beihilferahmen nicht angestellt, zumindest liegt kein Prüfungsergebnis vor.

Die in diesem Zusammenhang von der Kommission vertretene Meinung,<sup>50</sup> dass der Beihilferahmen „auf Beihilfen zu Gunsten des Umweltschutzes“ ziele und „im Hinblick auf die Voraussetzungen für eine Beihilfegewährung sehr weich gefasst“ sei, so dass er generell „einen Umweltnutzen hat, ohne dass es nötig ist, auf einschlägige Studien zurückzugreifen“, ist nicht gerade einleuchtend. Der Beihilferahmen beschränkt de facto die Möglichkeit der Mitgliedstaaten, die im nationalen wie im Gemeinschaftsinteresse liegenden Anstrengungen zur Verbesserung der Umweltqualität – über die Gemeinschaftsnormen hinaus – zu unterstützen und eine umweltgerechte Energiestruktur zu fördern, in erheblichem Maße. Diese Beschränkung geht – auch wenn sie „sehr weich gefasst“ ist – eindeutig zu Lasten potenzieller Umweltverbesserung und folgt ausschließlich der Perspektive des Wettbewerbsschutzes. Sie ist daher sehr wohl geeignet, den Umweltschutz erheblich zu beeinträchtigen; eine Umweltverträglichkeitsprüfung vorzuschalten, wäre daher im Sinne der Integrationsklausel des Vertrages und der 12. Erklärung der Schlussakte von Amsterdam durchaus angemessen. Im Rahmen einer derartigen Verträglichkeits- bzw. Wirkungsanalyse könnten auch die bereits dargestellten umweltökonomischen Zusammenhänge berücksichtigt und

---

<sup>50</sup> Siehe oben Abschnitt 6.3.

ökonomischen Zusammenhänge berücksichtigt und alternative Regelungsvorschläge zum Beihilfekomplex auf ihre Wirkungen hin überprüft werden.

## **9.2 Beihilfe – Begünstigung – Wettbewerbsverzerrung: ein ungeklärter Zusammenhang**

Das vorrangige Gemeinschaftsziel, einen gemeinsamen Markt zu schaffen, ist auf die Intensivierung der Austauschbeziehungen zwischen den nationalen Volkswirtschaften gerichtet, um die allokativen Effizienz und die Wachstumschancen des größeren Marktes nutzen zu können. Dies setzt die Beseitigung von Diskriminierungen und künstlichen Wettbewerbsverfälschungen voraus. Staatliche<sup>51</sup> Eingriffe in die natürlichen Marktmechanismen sind nach den Spielregeln des EG-Vertrages grundsätzlich verboten, soweit sie den Wettbewerb verfälschen und den Gemeinschaftsinteressen zuwiderlaufen. Art. 3 lit. g EGV sieht daher ein System vor, das den Wettbewerb innerhalb des Binnenmarktes vor Verfälschungen schützen soll. Dazu dienen insbesondere die Art. 87 – 89 des Vertrages, in denen es um staatliche Beihilfen geht, „die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen (...), soweit sie den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigen“. Das grundsätzliche Verbot von Beihilfen kann allerdings von der Kommission nach Maßgabe von Art. 87 Abs. 2 und 3 EGV für bestimmte Beihilfen suspendiert werden.

Der EG-Vertrag kennt keine Legaldefinition der staatlichen Beihilfe. Aus der Logik, dass eine Beihilfe gerade deshalb zu verbieten sei, weil sie durch Begünstigung von Unternehmen den Wettbewerb verfälscht und u.U. den mitgliedstaatlichen Handel beeinträchtigen kann, folgt allerdings, dass ein extrem breiter Begriff zugrunde gelegt werden müsste; anders ist nämlich der Schutzzweck nicht zu erreichen. Der EuGH ordnet dementsprechend in seiner Rechtsprechung auch nicht nur Leistungsgewährungen der öffentlichen Hand an Unternehmen, sondern auch Belastungsverminderungen den Beihilfen zu. Das Beihilfeverbot betrifft in EuGH-Sicht „jeden öffentlichen Eingriff in die normalen Handelsbedingungen innerhalb der Mitgliedstaaten“.<sup>52</sup> Etwas enger, weil auf die Quantifizierbarkeit abstellend, ist der Beihilfebegriff der Kommission.<sup>53</sup> Er knüpft an Zuwendungen aus staatlichen Mitteln an und setzt voraus, dass diese ohne marktmäßige Gegenleistung gewährt werden. Darunter fallen Zuschüsse, Steuer- und Abgabenbefrei-

---

<sup>51</sup> Unvereinbar mit dem gemeinsamen Markt sind auch handelseinschränkende und wettbewerbsverfälschende Vereinbarungen zwischen Unternehmen sowie die missbräuchliche Ausnutzung von unternehmerischer Marktmacht; die entsprechenden Vorschriften für Unternehmen, die in den Art. 81 – 86 EGV geregelt sind, brauchen hier nicht näher erläutert zu werden.

<sup>52</sup> Sprenger u.a. (1995), S. 37.

<sup>53</sup> Siehe dazu Sprenger u.a. (1995), S. 37 ff.

ungen bzw. –begünstigungen, Zinszuschüsse, verbilligte Darlehen, Bürgschaften, Kapitalbeteiligungen, unentgeltliche oder verbilligte Überlassung von Grundstücken und Gebäuden, Lieferungen zu Vorzugskonditionen, Verlustübernahmen und andere Maßnahmen mit ähnlichen begünstigenden Effekten, also letztlich möglichst alle Erscheinungsformen, die unmittelbar die Gewinnsituation eines Unternehmens berühren, an welcher das Privatinteresse festgemacht wird.

Über den Kreis solcher – üblicherweise auch nicht umstrittenen – Beihilfeformen hinaus hat die Kommission auch versucht, z.B. die Befreiung von Auflagen im Rahmen des Umweltordnungsrechts als Beihilfe zu erfassen. Dies ist zwar konsequent, wenn es darum geht, zum Wettbewerbsschutz sämtliche wettbewerbsverzerrenden Maßnahmen zu verbieten. Mit Recht wird jedoch darauf verwiesen, dass im System des EG-Vertrages die staatlichen Beihilfen nur eine Teilmenge der wettbewerbsverzerrenden Eingriffe darstellen<sup>54</sup> und nur jene Tatbestände erfassen, bei denen es um Finanzleistungen an Unternehmen oder um Befreiungen von Finanzleistungen an den Staat geht. Insoweit fallen nach herrschender Meinung Ausnahmen von gesetzlichen Umweltbestimmungen nicht unter den Beihilfebegriff.

Dies ist schon aus Kompetenzgründen auch gar nicht anders denkbar. „Wenn Ausnahmen von gesetzlichen Bestimmungen unterschiedlicher Art verbotene Beihilfen darstellen, muss eine Beihilfe auch dann angenommen werden, wenn der Staat in Bezug auf ein bestimmtes Unternehmen, einen bestimmten Industriezweig oder eine bestimmte Region bewusst oder unbewusst davon absieht, gesetzliche Bestimmungen, deren Durchführung finanzielle Kosten verursachen, ganz oder teilweise durchzusetzen. Handelte es sich hierbei um durch Art. 92 Abs. 1 EG-Vertrag verbotene Beihilfen, erstreckten sich die Kompetenzen der Kommission und des Europäischen Gerichtshofes auf die Kontrolle der Durchsetzung der gesamten nationalen Rechtsordnung. Eine solche weite Auslegung des Europäischen Gemeinschaftsrechts entspricht aber nicht der Gesamtsystematik des Vertrages; sie verstößt gegen den Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung (.).“<sup>55</sup>

Zieht man ein erstes Zwischenfazit, so soll das Kapitel über die Wettbewerbsregeln des EG-Vertrages einen Schutz vor Verfälschungen des natürlichen Marktwettbewerbs bieten, damit der Handel zwischen den in unterschiedlichen Mitgliedstaaten operierenden Unternehmen nicht beeinträchtigt wird. Dazu hat die Kommission die Befugnis zur Beihilfekontrolle erhalten. Das Beihilferegime erfasst allerdings nur eine Teilmenge der staatlichen Interventionen, die den Wettbewerb beeinflussen können. Es umfasst prinzipiell keine ordnungsrechtlichen Differenzierungen und Vollzugsungleichheiten, ermög-

---

<sup>54</sup> Bleckmann (1989), S. 271 ff.

<sup>55</sup> Sprenger u.a. (1995), S. 53.

licht den Mitgliedstaaten also, zu anderen als den sanktionierten Begünstigungsformen zu greifen; insoweit ist es ungeeignet, einen effektiven Wettbewerbsschutz zu gewährleisten.

Für den Umweltschutz in der Gemeinschaft spielt ein anderer Mangel eine noch wichtigere Rolle: Die Beihilfekontrolle der Kommission lässt jene Begünstigungen außer Acht, die infolge der Nicht-Internalisierung von Umweltkosten im Sinne von Schadens- und Ausgleichskosten geschaffen werden. Dadurch bleibt *der* zentrale Verfälschungstatbestand im Hinblick auf Umweltgüter und in Bezug auf die Gesamtallokation von Faktoren und Gütern in dem Regime, das den Wettbewerb schützen soll, ungeahndet. Es wird den Mitgliedstaaten ermöglicht, ihren ökonomischen Interessen durch eine de-facto-Begünstigung ihrer Unternehmen den Vorrang vor dem Umweltschutz zu geben, ohne beihilferechtlich und wettbewerbsrechtlich dafür sanktioniert zu werden. Demgegenüber unterliegen Regelungen, die zu einer über das Gemeinschaftsniveau hinausgehenden Forcierung des nationalen Umweltschutzes führen, insoweit auch zur Minderung der grundlegenden Verzerrungen beitragen, der Beihilfekontrolle, wenn sie zur Vermeidung übermäßiger nationaler Nachteile differenziert angewendet werden und wettbewerbsintensiven Unternehmen einen geringeren Zusatzbeitrag anlasten als anderen. Dadurch wird für die Mitgliedstaaten eine Priorität geschaffen, auf einen eigenständigen Umweltschutz jenseits des Gemeinschaftsniveaus und auf die Etablierung zusätzlicher Internalisierungsmechanismen zu verzichten. Die Beihilfekontrolle, die Begünstigungs- und Verzerrungseffekte verhindern soll, wird umgangen. An den fundamental verzerrten Wettbewerbsstrukturen ändert daher die Beihilfekontrolle nichts; sie kann sogar zur Verhinderung entzerrender Interventionen beitragen.

In einem weiteren Zwischenfazit muss also festgestellt werden, dass die Beihilfekontrolle nach Art. 87 ff. EGV nicht in der Lage ist, die für Umweltgüter fundamentalen Verfälschungen des Wettbewerbs infolge der Nicht-Anlastung von externen Umweltkosten zu regulieren. Die Kontrolle knüpft lediglich an mehr oder weniger willkürlich ausgewählten Einzelsymptomen der Begünstigungs- und Verzerrungseffekte an.

Beihilfebegriff und Beihilfepraxis der Kommission tendieren andererseits – ohne dass sich die Kompetenz systemkonform darauf erstrecken würde – dazu, auch Vorgänge in die Prüfung einzubeziehen, die überhaupt nicht begünstigen, nicht zu einer Wettbewerbsverfälschung führen und auch den internationalen Handel nicht beeinträchtigen. Dies spielt im Umweltschutz eine besondere Rolle: Hingewiesen werden soll nur auf die unter sonst gleich bleibenden Bedingungen vorgenommene freiwillige Umstellung von fossilen auf regenerative Energieträger. Soweit dadurch die Einsatzkosten steigen, aber im Gemeinschaftsinteresse liegende CO<sub>2</sub>-Minderungen erreicht werden, handelt es sich bei einer staatlichen Kompensation der Mehrkosten nicht um einen Beihilfevorgang; es

werden lediglich positive externe Effekte entgolten. Der Vorgang entspricht einem normalen Leistungsaustausch auf der Basis des Äquivalenzprinzips. Da es sich um einen Beitrag zur Erstellung eines öffentlichen Gutes handelt, ist zwar eine marktmäßige Erstellung nicht möglich; auch wird daher keine Nutzenäquivalenz bestimmbar sein. Wenn der Austausch jedoch auf Basis einer Kostenäquivalenz staatlich organisiert wird, hat er im Umweltbeihilferahmen eigentlich nichts zu suchen. Ein Unternehmen, das auf diese Art einen Beitrag zum Umweltgut durch eine Leistung erbringt, die sein privates Gewinninteresse nicht berührt, die der Allgemeinheit zugute kommt und ohne öffentliches Engagement nicht zustande käme, wird in seiner Wettbewerbsposition nicht tangiert, es fehlt am begünstigenden Effekt. Kompensationen für positive externe Effekte der privaten Erstellung oder für freiwillige private Umweltschutzleistungen haben mit Tatbeständen, die typischerweise unter den Beihilfebegriff subsumiert werden, nichts zu tun.

In einem anderen Zusammenhang ist die Kommission äußerst zurückhaltend im Hinblick auf die Anwendung der Kriterien ihrer Beihilfekontrolle, soweit es nämlich die Gemeinschaftsbeihilfen anbelangt. Wenn es ihr darum ginge, Interventionen zu verhindern, die den Wettbewerb stören und den innergemeinschaftlichen Handel beeinträchtigen können, so dürfte es eigentlich keine Rolle spielen, wer die Intervention durchführt. Insofern erscheint es eigentlich selbstverständlich, dass die Gemeinschaft bzw. die Kommission, wo sie selbst in Form von Beihilfen interveniert, an Art. 87 f. EGV gebunden ist und auch die allgemeinen Spielregeln des Gemeinschaftsrahmens für Umweltschutzbeihilfen beachtet.

Die Kommission hat indessen hin und wieder versucht, sich gegen eine Gleichbehandlung eigener Beihilfen mit denjenigen der Mitgliedstaaten zu wehren und sich einen größeren Förderspielraum zu erhalten. Sie hat dabei auch einmal die Auffassung vertreten, das Wettbewerbsrecht sei in erster Linie auf nationale Fördermaßnahmen ausgerichtet.<sup>56</sup> Auch wenn eine solche Argumentation wieder korrigiert wurde (in einem anderen Schreiben der Kommissarin heißt es: „Es ist in der Tat richtig, dass die Beihilferegeln der Gemeinschaft auch auf Gemeinschaftsförderungen angewandt werden, sofern die Voraussetzungen des Art. 87 EGV erfüllt sind.“<sup>57</sup>), so hat sich die Kommission doch einen eigenen Spielraum bewahrt. Niedergeschlagen hat sich dies z.B. in dem bereits mehrfach zitierten LIFE-Programm. Dort werden – anders als in den einschlägigen Regelungen des Gemeinschaftsrahmens, wo stets auf die *Mehrkosten* rekuriert wird – die *Gesamtkosten* von Investitionsmaßnahmen als Bemessungsgrundlage für die Förderung herangezogen. Nun geht es bei LIFE-Umwelt typischerweise um Demonstrationsvorhaben mit dem Ziel der Entwicklung von innovativen und integrierten Techniken und Ver-

---

<sup>56</sup> So z.B. die Umweltkommissarin in einem Schreiben vom 29. Mai 2000 an den Bundesumweltminister, in dem es um die Anwendung des Beihilferahmens auf das LIFE-Programm ging.

<sup>57</sup> Schreiben der Umweltkommissarin an den Bundesumweltminister vom 16. Oktober 2000.

fahren sowie zur Weiterentwicklung der Umweltpolitik der Gemeinschaft. Für solche Demonstrationsprojekte mag es häufig zutreffen, dass die projektbedingten Gesamtkosten zugleich die Mehrkosten sind. Allerdings entspräche es dann der Systematik eines Wettbewerbskontrollregimes, dass für nationale Demonstrationsprojekte dieselben Beurteilungs- und Förderkriterien zugrunde gelegt werden. Dies ist aber nicht der Fall. Eine entsprechende Regelung für nationale Demonstrationsvorhaben gibt es im Beihilferahmen nicht. Zudem bleiben die Höchstsatzregelungen für solche nationalen Projekte hinter denjenigen z.B. für LIFE zurück. Dafür hat sich die Kommission im Gemeinschaftsrahmen eine eigene Zusatzkompetenz geschaffen. Nach Ziffer 73 UBR-01 endg. können für Vorhaben „von gemeinsamem europäischen Interesse“ höhere Beihilfesätze gewährt werden, ohne dass es dafür einheitliche und konkrete Kriterien gäbe. Die Kommission hat es daher selbst in der Hand, das Interesse zu definieren und Projekte nach ihren eigenen Vorstellungen mit größerer Attraktivität zu versehen als nationale Projekte; man kann dies auch anders formulieren: sie hat sich eine Art Förderpräferenz für eigene Maßnahmen gesichert und sich somit auch selbst legitimiert, in stärkerem Maße Wettbewerbsverzerrungen hervorzurufen, als dies den nationalen Regierungen erlaubt ist.

Zieht man ein Fazit, so zeigt sich, dass die Grundlagen, auf denen die EU-Kommission den Schutz des Wettbewerbs vor umweltpolitischen Interventionen organisieren soll, unzureichend und widersprüchlich sind. Die Kommission muss sich auf eine Teilmenge der wettbewerbsrelevanten Vorgänge konzentrieren und versucht dort, perfektionistische Überprüfungspraktiken durchzusetzen; ihren eigenen Fördermaßnahmen räumt sie allerdings eine Art Sonderstellung ein. An den Basisverzerrungen auf den Märkten wird so nichts geändert. Es handelt sich um eine ineffiziente Lösung eines typischen second-best-Problems. Die Zuordnung von Wettbewerb, Begünstigung und Beihilfetatbeständen ist im EU-Rahmen – zumindest im Hinblick auf den Umweltschutz – bisher nicht gelungen. Dies zeigt sich nicht zuletzt daran, dass finanzielle Kompensationen für positive Externalitäten in die Beihilfekontrolle einbezogen werden können. Die Beihilferegelungen bieten insgesamt nicht nur einen höchst unvollkommenen Wettbewerbsschutz; sie sind zudem kontraproduktiv im Hinblick auf einen effektiven und effizienten Umweltschutz. Dies liegt am falschen Referenzsystem.



### 9.3 Das falsche Referenzsystem oder: welcher Wettbewerb ist schützenswert?

Die Beihilfekontrolle soll den Wettbewerb auf dem gemeinsamen Markt schützen und durch staatliche Interventionen entstehende Verzerrungen verhindern, eine theoretisch wie praktisch-politisch wichtige Aufgabe. Diese Aufgabe bedarf jedoch der Präzisierung:

*Es ist vorab zu klären, welcher wirtschaftliche und wettbewerbliche Zustand schützenswert ist und welche Verzerrungen verhindert, welche erst beseitigt werden müssen. Es muss also ein besseres Referenzsystem zugrunde gelegt werden.*

Diese Fragen sind für den Umweltsektor von besonderer Bedeutung. Aus der Sicht der Umweltpolitik und der gesamten Allokationspolitik ist nur ein Wettbewerb schützenswert, in dem die Nutzung bzw. Schädigung von Umweltressourcen kostenäquivalent berücksichtigt und ein positiver Beitrag zu den gemeinschaftlichen Umweltgütern äquivalent entgolten wird. Eine Ausgangssituation, in der durch die regional höchst unterschiedliche Möglichkeit des nicht-kostenbelasteten Zugriffs auf knappe Ressourcen (Externalitäten) und durch nicht-kompensierte positive Effekte bereits Verzerrungen auf dem gemeinsamen Markt bestehen, bedarf keines Schutzes, sondern einer durchgreifenden Reform durch die Umwelt-, Finanz- und Wirtschaftspolitik.

Dass vor diesem Hintergrund das allgemeine „Beihilfedenken“ nicht ohne weiteres auf Umweltbeihilfen übertragbar ist, sei zunächst beispielhaft demonstriert:

Erhält ein Unternehmen, das in aktuelle wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten ist oder das vor einer risikoträchtigen Erweiterungsinvestition steht, eine staatliche Zuwendung, die sein Marktausscheiden verhindert oder durch Risikominderung seine Marktposition verbessert, so wird das betreffende Unternehmen zweifellos begünstigt, und zwar zu Lasten der Konkurrenten im Inland und im Ausland. Diese Konkurrenten bedürfen des Schutzes.

Erhält dagegen ein Unternehmen – wir unterstellen zur Vereinfachung: in einem umweltrechtlich unregulierten Bereich – eine staatliche Zahlung, mit deren Hilfe es durch eine End-of-Pipe-Anlage Teile der von ihm produzierten Schadstoffe herausfiltern kann, so muss der Wettbewerb überhaupt *nicht zusätzlich* beeinflusst werden. Selbst wenn die gesamten Mehrkosten für das Filteraggregat von einer staatlichen Zuwendung abgedeckt werden, wird sich ceteris paribus die Marktposition des geförderten Unternehmens im Verhältnis zu seinen Konkurrenten nicht verändern, neue Überwälzungsspielräume oder Gewinnmöglichkeiten werden nicht geschaffen. Die Wettbewerbskonstellation ist bereits vor Gewährung der Beihilfe verzerrt, da die Umweltkosten den Unternehmen nicht angelastet bzw. reguliert werden und insoweit in Abhängigkeit von der jeweiligen Umweltintensität der Unternehmen spezifische Wettbewerbsbegünstigungen bestehen. Die Umweltkosten werden in der Ausgangssituation von der Allgemeinheit getragen; die

Allgemeinheit finanziert auch die Beihilfe.<sup>58</sup> Man könnte sagen, es sei lediglich *eine* Veränderung eingetreten: Die Allgemeinheit finanziert nicht mehr die Schadenskosten, sondern die Vermeidungskosten – führt also Umweltverbesserungen ohne Wettbewerbsverschlechterungen (leider auch ohne Verbesserung der Wettbewerbsstrukturen) herbei.

Bei einem solchen Fall bedarf der Ausgangswettbewerb keines besonderen Schutzes. Im Gegenteil: die vor Gewährung der Beihilfe bestehende Wettbewerbskonstellation zeichnet sich durch ein Höchstmaß an Verzerrung zwischen umweltintensiv und weniger umweltintensiv produzierenden Unternehmen aus, sie muss daher aus allokativer Sicht korrigiert werden, weil der gemeinsame Markt ohne eine solche Korrektur nicht zur Entfaltung seiner Effizienzpotenziale in der Lage ist.

Wie geht die Kommission in ihrem Beihilferahmen mit einem solchen Fall um? Er wäre unter Ziffer 37 Abs. 8 UBR-01 endg. zu subsumieren: Da verbindliche Umweltnormen – wie hier unterstellt – fehlen, „gehören zu den beihilfefähigen Kosten die Investitionskosten, die zur Erreichung eines wesentlich höheren Umweltschutzgrades als des von dem oder den betreffenden Unternehmen ohne jede Umweltschutzbeihilfe erreichten Schutzgrades notwendig sind“. Obgleich die Höchstsatzregelung in Ziffer 29 UBR-01 endg. den Fall fehlender Umweltnormen nicht explizit erwähnt, dürfte von einem Fördersatz von 30 % der beihilfefähigen Kosten auszugehen sein.

Die Kommission würde also

- keinen Anlass sehen, im Fall des Verzichts auf die End-of-Pipe-Anlage und die Gewährung der entsprechenden Beihilfe die bestehenden Verzerrungen als Wettbewerbsverfälschung zu sanktionieren,
- den Wettbewerb ohne End-of-Pipe-Maßnahme in einem Unternehmen als schutzwürdig ansehen,
- die staatliche Finanzierung der End-of-Pipe-Anlage als Beihilfe ansehen, die prinzipiell nicht mit dem gemeinsamen Markt vereinbar ist,
- eine Heilung der grundsätzlichen Unvereinbarkeit der Beihilfe aus Umweltgründen als möglich ansehen, wenn die Investitionsmehrkosten des Unternehmens nur bis maximal 30 % vom Staat ausgeglichen werden.<sup>59</sup>

Sie reflektiert also weder in hinreichendem Maße, inwieweit es überhaupt um einen wettbewerbsschutzrelevanten Tatbestand geht, noch trägt sie den Umweltschutzgesichtspunkten Rechnung. Wenn aufgrund fehlender Umweltnormen die Durchführung einer Umweltschutzmaßnahme für das Unternehmen freiwillig ist, würde es bei Durchführung

---

<sup>58</sup> Der Einfachheit halber sei unterstellt, dies geschehe über eine relativ neutrale Steuer oder aus Mitteln, die durch Kürzung einer anderen Beihilfe freigesetzt werden.

<sup>59</sup> Auf die anderen von der Kommission erlassenen Voraussetzungen wird hier nicht weiter eingegangen.

der Maßnahme mindestens 70 % der Kosten übernehmen müssen und in diesem Rahmen seine Wettbewerbschancen infolge neuer Überwälzungsnotwendigkeiten verschlechtern. Den bestehenden Verzerrungen würde also eine weitere hinzugefügt. Zudem ist es nicht einleuchtend, warum ein Unternehmen freiwillig eine Maßnahme mit erheblicher Kostenbelastung durchführen sollte, die weder von ihm noch von seinen Konkurrenten verlangt wird. Warum im Übrigen der Wettbewerb im vorliegenden Fall besser geschützt sein sollte, wenn die Beihilfe auf 30 % statt beispielsweise auf 80 % oder gar auf 100 % begrenzt wird, ist nicht ersichtlich.

Über die Beihilferegulung in der gegenwärtigen Form greift man den Wettbewerbschutzgedanken also vom falschen Ende her auf. Es geht hier nicht – wie in den meisten typischen Subventionsbereichen – darum, staatliche Interventionen zu verhindern, weil sie die Bedingungen für die Marktkonkurrenten verfälschen. Vielmehr muss auf gemeinschaftlicher und mitgliedstaatlicher Ebene eine Initiative geschaffen werden, um den Wettbewerb durch Rahmenregelungen und Interventionen im Umweltsektor überhaupt erst effizient und schützenswert zu machen.

Es handelt sich also um ein grundlegendes Problem, dem man auch nur über einen grundlegenden Wandel der bisherigen Beihilfekontrollstrategie Rechnung tragen könnte. Obgleich bereits an einigen Stellen dieses Gutachtens darauf eingegangen wurde, soll die Basisproblematik hier erneut aufgegriffen werden:

Hinter der Grundnorm des Art. 87 EGV, dass Beihilfen in der Regel mit dem gemeinsamen Markt unvereinbar sind, steht das Bild des freien Markttausches von Privatgütern, bei dem sämtliche Kosten und Nutzen der beteiligten Akteure über den Preis berücksichtigt werden, der daher seine Allokationsaufgabe effizient erfüllt und insoweit auch geschützt werden soll. Geschützt werden soll der Marktprozess zum einen vor Machtkonzentrationen einzelner Marktteilnehmer und zum anderen vor Eingriffen des Staates, der die Marktpositionen der Teilnehmer verfälschen bzw. den Wettbewerb verzerren kann, indem er Einzelne begünstigt und damit andere benachteiligt.

Wenn Beihilfe vor diesem konzeptionellen Hintergrund als begünstigender Staatseingriff verstanden wird, dann machen eine allgemeine Beihilfekontrolle und ein Beihilfeverbot durchaus Sinn, allerdings nur, wenn sie sich auf staatliche Maßnahmen beziehen,

- die einen zuvor unverfälschten, also durch volle Kostenübernahme und durch vollständige Aneignungsmöglichkeit gekennzeichneten Marktwettbewerb verzerren
- oder die einen bereits verfälschten Wettbewerb nachweislich noch stärker verzerren.

In beiden Fällen würde ein Beihilfeverbot die Gemeinschaft ihrem allokativen Effizienzziel näherbringen. Oder anders formuliert: Der ohne die als Beihilfe klassifizierte staatli-

che Maßnahme bestehende Marktzustand ist zumindest im Hinblick auf *ein* wichtiges originäres Gemeinschaftsziel schutzwürdig.<sup>60</sup>

Das hier nur kurz umrissene, letztlich der Beihilfepolitik der EU zugrunde liegende Bild von einem Markt, auf dem bereits alles zum Besten bestellt ist und auf dem vollständige Rahmenbedingungen einen gerechten Wettbewerb garantieren, ist – zumindest im Hinblick auf umweltrelevante Maßnahmen, die hier allein zu untersuchen sind – falsch. Es eignet sich daher nicht für die Klärung, ob eine unakzeptable Intervention bzw. ein Beihilfetatbestand vorliegt oder nicht.

In einem „freien“, also von staatlichen Eingriffen verschonten Markt werden zwar alle privaten Faktorkosten angelastet, Umweltkosten bleiben jedoch zu einem großen Teil „extern“. Insofern besteht der grundsätzlich unter Effizienzaspekten schützenswerte Ausgangszustand hier nicht. Im Gegenteil: Die Nicht-Anlastung von Umweltkosten stellt eine Verfälschung des Wettbewerbs dar. Sie ist auch keineswegs ein „Marktversagen“, da der Markt nur für private Güter funktioniert, Umweltgüter aber öffentliche bzw. gemischte Güter sind. Es handelt sich also um eine *staatliche Unterlassung*, um „Staatsversagen“, das zu einer wettbewerblichen Begünstigung all jener führt, die relativ stärker Umwelt verbrauchen bzw. beeinträchtigen. Diesem Zustand kann nur durch *staatliches Tätigwerden*, durch umweltpolitische Intervention abgeholfen werden.

Im Hinblick auf die Wettbewerbssituation auf den Märkten sind also umweltpolitische Regelungen, die den kostenlosen Umweltverbrauch verringern und/oder die Kosten dieses Verbrauchs anlasten – unabhängig von den einzelnen Ausgestaltungsmodalitäten –, tendenziell ein Beitrag zur Vervollkommnung des marktlichen Rahmens bzw. der unternehmerischen Entscheidungsbedingungen. Sie mindern die Ineffizienzen und Verzerrungen, die durch staatliche Nicht-Regulierung im Markt und in den Wettbewerbspositionen der einzelnen Marktteilnehmer vorhanden sind.

Der Wunschvorstellung für derartige umweltpolitische Staatseingriffe entspräche es, wenn es zu der bereits mehrfach angesprochenen individuellen Internalisierung sozialer Zusatzkosten in Bezug auf die Umwelt käme. Dadurch würden die bestehenden Markt- und Wettbewerbskonstellationen radikal verändert. Es gäbe Gewinner und Verlierer, Begünstigte und Benachteiligte, allerdings nur im Vergleich zur vorher bestehenden Situation. Es verschlechtern sich diejenigen in ihrer Wettbewerbsposition, die vor den umweltpolitischen Interventionen durch intensiveren Umweltzugriff relativ viele Kosten externalisieren, also auf Dritte oder auf die Allgemeinheit abwälzen und so Kosten-, Preis- und Gewinnvorteile realisieren konnten. Führt man sich erneut das Bild der Pigousteuer

---

<sup>60</sup> Ob die Schutzwürdigkeit der Wettbewerbssituation im Vergleich zu umweltpolitischen Zielen prioritär zu beurteilen ist, ist eine andere Frage; darauf wird im Zusammenhang mit dem Abwägungsproblem eingegangen.

vor Augen, so wird auch deutlich, dass man diesen Zustand vor der umweltpolitischen Intervention als einen „chronischen Beihilfezustand“ bezeichnen kann: Wenn nämlich Verursacherprinzip und Internalisierung staatliche Grundnormen darstellen, also jedes Unternehmen einer seiner spezifischen Umweltnutzung entsprechenden (Pigousteuer-) Zahlungspflicht unterworfen werden kann, dann wird durch das Unterlassen des Staates zugleich auf eigentlich fällige Staatseinnahmen verzichtet; es handelt sich also um eine „klassische“ Beihilfe im Sinne der Kommission und des EuGH. Diese Perspektive ist lediglich dadurch in Vergessenheit geraten, dass Umweltpolitik typischerweise als ordnungsrechtliche Politik verstanden und betrieben wird. Von Beihilfe wird daher fälschlicherweise immer erst geredet, wenn zur Erreichung staatlich gesetzter Normen zugleich staatliche Mittel an Unternehmen gegeben werden, oder wenn in Anlehnung an Pigous Gedanken Umweltabgaben bzw. Ökosteuern erhoben werden und dabei differenzierte Belastungsprofile angewendet werden. Unter Wettbewerbsaspekten ergeben sich daraus falsche Schlussfolgerungen und falsche Rezepte.

Wenn beispielsweise jedem europäischen Unternehmen an jedem Standort dieselben emissionsbegrenzenden Auflagen vorgegeben werden und die Unternehmen die daraus folgenden Kosten der Normerfüllung in vollem Umfang zu tragen haben, so wird zumindest in rechtlicher Sicht die daraus folgende Gleichbehandlung auch als wettbewerbsgerecht eingestuft; die Kommission sähe in diesem Fall keinen Anlass zur kritischen Überprüfung, obgleich eine derartiger Eingriff eine Verfälschung der Wettbewerbsbedingungen darstellt. Auch wenn einzelne Ökosteuern auf ausgewählte Schadstoffe erhoben werden, bleiben Umweltkosten unangelastet; zugleich bleiben also Marktverzerrungen bestehen. Ob die nach der umweltpolitischen Intervention noch bestehenden Verfälschungen schlimmer oder weniger schlimm sind als in der Ausgangssituation, lässt sich allgemeingültig gar nicht feststellen. Insoweit fehlt es auch der EG-Kommission an Beurteilungsmöglichkeiten, ob Instrumente, die mit „Beihilfen“ im Kommissionssinne durchgesetzt sind (z.B. die gegenwärtige deutsche Ökosteuer), wettbewerbspolitisch negativer einzuschätzen sind als ein Verzicht auf den Instrumenteneinsatz insgesamt. Ebenso wenig kann sie valide beurteilen, ob eine Steuer mit Ausnahmeregelungen wettbewerbskonformer ist als eine einheitliche ordnungsrechtliche Regelung, die dann möglicherweise unterschiedlich vollzogen wird. M.a.W.: Das, was typischerweise als „richtig“ unterstellt werden kann, nämlich dass Subventionen das ansonsten effiziente Wettbewerbsergebnis verfälschen, ist im Hinblick auf Umweltschutzsubventionen nicht generell richtig.

Es bleibt also festzuhalten: Schützenswert wäre lediglich eine Situation, in der den Marktteilnehmern durch staatlichen Eingriff sämtliche Umweltkosten angelastet werden; dieser Idealzustand wird im Umweltbeihilferahmen mehrfach mit dem Stichwort „Internalisierung sämtlicher Umweltkosten“ oder „Preiswahrheit und -klarheit“ als Fernziel

bzw. als Referenzfall zugrunde gelegt. Nur hat die Kommission die damit verbundene Konsequenz nicht gezogen. Jede (begünstigende) Abweichung von der Voll-Anlastungs-Norm müsste nämlich dann in ihrem Sinne eine Wettbewerbsverzerrung darstellen und damit ein gegenüber dem vorrangigen Gemeinschaftsziel besonders legitimierungsbedürftiges Unterlassen. Letztlich müsste die EU-Kommission jeden mitgliedstaatlichen Verzicht auf Vollinternalisierung als eine Art Beihilfe klassifizieren und nach ihrer eigenen Logik auch „genehmigen“ oder verwerfen können.

Dies geschieht natürlich nicht, dazu fehlen die Kompetenzen; und ein solcher Ansatz wäre auch nicht exekutierbar. Eine Situation mit Vollinternalisierung der Umweltkosten kann selbst durch staatliche Rahmensetzung nicht geschaffen werden. Eine vollständige Internalisierung (nach dem Pigouschen Konzept) mit Preiswahrheit und -klarheit ist lediglich eine didaktische Figur, sie scheidet de facto selbst als Referenzsystem aus. Daraus folgt:

Zum einen ist jede Realsituation durch staatliches Unterlassen bei der Anlastung von Umweltkosten gekennzeichnet; *dem Grunde nach* liegt stets – legt man eine weite Beihilfeinterpretation zugrunde – eine Beihilfe zugunsten umweltintensiver Produktion vor, der Wettbewerb ist entsprechend verfälscht; die Situation ist also allenfalls gegenüber zusätzlichen Verfälschungen schützenswert.

Zum anderen ist – weil die Referenzsituation der Vollinternalisierung nicht bekannt ist (europaeinheitlich auch theoretisch nicht bestimmbar) bzw. die extern bleibenden Kosten nicht quantifiziert werden können – auch die Beihilfe *der Höhe nach* nicht exakt zu bestimmen; der Grad der Verfälschung des Wettbewerbs ist unbekannt.

Die Internalisierung aller Umweltkosten ist daher als Norm für die Feststellung, ob Beihilfen vorliegen, ungeeignet. Das Verursacherprinzip kann faktisch nicht mit Hilfe des Internalisierungskonzeptes umgesetzt werden. Welche Umweltkosten der Verursacher tragen soll und welche nicht, und wo daher die „richtige“ Kostenträgerschaft durch Beihilfe verändert bzw. verfälscht wird, lässt sich nur im Rahmen einer pragmatischeren Lösung klären.

Solange es ihren unterschiedlichen Präferenzen und Politikprioritäten entsprechend den Mitgliedstaaten möglich ist, über gemeinschaftlich verbindlich beschlossene Ziele, Normen und Maßnahmen hinaus freiwillig eine striktere Umweltpolitik zu betreiben, steht ihnen zwangsläufig auch die Möglichkeit offen, die dabei anfallenden, für den Einzelnen entstehenden, zusätzlichen einzelwirtschaftlichen Vermeidungsbeiträge und die damit verbundenen Kosten unterschiedlich zu regeln. Ein Kriterium, das unter diesen Voraussetzungen eine gleichmäßige Umsetzung des Verursacherprinzips ermöglicht, existiert nicht.

Die Beihilferegeln in diesen Bereich des „freiwilligen“ Umweltschutzes hineinzutragen, wäre im übrigen kontraproduktiv und würde Fortschritte im Umweltschutz in der Gemeinschaft behindern. Wo bei Verzicht auf weitergehenden Umweltschutz (trotz des theoretisch damit einhergehenden Beihilfe- bzw. Begünstigungscharakters) keinerlei Sanktionen drohen, bei freiwilligen weitergehenden Maßnahmen aber auf die Kostenverteilung einwirkende Gemeinschaftsregulierungen zu befürchten sind, ist Umweltschutzattentismus vorgeprägt.

Andererseits ist das gemeinschaftliche Interesse daran anzuerkennen, zum einen die durch Nichtanlastung von Kosten bestehenden Verzerrungen tendenziell abzubauen und zum anderen in diesem Prozess keine zusätzlichen Verfälschungen entstehen zu lassen. Ersteres lässt sich nur durch Weiterentwicklung gemeinschaftlicher verbindlicher Umweltnormen und/oder durch Einführung einheitlicher monetärer Anlastungsinstrumente (z.B. Steuern/Abgaben) schaffen. Soweit dies auf der sachpolitischen Kompetenzschiene und auf der Basis von Ratsentscheidungen nicht gelingt, ist das Wettbewerbsinstrument der Beihilfekontrolle zur Verfolgung des zweiten Aspektes nur bedingt tauglich: Es kann logisch nur darauf gerichtet sein, nationale Maßnahmen zu verhindern, die im Vergleich zum Status quo ante den Unternehmen Begünstigungen in Form *zusätzlicher Entlastungen bereits vorhandener Kosten* gewähren. Wenn dagegen nationale Maßnahmen zu neuen Kosten führen, reduziert sich das Beihilfekontrollverfahren auf die Frage, ob diesen individuell angelasteten neuen Kosten gleichzeitig individuelle Realvorteile gegenüberstehen, für die in jedem Fall das Unternehmen auch äquivalente Kostenanlastungen zu tragen hat.

Das Ergebnis lautet also: Da die „vollständige“ Umsetzung des Verursacherprinzips und die Vollinternalisierung externer Kosten keinen praktikablen Maßstab für die Identifizierung und Quantifizierung von Begünstigungen liefert, muss für die EU eine andere Orientierungsnorm zur Bestimmung von Beihilfe dem Grunde und der Höhe nach herangezogen werden. Dazu kommen eigentlich nur in der Gemeinschaftskompetenz begründete, einheitliche, für alle Mitgliedstaaten verbindliche Umweltnormen und -zielsetzungen in Betracht:

*Wo es verbindliche Gemeinschaftsnormen für die Umwelt bzw. den Umweltschutz gibt, sollen die zur Erfüllung der Normen aufzuwendenden Kosten von den jeweiligen Verursachern bzw. Verschmutzern getragen werden. EU-relevante Beihilfen sind dann also ausschließlich staatliche Maßnahmen zur totalen oder partiellen Übernahme von Kosten, die Unternehmen zur Erfüllung der EU-Gemeinschaftsnormen aufzuwenden haben.*

Jede über die Kosten der Gemeinschaftsnorm-Erfüllung hinausgehende Maßnahme, die zu Kosten bei den Verursachern führt, ist prinzipiell ein nationaler Beitrag zum Abbau ansonsten extern bleibender Kosten, also zum Abbau von infolge fehlender Internalisie-

rung bestehenden Wettbewerbsverfälschungen und zugleich zur Verbesserung der Umweltqualität. In diesem Bereich ansetzende unternehmensspezifisch, sektoral oder regional differenzierte mitgliedstaatliche Regelungen können daher unter den jeweils geltenden Rahmenbedingungen nicht gegen den gemeinsamen Markt gerichtet und daher auch nicht sinnvoll Gegenstand einer gemeinschaftlichen Beihilferegulierung sein, es sei denn, mit der individuellen Kostenanlastung sind zugleich „ausgleichspflichtige“ individuelle Vorteile verbunden. Ein EU-relevanter Beihilfetatbestand läge erst dann vor, wenn durch Kostenverteilungsregeln für *weitergehende* Umweltmaßnahmen auch Kosten zur Erfüllung *einheitlicher* Gemeinschaftsnormen übernommen würden oder wenn durch nationale Maßnahmen bei den Unternehmen spezifische Ertragszuwächse entstehen, denen keine unternehmerische Kostenbelastung gegenübersteht.

#### **9.4 Anpassungsbeihilfe oder Anreiz?**

Die Kommission vertritt im Umweltbeihilferahmen die Auffassung, dass Umwelt- und Wettbewerbsschutz über das neoklassische Theoriekonstrukt der Internalisierung der sozialen Zusatzkosten beim Verursacher in Einklang gebracht werden können. „Die langfristige Berücksichtigung der Umwelterfordernisse setzt Preiswahrheit und -klarheit sowie die völlige Internalisierung der Umweltkosten voraus“ (UBR-01 endg., Ziffer 20). Damit ist nach den Definitionen in Ziffer 6 des UBR-01 endg. klargestellt, dass über die Internalisierung von Umweltschutzkosten hinaus die Preise auch die „externen Kosten enthalten (sollen), die durch die negativen Auswirkungen entstehen, die Herstellung und Inverkehrbringen auf die Umwelt haben können“. Die Kommission setzt insoweit auf die „uneingeschränkte Anwendung des Verursacherprinzips“ (Ziffer 4) und auf die ökologische Preiswahrheit durch eine vollständige Internalisierung; sie folgert daraus: „Das Verursacherprinzip und die Notwendigkeit für die Unternehmen, die Umweltkosten zu internalisieren, sprechen als solche gegen die Gewährung von Beihilfen an Unternehmen“ (Ziffer 17).

Grundsätzlich werden Beihilfen also sowohl aus wettbewerbspolitischer als auch aus umweltpolitischer, auf das Verursacherprinzip gestützter Perspektive abgelehnt. Die Kommission kennt und nennt allerdings zwei Rechtfertigungsgründe für Beihilfen (Ziffer 18):

- Die völlige Internalisierung ist für bestimmte Sektoren „noch nicht möglich“. In diesem Fall sollen Beihilfen als „vorübergehende Ersatzlösung“ genehmigt werden können, damit es den Unternehmen gelingt, sich an Normen anzupassen (Ziffer 18 a).
- Beihilfen können darüber hinaus eine Anreizfunktion übernehmen. Um Unternehmen „zu ermutigen, die geltenden Normen zu übertreffen oder zusätzliche Investitionen



durchzuführen, um ihre Anlagen umweltfreundlicher zu gestalten“ (Ziffer 18 b), können Beihilfen legitimiert werden.

Insgesamt legt die Kommission in ihrem eher programmatisch orientierten Teil des UBR aber den Schwerpunkt eindeutig auf die Anreizfunktion von Beihilfen. Unter Rückblick auf die älteren Richtlinien erscheint dies konsequent. 1974, also zu einer Zeit, in der wesentliche neue Umweltnormen entwickelt und verschärft wurden, hatte sie geschrieben, dass Beihilfen nur „in solchen Fällen gewährt werden dürfen, in denen sich zeigt, dass die neuen Belastungen die Unternehmen in Schwierigkeiten bringen würden und durch die Bedrohung ihrer Existenz sozial-ökonomische Probleme regionaler oder sektoraler Art hervorgerufen werden können“ (UBR-74, Ziffer II 1, Abs. 4). Insofern waren diese Beihilfen von vornherein als Übergangshilfen gedacht. 1994 wurde bereits von einer „Ausweidlösung“ gesprochen, und zwar „in Situationen, in denen das Verursacherprinzip – nach dem alle Umweltkosten internalisiert werden (...) müssen – noch nicht uneingeschränkt angewandt wird“ (UBR-94, Ziffer 1.4). Das „Ausweichen“ bezog sich auf die Kostenanlastung, die sozusagen automatisch durch die Auferlegung ordnungsrechtlicher Normen erfolgt, also stets auf ein Ausweichen vor den verursachergerechten Konsequenzen gesetzlicher Verpflichtungen.<sup>61</sup> Der Grundgedanke ist einfach: Die gesetzlichen Verpflichtungen können Unternehmen kurzfristig überfordern. Vor allem wettbewerbsschwache, also eher „bedürftige“ Unternehmen, sollen davor geschützt werden. Im Hinblick auf die Wettbewerbskonstellation auf dem gemeinsamen Markt stellt dies zwar eine begünstigende Verzerrung dar. Sie wird jedoch in Kauf genommen, um die Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen im Vergleich zu Drittländern nicht zu gefährden. Von den Unternehmen wird aber eine Anpassung an die verbindlichen Umweltschutzvorgaben erwartet, die Anpassungsmaßnahmen werden lediglich finanziell erleichtert.

Im Gemeinschaftsrahmen 2001 erklärt die Kommission prinzipiell die für Anpassungen erforderliche Übergangszeit für beendet; sie hält insofern auch Anpassungsbeihilfen für überflüssig. Ihre Argumentation lautet: „Seit Annahme des fünften Umweltaktionsprogramms, dem bereits das Verursacherprinzip und die Notwendigkeit der Internalisierung der Kosten zugrunde liegen, hatten die Unternehmen sieben Jahre Zeit, um sich auf die volle Anwendung dieses Grundsatzes einzustellen (...). Bei Investitionen, die lediglich darauf abzielen, die bestehenden oder neuen technischen Gemeinschaftsnormen zu erfüllen, ist die Gewährung von Beihilfen daher nach Ansicht der Kommission nicht mehr gerechtfertigt“ (UBR-01 endg., Ziffer 20). Lediglich für kleine und mittlere Unternehmen – mit ihren spezifischen Schwierigkeiten – können noch für einen Zeitraum von drei Jahren Beihilfen zur Anpassung an neue Gemeinschaftsnormen gewährt werden;

---

<sup>61</sup> In Ziffer 1.5.1 UBR-94 heißt es, dass die gesetzliche Verpflichtung das gemeinsame Merkmal darstelle.

allerdings sind hier Förderhöchsätze bis 15 % vorgegeben, während für die Anreizbeihilfen regelmäßig bis zu 30 % der beihilfefähigen Kosten gewährt werden können.

Darüber hinaus soll es nach Auffassung der Kommission nur noch Beihilfen mit Anreizfunktion geben, das sind nach ihrer Meinung Beihilfen für freiwillige Maßnahmen. Sie führt dazu aus: „Beihilfen haben (...) keinen Anreizeffekt, wenn es lediglich darum geht, bestehende oder neue technische Normen der Gemeinschaft einzuhalten. Diese Normen sind nämlich geltendes Gemeinschaftsrecht, das die Unternehmen befolgen müssen“ (UBR-01 endg., Ziffer 20). Damit stellt sich zwangsläufig die Frage, wie die Kommission mit Fällen umgeht, in denen es keine Gemeinschaftsnormen gibt, in denen also Umweltschutz generell als „freiwillig“ klassifiziert werden müsste, oder in denen es deutlich schärfere nationale Normen gibt, die von den Unternehmen eingehalten werden müssen.

Die Kommission kann hier auf die bereits früher von ihr eingeführte Unterscheidung zurückgreifen; sie hatte bereits 1994 „Beihilfen zur Anpassung an neue verbindliche Umweltnormen“, „Beihilfen an Unternehmen, die die verbindlichen Umweltnormen übertreffen“ und „Beihilfen bei Fehlen verbindlicher Umweltnormen“ unterschieden. Allerdings wurde seinerzeit nicht danach differenziert, ob Gemeinschaftsnormen oder schärfere nationale Normen die Beurteilungsbasis für das „Anpassen“ oder das „Übertreffen“ bildeten. Nunmehr wurde in UBR-01 endg., Ziffer 29 die Konkretisierung vorangetrieben. Da Beihilfen zur reinen Anpassung an Gemeinschaftsnormen – wie erwähnt – generell nicht mehr zugelassen werden, hat sich die Kasuistik ein wenig verändert: Neben Investitionsbeihilfen, die Unternehmen in die Lage versetzen, die Gemeinschaftsnormen zu übertreffen, gibt es solche, die Unternehmen eine Anpassung an nationale Normen erleichtern sollen, die schärfer sind als die Gemeinschaftsnormen und Beihilfen, die an Unternehmen gegeben werden, die bei Fehlen von Gemeinschaftsnormen umweltschutzrelevante Investitionen tätigen. Für alle Fallgruppen gilt gleichermaßen ein Höchstsatz von 30 % der beihilfefähigen Kosten. Eine Differenzierung erfolgt im Rahmen der Bemessungsgrundlage, also bei der Berechnung der beihilfefähigen Kosten. Die dazu in UBR-01 endg., Ziffer 37 enthaltenen Detailregelungen zeigen allerdings systematische Mängel; sie sind zudem nicht besonders präzise:

Für den Fall, dass es überhaupt keine ordnungsrechtlichen Umweltnormen gibt – weder auf der Gemeinschaftsebene noch im nationalen Bereich – „gehören zu den beihilfefähigen Kosten die Investitionskosten, die zur Erreichung eines wesentlich höheren Umweltschutzgrades als des von dem oder den betreffenden Unternehmen ohne jede Umweltschutzbeihilfe erreichten Schutzgrades notwendig sind“ (UBR-01 endg., Ziffer 37 Abs. 8). Was dabei als „wesentlich höher“ gilt und wie der Referenzfall gewählt wird, behält sich die Kommission vor.

Für den Fall, dass es zwar keine Gemeinschaftsnormen, aber nationale Normen gibt, „gehören zu den beihilfefähigen Kosten die Investitionsmehrkosten zur Erreichung des aufgrund der nationalen Normen geforderten Umweltschutzes“ (UBR-01 endg., Ziffer 37 Abs. 6). Hier werden also Beihilfen zur Anpassung an Normen gewährt, die verbindlich sind. Als Bemessungsgrundlage kommen die gesamten Investitionskosten in Betracht, soweit sie dem Umweltschutz dienen.

Schließlich gibt es den Fall, in dem sich Unternehmen an nationale Normen anpassen müssen, die strenger sind als die Gemeinschaftsnormen, oder in dem sie die Gemeinschaftsnormen freiwillig übertreffen (UBR-01 endg., Ziffer 37 Abs. 7). Als Bemessungsgrundlage wird hier die Differenz zwischen den Investitionskosten herangezogen, die im Unternehmen tatsächlich entstehen, und denen, die entstünden, wenn das Unternehmen lediglich die Gemeinschaftsnormen erfüllen würde.

Bei allen diesen Formen handelt es sich im Sinne der Kommission nicht mehr um Anpassungshilfen sondern um Anreize. Die Kasuistik resultiert aus dem Versuch, die „Anreizpolitik“ nicht über den Fördersatz, sondern über die Bemessungsgrundlage umzusetzen. Vereinfacht besteht die Anreizlogik darin, die durchgeführten Umweltschutzmaßnahmen nach dem Grad ihrer Umweltwirksamkeit im Vergleich zu Anlagen zu reihen, die gerade in der Lage sind, die „Gemeinschaftsnormen“ zu erfüllen.<sup>62</sup> Es muss also stets ein Anlagenvergleich und ein Kostenvergleich durchgeführt werden zwischen „Normanlagen“ und den „besseren“, im Einzelfall eingesetzten Anlagen. Im Idealfall sollte die Kostendifferenz zur Grundlage für die Beihilfebemessung werden. Anders formuliert: Von den Investitionskosten der zur Förderung anstehenden Anlage müssen jene Investitionskosten für eine Anlage abgezogen werden, die im Vergleichsfalle gerade die Erfüllung der Gemeinschaftsnormen erlaubt. Darauf, dass dies mit größeren Problemen verbunden und eine lediglich für End-of-Pipe-Anlagen einigermaßen handhabbare Regelung ist, wird an anderer Stelle eingegangen. Hier soll nur ein Blick auf die Anreizverträglichkeit einer solchen Regelung geworfen werden.

Der Anreiz besteht in der Regel in einer maximal 30%-igen Beihilfe zu den Investitionsmehrkosten. Ein rational kalkulierendes Unternehmen, das vor der Entscheidung steht, eine Anlage mit „hinreichender“, nämlich den Gemeinschaftsvorgaben entsprechender Umweltleistung oder eine erheblich wirkungsvollere und entsprechend teurere Anlage einzubauen, muss also ein eigenes Interesse an der „besseren“ Anlage haben und dieses Interesse auf rd. 70 % der Investitionsmehrkosten beziffern können. Bei End-of-Pipe-Systemen ist dies allenfalls wahrscheinlich, wenn es sich um langlebige Systeme handelt

---

<sup>62</sup> Gemeinschaftsnormen werden in Ziffer 6 UBR-01 endg. definiert als: „Verbindliche Gemeinschaftsnormen für das zu erreichende Umweltschutzniveau und die Verpflichtung in Anwendung des Gemeinschaftsrechts zur Verwendung der besten verfügbaren technischen Hilfsmittel, sofern diese keine zu hohen Kosten verursachen“.

und gleichzeitig zu erwarten ist, dass die Gemeinschaftsnormen bzw. die nationalen Normen relativ kurzfristig verschärft werden.<sup>63</sup> Für Anlagen des prozessintegrierten Umweltschutzes können außerdem mit „besseren“ Anlagen u.U. Energie- und Rohstoffeinsparungen einhergehen. Diese Form des Eigeninteresses wird jedoch durch die Technik des Kommissionsansatzes ausgeschlossen. Beihilfefähig werden nämlich nur die reinen „zur Verwirklichung der Umweltschutzziele erforderlichen Investitionsmehrkosten“ (UBR-01 endg., Ziffer 37 Abs. 1). Von den Gesamtinvestitionskosten sind daher nicht nur die Investitionen für die Referenzanlage abzuziehen, die gerade die Gemeinschaftsnorm erfüllt. Es müssen auch alle durch die neue Anlage zusätzlich erzielbaren wirtschaftlichen Vorteile abgezogen werden. Das sind zum einen natürlich die Vorteile, die sich z.B. aus einer mit der Investition verbundenen gleichzeitigen Kapazitätserhöhung ergeben; es sind aber auch jene Vorteile zu eliminieren, die aus Kosteneinsparungen und aus den Erlösen von Nebenprodukten entstehen. Alles, was wirtschaftliches Anreizpotenzial verkörpern könnte, ist also bereits nicht mehr Gegenstand einer Beihilfeförderung. Worin dann ein 70 %-iges Eigeninteresse herrühren könnte, ist nicht ersichtlich, es sei denn, die Umweltverbesserung wird vom Unternehmen aus ausschließlich intrinsischer Motivation durchgeführt.

Abgesehen davon ist es nicht gerade einleuchtend, dass die Anteile von Beihilfe, also von öffentlichem Interesse, und von Eigeninteresse stets mit 30:70 angesetzt werden, unabhängig davon, ob ein Unternehmen bereits verbindlich gewordene nationale Normen (schärfere als die Gemeinschaftsnormen) erfüllt oder ob es freiwillig weit darüber hinausgehende Umweltverbesserungen schafft, zu deren allgemeiner Durchsetzung der öffentliche Konsens noch nicht reicht.

Allerdings ist dieser letzte Fall so von der Kommission offensichtlich nicht vorgesehen: Ihre Fallunterscheidung, in welchen Fällen welche Mehrkosten als beihilfefähige Kosten zu gelten haben, berücksichtigt lediglich die freiwillige Überschreitung *gemeinschaftlicher* Normen. Die Überschreitung *nationaler* Normen – sei es bei Fehlen gemeinschaftlicher Normen, sei es, dass die gemeinschaftlichen Normen weniger streng sind – findet keine Erwähnung. Diese Auslassung kann zu einer *fehlerhaften* Berechnung der beihilfe-

---

<sup>63</sup> Ein weiteres Eigeninteresse könnte daraus folgen, dass es Emissionsabgaben gibt, die mit Hilfe der wirksameren End-of-Pipe-Anlage verringert werden können. Ziffer 37, UBR-01 endg. ist jedoch nicht eindeutig, wie die Regelung, derzufolge „in die beihilfefähigen Kosten nicht die Vorteile einzubeziehen [sind], die sich (...) aus Kosteneinsparungen in den ersten fünf Jahren der Lebensdauer der Investition (...) ergeben“, in diesem Fall anzuwenden ist. In der erläuternden Fußnote 33 zu Ziffer 37 heißt es: „Betreffen die Investitionen nur den Umweltschutz, ohne dass sonstige wirtschaftliche Vorteile erzielt werden, wird zur Bestimmung der beihilfefähigen Kosten kein weiterer Abzug vorgenommen.“ End-of-Pipe-Anlagen betreffen typischerweise tatsächlich *nur* den Umweltschutz. Ob eingesparte Emissionsabgaben nun ein *folgerichtiger* oder aber ein *sonstiger* wirtschaftlicher Vorteil sind, ist nicht ersichtlich. Die UBR-Systematik legt aber die Vermutung nahe, dass solche Einsparungen (in den ersten fünf Jahren) von den beihilfefähigen Kosten abgezogen werden sollen.

fähigen Kosten führen. Einem Unternehmen, das z. B. bei Fehlen gemeinschaftlicher Normen eine Umweltschutzinvestition durchführt, mit der es die nationalen Normen freiwillig übertrifft, werden bei Anwendung von Ziffer 37, UBR-01 endg. lediglich diejenigen Mehrkosten bis zum Erreichen der Normen als beihilfefähig anerkannt, die Kosten für das Überschreiten der Normen sind nicht beihilfefähig. Sollte das Unternehmen die nationalen Normen auch schon vorher erfüllen, wäre somit die ganze freiwillige Umweltschutzinvestition nicht beihilfefähig. Da eine solche Folge im Kontext des gemeinschaftlichen Beihilfenpolitik und des Umweltbeihilferahmens nicht gewollt sein kann, müsste zumindest eine entsprechende Klarstellung vorgenommen werden.

Problematisch ist der Kommissionsansatz auch im Hinblick auf die Anreize für Mitgliedstaaten, ihre Unternehmen zu einer über das Gemeinschaftsniveau hinausgehenden Forcierung des Umweltschutzes anzuregen. Es gibt für sie keinen Spielraum, ausschließlich im öffentlichen, möglicherweise sogar im gemeinschaftlichen Interesse liegende Umweltmaßnahmen über eine finanzielle Kompensation dieses Interesses und unter Berücksichtigung der Unternehmensinteressen durchzusetzen. Damit verringert sich automatisch auch das nationale Interesse, die Anforderungen an den Umweltschutz für Unternehmen über das von der EU beschlossene Gleichmaß hinaus nach eigenen Präferenzen zu erhöhen. Dies wirkt sich für die Dynamik des gemeinschaftlichen Umweltschutzes negativ aus.

Dass die Kommission zwar von Anreizfunktion der Beihilfe spricht, dies aber in ihrem Gemeinschaftsrahmen nicht umsetzt, wird im Bereich der Betriebsbeihilfen noch deutlicher. Die Kommission spricht sich generell – wie in ihren früheren Gemeinschaftsrahmen – gegen Betriebsbeihilfen aus.<sup>64</sup> Im Mittelpunkt der Betriebsbeihilfen stehen die Steuerbefreiungen und Steuervergünstigungen, und zwar solche, die im Rahmen von Umweltabgaben oder Ökosteuern gewährt werden; sie unterliegen dem neuen Reglement der Ziffern 47 ff., UBR-01 endg.. Ohne dies hier im Einzelnen zu beschreiben, soll die unzulängliche Grundkonzeption kurz dargestellt werden:

Die Kommission unterscheidet zunächst zwischen Steuern, die einer Regelung auf Gemeinschaftsebene unterliegen (relevant ist z.Z. vor allem die Mineralölsteuer), und solchen Steuern, die ausschließlich in nationaler Kompetenz geregelt werden. Für eine harmonisierte Steuer muss sichergestellt werden, dass im Rahmen von nationalen Zusatzmaßnahmen (z.B. Erhöhung der Mineralölsteuersätze im Rahmen der deutschen Ökosteuer) und gleichzeitig eingeführten Begünstigungen die begünstigten Unternehmen nicht geringer belastet werden, als dies nach der bereits harmonisierten Regelung

---

<sup>64</sup> Auf die Tatsache, dass eine Unterscheidung zwischen Investitions- und Betriebsbeihilfe, die der generellen Diskriminierung von Betriebsbeihilfen dient, an sich schon problematisch ist – schließlich lassen sich dieselben Begünstigungen über laufende Zahlungen und über kapitalisierte Einmalzahlungen erzielen –, sei hier nicht weiter eingegangen.

vorgesehen ist (also darf die Mineralölsteuer für Unternehmen nicht niedriger ausfallen als es die harmonisierten Mindeststeuersätze vorsehen).

Werden aus Umweltschutzgründen Steuern national autonom geregelt, also vorwiegend zusätzlich eingeführt, so muss diese Philosophie der Untergrenze eigentlich versagen. Die Mitgliedstaaten sind frei, solche Steuern einzuführen oder von einer Einführung abzusehen.<sup>65</sup> Insofern ist gedanklich der „Nullsteuersatz“ das Referenzsystem. Unternehmen eines Mitgliedstaates, der keine zusätzliche Steuer oder eben eine Steuer mit Nullsatz einführt, können im Vergleich zu ihren Konkurrenten in anderen Ländern nicht als begünstigt angesehen werden. Es findet – jedenfalls in der Kommissionslogik<sup>66</sup> – eigentlich keine Wettbewerbsverzerrung statt, und der Handel wird nicht beeinträchtigt. Gleichwohl führt die Kommission für den Fall, dass ein Mitgliedstaat eine derartige Steuer als umweltpolitisches Instrument einsetzt, auch hierfür eine Belastungsuntergrenze ein und stellt andere Anforderungen auf, die unsystematisch sind. So sind beispielsweise im Rahmen solcher freiwilliger nationaler Maßnahmen Steuersatzdifferenzierungen zugunsten bestimmter wettbewerbsintensiver Unternehmen nur zulässig, wenn sich solche Unternehmen in Vereinbarungen mit dem Mitgliedstaat zu bestimmten Maßnahmen verpflichten oder wenn sie mindestens „einen wesentlichen Teil der nationalen Steuer zahlen“ (UBR-01 endg., Ziffer 51 b Abs. 3). Dass solche Regelungen den Mitgliedstaaten, die im Rahmen des burden sharing zur Einlösung der europäischen Verpflichtungen aus dem Kyoto-Protokoll sehr unterschiedliche Reduktionslasten übernommen haben und insofern auch Spielräume zur instrumentellen Umsetzung geboten bekommen müssen, den Anreiz zu einer ehrgeizigeren und innovativen Umweltpolitik nehmen können, liegt auf der Hand.

Diese Art der Anreizproblematik hat die Kommission in ihrem Gemeinschaftsrahmen nicht gewürdigt. Sie betrachtet auch die steuerlichen Betriebsbeihilfen wieder vorrangig unter Anpassungsaspekten. In Ziffer 48, UBR-01 endg. schreibt sie, dass es „für die Unternehmen des betreffenden Staates schwierig sein kann, sich schnell an die neue Steuerlast zu gewöhnen. Unter diesen Umständen kann eine vorübergehende Ausnahme zugunsten bestimmter Unternehmen gerechtfertigt sein, damit sich diese auf die neue steuerliche Situation einstellen können“. Aus dieser Bedürftigkeitsperspektive resultieren dann auch die weiteren Begünstigungsanforderungen an die Mitgliedstaaten. Die steuerlichen Beihilfen müssen nämlich zeitlich strikt befristet und „degressiv“ ausgestaltet werden, was bedeutet, dass sie im Zeitablauf abgeschmolzen werden müssen. Dies ver-

---

<sup>65</sup> In Deutschland könnten von der Regelung im neuen UBR und von den Anpassungsfristen neben der Ökosteuer u.a. die Abwasserabgabe und die Grundwasserentnahmeentgelte betroffen sein, in denen nicht-befristete Begünstigungen enthalten sind.

<sup>66</sup> Hier wird davon ausgegangen, dass die Kommission wie bisher die Sanktion der Nicht-Internalisierung nicht als ihre Aufgabe ansieht.

trägt sich nicht einmal mit dem Anpassungsgedanken, geschweige denn mit einer Anreizpolitik.

National eingeführte Ökosteuern, die nicht der Harmonisierung unterliegen, sind freiwillige, über die Gemeinschaftsintensität des Umweltschutzes hinaus gehende Maßnahmen, durch die das Verursacherprinzip im betreffenden Mitgliedstaat in stärkerem Maße umgesetzt wird und externe Kosten in höherem Maße individuell angelastet werden als in anderen Mitgliedstaaten. Sie liegen daher im Interesse der Europäischen Umweltpolitik. Ihre nationale Einführung kann aber einheimischen, im internationalen Wettbewerb stehenden Unternehmen wirtschaftliche Nachteile gegenüber solchen Unternehmen einbringen, die unter Bedingungen mit geringerer Umweltkosteninternalisierung arbeiten. Insofern sind Sonderregelungen in diesen Fällen für bestimmte, im internationalen Wettbewerb stehende Produkte legitim, und zwar generell so lange, wie die Internalisierungszwänge in den einzelnen Mitgliedstaaten und im Verhältnis zu Drittländern nicht nach gleichen Kriterien gestaltet werden, wie also der Grund für die drohenden Wettbewerbsnachteile – eine international unterschiedliche Handhabung des Verursacherprinzips – nicht beseitigt ist. Es ist ein Irrtum anzunehmen, nach einer Anpassung an neue bzw. höhere Steuern oder Umweltabgaben würden Unternehmen zur alten Kostenhöhe zurückfinden. Sie bleiben der höheren Belastung auf Dauer ausgesetzt und können lediglich die Gesamtlast aus Anpassungs- bzw. Vermeidungskosten und verbleibender Steuerbelastung minimieren, typischerweise auf einem höheren als dem Ausgangsniveau.

Dieses Problem hat die Kommission im Übrigen in anderem Zusammenhang durchaus anerkannt. In ihrer Mitteilung an den Rat vom 14. Oktober 1991, in der sie seinerzeit eine gemeinschaftliche Energie-/CO<sub>2</sub>-Steuer einzuführen gedachte, hat sie zum Schutz der europäischen Unternehmen und zur Vermeidung von Wettbewerbsnachteilen gegenüber Unternehmen aus Drittländern folgendes geschrieben: „Da eine solche Steuer zunächst wohl nur in der Gemeinschaft angewandt wird, müssen ausgeprägtere wirtschaftliche Kosten insbesondere für Industriezweige vermieden werden, die mit energieintensiven Produktionsverfahren arbeiten und einen großen Außenhandelsanteil haben. (...) Solange die wichtigsten Wettbewerber der Gemeinschaft keine ähnlichen Maßnahmen treffen, muss an eine besondere Behandlung gedacht werden“.<sup>67</sup> Als überlegene Begünstigungsform hat sie damals die Einführung eines „Nullsatzes“ empfohlen. Die Dauer einer solchen Sonderregelung war also an das „Mitziehen“ bzw. „Nachholen“ der Drittländer gebunden. Eine absolute zeitliche Befristung im Rahmen der Beihilferegelungen wäre in der Tat unsachgemäß gewesen. Unsachgemäß ist sie auch im Rah-

---

<sup>67</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Mitteilung der Kommission an den Rat „Eine Gemeinschaftsstrategie für weniger Kohlendioxidemissionen und mehr Energieeffizienz, SEK (91) 1744 endg., Brüssel 14.10.1991.

men des neuen Gemeinschaftsrahmens, in dem es um eine identische Regelung – nur im Verhältnis zwischen verschiedenen Mitgliedstaaten – geht. Im Übrigen würde es den Mitgliedstaaten den Anreiz zur Einführung zusätzlicher Umweltmaßnahmen nehmen, wenn sie gezwungen wären, den Nutzen für die gemeinschaftliche europäische Umwelt durch nationale Wettbewerbsnachteile zu erkaufen.

Betrachtet man den neuen Gemeinschaftsrahmen für Umweltschutzbeihilfen unter dem Aspekt der Beihilfefunktionen und rückt dabei die Berücksichtigung der Anreizfunktion in den Vordergrund, so fällt das *Fazit* recht eindeutig aus: Zwar würdigt die Kommission in allgemeinen Ausführungen, dass Anreize – auch und gerade im Rahmen von ökonomischen Instrumenten – zum weitergehenden, über das jeweils verbindliche Gemeinschaftsmaß hinausgehenden und somit *freiwilligen* Umweltschutz zweifellos von immer größerer Bedeutung für den umweltpolitischen Fortschritt in der Gemeinschaft werden. Allgemein kommen für sie auch Anreize in Form von Beihilfen in Betracht, sollen geltende Normen übertreffen und weitergehende Maßnahmen durchgeführt werden.

Die grundlegende Unterscheidung zwischen Anpassungs- und Anreizfunktion staatlicher Umweltschutzbeihilfen, die von der Kommission in ihrem Entwurf immer wieder gewürdigt wird, spiegelt sich jedoch im zentralen instrumentellen Abschnitt E des Gemeinschaftsrahmens nicht hinreichend wider. Sowohl bei den Beihilfesätzen als auch bei der Bestimmung der beihilfefähigen Kosten werden die ungleichen, mit unterschiedlichen Funktionen ausgestatteten Instrumente „Anpassungsbeihilfen“ und „Anreizbeihilfen“ weitgehend gleich behandelt. So angemessen die gewählte restriktive Handhabung für Anpassungsbeihilfen wegen der hier stets latenten Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen auf dem gemeinsamen Markt ist, so *folgewidrig* erscheint die Anwendung der gleichen Maßstäbe auf den Bereich des freiwilligen und kooperativen Umweltschutzes durch Anreizbeihilfen. Es entbehrt im Übrigen auch der ökonomischen Logik, dass sich Unternehmen zur freiwilligen Übererfüllung von Umweltnormen und zur Innovation in nicht-rentable oder nur in langen Zeiträumen amortisierbare Umweltmaßnahmen bewegen lassen, wenn sie im Normalfall die damit verbundenen technischen und wirtschaftlichen Risiken und mindestens 70 % der ihnen für ihren freiwilligen Beitrag zum gemeinschaftlichen Umweltschutz entstehenden Mehrkosten selbst zu tragen haben. Anreizfunktionen können derartig regulierte Systeme nicht entfalten. Sie sind weder für die Unternehmen attraktiv, noch ermutigen sie die Mitgliedstaaten, im Wettbewerb ehrgeizigere Umweltschutzziele mit Hilfe differenzierten Instrumenteneinsatzes zu verfolgen.



## 9.5 Unzureichende Beihilfentechnik

Der neue Beihilferahmen enthält eigenständige Regelungen bzw. Anforderungen für Investitionsbeihilfen und für Betriebsbeihilfen; darüber hinaus wird für horizontale Maßnahmen in Form von Beratungsleistungen für KMU auf die entsprechende Spezialverordnung verwiesen.<sup>68</sup>

Die Anforderungen an *Investitionsbeihilfen* scheinen auf den ersten Blick recht einfach zu sein. Lässt man einmal die Frage, was als Investition anerkannt wird, außer Betracht (siehe dazu Ziffer 36 UBR-01 endg.), so reduziert sich die technische Ausgestaltung auf die Feststellung der Bemessungsgrundlage in Form der „beihilfefähigen Kosten“ und auf die Anwendung des Beihilfesatzes.

Der Bemessung der beihilfefähigen Kosten liegt – wie bereits erwähnt – das „Mehrkostenprinzip“ zugrunde. Beihilfefähig sind nach Ziffer 37, UBR-01 endg. „ausschließlich die zur Verwirklichung der Umweltschutzziele erforderlichen Investitionsmehrkosten“. Diese werden grundsätzlich unter Berücksichtigung der Differenz zwischen dem Umweltschutzgrad der neuen Anlage und dem gemeinschaftlich vorgegebenen Umweltschutzgrad festgelegt. Für den Fall, dass ein Unternehmen lediglich die verbindlichen Anforderungen des Gemeinschaftsrechts erfüllt, entspricht dies genau der Kommissionsstrategie, reine Maßnahmen zur Anpassung an vorhandene Gemeinschaftsnormen nicht mehr zu fördern<sup>69</sup>: Die Normerfüllung ruft nach dieser Systematik auch keine Mehrkosten, keine Differenz hervor.

Wo es solche Differenzen gibt, müssen prinzipiell zusätzliche bzw. freiwillige Leistungen der Unternehmen vorliegen. Dies kann einmal der Fall sein, wenn die Gemeinschaft keinerlei Umweltnormen erlassen hat; dann müssten eigentlich sämtliche umweltrelevanten Teile der Investitionskosten beihilfefähig sein. Die Kommission knüpft daran allerdings die Anforderung, dass sie „zur Erreichung eines wesentlich höheren Umweltschutzgrades als des von dem oder den betreffenden Unternehmen ohne jede Umwelt-schutzbeihilfe erreichten Schutzgrades notwendig sind“ (Ziffer 37 Abs. 8, UBR-01 endg.). Sie eröffnet sich damit einen weiten Beurteilungsspielraum und schafft zugleich Rechtsunsicherheit für die Mitgliedstaaten.

Gibt es im Falle fehlender Gemeinschaftsnormen national gesetzte Umweltnormen, so folgt aus dem Kommissionssystem zwangsläufig, dass die „Investitionsmehrkosten zur Erreichung des aufgrund der nationalen Normen geforderten Umweltschutzes“ beihilfe-

---

<sup>68</sup> Verordnung (EG) Nr. 70/2001 der Kommission v. 12.1.2001 über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag auf staatliche Beihilfen an kleine und mittlere Unternehmen (ABl. L 10 vom 13.1.2001).

<sup>69</sup> Wie erwähnt, gibt es eine Ausnahmeregel für KMU, deren Anpassungsinvestitionen noch übergangsweise mit 15 % gefördert werden können.

fähig sind. Dies ist insofern von Interesse, als zum einen die Kommission zumindest in der Bemessungsgrundlage für eine national freiwillige Forcierung des Umweltschutzes einen Anreiz bietet: Je stärker nämlich die Normen in einem Mitgliedstaat verschärft werden, desto größer wird – auch im Verhältnis zu Mitgliedstaaten mit geringerem Umweltschutzniveau – die Basis, auf deren Grundlage eine Beihilfe gewährt werden kann. Zum anderen fehlt allerdings eine Abstimmung mit den Regeln für „freiwillige“ Investitionen der vorher genannten Gruppe, in der es keine nationalen Umweltnormen gibt. Dort müssen die nun wirklich völlig freiwilligen Unternehmensinvestitionen einen „wesentlich höheren Umweltschutzgrad“ im Vergleich zu den bereits marktüblichen Investitionsgütern erreichen. Ob die Kommission auch im Fall nationaler Normen unterstellen oder gar einfordern kann bzw. will, dass sie ein solch wesentlich höheres Maß an Umweltschutz vorschreiben, bleibt offen. Schon an diesem Punkt zeigt sich, dass die Gesamtregelung der Kommission eindeutig auf ordnungsrechtliche Instrumente sowohl auf der Gemeinschaftsebene als auch in den Mitgliedstaaten ausgelegt ist.

Der eindeutigste Fall ist gegeben, wenn es über bestehende Gemeinschaftsnormen hinaus schärfere nationale Umweltauflagen gibt, die zu anderen Investitionen mit höheren Kosten zwingen. Hier liegt die Vergleichslogik der Kommission deutlich auf der Hand. Es muss lediglich eine Anlage, die dazu geeignet ist, die EU-Standards zu erfüllen, mit einer Anlage verglichen werden, die genau dazu dient, die schärferen nationalen Bestimmungen einzuhalten; die Kostendifferenz ist die Bemessungsgrundlage. Dasselbe gilt, wenn die Gemeinschaftsnormen – ohne dass es schärfere nationale Standards gibt – von Unternehmen freiwillig übertroffen werden; hier sind die Kosten der realisierten Anlage dem Referenzmuster gegenüberzustellen, das gerade die Gemeinschaftsnormen erfüllen würde. Ob so auch verfahren werden kann, wenn ein Unternehmen bei vorhandenen Gemeinschaftsnormen und schärferen nationalen Normen auch diese noch übertrifft, lässt sich aus der Fallkonstruktion der Ziffer 37 nicht entnehmen.

Sieht man von dieser Unklarheit einmal ab, so ist das Berechnungsverfahren für die Bemessungsgrundlage durchaus plausibel, soweit es auf die *traditionellen End-of-Pipe-Anlagen* angewendet wird. Hier lässt sich in aller Regel der umweltschutzbedingte Kostenanteil von den Kosten der „produktiven“ Anlage trennen oder aus den Gesamtkosten „herausrechnen“; auch können oftmals additive Aggregate unterschiedlichen Wirkungsgrades bezüglich der Kosten miteinander verglichen werden. Für Maßnahmen des *prozessintegrierten Umweltschutzes* lässt sich demgegenüber eine valide Trennung und Zurechnung der umweltschutzbedingten Mehrkosten typischerweise nicht durchführen oder ist mit erheblichen Anstrengungen, Schwierigkeiten und Kosten beim Unternehmen verbunden; insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen erweist sich diese Regel als

Hemmschuh, vor allem aber behindert sie die Anwendung bzw. Förderung moderner integrierter Technologien gegenüber den traditionellen additiven Filtertechniken.

Dies wird von den Ergebnissen einer Kurzstudie<sup>70</sup> bestätigt, die das Institut durchgeführt hat. In den empirischen Befragungen stellte sich vor allem heraus, dass die Unternehmen mit dem ursprünglich von der Kommission vorgesehenen System überfordert wären. Die Kommission hatte in ihrem Erstentwurf für den Fall, dass „die Kosten für Umweltschutzinvestitionen nicht ohne weiteres von den Gesamtkosten zu trennen“ sind, eine Form der Sonderermittlung vorgesehen, die aus der Perspektive der Unternehmen wie der Beihilfegeber unpraktikabel war. Zur Ermittlung der Erstinvestitionsmehrkosten sollten bei integrierten Anlagen von den Gesamtinvestitionskosten abgezogen werden

- „die Kosten für eine vergleichbare Investition, mit der keine Umweltschutzzwecke verfolgt werden,
- die Berichtigung infolge etwaiger Kapazitätserhöhungen,
- die Berichtigung infolge von Nettoeinsparungen. Diese werden für die Lebensdauer der Investition unter Verwendung des Referenzsatzes der Kommission kapitalisiert;
- die Berichtigung infolge des Anfalls zusätzlicher Nebenprodukte (Energie oder andere).“ (Ziffer 37 UBR-E1)

Der jetzige Gemeinschaftsrahmen sieht zwar für das vorgeschlagene Verfahren gewisse Verbesserungen vor, die Verfahrensstruktur bleibt jedoch unverändert: Weiterhin müssen komplizierte Zusatzberechnungen vorgenommen werden, die neben etwaigen Kapazitätseffekten alle Zusatzerträge bzw. Ersparnisse in den ersten fünf Jahren der Lebensdauer der Anlage neutralisieren. Da hilft die in einer Fußnote zu Ziffer 37 versteckte Bemerkung wenig, dass keine Abzüge vorgenommen werden, wenn die Investition nur dem Umweltschutz dient und keine sonstigen Vorteile erzielt werden; das trifft nämlich in der Regel nur auf die ohnehin leichter von den Gesamtkosten trennbaren End-of-Pipe-Systeme zu.

Im Vergleich zu End-of-Pipe-Maßnahmen stehen integrierte Systeme also immer noch vor einer erheblichen Förderungsschwelle aufgrund des technischen Verfahrens zur Ermittlung der Bemessungsgrundlage. Dies widerspricht dem Wert, den die EU offiziell dem integrierten Umweltschutz zubilligt, und stellt eine der zentralen Schwachstellen des gegenwärtigen Beihilferahmens dar. Zudem werden vor allem kleine und mittlere Unternehmen durch die Förderungsvoraussetzungen überfordert. Auch dies widerspricht den sonst für diese Gruppe vorgesehenen Förderungspräferenzen eindeutig. Schließlich wirkt die Regelung auch auf die Strukturen von Beihilfepolitik und Beihilfekontrolle ein: Das komplizierte und komplexe Vergleichsverfahren lässt sich eigentlich nur im Wege

---

<sup>70</sup> Siehe Anhang A.

der Einzelfallprüfung nachvollziehen und kontrollieren; ob dies im Kommissionssinne liegen kann, sei hier nicht weiter diskutiert. Den Mitgliedstaaten wird es so aber nahezu unmöglich gemacht, standardisierte und generalisierte Förderprogramme zu gestalten und dabei den Beihilfeempfängern Rechtssicherheit zu bieten, dass die empfangenen Mittel nicht aufgrund anderer Referenzfallbildung oder anderer Handhabung von Beurteilungsspielräumen wieder zurückgezahlt werden müssen.

Die Kommission hat diese Schwachstellen wohl zur Kenntnis genommen und sich anderen Methoden zur Feststellung der Bemessungsgrundlagen geöffnet, allerdings ohne sie zu konkretisieren. Zumindest ermöglicht die Formulierung in Ziffer 37, UBR-01 endg. den Mitgliedstaaten, alternative Verfahren anzuwenden, wenn sie denn „objektiv und transparent“ sind und von der Kommission akzeptiert werden. So begrüßenswert diese Öffnung auch ist – bietet sie doch zumindest die *Chance*, ein auch in der Praxis anwendbares Reglement zu entwickeln –, so unbefriedigend muss sie bleiben: Generell sollen Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen den Mitgliedstaaten als „Leitlinien“ dienen, sie sollen ihnen erklären, nach welchen Maßstäben die Kommission Einzelbeihilfen oder Beihilfenprogramme zu beurteilen gedenkt. Auch in einem schwierigen Falle wie dem vorliegenden wäre es also Aufgabe der *Kommission*, diese Maßstäbe und Verfahren auch konkret zu benennen und zu erläutern. Im prozessintegrierten Umweltschutz sieht es nun dagegen so aus, dass die Mitgliedstaaten der Kommission diese Mühe abnehmen sollen, sofern sie es vermeiden wollen, dass ihre Fördermaßnahmen nach Kriterien beurteilt werden, die dem Fördergegenstand nicht angemessen sind.

Mit alternativen Verfahren könnte man in diesem Bereich zumindest die abschreckenden Wirkungen gegenüber dem prozessintegrierten Umweltschutz abbauen. (Auf Alternativen wird in den Ausführungen über die künftigen Ausgestaltungsperspektiven zurückzukommen sein.) Von einem anreizorientierten System ist der Gemeinschaftsrahmen aber selbst, wenn dies gelingen sollte, noch weit entfernt. Die Anreizfunktion kann von Investitionsbeihilfen im Bereich des freiwilligen Umweltschutzes auch bei exakter und einfacher Feststellung der Mehrkosten-Bemessungsgrundlage nicht erfüllt werden, wenn die Mehrkosten undifferenziert nur bis zu 30 % bezuschusst werden können. Dass Unternehmen bereit sein sollten, 70 % dieser Mehrkosten, von denen ja bereits potenzielle Mehrerträge und Kostenersparnisse an anderer Stelle abgezogen worden sind, freiwillig aufzuwenden, ist nicht besonders plausibel.

In der undifferenzierten Höchstsatzregelung für Investitionsbeihilfen kommt am deutlichsten die traditionelle Perspektive der Anpassungsförderung zum Ausdruck, die davon geprägt ist, Unternehmen zu helfen, die aus eigener Kraft nicht in der Lage erscheinen, den Marktwettbewerb unter neuen Umweltschutzbedingungen zu überleben. Solange die Kommission sich weigert, den grundlegenden Unterschied zwischen solchen Maß-

nahmen und denjenigen, die zur Unterstützung eines freiwilligen innovativen Umweltschutzes erforderlich sind, auch instrumentell durch Beihilfendifferenzierung anzuerkennen, wird die Beihilfepolitik keine nennenswerten Anreizeffekte erzielen können. Wenn Investitionen zur Anpassung an national verbindlich vorgegebene Standards, überobligatorische Zusatzmaßnahmen und für die Innovationsentwicklung wichtige Demonstrationsanlagen nach denselben Spielregeln gefördert werden, entspricht dies eher einem Gießkannenprinzip als einem gezielten instrumentellen Einsatz. Zudem wird die Wahrscheinlichkeit von Mitnahmeeffekten besonders groß sein.

Hier liegt also der zweite grundlegende Mangel in der technischen Beihilfebemessung. Für die Gemeinschaftsprogramme hat die Kommission dies im Übrigen längst erkannt. In ihnen gibt es – wie bereits erwähnt – die Möglichkeit für höhere Förderungsraten, was allerdings auch darauf hindeuten könnte, dass die Kommission ihren eigenen Programmen eine höhere Förderpriorität im Vergleich zu denjenigen der Mitgliedstaaten einräumen will; jedenfalls besteht hier Klärungsbedarf.

Für die zweite Beihilfekategorie – die *Betriebsbeihilfen* – hat die Kommission ein Vorgehen gewählt, das mit dem zuvor skizzierten nicht direkt vergleichbar ist und zu Inkonsistenzen bei der Beihilfegewährung führt. Es ist bereits dargestellt worden, dass die Kommission den Betriebsbeihilfen generell noch skeptischer gegenüber steht als den Investitionsbeihilfen. Unter rein technischen Aspekten ist dies nicht gerechtfertigt, da sich beide Beihilfeformen zur Erzielung derselben Begünstigungswirkung ausgestalten lassen.

Die Skepsis kommt zunächst auch in der Falldifferenzierung deutlich zum Ausdruck. Ein allgemeines Reglement für Betriebsbeihilfen existiert praktisch nicht. Vielmehr gibt es Spezialregelungen für

- Betriebsbeihilfen zugunsten der Abfallbewirtschaftung und für Energieeinsparungen;
- Betriebsbeihilfen in Form von Steuervergünstigungen;
- Betriebsbeihilfen zugunsten erneuerbarer Energieträger;
- Betriebsbeihilfen zugunsten der Kraft-Wärme-Kopplung.

Die Beihilfegewährungen unterscheiden sich in den einzelnen Gruppen, für die z.T. auch noch unterschiedliche Optionen eröffnet werden, nach Art, Intensität und Dauer. Nach den für Abfallmaßnahmen und Energieeinsparungen geltenden Anforderungen müssen die Beihilfen z.B. auf maximal 5 Jahre begrenzt sein und in dieser Zeit „degressiv“ – hier im Sinne von im Zeitablauf abnehmend – ausgestaltet werden. Bei den Steuervergünstigungen sind unter der Bedingung, dass die begünstigten Unternehmen entweder einen „wesentlichen Teil der nationalen Steuer zahlen“ (hier wird nach den bisherigen Erfahrungen mit Kommissionsentscheidungen ein Satz von etwa 20 % des Regelsatzes zugrunde zu legen sein) oder sich in festen Vereinbarungen zu Umweltschutz-

maßnahmen verpflichten, Beihilfen mit einer Laufzeit von 10 Jahren, und zwar ohne degressive Gestaltung zulässig. Für Maßnahmen zugunsten erneuerbarer Energieträger, ist schließlich eine bereits dargestellte Optionsvielfalt vorgesehen, die auch auf bestimmte Maßnahmen der kombinierten Kraft-Wärme-Kopplung angewendet werden kann. Hier hat die Kommission also den Mitgliedstaaten beachtliche Spielräume eingeräumt. Sie können z.B den Unterschied zwischen den Kosten für Energieerzeugung aus erneuerbaren Energieträgern und dem am Markt erzielbaren Preis für die jeweilige Energie erstatten, um die *Amortisierung* der erforderlichen Anlagen zu sichern. Über Quoten und grüne Zertifikate kann die *Rentabilität* von Anlagen sichergestellt werden; derartige Systemlösungen will die Kommission für 10 Jahre genehmigen. Darüber hinaus sind Förderungen auf der Basis der vermiedenen externen Kosten und nach den für Energieeinsparungen bereits genannten Kriterien möglich.

Sieht man einmal davon ab, dass die Kommission mit den einzelnen Optionen wohl unterschiedlichen nationalen Förderungsvorlieben nachkommen wollte bzw. musste und die Regelungsvielfalt daher keinen erkennbaren Sachkriterien folgt, so ist das Interessanteste an dieser Fördervielfalt die Tatsache, dass die Kommission ausgerechnet im Bereich der eigentlich „ungeliebten“ Betriebsbeihilfen wesentlich *höhere Förderintensitäten* erlaubt als über die Investitionsförderung, z.T. können die Mehrkosten bis zu 100 % erstattet werden. Dahinter muss also die Hypothese stehen, dass es in diesen Fällen der Energiemaßnahmen keinerlei privates Eigeninteresse an den geförderten Maßnahmen gibt, eine Unterstellung, die entweder gar nicht oder aber auch im Falle der Investitionsförderung zugrunde gelegt werden müsste. Angesichts der eingeräumten Fördermöglichkeiten für erneuerbare Energien erstaunt es andererseits, wenn die Kommission in anderem Zusammenhang gegen die steuersystematisch und umweltpolitisch unbedenkliche Freistellung von Strom aus erneuerbaren Energieträgern im Rahmen einer Stromsteuer Bedenken geltend macht.<sup>71</sup>

Insofern weist die beihilfetechnische Ausgestaltung im Gemeinschaftsrahmen zahlreiche Ungereimtheiten auf. Viele der damit verbundenen Grundprobleme sind vorerst durch eine relativ großzügige Handhabung der Energieförderung verdeckt worden; darauf hatten sich die meisten Mitgliedstaaten und auch Deutschland besonders konzentriert. Der davon nicht unmittelbar berührte Umweltschutz wird jedoch unzureichend und unsystematisch behandelt. Integrierter Umweltschutz und der Einsatz marktkonformer ökonomischer Instrumente finden weiterhin keine angemessene Berücksichtigung im Bereich der „Anreizbeihilfen“. Die verfahrensmäßige Abwicklung von Förderprogrammen bleibt erschwert und belastet insbesondere kleine und mittlere Unternehmen.

---

<sup>71</sup> So z.B. im Schreiben der Kommission zur Renotifizierung der deutschen Ökosteuer (COMP/G2 BRL/CB/mt (2001) D/66 vom 27.7.2001).

## 10 Zusammenfassende Bewertung des Gemeinschaftsrahmens

Eine erste zusammenfassende Bewertung des Gemeinschaftsrahmens muss sich vorwiegend auf die Analyse der textlichen Änderungen im Vergleich zu den Vorgängerregelungen beschränken, ohne die praktische Handhabung durch die Kommission angemessen berücksichtigen zu können. Da der Beihilferahmen aber nicht zuletzt den Mitgliedstaaten und den Unternehmen Orientierung und Sicherheit für die Ausgestaltung einer umweltpolitisch sinnvollen und wettbewerbskonformen Förderpolitik und für den einzelnen Förderfall bieten soll, erscheint eine solche Bewertung an Hand des Textes des Gemeinschaftsrahmens durchaus angemessen; die Ausnutzung diskretionärer Spielräume durch die Kommission soll ja durch die Eindeutigkeit der Regelungen gerade minimiert werden.

Unter *rechtlichen Gesichtspunkten* soll es im Rahmen dieser ersten Beurteilung vor allem um die Frage gehen, ob der neue Gemeinschaftsrahmen entsprechend Art. 6 EGV die Erfordernisse des Umweltschutzes in die Politik zur Kontrolle staatlicher Beihilfen in einer Weise einbezieht, die den Intentionen des EG-Vertrages entspricht.

Die maßgebenden rechtlichen Vorgaben ergeben sich aus dem EG-Vertrag in der Fassung, die er durch den Vertrag von *Amsterdam* erfahren hat. Als maßgebenden Bezugspunkt für den Rahmen sieht die Kommission aber das 5. Umweltaktionsprogramm an,<sup>72</sup> das noch auf der Grundlage des *Maastrichter* Vertrages, also *vor* Amsterdam, erstellt wurde. Dementsprechend bleibt unberücksichtigt, dass, wie dargelegt, der Umweltschutz durch Amsterdam eine deutliche Aufwertung erfahren hat. Richtigerweise hätte der Rahmen auf ein neues Umweltaktionsprogramm gestützt werden müssen, das auf der Grundlage des jetzt gültigen EG-Vertrages erarbeitet ist. Dies gilt umso mehr, als der neue Gemeinschaftsrahmen bis zum Jahr 2007, also für einen verhältnismäßig langen Zeitraum, gelten soll. Da beim Beschluss der endgültigen Fassung des neuen Beihilferahmens das sechste Umweltaktionsprogramm noch nicht vorlag (im Entwurf aber zumindest schon sehr weit gediehen war),<sup>73</sup> hätte eine kürzere Geltungsdauer des Beihilferahmens vorgesehen werden sollen. Davon unbenommen hätte die Kommission natürlich auch ohne neues Umweltaktionsprogramm die durch den Amsterdamer Vertrag herbeigeführten Änderungen im Umweltbeihilferahmen schon berücksichtigen können.

Wie sich die Unterlassung einer Revision im Lichte des Amsterdamer Vertrages auswirkt, wird deutlich, wenn man den Gemeinschaftsrahmen aus dem Jahr 1994 mit dem jetzigen vergleicht. Unterschiede bestehen vorwiegend in Modalitäten, nicht aber im Grundsatz. Beide Rahmen sind im methodischen Ansatz, der Arten der genehmigungsfähigen

---

<sup>72</sup> Siehe UBR-01 endg., Ziff. 11, 19.

<sup>73</sup> Die Kommission hat am 24.1.2001 dem Europäischen Parlament und dem Rat den Vorschlag für ein sechstes Umweltaktionsprogramm für den Zeitraum 2001-2010 vorgelegt (KOM (2001) 31 endg. v. 24.01.01). Die Entscheidungen von Parlament und Rat stehen derzeit noch aus.

Beihilfen und der jeweiligen Fördermethode weitgehend identisch. Methodisch sieht die Kommission nach wie vor in der strikten Anwendung des Verursacherprinzips und des damit verbundenen Grundsatzes der Internalisierung der externen Umweltkosten den richtigen Ansatz, die Erfordernisse eines funktionierenden Marktwettbewerbs mit denen des Umweltschutzes in Einklang zu bringen. Übereinstimmung besteht auch hinsichtlich der Arten von Beihilfen und der Art ihrer Förderung (bei Investitionsbeihilfen Förderung der auf den Umweltschutz entfallenden Investitionsmehrkosten zu bestimmten Sätzen, degressive Förderung bei Betriebsbeihilfen). Neu ist im wesentlichen nur die Differenzierung der Förderung von Energiemaßnahmen sowie die Regelung, dass Aufwendungen zur Erfüllung verbindlicher Normen der *Gemeinschaft* nicht mehr beihilfefähig sind. Im Ergebnis beruht daher der neue Rahmen auf einer Fortschreibung des bisherigen Rahmens.

Aus dieser Fortschreibung ergibt sich eine zu einseitige Ausrichtung des Rahmens auf das Verursacherprinzip als *ein* Prinzip der Umweltpolitik. Nicht hinreichend einbezogen werden die weiteren Prinzipien der Umweltpolitik, die mit staatlichen Beihilfen als Instrumenten zu einer Verbesserung des Umweltschutzes beitragen könnten, nämlich das *Prinzip eines hohen Schutzniveaus* in Verbindung mit dem *Prinzip der regionalen Differenzierung* und die Grundsätze der *Vorsorge* und *Vorbeugung*, mit Einschränkungen auch das *Ursprungsprinzip*. Es ist durchaus vorstellbar, dass mit Hilfe staatlicher Beihilfen *Anreize* geschaffen werden, Unternehmen zu einem umweltgerechten Verhalten im Sinne dieser Prinzipien zu veranlassen. Davon, dass der Anreizcharakter von Beihilfen legitim ist, geht auch die Kommission aus. Der Anreizcharakter und die genannten Prinzipien werden aber im Rahmen nicht miteinander in Verbindung gebracht. Eine solche Verbindung könnte aber ergeben, dass die Anreize höher als im Rahmen vorgesehen ausfallen würden, sei es, dass weitere Arten von Beihilfen zulässig wären, sei es, dass die Sätze für beihilfefähigen Kosten höher angesetzt werden müssten.

Hierfür zwei Beispiele:

- In räumlich lokalisierbaren Gebieten mit hoher Umweltbelastung könnten staatliche Beihilfen an Unternehmen ein Mittel zum Abbau dieser Belastung sein. Maßstab für die Gewähr der Beihilfe wäre dann nicht die *wirtschaftliche* Lage der Gebiete (Fördergebiete i.S. von Ziff. 33, 34) oder *spezifische* Umweltschäden (Sanierung verschmutzter Industriestandorte nach Ziff. 38), sondern das *Ausmaß* der Umweltbelastung unter der Voraussetzung, dass diese messbar ist oder auf andere Weise identifiziert werden kann. Eine solche Maßnahme trüge zu einem hohen Umweltschutz unter dem Aspekt regionaler Besonderheiten bei und entspräche dem Konzept eines verantwortlichen Handelns auf dezentraler Ebene.
- Nach dem Gemeinschaftsrahmen können Investitionsbeihilfen bis zu einem Höchstsatz von 30 % der beihilfefähigen Investitionskosten gewährt werden (Ziff. 29). Dieser Höchstsatz gilt u.a., wenn ein Unternehmen bei Fehlen verbindlicher Normen *freiwillig* Investitionen tätigt, um die Umwelt stärker als bisher zu schützen (z.B. durch



die Einführung eines umweltschonenden Produktionsverfahrens). Es ist überzeugend, dass der vorgesehene Fördersatz keinen erfolgsversprechenden Anreiz bietet. Hier könnte der Grundsatz des hohen Umweltschutzes in Verbindung mit den Grundsätzen der Vorsorge und Vorbeugung dazu herangezogen werden, effizientere Anreizsysteme zu etablieren.

Es sollen an dieser Stelle nicht alle Einzelheiten des Rahmens darauf untersucht werden, ob sich aus der beispielhaft dargestellten Methode Änderungen ableiten lassen. Der *Umfang* solcher Änderungen (z.B. in Form eines höheren Fördersatzes) lässt sich ohnehin nicht exakt bestimmen, sondern ist immer das Ergebnis einer für erforderlich oder für vertretbar gehaltenen Schätzung. In diesem Zusammenhang geht es nur um das „Ob“ möglicher Änderungen. Insofern lassen sich aber die genannten Umweltprinzipien generell als „Hebel“ dafür benutzen, in dem Rahmen Anreizsysteme zu etablieren, die wirkungsvoll genug sind, um die Unternehmen zu umweltgerechten Verhalten im Sinne der Förderung einer nachhaltigen Entwicklung zu bewegen.

Dementsprechend ist der Rahmen allgemein dahingehend zu bewerten, dass er die Erfordernisse des Umweltschutzes i.S. von Art. 6 EGV nicht in ausreichendem Maße einbezieht, indem er das Konzept der vertrauensvollen Zusammenarbeit i.S. des 5. Aktionsprogramms nicht vollständig ausschöpft und außer dem Verursacherprinzip die anderen Umweltprinzipien für die Kontrolle staatlicher Beihilfen nicht fruchtbar macht.

Auch aus *ökonomischer Sicht* fällt die Bewertung eher negativ aus: Das Externalitätenproblem wird nicht angemessen behandelt. Daraus resultiert eine falsche Sicht auf die Wettbewerbseffekte differenzierter umweltpolitischer Instrumente, zu denen auch Umweltbeihilfen gehören. Daraus folgt auch zwangsläufig, dass zu viele Maßnahmen auf den Prüfstand der Beihilfekontrolle gestellt werden, die mit Begünstigung und Wettbewerbsverzerrungen nichts zu tun haben. Der Umweltbeihilferahmen wählt trotz wiederholter Bekundungen der Wichtigkeit marktkonformer ökonomischer Instrumente stets das Ordnungsrecht als Referenzmaßstab und Orientierungshilfe. Er behindert so in vielen Detailregelungen einen innovativen und effizienten sowie integrierten Umweltschutz, wie er mit Hilfe flexibler anreizorientierter ökonomischer Mechanismen umgesetzt werden könnte.

Der neue Gemeinschaftsrahmen für Umweltschutzbeihilfen weist zwar gegenüber der Vorgängerregelung aus dem Jahre 1994 und im Vergleich zum ersten Neuentwurf der Kommission einige politisch durchaus sinnvolle Veränderungen auf:

- Er enthält z.B. ein breiteres Spektrum beihilfefähiger erneuerbarer Energien und ermöglicht eine bessere Einbeziehung der kombinierten Kraft-Wärmeerzeugung.
- Er hat verbesserte Regelungen für die Sanierung verschmutzter Industriestandorte und für Standortverlagerungen gebracht.
- Er hat auch einzelne Verbesserungen bei den Beihilferegulungen in Form von Steuerermäßigungen und –befreiungen geschaffen.

Die entsprechenden Neuregelungen dienen zweifellos dazu, dass Mitgliedstaaten etwas reichlicher und ungebundener subventionieren können, als dies nach dem ersten Entwurf möglich gewesen wäre. Eine systematische Umstellung im Kriterienraster ist damit jedoch nicht verbunden gewesen. So mögen diese Änderungen der Akzeptanz in den Mitgliedstaaten dienlich gewesen sein. Den Durchbruch zu einer anreizorientierten und wettbewerbskonformen Beihilfepolitik als Bestandteil des Instrumentariums der Mitgliedstaaten ist aber nicht geglückt. Positiv zu vermerken ist hingegen, dass die Kommission in der Hektik der letzten Entwurfsphase weitere unsystematische Anpassungen dadurch verhindert hat, dass sie auf die zunächst vorgesehenen Detailregelungen zu den neuen Instrumenten des Klimaschutzes verzichtete.

Bei den schwerwiegenden Mängeln des neuen Beihilferahmens sollte generell nicht übersehen werden, dass die Kommission, die in einen Meinungsaustausch mit den Mitgliedstaaten eingetreten war, in der letzten Phase unter starkem Druck geriet und in dieser Situation auch Änderungen aufgenommen hat bzw. aufnehmen musste, die keine systematische Berechtigung haben – weder im ureigenen Kommissionskonzept, noch nach einer anderen Grundkonzeption. Solche Mängel sollten der Kommission nicht angelastet werden; eine Rahmenregelung, die alle Mitgliedstaaten mit ihren spezifischen Interessen und Lobbies zufrieden stellt, die darüber hinaus auch noch einem höheren Systemanspruch genügen soll, kann es nicht geben.

Viele Ungereimtheiten sind aber darauf zurückzuführen, dass der neue Gemeinschaftsrahmen genau wie seine Vorgänger auf unzureichend durchdachten Grundlagen beruht. Z.T. resultieren sie daraus, dass die Beihilferegelungen im EG-Vertrag unzulänglich sind, teilweise daraus, dass allgemeine Kriterien der Beihilfekontrolle undifferenziert auf den Umweltbereich übertragen wurden und so die spezifischen Anwendungsbedingungen – vor allem das Externalitätenproblem – nicht hinreichend gewürdigt werden. Ein großer Teil der Mängel ist auch darauf zurückzuführen, dass die Kommission die ihr eingeräumten Kompetenzen „überdehnt“.

Schließlich weist der neue Gemeinschaftsrahmen *keine innere Konsistenz* auf. Zwischen den allgemeinen Kommissionserklärungen in den Teilen A bis C und den konkreten Regelungen über die Beihilfenvoraussetzungen in Teil E bestehen erhebliche Diskrepanzen. Vor allem lässt auch der neue Gemeinschaftsrahmen eine starke Diskrepanz zwischen den Kommissionsäußerungen zur Notwendigkeit einer stärker anreizorientierten Beihilfepolitik sowie eines innovativen und integrierten Umweltschutzes einerseits und den konkreten Einzelregelungen andererseits erkennen. Der geltende Rahmen wird daher eine fortschrittliche Entwicklung der Umweltpolitik und des Umweltschutzes in den Mitgliedstaaten und in der Gemeinschaft behindern. Behindert wird damit vor allem der „freiwillige“ Umweltschutz, der von großer Bedeutung für den umweltpolitischen Fortschritt in der Gemeinschaft ist. In diesem nicht ordnungsrechtlich vorgeprägten, überobligatorischen Bereich können Unternehmen die Spielräume ausloten, die ihnen über die – unvermeidlicherweise generalisierenden, am Durchschnitt orientierten – Umweltnor-

men hinaus „individuell“ offen stehen, um Produktion und Produkte umweltfreundlicher zu gestalten. In diesem Sinne freiwillige Maßnahmen heben aber nicht nur das Niveau des Umweltschutzes im jeweiligen Mitgliedstaat, sie verbessern den Umweltschutz in der Gemeinschaft. Individuelle Spielräume im Hinblick auf Technik und Kosten auszuschöpfen, heißt vielfach auch, innovative Verfahrenskombinationen zu entwickeln, sie zu erproben und in die Praxis umzusetzen – und damit zu demonstrieren, was jenseits der gebräuchlichen Standards möglich ist. Nur so lässt sich der Sevilla-Prozess im Hinblick auf den umwelttechnischen Fortschritt dynamisieren. Dazu muss aber ein Anreizsystem geschaffen werden, das vorwiegend aus den sog. ökonomischen Instrumenten bestehen sollte, in dem aber im freiwilligen Bereich auch Beihilfen ihren Platz haben können.

Hilfen zur Anpassung an bereits bestehende allgemeinverbindliche Normen gehören nicht dazu. Das hat die Kommission erkannt und im Hinblick auf Gemeinschaftsnormen nunmehr auch konsequent umgesetzt – sieht man einmal von der Übergangsregelung für KMU ab. Anpassungsbeihilfen sind letztlich ein typisches Symptom ineffizienten *hoheitlichen* Umweltschutzes mit Hilfe des Ordnungsrechts; dabei werden lediglich die staatlicherseits auferlegten Kosten der Erfüllung hoheitlicher Normen im Fall von „Bedürftigkeit“ bzw. mangelnder Leistungsfähigkeit gemindert. Sie dienen nicht etwa dem Wettbewerbsschutz, sondern eher dem künstlichen Erhalt nicht-wettbewerbsfähiger Unternehmen. Beihilfen zur Initiierung freiwilliger Maßnahmen setzen demgegenüber eine von der bisherigen Kontrollregelung und –praxis abweichende Perspektive voraus: Eine anreizorientierte Beihilferegulung entspricht einem *kooperativen* Umweltschutz, in dem Mitgliedstaaten und Gemeinschaft mit Unternehmen oder bestimmten Verursachergruppen „auf derselben Augenhöhe“ zusätzliche Anstrengungen vereinbaren. Derartige weitergehende Maßnahmen werden jedoch auf freiwilliger Basis nur zustande kommen, wenn sie als angemessen und fair angesehen werden.

Diese grundlegende Unterscheidung zwischen den Funktionen staatlicher Umweltschutzbeihilfen, die von der Kommission in den Ziffern 18, 20 und 21, UBR-01 endg. allgemein durchaus gewürdigt werden, spiegelt sich weiterhin nicht hinreichend im zentralen Abschnitt E des Gemeinschaftsrahmens wider. Trotz einiger Differenzierungen in der Bemessungsgrundlage für Investitionskosten werden die ungleichen Instrumente Anpassungsbeihilfen und Anreizbeihilfen über die Förderhöchstsätze weitgehend gleich behandelt. So angemessen die gewählte restriktive Handhabung von Anpassungsbeihilfen wegen der hier stets latenten Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen auf dem gemeinsamen Markt ist, so folgewidrig erscheint die Anwendung der gleichen Maßstäbe auf den Bereich des freiwilligen und kooperativen Umweltschutzes.

Es entbehrt im Übrigen der ökonomischen Logik, dass sich Unternehmen zur freiwilligen Übererfüllung von Umweltnormen und zur Innovation in nicht-rentable oder nur in langen Zeiträumen amortisierbare Umweltmaßnahmen bewegen lassen, wenn sie im Normalfall die damit verbundenen technischen und wirtschaftlichen Risiken und den weitaus

größten Teil der ihnen für ihren freiwilligen Beitrag zum gemeinschaftlichen Umweltschutz entstehenden Mehrkosten selbst zu tragen haben.

Erst recht widerspricht es ökonomischen Zusammenhängen, wenn auf der anderen Seite die von der Kommission grundlegend kritisch eingestuften Betriebsbeihilfen zu wesentlich höherer Gesamtförderung genutzt werden können als vergleichbare Investitionsbeihilfen.

Für die Fortentwicklung der Umweltpolitik und zur Forcierung integrierter umwelttechnischer Innovationen ist es daher unerlässlich, den Mitgliedstaaten im Gemeinschaftsrahmen für staatliche Umweltschutzbeihilfen die Möglichkeit zu eröffnen, eine fairere und anreizgerechtere Kostenverteilung im freiwilligen Umweltschutz umsetzen zu können. Dem steht auch von Seiten des Wettbewerbsschutzes nichts entgegen: Beihilfen, die Unternehmen dazu veranlassen sich selbst gegenüber ihren „nur“ die Normen erfüllenden Wettbewerbern zusätzlich zu *belasten*, können a priori den Tatbestand einer „Begünstigung bestimmter Unternehmen“ im Sinne von Art. 87 EGV nicht erfüllen.

Begrüßenswert, aber keineswegs hinreichend sind die (marginalen) Fortschritte, die der Gemeinschaftsrahmen gegenüber dem Entwurf vom 27. Januar 2000 für die Förderung des produkt- und prozessintegrierten Umweltschutzes bedeutet. Integrierter Umweltschutz zeichnet sich gegenüber konventionellem End-of-Pipe-Umweltschutz dadurch aus, dass Emissionen nicht am Ende eines Prozesses abgeschieden und in ein Filtermedium geleitet werden, sondern dass die Entstehung von schädlichen Emissionen von vornherein vermieden wird. Integrierter Umweltschutz gilt damit anerkanntermaßen als umweltpolitisch überlegene Strategie, die konsequenterweise in der Beihilfenpolitik eigentlich prioritär gefördert werden sollte, dem End-of-Pipe-Umweltschutz aber *mindestens* gleichgestellt sein muss.

Bei Investitionen in integrierte Umweltschutzanlagen sind die Kosten für das „eigentliche“ Umweltschutzelement regelmäßig nicht ohne weiteres von den Gesamtinvestitionskosten zu trennen. Zur Ermittlung der beihilfefähigen umweltschutzrelevanten Mehrkosten in diesen Fällen sieht der neue Gemeinschaftsrahmen trotz einiger Erleichterungen immer noch ein Verfahren vor, das in der Praxis auf große Schwierigkeiten stößt. Es fordert weiterhin gerade für KMU kaum zu leistende Vergleichsrechnungen und verlangt zudem sichere Prognosen zukünftiger Entwicklungen, die selbst dem Beihilfegeber nicht möglich sind. Die strukturelle Benachteiligung für die Förderung des integrierten Umweltschutzes ist daher bei weitem nicht beseitigt. Nicht zuletzt um die Kohärenz der Gemeinschaftspolitik zu gewährleisten – hier sei nur auf die IVU-Richtlinie verwiesen – sind weitere Verbesserungen der auf den integrierten Umweltschutz anzuwendenden Beihilferegeln unerlässlich. Die Kommission hat hier immerhin die Tür für neue Vorschläge aus den Mitgliedstaaten geöffnet: Sie ist bereit, neue Verfahren anzuerkennen, wenn diese objektiv und transparent sind. Diese Chance sollte von den Mitgliedstaaten genutzt werden.

Die Kooperationsbereitschaft von Unternehmen, sich freiwillig mehr im integrierten und innovativen Umweltschutz zu engagieren, bleibt nämlich gering oder lässt nach, wenn sie mit rigiden und im Sinne einer Anreizfunktion der Beihilfe systemfremden Anforderungen überzogen werden. Solche Anforderungen erzwingen im Übrigen zumeist Einzelfallprüfungen und erschweren die Konstruktion sinnvoller nationaler Förderungsprogramme.

Dass die Kommission in ihrem neuen Gemeinschaftsrahmen die Mehrdimensionalität des Anreizproblems und die damit zugleich berührte Kompetenzproblematik noch nicht hinreichend aufgearbeitet hat, wird nicht zuletzt an den *Regeln für steuerliche Begünstigungen* deutlich. Anders als bei den direkten Umweltschutzsubventionen, die gewährt werden, um entweder die mit der Anpassung an neue Normen entstehenden Lasten zu mildern oder einen Anreiz zur Investition mit überobligatorischen Umwelteffekten zu setzen, leisten Vergünstigungen im Rahmen von Umweltabgaben und Öko- bzw. Energiesteuern in Bezug auf die steuerpflichtigen Unternehmen zunächst einmal eher einen Beitrag zu weniger Umweltschutz. Sie verringern nämlich den preislichen Anreiz, der durch eine Steuer oder Abgabe als Alternative oder Ergänzung zur Norm geschaffen wird.

Aus diesem Grunde muss es das *Anliegen der nationalen Umweltpolitik* sein, die Wirksamkeit der nationalen Umweltsteuern dadurch möglichst groß zu halten, dass anreizmindernde Steuervergünstigungen auf unerlässliche Ausnahmefälle beschränkt werden.<sup>74</sup> Bei einer rein national – sozusagen „im Alleingang“ und freiwillig – erhobenen bzw. erhöhten Steuer kann ein berechtigter Ausnahmefall z.B. darin bestehen, jene Unternehmen, die mit ausländischen Konkurrenten konfrontiert werden, denen in ihren Staaten keine oder geringere Belastungen<sup>75</sup> auferlegt werden, vor unmittelbaren Wettbewerbsnachteilen bei besonders stark zusätzlich belasteten Produkten zu schützen. Oft ist dies sogar eine Voraussetzung dafür, dass Umweltsteuern national akzeptiert und durchsetzbar werden. Generelle Ausnahmen für *das* produzierende Gewerbe, für *die* Industrie oder bestimmte Sektoren sollten dabei indessen vermieden werden, da so wiederum der Anreiz- und Lenkungseffekt der Steuer zu stark beeinträchtigt würde. Vor diesem Hintergrund sind auch die Diskussionen um die deutsche Ökosteuern und insbesondere darüber zu verstehen, dass sie durch zu großzügige Ermäßigungen eine zu geringe Lenkungswirkung hat und daher durch den Abbau von Begünstigungen sowie durch „Gegenleistungskonzepte“<sup>76</sup> effektiver gemacht werden muss.

Dies ist – wie erwähnt – eine angemessene *nationale Perspektive*. Dasselbe Konzept verfolgt jedoch auch die Kommission in den Ziffern 47-53, UBR-01 endg. Sie bindet die

---

<sup>74</sup> Siehe dazu im Einzelnen Ewringmann/Linscheidt (1999).

<sup>75</sup> Dabei darf der Blick allerdings nicht nur auf die in Frage stehende Umweltsteuer gerichtet sein; vielmehr sollte die Gesamtsituation berücksichtigt werden.

<sup>76</sup> Darunter sind z.B. Vereinbarungen mit dem Staat über bestimmte Umweltschutzleistungen oder Öko- sowie Energieaudits zu verstehen. Die Begünstigung wird dann davon abhängig gemacht, dass auf solchen Wegen trotz geringeren Steueranreizes ein Beitrag zum Lenkungsziel erbracht wird.

Sonderregelungen bzw. Beihilfen an enge Voraussetzungen und Fristen und verlangt „Gegenleistungen“. *Diese Ansätze passen jedoch inhaltlich nicht zu einer europäischen Beihilfekontrolle und entsprechen auch nicht den Wettbewerbszuständigkeiten der Kommission*: Die Kommission hat keinerlei Möglichkeit, die Einführung einer Ökosteuer in Deutschland zu fordern oder gar durchzusetzen; sie kann auch auf anderem Wege einen strikteren Umweltschutz zur CO<sub>2</sub>-Minderung in Deutschland nicht forcieren und zu einer im Vergleich zur Situation ohne freiwillige Einführung der Ökosteuer in Deutschland höheren Kostenanlastung der deutschen Unternehmen beitragen. Aus ihrer Kontrollkompetenz heraus hat die Kommission also keine Eingriffsmöglichkeiten für den Fall, dass eine deutsche Ökosteuer nicht erhoben wird, weil darin auch im Sinne des EG-Vertrages kein Verstoß gegen die Wettbewerbsregeln zu erblicken ist. Warum aber sollte die Kommission eine Sanktionsmöglichkeit erhalten, wenn nun eine Ökosteuer mit Sonderregelungen zugunsten bestimmter Unternehmen eingeführt wird und dabei sichergestellt ist, dass kein Unternehmen geringer mit Kosten belastet wird als dies vor Einführung der Steuer der Fall war? Eine Begünstigung im Vergleich zu ausländischen Unternehmen liegt nicht vor, der Handel wird nicht beeinträchtigt. Insofern gibt es keine Wettbewerbsproblematik, die es der Kommission erlauben würde, besondere Anforderungen an eine derartige Steuerregelung zu knüpfen. Die hier zugrunde gelegte Art der steuerlichen Anreize für den Umweltschutz ist eine freiwillige nationale Maßnahme, die den Kreis der nationalen Zuständigkeiten nicht überschreitet. National mögen die Maßnahmen umstritten sein, sie mögen in der Differenzierung zwischen handwerklich und industriell hergestellten gleichen Produkten im Inland verzerrend wirken und insofern Gegenstand verfassungsrechtlicher Überprüfung sein. Die Kommission besitzt in diesem Bereich jedoch keine Regelungskompetenz. Für sie können daher auch die national durchaus sinnvollen Kriterien der Effizienz und Anreizeffektivität neuer freiwilliger Umweltsteuern kein Maßstab für die Überprüfung der Wettbewerbskonformität sein.

Vor dem immer wieder auftauchenden Problem, freiwillige, anreizorientierte und in jedem Fall mit zusätzlicher Kosteninternalisierung verbundene umweltpolitische Initiativen aus den Mitgliedstaaten und die Begrenzungen der Wettbewerbskontrolle systematisch auseinander zu halten, hat die Kommission daher versagt. Hier kommen die Defizite im Bereich der Beihilfedefinition, die unklare Zuordnung von Beihilfen, Begünstigung und Wettbewerbsverzerrung und die mangelnde Aufarbeitung einer praktikablen Externalitätenlösung zusammen. Insofern ist der Gemeinschaftsrahmen nicht nur in vielen Details, sondern in seiner Gesamtkonzeption und seiner Grundstruktur reformbedürftig.

## TEIL IV: PERSPEKTIVEN FÜR EINE FORTENTWICKLUNG DES GEMEINSCHAFTSRAHMENS

### **11 Strategische Neuorientierung**

Die dargestellten Mängel und Probleme zwingen zu einer weitreichenden Reform der Beihilfekontrolle. Manche der angesprochenen Schwachstellen greifen über den Bereich von Umweltschutzbeihilfen weit hinaus, sie betreffen die Stellung der Beihilfekontrolle im europäischen Vertragswerk, den im Regulationssystem unterstellten Zusammenhang von Beihilfe, Begünstigung und Wettbewerbsverzerrung und den damit zusammenhängenden Beihilfebegriff.

Sie haben auch mit der Attrahierung von Regelungskompetenzen durch die Europäische Kommission zu tun. Die Ausübung der Beihilfekontrolle wirkt zuweilen wie eine Speerspitze des europäischen Zentralismus. Sie übersieht, dass im Rahmen des konkurrierenden Kompetenzmodells die eigentliche Basis für den Fortschritt der gemeinschaftlichen Umweltpolitik und anderer Politikbereiche in den Mitgliedstaaten und Regionen liegt. Sie trägt auch der Tatsache nicht hinreichend Rechnung, dass Politik immer weniger durch Einsatz klassisch hierarchischer und ordnungsrechtlicher Instrumente funktioniert, sich vielmehr zunehmend kooperativer Maßnahmen und „weicher“ Instrumentierungen, daher zwangsläufig auch der Differenzierung bedienen und Anreizsysteme entwickeln muss.

*Internationalisierung* und *Globalisierung* wirtschaftlicher Entscheidungen und ihrer Auswirkungen, mit denen zumeist auch stärker zentralisierte und harmonisierte Politikentscheidungen begründet werden, bilden nur eine Seite der Entwicklungstendenzen ab. Sicherlich werden sie fortschreiten, und sie werden weiterhin dazu benutzt werden, im Namen des Wettbewerbsschutzes die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Unternehmen zu schützen und damit bestehende Strukturen zu konservieren. Den nationalen und regionalen Standortwettbewerb kann man so jedoch nicht verhindern.

*Auf der anderen Seite stehen nämlich Dezentralisierungstendenzen*, die sich trotz oder gerade wegen der Globalisierung verstärken. Sie dienen dem Wettbewerb, zunächst einmal dem Wettbewerb der Regionen, die sich auch durch unterschiedliche Politikkonzepte und Strategien in Bezug auf öffentliche Güter und ihre Finanzierungsmodalitäten profilieren können. Eine solche Entwicklung kann im Sinne des Subsidiaritätsprinzips wirken und der stärkeren Orientierung an den Bürgerpräferenzen, der Identitätsgewinnung und der Schaffung funktions- und entscheidungsfähiger Einheiten zur Gestaltung des eigenen Lebensraumes mit Hilfe eigener Instrumente und Maßnahmen dienen. Eine solche Entwicklung ist im Mehrebenen-Prinzip angelegt und insoweit im Interesse der Gemeinschaft.

Dazu bedarf es allerdings einer Perspektive, wie denn eine Stärkung des Wettbewerbs zwischen den Mitgliedstaaten und Regionen um eine nachhaltige Ordnung des eigenen Raums mit dem nationalen und europäischen Interesse in Einklang gebracht werden kann, Nachhaltigkeit auch in der Gemeinschaft zu gewährleisten.

Die Beihilfekontrolle ist insgesamt stärker von dem Bemühen zur Harmonisierung von Interventionen getragen und folgt insoweit dem Ziel, möglichst gleiche Spielregeln für den Wettbewerb auf dem gemeinsamen Markt zu schaffen bzw. zu wahren. Soweit es den politischen Konsens aller Mitgliedstaaten gibt, ihre Gestaltungsspielräume zugunsten einer Vereinheitlichung aufzugeben oder zumindest nicht zu nutzen, ist dies durchaus plausibel. De facto tendieren die Mitgliedstaaten jedoch dazu, die ihnen de jure zustehenden Kompetenzen zur Festlegung von Zielen und zum Einsatz von Instrumenten auch differenziert zu nutzen. Und in den meisten Politikfeldern sind ihnen dazu – wenn gleich oftmals auf der Basis einheitlicher Mindeststandards – auch hinreichende Spielräume geblieben. Wenn sie diese Spielräume auch im Sinne des nationalen und regionalen Wettbewerbs zur gezielten Ausschöpfung ihrer spezifischen Potenziale nutzen wollen, so ist es nicht zu vertreten, dem durch eine undifferenzierte Anwendung eines Wettbewerbskontrollmechanismus entgegenzuwirken. Der Wettbewerb auf dem gemeinsamen Markt ist ein wesentliches Ziel der Gemeinschaft, er genießt aber keine absolute Priorität, ist vielmehr gegenüber anderen Belangen bzw. Zielen abzuwägen. Dem muss Beihilfekontrolle künftig in wesentlich stärkerem Maße Rechnung tragen.

Dazu wird es beispielweise erforderlich, das gesamte Beihilfekontrollregime auch einer Umweltverträglichkeitsprüfung zu unterziehen. Das generelle Abwägungserfordernis und die Integrationsklausel des Art. 6 EGV setzen – schon um „Waffengleichheit“ bzw. gleichwertige Berücksichtigung von Informationen zu garantieren – eine Institution voraus, die der Wettbewerbskontrolle eine Umwelt- bzw. Nachhaltigkeitskontrolle zur Seite stellt. Dazu bedarf es auch eines entsprechenden formalen Rahmens. Jede weitere Veränderung der Kontrolle von Umweltschutzbeihilfen im Sinne eines reformierten Gemeinschaftsrahmens oder hin zu einer Gruppenfreistellungsverordnung Umwelt setzt daher eine grundlegende Umweltverträglichkeitsstudie voraus. Mit den Arbeiten daran muss allerdings möglichst bald begonnen werden, damit nicht erst eine Novellierung der Kontrollrichtlinien davon profitieren kann, sondern die Erkenntnisse auch schon in der konkreten Anwendung des bestehenden Beihilferahmens Berücksichtigung finden. Dazu ist die Kommission verpflichtet; das Integrationsgebot ist nicht nur „Zukunftsmusik“, es muss bereits in der jetzigen Praxis umgesetzt werden.

Reformbedürftig ist – nicht zuletzt mit Blick auf den Umweltschutz – das Beihilfeverständnis des EG-Vertrages und damit auch der Beihilfebegriff, der ohne eine Legaldefinition immer stärker zur faktischen Kompetenzerweiterung der Kommission genutzt werden kann. Eine systematische Fortentwicklung der Umweltpolitik in Mitgliedstaaten und Regionen ist gegenwärtig ohne ständige Furcht vor einer Kommissionseinmischung kaum denkbar. Gerade der differenzierte Einsatz von flexiblen ökonomischen Instru-



menten des Umweltschutzes, die für einen über das verbindliche Gemeinschaftsniveau hinausgehenden vorsorgenden und integrierten Umweltschutz und für konkrete Bewirtschaftungsaufgaben unerlässlich sind, wird vom derzeitigen Beihilfereglement unsachgemäß behindert.

Vor allem wird in Bezug zum Umweltschutz und zu dem dahinter stehenden Externalitätenproblem die Abgrenzung von begünstigenden und den Wettbewerb verzerrenden Beihilfen einerseits und äquivalenzorientierten Entgeltelementen andererseits vorangerieben werden müssen. Im Beihilfegriff muss stärker die Trennung von privatem und öffentlichem Interesse reflektiert werden. Wo ausschließlich im öffentlichen Interesse oder im Interesse der Allgemeinheit agiert wird, wo ausschließlich auf freiwillige Leistungen gesetzt wird, ohne dass dadurch die Marktpositionen und damit auch die Gewinnerzielungsmöglichkeiten der Adressaten staatlicher Intervention verändert werden, läuft der Beihilfegriff leer.

Soweit dies nicht in einer grundlegenden Änderung der Wettbewerbsregeln und des darin zugrundegelegten Beihilfegriffes berücksichtigt werden kann, ist es für den Umweltbereich zumindest erforderlich, die bisherige Grundlage des Beihilferahmens durch eine Gruppenfreistellungs-Verordnung zu ersetzen. In ihr könnten wenigstens bestimmte Gruppen von fälschlicherweise als Beihilfe eingestuften Interventionen generell als mit dem gemeinsamen Markt vereinbar eingestuft werden; zudem würde dadurch größere Rechtssicherheit für die Unternehmen und die Mitgliedstaaten geschaffen. Die Rechtsqualität des Gemeinschaftsrahmens ist demgegenüber weiterhin ungeklärt.

## **12 Eckpunkte für eine verbesserte Beihilfekontrolle**

Unabhängig von derartigen längerfristigen und über die Umweltschutzbeihilfen hinausragenden Reformbedarfen kann die Kontrolle von Umweltbeihilfen aber auch im bestehenden Rechtsrahmen durchaus verbessert werden. Um dem gewandelten Stellenwert des Umweltschutzes im Europäischen Vertragswerk, der umweltpolitischen Strategie der Gemeinschaft und den von der Kommission entwickelten, in anderen Bereichen auch bereits umgesetzten Perspektiven gerecht zu werden, muss der Beihilferahmen dann allerdings künftig stärker als bisher folgenden Aspekten Rechnung tragen:

- Die Aktivitäten zur Verbesserung der Umweltqualität und zur Verstärkung des Umweltschutzes sind primär von den Mitgliedstaaten zu tragen, zu entwickeln und umzusetzen; ihnen muss insoweit auch die freie Wahl des Instrumentariums verbleiben, insbesondere, wenn sie über die von der Gemeinschaft beschlossenen Regelungen hinaus Umweltvorsorge betreiben.
- Dies kommt vor allem dann zum Ausdruck, wenn die Mitgliedstaaten für Teilräume und -systeme besondere Umweltqualitätsnormen und daraufhin für bestimmte Unternehmen verschärfte Anforderungen erlassen.

- Insbesondere muss es den Mitgliedstaaten dabei erleichtert werden, zusätzlichen Umweltschutz auch mit Hilfe von Marktinstrumenten umzusetzen. Dazu gehört die zusätzliche Einführung oder die Erhöhung von Umwelt- und/oder Energiesteuern bzw. -abgaben. Um die Akzeptanz zur nationalen Einführung oder Erhöhung solcher Steuern zu gewährleisten, muss den Mitgliedstaaten ein hinreichender Spielraum eingeräumt werden, die steuerliche Regelbelastung in den Fällen zu senken, in denen einheimische Unternehmen durch solche Maßnahmen internationale Wettbewerbsnachteile erleiden würden und Arbeitsplätze gefährdet wären.
- Derartige Ausnahmeregelungen sind grundsätzlich so lange gerechtfertigt, wie der Grund für die Wettbewerbsnachteile – nämlich eine international unterschiedliche und unzulässige Umsetzung des Verursacherprinzips – nicht beseitigt ist. Ausnahmeregelungen können daher zwar einer zyklischen Überprüfung unterworfen, nicht aber durch eine starre Befristung ex ante begrenzt werden. Schließlich macht es für die Entwicklung der gemeinschaftlichen Wettbewerbs- und Umweltpolitik keinen Sinn, den Mitgliedstaaten, die keine eigenen Anstrengungen für eine Forcierung des Umweltschutzes unternehmen die aus diesem Unterlassen resultierenden Wettbewerbsvorteile zu belassen, gleichzeitig aber den Unternehmen in Ländern mit besonders fortschrittlicher Umweltpolitik das Hinnehmen daraus folgender Wettbewerbsnachteile zuzumuten.
- Staatliche Interventionen zugunsten des Umweltschutzes sind nicht nur im Hinblick auf die Wettbewerbseffekte zu bewerten. Umweltschutzbelange stehen nach *Art. 6 EGV* gleichgewichtig neben den Wettbewerbsbelangen.
- Das theoretisch durchaus interessante Konzept, Umwelt- und Wettbewerbsschutz durch *Internalisierung der gesamten externen Umweltkosten* bei den Verursachern in Einklang zu bringen, ist für die *praktische* Beihilfekontrolle nicht hilfreich. Die für eine Internalisierung in diesem Sinne notwendige monetäre Bewertung und Anlastung ist nicht praktikabel. Das Ausmaß der Wettbewerbsverzerrung, das durch staatliches Unterlassen von Umweltpolitik und durch fehlende Internalisierung von Umweltkosten überall besteht, ist ebenso wenig feststellbar wie der wettbewerbsverfälschende Charakter umweltpolitischer Interventionen der Mitgliedstaaten. Ob eine Beihilfe zur Senkung von Umweltschutzkosten, die bei Erfüllung von über die Gemeinschaftsnormen hinausgehenden nationalen Normen entstehen würden, den Wettbewerb zusätzlich verzerrt oder entzerrt, kann infolgedessen mit Hilfe dieses Maßstabes nicht beurteilt werden.
- Als Grundlage und Maßstab für die Beihilfekontrolle durch die Kommission kann allein die Anlastung solcher Umweltschutzkosten bei Unternehmen dienen, die zur Erfüllung der gemeinschaftsrechtlich verbindlich vorgegebenen Normen anfallen. Insofern muss nämlich ein Konsens darüber unterstellt werden, dass die zur Erfüllung dieser Normen den Verursachern entstehenden Kostenanlastungen als wettbewerbs-

gerecht anzusehen sind. Über dieses gemeinschaftliche Umweltschutz- bzw. Regulierungsniveau hinausgehende nationale Ziele, Programme und Maßnahmen sind *freiwillig* und folgen ausschließlich der Kompetenzausübung der Mitgliedstaaten und Regionen. Sie sind im Sinne des EG-Vertrages uneingeschränkt positiv zu werten, wenn dadurch zum einen die Umweltqualität verbessert wird und zum anderen die betreffenden Unternehmen keine *zusätzlichen* Wettbewerbsvorteile bzw. -nachteile erlangen. Treten zusätzliche Wettbewerbsverzerrungen auf, so sind sie gegenüber den erreichbaren Umweltverbesserungen abzuwägen. Dabei kann ein wichtiges Indiz darin gesehen werden, ob die begünstigten Unternehmen auch im Einzelfall einen substantziellen Beitrag zum Umweltschutzziel leisten.

- Zur Verwirklichung strengerer und ehrgeizigerer nationaler Ziele und Normen und zur Dynamisierung der Umweltpolitik gewinnen Beihilfen besondere Funktionen. Sie dienen entweder als reine *Anreizinstrumente* dazu, Unternehmen zu freiwilligen überobligatorischen Umwelanstrengungen zu veranlassen. Oder sie dienen bei Festsetzung von nationalen Umweltnormen, die strenger sind als die gemeinschaftlichen, dazu, den nationalen, auch der Gemeinschaft zugute kommenden Umweltbemühungen nicht durch nationale Wettbewerbsnachteile die *Akzeptanz* zu entziehen. Oder sie dienen im Rahmen von nationalen Umweltsteuern bzw. anderen Marktinstrumenten dazu, Akzeptanzprobleme zu mindern und durch eine Steuerdifferenzierung Anreize zu freiwilligen Umweltvermeidungs- und/oder Energiesparmaßnahmen zu setzen.
- Für den vorsorgenden und energie- sowie ressourcensparenden Umweltschutz ist es dabei von zentraler Bedeutung, dass Unternehmen immer dort, wo ihnen neben additiven Anlagen auf der Basis von End-of-Pipe-Technologien auch prozessintegrierte Umweltvermeidungsalternativen zur Verfügung stehen, ein Anreiz geboten wird, derartige „echte“, in die Produktionsverfahren integrierte *Vermeidungsalternativen* zu wählen. Auch im Rahmen der Beihilfepolitik sollten daher – wo dies möglich ist – nicht nur die Kosten von Umweltschutz- und Energiesparmaßnahmen, sondern auch die durch die Maßnahmen tatsächlich bewirkten *definitiven Umweltentlastungen* berücksichtigt werden. Dazu aber sind die bisherigen Verfahrensvoraussetzungen entscheidend zu verbessern.

## 13 Gestaltungsempfehlungen

Diese Perspektive für eine europäische Beihilfekontrolle kann mit Hilfe unterschiedlicher Ansätze verfolgt werden, die zu Modifizierungen bzw. Ergänzungen des aktuellen Gemeinschaftsrahmens beitragen und gleichzeitig die wesentlichen wettbewerbsschützenden Regelungen beibehalten.

### 13.1 Ansätze zur Unterstützung freiwilliger nationaler und regionaler Umweltschutzanstrengungen

Wählt man das Niveau der Gemeinschaftsintervention als Referenzfall, so ist eine innovative, vorsorgende und dynamische Fortentwicklung des Umweltschutzes und der Umweltqualität in der Gemeinschaft nur durch zusätzliche nationale Aktivitäten und Interventionen zu erwarten. Die Gemeinschaft muss daher den Mitgliedstaaten einen Anreiz bieten, auf diesem Wege fortzufahren und strengere Umweltauflagen an ihre Unternehmen zu richten oder sie mit Hilfe preislicher Instrumente stärker zu belasten und so den Internalisierungsgrad zu erhöhen. Zumindest aber dürfen den Mitgliedstaaten keine zusätzlichen Hindernisse in den Weg gelegt werden, ihre eigenen fachlichen Zuständigkeiten für eine Verbesserung des Umweltschutzes zu nutzen. Sicherzustellen ist allein, dass dadurch nicht gegen europäisches Recht verstoßen wird. Dies ist im Hinblick auf den Wettbewerbsschutz dann gewährleistet, wenn Unternehmen zumindest jene Umweltschutzkosten angelastet werden, die bei Erfüllung der Gemeinschaftsnormen entstehen würden. Bei über diese Gemeinschaftsnormen hinausgehenden freiwilligen Umweltschutzanstrengungen muss es den Mitgliedstaaten – da der in der Gemeinschaft zu erzielende Konsens noch nicht weiter trägt – in diesem Rahmen aber freigestellt sein,

- Instrumente einzusetzen, die eine Vermeidung nationaler Nachteile und Konflikte und damit die Akzeptanz zur Weiterentwicklung des Umweltschutzes sichern,
- zwischen einer Verschärfung von Umweltnormen und dem Einsatz von Marktinstrumenten sowie einer Mischung von Instrumentenformen frei zu wählen
- und damit auch über die Prinzipien der Anlastung der zusätzlich für Unternehmen im Gemeinschaftsinteresse entstehenden Kosten zu befinden.

Der Grundgedanke, zusätzliche Umweltschutzverbesserungen der Mitgliedstaaten auch im Rahmen der Beihilfepolitik zu honorieren, ist neuen Gemeinschaftsrahmen durchaus konsequenter angelegt als im Gemeinschaftsrahmen aus dem Jahr 1994. Er wird jedoch nicht konsistent und kohärent umgesetzt:

- Es ist zwar konsequent, Beihilfen nicht mehr zu genehmigen, wenn sie lediglich dazu dienen, sich an bereits bestehende Gemeinschaftsnormen anzupassen.
- Es ist jedoch nicht konsequent, für sämtliche nationalen Programme, die bei Fehlen gemeinschaftlicher Normen ein unterschiedlich hohes Umweltschutzniveau erreichen

wollen, oder die zur Verbesserung des Umweltschutzes mit unterschiedlicher Intensität über bestehende Gemeinschaftsnormen hinaus gehen, stets denselben Beihilfegrad (30 % der beihilfefähigen Investitionskosten) als Genehmigungsvoraussetzung vorzugeben.<sup>77</sup>

Insgesamt erscheint es erforderlich, eine stärkere Falldifferenzierung vorzusehen und dafür jeweils spezifische Beihilfehöchstgrenzen festzulegen. Es kommt dabei vor allem darauf an, freiwillige überobligatorische Umweltentlastungen stärker unter Anreizaspekten zu würdigen, und – zwecks Anpassungen an besonders ehrgeizige nationale Umweltnormen – den Mitgliedstaaten einen Spielraum zu eröffnen, dadurch drohende Wettbewerbsnachteile für einheimische Unternehmen stärker abfedern zu können. Es ist daher zu empfehlen, die Höchstsätze für die Beihilfegewährung nach bestimmten Fallgruppen zu differenzieren. Dabei könnte wie folgt unterschieden werden:

- (1) Investitionsbeihilfen, die die Unternehmen in die Lage versetzen, die geltenden Gemeinschaftsnormen zu übertreffen, die aber noch nicht dem Umweltschutzniveau bei Anwendung der BAT („Best Available Techniques“ i. S. der IVU-Richtlinie) und den Normen in anderen Mitgliedstaaten entsprechen. Sie können beispielsweise bis zum vorgesehenen Höchstsatz von 30 % der beihilfefähigen Investitionskosten gewährt werden. Derselbe Höchstsatz könnte gelten, wenn Unternehmen bei Fehlen verbindlicher Gemeinschaftsnormen Investitionen auf dem genannten Niveau durchführen.
- (2) Investitionsbeihilfen, die den Unternehmen die Anpassung an besonders fortschrittliche nationale Normen ermöglichen, die strenger als die geltenden Gemeinschaftsnormen sind und den BAT entsprechen, sollten bis zu einem *höheren* Höchstsatz gewährt werden können, soweit ansonsten Produkte verteuert werden müssten, die im internationalen Wettbewerb mit Produkten stehen, für deren Herstellung niedrigere Normen gelten. Eine höhere Beihilfe müsste auch in den Fällen zugestanden werden, in denen an bestimmten Standorten schärfere Umweltqualitätsziele verfolgt und dadurch dort ansässige Unternehmen mit höheren Umweltnormen und Umweltschutzkosten belastet werden.
- (3) Investitionsbeihilfen, die Unternehmen durch finanzielle Anreize veranlassen, den Umweltschutz stärker zu verbessern, als dies aufgrund der über die Gemeinschaftsnormen hinaus gehenden nationalen Normen erforderlich und durch Anwendung von BAT möglich wäre, müssten theoretisch – da es hier um besonders fortschrittliche Anlagen und um rein freiwillige, allein durch den Beihilfeanreiz zu stimulierende Maßnahmen geht – bis zu einem Höchstsatz von 100 % der durch die Maßnahme entstehenden Netto-Zusatzlasten gewährt werden können; auf jeden Fall aber bis zu einem Höchstsatz, der die beiden vorgenannten deutlich überschreitet.

---

<sup>77</sup> Auch wenn man dabei berücksichtigt, dass in der Regel – bezogen auf die Referenzkosten der Erfüllung von Gemeinschaftsnormen – mit zunehmenden Anforderungen und Kosten auch die Bemessungsgrundlage wächst.

Diese Aussage gilt auch für Investitionsbeihilfen, die Unternehmen veranlassen, in großtechnischem Maßstab Demonstrationsvorhaben durchzuführen, in denen erstmalig innovative Verfahren oder Verfahrenskombinationen und integrierte Techniken angewendet werden, die geeignet sind, die Umweltauswirkungen von Anlagen und Produkten deutlich zu verringern oder neue umweltverträgliche Produkte und umweltschonende Substitutionsstoffe herzustellen oder einzusetzen; sie tragen auch zur Fortentwicklung der technischen Standards bzw. der besten verfügbaren Techniken im Rahmen des Sevilla-Prozesses bei und liegen daher im Gemeinschaftsinteresse.

### **13.2 Ansätze zur Forcierung definitiver Umweltentlastung und zur Gleichbehandlung integrierter Anlagen**

Nach dem neuen Gemeinschaftsrahmen bilden – wie bisher – die jeweiligen Investitionsmehrkosten unter Berücksichtigung bestimmter Korrekturfaktoren die Bemessungsgrundlage für die Beihilfe. Die Anwendung dieser Regel setzt voraus, dass die umweltschutzrelevanten Teile und Kosten isoliert werden können. Dies ist typischerweise für additive Anlagen relativ leicht möglich. Solche End-of-Pipe-Techniken können daher auch relativ problemlos gefördert werden. Bei prozessintegrierten Verfahren stößt dies auf Schwierigkeiten; dies gilt in besonderer Weise für KMU. Die Förderfähigkeit integrierter Anlagen muss daher erleichtert werden.

Sie sollte darüber hinaus im Vergleich zu End-of-Pipe-Anlagen verbessert und intensiviert werden können, soweit integrierte Verfahren gegenüber alternativen Techniken dazu führen, dass die gesamte Umweltbelastung in Form von Emissionen in das Wasser und in die Luft sowie von Abfall vermindert werden; dies entspricht auch der IVU-Richtlinie. Es wäre daher generell ein Beihilfesystem und ein Beihilfekontrollsystem zu bevorzugen, das die definitive Umweltentlastung berücksichtigt und nicht nur auf die Erfüllung anlagenspezifischer Genehmigungsanforderungen abstellt; in jedem Fall aber sollte die Förderung prozessintegrierten Umweltschutzes nicht erschwert werden.

In der Technik der Beihilfekontrolle sind dazu verschiedene Ansätze denkbar:

Beispielsweise könnte der angestrebte Zweck *durch Vorgabe einer Höchstförderung pro vermiedener Schadeinheit* erreicht werden. Dieser Ansatz hätte zumindest den Vorteil, gleichermaßen auf End-of-Pipe- und auf integrierte Anlagen angewendet werden zu können. Die zu gewährende Beihilfe wäre unmittelbar das Ergebnis der (überobligatorischen) Umweltverbesserung, wobei allerdings definitive Emissionsvermeidungen und Verlagerungen auf andere Medien und Entsorgungspfade gleich behandelt würden. Der Versuch, in Beihilfegewährung und -kontrolle die Verringerung der Rohemissionen (Emissionen vor Erreichen einer End-of-Pipe-Anlage) zum Bemessungstatbestand zu machen und *Förderhöchstsätze pro vermiedener Rohemissionseinheit* festzusetzen, würde

zwar dem Vermeidungsgedanken in besonderer Weise entsprechen, dürfte aber praktische Probleme hervorrufen.

Will man die zulässige Förderung wie bisher an den Kosten der Investitionsobjekte und nicht unmittelbar an ihren umweltrelevanten überobligatorischen Ergebnissen festmachen und dabei gleichzeitig Maßnahmen der prozessintegrierten Umweltvermeidung gleichermaßen förderfähig machen wie End-of-Pipe-Anlagen, so bietet sich dagegen als pragmatischer Ansatz eine *Kopplung von Mehrkostenbemessung und Gesamtkostenbemessung mit Höchstgrenzen für die Fördersätze und für die Förderbeträge auf der Grundlage von Amortisationszeiten* an. Dadurch könnte zugleich der Tatsache Rechnung getragen werden, dass in vielen Fällen durchaus rentable integrierte Anlagen aufgrund ihrer im Vergleich zu anderen Produktionsanlagen noch zu langen Payback-Perioden von den Unternehmen nicht durchgeführt werden.

Die Regelungsstruktur könnte folgendermaßen aussehen.

- *Beihilfesätze*: Investitionsbeihilfen können bis zu einem Höchstsatz von x % der beihilfefähigen Investitionskosten, aber maximal bis zu einem Betrag gefördert werden, der die Amortisationsperiode der Investition auf y Jahre verkürzt.
- *Beihilfefähige Kosten*: Beihilfefähig sind die zur Verwirklichung der Umweltschutzziele erforderlichen Investitionskosten.
  - Werden die Umweltschutzanforderungen durch besondere, von der Gesamtinvestition trennbare Anlagen oder Anlagenteile erreicht oder unterschritten, so werden die beihilfefähigen Kosten wie bisher als Investitionsmehrkosten bestimmt.
  - Lassen sich die umweltschutzrelevanten Anlagen und die daraus resultierenden Investitionskosten nicht ohne weiteres von der Gesamtinvestition und den Gesamtinvestitionskosten trennen, so können die Gesamtinvestitionskosten als beihilfefähige Investitionskosten angesehen werden, wenn
    - die Investition der Anwendung innovativer und integrierter Techniken und Verfahren dient
    - und den Prinzipien des Art. 3 der Richtlinie 96/61/EG des Rates vom 24. September 1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU-Richtlinie) entspricht.

Zu berücksichtigen ist dabei jedoch, dass auch ein Ansatz, der auf kalkulatorischen Amortisationsrechnungen beruht, pragmatischer Pauschalierungen und Eingruppierungen bedürfte. Anstelle eines nach dem „reinen“ Mehrkostenprinzip erforderlichen komplexen Investitionskostenvergleichs von jedem zu fördernden Unternehmen nun eine individuelle und differenzierte Amortisationskalkulation zu verlangen, wäre – wie ge-

zeigt<sup>78</sup> – nicht der geeignete Weg, das effektive Förderhemmnis für integrierten Umweltschutz abzubauen.

### **13.3 Ansätze zur systematischen Behandlung von Begünstigungsregelungen im Rahmen von Ökosteuern und Umweltabgaben**

Steuern und andere Formen öffentlicher Zwangsabgaben können dem Umweltschutz ebenso dienen wie Umweltnormen. Als Ergänzung zu bestehenden Umweltnormen leisten sie einen zusätzlichen Beitrag, Teile der von der Gemeinschaft noch nicht regulierten Umweltkosten zu internalisieren. Die Einführung oder Erhöhung von Umwelt-, Energie- und sonstigen Ressourcensteuern stellt insoweit eine Möglichkeit dar, den auch von der Gemeinschaft und insbesondere von der Kommission favorisierten Übergang zu Marktinstrumenten im Umweltschutz zu fördern. Die Entscheidung, dies zu tun oder zu unterlassen, liegt allein bei den Mitgliedstaaten. Um ihnen die Möglichkeit einzuräumen, von dieser marktkonformen Art der Umweltpolitik Gebrauch zu machen, muss vor allem ein zuvor bereits erwähntes Prinzip respektiert werden: Wenn die Mitgliedstaaten frei sind, über das Gemeinschaftsniveau hinaus gehende Umweltschutzanstrengungen zu unterlassen und insoweit die Nicht-Internalisierung von Umweltkosten keiner Wettbewerbskontrolle durch die Kommission unterliegt, dürften mitgliedstaatliche Initiativen zur Verstärkung des Umweltschutzes durch die Anwendung zusätzlicher Marktinstrumente ebenfalls keiner derartigen Restriktion unterworfen werden. Die Kontrolle müsste sich konsequent darauf beschränken festzustellen, ob die zusätzlichen Instrumente dazu führen, den Unternehmen Kosten zu erlassen, die sie bei ausschließlicher Verfolgung des von der Gemeinschaft einheitlich und verbindlich vorgegebenen Umweltschutzes zu tragen hätten; nur darin könnte ein wettbewerbsrelevanter Beihilfetatbestand liegen.

Bleibt man hingegen beim Beihilfeverständnis von Kommission und EuGH, so muss man der nationalen und regionalen Beihilfepolitik im Rahmen von Umweltsteuern und Abgaben zumindest einen größeren Spielraum gewähren, um auf die unterschiedliche umweltpolitische und steuerpolitische Praxis in den anderen Mitgliedstaaten zu reagieren.

Vor diesem Hintergrund und unter Berücksichtigung der bereits für die Investitionsbeihilfen diskutierten Grundsätze bedarf der neue Gemeinschaftsrahmen für die Umweltschutzbeihilfen grundlegender Änderungen und Ergänzungen für die Betriebsbeihilfen, vor allem im Hinblick auf Steuernachlässe und Steuerbefreiungen:

(1) Bestimmte steuerliche Differenzierungen müssten eigentlich aus dem Beihilfebegriff ausgesondert werden. Obgleich darauf mehrfach hingewiesen wurde, sei die grundlegende Betrachtung wiederholt:

---

<sup>78</sup> Siehe dazu ausführlich die empirische Untersuchung im Anhang A.



Jede über die Kosten der Gemeinschaftsnorm-Erfüllung hinausgehende Maßnahme, die zu Kosten bei den Verursachern führt, ist prinzipiell ein nationaler Beitrag zum Abbau ansonsten extern bleibender Kosten, also zum Abbau von infolge fehlender Internalisierung bestehender Wettbewerbsverfälschungen und zugleich zur Verbesserung der Umweltqualität. In diesem Bereich ansetzende unternehmensspezifisch, sektoral oder regional differenzierte mitgliedstaatliche Regelungen können daher unter den jeweils geltenden Rahmenbedingungen nicht gegen den gemeinsamen Markt gerichtet und daher auch nicht sinnvoll Gegenstand einer gemeinschaftlichen Wettbewerbsregulierung sein, es sei denn, mit der individuellen Kostenanlastung seien zugleich „ausgleichspflichtige“ individuelle Vorteile verbunden.

Ein EU-relevanter Beihilfetatbestand läge erst dann vor, wenn durch mitgliedstaatliche Kostenverteilungsregeln für weitergehende Umweltmaßnahmen auch Kosten zur Erfüllung einheitlicher Gemeinschaftsnormen staatlicherseits übernommen würden oder wenn durch nationale Maßnahmen spezifische Ertragszuwächse in Unternehmen entstehen, denen keine unternehmerische Kostenbelastung gegenübersteht.

(2) Soweit dieser ökonomischen Sicht nicht gefolgt wird, müssten solche Vorgänge ersatzweise in einer Freistellungsverordnung als generell mit dem gemeinsamen Markt vereinbar definiert werden. Da dies z.Z. auch nicht absehbar ist, wird im Weiteren unterstellt, dass die Kommission nach Abwägung solche Beihilfen als mit dem gemeinsamen Markt vereinbar einstuft.

Als Ausgangsthese wird hier davon ausgegangen: Wenn ein Verzicht auf Einführung oder Veränderung von Öko- bzw. Energiesteuern von der EU nicht gefordert werden kann, also auch „ungeahndet“ bleiben müsste, kann eine insgesamt höhere Steuer- und damit zusätzliche Umweltkostenanlastung auch dann nicht als gegen den gemeinsamen Markt gerichteter beihilferelevanter Tatbestand angesehen werden, wenn sie zwischen Abgabepflichtigen die Einzellasten *sachgerecht differenziert*.

Zu den sachgerechten Differenzierungen gehören:

- Differenzierungen der Steuersätze nach den Umweltauswirkungen der für die Energieumwandlung eingesetzten Energieträger. So ist bspw. eine Steuerbefreiung oder -ermäßigung für regenerative Energieträger im Rahmen einer ökologisch motivierten Strombesteuerung nach dem Verursacherprinzip (und damit in Relation zu Strom, der z.B. aus Kohle oder Gas gewonnen wird) zwingend geboten. Eine Sonderbehandlung regenerativer Energien im Rahmen einer solchen Steuer ist daher prinzipiell keine Beihilfe. Im Gegenteil: Ein Verzicht auf eine entsprechende Differenzierung wäre allenfalls als Beihilfe zugunsten anderer, fossiler Energieträger bzw. der entsprechenden Stromproduzenten zu interpretieren.
- Sachlich bzw. rechtlich geboten ist bei einer auf Umweltlenkung gerichteten Steuer/Abgabe auch die differenzierende Berücksichtigung der technischen Energieeinspar- bzw. Substitutionsmöglichkeiten. So wie auf absehbare Zeit technisch nicht

vermeidbare Energie nicht durch ordnungsrechtliche Begrenzung „verboten“ werden darf, können unvermeidbare Energieintensitäten auch nicht ohne Weiteres dem vollen Steuerzugriff unterworfen werden. Derartige technische Unvermeidbarkeiten können daher durchaus in unterschiedlichen spezifischen Freibeträgen bei einer Energiesteuer berücksichtigt werden. Derartige Freibeträge sind mithin auch keine dem gemeinsamen Markt zuwider laufenden Beihilfen, sondern Ausdruck zweckgerechter Steuertarifdifferenzierung.

- Sachgerecht kann schließlich auch eine Differenzierung der Steuerlasten sein, die unabhängig vom Steueranreiz bereits bestehende Anreizsysteme und die davon ausgehenden Energieeinsparwirkungen bzw. -erfolge berücksichtigt. Umweltvereinbarungen und Energie-Audits bspw. können unter bestimmten Voraussetzungen als Zusatzinstrumente und zusätzliche Anreizsysteme angesehen werden, die es sachlich u.U. nicht mehr erforderlich machen, diesen Systemen angehörige Unternehmen oder Produktionen oder Produkte derselben Steuerintensität zu unterwerfen wie andere, solchen Systemen nicht ausgesetzte Konkurrenten.

In allen diesen Fällen sind die entsprechenden differenzierenden Regelungen keine mit dem gemeinsamen Markt unvereinbaren Beihilfen, sondern sachgerechter steuertechnischer Ausdruck eines ökologisch motivierten Lenkungsziels.

Im Übrigen müssen bei der Ausgestaltung folgende Aspekte Berücksichtigung finden:

(3) Eine generelle Befristung und die Forderung nach einer degressiven Ausgestaltung der steuerlichen Beihilfen widersprechen den zuvor erwähnten Anlässen für Umweltschutzbeihilfen. Wenn durch nationale Maßnahmen zusätzliche, über das Gemeinschaftsniveau hinausgehende Anforderungen normativer oder finanzieller Art erlassen werden, um den Umweltschutz zu verbessern, so können Wettbewerbsnachteile so lange auftreten, wie die Anforderungen an Unternehmen international unterschiedlich bleiben. Im übrigen ist auch die Vorstellung falsch, Unternehmen müssten nach einer kurzen Anpassungsfrist durch Vermeidung der steuerlich belasteten Tatbestände wieder zu einem alten Belastungsniveau zurückkehren können. Im Vergleich zu Unternehmen in Staaten mit geringeren Anforderungen bleibt das Kostenniveau in der Regel auch nach Durchführung von umweltgerechten Anpassungsprozessen höher. Eine Begrenzung der Beihilfendauer auf 3 oder 5 Jahre und ein kontinuierliches Abschmelzen der Beihilfesätze ist daher inkonsistent.

(4) Da die in diesem Zusammenhang zu diskutierenden Steuern einen Umweltschutzzweck verfolgen, kann allenfalls – soweit es sich tatsächlich um wettbewerbsrelevante Beihilfen handelt – zur Voraussetzung gemacht werden, dass auch begünstigte Unternehmen einen Beitrag zur Verwirklichung des Umweltschutzzweckes leisten. Dies kann unterstellt werden, wenn sie Gegenleistungen in Form von emissionsmindernden und energiesparenden Maßnahmen, Vereinbarungen zur Anwendung fortschrittlicher Technologien oder zusätzlichen Managementsystemen erbringen.

(5) Im Einzelnen sollten Ausnahmen im Rahmen von aus Umweltschutzgründen neu eingeführten oder erhöhten Steuern unter folgenden Voraussetzungen genehmigt werden:

(5.1) Die Ausnahmen müssen auf solche Fälle beschränkt sein, in denen die vollständige Steuererhebung die Wettbewerbsfähigkeit bestimmter Produkte oder Verfahren im Vergleich zu nicht oder geringer von einer entsprechenden Steuer belasteten Produkten oder Verfahren gefährden würde. Die Gefährdung ist dann anzunehmen, wenn die Herstellungsverfahren der betreffenden Produkte energieintensiv und/oder intensiv in Bezug auf andere, von einer Steuer belastete umweltrelevante Tatbestände sind und die Produkte im unmittelbaren Wettbewerb mit solchen Produkten stehen, die keiner oder einer geringeren vergleichbaren Steuer unterliegen, und wenn sich die Produkterstellung durch die Regelsteuerbelastung um einen bestimmten Prozentsatz verteuern würde.

(5.2) Eine Betriebsbeihilfe darf in diesen Fällen nur gewährt werden, wenn für die Unternehmen ein dauerhafter Anreiz bestehen bleibt, einen Beitrag zu den mit der Steuer verfolgten Umweltzielen zu leisten. Dies kann angenommen werden,

- wenn die betreffenden Herstellungsverfahren bereits einem modernen Stand der Energieeffizienz und Emissionsvermeidung (auf der Grundlage von BAT) entsprechen oder wenn im Rahmen von Umweltvereinbarungen Maßnahmen zur Erreichung dieses Standes verabredet werden *und* bei Anwendung der Regel-Bemessungsgrundlage der tatsächliche Steuersatz den Regel-Steuersatz um nicht mehr als 90 % unterschreitet,
- oder wenn der Regelsteuersatz als steuerlicher Anreiz zur weiteren Minderung von Energieverbrauch und/oder Emissionen beibehalten wird und Korrekturen an der Bemessungsgrundlage nicht dazu führen, dass die tatsächliche Belastung 10 % der steuerlichen Regelbelastung unterschreitet.
- Grundmengen an Rohstoff- und Energieeinsätzen sowie Emissionen, die zur Erstellung einer Produkteinheit auch durch Anwendung fortschrittlicher Verfahren (von BAT) nicht unterschritten werden können, dürfen von der Besteuerung freigestellt bzw. von der Bemessungsgrundlage abgezogen werden. Dadurch kann der Tatsache Rechnung getragen werden, dass auch im Fall umweltrechtlicher Auflagen aus Gründen der Verhältnismäßigkeit Nicht-Vermeidbares nicht gefordert werden kann.

(5.3) Nachlässe oder Befreiungen, die von der *Steuerverwaltung* in Ausübung des pflichtgemäßen Ermessens auf Antrag eines Unternehmens ausgesprochen werden, soweit es diesem Unternehmen zum Zeitpunkt der Belastung an der steuerlichen Leistungsfähigkeit fehlt und die Belastung die wirtschaftliche Existenz des Unternehmens oder eines Unternehmensteiles oder einer Betriebsstätte gefährdet (Härtefallregelung), gelten als genehmigt, wenn

- der Nachlass oder die Befreiung jeweils nur für eine Veranlagungsperiode
- und auf der Grundlage nachprüfbarer Kriterien und Unternehmensdaten ausgesprochen wird.

# ANHANG A: EMPIRISCHE UNTERSUCHUNGEN ZUR UMSETZBARKEIT DES MEHRKOSTENPRINZIPS IN DER FÖRDERUNG DES PROZESSINTEGRIERTEN UMWELTSCHUTZES

*von Michael Thöne und Dieter Ewringmann*

## Inhalt

<b>A. Förderfähigkeit des prozessintegrierten Umweltschutzes – Eine empirische Untersuchung</b> .....	<b>106</b>
A.1. Das Mehrkostenprinzip – Zur Notwendigkeit der Empirie .....	106
A.2. Die standardisierte Befragung .....	115
A.2.1. Form und Umfang.....	115
A.2.2. Ergebnisse.....	121
A.2.2.1. Daten zur geförderten Investition.....	121
A.2.2.2. Daten zu einer nicht-förderfähigen Investitionsalternative.....	123
A.2.2.3. Daten zur einer ersetzten bzw. erweiterten Anlage.....	130
A.3. Die freien Befragungen .....	132
A.3.1. Erfahrungen mit dem Förderverfahren.....	134
A.3.2. Qualität von Kalkulationen im dynamischen Umfeld .....	135
A.3.3. Zeitliche Aspekte als ‚bottle necks‘ der Investitions- und Beihilfenplanung...	136
A.4. Zur Übertragbarkeit der Ergebnisse auf den Entwurf für einen Umweltschutzbeihilferahmen vom 13. September 2000.....	138
A.5. Schlussfolgerungen .....	140
A.6. Anhang: Fragebogen der standardisierten Befragung.....	143

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Synopsis des Mehrkostenprinzips in drei UBR-Fassungen .....	107
Tabelle 2: Informationsbedarfe für die Förderung einer Anlage des prozessintegrierten Umweltschutzes bei Anwendung des Mehrkostenprinzips .....	113
Tabelle 3: Das untersuchte Sample .....	118
Tabelle 4: Auswertungskriterien Unternehmensgröße und Förderungshäufigkeit .....	120
Tabelle 5: Daten zur geförderten Anlage (nach Unternehmensgröße) .....	121
Tabelle 6: Daten zur geförderten Anlage (nach Förderhäufigkeit) .....	122
Tabelle 7: Prüfung einer nicht-förderfähigen Investitionsalternative .....	124
Tabelle 8: Daten zur nicht-förderfähigen Investitionsalternative (nach Unternehmensgröße) .....	127
Tabelle 9: Daten zur nicht-förderfähigen Investitionsalternative (nach Förderhäufigkeit) .....	128
Tabelle 10: Daten zur nicht-förderfähigen Investitionsalternative (nach Investitionszeitpunkt) .....	130
Tabelle 11: Daten bei Kapazitätserweiterung (nach Unternehmensgröße) .....	131
Tabelle 12: Daten bei Kapazitätserweiterung (nach Förderhäufigkeit) .....	132

## **A. Förderfähigkeit des prozessintegrierten Umweltschutzes – Eine empirische Untersuchung**

### **A.1. Das Mehrkostenprinzip – Zur Notwendigkeit der Empirie**

Eine der für die Fortentwicklung der Umweltbeihilfen und der Umweltpolitik zentralen Regelungen des Umweltbeihilferahmens (UBR) ist seit langem das „Mehrkostenprinzip“ bei Investitionsbeihilfen. Im alten Gemeinschaftsrahmen für staatliche Umweltschutzbeihilfen von 1994 war es wie folgt formuliert: „Beihilfefähig sind ausschließlich die zur Verwirklichung der Umweltziele erforderlichen Mehrkosten. Allgemeine Investitionskosten, die nicht dem Umweltschutz zugerechnet werden können, sind auszuschließen“ (UBR-94, Ziff. 3.2.1, S. 2). In ähnlicher Form – wie noch detailliert dargestellt werden wird – taucht es auch im neuen, endgültigen Beihilferahmen vom 3. 2. 2001 und in den vorangegangenen Entwürfen auf.

Die Regelungsabsicht des Mehrkostenprinzips ist ebenso offensichtlich wie „im Prinzip“ legitim: Investitionsbeihilfen, die zu Förderung des Umweltschutzes gewährt werden, sollen tatsächlich nur diesem Zweck dienen. Unterbunden werden sollen damit „normale“ industriepolitische Subventionen, denen lediglich ein dünner „grüner Deckmantel“ übergehängt worden ist.

So berechtigt und zum Schutz des gemeinsamen Marktes auch notwendig jedoch die Absicht ist, so problematisch ist *heutzutage* die Technik, Nicht-Umweltschutzinvestitionskosten mit Hilfe des Mehrkostenprinzips identifizieren und ausgrenzen zu wollen. Das Mehrkostenprinzip war zu einer Zeit, in der Umweltschutzinvestitionen fast ausschließlich in Form von sog. End-of-Pipe-Anlagen durchgeführt (und gefördert) wurden, durchaus angemessen und praktikabel. EoP-Techniken aber, die Emission nicht vermeiden, sondern lediglich „am Schluss“ herausfiltern und damit in ein anderes Medium verlagern, sind heute in vielen (nicht allen) Bereichen industrieller Produktion umweltpolitisch „unzeitgemäß“. Ihnen überlegen sind prozessintegrierte Anlagen (sog. „Clean techniques“), mit denen durch die Umgestaltung des Produktionsprozesses die Entstehung schädlicher Emissionen von vornherein vermieden oder doch zumindest massiv vermindert wird. Bei prozessintegrierten Anlagen aber sind – um es in den Worten des neuen Umweltbeihilferahmens zu sagen – „die Kosten für Umweltschutzinvestitionen nicht ohne weiteres von den Gesamtkosten zu trennen“ (UBR-01 endg., Ziff. 37). Damit wird die praktische Anwendung des Mehrkostenprinzips als die zentrale Technik zur Bestimmung der beihilfefähigen Kosten bei Umweltschutzinvestitionen zum Problem.

Um diesem Problem zu begegnen, hat die Kommission in den beiden Hauptentwürfen (UBR-E1 v. 27.01.00 und UBR-E2 v. 13.09.00) und im endgültigen Gemeinschaftsrahmen vom 3. Februar 2001 Verfahren skizziert, mit denen die „Mehrkosten“ bei integrierten Anlagen und in vergleichbaren Fällen aus den Gesamtinvestitionskosten hilfsweise herausgerechnet werden sollen.

Im Sommer 2000 verdichteten sich die Zweifel der Bearbeiter und Auftraggeber der vorliegenden Studie, ob die Hilfskonstruktion in der Förderpraxis auf den prozess-integrierten Umweltschutz überhaupt anwendbar sei bzw. ob ihre Anwendung nicht zu einer rein fördertechnisch bedingten, aber sehr wirksamen Benachteiligung des integrierten Umweltschutzes gegenüber konventionellen Filtertechniken führen würde.

Der Überprüfung dieser Bedenken dient die nachfolgende empirische Untersuchung. Sie wurde im August 2000 durchgeführt, also zu einem Zeitpunkt, zu dem lediglich der erste UBR-Entwurf vom 27.01.2000 vorlag. Mit dem zweiten Entwurf und mit dem endgültigen Beihilferahmen erhielten die entsprechenden Passagen zwar jeweils eine neue Fassung; im Kern bleiben sie doch weitgehend gleich, wie die synoptische Darstellung der für den integrierten Umweltschutz relevanten Passagen in Tabelle 1 zeigt.

**Tabelle 1: Synopsis des Mehrkostenprinzips in drei UBR-Fassungen**

UBR-E1 v. 27.01.00	UBR-E2 v. 13.09.00	UBR-01 endg. v. 03.02.01
<p><b>E.1.6 Beihilfefähige Kosten</b></p> <p>38. Beihilfefähig sind ausschließlich die zur Verwirklichung der Umweltschutzziele erforderlichen Erstinvestitionsmehrkosten. (...)</p> <p>39. Zur Feststellung der umweltschutzrelevanten Investitionskosten, wenn sich diese nicht ohne weiteres von den Gesamtkosten trennen lassen, müssen auf jeden Fall von den Gesamtinvestitionskosten abgezogen werden:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- die Kosten für eine vergleichbare Investition, mit der keine Umweltschutzzwecke verfolgt werden</li> <li>- die Berichtigung infolge etwaiger Kapazitätserhöhungen</li> <li>- die Berichtigung infolge von Nettoeinsparungen. Diese werden für die Lebensdauer der Investition unter Verwendung des Referenzsatzes der Kommission kapitalisiert</li> <li>- die Berichtigung infolge des Anfalls zusätzlicher Nebenprodukte (Energie oder andere)<sup>16</sup>.</li> </ul> <p>40. (...)</p> <p>41. Generell müssen allgemeine Investitionskosten, die nicht unmittelbar für den Umweltschutz bestimmt sind, ausgeschlossen werden. Bei Neu- oder Ersatzinvestitionen können grundlegende Investitionskosten, mit denen lediglich Produktionskapazitäten geschaffen oder ersetzt werden, ohne den Umweltschutz zu verbessern, nicht berücksichtigt werden. Hieraus resultierende etwaige Kosteneinsparungen müssen von den beihilfefähigen Kosten abgezogen werden. Bei In-</p>	<p><b>E.1.6 Beihilfefähige Kosten</b></p> <p>36. Beihilfefähig sind ausschließlich die zur Verwirklichung der Umweltschutzziele erforderlichen Investitionsmehrkosten. (...)</p> <p>Wenn sich die umweltschutzrelevanten Investitionskosten nicht ohne weiteres von den Gesamtkosten trennen lassen, so können diese auf jeden Fall ermittelt werden, indem</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- die Kosten für eine in technischer Hinsicht vergleichbare Investition, mit der allerdings nicht derselbe Umweltschutz erreicht wird,</li> <li>- eine etwaige Kapazitätsheraufsetzung,</li> <li>- die Nettoeinsparungen, die während der ersten fünf Lebensjahre der Investition unter Verwendung des Referenzsatzes kapitalisiert werden<sup>24</sup>,</li> <li>- zusätzliche Nebenprodukte (Energie oder andere) während der ersten fünf Lebensjahre der Investition berücksichtigt werden.</li> </ul> <p>37. (...)</p> <p>38. Generell müssen Investitionskosten, die nicht unmittelbar für den Umweltschutz bestimmt sind, ausgeschlossen werden. Bei Neu- oder Ersatzinvestitionen können Investitionskosten, mit denen lediglich Produktionskapazitäten geschaffen oder ersetzt werden, ohne den Umweltschutz zu verbessern, nicht berücksichtigt werden. Hieraus resultierende etwaige Kosteneinsparungen müssen von den beihilfefähigen Kosten abgezogen werden. Bei Investitionen, die sowohl zu ei-</p>	<p><b>E.1.7. Beihilfefähige Kosten</b></p> <p>37. Beihilfefähig sind ausschließlich die zur Verwirklichung der Umweltschutzziele erforderlichen Investitionsmehrkosten.</p> <p>Dies bedeutet: Sind die Kosten für Umweltschutzinvestitionen nicht ohne weiteres von den Gesamtkosten zu trennen, wird die Kommission objektive und transparente Berechnungsmethoden berücksichtigen, zum Beispiel die Kosten einer Investition, die technisch vergleichbar ist, die aber nicht den gleichen Umweltschutzgrad ermöglicht. Auf alle Fälle sind in die beihilfefähigen Kosten nicht die Vorteile einzubeziehen, die sich aus einer etwaigen Kapazitätssteigerung, aus Kosteneinsparungen in den ersten fünf Jahren der Lebensdauer der Investition und der Nebenprodukte in diesen fünf Jahren ergeben.<sup>33</sup> (...)</p>

UBR-E1 v. 27.01.00	UBR-E2 v. 13.09.00	UBR-01 endg. v. 03.02.01
<p>vestitionen, die sowohl zu einer Verbesserung des Umweltschutzes als auch zu Produktionsgewinnen während des Abschreibungszeitraums führen, beschränkt sich die Beihilfefähigkeit auf den Unterschied zwischen den Nettomehrkosten der Investition und den während des Abschreibungszeitraums der Investition zu erwartenden Gewinnen.</p> <p>_____</p> <p>16 Diese Bewertung erfolgt durch Kapitalisierung der betreffenden Erzeugnisse während der Lebensdauer der Investition oder durch Berücksichtigung der Kosten für eine Anlage, die das betreffende Nebenprodukt erzeugt.</p>	<p>ner Verbesserung des Umweltschutzes als auch zu Produktionsgewinnen während des Abschreibungszeitraums führen, beschränkt sich die Beihilfefähigkeit auf den Unterschied zwischen den Nettomehrkosten der Investition und den während der ersten fünf Lebensjahre der Investition zu erwartenden Gewinnen.</p> <p>_____</p> <p>24 Mitteilung der Kommission über die Methode der Festsetzung der Referenz- und Abzinsungssätze. ABI. C 273 vom 9.9.1997.</p>	<p>_____</p> <p>33 Betreffen die Investitionen nur den Umweltschutz, ohne dass sonstige wirtschaftliche Vorteile erzielt werden, wird zur Bestimmung der beihilfefähigen Kosten kein weiterer Abzug vorgenommen.</p>

Da die empirischen Befragungen für den UBR-E1 durchgeführt wurden, beziehen sich die nachfolgenden Darstellungen notwendigerweise auf dieses Untersuchungsobjekt. Auf Schlussfolgerungen, die für die anschließenden Änderungen zu ziehen sind, wird am Ende noch einmal gesondert eingegangen.

Zur Konkretisierung des Mehrkostenprinzips liefert UBR-E1, Ziffer 38 zunächst eine Klarstellung der für das jeweilige „Mehr“ relevanten Referenzfälle. Diese von den Mitgliedstaaten in ihrer Beihilfepraxis umzusetzende Regelung ist indessen praktisch ausschließlich für End-of-Pipe-Anlagen<sup>1</sup> geeignet, die sich als Einrichtung und als Kostenblock klar von der Produktionsanlage und von deren Investitionskosten abgrenzen lassen.

Für prozessintegrierte Maßnahmen lässt sich demgegenüber eine valide Trennung und Zurechnung der umweltschutzbedingten Mehrkosten typischerweise nicht durchführen. Die Kommission berücksichtigt diesen Umstand, indem sie in Ziffer 39 UBR-E1 eine Sonderregelung vorgeschlagen hat, die jene Fälle abdecken soll, in denen sich die umweltschutzrelevanten Investitionskosten „nicht ohne weiteres“ von den Gesamtkosten trennen lassen (siehe linke Spalte in Tabelle 1).

Wollten die Mitgliedstaaten die Vorgaben der Ziffer 39 des UBR-E1 konsequent in ihrer Förderung des prozessintegrierten Umweltschutzes umsetzen, so müssten sie von den zu fördernden Unternehmen (a) sehr umfangreiche Daten erheben, die (b) zum Teil auch nur recht unsichere Kalkulationen mittel- und langfristiger Entwicklungen sein können. Dies könnte – so die zu überprüfende Ausgangshypothese dieser Untersuchung – dazu führen, dass der (a) zur Datenbereitstellung zu treibende Aufwand die Nettoförderung empfindlich schmälert und dass zugleich (b) die mit langfristigen Vorkalkulationen

<sup>1</sup> Hier und im Folgenden bezeichnet der Terminus „Anlage“ (engl. „installation“) die geförderte / zu fördernde Umweltschutzinvestition bzw. eine nicht-förderfähige Alternativinvestition. Die Nutzung des Ausdrucks unterscheidet sich damit vom genehmigungsrechtlichen Anlagenbegriff. (Eine Umweltschutzinvestition – auch eine integrierte – ist oftmals nur Teil dessen, was genehmigungsseitig als *eine* (Gesamt-) Anlage gilt.)



verbundenen Unsicherheiten das unternehmensseitige Förderrisiko massiv erhöht. Es ist zu erwarten, dass von beiden Effekten kleine und mittlere Unternehmen (KMU) besonders hart getroffen würden. Zum einen schlagen sich hier die Fixkosten der Beantragung einer Förderung überproportional auf die Nettoförderung nieder (fehlende „economies of scale“). Zum anderen ist das Aktivitätsspektrum von KMU in aller Regel schmäler als das größerer Unternehmen, d. h. ihnen fehlt die „Breite“ für effektive Risikodiversifikation – mit dem Ergebnis, dass nominell „gleiche“ einzelne Förderrisiken das Risikoportfolio eines KMU überproportional stark belasten (fehlende „economies of scope“).

Das soll jedoch nicht heißen, dass eine Umsetzung von Ziff. 39 des UBR-E1 für große Unternehmen als unproblematisch angesehen werden kann. Ob die skizzierten Probleme nicht auch für große Mittelständler oder Großunternehmen die Inanspruchnahme einer Förderung so unattraktiv machen könnten, dass ein ungewolltes, wenn auch effektives Förderungshemmnis für den prozessintegrierten Umweltschutz aufgebaut wird, ist gleichermaßen empirisch zu überprüfen.

Um welche Daten geht es? Unternehmen, die für ihre Umweltschutzmaßnahmen staatliche Förderungen in Anspruch nehmen wollen, müssen auch heute schon ein breites Spektrum an Daten beibringen, um einerseits die Förderwürdigkeit der Investition aus umweltpolitischer Perspektive und andererseits die Förderfähigkeit aus beihilfepolitischer Sicht zu belegen. Die Anforderungen umfassen zunächst einmal die umwelttechnischen Charakteristika der geplanten Anlage, nach deren Maßgabe festgestellt wird,<sup>2</sup>

1. ob die Anlage eine Anpassung an nationale Normen bei Fehlen verbindlicher Gemeinschaftsnormen ermöglicht, oder
2. ob die Anlage eine Anpassung an nationale Normen ermöglicht, die strenger sind als die verbindlichen Gemeinschaftsnormen, oder
3. ob die Anlage es ermöglicht, verbindliche Gemeinschaftsnormen freiwillig zu übertreffen,
4. ob die Anlage es ermöglicht, nationale Normen freiwillig zu übertreffen, wenn verbindliche Gemeinschaftsnormen fehlen,
5. ob die Anlage es ermöglicht, nationale Normen freiwillig zu übertreffen, die strenger sind als die verbindlichen Gemeinschaftsnormen,<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Die Nummern 1 bis 3 und 6 entsprechen der Differenzierung, die in Ziff. 38 des UBR-E1 vorgenommen wird. Die Nummern 4 und 5 wären wünschenswerte weitere Differenzierungen, die sich aber hinsichtlich der notwendigen Datenerhebungen und Kalkulationen nicht von den Nummern 1 bis 3 unterscheiden.

<sup>3</sup> Wobei die – offensichtlich lückenhafte – Formulierung von Ziff. 38 des „alten“ Entwurfs wie auch die gleichlautende Fassung der ersten Hälfte von Ziff. 36 des „neuen“ Entwurfs bei strenger Auslegung zur Folge hätte, dass ausgerechnet diese besonders förderwürdigen Tatbestände nicht beihilfefähig wären.

6. ob beim Fehlen verbindlicher Normen auf mitgliedstaatlicher und Gemeinschaftsebene mit der Anlage ein wesentlich höherer Umweltschutz erreicht wird, als es dem betreffenden Unternehmen ohne jede Beihilfe möglich wäre.

Die in den Fällen 1 bis 5 notwendigen Informationen müssen für jede Umweltschutzinvestition ohnehin gesammelt werden, um eine Betriebsgenehmigung zu erhalten. Wenn also die bisherigen Anlagen das Ende ihrer technischen Lebensdauer erreicht haben und ersetzt werden müssen oder wenn durch Änderungen der anzuwendenden Normen neue Umweltschutzanlagen beschafft werden müssen, ist die Beschaffung der zugehörigen technischen Daten und der damit verbundene Aufwand nicht durch die geplante staatliche Beihilfe induziert.

Anders sieht es aus, wenn *wegen* der in Aussicht gestellten Beihilfe die bestehenden Umweltschutzanlagen „vorzeitig“ durch neue (integrierte oder End of pipe-) Anlagen ersetzt werden sollen. Dann – wie auch im Fall Nr. 6 – müssen die umwelttechnischen Charakteristika der geplanten Anlage allein wegen der beantragten Förderung erhoben werden.

In den durchgeführten Befragungen ging es zwar *nicht* um diese technischen Daten, sondern um die kaufmännischen Daten, deren Erhebung und Kalkulation eine Umsetzung von Ziff. 39 UBR-E1 erfordern würde. Die Erhebung der technischen Merkmale einer ggf. zu fördernden Anlage ist unumgänglich zur Bestimmung ihrer umweltpolitischen Förderungswürdigkeit und damit auch unstrittig. Dennoch sollte insbesondere in den letztgenannten Fällen, in denen die technischen Daten speziell wegen der beantragten Förderung ermittelt werden müssen, der hiermit verbundene Aufwand für den Antragsteller nicht aus dem Auge gelassen werden. (Zumal dieser, um schon ein Ergebnis der begleitenden Interviews vorwegzunehmen, gerade für KMU i. d. R. eine hohe Belastung darstellt). Dieser – unvermeidliche – Aufwand addiert sich zu dem Aufwand, der zur Ermittlung und Kalkulation der kaufmännischen Daten erforderlich wird. Steigt dieser nun – so die Befürchtung – durch die Anwendung der Rahmenregeln nach UBR-E1, Ziff. 39 massiv an, so kann der einem Unternehmen entstehende *Gesamtaufwand* die Inanspruchnahme der Förderung einer prozessintegrierten Anlage naturgemäß um so schneller unattraktiv, weil netto unergiebig, erscheinen lassen.

Was die kaufmännischen Daten angeht, die ein Fördergeber zur Ermittlung der beihilfefähigen Kosten zu erfragen hat, stehen die Investitionskosten selbstredend an erster Stelle. Es ist keine sinnvolle Form der Investitionsförderung vorstellbar, in der diese Kosten nicht als wesentliche Bestimmungsgröße in die Entscheidung über den Beihilfenbetrag einbezogen werden müssten. Die unstrittige Selbstverständlichkeit, mit der diese Daten erfragt werden müssen, heißt jedoch wiederum für die betroffenen Unternehmen nicht ebenso selbstverständlich, dass sie auch leicht beigebracht werden könnten. Zwar wird kein Unternehmen je eine Investitionsentscheidung treffen, ohne eine gewisse Sicherheit hinsichtlich der zu erwartenden Investitionskosten zu haben – gleichgültig ob es sich

hierbei um eine förderfähige Investition handelt oder nicht. Bei den meisten Standardinvestitionen bzw. Investitionen in Standardtechniken dürfte zumeist sogar sehr große Sicherheit über die zu erwartenden Investitionskosten herrschen (zum Beispiel auf der Basis verbindlicher Kostenvoranschläge der Anbieter).

Doch es sind eben keine *Standardinvestitionen*, die im Fokus der umweltpolitischen Beihilfepolitik stehen (sollten). Zwar haben Beihilfen zu Anpassung an bestehende Umweltstandards in bestimmten technischen oder institutionellen Settings durchaus ihre Berechtigung. Insofern kann mit umweltpolitischen Beihilfen durchaus auch die Anwendung etablierter Techniken gefördert werden. Die strategisch bedeutsamere Rolle von Beihilfen in der Umweltpolitik liegt jedoch unbestritten darin, die Anwendung neuer, (noch) nicht obligatorischer Umweltschutztechniken voranzutreiben und zu verbreiten. Die Implementation prozess- und produktintegrierten Umweltschutzes erfolgt – derzeit – vor allem in diesem Bereich des freiwilligen, überobligatorischen Umweltschutzes. Vor diesem Hintergrund können mehrere Faktoren bewirken, dass die Planung und Kalkulation von prozessintegrierten Anlagen bei den betroffenen Unternehmen anders als „standardmäßig“ verläuft: Der Einsatz einer integrierten Umweltschutztechnik kommt heutzutage für die meisten Unternehmen einer technologischen Wende gleich. Das impliziert per se ein höheres Unsicherheitsmoment, da nicht auf Erfahrungen mit „Vorgängerversionen“ der bislang genutzten Technik rekurriert werden kann. Zudem muss vollkommen simultan geplant werden: Der Produktionsprozess ist unter Umweltschutzgesichtspunkten zu entwickeln, der betriebliche Umweltschutz unmittelbar unter Produktionsgesichtspunkten zu optimieren. Da eine prozessintegrierte Umweltschutzanlage eben auch eine Produktionsanlage ist, muss sie individuell für die unternehmensspezifischen Produktions- und Standortbedingungen konzipiert sein. Kurzum, im Vergleich zu einer „konventionellen“ End-of-Pipe-Umweltschutzinvestition ist eine prozessintegrierte Umweltschutzanlage i. d. R. (a) neuer, (b) größer und (c) „individueller“. Diese drei Faktoren können jeweils bewirken, dass die ex ante geplanten Investitionskosten – nach oben oder unten – merklich von den ex post realisierten Investitionskosten abweichen.

Was folgt daraus für die Beihilfepolitik? Natürlich muss „dennoch“ jede Förderentscheidung auf Basis einer *möglichst* präzisen Kalkulation der zu erwartenden Investitionskosten gefällt werden. Zu berücksichtigen ist dabei allerdings, dass es für die Unternehmen schon sehr aufwendig sein kann, „nur“ die Informationen zu den Investitionskosten beizubringen. Das pekuniäre Risiko aus der unvermeidlichen Unsicherheit der Kalkulationen liegt dabei so oder so beim Unternehmen: Wurden die Investitionskosten zum Antragszeitpunkt zu niedrig kalkuliert, kann nicht die maximal mögliche Beihilfe realisiert werden. Werden die Investitionskosten dagegen zunächst zu hoch kalkuliert, kann der „zuviel“ gezahlte Beihilfenanteil zurückgefordert werden.

Mit der Ermittlung der Investitionskosten der zu fördernden Umweltschutzinvestition liegt allerdings erst ein kleiner Teil der Informationen vor, die zur Anwendung des Mehrkostenprinzips notwendig sind. Ziel dieses Prinzips ist es, als beihilfefähige Kosten einer

Umweltschutzbeihilfe nur den Anteil der Gesamtinvestitionskosten zu berücksichtigen, der ausschließlich dem Umweltschutz dient. Da prozessintegrierte Anlagen definitionsgemäß sowohl dem Umweltschutz als auch Produktionszwecken dienen, ist der Kostenanteil des Umweltschutzes nicht direkt aus den Gesamtinvestitionskosten ablesbar. Das Mehrkostenprinzip erfordert für diese Fälle Rechnungen, mit denen die Kostenäquivalente aller Nicht-Umweltzwecke ermittelt werden, um von den Gesamtinvestitionskosten abgezogen zu werden. Diese kalkulatorischen Abzüge sollen mit zwei Vergleichsrechnungen ermittelt werden:

- *Querschnittvergleich*: Zunächst sind die Investitionskosten für eine vergleichbare Anlage zu ermitteln, mit der zwar die Produktionszwecke, nicht jedoch die förderfähigen Umweltschutzzwecke zu erreichen wären. Diese alternativen Investitionskosten sollen von den kalkulatorischen Gesamtinvestitionskosten der zu fördernden (integrierten) Anlage abgezogen werden. Zusätzlich sollen eventuelle Nettoeinsparungen bei den zukünftigen Betriebskosten (z. B. Energie- oder Rohstoffverbrauch) der geförderten gegenüber der alternativen, nicht-förderfähigen Anlage für die gesamte Lebensdauer der (geförderten) Anlage kalkuliert und als abgezinste Gegenwartswerte von dem verbliebenen Mehrkostenresiduum abgezogen werden. Das gleiche gilt für etwaige Nebenprodukte, die nur bei der geförderten Anlage anfallen. Nicht berücksichtigt werden dürfen dagegen netto *höhere* Betriebskosten bei der geförderten Investition (z. B. höhere Personalkosten) im Vergleich zur nicht-förderfähigen Investitionsalternative.
- *Längsschnittvergleich*: Diejenigen Kosten, die einer etwaigen simultanen Ausdehnung der Produktionskapazitäten zuzurechnen sind, ohne dass sie dem Umweltschutz dienen, sind ebenfalls bei der Berechnung der beihilfefähigen Kosten in Abzug zu bringen. Der UBR-E1 gibt keinerlei Hinweis, wie eine Berichtigung für Kapazitätsänderungen kalkulatorisch zu bewerkstelligen wäre. Da kaum eine Kapazitätsänderung vorstellbar ist, bei der nicht auch Größendegressionsvor- oder nachteile auftreten, kann hier nicht mit einem weiteren Investitionskostenvergleich (zum Beispiel mit einer fiktiven Neuinvestition für die *alte* Produktionskapazität) gearbeitet werden.<sup>4</sup> Der – zumindest theoretisch – bessere Weg wäre es mithin, bei den Unternehmen unmittelbar die kalkulatorischen Einsparungen bzw. Gewinnanteile zu erfragen, die ausschließlich auf die Ausdehnung der Kapazitäten zurückgeführt werden. Diese sind dann abgezinst von den Gesamtinvestitionskosten der geförderten Anlage abzuziehen. Der Systematik des UBR-E1 folgend, müssten diese Einsparungen bzw. Gewinnanteile für die gesamte erwartete Lebensdauer der neuen Anlage vorauskalkuliert und zum Ansatz gebracht werden.

---

<sup>4</sup> Zumal bei integrierten Anlagen auch für den hinzukommenden Anteil neuer Produktionskapazität dieselben Umweltschutzeffekte zu erwarten sind wie für den Anteil, der der alten Kapazität entspricht.

Tabelle 2 bietet einen Überblick über die Informationsbedarfe, die zu Anwendung des Mehrkostenprinzips notwendig sind.

Informationsbedarfe bei Ermittlung der beihilfefähige Kosten
1. Investitionskosten der zu fördernden Anlage
2. Lebensdauer der zu fördernden Anlage
3. Investitionskosten einer gleich großen Referenzanlage, mit der keine förderfähigen Umweltschutzzwecke verfolgt werden.
4. Lebensdauer dieser Referenzanlage
5. Produktionskapazität der zu fördernden Anlage
6. Produktionskapazität der ersetzen Altanlage
7. Bei Kapazitätsdifferenzen zwischen 5. und 6.: Modus, mit dem zurechenbare von nicht zurechenbaren Größendegressionsvorteilen unterschieden werden.
8. Zurechenbare kalkulatorische Nettoeinsparungen / Gewinne für gesamte Lebensdauer
9. Nebenprodukte (soweit wirtschaftl. verwertbar) für gesamte Lebensdauer
10. ggf. Referenzanlage für Nebenprodukte
11. Kalkulationszinssatz (zentral von KOM)

**Tabelle 2: Informationsbedarfe für die Förderung einer Anlage des prozessintegrierten Umweltschutzes bei Anwendung des Mehrkostenprinzips**

Der Charme des Mehrkostenprinzips, wie es in Ziff. 39 des UBR-E1 skizziert ist, liegt in seiner geradezu lehrbuchhaften Plausibilität. Will man aus dem „großen“ Block der Gesamtinvestitionskosten, die verschiedenen Zwecken dienen, den Anteil „herausrechnen“, der allein auf das förderwürdige Umweltschutzelement entfällt, so ist *in der Theorie* kein besserer als der vorgezeichnete Weg denkbar. Das „rationale Unternehmen“ der Investitionstheorie führt alle geforderten Kostenvergleiche und Alternativ-Kalkulationen wenn schon nicht permanent, so doch zumindest vor jeder sich real bietenden Investitionsmöglichkeit routinemäßig durch. Dieses theoretische Unternehmen hätte keine Probleme, die zugehörigen Daten auch in einem Förderantrag beizubringen.

Hier liegt jedoch zugleich das große Problem des Mehrkostenprinzips: Es will ein Verfahren, das in den Grundlagenkapiteln eine Lehrbuchs zur Investitionstheorie seinen berechtigten Platz hätte, auf *reale* Unternehmen anwenden. Doch schon die etwas tiefere theoretische Betrachtung wirft eine Reihe von Fragen auf, die die Praxistauglichkeit des Mehrkostenprinzips in einem zweifelhaften Licht erscheinen lässt:

- Die Existenz von *Transaktionskosten* wird offensichtlich nicht berücksichtigt. Die Summe der geforderten Daten zu ermitteln, dürfte jedoch in der Realität recht auf-

wendig sein. Eine alternative Produktionsanlage komplett durchzukalkulieren und hier mindestens einen seriösen Kostenvoranschlag – besserer wären zwei oder drei – beizubringen, kann erhebliche Kosten verursachen. Das gleiche gilt für die Kalkulationen von zurechenbaren Gewinnen und Einsparungen für viele Jahre in die Zukunft: Wenn dergleichen möglich wäre – was nicht der Fall ist –, könnte die Ermittlung und *nachvollziehbare* Zurechnung dieser Daten auch nicht „nebenher“ erfolgen. Von diesem Problem dürften KMU am schwersten betroffen sein: Der UBR-E1 gestattet zum Ausgleich größenspezifischer Nachteile zwar höhere Beihilfenäquivalente für kleine und mittlere Unternehmen. Dass einer dieser Nachteile darin bestehen könnte, dass KMU nicht über die Stabsabteilungen verfügen, die sie überhaupt zum erfolgreiche Ende des skizzierten Antragsverfahrens bringen könnten, wird offensichtlich nicht berücksichtigt. Anlog zu diesen Erläuterungen geht auch die moderne Entscheidungstheorie davon aus, dass verkürzte Entscheidungsverfahren mit reduziertem Informationsinput (sog. „satisficing“) wegen der Existenz von Transaktionskosten rational sind.

- Es wird unterstellt, dass die Unternehmen (und der Beihilfengeber) *sichere* Erwartungen über die Zukunft haben. Sie sollen wissen, wie sich Rohstoff-, Energie- und sonstige Betriebskosten über die gesamte Lebensdauer der neuen Anlage entwickeln werden. Das können Zeiträume zwischen 5 und über 20 Jahren sein, für die bestenfalls auch die Absatz- und Gewinnsituation vorherzusagen wäre. Hier wird nichts weniger als das Unmögliche gefordert, bzw. von den Unternehmen wird erwartet, dass sie sich mit dem Förderbescheid auf Kalkulationen festschreiben lassen, die mit verschwindend geringer Wahrscheinlichkeit genau so auch eintreten werden, und dass sie wegen des daraus folgenden, auf viele Jahre hinaus drohenden Rückforderungsrisikos entsprechende Rückstellungen bilden.
- Falls mit der geförderten Umweltschutzinvestition zugleich auch die Produktionskapazitäten ausgeweitet werden, so soll eine „Berichtigung infolge etwaiger Kapazitätserhöhungen“ erfolgen. Die Kapazität bestimmt jedoch lediglich das Produktions*potenzial*. Kalkulatorische Einsparungen und Gewinne, die auf das gesamte Produktionspotenzial berechnet werden sollen, werden mittelfristig immer zu hoch veranschlagt sein gegenüber den realisierbaren Einsparungen und Gewinnen. Denn *Vollauslastung* der Kapazitäten durch alle konjunkturellen Höhen und Tiefen hindurch werden nur die wenigsten, „glücklichen“ Unternehmen auch realisieren können. Zweifellos lassen sich die zukünftigen Kapazitäten leichter vorhersehen als die Auslastung der Kapazitäten. Das ändert jedoch nichts daran, dass mit dem Anknüpfen an Potenzialgrößen die nach Mehrkostenprinzip anerkannten unter den „richtigen“ beihilfefähigen Kosten liegen werden.

Die theoretische Analyse mündet in der Hypothese, dass eine Anwendung des Mehrkostenprinzips, wie es im UBR-E1 vorgezeichnet ist, die Bereitschaft der Unternehmen, Beihilfen für die Umsetzung prozessintegrierten Umweltschutzes in Anspruch zu nehmen, unter das umweltpolitisch erstrebenswerte Maß reduzieren, schlimmstenfalls sogar „er-

sticken“ kann: Einerseits, weil der Gesamtaufwand der Beantragung einer Förderung so groß wird, dass er abschreckend wirken kann. Andererseits, weil die hohen Transaktionskosten der Beantragung, die langjährig drohenden Rückforderungsrisiken und eine von vornherein zu weitreichende Berücksichtigung von Kapazitätseffekten eine Beihilfe für prozessintegrierten Umweltschutz sehr viel weniger nettoergiebig werden lassen als eine Beihilfe für Umweltschutzmaßnahmen, bei denen das Mehrkostenprinzip nicht angewandt werden muss (z. B. „konventionelle“ End-of-Pipe-Techniken).

Wie groß die skizzierten möglichen Probleme in der Realität wären und in welchem Maße die daraus abgeleitete Befürchtung für die Zukunft der Förderung des prozessintegrierten Umweltschutzes tatsächlich berechtigt ist, kann nur auf der Basis von empirischen Untersuchungen beurteilt werden.

Im Folgenden werden die Ergebnisse der Untersuchungen vorgestellt, die zu den aufgeworfenen Fragen im August und September 2000 durchgeführt wurden. Die Darstellung gliedert sich nach den zwei genutzten Untersuchungsmethoden: Zunächst werden die Ergebnisse der standardisierten Befragungen (Fragebögen) wiedergegeben, im Anschluss die Resultate der vertiefenden freien Befragungen (Interviews).

## **A.2. Die standardisierte Befragung**

### **A.2.1. Form und Umfang**

Der standardisierte Teil der empirischen Untersuchung wurde als postalische Befragung mit Hilfe eines zweiseitigen Fragebogens durchgeführt (siehe A.6). Die Befragung richtete sich an Unternehmen, die in der Vergangenheit eine staatliche Beihilfe zu einer bestimmten Investitionsmaßnahme im prozessintegrierten Umweltschutz erhalten haben. Der Fragebogen richtete sich jeweils an die Personen, die mit der kaufmännischen Seite der Antragstellung befasst waren, bzw. an deren Nachfolger, die das betreffende Projekt übernommen haben und grundsätzlich im Unternehmen mit der Bearbeitung von Förderanträgen betraut sind.

Diese „Spezialisten“ wurden mit dem Fragebogen zu einer Einschätzung aufgefordert, welche der aufgelisteten Informationen über die Investition / Anlage, die wegen ihrer besonderen ökologischen Vorteile gefördert werden sollte (und wurde) in der *Antragsphase* mit welchem Aufwand hätten beigebracht werden können und wie schwer diese jeweils zu ermitteln gewesen wären. Diese Einschätzungen wurden, aufgeteilt in die drei Blöcke

- Daten zur geförderten Investition,
- Daten zu einer nicht-förderfähigen Investitionsalternative und
- Daten zur einer ersetzten bzw. erweiterten Anlage,

in dreizehn Fragen erhoben. Hinzu kamen zwei Fragen zu beihilfenspezifischen Charakteristika des jeweiligen Unternehmens (KMU-Eigenschaft und Häufigkeit staatlicher Beihilfen in den letzten zehn Jahren).

Die Fragen zur Einschätzung des Aufwandes und der Sicherheit, mit dem bestimmten Daten beigebracht werden könnten, bergen gewisse Risiken, nur verzerrt beantwortet zu werden. Eine Antwortverzerrung, die für die vorliegende Befragung besonders relevant schien, war das „Social-Desirability-Response-Set“. Es beschreibt eine Tendenz hin zu Antworten, die mehr die (individuell wahrgenommenen) sozialen Erwartungen an den Befragten widerspiegeln als dessen „ehrliche“ (Selbst-) Einschätzung. Im konkreten Fall war zu argwöhnen, dass Personen, die in ihrer Funktion als „Spezialisten“ – in kleineren Unternehmen zudem oftmals zugleich als „Entscheider“ – angesprochen wurden, der sozialen Erwartung an die fachliche Kompetenz derartiger Personen folgen. Das hieße, dass die Einschätzungen hinsichtlich des Informationsaufwandes und der Sicherheit von Kalkulationen „optimistisch“ verzerrt sind.

Um das Risiko einer solchen Verzerrung zu dämpfen, wurden die Befragten aufgefordert, im erbetenen „Gedankenspiel“ zu beachten, dass auf Grundlage der fiktiv vom Unternehmen bereitgestellten Informationen auch die Fördersumme festgelegt werden würde. Sehr ungenaue Schätzungen könnten sich damit später durchaus auch zu Lasten des Empfängers auswirken. Sie wurden also gebeten, mögliche Konsequenzen „überoptimistischer“ Einschätzungen schon von vornherein zu berücksichtigen. Zudem war die Möglichkeit zum anonymen Rückversand der Fragebögen gegeben (wurde aber von weniger als der Hälfte der befragten Unternehmen genutzt). Diese Vorkehrungen können natürlich nicht gewährleisten, dass Antwortverzerrungen nach sozialer Erwünschtheit unterblieben sind. Dieser Faktor ist folglich bei der Auswertung zu berücksichtigen.

Das zweite Problem möglicher Verzerrungen der Ergebnisse ist nicht minder relevant, es folgt direkt aus der Bestimmung der Grundgesamtheit für die Befragung. Mit der Untersuchung soll eine empirische Überprüfung der Hypothese geleistet werden, dass die Anwendung des Mehrkostenprinzips durch einen Beihilfegeber eine Selektion der durchgeführten Förderungen zu Lasten des prozessintegrierten Umweltschutzes bewirken kann, weil in diesen Fällen von Seiten der Unternehmen in der Antragsphase noch mehr Daten beigebracht werden müssten, die überdies zum Teil als zukunftsbezogene Kalkulationen nur sehr unsicher wären. Die befürchtete Folge ist, dass ein wesentlicher Teil der betroffenen Unternehmen angesichts des damit einhergehenden Aufwandes und Risikos schon vor Beantragung oder in der Antragsphase darauf verzichten werden, Förderungen in Anspruch zu nehmen und prinzipiell förderwürdige Maßnahmen des prozessintegrierten Umweltschutzes umzusetzen.

Die bestmögliche Zielpopulation zur Überprüfung dieser Hypothese wäre mithin die Gesamtheit aller Unternehmen, die eine Maßnahme des prozessintegrierten Umweltschutzes technisch umsetzen könnten, dies bei Gewährung einer Beihilfe auch wirt-



schaftlich ernsthaft in Erwägung ziehen würden und bei denen die Umsetzung einer prozessintegrierten Umweltschutzmaßnahme zudem die technischen, größenspezifischen und sonstigen Fördervoraussetzungen der jeweils anzuwendenden Programme bzw. -richtlinien erfüllen würde. Die Zielpopulation sollte mithin alle Unternehmen umfassen, die eine Beihilfe für eine prozessintegrierte Umweltschutzmaßnahme beantragen *könnten*, – nicht nur diejenigen, die tatsächlich in die konkrete Antragsphase treten, und erst recht nicht nur diejenigen, die schließlich eine Beihilfe erhalten.

Diese ideale Zielpopulation könnte allerdings nur mit sehr großem Aufwand identifiziert und als Grundgesamtheit einer empirischen Untersuchung herangezogen werden. Wegen der vielfältigen Anwendungsmöglichkeiten und technischen Erscheinungsformen prozessintegrierten Umweltschutzes wird sich die Zielpopulation über das gesamte produzierende Gewerbe und einen Großteil des Dienstleistungsgewerbes verteilen. Innerhalb dieser Gruppe – oder einer hieraus gezogenen Zufallsstichprobe – den (vermutlich) kleinen Anteil derjenigen Unternehmen zu lokalisieren, auf den die genannten Kriterien zum Untersuchungszeitpunkt zutreffen, hätte nicht nur den zeitlichen Rahmen dieser Untersuchung gesprengt.

Stattdessen setzt sich die Grundgesamtheit der Untersuchung ausschließlich aus Unternehmen zusammen, bei denen Investitionen in prozessintegrierten Umweltschutz durch eine staatliche Beihilfe gefördert worden sind. Diese Grundgesamtheit ist damit insofern systematisch verzerrt, als diejenigen Unternehmen nicht erfasst sind, deren Umweltschutzvorhaben *potenziell* förderwürdig waren, die aber den – auch heute schon nicht geringen zeitlichen und finanziellen – Aufwand einer Förderbeantragung nicht auf sich nehmen wollten. Damit ist zu erwarten, dass die Ergebnisse aus den Befragungen systematisch „positiv“ verzerrt sind, dass also die Antworten bezüglich Aufwand und Risiko einer Antragstellung aus der idealen Zielpopulation tendenziell negativer ausfallen würden. Dieser Faktor ist ebenfalls bei der Auswertung zu berücksichtigen.

Konkret wurden Unternehmen befragt, deren Investitionen in prozessintegrierten Umweltschutz aus zwei großen Programmen des Bundes gefördert wurden.

Im *Investitionsprogramm zur Verminderung von Umweltbelastungen* werden Demonstrationsvorhaben unter anderen im prozessintegrierten Umweltschutz durch das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) gefördert. Das Programm wird fachlich vom Umweltbundesamt (UBA) betreut. Aus rund 100 Projektbeschreibungen<sup>5</sup> für Förderungen mit Maßnahmenbeginn zwischen 1988 und 1997 wurden die zusammen 38 Maßnahmen ausgewählt, in denen prozessintegrierter Umweltschutz verwirklicht worden ist und bei denen die Förderung an ein ausschließlich privates Unternehmen ging (Gebietskörperschaften, öffentliche Unternehmen und Public-Private-Partnerships wurden ausgeschlossen). 22 der 38 betroffenen Unternehmen er-

---

<sup>5</sup> Aus der Datenbank „Cleaner Production Germany“ (CPG); URL: <http://cpg.isi.fhg.de/cp-germany/index.htm>.

klärten sich bei einer telefonischen Voranfrage bereit, an der Fragebogenaktion teilzunehmen.

Zudem wurde der Fragenbogen von der Deutschen Ausgleichsbank (DtA) an 30 Unternehmen versandt, die in jüngerer Zeit Beihilfen für Maßnahmen des prozessintegrierten Umweltschutzes aus dem *ERP-Umweltprogramm* erhalten haben. Auswahl und Versand wurden freundlicherweise von der DtA übernommen, so dass auch über das Bankverfahren geförderte Maßnahmen in der Untersuchung berücksichtigt werden konnten, ohne dass bei den betroffenen Unternehmen die geringsten Zweifel hinsichtlich der Wahrung des Bankgeheimnisses aufkommen konnten.

Tabelle 3 gibt einen Überblick über das untersuchte Sample.

	BMU-UBA Demonstrationsprojekte	ERP-Umweltprogramm	Zusammen
Angesprochene Unternehmen	38	30	68
Versandte Fragebögen	22	30	52
Beantwortete Fragebögen	19	14	33
Rücklaufquote	86,4%	46,7%	63,5%
Anteil KMU am Rücklauf	21,1%	57,1%	36,4%

Quelle: FiFo-Erhebung, Herbst 2000.

**Tabelle 3: Das untersuchte Sample**

Im Rücklauf bildet sich ein breites Spektrum prozessintegrierter Umweltschutzmaßnahmen ab. Die Unternehmen, die den Fragebogen der standardisierten Befragung ausgefüllt zurückgesandt haben, hatten Umweltschutzinvestitionen durchgeführt, die prozessintegrierten Umweltschutz in einem der folgenden Bereichen realisieren:

- Begrenzung staubförmiger Emissionen;
- Abwärmenutzung / Energieeinsparung;
- Begrenzung von Emissionen gasförmiger organischer Verbindungen;
- Begrenzung von Emissionen gasförmiger anorganischer Verbindungen;
- Begrenzung der Geruchsemissionen;
- Minderung von Lärm und Erschütterungen;
- Behandlung von Abfällen;
- Behandlung von Abwasser;
- Innerbetriebliche / prozesstechnische Maßnahmen zur Verringerung des Frischwasserbedarfs und Abwasseranfalls oder

- Verwertung von Abfällen.

Diese Angaben beziehen sich auf den Rücklauf aus den BMU-UBA-Demonstrationsobjekten; naturgemäß kann das abgedeckte Spektrum im Gesamtrücklauf nicht weniger breit sein.

Mit einer Rücklaufquote von durchschnittlich 63,5 % kann die Untersuchung auf eine gute Basis gestellt werden. Natürlich ist die absolute Zahl der untersuchten Unternehmen mit 33 keineswegs besonders hoch. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass prozessintegrierter Umweltschutz ein sehr moderner, zukunftssträchtiger Bereich der Umwelttechnik ist, der seine Entwicklungs- und Verbreitungspotenziale bei weitem noch nicht ausgeschöpft hat. Die Untersuchung bezieht sich dagegen notgedrungen auf die Vergangenheit, d. h. auch die Grundgesamtheit geförderten prozessintegrierten Umweltschutzes ist durchaus nicht groß. Damit ist das untersuchte Sample zwar absolut klein, aber dennoch *relativ* groß.

Der Anteil von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) am Sample ist mit 36,4 % recht niedrig, insbesondere die untersuchten BMU-UBA-Demonstrationsprojekte wurden zu 78,9 % bei Unternehmen durchgeführt, die (heute) die KMU-Kriterien nicht erfüllen. Im Gegensatz dazu ist der KMU-Anteil bei den Unternehmen, die aus dem ERP-Umweltprogramm gefördert wurden, mit 57,1 % sehr hoch. Hinzu kommt, dass auch die verbleibenden 42,1 % dieser Untergruppe die Mittelstandsdefinition der DtA erfüllen (Jahresumsatz maximal DM 500 Mio. = ca. € 256 Mio.).

In der Auswertung der Antworten wird nach dem Kriterium „KMU oder Großes Unternehmen“ unterschieden, da untersucht werden soll, ob die kleinen und mittleren Unternehmen systematisch andere (größere) Schwierigkeiten mit der Erfüllung der Förderbedingungen bei Anwendung des Mehrkostenprinzips hätten. Zusätzlich wird die Auswertung nach Maßgabe der Förderhäufigkeit in den letzten zehn Jahren differenziert. Tabelle 4 gibt eine synoptische Illustration der Verteilung der beiden verwendeten Auswertungskriterien im untersuchten Sample.

Unternehmensgröße	Förderhäufigkeit in den letzten 10 Jahren				zusammen
	1 mal	2 - 5 mal	6-10 mal	k. A.	
KMU	24,2%	12,1%	0,0%	0,0%	36,4%
Große U	18,2%	39,4%	3,0%	3,0%	63,6%
k.A.	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
zusammen	42,4%	51,5%	3,0%	3,0%	100,0%

Quelle: FiFo-Erhebung, Herbst 2000.

**Tabelle 4: Auswertungskriterien Unternehmensgröße und Förderungshäufigkeit**

Das Unterscheidungsmerkmal „Förderhäufigkeit“ erfasst alle staatlichen Beihilfen, die das betroffene Unternehmen in den vergangenen zehn Jahren erhalten hat, gleich welchen Ursprungs (EU, Bund, Land, Kommune, Förderbank, Stiftung u.ä.) und gleich zu welchem Zweck (d. h. nicht ausschließlich Umweltschutzinvestitionen). Damit soll untersucht werden, ob zunehmende Fördererfahrung beim Unternehmen ggf. die Erfüllung der untersuchten Informationsanforderungen erleichtert. Wenn dem so ist, wäre auf einen (ungewollten) Selektionseffekt dahingehend zu schließen, dass die faktische Beihilfenvergabe bei Anwendung des Mehrkostenprinzips „Beihilfenprofis“ begünstigt, während „Beihilfenovizen“ systematisch benachteiligt werden.

Dass in der Untersuchung nur eine suboptimale Zielpopulation genutzt werden konnte, wird hier besonders zu Buche schlagen: Die Gruppe der einmal geförderten Unternehmen kann – da sie ihre Antworten vor dem Erfahrungshintergrund der durchgeführten Maßnahme gegeben haben – nur als mäßig befriedigende Annäherung an eine wünschenswerte Gruppe von „Novizen“ gelten, die idealiter noch *keinmal* geförderte Unternehmen umfassen sollte.

Da nur ein einziges Unternehmen angegeben hat, in den vergangenen zehn Jahren 6 bis 10-mal eine staatliche Beihilfe erhalten zu haben, werden im Folgenden die Gruppen der 2 bis 5-mal und der 6 bis 10-mal geförderten Unternehmen zur Gruppe „2 bis 10-mal“ zusammengefasst. Ein mittelständisches Unternehmen (Nicht-KMU) hat keine Angaben zu seiner Beihilfenvergangenheit gemacht; folglich beziehen sich die nachfolgenden Auswertungen nach dem Kriterium der Förderhäufigkeit jeweils nur auf 32 der 33 Untersuchungsobjekte.<sup>6</sup>

Wie Tabelle 4 schon zeigt, sind die Merkmalsausprägungen Unternehmensgröße und Förderhäufigkeit nicht gänzlich unabhängig voneinander. Die untersuchten KMU wurden zu zwei Dritteln nur einmal gefördert, während die großen Unternehmen zu mehr als zwei Dritteln mehr als einmal gefördert wurden. Allerdings sind die Korrelationen

<sup>6</sup> Daher werden auch die Summen bei den Befragungsergebnissen nicht immer völlig deckungsgleich sein.

zwischen beiden Kriterien wiederum auch nicht so hoch, dass sich eine getrennte Betrachtung nicht lohnte.<sup>7</sup>

## A.2.2. Ergebnisse

Wie oben schon dargestellt (siehe Tabelle 2), erfordert eine gewissenhafte Umsetzung des Mehrkostenprinzips in der Förderpolitik zugunsten des prozessintegrierten Umweltschutzes die Erhebung und Kalkulation umfangreicher kaufmännischer Daten bei den antragstellenden Unternehmen. Die folgende Darstellung, wie leicht oder schwer die befragten Unternehmen diese Daten in der Antragsphase hätten beibringen können, orientiert sich an der Dreiteilung, die auch im Fragebogen vorgenommen wurde. Zunächst geht es dabei um Daten bezüglich der geförderten – bzw. zu fördernden – Investition (A.2.2.1). Um anhand der *Mehrkosten* die beihilfefähigen Kosten bestimmen zu können, müssen zudem Vergleichsdaten zu einer alternativ möglichen Investition vorliegen, die zwar ähnlichen (Produktions-) Zwecken dienen würde, jedoch kein förderfähiges Umweltschutzelement enthält (A.2.2.2). Schließlich müssen auch noch – sofern mit der geförderten Investition zugleich eine Änderung der Produktionskapazitäten erreicht wird bzw. werden soll – die Gewinne oder Einsparungen gegenüber der alten Kapazität ermittelt werden (A.2.2.3).

### A.2.2.1. Daten zur geförderten Investition

Bezüglich der Investitionsmaßnahme, die wegen ihrer besonderen ökologischen Vorteile gefördert wurde, wurden die untersuchten Unternehmen gefragt, mit welchem Aufwand Informationen zu den Investitionskosten, der Anlagen-Lebensdauer und der Anlagenkapazität *in der Antragsphase* hätten beigebracht werden können.

Datenbereitstellung in Antragsphase	Investitionskosten			Anlagen-Lebensdauer			Anlagen-Kapazität		
	KMU	Große U	Alle U	KMU	Große U	Alle U	KMU	Große U	Alle U
leicht	25,0%	33,3%	30,3%	33,3%	28,6%	30,3%	25,0%	28,6%	27,3%
mäßig leicht	41,7%	23,8%	30,3%	16,7%	38,1%	30,3%	41,7%	47,6%	45,5%
mäßig schwer	25,0%	28,6%	27,3%	16,7%	19,0%	18,2%	8,3%	14,3%	12,1%
schwer	8,3%	14,3%	12,1%	33,3%	9,5%	18,2%	25,0%	9,5%	15,2%
gar nicht	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	4,8%	3,0%	0,0%	0,0%	0,0%

Quelle: FiFo-Erhebung, Herbst 2000.

**Tabelle 5: Daten zur geförderten Anlage (nach Unternehmensgröße)**

<sup>7</sup> Die Korrelationskoeffizienten zwischen den Merkmalsausprägungen „KMU“ und „1-mal gefördert“ sowie zwischen den Ausprägungen „Großes Unternehmen“ und „2 bis 10-mal gefördert“ betragen jeweils 0,3578.

Wie die Darstellung nach Unternehmensgröße in Tabelle 5 zeigt, fällt es den befragten kleinen, mittleren und großen Unternehmen insgesamt *mehrheitlich* „leicht“ bis „mäßig leicht“ diese Informationen beizubringen. Diese „Mehrheit“ ist jedoch in keiner Kategorie wirklich groß.

Schon allein die *Investitionskosten* in der Antragsphase, d. h. bevor die Investitionsmaßnahme begonnen wurde, hinreichend genau zu kalkulieren, fällt knapp 40 % aller Unternehmen mäßig bis sehr schwer. Bemerkenswert ist dabei, dass dieser Anteil bei den großen Unternehmen sogar leicht über den KMU liegt. Von der theoretischen Betrachtung her wäre zu erwarten gewesen, dass große Unternehmen aufgrund ihrer höheren Marktmacht auch weitergehende Möglichkeiten haben, in der Anlagenbeschaffung vorab vereinbarte, fixe Preise durchzusetzen. Dieser Faktor scheint durch die vermutlich höhere Komplexität von Anlagen mit prozessintegriertem Umweltschutz bei größeren Unternehmen überkompensiert zu werden.

Was die *Lebensdauer* der geförderten Anlage angeht, entspricht der Unterschied zwischen KMU einerseits und großen Unternehmen andererseits hingegen eher den theoretischen Erwartungen von größenspezifischen Nachteilen der KMU. Immerhin 50 % der kleinen und mittleren Unternehmen fällt es mäßig bis sehr schwer, die Lebensdauer der projektierten Investition hinreichend genau „vorherzusehen“. Bei den großen Unternehmen liegt dieser Anteil deutlich niedriger, hier jedoch gab ein Unternehmen an, es könne die voraussichtliche Lebensdauer gar nicht angeben (d. h. „gar nicht“ mit einer Verlässlichkeit, auf der ein Förderbescheid hätte aufbauen können, vgl. A.2.1).

Auch in der Vorkalkulation der *Anlagenkapazität* zeigt sich, dass die KMU den relativ höheren Aufwand bzw. die größeren Schwierigkeiten in der Informationsbereitstellung haben. Die Antwort in dieser Kategorie dient allerdings vorerst nur der „groben“ Veranschaulichung größenspezifischer Unterschiede, da die Antwort auf diese Frage faktisch nur von Relevanz für Unternehmen ist, bei denen sich mit der geförderten Investition tatsächlich die Kapazitäten geändert haben. Für diese Unternehmen wird die Frage unten noch einmal in separater Auswertung präsentiert (siehe Tabelle 11 bzw. Tabelle 12).

Datenbereitstellung in Antragsphase	Investitionskosten			Anlagen-Lebensdauer			Anlagen-Kapazität		
	1 mal gefördert	2 - 10 mal gefördert	Alle U	1 mal gefördert	2 - 10 mal gefördert	Alle U	1 mal gefördert	2 - 10 mal gefördert	Alle U
leicht	21,4%	38,9%	30,3%	14,3%	44,4%	30,3%	7,1%	44,4%	27,3%
mäßig leicht	28,6%	33,3%	30,3%	14,3%	38,9%	30,3%	42,9%	44,4%	45,5%
mäßig schwer	42,9%	16,7%	27,3%	35,7%	5,6%	18,2%	21,4%	5,6%	12,1%
schwer	7,1%	11,1%	12,1%	35,7%	5,6%	18,2%	28,6%	5,6%	15,2%
gar nicht	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	5,6%	3,0%	0,0%	0,0%	0,0%

Quelle: FiFo-Erhebung, Herbst 2000.

**Tabelle 6: Daten zur geförderten Anlage (nach Förderhäufigkeit)**

Die Auswertung der Angaben zur geförderten Investition nach dem Unterscheidungsmerkmal „Förderhäufigkeit“ (Tabelle 6) zeigt – sehr viel deutlicher als beim Kriterium „Unternehmensgröße“ – bemerkenswerte Unterschiede zwischen den beiden Gruppen. Die bislang nur einmal geförderten Unternehmen haben sowohl *absolut* große Schwierigkeiten in der Informationsbereitstellung (Antworten „mäßig schwer“ und „schwer“ 50 % bei den Investitionskosten und der Anlagenkapazität sowie über 70 % bei der Anlagenlebensdauer), als auch *relativ* gesehen sehr viel mehr Probleme als die Gruppe der mehrfach geförderten Unternehmen. Auf der Grundlage dieser Basisinformationen scheint mithin die Befürchtung eines ungewollten Selektionseffektes zugunsten von „Förderprofis“ durchaus empirisch bekräftigt zu werden.

Festzustellen, wie viele große wie kleine Unternehmen erhebliche Schwierigkeiten bekunden, schon *vermeintlich* elementare Daten der Investitionsplanung hinreichend präzise bereitzustellen, war auch für die Gutachter durchaus überraschend. Die theoretische Vorstellung, (zumindest) in diesen Bereichen würde auf relativ sicherer Basis kalkuliert, wird von der industriellen Praxis eines Besseren belehrt. Dabei ist allerdings noch einmal zu betonen, dass es hier *nicht* darum geht festzustellen, ob die Unternehmen für ihre *eigenen* Bedürfnisse und Entscheidungen hinreichenden gute Datengrundlagen haben oder nicht. Wenn die „Rule of Thumb“ in praktischen Investitionsentscheidungen einen offensichtlich größeren Stellenwert hat, als dies die theoretische Vorstellung des kühl und präzise kalkulierenden „Optimierers“ erwarten lässt, ist dies für die Unternehmen selbst natürlich unproblematisch, weil sie auch das daraus folgende unternehmerische Risiko tragen. Evident problematischer wird es aber für viele Unternehmen, sich gegenüber Dritten – d. h. dem Beihilfegeber – in (notwendigerweise eindeutigen) Zahlen auf etwas festlegen zu müssen, das sie selbst in dieser Genauigkeit nicht kennen.

#### **A.2.2.2. Daten zu einer nicht-förderfähigen Investitionsalternative**

Die Anwendung des Mehrkostenprinzips verlangt per definitionem den Vergleich der geförderten Anlage mit einer alternativen Anlage, die zwar denselben oder vergleichbaren (Produktions-) Zwecken dienen würde, jedoch nicht dem förderwürdigen Umweltschutzzweck. Beihilfefähig sollen nur die Mehrkosten der geförderten gegenüber dieser Alternativanlage sein. Dabei sind einerseits die Unterschiede in den Investitionskosten, andererseits aber auch eventuelle Rohstoff-, Energie- oder sonstige Einsparungen laufender Kosten zu berücksichtigen, *falls* es sich dabei um Einsparungen der geförderten gegenüber der nicht-förderwürdigen Alternativanlage handelt. *Höhere* Netto-Betriebskosten der geförderten Anlage werden hingegen *nicht* berücksichtigt.<sup>8</sup> Die zu

---

<sup>8</sup> Der UBR-E1 spricht in Ziff. 39 nur sehr vage von „Nettoeinsparungen“, ohne zu präzisieren, welche Kostenkategorien heranzuziehen sind und im Vergleich wozu diese Einsparungen zu bestimmen sind. Der offen gehaltene Begriff legt die oben genutzte extensive Interpretation nahe. (Auch im UBR-E2, dort Ziff. 36, wird unverändert unbestimmt von „Nettoeinsparungen“ gesprochen.)

berücksichtigenden Nettoeinsparungen sollten nach Maßgabe des UBR-E1 für die gesamte Lebensdauer der geförderten Anlage berücksichtigt werden (kapitalisiert mit dem Referenzzinssatz der Kommission). Aus der Vergleichsforderung folgt unmittelbar auch die Notwendigkeit, die Lebensdauer der betrachteten Alternativenanlage zu ermitteln.

In der Untersuchung wurden die Unternehmen zunächst gefragt, ob sie grundsätzlich eine alternative Anlage, die kein (förderfähiges) Umweltschutzelement beinhaltet hätte, geprüft haben bzw. prüfen konnten.<sup>9</sup> Diejenigen Unternehmen, die diese Frage bejahten, wurden anschließend nach dem bekannten Schema über Aufwand und Sicherheit der bezüglich dieser Alternativen bereitzustellenden Daten befragt. Tabelle 7 zeigt die Ergebnisse für den ersten Schritt.

Alternative (nicht förderfähige) Anlage geprüft?	KMU	Große U	Alle U
Ja, für denselben Investitionszeitpunkt	33,3%	38,1%	36,4%
Ja, für anderen Investitionszeitpunkt	16,7%	14,3%	15,2%
Nein	50,0%	47,6%	48,5%
Nein, weil ...			
... keine technisch gangbare Alternative verfügbar war.	50,0%	90,0%	75,0%
... die Alternative zur Investition im Leistungsbezug von Dritten bestanden hätte.	33,3%	10,0%	18,8%
... ein anderer Grund vorlag.	16,7%	0,0%	6,3%

Quelle: FiFo-Erhebung, Herbst 2000.

**Tabelle 7: Prüfung einer nicht-förderfähigen Investitionsalternative**

Es zeigt sich, dass mit 48,5 % knapp die Hälfte der Unternehmen im Sample keine Alternativenanlagen ohne ein Element prozessintegrierten Umweltschutzes (der Anlass der Förderung war) geprüft haben. Dies war auch nicht nötig, weil die auf sie angewandten Förderprogramme (noch) nicht nach Maßgabe des Mehrkostenprinzips gestaltet sein mussten. Die interessante Frage ist daher: Hätten diese Unternehmen, wären sie danach gefragt worden, Daten zu einer alternativen Anlage beibringen können?

<sup>9</sup> Die Fragestellung weicht damit bewusst von der in Ziff. 39 (UBR-E1) gewählten Formulierung „ (...) eine vergleichbare Investition, mit der keine Umweltschutzzwecke verfolgt werden“ ab. Nur in den wenigsten Gewerben dürften Anlagen, bei denen Umweltbelangen *keinerlei* Bedeutung beigemessen wird, überhaupt noch genehmigungsfähig sein. Zum Vergleich mit Anlagen aufzufordern, die folglich nicht mehr am Markt angeboten werden, wäre offensichtlich unsinnig gewesen. Im UBR-E2 wird in Ziff. 36 mit der Formulierung „ (...) eine in technischer Hinsicht vergleichbare Investition, mit der allerdings nicht derselbe Umweltschutz erreicht wird“ das Gemeinte etwas deutlicher ausgedrückt, wobei auch hier kaum von einer trennscharfen Definition gesprochen werden kann.



Die Begründungen, warum keine Alternative geprüft wurde, lassen Zweifel aufkommen, ob diese Unternehmen die geforderten Informationen hätten beibringen können. 75 % der betroffenen Unternehmen gaben an, dass keine technisch gangbare Alternative zur Verfügung stand. Diese Antwort könnte, aus dem Kontext gerissen, vermuten lassen, dass die Förderungen aus Sicht des Beihilfengebers nutzlos waren, weil mangels Alternativen a priori keine Lenkungswirkung hätte erzielt werden können. Eine Technik ohne Alternative ist notwendigerweise „Stand der Technik“. Die sorgfältige umwelttechnische Begutachtung, die mit der Förderung aus dem BMU-UBA-Investitionsprogramm und dem ERP-Umweltprogramm einhergeht, stellt jedoch sicher, dass der konventionelle Stand der Technik definitiv nicht gefördert wird. Daraus muss gefolgert werden, dass die betreffenden Unternehmen mit ihren Antworten nicht das generelle Fehlen technischer Alternativen benannt haben, sondern vielmehr ausdrücken, dass keine technische Alternative *ernsthaft* in Erwägung gezogen werden konnte.

Das schließt natürlich nicht aus, einen solchen Vergleich dennoch in zukünftigen Förderrichtlinien zwingend vorzuschreiben. Die wahrscheinlich unvermeidliche Folge dürfte dann allerdings sein, dass der Großteil jener Unternehmen, die *aus eigenem Anlass* eine Alternative *nicht* prüfen wollen, auch keine Förderung beantragen. Denn worum geht es? Nicht um einen einfachen Preis- und Leistungsvergleich standardisierter Produkte aus industrieller Massenfertigung. Bei prozessintegriertem Umweltschutz müssten i. d. R. zwei komplette Produktionsanlagen einander gegenübergestellt werden, die beide für dieselben unternehmensspezifischen Produktions- und Standortbedingungen individuell konzipiert sein wollen. Das kann so weit gehen, dass für unterschiedliche Anlagen auch verschiedene bauliche Vorrichtungen und Flächenbedarfe zu berücksichtigen wären. Zugleich darf die Vorkalkulation der zu erwartenden Investitions- und Betriebskosten einer Alternativanlage nicht nur grob geschätzte Daten enthalten. („Grobe“ Schätzungen wären gänzlich strategieanfällig und damit für die Anwendung des Mehrkostenprinzips nutzlos.) Eine seriöse Alternativkalkulation wird mithin sehr zeit- und kostenaufwendig sein. Für ein Unternehmen, das nicht ohnehin aus eigenem Anlass nicht-förderfähige technische Alternativen geprüft hat, schmälert dieser Aufwand das zu erwartende Nettosubventionsäquivalent,<sup>10</sup> da derartige Kosten nicht zu den beihilfefähigen Kosten gehören. M. a. W. die in Aussicht gestellte Beihilfe muss vielversprechend hoch sein, um den Aufwand zu rechtfertigen.

[*Nebenbemerkung:* Diese Argumentation zieht unmittelbar die Frage nach sich, ob der Vergleich mit *einer* detaillierten Alternativkalkulation ausreichen kann, um die Strategieanfälligkeit auf ein akzeptables Niveau zu senken. Das Kollisionsrisiko dürfte in diesem Falle noch sehr hoch sein. Das beihilfetechnische Grundproblem einer Anwendung des Mehrkostenprinzips kann durch den parallelen Ver-

---

<sup>10</sup> Dies trifft nicht zu, wenn die Kosten der Vorkalkulation einer Alternativanlage weitestgehend bei deren potentielltem Anbieter inzidieren. Ob sich Beihilfenpolitik aber als *free rider* zulasten Dritter etablieren sollte, ist überaus fraglich. (Zumal sich diese dergleichen wohl kaum lange widerspruchslos gefallen ließen.)

gleich mit *mehreren* Alternativenanlagen bzw. der Kalkulation einer Anlage von *mehreren* alternativen Anbietern zwar geschmälert werden, bleibt aber bestehen: Unternehmens- und standortspezifische Anlageinvestitionen sind i. d. R. „Unikate“. Die Kosten einer *realisierten* Investition können vom Fördergeber (auch ex post) geprüft werden. Die kalkulatorischen Kosten einer alternativen „Unikat“-Investition, die von vornherein *nicht* verwirklicht werden sollte, von Seiten des Beihilfengebers überprüfen zu wollen, dürfte dagegen angesichts der zu erwartenden beträchtlichen Informationsasymmetrien äußerst schwierig bis unmöglich sein.]

Drei Unternehmen haben keine Investitionsalternative geprüft, weil für sie die Alternative zu der geförderten Investition im (weiteren) Fremdbezug der Leistung von Dritten lag. Diese Möglichkeit, die damit auf rund 9 % der untersuchten Fälle zutrifft, ist in den Regelungen zur Anwendung der Mehrkostenrechnung weder im UBR-E1 vom 27.01.00 noch im UBR-E2 vom 16.09.00 explizit berücksichtigt. In beiden Fassungen ist der Vergleich mit einer alternativen Investition als unabdingbarer Bestandteil der Mehrkostenberechnung vorgesehen. Müssten die Unternehmen allein um der Förderungsbedingungen willen eine alternative Investition kalkulieren, obwohl für sie die Eigenerstellung mit einer anderen Technik in Frage kommt, treten die gleichen Probleme auf, die oben skizziert worden sind.

Der wirtschaftlichen Realität und dem theoretischen Zweck der Mehrkostenregel entspräche es aber, für die Fälle alternativen Fremdbezugs ausschließlich Betriebskosten-Nettoeinsparungen durch Eigenerstellung zu berücksichtigen und auf die Kalkulation einer fiktiven Alternativinvestition zu verzichten. Zumindest in den untersuchten Fällen wäre dies in der Praxis vergleichsweise unproblematisch möglich gewesen: Ein Unternehmen gab an, es hätte die Einsparungen gegenüber (fortgesetztem) Fremdbezug „leicht“ beziffern können, eines antwortete hier mit „mäßig leicht“ (das dritte Unternehmen machte hierzu keine Angaben).

Wie leicht oder schwer hätten nun diejenigen Unternehmen, die *tatsächlich* eine nicht-förderfähige Investitionsalternative geprüft haben, die zugehörigen Daten in hinreichend zuverlässiger Form beibringen können?<sup>11</sup> Zusammen 51,5 % der befragten Unternehmen gaben an, dass sie dies tatsächlich getan haben; wobei allerdings 15,2 % die Alternative für einen *anderen* Investitionszeitpunkt geprüft haben. Auf den Aspekt des geplanten Zeitpunktes einer erwogenen Alternativinvestition wird unten noch gesondert einzugehen sein.

Bezüglich einer Investitionsalternative, die nicht wegen besonderer ökologischer Vorteile hätte gefördert werden können, wurden alle Unternehmen, die eine solche Alternative

---

<sup>11</sup> Auf den einzigen weiteren Fall, in dem ein Unternehmen eine Investitionsalternative nicht geprüft hat, kann hier nicht eingegangen werden, da als „anderer Grund“ angegeben wurde „Das Risiko war zu hoch“. Diese Aussage entzieht sich der Interpretation.

für denselben oder einen anderen Zeitpunkt geprüft haben, gefragt, mit welchem Aufwand *in der Antragsphase* Informationen in folgenden Bereichen hätten beigebracht werden können: Zu den Investitionskosten der Alternative, deren Lebensdauer sowie zu eventuellen Einsparungen bzw. Gewinnen durch die realisierte im Vergleich zu der Alternativinvestition (bezogen auf die erwartete Lebensdauer der geförderten Investition).

Tabelle 8 zeigt die Untersuchungsergebnisse nach Maßgabe des Untersuchungskriteriums „Unternehmensgröße“.

Datenbereitstellung in Antragsphase	Investitionskosten Alternativanlage			Anlagen-Lebensdauer Alternativanlage			Einsparungen / Gewinne (durch geförderte Investition im Vergleich zur nicht geförderten Alternativanlage)		
	KMU	Große U	Alle U	KMU	Große U	Alle U	KMU	Große U	Alle U
	leicht	0,0%	27,3%	16,7%	14,3%	27,3%	22,2%	14,3%	0,0%
mäßig leicht	42,9%	36,4%	38,9%	14,3%	36,4%	27,8%	14,3%	18,2%	16,7%
mäßig schwer	42,9%	18,2%	27,8%	28,6%	18,2%	22,2%	42,9%	36,4%	38,9%
schwer	14,3%	18,2%	16,7%	42,9%	18,2%	27,8%	28,6%	27,3%	27,8%
gar nicht	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	18,2%	11,1%

Quelle: FiFo-Erhebung, Herbst 2000.

**Tabelle 8: Daten zur nicht-förderfähigen Investitionsalternative (nach Unternehmensgröße)**

Was die „Basisdaten“ zu Investitionskosten und Lebensdauer einer Alternativanlage angeht, ähnelt das Bild dem für geförderte Investition (Tabelle 5): Der Mehrheit aller Unternehmen und der Mehrheit der großen Unternehmen fällt die Bereitstellung der zugehörigen Informationen „leicht“ bis „mäßig leicht“. Doch sind diese Mehrheiten auch hier schon keineswegs überwältigend.

Den großen Unternehmen fällt es mit jeweils 63,6 % mehr oder minder „leicht“, Daten zur alternativen Investitionskosten und Lebensdauer der Alternativanlage beizubringen. Dieser hohe Anteil kontrastiert mit dem Bild für kleine und mittlere Unternehmen: Die Investitionskosten der geprüften Alternative können hier nur 42,9 % der Unternehmen mit befriedigender Genauigkeit leicht oder mäßig leicht ermitteln. Bei Informationen zur Anlagenlebensdauer sinkt dieser Anteil sogar auf 28,6 %.

Die Größendegressionsvorteile großer Unternehmen gegenüber KMU verlieren sich dagegen gänzlich beim zweiten Indikator, der neben den Investitionskosten der Alternative von entscheidender Bedeutung für die Funktionalität des Mehrkostenprinzips ist: Den Einsparungen bzw. Gewinnen, die für die Anlagenlebensdauer zu erwarten sind, weil in die förderfähige und nicht in die alternative Anlage ohne prozessintegriertes Umweltschutzelement investiert wird. Zwei Drittel aller Unternehmen geben an, diese Daten zu kalkulieren, viele mäßig bis sehr schwer; zusätzliche 11,1 % sagen, diese Daten seien im Voraus gar nicht mit befriedigender Genauigkeit zu beziffern. Bemerkens-

wert dabei, dass die großen Unternehmen hier noch größere Schwierigkeiten bekunden und sich nur aus ihrer Gruppe diejenigen rekrutieren, die Unmöglichkeit ausdrücken.

Auch wenn man über die Ursachen für dieses Ergebnis nur mutmaßen kann, scheint hier doch zum Ausdruck zu kommen, dass die geförderten prozessintegrierten Umweltschutzinvestitionen bei großen Unternehmen häufiger Teil eines umfangreicheren Produktionsprozesses sind. Wo dies der Fall ist, werden sich der geförderten Investition zurechenbare Einsparungen bzw. Gewinne zwar noch in internen Verrechnungspreisen niederschlagen (sofern solche genutzt werden). Interne Verrechnungspreise dienen allerdings in einem Unternehmens nicht primär dem Zweck „externe“ Marktbedingungen exakt abzubilden, sie haben vielmehr auch stark den Charakter eines Lenkungsinstruments. Da sich interne Verrechnungspreise somit nach anderen Maßstäben bilden als marktliche Preise und Kosten, können sie nur äußerst schwer in derartige Kennziffern „übersetzt“ werden.

Datenbereitstellung in Antragsphase	Investitionskosten Alternativanlage			Anlagen-Lebensdauer Alternativanlage			Einsparungen / Gewinne (durch geförderte Investition im Vergleich zur nicht geförderten Alternativanlage)		
	1 mal gefördert	2 - 10 mal gefördert	Alle U	1 mal gefördert	2 - 10 mal gefördert	Alle U	1 mal gefördert	2 - 10 mal gefördert	Alle U
	leicht	22,2%	12,5%	16,7%	11,1%	37,5%	22,2%	0,0%	12,5%
mäßig leicht	44,4%	37,5%	38,9%	33,3%	12,5%	27,8%	11,1%	25,0%	16,7%
mäßig schwer	33,3%	25,0%	27,8%	33,3%	12,5%	22,2%	33,3%	37,5%	38,9%
schwer	0,0%	25,0%	16,7%	22,2%	37,5%	27,8%	44,4%	12,5%	27,8%
gar nicht	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	11,1%	12,5%	11,1%

Quelle: FiFo-Erhebung, Herbst 2000.

**Tabelle 9: Daten zur nicht-förderfähigen Investitionsalternative (nach Förderhäufigkeit)**

Die Auswertung der Antworten zur einer nicht-geförderten Investitionsalternative nach dem Unterscheidungsmerkmal „Förderhäufigkeit“ (Tabelle 9) zeigt – im Gegensatz zu den Angaben zur geförderten Umweltschutzinvestition (Tabelle 6) – ein recht heterogenes Bild. Hier sind es nicht durchgängig die bis dato nur einmal geförderten Unternehmen, die relativ größere Probleme bei der Datenbereitstellung bekunden. Dass hier kein systematischer Selektionseffekt mehr zwischen „Förderprofis“ und „-novizen“ festgestellt werden kann, ist allerdings nur ein geringer Trost. Denn die Schlussfolgerung aus dieser Auswertung muss angesichts der Daten lauten: *Die Bereitstellung verlässlicher Daten zu nicht realisierten Investitionsalternativen, insbesondere zu den auf die gesamte Lebensdauer bezogenen Einsparungen und Gewinnen aus der „Nicht-Realisierung“, fällt der Mehrheit aller Unternehmen – einfach oder mehrfach geförderten – schwer oder ist ihnen sogar unmöglich.*

Oben wurde schon kurz angesprochen, dass 15,2 % aller befragten Unternehmen zwar eine nicht-förderfähige Investitionsalternative geprüft haben, aber nicht für denselben Investitionszeitpunkt wie die geförderte Maßnahme (Tabelle 7). Es handelt sich hier um 29,5 % der Unternehmen, die grundsätzlich eine Alternative geprüft haben.

Mögliche Gründe dafür, dass die Alternative für einen Investitionszeitpunkt geprüft wurde, der nicht mit dem übereinstimmt, zu dem die geförderte Anlage realisiert wurde, sind zum Beispiel:

- Wegen der Förderung der prozessintegrierten Umweltschutzinvestition kann eine Altanlage früher ersetzt worden sein, als es eigentlich geplant war.
- Die Entwicklung und Anpassung kann länger gedauert haben, als es bei einer alternativen Anlage mit konventioneller Technik der Fall gewesen wäre, sodass die Altanlage noch über ihren ursprünglich geplanten Ersatzzeitpunkt hinaus genutzt wurde.
- Schließlich kann auch die Bewilligung der beantragten Beihilfe in Verbindung mit der Förderaussetzung, vor Bewilligung nicht mit der Maßnahme beginnen zu dürfen, darauf hingewirkt haben, dass der optimale Investitionszeitpunkt nicht mehr realisiert werden konnte.

Werden diese Unternehmen nun wegen der Umsetzung des Mehrkostenprinzips veranlasst, Daten zu nicht realisierten Investitionsalternativen beizubringen, liegt die Frage nahe, ob nicht gerade sie größere Probleme mit dem geforderten Vergleich haben werden. Denn die kalkulatorischen Daten zur verwirklichten und zur nicht verwirklichten Investition beziehen sich nicht auf dieselben (zukünftigen) Zeiträume. Will man sie miteinander vergleichen können, ist das nicht nur ein Problem von Auf- oder Abzinsung. Marktbedingungen wandeln sich, Chancen können entweder ergriffen oder verpasst werden. Insbesondere bei strategisch wichtigen Investitionen kann sich auch die eigene Wettbewerbsposition gegenüber den konkurrierenden Unternehmen in Abhängigkeit vom Investitionszeitpunkt sehr unterschiedlich entwickeln. (Siehe hierzu auch Abschnitt A.3.3.)

Datenbereitstellung in Antragsphase	Investitionskosten Alternativanlage			Anlagen-Lebensdauer Alternativanlage			Einsparungen / Gewinne (durch geförderte Investition im Vergleich zur nicht geförderten Alternativanlage)		
	gleicher Zeitpunkt	anderer Zeitpunkt	Alle U	gleicher Zeitpunkt	anderer Zeitpunkt	Alle U	gleicher Zeitpunkt	anderer Zeitpunkt	Alle U
	leicht	16,7%	20,0%	17,6%	25,0%	20,0%	23,5%	8,3%	0,0%
mäßig leicht	50,0%	20,0%	41,2%	33,3%	20,0%	29,4%	16,7%	20,0%	17,6%
mäßig schwer	16,7%	40,0%	23,5%	25,0%	20,0%	23,5%	33,3%	60,0%	41,2%
schwer	16,7%	20,0%	17,6%	16,7%	40,0%	23,5%	25,0%	20,0%	23,5%
gar nicht	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	16,7%	0,0%	11,8%

Quelle: FiFo-Erhebung, Herbst 2000.

**Tabelle 10: Daten zur nicht-förderfähigen Investitionsalternative (nach Investitionszeitpunkt)**

Um diese Hypothese zu überprüfen, wurden die Antworten zur Bereitstellung der Daten einer Alternativinvestition nach einem dritten Kriterium ausgewertet: Die Unternehmen, die eine Alternative für denselben Investitionszeitpunkt geprüft haben, werden den Unternehmen gegenübergestellt, die eine Alternative für einen anderen Zeitpunkt geprüft haben (Tabelle 10).

Es zeigt sich, dass sich die Vermutung hinsichtlich der Kalkulation der Investitionskosten und der Lebensdauer eine alternativen Maßnahme bestätigt: Tatsächlich bekunden die Unternehmen der Gruppe „anderer Zeitpunkt“ deutlich größere Probleme, verlässliche und vergleichbare Daten bereitzustellen. Für den Aspekt, der bei einem anderen Investitionszeitpunkt die größten Vergleichsschwierigkeiten erwarten ließe – zurechenbare Einsparungen und Gewinne gegenüber der Alternativinvestition –, bestätigt sich die Hypothese jedoch *nicht*. Dass hier zwischen beiden Gruppen keine systematisch plausiblen Unterscheide festzustellen sind, dürfte allerdings wiederum stark auf die oben schon konstatierte Tatsache zurückzuführen sein: In diesem Bereich ist es für fast *alle* Unternehmen schwer bis unmöglich, verlässliche Kalkulationen bereitzustellen. Das heißt, es ist mehr oder minder „egal“, ob hier mit dem abweichenden Planzeitpunkt für eine alternative Investition noch eine zusätzliche Erschwernis hinzukommt oder nicht.

### **A.2.2.3. Daten zu einer ersetzten bzw. erweiterten Anlage**

In Tabelle 5 und Tabelle 6 (siehe oben) wurden schon kurz die Antworten *aller* befragten Unternehmen bezüglich der zum Förderzeitpunkt erwarteten Kapazität der geförderten Anlage ausgewertet. Diese Auswertungen zur Kapazität wurden als vorläufig gekennzeichnet, denn die Fragen zur Anlagenkapazität sind für die Anwendung des Mehrkostenprinzips nur dort unabdingbar, wo sich mit einer geförderten (integrierten) Umweltschutzinvestition zugleich die Produktionskapazitäten ändern. In diesen Fällen sollen die zurechenbaren Einsparungen bzw. Gewinne, die auf die Änderung der Produktionskapazitäten zurückzuführen sind, in die Bemessung der beihilfefähigen Kosten einbezogen werden.

Von den befragten 33 gaben 16 Unternehmen an, dass die Kapazitäten mit der geförderten Umweltschutzinvestition gewachsen seien. Bei keinem Unternehmen haben die Kapazitäten durch die geförderte Investition abgenommen. 16 Unternehmen antworteten, ihre Kapazitäten seien unverändert geblieben, eines machte keine Angaben zu diesem Aspekt.

Die folgenden Auswertungen beziehen sich nur auf diejenigen Unternehmen, deren Kapazitäten mit der geförderten Investition gewachsen sind. Daten zur kalkulierten Kapazität der geförderten integrierten Anlage sind dabei als Zwischenindikatoren zu werten, denn die Unternehmen wurden auch nach Daten zu den zurechenbaren Einsparungen bzw. Gewinnen aus der Kapazitätserweiterung gefragt. Da in den Antworten zu dieser zweiten Frage notwendigerweise die kalkulatorischen Anlagekapazitäten berücksichtigt sein müssen, sollte sich eine separate Frage nach der erwarteten Kapazität erübrigen. Das täte sie auch, wenn die Unternehmen mit großer Mehrheit keine oder kaum Probleme mit der Kalkulation der Einsparungen und Gewinne bekundet hätten. Da dies nicht der Fall war, geben die Antworten „nur“ zur Kapazität einen Einblick, wo die Schwierigkeiten in der Datenbereitstellung beginnen.

Datenbereitstellung in Antragsphase	Anlagen-Kapazität geförderte Anlage			Einsparungen / Gewinne (durch Kapazitätserweiterung im Vergleich zur früheren Anlage; Fördersumme nicht einbezogen)		
	KMU	Große U	Alle U	KMU	Große U	Alle U
leicht	30,0%	16,7%	25,0%	33,3%	0,0%	20,0%
mäßig leicht	30,0%	66,7%	43,8%	22,2%	33,3%	26,7%
mäßig schwer	10,0%	16,7%	12,5%	16,7%	50,0%	30,0%
schwer	30,0%	0,0%	18,8%	11,1%	16,7%	13,3%
gar nicht	0,0%	0,0%	0,0%	16,7%	0,0%	10,0%

Quelle: FiFo-Erhebung, Herbst 2000.

**Tabelle 11: Daten bei Kapazitätserweiterung (nach Unternehmensgröße)**

Wie üblich, erfolgt die erste Auswertung zu diesen Fragen nach dem Unterscheidungsmerkmal „Unternehmensgröße“ (Tabelle 11). Es zeigt sich, dass die Mehrheit, der Unternehmen, deren Kapazitäten sich durch die geförderte Investition erweitert haben, zum Antragszeitpunkt recht leicht hätten angeben könne, welche Kapazität sie für die Investition erwarteten. Dies trifft insbesondere für die großen Unternehmen zu. Bei den KMU gaben immerhin schon 40 % an, sie hätten die erwarteten Kapazitäten zu diesem Zeitpunkt nur mäßig schwer bis schwer angeben können.

Dass die Kapazitäten selbst vergleichsweise leicht ermittelt werden können, hilft jedoch nicht viel, denn in Bezug auf den Zielindikator – zurechenbare Einsparungen und Gewinne für die Anlagenlebensdauer – wachsen die Probleme der Bereitstellung von ver-

lässlichen Kalkulationen merklich. Dabei kehrt sich das Bild zwischen den Größenklassen um: Während immer noch 55,5 % der KMU angeben, solche Einsparungen / Gewinne wären leicht oder mäßig leicht bereitzustellen, beträgt dieser Anteil bei den großen Unternehmen zusammen nur 33,3 %. Diesen fällt es zu zwei Dritteln schwer, die Gewinne aus Kapazitätsänderung für die Lebensdauer der „kommenden“ Anlage zu kalkulieren. Bei den KMU liegt dieser Anteil nur bei 27,8 %, wobei hier allerdings zusätzliche 16,7 % die Unmöglichkeit eines solchen Kalkulation bekunden.

Datenbereitstellung in Antragsphase	Anlagen-Kapazität geförderte Anlage			Einsparungen / Gewinne (durch Kapazitätserweiterung im Vergleich zur früheren Anlage; Fördersumme nicht einbezogen)		
	1 mal gefördert	2 - 10 mal gefördert	Alle U	1 mal gefördert	2 - 10 mal gefördert	Alle U
	leicht	12,5%	42,9%	25,0%	14,3%	28,6%
mäßig leicht	37,5%	42,9%	43,8%	14,3%	42,9%	26,7%
mäßig schwer	25,0%	0,0%	12,5%	35,7%	28,6%	30,0%
schwer	25,0%	14,3%	18,8%	14,3%	0,0%	13,3%
gar nicht	0,0%	0,0%	0,0%	21,4%	0,0%	10,0%

Quelle: FiFo-Erhebung, Herbst 2000.

**Tabelle 12: Daten bei Kapazitätserweiterung (nach Förderhäufigkeit)**

Die Auswertung der kapazitätsbezogenen Fragen nach dem Unterscheidungsmerkmal „Förderhäufigkeit“ (Tabelle 12) zeigt, dass offensichtlich in diesem Aspekt wieder ein Selektionseffekt zwischen „Förderprofis“ und „Beihilfenovizen“ zu befürchten ist. Die mehrfach geförderten Unternehmen bewerten die Informationserfordernisse in beiden Fragen mit großer Mehrheit als mehr oder minder leicht. Ganz anders die einmal geförderten Unternehmen: Schon bei der vergleichsweise leichten Frage nach der Kalkulation der Anlagenkapazität zum Antragszeitpunkt weisen 50 % dieser Unternehmen auf deutliche Schwierigkeiten hin. Bei der Kalkulation der zurechenbaren Einsparungen und Gewinne durch Kapazitätserweiterung liegt der Anteil der Antworten „mäßig schwer“ bis „gar nicht“ bei den einmal geförderten Unternehmen bei über 70 %.

### A.3. Die freien Befragungen

Die freien Befragungen erfolgten als telefonische und persönliche Interviews. Das Gros der rund 25 Gespräche wurde mit den Unternehmen geführt, die im Rahmen des BMU-UBA-Investitionsprogramms bei der Durchführung einer prozessintegrierten Umwelt-



schutzmaßnahme unterstützt wurden.<sup>12</sup> Hinzu kommen Gespräche mit Beihilfe-Fachleuten aus der Deutschen Ausgleichsbank und einem auf die Förderberatung spezialisierten Consulting-Unternehmen. In der Auswertung werden zudem die ergänzenden Kommentare berücksichtigt, die von einigen Unternehmen auf dem Fragebogen notiert wurden.

Bei den Gesprächen standen drei Aspekte im Vordergrund:

- *Die Bearbeitung der Förderanträge für die Beihilfe, die den Unternehmen in der Vergangenheit für eine prozessintegrierte Umweltschutzmaßnahme gewährt worden ist:* Während in der standardisierten Befragung ausschließlich projektive Fragen gestellt wurden, die sich auf den Aufwand und die Zuverlässigkeit der Datenbereitstellung bei fiktiver Anwendung des Mehrkostenprinzips bezogen, wurden diese Aspekte hier ergänzend für den Status quo betrachtet. Die Untersuchung auf diesen Bereich auszudehnen, war insofern notwendig, als die Praxistauglichkeit von mehrkostenbasierten Beihilfeverfahren nicht „nur“ deswegen bezweifelt wurde, weil solche Verfahren die Unternehmen vor erhebliche Probleme stellen können. Ausgangshypothese war vielmehr, dass das Mehrkostenprinzip die antragsseitigen Probleme der Unternehmen noch weiter *verschärft*, da der zeitliche und Kostenaufwand noch über das bisherige Ausmaß hinaus steigt (siehe Abschnitt A.1).
- *Die Qualität von Vorkalkulationen im dynamischen Marktprozess:* Die Anwendung des Mehrkostenprinzips geht und fällt mit der kalkulatorischen Sicherheit, mit der Einsparungen und Gewinne vorausgesagt werden können, die im Vergleich zu einer nicht-förderfähigen Investitionsalternative und / oder zu den ehemaligen Kapazitäten zu erwarten sein können. Dieser beihilfentechnisch strategische Aspekt wurde in Ergänzung zu den Ergebnissen der standardisierten Befragung vertiefend betrachtet.
- *Einfluss der Dauer eines Antragsverfahrens auf die Bereitschaft zur Inanspruchnahme von Beihilfen:* Erst durch die Interviews wurde deutlich, dass zeitliche Fragen in der praktischen Beihilfenplanung der Unternehmen eine sehr viel entscheidendere Rolle spielen, als dies die theoriegeleitete Betrachtung mit Auf- und Abzinsungsfaktoren erwarten ließe.

In den folgenden Abschnitten werden die Erfahrungen und Ergebnisse in diesen drei Bereichen in komprimierter Form präsentiert. Da die Interviews jeweils in dem Einvernehmen geführt wurden, dass sie nicht als Kontrollfragen für die Antworten im Fragebogen genutzt werden, muss dabei auf Schlussfolgerungen verzichtet werden, die sich aus der kombinierten Betrachtung beider Befragungen bei einem einzelnen Unternehmen ggf. gezogen werden könnten. Die einzigen Ausnahmen hiervon sind verbale Konkreti-

---

<sup>12</sup> Die durch das ERP-Umweltprogramm geförderten und im Rahmen der standardisierten Befragung ebenfalls untersuchten Unternehmen blieben gegenüber den Gutachtern anonym (siehe Abschnitt A.2.1). Folglich konnten die persönlichen Interviews nicht auf diese Gruppe ausgedehnt werden.

sierungen der Antworten aus dem Fragebogen, die von den betreffenden Unternehmen explizit „freigegeben“ wurden.

### **A.3.1. Erfahrungen mit dem Förderverfahren**

Kein Unternehmen, das realistische Chancen sieht, für eine Umweltschutzmaßnahme eine staatliche Beihilfe zu erhalten, wird aufwendige Antragsverfahren begrüßen. Alles andere widerspräche dem allgemeinen Wirtschaftlichkeitsprinzip, ein gesetztes Ziel mit möglichst geringem Aufwand zu erreichen, und den Erfahrungen. Insoweit war es kaum überraschend, dass alle Unternehmen im Interview über die aufwendige und z. T. langwierige Antragstellung für die erhaltene Beihilfe klagten und einfachere, schnellere und „unbürokratischere“ Verfahren als wünschenswert ansahen.

Doch so einfach ist es wiederum auch nicht. Die Interviewpartner – bei kleinen Unternehmen zumeist die Geschäftsführer, bei größeren Unternehmen i. d. R. die Umweltschutzbeauftragten – befürworteten in der großen Mehrheit keineswegs den Förderantrag „per Postkarte“. Die Befragten anerkannten durchweg die Informations- und Kontrollbedarfe eines staatlichen Beihilfengebers. Auch unter Wettbewerbsgesichtspunkten forderten die meisten der (ehemaligen) Beihilfenempfänger, dass die Kriterien der Förderungswürdigkeit restriktiv geprüft werden müssen.

Mehrfach wurde jedoch betont, dass der *tatsächliche* Aufwand, dem sich die Unternehmen im konkreten Antragsverfahren gegenübersehen, von diesen als so groß angesehen wurde, dass sie ihn zum Teil schon als kontraproduktiv für das Förderziel bewerteten:

- Mehrere Unternehmen sahen sich nicht in der Lage, die vor, während und nach der Projektdurchführung geforderten Dokumentationen aus eigener Kraft beizubringen. Um die „Papierflut“ (Zitat) zu bewältigen, mussten sowohl von KMU als auch von großen Unternehmen externe Planungsbüros und spezialisierte Berater herangezogen werden.
- Ein (großes) Unternehmen hob hervor, dass es nach diesen Erfahrungen für die Zukunft davon absieht, irgendwelche staatlich geförderten Maßnahmen durchzuführen.
- Das befragte Consultingunternehmen – spezialisiert auf Beratung zu staatlichen Beihilfen – betonte, dass insbesondere KMU weder die Kompetenzen noch Kapazitäten vorhalten können, um eine komplexere staatlich geförderte Umweltschutzmaßnahme durchzuführen.

Zu beachten ist hierbei allerdings, dass die befragten Unternehmen in der Durchführung eines Demonstrationsvorhabens aus dem BMU-UBA-Investitionsprogramm unterstützt wurden. Die Informationsbedarfe und Dokumentationspflichten sind hier überdurchschnittlich hoch. Der Aufwand, die Förderung einer Umweltschutzmaßnahme aus dem ERP-Umweltprogramm zu beantragen, ist für die betroffenen Unternehmen merklich

geringer – wie auch das erreichbare Bruttosubventionsäquivalent. Die befragten Fachleute aus der Deutschen Ausgleichsbank äußerten ernsthafte Zweifel, ob über ein solches breitenwirksames Förderinstrument mit vergleichsweise geringen Beihilfesätzen Maßnahmen gefördert werden könnten, die eine Anwendung des Mehrkostenprinzips erfordern. In diesen Fällen würde der deutlich steigende Antragsaufwand für die Unternehmen schnell auf de facto negative Nettobeihilfen hinauslaufen.

### **A.3.2. Qualität von Kalkulationen im dynamischen Umfeld**

Eine Ergebnis der standardisierten Befragung war, dass (selbst) die Investitionskosten der zu fördernden Umweltschutzanlage in der Antragsphase von vielen Unternehmen nicht leicht beziffert werden können (siehe A.2.2.1). Zur Illustration seiner Antwort gab ein Unternehmen, das die Frage nach diesen Kosten mit „mäßig leicht“ beantwortet hatte, an, dass die Investitionskosten zum Antragszeitpunkt mit ca.  $\pm 10-15\%$  bekannt waren. Auch wenn diese eine Aussage nicht verallgemeinert werden kann, ist es doch bemerkenswert, dass hier eine Schwankungsbreite von bis zu 30 % um den Wert, der in den Förderantrag aufgenommen werden musste, offensichtlich als durchaus normal angesehen wird.

Was die anderen, zur Umsetzung des Mehrkostenprinzips notwendigen Daten anging, so rief insbesondere die Vorstellung, Unternehmen seien in der Lage, ihre Kosten und Ertragssituation auf mehrerer Jahre im voraus zu kalkulieren, oder bereit, sich mit dem Förderbescheid auf sehr unsichere Schätzungen festschreiben zu lassen, viele Irritationen und deutlichen Widerspruch hervor. Wollte ein Fördergeber nach Ablauf der Abschreibungszeit oder auch nur der (kürzeren) Amortisationszeit überprüfen, inwiefern die beihilfefähigen Kosten ursprünglich „richtig“ kalkuliert worden seien, so werde er feststellen, dass für diese Kontrolle keine brauchbare Datengrundlage existiere: Die laufenden Marktanforderungen und Wettbewerbsbedingungen sowie die Beschaffungs- und Produktionsverhältnisse ändern sich ständig. Auch die ursprüngliche Investition wird in ihrer technischen Ausprägung und Kapazität diesen Anforderungen angepasst. Zu einem bestimmten Zeitpunkt längst vergangene Kalkulationen daraufhin überprüfen zu wollen, ob sie auch ex post zutreffend sind, sei schon allein deshalb „unseriös“, weil ein solches Urteil zu einem anderen Zeitpunkt ganz anders ausfallen könnte. Wenn sich herausstelle, dass die früheren Prognosen nicht eingetroffen seien, können wegen der komplexen Marktdynamik auch ex post nicht mehr eindeutig bestimmt werden, in welchem Ausmaße das reale Abweichen von den Prognosewerten auf endogene oder exogene Faktoren zurückzuführen sei. Eine solche Unterscheidung wäre aber notwendig, um zwischen „berechtigten“ und „unberechtigten“ Beihilfekorrekturen bzw. –rückforderungen unterscheiden zu können.

Zur Berücksichtigung etwaiger Kapazitätsausweitungen wurde vielfach angemerkt, dass die Unternehmen nicht in der Lage seien, die hierauf zurechenbaren Ertragsanteile zu beziffern. Dies gelte insbesondere, wo es mit einer „simplen“ Betrachtung von produ-

zierten Mengen<sup>13</sup> (nicht Produktionspotenzialen) nicht getan sei. Eine Investition in eine neue Produktionsanlage (mit prozessintegriertem Umweltschutz) diene nur in seltenen Ausnahmen der Herstellung desselben, unveränderten Produktes. In aller Regel werden mit neuen Anlagen auch neue, weiterentwickelte Produkte hergestellt. Bei simultaner Kapazitätsausweitung sei nicht feststellbar, welche Ertragsanteile den „economies of scale“ zuzurechnen und welche Ertragsanteile darauf zurückzuführen seien, dass neue, qualitativ höherwertige Produkte unter verbesserten Wettbewerbsbedingungen zu anderen Preisen abgesetzt werden könnten.

Da eine Kontrolle mithin nur auf sehr unsicherer Basis erfolgen könne, wurde die Strategieanfälligkeit eines Förderverfahrens nach Mehrkostenprinzip von einigen Unternehmen und den anderen interviewten Fachleuten als relativ hoch angesehen.

### **A.3.3. Zeitliche Aspekte als ‚bottle necks‘ der Investitions- und Beihilfenplanung**

Die standardisierten Befragungen haben die Ausgangshypothese weitgehend bestätigt, dass die Anwendung des Mehrkostenprinzips den Aufwand für die Antragsstellung in einem Maße ausdehnen könne, das die umweltpolitisch wünschenswerte Nutzung von Beihilfen für Maßnahmen des prozessintegrierten Umweltschutzes beeinträchtigt. Dort wurde dieser Aufwand vorrangig als vom Unternehmen zu tragende Transaktionskosten gesehen. Erst durch die Interviews wurde deutlich, dass zeitliche Fragen in der praktischen unternehmerischen Investitionsplanung eine sehr viel entscheidendere Rolle spielen, als dies die theoriegeleitete Betrachtung von Zeit als mit Auf- bzw. Abzinsungsfaktoren bewertete Kosten erwarten ließe.

Da im prozessintegrierten Umweltschutz Investitionen auch Produktionszwecken dienen, muss die Investitionsplanung hier unter Berücksichtigung aller Faktoren erfolgen, die den Produktionszyklus des betreffenden Unternehmens bestimmen. Oberstes Ziel ist es hierbei, den Übergang von der alten zur neuen Anlage möglichst bruchlos zu gestalten, also Produktionsunterbrechungen zu vermeiden oder – wo sie unvermeidlich sind – so kurz wie irgend möglich zu halten. Wenn mit den neuen Anlagen zugleich auch verbesserte Produkte hergestellt werden, muss der Produktionsbeginn zudem in unmittelbarer Verknüpfung mit den Marketing- und Vertriebsstrategien geplant werden. Je stärker der Wettbewerb ist, dem das betreffende Unternehmen unterliegt, desto weniger zeitliche Dispositionsfreiheit hat es hierbei. Das heißt, der Produktionsbeginn und damit der Investitionszeitpunkt haben vielfach eine so hohe strategische Bedeutung, dass Kostenaspekte durchaus zweitrangig werden können: Gewählt wird die Investitionsoption, deren „punktgenaue“ Fertigstellung am sichersten erwartet werden kann, selbst wenn sie unter Kostengesichtspunkten einer Alternative unterlegen ist (wobei es hier natürlich Grenzen gibt).

---

<sup>13</sup> Die Betrachtung von Produktionskapazitäten anstelle der Kapazitätsauslastung wurde durchweg als realitätsfern und deshalb ungerechtfertigt angesehen.

Der entstehende Zeitdruck kann zumeist auch nur unzureichend durch eine entsprechend langfristige Vorbereitung gemindert werden. Die konjunkturelle Entwicklung und die Entwicklung der produktspezifischen Nachfrage müssen zeitnah in der Bestimmung von Art und Umfang einer Neuinvestition berücksichtigt werden. Auch die Notwendigkeit, Prozesse und Produkte jeweils auf dem „Stand der Zeit“ zu halten, begrenzt die Frist, in der eine konkrete Investition im Voraus geplant werden kann.

In einer solchen Investitionsplanung sehen viele Unternehmen die notwendigen Kontakte mit der öffentlichen Verwaltung als den primären kritischen Engpassfaktor. Der erste „Flaschenhals“ seien hier die Laufzeiten der einzuholenden behördlichen Genehmigungen. Die befragten Unternehmen berichteten dazu von sehr unterschiedlichen Erfahrungen, die meisten betonten jedoch, dass in den vergangenen Jahren schon deutliche Fortschritte in der Beschleunigung von Genehmigungsverfahren zu verzeichnen seien. Heutzutage sei es in günstigen Fällen durchaus nicht mehr unrealistisch, mit drei Monaten Bearbeitungszeit zwischen Antragstellung und Genehmigung zu rechnen.

Ein weiterer potentieller „Flaschenhals“ komme hinzu, wenn für ein Investitionsvorhaben eine staatliche Beihilfe beantragt wird. Eine Förderung müsse spätestens zugesagt sein, wenn die behördliche Genehmigung vorliege, denn zu diesem Zeitpunkt müsse auch mit der Investition begonnen werden. Auch dann verursache die Beantragung einer Förderung noch eine gewisse Investitionsverzögerung, da vor der Förderzusage mit dem Vorhaben nicht begonnen werden darf. Wenn dagegen nur eine behördliche Genehmigung eingeholt werden muss, könne immerhin schon mit denjenigen vorbereitenden Arbeiten begonnen werden, die genehmigungsrechtlich unkritisch sind.

Die Anforderungen, die daraus folgend an die Antragsverfahren bei staatlichen Beihilfen für den (integrierten) Umweltschutz zu formulieren sind, liegen auf der Hand: Die Verfahren müssen einfach und für beide Seiten zuverlässig sein, so dass für die zu fördernden Unternehmen kein zusätzlicher Engpassfaktor entsteht, der sie an der Realisierung des optimalen Investitionszeitpunktes hindert.<sup>14</sup> Diese Anforderung erfüllen viele staatliche Förderprogramme, z. B. das untersuchte ERP-Umweltprogramm im Bankenvorverfahren.

Je komplizierter das Antragsverfahren, desto weniger geeignet ist es dementsprechend, dem Förderzweck zu dienen. Dies wird in der Tendenz für Antragsverfahren gelten, die nach dem Mehrkostenprinzip gestaltet sind. Die Vielfalt und die z. T. sehr fragile kalkulatorische Basis der von den Unternehmen beizubringenden Informationen wird auch beim Fördergeber einen hohen Kontrollaufwand und häufige Rückfragen provozieren. Wie daraus folgende, unmittelbar antragsbedingte Verzögerungen die betreffenden Unternehmen empfindlich benachteiligen können, wurde schon skizziert.

---

<sup>14</sup> Dies unter der – selbstverständlichen – Voraussetzung, dass die gewährte Beihilfe dem Umweltzweck dient und nicht als Kompensation von Verlusten gesehen wird, die durch das Förderverfahren hervorgerufen werden.

Zugleich kann der beabsichtigte umweltpolitische Lenkungseffekt einer Förderung des prozessintegrierten Umweltschutzes durch die Anwendung des Mehrkostenprinzips noch sehr viel grundsätzlicher beeinträchtigt werden: Die optimale Lenkungswirkung wird erreicht, wenn in einer frühen Phase der Investitionsplanung die Abwägung alternativer Techniken *nur deswegen* zugunsten der integrierten Technik ausfällt, weil diese staatlich gefördert wird. In diesen Fällen – der „optimalen Kundschaft“ umweltorientierter Beihilfepolitik – kann der erreichbare Lenkungseffekt dadurch zunichte gemacht werden, dass die Unternehmen wissen, welchem Antragsverfahren sie sich mit dem Mehrkostenprinzip zu unterwerfen hätten, und das Risiko von Verzögerungen des Investitionszeitpunktes höher gewichten als den finanziellen Beihilfeneffekt.

In diesem Zusammenhang gaben auch einige der Interviewpartner – Umweltbeauftragte in großen Unternehmen – an, dass eine schnelle Förderzusage (bzw. die Aussicht auf eine „pünktliche“ Zusage) in der Regel auch die Voraussetzung für eine *interne* Genehmigung von prozessintegrierten oder sonstigen fortschrittlichen Umweltschutzmaßnahmen ist.

#### **A.4. Zur Übertragbarkeit der Ergebnisse auf den endgültigen Umweltschutzbeihilferahmen vom 3. Februar 2001**

Wie eingangs schon kurz gezeigt (siehe Tabelle 1), hat sich an den Erfordernissen, die durch das Mehrkostenprinzip an das Förderverfahren bei Beihilfen für den prozessintegrierten Umweltschutz gestellt werden, durch den zweiten Entwurf eines Gemeinschaftsrahmens für staatliche Umweltschutzbeihilfen vom 13. September 2000 und den endgültigen Umweltbeihilferahmen vom 3. Februar 2001 wenig Grundlegendes geändert. Insofern gelten die Ergebnisse der empirischen Untersuchungen weitestgehend auch für diese beiden.

Hier kann entsprechend kurz auf die Änderungen eingegangen werden, die der endgültige Rahmen gegenüber dem UBR-E1 gebracht hat. Abgesehen von einigen eher stilistischen Überarbeitungen und einer merklichen Komprimierung in der äußeren Darstellung sind nur drei vom ursprünglichen Entwurf abweichende Punkte zu nennen:

Als alternative Investition soll nun nicht mehr „eine vergleichbare Investition, mit der *keine* Umweltschutzzwecke verfolgt werden“ betrachtet werden, sondern eine „die technisch vergleichbar ist, die aber nicht den gleichen Umweltschutzgrad ermöglicht“. Da die ursprüngliche, unglücklich gewählte Formulierung oftmals die faktische Unmöglichkeit verlangt hätte, eine nicht genehmigungsfähige Investition als Vergleichsmaßstab heranzuziehen, wurde sie in der Untersuchung gar nicht erst genutzt (siehe Abschnitt A.2.2.2, besonders Fußnote 9). Die Unternehmen wurden stattdessen hinsichtlich einer Investitionsalternative befragt, die kein (förderfähiges) Umweltschutzelement beinhaltet hätte. Da der absehbare Änderungsbedarf damit in der Untersuchung schon berück-

sichtigt worden ist, müssen für die Neufassung dieses Punktes keine abweichenden Schlussfolgerungen gezogen werden.

Wichtiger ist, dass Nettoeinsparungen oder zurechenbare Gewinne, die durch die realisierte Investition gegenüber einer nicht-förderfähigen Alternativinvestition entstehen (auch über zusätzliche Nebenprodukte) oder die auf eine Kapazitätsheraufsetzung zurückzuführen sind, nicht mehr für die gesamte wirtschaftliche Lebensdauer der geförderten Anlage (Abschreibungszeit) kalkuliert und in abgezinster Form berücksichtigt werden müssen, sondern nur noch für fünf Jahre. Da zumeist Anlagen gefördert werden, die eine Lebensdauer von mehr als fünf Jahren aufweisen, impliziert diese Änderung eine Erhöhung des maximal zulässigen Beihilfenelements.

Die für diesen Aspekt geschilderten Probleme, zukünftige Kosten- und Ertragsgrößen verlässlich vorherzusagen, sinken mit der Verkürzung des geforderten Prognosezeitraums. Was nicht heißt, dass es einfach wäre, zum Beispiel die Energiepreise auch nur für fünf Jahre *halbwegs* genau zu prognostizieren. Die pessimistischen Einschätzungen, die zu diesem Thema in den freien Befragungen vorherrschten (siehe Abschnitt A.3.2), gelten uneingeschränkt auch für mittelfristige Zeiträume wie z. B. fünf Jahre.

Dies wird auch durch weitere Ergebnisse der standardisierten Befragung untermauert. Um die Umsetzungschancen für eine erwogene Alternative zum Mehrkostenprinzip zu testen, wurden die Unternehmen gefragt, wie leicht oder schwer es ihnen fallen würde, in der Antragsphase die Ergebnisse einer kalkulatorischen Amortisationsrechnung für die zu fördernde Anlage beizubringen. Da in eine Amortisationsrechnung die für die ersten Jahre erwarteten Kosten und Erträge einfließen, geht es auch hier um zurechenbare Gewinne bzw. Einsparungen. Natürlich liegen die Amortisationszeiträume der betrachteten Investitionen nicht immer bei fünf Jahren, je nach Anlagentyp können sie auch darunter oder darüber liegen. In Ermangelung einer konkreten Frage zur 5-Jahresfrist können die Antworten zur Amortisationsrechnung aber dennoch als nützliche Zusatzinformation hinsichtlich des kalkulatorischen Aufwandes bzw. der Zuverlässigkeit von Kalkulationen für mittelfristige Zeiträume unterhalb der Anlagenlebensdauer dienen.

Die Ergebnisse sind zwar hier besser als bei den Fragen zu Gewinnen / Einsparungen über die gesamte Anlagenlebensdauer, aber bei weitem noch nicht gut. Dort hatten 66,7 % der befragten Unternehmen angegeben, dass sie mäßig bis große Schwierigkeiten mit der Bereitstellung dieser Daten hätten, zusätzliche 11,1 % gaben an, dass es ihnen unmöglich sei, die zugehörigen Daten für die Lebensdauer zu kalkulieren (siehe oben Tabelle 8). Eine Amortisationsrechnung bereitzustellen, fiel im Vergleich hierzu 62,5 % mäßig bis sehr schwer, zusätzliche 3,1 % könnten diese Rechnung gar nicht beibringen.

Die Verkürzung der Frist, für welche die Unternehmen ihre zukünftigen, der Förderung zurechenbaren Einsparungen und Gewinne vorauskalkulieren müssten, bewirkt, dass die durchschnittlichen Probleme mit diesen Kalkulationen leicht zurückgehen. Sie blei-

ben aber dennoch so groß, dass auch eine Anknüpfung an *individuelle* Amortisationsrechnungen keine realisierbare Option zur Bestimmung des Beihilfenäquivalents bei prozessintegrierten Umweltschutztechniken wäre. Dies gilt im Analogieschluss auch für den im neuen UBR-Entwurf vorgesehenen Fünf-Jahres-Zeitraum.

Die wichtigste Änderung in perspektivischer Hinsicht ist jedoch, dass die Kommission offensichtlich diese oben diskutierten Schwachstellen zur Kenntnis genommen und sich anderen Methoden zur Feststellung der Bemessungsgrundlagen geöffnet hat. Dies allerdings, ohne sie zu konkretisieren. Zumindest ermöglicht die Formulierung in Ziffer 37, UBR-01 endg. den Mitgliedstaaten, alternative Verfahren anzuwenden, wenn sie denn „objektiv und transparent“ sind und von der Kommission akzeptiert werden. So begrüßenswert diese Öffnung auch ist – bietet sie doch zumindest die *Chance*, ein auch in der Praxis anwendbares Regelement zu entwickeln –, so unbefriedigend muss sie bleiben: Generell sollen Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen den Mitgliedstaaten als „Leitlinien“ dienen, sie sollen ihnen erklären, nach welchen Maßstäben die Kommission Einzelbeihilfen oder Beihilfenprogramme zu beurteilen gedenkt. Auch in einem schwierigen Falle wie dem vorliegenden wäre es also Aufgabe der *Kommission*, diese Maßstäbe und Verfahren auch konkret zu benennen und zu erläutern. Im prozessintegrierten Umweltschutz sieht es nun dagegen so aus, dass die Mitgliedstaaten der Kommission diese Mühe abnehmen sollen, sofern sie es vermeiden wollen, dass ihre Fördermaßnahmen nach Kriterien beurteilt werden, die dem Fördergegenstand nicht angemessen sind.

### **A.5. Schlussfolgerungen**

Die durchgeführten empirischen Untersuchungen haben die ursprüngliche Befürchtung weitgehend bestätigt, dass eine praktische Umsetzung des Mehrkostenprinzips in die umweltpolitischen Beihilfenprogramme der Mitgliedstaaten zur wahrscheinlichen Folge haben wird, dass nur noch wenige Unternehmen sich auf den Aufwand und die Risiken einlassen werden, eine Beihilfe für die Durchführung einer Investitionsmaßnahme des prozessintegrierten Umweltschutzes zu beanspruchen. Die Anwendung des Gemeinschaftsrahmens für staatliche Umweltschutzbeihilfen wird damit – unbeabsichtigt – bewirken, dass traditionelle End-of-Pipe-Techniken, die schädliche Emissionen lediglich „herausfiltern“, in der Praxis sehr viel besser und leichter gefördert werden können als neue Techniken des prozessintegrierten Umweltschutzes, mit denen durch sparsamen Ressourceneinsatz schädliche Emissionen von vornherein vermieden werden.

Das Scheitern des Mehrkostenprinzips bei prozessintegriertem Umweltschutz – bzw. das absehbare Scheitern umweltpolitisch sinnvoller Investitionsförderung bei Implementierung des Prinzips – ist insofern besonders bedauerlich, als damit nun keine Methode mehr zur Verfügung steht, mit der beihilfentechnisch End-of-Pipe- und prozessintegrierte



Umweltschutzanlagen miteinander verglichen werden können. Beihilfen- und wettbewerbspolitisch ist es zweifellos sehr erstrebenswert, mit umweltpolitischen Beihilfen nur die Kosten zu fördern, die zur Erreichung von Umweltschutzzwecken anfallen. Wäre das Mehrkostenprinzip in der Praxis auch auf prozessintegrierte Anlagen anwendbar, könnte dieses Ziel verwirklicht werden, und zumindest die im UBR vorgesehene gleichrangige Förderungsmöglichkeit von End-of-Pipe- und prozessintegriertem Umweltschutz wäre sichergestellt.

Da dies nicht der Fall ist, muss für den prozessintegrierten Umweltschutz in der Beihilfenpraxis und deren Kontrolle durch die Europäische Kommission unvermeidlich auf die Anwendung des Mehrkostenprinzips verzichtet werden. Um den prozessintegrierten Umweltschutz überhaupt förderfähig zu halten, muss damit auch in Kauf genommen werden, dass der direkte beihilfentechnische Vergleich von prozessintegrierten und End-of-Pipe-Anlagen nicht mehr möglich sein wird.

Als Alternative zum Mehrkostenprinzip war von uns zunächst ein „Amortisationsprinzip“ entwickelt worden, das auf dem Ziel beruhte, die maximal zulässigen Beihilfen für prozessintegrierte Umweltschutzinvestitionen derart zu begrenzen, dass die Amortisationszeit der betreffenden Anlage durch die Förderung höchstens bis auf einen bestimmten Zeitraum verkürzt werden darf. Hier hätten als Daten von den Unternehmen nur die Investitionskosten der geförderten Anlage und eine kalkulatorische Amortisationsrechnung gefordert werden müssen. Aufwand und Risiken der Datenbereitstellung wären für die Unternehmen also deutlich niedriger als bei Anwendung des Mehrkostenprinzips. Die empirischen Untersuchungen haben aber gezeigt, dass schon die geforderte „individuelle“ Amortisationsrechnung die Fähigkeit und Bereitschaft der Unternehmen, sich auf „Voraussagen“ für einige Jahre festschreiben zu lassen, überfordern würde (siehe Abschnitt A.4).

Das heißt, die beihilfentechnische Gleichstellung von End-of-Pipe- und prozessintegrierten Umweltschutzinvestitionen erfordert, dass bei beiden als kaufmännische Daten „nur“ die Investitionskosten der zu fördernden Anlage bei den Unternehmen erfragt werden können.<sup>15</sup> Allein dies ist bei den innovativen und notwendigerweise komplexeren prozessintegrierten Techniken – wie gezeigt wurde – keine leicht zu erfüllende Anforderung. Zur Begrenzung der maximal zulässigen Beihilfenintensität bei prozessintegrierten Anlagen bleiben dann mehrere Wege denkbar:

- Die gesamten Investitionskosten werden als beihilfefähige Kosten anerkannt, jedoch wird der zulässige Beihilfesatz niedriger angesetzt als bei Investitionen, die nach dem Mehrkostenprinzip beurteilt werden können.

---

<sup>15</sup> Das entspricht bei End-of-Pipe-Techniken zumeist den „Mehrkosten“.

- Die gesamten Investitionskosten werden als beihilfefähige Kosten anerkannt; der zulässige Beihilfesatz wird nach Maßgabe der erreichbaren Umweltschutzeffekte differenziert festgelegt. (Ein schon a priori schwieriges Verfahren, da prozessintegrierte Anlagen oftmals in mehr als einer Dimension des umweltpolitischen Schutzgutes wirken, sodass die Kalkulation und Kumulation der erwarteten Umweltschutzeffekte für einen einheitlichen Vergleichsmaßstab sehr problematisch sein dürfte.)
- Die gesamten Investitionskosten werden als beihilfefähige Kosten anerkannt, und der Beihilfengeber nutzt *pauschalierende*, jedoch nach objektiven Maßstäben festgelegte und von der Kommission gebilligte Amortisationskriterien, um die maximal zulässige Beihilfenintensität zu bestimmen.

Diese Punkte verstehen sich als Anregung zur weiteren Diskussion und Forschung. Da offensichtlich geworden ist, dass es alles andere als leicht ist, ein transparentes und für alle beteiligten „Stake holder“ faires Verfahren zur Ermittlung und Begrenzung der beihilfefähigen Kosten bzw. Beihilfeintensitäten im prozessintegrierten Umweltschutz zu finden, wird sich die Kommission dabei kaum auf das in Ziff. 37 (UBR-01 endg.) angelegte Vorgehen zurückziehen können, auf die „Lieferung“ eines solchen Reglements durch die Mitgliedstaaten zu warten. Sie steht hier in der Pflicht, gemeinsam mit den Mitgliedstaaten und der Expertise, die diese durch ihre Förderpraxis gewonnen haben, die „objektiven und transparenten Berechnungsmethoden“ auch zu entwickeln.

## A.6. Dokumentation: Fragebogen der standardisierten Befragung

### Die geförderte Investition

Informationen über die Investition / Anlage, die wegen ihrer besonderen ökologischen Vorteile gefördert werden sollte (und wurde): Welche der folgenden Informationen hätten in der **Antragsphase** mit welchem Aufwand beigebracht werden können?

1. Investitionskosten der zu fördernden Anlage

leicht   ← ↔   schwer   gar nicht   weiß nicht  
              

2. Lebensdauer / Abschreibungszeit dieser Anlage

leicht   ← ↔   schwer   gar nicht   weiß nicht  
              

3. Anlagenkapazität

leicht   ← ↔   schwer   gar nicht   weiß nicht  
              

4. Kalkulatorische Amortisationsrechnung für die Anlage **ohne** Förderung

leicht   ← ↔   schwer   gar nicht   weiß nicht  
              

5. Kalkulatorische Amortisationsrechnung für die Anlage **mit** Förderung

leicht   ← ↔   schwer   gar nicht   weiß nicht  
              

### Eine nicht-förderfähige Investitionsalternative

Eine der untersuchten Methoden, die förderfähigen Kosten der Umweltschutzinvestition zu bestimmen, braucht den Vergleich mit einer Investitionsalternative, die kein (förderfähiges) Umweltschutzelement beinhaltet hätte.

6. Wurde eine konkrete Investitionsalternative geprüft?

- ja, für denselben Investitionszeitpunkt  
*weiter mit Frage 8*
- ja, für einen anderen Investitionszeitpunkt  
*weiter mit Frage 8*
- nein  
*weiter mit Frage 7*



13. Zurechenbare Nettoeinsparungen / Gewinne durch die Kapazitätserweiterung (für die gesamte Anlagenlebensdauer) im Vergleich zur Situation vor dieser Investition.

(Ohne Berücksichtigung der Fördersumme.)

leicht      ←      →      schwer      gar nicht      weiß nicht

                  

### Ergänzende Angaben zum Unternehmen

14. Erfüllt Ihr Unternehmen die EU-Kriterien für ein „kleines oder mittleres Unternehmen“ (KMU)?

- ja  
 nein

Ein KMU hat:

- weniger als 250 Beschäftigte
- und einen Jahresumsatz von weniger als EUR 40 Mio. oder eine Jahresbilanzsumme von weniger als EUR 27 Mio.,
- und ist unabhängig (zu weniger als 25% beherrscht von einem oder mehreren Unternehmen, die die KMU-Kriterien nicht erfüllen).

15. Erfahrung mit Beihilfen: Circa wie häufig hat Ihr Unternehmen in den letzten 10 Jahren Förderungen von öffentlicher Seite – EU, Bund, Land, Kommune, Förderbank, Stiftung u.ä. – erhalten? (Alle Zwecke, nicht nur Umweltschutz.)

- 1 mal                       2 bis 5 mal  
 6 bis 10 mal               mehr als 10 mal

### Ergänzungen / Kommentare

.....

**ANHANG B: ZITIERTE UMWELTBELHILFERAHMEN**

UBR-94: Gemeinschaftsrahmen für staatliche Umweltschutzbeihilfen (10.03.94).....	147
UBR-E1: Entwurf Gemeinschaftsrahmen für staatliche Umweltschutzbeihilfen (27.01.00)....	155
UBR-E2: Entwurf Gemeinschaftsrahmen für staatliche Umweltschutzbeihilfen (13.09.00)....	168
UBR-01 endg.: Gemeinschaftsrahmen für staatliche Umweltschutzbeihilfen (03.02.01).....	182

**UBR-94: Gemeinschaftsrahmen für staatliche Umweltschutzbeihilfen (10.03.94)**

ABl. C 72 vom 10.3.1994, S. 3.

**1 EINFÜHRUNG**

- 1.1 In den siebziger und Anfang der achtziger Jahre konzentrierte sich die Umweltschutzpolitik der Gemeinschaft vor allem auf die Ausarbeitung und das Inkraftsetzen von Normen für die wichtigsten Umweltparameter. Die Mitteilung der Kommission vom 6. November 1974 über staatliche Umweltschutzbeihilfen<sup>1</sup> spiegelt diesen Ansatz wider. Dieser erste Gemeinschaftsrahmen, der 1980<sup>2</sup> mit einigen Änderungen und erneut 1986<sup>3</sup> verlängert wurde, sah vor, dass Beihilfen insbesondere für Unternehmensinvestitionen gewährt werden können, die notwendig sind, um bestimmte vorgeschriebene Mindestschutzniveaus zu erreichen. Beihilfen wurden als Übergangslösung angesehen, um den Weg zur schrittweisen Einführung des Verursacherprinzips zu ebnet. Diesem Grundsatz zufolge müssen die Wirtschaftsteilnehmer die Kosten für die durch ihre Tätigkeiten verursachte Umweltverschmutzung tragen<sup>4</sup>.
- 1.2 Mit der Einheitlichen Europäischen Akte wurde ein Umweltkapitel in den EG-Vertrag aufgenommen und ausdrücklich eine Zuständigkeit der Gemeinschaft in diesem Bereich begründet<sup>5</sup>. Die neuen Vorschriften bestätigen nicht nur das Verursacherprinzip, sondern fordern darüber hinaus die Einbindung der Umweltschutzerfordernisse in die anderen Politiken der Gemeinschaft und bestätigen die Notwendigkeit vorbeugender Maßnahmen. Das Thema der Integration des Umweltschutzes in die anderen Politikfelder wird im Rahmen des Konzepts einer „dauer-

haften und umweltgerechten Entwicklung“ im Fünften Umweltschutzprogramm der Gemeinschaft erneut aufgegriffen<sup>6</sup>. Dieses Programm geht von der Feststellung aus, dass das bisherige, fast ausschließlich auf Vorschriften – insbesondere auf Normen – gestützte Konzept nicht ausreichend war. Es empfiehlt daher zusätzliche politische Aktionsmittel. Verschiedene Instrumente (Vorschriften, freiwillige und wirtschaftspolitische Maßnahmen) oder die Verbindung verschiedener Instrumente dürften der beste Weg sein, um in einer bestimmten Situation unter Berücksichtigung des rechtlichen, technischen, wirtschaftlichen und sozialen Kontexts die gewünschten Umweltziele zu verwirklichen. Sowohl positive finanzielle Anreize – wie Zuschüsse – als auch Abschreckungsmaßnahmen – insbesondere Steuern und Abgaben – sind hier am Platz. Das Einbindungserfordernis bedeutet auch, dass die Ziele des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts in der Gemeinschaft, die Voraussetzungen für die Aufrechterhaltung der Integrität des Binnenmarkts und die internationalen Verpflichtungen im Umweltschutz berücksichtigt werden.

- 1.3 Bei der Anwendung der Vorschriften des EG-Vertrags auf staatliche Beihilfen muss die Rolle der ökonomischen Instrumente in der Umweltpolitik berücksichtigt werden. Dabei sollte die Einführung von breiter gefächerten finanziellen Maßnahmen in diesem Bereich erwogen werden. Außerdem müssen sich Beihilfekontrolle und Umweltschutz bei der Gewährleistung einer strengeren Anwendung des Verursacherprinzips gegenseitig ergänzen.
- 1.4. Subventionen können eine Auswechlösung in Situationen darstellen, in denen das Verursacherprinzip – nach dem alle Umweltkosten „internalisiert“ werden bzw. in die Produktionskosten des Unternehmens einfließen müssen – noch nicht uneingeschränkt angewandt wird. Sie können aber insbesondere in stark umweltverschmutzenden Bereichen der Landwirtschaft und Industrie den Wettbewerb verfälschen, Handelshemmnisse errichten

<sup>1</sup> Schreiben an die Mitgliedstaaten SEK(74) 4264 vom 6. November 1974; Vierter Bericht über die Wettbewerbspolitik, Ziffern 175-182.

<sup>2</sup> Schreiben an die Mitgliedstaaten SG(80) D/8287 vom 7. Juli 1980; Zehnter Bericht über die Wettbewerbspolitik, Ziffern 222-226.

<sup>3</sup> Schreiben an die Mitgliedstaaten SG(87) D/3795 vom 23. März 1987; Sechzehnter Bericht über die Wettbewerbspolitik, Ziffer 259. Der bis Ende 1992 gültige Gemeinschaftsrahmen von 1986 wurde um ein weiteres Jahr verlängert: Schreiben an die Mitgliedstaaten vom 18. Januar und 19. Juli 1993.

<sup>4</sup> Empfehlung des Rates vom 3. März 1975 (ABl. L 194 vom 25.7.1975).

<sup>5</sup> Artikel 130 r, 130 s und 130 t EG-Vertrag.

<sup>6</sup> KOM(92) 23 endg., Band II, vom 27. März 1992, und Entschließung des Rates vom 1. Februar 1993.

und den Binnenmarkt gefährden. Die Unternehmen aller Mitgliedstaaten müssen investieren, um ihre Produktionsanlagen und -verfahren an die Umweltschutzaufgaben anzupassen und so schrittweise die externen Umweltschutzkosten zu „internalisieren“. Staatliche Beihilfen können bestimmte Unternehmen gegenüber Wettbewerbern in anderen Mitgliedstaaten begünstigen, wenn sie die gleichen Umweltauflagen einhalten müssen, aber keine Beihilfen erhalten.

1.5 Im folgenden werden die wichtigsten im Laufe der letzten Jahre gemeldeten Umweltschutzbeihilfen beschrieben. Die verschiedenen Beihilfearten werden drei großen Kategorien zugeordnet: Investitionsbeihilfen, horizontale Unterstützungsmaßnahmen und Betriebsbeihilfen.

#### 1.5.1 *Investitionsbeihilfen – gegebenenfalls in Verbindung mit Vorschriften oder freiwilligen Vereinbarungen*

In vielen Umweltbereichen müssen die Unternehmen bestimmte rechtlich vorgesehene Normen einhalten. Diese verbindlichen Normen können sich aus der Umsetzung eines internationalen Übereinkommens oder eines gemeinschaftlichen Rechtsakts in nationales Recht ergeben oder ausschließlich aufgrund nationaler, regionaler oder lokaler Zielsetzungen festgelegt werden. In allen Fällen stellt die gesetzliche Verpflichtung das gemeinsame Merkmal dar.

Um insbesondere in industriellen Ballungsgebieten eine ausreichende Umweltqualität zu erzielen oder wiederherzustellen, muss das Schutzniveau schrittweise erhöht werden; außerdem sollten die Unternehmen dazu angeregt werden, neben ihren gesetzlichen Verpflichtungen zusätzliche Anstrengungen auf sich zu nehmen.

Investitionsanreize in diesem Bereich sollen letztlich darauf abzielen, eine schrittweise Anhebung der Umweltqualität zu erleichtern. Die Investitionsförderung wird normalerweise einer der folgenden Kategorien zugeordnet:

- Beihilfen im Rahmen von Programmen, die bestehenden Unternehmen die Anpassung ihrer Anlagen an neue Normen erleichtern oder sie ermutigen sollen, diese Anpassung zu beschleunigen (befristete Beihilfen zur beschleunigten Anwendung neuer Normen);
- Beihilfen mit dem Ziel, einen Anreiz zu Investitionen zu bieten, welche die Emissionen erheblich mehr als in neuen oder geltenden Normen vorgeschrieben ver-

mindern;

- Beihilfen, die – in Ermangelung verbindlicher Normen – auf Vereinbarungen mit Unternehmen beruhen, welche ohne oder vor Bestehen einer gesetzlichen Verpflichtung wesentliche Maßnahmen zur Bekämpfung der Umweltverschmutzung durchführen;
- Investitionsbeihilfen in Bereichen, wo Umweltschutzmaßnahmen Priorität haben, deren Hauptnutzen jedoch nicht dem Investor, sondern der Allgemeinheit zugute kommt, und die deshalb gemeinsam durchgeführt werden. Dies könnte z. B. die Abfallbehandlung und –wiederverwertung betreffen;
- Beihilfen zur Beseitigung von Umweltschäden, zu deren Behebung die Unternehmen gesetzlich nicht verpflichtet sind.

#### 1.5.2 *Beihilfen für horizontale Unterstützungsmaßnahmen*

Horizontale Unterstützungsmaßnahmen sollen die Suche nach und die Verbreitung von umweltgerechten Lösungen fördern helfen, damit diese in größerem Maßstab angewandt werden. Dabei geht es um breitgefächerte Aktivitäten in folgenden Bereichen:

- Forschung und Entwicklung von weniger umweltverschmutzenden Technologien;
- technische Information, Beratungsdienste und Ausbildung in den neuen Umwelttechnologien und -praktiken;
- Umweltbetriebsprüfung in den Unternehmen;
- Informationsverbreitung und Sensibilisierung der Bevölkerung für Umweltprobleme, allgemeine Förderung ökologischer Qualitätskennzeichen sowie umweltfreundlicher Produkte usw.

#### 1.5.3 *Betriebsbeihilfen in Form von Zuschüssen, Befreiungen von Umweltsteuern oder -abgaben sowie Beihilfen für den Kauf umweltfreundlicher Produkte*

Trotz der Fortschritte bei der Verringerung der Verschmutzung und Einführung sauberer Technologien gibt es viele Tätigkeiten, die Umweltschäden verursachen, deren Kosten jedoch nicht in die Produktionskosten und Produktpreise einfließen. Die ökologischen Vorteile der weniger umweltverschmutzenden Erzeugnisse spiegeln sich dagegen in der Regel nicht vollständig in niedrigeren Preisen für den Verbraucher wider. Dennoch lässt sich in den Mitgliedstaaten ein klarer Trend zur „Internalisierung“ bestimmter ex-



terner Kosten und zur Erhebung von Steuern oder Abgaben für Dienstleistungen im Bereich des Umweltschutzes beobachten.

Mit der Einführung von Umweltschutzsteuern und -abgaben können staatliche Beihilfen einhergehen, weil manche Unternehmen möglicherweise nicht in der Lage sind, die zusätzliche finanzielle Belastung sofort auf sich zu nehmen, und deswegen vorübergehend der vollständigen oder teilweisen Befreiung bedürfen. Derartige Befreiungen sind als Betriebsbeihilfen zu betrachten. Sie können folgende Form annehmen:

- Befreiung von Umweltschutzsteuern in einigen Mitgliedstaaten, um zu verhindern, dass Unternehmen gegenüber Konkurrenten in Ländern, wo derartige umweltschutzpolitische Maßnahmen nicht bestehen, benachteiligt werden;
- Zuschüsse zur völligen oder teilweisen Deckung der Betriebskosten für Einrichtungen der Abfallentsorgung oder -wiederverwertung, der Abwasserreinigung oder für ähnliche Einrichtungen, die von halböffentlichen Unternehmen betrieben werden können und deren Benutzer für die Dienstleistung zahlen müssen.

Kostenbedingte Abgaben für Umweltleistungen stimmen mit dem Verursacherprinzip überein. Manchmal aber können nicht sämtliche Kosten auf einmal weitergegeben oder müssen einige Benutzer auf Kosten anderer subventioniert werden, insbesondere in der Übergangsphase von herkömmlichen Entsorgungsverfahren zu neuen Wiederverwertungs- oder Aufbereitungstechniken. Der Staat kann ebenfalls einen Teil der Investitionskosten für derartige Anlagen übernehmen. Zuschüsse, die den Nutzen bestimmter Technologien für die Umwelt widerspiegeln, sind unter anderem:

- Zuschüsse oder Quersubventionierungen zur Deckung der zusätzlichen Produktionskosten für erneuerbare Energien und
- Beihilfen, die Verbrauchern und Unternehmen einen Anreiz bieten sollen, umweltfreundlichere<sup>7</sup> Produkte anstelle kostengünstigerer herkömmlicher Erzeugnisse zu erwerben.

<sup>7</sup> Allgemeine Kriterien für umweltfreundliche Erzeugnisse sind der Verordnung (EWG) Nr. 880/92 des Rates vom 23. März 1992 betreffend ein gemeinschaftliches System zur Vergabe eines Umweltzeichens (ABl. L 99 vom 11.4.1992, S. 1) zu entnehmen.

1.6 Der Gemeinschaftsrahmen zielt auf die Schaffung eines Gleichgewichts zwischen wettbewerbs- und umweltpolitischen Erfordernissen ab, da in der Umweltpolitik in großem Umfang staatliche Beihilfen zum Einsatz kommen. Diese sind in der Regel nur gestattet, wenn die nachteiligen Auswirkungen auf den Wettbewerb durch Vorteile für die Umwelt ausgeglichen werden. Der Gemeinschaftsrahmen soll gewährleisten, dass die Kommission die Vertragsvorschriften über staatliche Beihilfen auf die vielen von den Mitgliedstaaten für Umweltschutzzwecke ergriffenen Maßnahmen (Vorschriften, Abgaben und Zuschüsse, Ausbildung und Information) in transparenter und konsequenter Weise anwenden kann. Im folgenden Abschnitt sollen daher die Kriterien untersucht werden, die die Kommission bei der Beurteilung der Vereinbarkeit von Umweltschutzbeihilfen mit Artikel 92 EG-Vertrag anwenden wird. Es ist nicht beabsichtigt, die Mitgliedstaaten zur Gewährung staatlicher Beihilfen anzuregen. Doch wenn sie Umweltschutzbeihilfen gewähren wollen, sollen sie wissen, welche Regeln in bezug auf Art und Höhe der Beihilfen gelten.

## 2 GELTUNGSBEREICH DES GEMEINSCHAFTSRAHMENS

2.1 Der vorliegende Gemeinschaftsrahmen gilt für die Gewährung von Beihilfen in allen dem EG-Vertrag unterliegenden Sektoren, einschließlich der Sektoren, für die besondere Gemeinschaftsvorschriften über staatliche Beihilfen gelten (Stahlverarbeitung, Schiffbau, Kraftfahrzeuge, Kunstfasern, Verkehr, Landwirtschaft und Fischerei), sofern diese Vorschriften nichts anderes vorsehen. Im Agrarsektor<sup>8</sup> gilt der Gemeinschaftsrahmen mit Ausnahme des Bereichs, der unter die Verordnung (EWG) Nr. 2078/92 des Rates<sup>9</sup> fällt.

2.2 Die Kommission geht nach den Leitlinien des Gemeinschaftsrahmens vor, wenn sie staatliche Beihilfen für die nachstehenden Umweltschutzzwecke gemäß Artikel 92 prüft:

- Investitionen;

<sup>8</sup> Beihilfen, die direkt oder indirekt die Erzeugung und/oder Vermarktung der im Anhang II zum EG-Vertrag genannten Erzeugnisse mit Ausnahme der Fischereierzeugnisse betreffen.

<sup>9</sup> Verordnung (EWG) Nr. 2078/92 des Rates vom 30. Juni 1992 für umweltgerechte und den natürlichen Lebensraum schützende landwirtschaftliche Produktionsverfahren (ABl. L 215 vom 30.7.1992, S. 85).

- Tätigkeiten in den Bereichen Information, Ausbildung und Beratung;
- vorübergehende Zuschüsse zu den Betriebskosten in bestimmten Fällen;
- Erwerb oder Verwendung umweltfreundlicher Erzeugnisse.

Der Gemeinschaftsrahmen gilt für alle Arten von Beihilfen<sup>10</sup>.

- 2.3 Beihilfen für Energieeinsparungen werden aufgrund des Gemeinschaftsrahmens wie Umweltschutzbeihilfen behandelt, soweit damit ein erheblicher Nutzen für die Umwelt angestrebt und erzielt wird und die Beihilfen unter Berücksichtigung der vom Investor ~~e~~zielten Kosteneinsparungen notwendig sind. Beihilfen für erneuerbare Energien, deren Förderung auf der Prioritätenliste der Gemeinschaft an oberster Stelle steht<sup>11</sup>, unterliegen ebenfalls dem Gemeinschaftsrahmen, wenn es sich um Investitionsbeihilfen handelt. Allerdings können in geeigneten Fällen höhere als die in Ziffer 3.2 genannten Beihilfebeträge genehmigt werden. Betriebsbeihilfen für die Erzeugung erneuerbarer Energien werden unter besonderer Berücksichtigung des Einzelfalls beurteilt.
- 2.4 Staatliche Beihilfen für Forschung und Entwicklung im Umweltsektor fallen in den Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrahmens für staatliche Forschungs- und Entwicklungsbeihilfen<sup>12</sup>.

### 3 ANWENDBARKEIT DER VERTRAGSVORSCHRIFTEN ÜBER STAATLICHE BEIHILFEN

#### 3.1 Beurteilung der Umweltschutzbeihilfen gemäß Artikel 92 EG-Vertrag

Artikel 92 Absatz 1 EG-Vertrag verbietet mit einigen Ausnahmen die Unterstützung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige aus staatlichen Mitteln, welche den Wettbewerb verfälscht oder zu verfälschen droht und den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen kann. Staatliche Umweltschutzbeihilfen entsprechen häufig den Kriterien des Artikels 92 Absatz 1. Im Gegensatz zu allgemeinen Maßnahmen, die allen Unternehmen zugute kommen, verschaffen staatliche Umweltschutzbeihilfen bestimmten

Unternehmen einen Vorteil und können den innergemeinschaftlichen Handel beeinträchtigen.

Erfüllen Beihilfen die oben erwähnten Bedingungen, so kann die Kommission auf eine der in Artikel 92 EG-Vertrag vorgesehenen Ausnahmeregelungen zurückgreifen. Selbstverständlich muss die Ausnahme mit anderen Vorschriften des Gemeinschaftsrechts, insbesondere bezüglich des Binnenmarkts, vereinbar sein.

#### 3.2 Investitionsbeihilfen

- 3.2.1 Investitionsbeihilfen für Grundstücke (die zur Verwirklichung von Umweltzielen unbedingt erforderlich sind), Gebäude, Anlagen und Ausrüstungsgüter können innerhalb der Grenzen des Gemeinschaftsrahmens genehmigt werden, wenn sie auf die Verringerung bzw. Beseitigung von Verschmutzung und Schadstoffen oder die entsprechende Anpassung von Produktionsverfahren und Produkten abzielen. Beihilfefähig sind ausschließlich die zur Verwirklichung der Umweltziele erforderlichen Mehrkosten. Allgemeine Investitionskosten, die nicht dem Umweltschutz zugerechnet werden können, sind auszuschließen. Daher sind Investitionsgrundkosten für Neu- oder Ersatzanlagen nicht beihilfefähig, wenn sie ausschließlich der Schaffung oder Ersetzung von Produktionskapazitäten dienen, ohne den Umweltschutz zu verbessern. Ebenso müssen die beihilfefähigen Kosten bei Investitionen in bestehende Anlagen, die sowohl zur Kapazitätserhöhung als auch zur Verbesserung des Umweltschutzes führen, in einem angemessenen Verhältnis zur ursprünglichen Kapazität der betreffenden Anlage stehen<sup>13</sup>. Beihilfen, die angeblich Umweltzwecken dienen, in Wirklichkeit aber allgemeine Investitionen fördern, sind von diesem Gemeinschaftsrahmen grundsätzlich auszuschließen. Dies gilt beispielsweise für Beihilfen für die Verlegung eines Standorts innerhalb desselben Gebiets. Derartige Beihilfen fallen nicht unter den Gemeinschaftsrahmen, da sich unlängst in einigen Fällen erwiesen hat, dass sie mit der Wettbewerbs- und Kohäsionspolitik kollidieren können. Daher werden solche Beihilfen weiterhin einzeln geprüft, bis die in diesem Bereich er-

<sup>10</sup> Die wichtigsten Beihilfen sind Zuschüsse, zinsverbilligte Darlehen, Bürgschaften, Steuererleichterungen, Abgabenermäßigungen und Sachleistungen.

<sup>11</sup> Siehe Beschluss 93/500/EWG des Rates vom 13. September 1993 zur Förderung der erneuerbaren Energieträger in der Gemeinschaft (Altener-Programm) (ABl. L 235 vom 18.9.1993, S. 41).

<sup>12</sup> ABl. C 83 vom 11.4.1986, S. 2.

<sup>13</sup> Für Beihilfen zur Beseitigung von Tierdung wendet die Kommission analog Anhang III der Richtlinie 91/676/EWG des Rates vom 12. Dezember 1991 zum Schutz der Gewässer von Verunreinigungen durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen (ABl. L 375 vom 31.12.1991, S. 1) an.

worbenen Erfahrungen für die Festlegung allgemeiner Regeln ausreichen.

3.2.2 Die Regeln für Investitionsbeihilfen gelten generell auch für Investitionen zur Behebung von Umweltschäden, z. B. zur Sanierung verschmutzter Industriestandorte. Kann der für die Verschmutzung Verantwortliche weder ermittelt noch zur Rechenschaft aufgefordert werden, können Sanierungsbeihilfen von der Anwendung des Artikels 92 Absatz 1 EG-Vertrag ausgenommen werden, soweit sie bestimmten Unternehmen oder Wirtschaftszweigen keinen unentgeltlichen finanziellen Vorteil verschaffen. Derartige Beihilfefälle werden unter besonderer Berücksichtigung des Einzelfalls geprüft.

3.2.3 In der Regel sind Investitionsbeihilfen für Umweltzwecke bis zu der unten genannten Höhe zulässig<sup>14</sup>. Diese Bestimmungen beziehen sich sowohl auf Investitionen einzelner Unternehmen als auch auf Investitionen in gemeinsame Einrichtungen.

#### **A. Beihilfen zur Anpassung an neue verbindliche Umweltnormen**

Beihilfen für Investitionen mit dem Ziel der Anwendung neuer verbindlicher Normen oder anderer neuer Rechtsvorschriften, die mit einer Anpassung der Anlagen und Ausrüstungen an die neuen Erfordernisse einhergehen, können bis zu einer Höhe von 15 % brutto<sup>15</sup> der beihilfefähigen Kosten genehmigt werden. Die Beihilfen können nur für einen begrenzten Zeitraum gewährt werden und kommen nur für Anlagen in Betracht, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens neuer Nor-

men oder Vorschriften seit mindestens zwei Jahren in Betrieb sind.

Werden derartige Investitionen von KMU<sup>16</sup> getätigt, so kann die Bruttobeihilfe um weitere 10 Prozentpunkte heraufgesetzt werden. Bei Investitionen in Fördergebieten der Gemeinschaft<sup>17</sup> sind Beihilfen bis zu den von der Kommission für die betreffenden Gebiete genehmigten Höchstgrenzen zulässig und können für KMU in den unter Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe c fallenden Gebieten um 10 Bruttoprozentpunkte und in den unter Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe a fallenden Gebieten um 15 Bruttoprozentpunkte erhöht werden<sup>18</sup>.

In Übereinstimmung mit dem Verursacherprinzip müssen Investitionen für Neuanlagen zur Anpassung an die neuen Normen normalerweise ohne Beihilfen vorgenommen werden. Unternehmen aber, die mehr als zwei Jahre alte Anlagen nicht einfach anpassen, sondern durch normenkonforme Neuanlagen ersetzen wollen, können Beihilfen für den Teil der Investitionskosten erhalten, der den Kosten für die Anpassung der Altanlagen entspricht.

Wo Gemeinschaftsnormen und einzelstaatliche Normen für dieselbe Art von Umweltschäden oder -verschmutzungen nebeneinander bestehen, ist für die Anwendung des Gemeinschaftsrahmens die strengere Norm maßgeblich.

#### **B. Beihilfen an Unternehmen, die die verbindlichen Umweltnormen übertreffen**

Beihilfen für Investitionen, mit denen ein gegenüber geltenden Normen deutlich höheres Umweltschutzniveau erreicht werden soll, sind bis zu einer Höchstgrenze von 30 % der beihilfefähigen Kosten zulässig. Die Höhe der hierfür tatsächlich gewährten Beihilfen muss in einem angemessenen Verhältnis zu

<sup>14</sup> Die in diesem Gemeinschaftsrahmen festgelegten Bestimmungen über Investitionsbeihilfen lassen sonstige diesbezüglich bestehende oder noch zu erlassende Gemeinschaftsvorschriften – insbesondere im Umweltbereich – unberührt. Für Investitionen, die in den Anwendungsbereich des Artikels 12 Absätze 1 und 5 der Verordnung (EWG) Nr. 2328/91 des Rates vom 15. Juli 1991 zur Verbesserung der Effizienz der Agrarstruktur fallen (ABl. L 218 vom 6.8.1991, S. 1), beträgt die Höchstbeihilfe 35 % bzw. 45 % in Gebieten, für die die Richtlinie 75/268/EWG des Rates vom 28. April 1975 über die Landwirtschaft in Berggebieten und in bestimmten benachteiligten Gebieten (ABl. L 128 vom 19.5.1975, S. 1) gilt. Diese Beihilfehöchstgrenzen gelten unabhängig von der Unternehmensgröße und dürfen daher nicht, wie weiter unten in diesem Abschnitt vorgesehen, für KMU erhöht werden. Für Investitionen in den Ziel-1- und -5b-Gebieten behält sich die Kommission vor, im Einzelfall höhere Beihilfegrenzen zuzulassen, wenn der Mitgliedstaat glaubhaft nachweisen kann, dass sie begründet sind.

<sup>15</sup> D. h. bei Zuschüssen der Nennwert vor Steuern und bei Zinsvergünstigungen der Gegenwartswert vor Steuern im Verhältnis zu den Investitionskosten. Bei Nettoangaben ist die Steuer bereits abgezogen.

<sup>16</sup> Siehe Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen an KMU (ABl. C 213 vom 19.8.1992, S. 2).

<sup>17</sup> Gebiete, für die unabhängig von den Strukturfonds nationale Regionalbeihilferegelungen gelten. In Gebieten, die nicht Gegenstand einer derartigen Beihilferegelung sind, im Rahmen der Strukturfonds aber aufgrund der Ziele 2 oder 5b förderungswürdig sind, wird die Höhe der Beihilfe für jede Regelung einzeln festgelegt.

<sup>18</sup> Siehe Gemeinschaftsrahmen für KMU. Liegt die nach diesem Gemeinschaftsrahmen zulässige Beihilfe für umweltschutz-bezogene Investitionen in einem Nichtfördergebiet über dem für ein Fördergebiet gemäß Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe c in demselben Land zulässigen Regionalbeihilfesatz, kann der im Fördergebiet geltende Beihilfesatz auf den im Nichtfördergebiet zulässigen Satz angehoben werden.

der mit ihnen erzielten Verbesserung des Umweltschutzes und der dazu erforderlichen Investition stehen.

Werden die Investitionen von KMU getätigt, so kann die Beihilfe um zusätzliche 10 Bruttoprozentpunkte erhöht werden. Bei Investitionen in Fördergebieten können Beihilfen bis zu dem von der Kommission für die betreffenden Gebiete genehmigten Regionalbeihilfesatz zuzüglich der vorerwähnten Zuschläge für KMU gewährt werden<sup>19</sup>.

Wo Gemeinschaftsnormen und einzelstaatliche Normen für dieselbe Art von Umweltschäden oder -verschmutzungen nebeneinander bestehen, verlangen diese Bestimmungen die Anwendung strengerer Norm, die maßgeblich ist für die Anwendung des Gemeinschaftsrahmens. Beinhaltet ein Vorhaben sowohl die Anpassung an neue Normen als auch Verbesserungen gegenüber den bestehenden Normen, gilt für die getrennt anzugebenden beihilfefähigen Kosten jeder Kategorie die entsprechende Höchstgrenze.

### **C. Beihilfen bei Fehlen verbindlicher Umweltnormen**

In Bereichen, wo verbindliche Normen fehlen, können Unternehmen für Investitionen, die darauf abzielen, ihren Umweltschutz erheblich zu verbessern oder an den Umweltschutz von Unternehmen aus Mitgliedstaaten heranzuführen, in denen verbindliche Normen gelten, Beihilfen unter denselben Bedingungen der Verhältnismäßigkeit erhalten wie beim Übertreffen bestehender Normen (siehe oben).

Beinhaltet ein Vorhaben sowohl die Anpassung an Normen als auch Maßnahmen in Bereichen, wo Normen fehlen, gilt für die getrennt anzugebenden beihilfefähigen Kosten jeder Kategorie die entsprechende Höchstgrenze.

### **3.3 Beihilfen für Tätigkeiten in den Bereichen Information, Ausbildung und Beratung**

Beihilfen für Informationskampagnen zur Förderung des Umweltschutzbewusstseins und zur Aufklärung über bestimmte Themen,

wie getrennte Abfallsammlung, Einsparung natürlicher Ressourcen, Förderung umweltfreundlicher Produkte, fallen möglicherweise überhaupt nicht in den Anwendungsbereich des Artikels 92 Absatz 1 EG-Vertrag, wenn sie aufgrund der allgemeinen Tragweite und Marktförderung bestimmten Unternehmen keinen feststellbaren finanziellen Vorteil verschaffen. Auch wenn Beihilfen für derartige Maßnahmen in den Anwendungsbereich des Artikels 92 Absatz 1 fallen, werden sie normalerweise vom Verbot des betreffenden Artikels freigestellt.

Außerdem können Beihilfen für Ausbildungsmaßnahmen und Beratungsdienste in Umweltfragen genehmigt werden. Wie im Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen an KMU<sup>20</sup> vorgesehen, können solche Beihilfen im Fall von KMU bis zu 50 % der beihilfefähigen Kosten betragen. In Fördergebieten dürfen Ausbildungs- und Beratungsbeihilfen für KMU und auch für größere Unternehmen mindestens so hoch wie der zulässige Investitionsbeihilfesatz sein.

### **3.4 Betriebsbeihilfen**

Die Kommission genehmigt in Übereinstimmung mit ihrer langjährigen Politik in der Regel keine Betriebsbeihilfen, die die Unternehmen von den Kosten ihrer umweltverschmutzenden oder -belastenden Tätigkeit befreien. In bestimmten Fällen kann sie jedoch von diesem Grundsatz abweichen, wie es im Bereich der Abfallbehandlung und der Befreiung von Umweltabgaben geschehen ist. Die Kommission wird derartige Fälle weiterhin unter besonderer Berücksichtigung des Einzelfalls und der von ihr in den beiden genannten Bereichen entwickelten Kriterien prüfen. Diese Kriterien besagen, dass die Beihilfen lediglich die Produktionsmehrkosten im Vergleich zu den üblichen Kosten ausgleichen dürfen, dass sie vorübergehend und grundsätzlich degressiv sein müssen, um einen Anreiz zur Herabsetzung der Verschmutzung oder zum beschleunigten, rationelleren Einsatz von Ressourcen darzustellen. Ferner dürfen die Beihilfen den übrigen Bestimmungen des EG-Vertrags, insbesondere über den freien Waren- und Dienstleistungsverkehr, nicht zuwiderlaufen.

Im Bereich der Abfallbehandlung kann die öffentliche Finanzierung der zusätzlichen Kosten für die selektive Sammlung, die Wiederverwertung und Aufbereitung von Abfällen

<sup>19</sup> Siehe Gemeinschaftsrahmen für Beihilfen an KMU. Liegt die nach diesem Gemeinschaftsrahmen zulässige Beihilfe für Umweltinvestitionen in einem Nichtfördergebiet über dem in einem Fördergebiet gemäß Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe c in demselben Land gültigen Regionalbeihilfesatz, so kann der Beihilfesatz im Fördergebiet auf den im Nichtfördergebiet geltenden Satz angehoben werden (siehe auch Fußnote 17).

<sup>20</sup> Siehe Fußnote 17.

len zum Nutzen der Unternehmen und Verbraucher staatliche Beihilfen enthalten, die jedoch genehmigt werden können, sofern die Unternehmen für die Inanspruchnahme und den von ihnen erzeugten Abfall anteilmäßig zahlen. Beihilfen für die Sammlung, Wiederverwertung und Aufbereitung von industriellem und landwirtschaftlichem Abfall werden einzeln geprüft.

Die vorübergehende Befreiung von neuen Umweltabgaben kann dort genehmigt werden, wo ein Verlust der Wettbewerbsfähigkeit – insbesondere auf internationaler Ebene – ausgeglichen werden muss. Darüber hinaus ist die von den betreffenden Unternehmen erbrachte Gegenleistung in Form von Maßnahmen zur Verringerung der Umweltverschmutzung zu berücksichtigen. Diese Regel gilt auch für Abgabenbefreiungen aufgrund des EG-Rechts, wobei den Mitgliedstaaten sowohl in bezug auf die Befreiung als auch hinsichtlich ihrer Höhe Ermessensfreiheit zusteht.

### 3.5 **Beihilfen für den Erwerb umweltfreundlicher Erzeugnisse**

Maßnahmen, die die Endverbraucher (Unternehmen und Einzelpersonen) zum Kauf umweltfreundlicher Produkte anregen sollen, fallen nicht in den Anwendungsbereich des Artikels 92 Absatz 1 EG-Vertrag, wenn sie keine spürbaren finanziellen Vorteile für bestimmte Unternehmen mit sich bringen. Fallen derartige Maßnahmen aber dennoch in den Anwendungsbereich des Artikels 92 Absatz 1, werden sie unter besonderer Berücksichtigung des Einzelfalls geprüft und können genehmigt werden, sofern sie ohne herkunftsbedingte Diskriminierung der Erzeugnisse angewandt werden, 100 % der umweltbezogenen Mehrkosten<sup>21</sup> nicht überschreiten und gegen andere Bestimmungen des EG-Vertrags oder abgeleitete Bestimmungen<sup>22</sup>, insbesondere über den freien Warenverkehr, nicht verstoßen.

<sup>21</sup> Sofern die Gemeinschaftsvorschriften nicht weniger als 100 % vorsehen (siehe z. B. Richtlinie 91/441/EWG des Rates vom 26. Juni 1991 zur Änderung der Richtlinie 70/220/EWG zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Maßnahmen gegen die Verunreinigung der Luft durch Emissionen von Kraftfahrzeugen (ABl. L 242 vom 30.8.1991, S. 1).

<sup>22</sup> Zum Beispiel die Richtlinie über Emissionen von Kraftfahrzeugen (die auch Notifizierungsbestimmungen umfasst) und die Richtlinie 83/189/EWG des Rates vom 28. März 1983 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften (ABl. L 109 vom 26.4.1983, S. 8).

### 3.6 **Grundlage der Ausnahmeregelung**

Die Kommission wird Beihilfen, die die in 3.2 bis 3.5 genannten Bedingungen erfüllen, im Rahmen der Ausnahmeregelung des Artikels 92 Absatz 3 Buchstabe c EG-Vertrag genehmigen, wonach „Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete, soweit sie die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft“, genehmigungsfähig sind. Beihilfen mit umweltbezogener Zweckbestimmung, die in unter Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe a EG-Vertrag fallenden Fördergebieten gewährt werden, können aufgrund dieser Vorschrift genehmigt werden.

### 3.7 **Wichtige Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse**

Beihilfen zur Förderung wichtiger Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse, die in prioritären Bereichen durchgeführt werden und deren positive Auswirkungen häufig über die Grenzen der beteiligten Mitgliedstaaten hinausgehen, können aufgrund der Ausnahmeregelung des Artikels 92 Absatz 3 Buchstabe b EG-Vertrag genehmigt werden. Voraussetzung ist, dass die zu gewährende Beihilfe für die Verwirklichung eines konkreten, genau festgelegten und qualitativ bedeutenden Vorhabens erforderlich ist und dass dieses Vorhaben einen im gemeinsamen europäischen Interesse liegenden beispielhaften und messbaren Beitrag leistet. Im Falle einer solchen Freistellung kann die Kommission höhere Beihilfesätze als für Beihilfen aufgrund von Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe c genehmigen.

### 3.8 **Kumulierung von Beihilfen verschiedenen Ursprungs**

Die Höchstgrenzen der Beihilfen, die für verschiedene Umweltschutzzwecke gewährt werden können, gelten für Beihilfen sämtlicher Herkunft, einschließlich Gemeinschaftsbeihilfen, wenn diese mit einzelstaatlichen Beihilfen kumuliert werden.

## 4 **NOTIFIZIERUNGEN, BEREITS ERTEILTE GENEHMIGUNGEN, GELTUNGSDAUER UND REVISION DES GEMEINSCHAFTSRAHMENS, BERICHTERSTATTUNGSPFLICHT**

4.1 Mit Ausnahme der De-minimis-Beihilferegelung<sup>23</sup> berührt der vorliegende Gemein-

<sup>23</sup> Siehe Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen an KMU (ABl. C 213 vom 19.8.1992, S. 2).

schaftsrahmen nicht die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, der Kommission alle Beihilferegelungen, Änderungen zu diesen Regelungen und Einzelbeihilfen an Unternehmen gemäß Artikel 93 Absatz 3 EG-Vertrag mitzuteilen. Die Mitgliedstaaten übermitteln anlässlich der Notifizierung sämtliche Angaben, die zum Nachweis der umweltbezogenen Zweckbestimmung der Beihilfe und zur Berechnung der beihilfefähigen Kosten erforderlich sind. Es gelten weiterhin die Vorschriften über das beschleunigte Genehmigungsverfahren für KMU-Beihilferegelungen und Änderungen zu diesen Regelungen<sup>24</sup> sowie über die Notifizierung der Kumulierung von Beihilfen<sup>25</sup>. Genehmigt die Kommission Beihilferegelungen, so kann sie verlangen, dass ihr die Gewährung von Beihilfen über eine bestimmte Grenze hinaus oder in bestimmten Sektoren, abgesehen von den in Ziffer 2.1 erwähnten Sektoren, oder in anderen Fällen einzeln mitgeteilt wird.

- 4.2 Der Gemeinschaftsrahmen lässt die zum Zeitpunkt seiner Veröffentlichung bereits genehmigten Beihilferegelungen unberührt. Die Kommission wird diese bestehenden Regelungen jedoch gemäß Artikel 93 Absatz 1 EG-Vertrag zum 30. Juni 1995 erneut überprüfen. Darüber hinaus überwacht sie die Auswirkungen der genehmigten Beihilferegelungen und schlägt gemäß Artikel 93 Absatz 1 erforderlichenfalls zweckdienliche Maßnahmen vor, wenn die fraglichen Beihilfen ihrer Auffassung nach zu Wettbewerbsverzerrungen führen, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderlaufen.
- 4.3 Die Kommission wird sich bis Ende 1999 bei der Beurteilung von Umweltschutzbeihilfen nach dem Gemeinschaftsrahmen richten. Sie wird seine Anwendung vor Ende 1996 überprüfen und kann ihn jederzeit ändern, wenn sich dies aus wettbewerbs-, umwelt- oder regionalpolitischen Gründen oder aufgrund anderer Gemeinschaftspolitiken oder internationaler Verpflichtungen als notwendig erweist.
- 4.4 Die Kommission wird die Mitgliedstaaten in Übereinstimmung mit ihrer Mitteilung vom 24. März 1993 über standardisierte Notifizierungen und Berichte auffordern, ihre Berichte über die Anwendung der staatlichen Beihilferegelungen zugunsten des Umweltschutzes vorzulegen.

---

<sup>24</sup> ABl. C 213 vom 19.8.1992, S. 10.

<sup>25</sup> ABl. C 3 vom 5.1.1985.

## UBR-E1: Entwurf Gemeinschaftsrahmen für staatliche Umweltschutzbeihilfen (27.01.00)

Brüssel, den 27.01.2000

### A. EINLEITUNG

1. Die Kommission nahm 1994 den Gemeinschaftsrahmen für staatliche Umweltschutzbeihilfen an<sup>1</sup>, der bis 31. Dezember 1999 gültig war. 1996 überprüfte sie diesen Gemeinschaftsrahmen gemäß Ziffer 4.3 und gelangte zu dem Schluss, dass er bis zum Ende seiner Geltungsdauer unverändert fortbestehen konnte. Sie hat am 22. Dezember 1999 beschlossen, die Gültigkeit des Gemeinschaftsrahmens bis zum 30. Juni 2000 zu verlängern<sup>2</sup>.
2. Seit Annahme des Gemeinschaftsrahmens hat der Rat die Kommission ermächtigt, im Wege der Verordnung bestimmte Gruppen von Beihilfen, auch Umweltschutzbeihilfen, für mit dem gemeinsamen Markt vereinbar zu erklären<sup>3</sup>. Allerdings ist zu beobachten, dass immer mehr Umweltmaßnahmen auf Initiative der Mitgliedstaaten, der Gemeinschaft und auf internationaler Ebene – insbesondere seit Unterzeichnung des Kyoto-Protokolls – ergriffen werden. Es sind zahlreiche Interventionen der Mitgliedstaaten im Energiesektor festzustellen, die bisher selten verwendete Formen annehmen, insbesondere Steuerermäßigungen oder -befreiungen und Garantiepreissysteme. Im gleichen Zuge entwickeln sich neue Arten von Betriebsbeihilfen. Die Erfahrungen der Kommission mit diesen neuen Interventionen ist begrenzt. Selbst wenn ihrer Ansicht nach im Bereich der Umweltschutzbeihilfen eine Freistellungsverordnung angenommen werden müsste, wäre dies gegenwärtig verfrüht. Dagegen ist die Annahme eines neuen Gemeinschaftsrahmens notwendig. Denn die Mitgliedstaaten und Unternehmen müssen wissen, nach welchen Kriterien die Kommission die Vereinbarkeit der von den Mitgliedstaaten geplanten Beihilfen mit dem Gemeinsamen Markt beurteilen wird.
3. Nach Artikel 6 EG-Vertrag müssen die Erfordernisse des Umweltschutzes bei der Festlegung und Durchführung der Gemeinschaftspolitiken und -maßnahmen insbesondere zur

Förderung einer nachhaltigen Entwicklung einbezogen werden. Wettbewerbspolitik und Umweltschutzpolitik schließen einander nicht aus, sondern müssen sich im Hinblick auf die Erreichung eines hohen Umweltschutzes ergänzen<sup>4</sup>.

4. Die Erfordernisse des Umweltschutzes langfristig berücksichtigen, bedeutet jedoch nicht, dass jede Beihilfe genehmigt werden muss. Vielmehr müssen die Auswirkungen der Beihilfen unter dem Gesichtspunkt der nachhaltigen Entwicklung und der uneingeschränkten Anwendung des Verursacherprinzips berücksichtigt werden. Bestimmte Beihilfen sind sicherlich dieser Kategorie zuzuordnen, insbesondere wenn mit ihnen ein hoher Umweltschutz erreicht wird, ohne der Internalisierung der Kosten entgegenzuwirken. Andere Beihilfen hingegen haben nicht nur negative Wirkungen auf den Handel zwischen Mitgliedstaaten und auf den Wettbewerb, sondern sind darüber hinaus geeignet, dem Verursacherprinzip zuwiderzulaufen und die nachhaltige Entwicklung zu bremsen. Dies könnte zum Beispiel bei bestimmten Beihilfen der Fall sein, die lediglich auf einer Anpassung an neue verbindliche gemeinschaftsweite Umweltnormen abzielen.
5. Im vorliegenden Gemeinschaftsrahmen wird die Kommission daher genau beschreiben, inwieweit und unter welchen Bedingungen staatliche Beihilfen für den Umweltschutz und die nachhaltige Entwicklung notwendig sein können. Dabei stützt sie sich auf die Lehren, die aus der Funktionsweise des Gemeinschaftsrahmens von 1994 gezogen werden können, und auf die Änderungen, die seither in der Umweltschutzpolitik eingetreten sind.

### B. DEFINITIONEN UND ANWENDUNGSBEREICH

6. Der Begriff des Umweltschutzes: Unter Umweltschutz versteht die Kommission im vorliegenden Gemeinschaftsrahmen jede Maßnah-

---

<sup>1</sup> ABl. C 72 vom 10.3.1994, S. 3.

<sup>2</sup> ABl. C 14 vom 19.1.2000, S. 14.

<sup>3</sup> Verordnung (EG) Nr. 994/98 vom 7.5.1998, ABl. L 142 vom 15.5.1998, S. 1.

---

<sup>4</sup> An ihre Bereitschaft zur Einbindung der Umweltschutzpolitik in alle anderen Gemeinschaftspolitiken erinnerte die Kommission auch in ihrem Bericht für den Kölner Gipfel: „Einbeziehung der Umweltbelange - Mainstreaming der Umweltpolitik“ (SEK(1999) 777) und in ihrem „Bericht über die Einbeziehung der Umweltbelange und der nachhaltigen Entwicklung in die Gemeinschaftspolitiken“ (SEK(1999) 1941) an den Europäischen Rat in Helsinki.

me, die darauf abzielt, einer Beeinträchtigung der natürlichen Umwelt oder der natürlichen Ressourcen abzuwehren oder vorzubeugen oder eine rationelle Nutzung dieser Ressourcen zu fördern. Sie vertritt die Auffassung, dass Maßnahmen zugunsten der Energieeinsparungen und erneuerbaren Energieträger ebenfalls als Umweltschutzmaßnahmen einzustufen sind. Dabei sind energieeinsparende Maßnahmen solche Maßnahmen, aufgrund deren die Unternehmen den Energieverbrauch im Rahmen ihres Produktionsprozesses reduzieren können. Die Entwicklung und Erzeugung von Maschinen und Beförderungsmitteln, die mit weniger Energie betrieben werden können, sind nicht Gegenstand dieses Gemeinschaftsrahmens. Maßnahmen, die in Produktionsbetrieben oder -anlagen zur Steigerung der Sicherheit und Hygiene durchgeführt werden, sind wichtig und gegebenenfalls beihilfefähig, aber auch nicht Gegenstand des vorliegenden Gemeinschaftsrahmens.

Der Begriff der Internalisierung der Kosten: Hiermit ist die Notwendigkeit für die Unternehmen gemeint, sämtliche Umweltschutzkosten in ihre Produktionskosten einfließen zu lassen.

Verursacherprinzip: Der Grundsatz, dass die Kosten für die Bekämpfung der Verschmutzung den Verursachern zuzurechnen sind.

Verursacher: Derjenige, der die Umwelt direkt oder indirekt belastet oder eine Voraussetzung für die Umweltbelastung schafft<sup>5</sup>.

Preiswahrheit und -klarheit: Dieser Begriff bedeutet, dass die Preise für Waren und Dienstleistungen auch die externen Kosten enthalten, die durch die negativen Auswirkungen entstehen, die Produktion und Inverkehrbringen auf die Umwelt haben können.

- 7 Anwendungsbereich: Der vorliegende Gemeinschaftsrahmen gilt für Beihilfen zur Gewährleistung des Umweltschutzes in allen dem EG-Vertrag unterliegenden Sektoren, einschließlich der Sektoren, für die im Bereich der staatlichen Beihilfen besondere Vorschriften gelten (Stahlverarbeitung, Schiffbau, Kraftfahrzeuge, Kunstfasern, Verkehr, Landwirtschaft und Fischerei), mit Ausnahme der landwirtschaftlichen Erzeugnisse des Anhangs I zum EG-Vertrag. Seine Vorschriften sind in der Fischerei und Aquakultur anwendbar. Die nationalen Maßnahmen in diesen beiden Berei-

chen unterliegen außerdem den Leitlinien für die Prüfung der einzelstaatlichen Beihilfen im Fischerei- und Aquakultursektor. Die staatlichen Beihilfen für Forschung und Entwicklung im Umweltschutz fallen ihrerseits in den Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrahmens für staatliche Forschungs- und Entwicklungsbeihilfen<sup>6</sup>. Desgleichen vertritt die Kommission die Auffassung, dass die Beihilfen für Ausbildungstätigkeiten im Umweltschutz nicht anders als nach dem Gemeinschaftsrahmen für Ausbildungsbeihilfen zu würdigen sind<sup>7</sup>.

Die Kommission erinnert daran, dass sich Beihilfen an ein Unternehmen, die nicht mehr als 100 000 EUR im Laufe von drei Jahren betragen, dem Zugriff des Artikels 87 entziehen<sup>8</sup>. Diese Vorschriften gelten jedoch nicht für den Fischereisektor.

### C. DIE KONTROLLE DER STAATLICHEN UMWELTSCHUTZBEIHILFEN

8. In den 70er und 80er Jahren war die gemeinschaftliche Umweltschutzpolitik vor allem darauf ausgerichtet, Probleme zu korrigieren. Das Gewicht wurde auf die Ausarbeitung von Normen für die wesentlichen Bereiche des Umweltschutzes gelegt.
9. Das im Jahre 1992 unter dem Titel „**Für eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung**“ angenommene fünfte Aktionsprogramm der Gemeinschaft für den Umweltschutz<sup>9</sup> bricht gewissermaßen mit diesem Konzept. Die künftige Einbindung des Umweltschutzes in eine langfristige Politik zur Förderung einer dauerhaften und umweltgerechten Entwicklung wird darin zur Notwendigkeit erklärt. Demnach sollen langfristig die Entwicklung der europäischen Wirtschaft und die Erfordernisse des Umweltschutzes miteinander in Einklang gebracht werden. Wie in Artikel 6 EG-Vertrag, geändert durch den Vertrag von Amsterdam, ausdrücklich vorgesehen ist, darf sich die Aktion der Gemeinschaft nicht mehr allein darauf beschränken, auf Umweltschutzprobleme zu reagieren. Vielmehr müssen die Erfordernisse des Umweltschutzes bereits bei der Festlegung und dann bei der Durchführung sämtlicher Gemeinschaftspolitiken und -maßnahmen berücksichtigt werden und ist die aktive Mitwirkung aller sozioökonomischen Teilnehmer zu fördern.

<sup>5</sup> Empfehlung des Rates vom 3. März 1975 über die Kostenzurechnung und die Intervention der öffentlichen Hand bei Umweltschutzmaßnahmen. ABI. L 194 vom 25.7.1975, S. 1.

<sup>6</sup> ABI. C 45 vom 17.2.1996, S. 5.

<sup>7</sup> ABI. C 343 vom 11.11.1998.

<sup>8</sup> Mitteilung der Kommission über „de-minimis-Beihilfen“, ABI. C 68 vom 6.3.1996, S. 9.

<sup>9</sup> ABI. C 138 vom 17.5.1999, S. 1.



10. Artikel 174 EG-Vertrag sieht außerdem vor, dass sich die Politik der Gemeinschaft auf das Verursacherprinzip stützt. Demnach müssen die Kosten für den Umweltschutz in gleicher Weise wie Produktionskosten von den Unternehmen getragen bzw. internalisiert werden. Für diese Politik ist eine **Reihe von Instrumenten** notwendig: rechtliche Instrumente, insbesondere Normen, aber auch freiwillige Vereinbarungen oder wirtschaftspolitische Instrumente wie Umweltsteuern und -gebühren oder Emissionsgenehmigungen.
11. Der von der Kommission 1994 angenommene Gemeinschaftsrahmen für staatliche Umweltschutzbeihilfen fügt sich in diese Gemeinschaftspolitik ein. Das Verursacherprinzip und die Notwendigkeit für die Unternehmen, die Umweltkosten zu internalisieren, sprechen als solche gegen die Gewährung von Beihilfen an Unternehmen.
12. Doch können Beihilfen in zwei Fällen gerechtfertigt sein:
- in bestimmten Sektoren ist eine völlige Internalisierung der Kosten noch nicht möglich; dort können Beihilfen die Unternehmen veranlassen, sich den Normen anzupassen, und eine **vorübergehende Ersatzlösung** sein;
  - Beihilfen können auch einen **Anreizeffekt** haben, insbesondere um die Unternehmen zu ermutigen, die geltenden Normen zu übertreffen oder zusätzliche Investitionen durchzuführen, um ihre Anlagen umweltfreundlicher zu gestalten.
13. Die Kommission hat 1996 einen Bericht über die Umsetzung des fünften Umweltaktionsprogramms erstellt. Darin wird festgestellt, dass die Gesamtstrategie und die Ziele des fünften Programms weiterhin gültig sind. Die anderen Gemeinschaftspolitiken haben in zunehmendem Maße den Aspekten des Umweltschutzes und der nachhaltigen Entwicklung Rechnung getragen. Was allerdings noch fehlt, ist ein echter Gesinnungswechsel bei allen Beteiligten, d.h. den politischen Entscheidungsträgern, den Unternehmen und den Bürgern. Angesichts der Umweltprobleme gilt es, den Begriff der geteilten Haftung zu entwickeln und dem Bürger klarzumachen, worum es geht.
14. Außerdem hat die Kommission 1999 eine Gesamtbewertung des fünften Umweltaktionsprogramms vorgenommen und festgestellt, dass das fünfte Programm alle Beteiligten sowie die Bürger und Entscheidungsträger in stärkerem Maße von der Notwendigkeit überzeugt hat, die Umweltschutzziele aktiv weiter zu verfolgen. Doch sind die Fortschritte bei der Umkehr der für die Umwelt schädlichen wirtschaftlichen Entwicklungstendenzen und Verhaltensweisen insgesamt unzureichend.
15. Darüber hinaus wird festgestellt, dass die Beeinträchtigung der Umwelt zweifellos für die gesamte Gesellschaft Kosten verursacht, während Maßnahmen zugunsten des Umweltschutzes positive Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum, die Beschäftigung und die Wettbewerbsfähigkeit haben können, und dass die tatsächliche Anwendung des Verursacherprinzips und die Internalisierung sämtlicher Umweltschutzkosten, indem diese den Verursachern zugerechnet werden, die wichtigsten Aktionsmöglichkeiten darstellen<sup>10</sup>.
16. Die Politik der Kommission im Bereich der Kontrolle staatlicher Beihilfen zugunsten des Umweltschutzes muss somit einem doppelten Erfordernis gerecht werden:
- einerseits muss sie gewährleisten, dass der Marktwettbewerb funktioniert und gleichzeitig der Binnenmarkt vollendet und die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen verstärkt werden;
  - andererseits muss sie zur Verwirklichung der umweltpolitischen Ziele des fünften Aktionsprogramms beitragen, insbesondere im Hinblick auf eine nachhaltige Entwicklung.
- In diesem Zusammenhang vertritt die Kommission die Auffassung, dass die Internalisierung der Umweltkosten und die auf den Marktgesetzen beruhenden Aktionsmittel am ehesten geeignet sind, die vorerwähnten Zielsetzungen zu erreichen.
17. Die Internalisierung der Kosten trägt insoweit zur Preiswahrheit und -klarheit bei, als die Wirtschaftsteilnehmer die Verwendung ihrer finanziellen Mittel von den Preisen für bestimmte Waren und Dienstleistungen abhängig machen können. In dem Bericht über die Umsetzung des fünften Umweltaktionsprogramms wird darauf hingewiesen, dass diese Preiswahrheit und -klarheit noch nicht besteht, weil die Preise die Umweltschutzkosten noch nicht widerspiegeln. Dies hat jedoch zur Folge, dass die Bürger für ökologische Belange weniger sensibilisiert werden können und die

---

<sup>10</sup> Der Umweltschutz in Europa: Perspektiven für die Zukunft. Gesamtbewertung des fünften Aktionsprogramms der Gemeinschaft für eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung.

übermäßige Ausbeutung der natürlichen Ressourcen gefördert wird.

18. Preiswahrheit und -klarheit auf allen Wirtschaftsstufen sind das beste Mittel, um sämtliche Marktteilnehmer für die Umweltkosten zu sensibilisieren. Abgesehen davon, dass staatliche Beihilfen auf Handel und Wettbewerb einen negativen Einfluss haben, laufen diese dem Ziel der Preiswahrheit und -klarheit im allgemeinen zuwider, da sie bestimmten Unternehmen gestatten, künstlich ihre Kosten zu reduzieren. Langfristig also können bestimmte Beihilfen den Zielen einer nachhaltigen Entwicklung zuwiderlaufen.
19. In dem 1994 angenommenen Gemeinschaftsrahmen für staatliche Umweltschutzbeihilfen hatte die Kommission die Auffassung vertreten, dass in bestimmten Fällen die völlige Internalisierung der Kosten noch nicht möglich sein würde und staatliche Beihilfen folglich vorübergehend Unerlässlich sein könnten. Seit 1994 sind allerdings folgende Änderungen eingetreten:
- Das fünfte Umweltaktionsprogramm, dem bereits das Verursacherprinzip und die Notwendigkeit der Internalisierung der Kosten zugrunde liegen, wurde 1992 angenommen. Die Unternehmen hatten also sieben Jahre Zeit, um sich auf die volle Anwendung dieses Grundsatzes einzustellen.
  - In dem vorerwähnten Bericht der Kommission von 1996 und in der Gesamtbewertung von 1999 wird im Hinblick auf eine Verbesserung des Umweltschutzes erneut auf die Notwendigkeit der Internalisierung der Kosten und den Rückgriff auf die Marktinstrumente hingewiesen.
  - Der Einsatz der Marktinstrumente und die Verwirklichung der Preiswahrheit und -klarheit sind Aspekte, die auch im Kyoto-Protokoll über Klimaänderungen angesprochen werden.
20. Daher vertritt die Kommission die Auffassung, dass eine fehlende Internalisierung der Kosten nicht mehr durch die Gewährung von Beihilfen aufgewogen werden darf. Die langfristige Berücksichtigung der Umwelterfordernisse setzt Preiswahrheit und -klarheit sowie die völlige Internalisierung der Umweltkosten voraus. Bei Investitionen, die lediglich darauf abzielen, die bestehenden oder neuen technischen Gemeinschaftsnormen zu erfüllen, ist die Gewährung von Beihilfen daher nach Ansicht der Kommission nicht mehr gerechtfertigt.

21. Dagegen können Beihilfen nützlich sein, wenn sie einen Anreiz darstellen, um einen höheren Umweltschutz als den aufgrund der Gemeinschaftsnormen geforderten zu verwirklichen, wenn also ein Mitgliedstaat beschließt, strengere als die Gemeinschaftsnormen in seinem Hoheitsgebiet zu erlassen, und auf diese Weise einen höheren Umweltschutz erreicht. Dasselbe gilt, wenn ein Unternehmen Investitionen durchführt, um die Umwelt über die strengsten Gemeinschaftsnormen hinaus oder bei Fehlen verbindlicher Gemeinschaftsnormen zu schützen.
22. Beihilfen haben aber keinen Anreizeffekt, wenn es lediglich darum geht, bestehende oder neue technische Normen der Gemeinschaft einzuhalten. Diese Normen sind nämlich geltendes Recht, das die Unternehmen befolgen müssen. Hierzu bedarf es keiner Beihilfen.

### **Ein besonderer Fall: Der Energiesektor**

23. Seit Annahme des Gemeinschaftsrahmens im Jahre 1994 hat sich der Energiesektor wesentlich verändert. Dies muss berücksichtigt werden.
24. Um eine rationelle Energieverwendung zu gewährleisten, haben bestimmte Mitgliedstaaten Verbrauchsteuern eingeführt oder geplant. Von bestimmten Arten von Unternehmen werden manchmal gar keine oder niedrigere Energiesteuern verlangt, um zu verhindern, dass sie – z.B. die großen Energieverbraucher – in eine schwierige Wettbewerbslage geraten. Nach Auffassung der Kommission stellen diese Maßnahmen im allgemeinen staatliche Beihilfen im Sinne des Artikels 87 EG-Vertrag dar. Die negativen Wirkungen dieser Beihilfen können allerdings durch die positiven Wirkungen aufgewogen werden, die sich aus der Einführung von Steuern und dem hieraus resultierenden Rückgang des Energieverbrauchs in seiner Gesamtheit ergeben. Wenn also derartige Ausnahmen notwendig sind, um die Einführung von Abgaben auf sämtliche Erzeugnisse durchzusetzen, vertritt die Kommission die Auffassung, dass sie unter bestimmten Bedingungen für einen begrenzten Zeitraum akzeptiert werden können.
25. Die Interventionen der Mitgliedstaaten zugunsten erneuerbarer Energieträger haben in den letzten Jahren zugenommen, und die Verwendung dieser Energieträger wird wegen der enormen Vorteile für die Umwelt von der Gemeinschaft gefördert. Daher vertritt die Kommission die Auffassung, dass Maßnahmen zugunsten der betreffenden Energieträger, die

staatliche Beihilfen darstellen, unter bestimmten Bedingungen akzeptiert werden können.

#### D. RELATIVE BEDEUTUNG VON UMWELTSCHUTZBEIHILFEN

26. Die im Rahmen des Sechsten und des Siebenten Berichts über staatliche Beihilfen in der Europäischen Union im verarbeitenden Gewerbe und einigen weiteren Sektoren<sup>11</sup> gesammelten Daten lassen erkennen, dass die Umweltschutzbeihilfen zwischen 1994 und 1997 durchschnittlich nur 1 % des Gesamtbeihilfevolumens im verarbeitenden Gewerbe ausgemacht haben.

Im Zeitraum 1995/1997 stellte sich die Situation in den einzelnen Mitgliedstaaten wie folgt dar:

Österreich	9 %	
Belgien	1 %	
Dänemark	13 %	
Deutschland	1 %	
Griechenland		0 %
Spanien	1 %	
Finnland	2 %	
Frankreich	1 %	
Irland	0 %	
Italien	0 %	
Luxemburg	3 %	
Niederlande	9 %	
Portugal	0 %	
Schweden	4 %	
Vereinigtes Königreich	0 %	

27 Im Zeitraum 1994/1999 wurden die meisten Umweltschutzbeihilfen in Form von Zuschüssen gewährt. Die anderen Beihilfen wie Steuervorteile, zinsgünstige Darlehen, staatliche Bürgschaften werden vergleichsweise wenig verwendet.

28. Was die Sektoren betrifft, in denen Umweltschutzbeihilfen gewährt werden, so haben sich die Beihilfen in den Jahren 1998/1999 im Energiesektor vermehrt, sei es zugunsten von Energieeinsparungen oder neuer bzw. erneuerbarer Energieträger.

29. Die Kommission erinnert daran, dass ihr generelles Ziel, in einer globalen Verminderung des Beihilfevolumens der Mitgliedstaaten zugunsten der Unternehmen besteht, und stellt gleichzeitig fest, dass Umweltschutzbeihilfen nur einen begrenzten Teil der Gesamtaufwendungen ausmachen.

#### E. ALLGEMEINE VORAUSSETZUNGEN FÜR DIE GENEHMIGUNG VON UMWELTSCHUTZBEIHILFEN

##### E.1 Investitionsbeihilfen

##### E.1.1 *Allgemeine Voraussetzungen für die Genehmigung von Investitionsbeihilfen zur Anwendung strengerer als der geltenden Gemeinschaftsnormen*

30. Investitionsbeihilfen, die die Unternehmen in die Lage versetzen, die geltenden Gemeinschaftsnormen zu übertreffen, können bis zu einem Höchstsatz von 30 % brutto der beihilfefähigen Investitionskosten gewährt werden. Dieselben Bedingungen gelten, wenn die Unternehmen bei Fehlen verbindlicher Gemeinschaftsnormen Investitionen tätigen und wenn die Unternehmen Investitionen durchführen müssen, um nationalen Normen gerecht zu werden, die strenger als die geltenden Gemeinschaftsnormen sind.

##### E.1.2 *Aufschläge für KMU*

31. Für kleine und mittlere Unternehmen, die Investitionen der in der Ziff. 30 beschriebenen Art durchführen, kann eine Heraufsetzung der Beihilfe um 10 Bruttoprozentpunkte genehmigt werden. Hier gelten die Vorschriften der Empfehlung der Kommission vom 3. April 1996 betreffend die Definition der kleinen und mittleren Unternehmen<sup>12</sup>.

##### E.1.3 *Aufschläge für Unternehmen in Fördergebieten*

32. In Gebieten, die für Beihilfen im Rahmen nationaler Regionalbeihilferegulungen in Frage kommen (sog. Fördergebiete), können den Unternehmen Beihilfen zur Förderung der Regionalentwicklung gewährt werden. Damit diese Unternehmen einen Anreiz erhalten, zusätzliche Investitionen im Bereich des Umweltschutzes durchzuführen, müssen sie gegebenenfalls in den Genuss einer höheren Beihilfe, die der Umweltschutzinvestition Rechnung trägt, gelangen können.

33. In Fördergebieten wird der Höchstsatz für Umweltschutzbeihilfen daher wie folgt berechnet:

- wenn der in dem betreffenden Gebiet anwendbare Regionalbeihilfesatz höchstens 20 % beträgt, beläuft sich der Umweltschutzbeihilfesatz auf 30 %;
- wenn der in dem betreffenden Gebiet anwendbare Regionalbeihilfesatz mehr als 20 % beträgt, entspricht der Umwelt-

<sup>11</sup> KOM(1999) 148. endg. vom 30.3.1999.

<sup>12</sup> ABI. L 107 vom 30.4.1996.

schutzbeihilfesatz dem Regionalbeihilfesatz zuzüglich 10 Bruttoprozentpunkten.

In keinem Fall darf der Höchstsatz der Umweltschutzbeihilfe 100 Bruttoprozentpunkte der beihilfefähigen Kosten überschreiten.

#### E.1.4. **Investitionen im Energiesektor**

34. **Investitionen zugunsten von Energieeinsparungen** werden Investitionen zugunsten des Umweltschutzes gleichgesetzt. Hier gelten die allgemeinen Vorschriften für Investitionsbeihilfen zugunsten des Umweltschutzes.

35. **Investitionen zugunsten der Kraftwärmekoppelung** fallen ebenfalls in den Anwendungsbereich des vorliegenden Gemeinschaftsrahmens, sofern nachgewiesen werden kann, dass sich diese Maßnahmen vorteilhaft auf den Umweltschutz auswirken, sei es wegen des besonders hohen Umwandlungswirkungsgrades<sup>13</sup>, sei es, weil aufgrund der betreffenden Investitionen der Energieverbrauch herabgesetzt wird, sei es, weil das Produktionsverfahren weniger umweltschädigend ist, oder sei es, weil die so erzeugte Energie die Umwelt weniger belastet.

36. **Investitionen zugunsten erneuerbarer Energieträger** werden Investitionen zugunsten des Umweltschutzes bei Fehlen verbindlicher Normen gleichgesetzt und sind zu denselben Sätzen wie die anderen Investitionen zugunsten des Umweltschutzes förderfähig. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass Maßnahmen zugunsten dieser Energieträger zu den Gemeinschaftsprioritäten im Umweltschutz<sup>14</sup> gehören und aufgrund ihres langfristigen Charakters besonders gefördert werden müssen. In ihrem Weißbuch über erneuerbare Energieträger<sup>15</sup> hat die Kommission drei Energieträger herausgestellt, die besonders gefördert werden müssen:

- die Photovoltaik;
- die Windenergie, insbesondere in vom Elektrizitätsnetz weit entfernten Gebieten, in Gebieten mit einem sehr kalten, heißen oder staubigen Klima, für Offshore-Anlagen, auf Inseln oder in entlegenen ländlichen Gebieten;

- die Biomasse.

Bei Investitionen zugunsten dieser Energieträger kann der Beihilfesatz um 10 % gegenüber dem im Vergleich zum Investitionsbeihilfesatz von 30 % heraufgesetzt werden.

Außerdem sollen nach Auffassung der Kommission solche Anlagen für die Nutzung erneuerbarer Energiequellen gefördert werden, die eine ganze Gemeinschaft, z.B. eine Insel oder ein Siedlungsgebiet, versorgen. Für diesbezügliche Investitionen kann ein Aufschlag von 10 Prozentpunkten gewährt werden. Dieser Aufschlag ist mit dem im Vorabsatz erwähnten Aufschlag kumulierbar, wenn sämtliche Voraussetzungen erfüllt werden.

#### E.1.5 **Beihilfefähige Investitionen**

37. Bei den beihilfefähigen Investitionen handelt es sich um Investitionen in Grundstücke, wenn diese für die Erfüllung der Umweltschutzziele unbedingt notwendig sind, in Gebäude, Anlagen und Ausrüstungsgüter, wenn diese auf die Verringerung bzw. Beseitigung von Verschmutzung und Schadstoffen oder die Anpassung von Produktionsverfahren abzielen.

Außerdem können die Ausgaben für den Technologietransfer in Form des Erwerbs von Patenten, Nutzungs- oder Know-how-Lizenzen berücksichtigt werden. Diese immateriellen Vermögenswerte müssen allerdings folgende Voraussetzungen erfüllen:

- Sie müssen als abschreibungsfähige Vermögenselemente angesehen werden;
- sie müssen zu Marktbedingungen von Unternehmen erworben werden, mit denen der Erwerber finanziell in keiner Beziehung steht;
- sie müssen auf der Aktivseite der Unternehmensbilanz ausgewiesen werden und mindestens fünf Jahre im Betrieb des Beihilfeempfängers bleiben. Im Falle der Veräußerung innerhalb dieser fünf Jahre vermindern sich die beihilfefähigen Kosten um den Verkaufserlös.

#### E.1.6 **Beihilfefähige Kosten**

38. Beihilfefähig sind ausschließlich die zur Verwirklichung der Umweltschutzziele erforderlichen Erstinvestitionsmehrkosten.

**Im Falle der Anpassung an nationale Normen,** die bei Fehlen verbindlicher Gemeinschaftsnormen angenommen wurden, gehören zu den beihilfefähigen Kosten die Investitionsmehrkosten zur Erreichung des aufgrund der nationalen Normen geforderten Umweltschutzes.

<sup>13</sup> Der Umwandlungswirkungsgrad ist das Verhältnis zwischen der für die Erzeugung einer Sekundärenergie verwendeten Primärenergieemenge und der tatsächlich erzeugten Sekundärenergieemenge.

<sup>14</sup> Entschließung des Rates vom 8. Juni 1998 über erneuerbare Energieträger. ABl. C 198 vom 24.6.1998, S. 1.

<sup>15</sup> Energie für die Zukunft: erneuerbare Energieträger. – Weißbuch für eine Gemeinschaftsstrategie und Aktionsplan (Dok. KOM(97) 599 endg. vom 26.11.1997).

**Im Falle der Anpassung an strengere nationale Normen** als die verbindlichen Gemeinschaftsnormen oder wenn die Gemeinschaftsnormen freiwillig übertroffen werden, gehören zu den beihilfefähigen Kosten die Investitionsmehrkosten zur Erreichung eines höheren als des aufgrund der Gemeinschaftsnormen geforderten Umweltschutzes. Die Kosten der Investitionen zur Erreichung des aufgrund der Gemeinschaftsnormen geforderten Umweltschutzes bleiben unberücksichtigt.

**Fehlen verbindliche Umweltnormen**, so gehören zu den beihilfefähigen Kosten die Investitionskosten, die zur Erreichung eines wesentlich höheren Umweltschutzes als des von dem oder den betreffenden Unternehmen ohne jede Beihilfe erreichten Schutzes notwendig sind.

39. Zur Feststellung der umweltschutzrelevanten Investitionskosten, wenn sich diese nicht ohne weiteres von den Gesamtkosten trennen lassen, müssen auf jeden Fall von den Gesamtinvestitionskosten abgezogen werden:

- die Kosten für eine vergleichbare Investition, mit der keine Umweltschutzzwecke verfolgt werden
- die Berichtigung infolge etwaiger Kapazitätserhöhungen
- die Berichtigung infolge von Nettoeinsparungen. Diese werden für die Lebensdauer der Investition unter Verwendung des Referenzsatzes der Kommission kapitalisiert
- die Berichtigung infolge des Anfalls zusätzlicher Nebenprodukte (Energie oder andere)<sup>16</sup>.

40. Bei Investitionen zugunsten des Umweltschutzes in einem Mitgliedstaat, in dem verbindliche Umweltnormen fehlen, kann die Kommission außerdem den gegebenenfalls in anderen Mitgliedstaaten bestehenden Normen bei der Bestimmung der beihilfefähigen Kosten Rechnung tragen.

41. Generell müssen allgemeine Investitionskosten, die nicht unmittelbar für den Umweltschutz bestimmt sind, ausgeschlossen werden. Bei Neu- oder Ersatzinvestitionen können grundlegende Investitionskosten, mit denen lediglich Produktionskapazitäten geschaffen oder ersetzt werden, ohne den Umweltschutz zu verbessern, nicht berücksichtigt werden. Hieraus resultierende etwaige Kosteneinsparungen müssen von den beihilfefähigen Kos-

ten abgezogen werden. Bei Investitionen, die sowohl zu einer Verbesserung des Umweltschutzes als auch zu Produktionsgewinnen während des Abschreibungszeitraums führen, beschränkt sich die Beihilfefähigkeit auf den Unterschied zwischen den Nettomehrkosten der Investition und den während des Abschreibungszeitraums der Investition zu erwartenden Gewinnen.

#### E.1.7 **Sanierung verschmutzter Industriestandorte**

42. Investitionen der Unternehmen zur Behebung von Umweltschäden durch die Sanierung verschmutzter Industriestandorte können in den Anwendungsbereich des vorliegenden Gemeinschaftsrahmens fallen. Die Umweltschäden betreffen die Qualität des Bodens sowie der oberirdischen und unterirdischen Gewässer.

Kann der für die Verschmutzung Verantwortliche jedoch eindeutig ermittelt werden, so muss dieser aufgrund des Haftungsprinzips ohne staatliche Beihilfe finanziell für die Sanierung aufkommen.

Wird der für die Verschmutzung Verantwortliche jedoch nicht ermittelt oder kann der Verantwortliche nicht zur Rechenschaft gezogen werden, so kann das Unternehmen, das die Arbeiten durchführt, in Übereinstimmung mit den Vorschriften dieses Gemeinschaftsrahmens in den Genuss einer Beihilfe gelangen.

Zur Feststellung der beihilfefähigen Kosten müssen insbesondere der Preis für den Kauf des Grundstücks durch den Beihilfeempfänger und der Wert dieses Grundstücks nach seiner Sanierung berücksichtigt werden.

#### E.1.8 **Standortverlagerung von Unternehmen**

43. Die Kommission vertritt die Auffassung, dass Beihilfen für die Verlegung von Betrieben an neue Standorte in derselben oder in einer anderen Region keine Beihilfen für den Umweltschutz als solche darstellen und demnach nicht in den Anwendungsbereich des vorliegenden Gemeinschaftsrahmens fallen.

#### E.1.9 **Gemeinsame Vorschriften**

44. Beihilfen für Investitionen, die durchgeführt werden, um die verbindlichen Umweltnormen zu übertreffen oder wenn Gemeinschaftsnormen fehlen, dürfen nicht gewährt werden, wenn auf diese Weise lediglich noch nicht in Kraft getretene, aber bereits verabschiedete Normen erfüllt werden. Bei Gemeinschaftsnormen ist das Datum ihres Inkrafttretens und nicht das Datum der Umsetzung dieser Normen in nationales Recht der für die Beurteilung, ob aufgrund der Investitionen die

<sup>16</sup> Diese Bewertung erfolgt durch Kapitalisierung der betreffenden Erzeugnisse während der Lebensdauer der Investition oder durch Berücksichtigung der Kosten für eine Anlage, die das betreffende Nebenprodukt erzeugt.

verbindlichen Umweltnormen übertroffen werden, relevante Zeitpunkt.

Passt sich ein Unternehmen an strengere nationale Normen als die verbindlichen Gemeinschaftsnormen oder bei Fehlen verbindlicher Gemeinschaftsnormen an nationale Normen an, so kann es hierfür nur Beihilfen erhalten, wenn es die betreffenden nationalen Normen tatsächlich zu dem vorgesehenen Zeitpunkt erfüllt hat. Investitionen, die nach diesem Zeitpunkt durchgeführt werden, sind nicht beihilfefähig.

## **E.2 Beihilfen für Beratungstätigkeiten im Bereich des Umweltschutzes zugunsten der KMU**

45. Umweltberatung ist für die kleinen und mittleren Unternehmen wichtig, damit sie im Bereich des Umweltschutzes Fortschritte machen können. Die Kommission vertritt die Auffassung, dass hierfür Beihilfen nach den Vorschriften der Ziff. 4.2.3 des Gemeinschaftsrahmens für staatliche Beihilfen an kleine und mittlere Unternehmen gewährt werden können<sup>17</sup>. In diesem Zusammenhang gelten die Vorschriften der Empfehlung der Kommission vom 3. April 1996<sup>18</sup> betreffend die Definition der kleinen und mittleren Unternehmen<sup>19</sup>.

## **E.3 Betriebsbeihilfen**

46. Die Kommission lehnt Betriebsbeihilfen, die die Unternehmen von einem Teil der Kosten befreien, die sie normalerweise selber tragen müssen, und dem Grundsatz der Preiswahrheit und -klarheit zuwiderlaufen, grundsätzlich ab. Doch können Betriebsbeihilfen im Bereich des Umweltschutzes in besonderen Fällen genehmigt werden, insbesondere um wesentlich umweltfreundlichere Waren oder Dienstleistungen, deren Produktionskosten aber zeitweilig weit über den Produktionskosten für herkömmliche Waren oder Dienstleistungen liegen, auf den Markt zu bringen<sup>20</sup>.

Hierunter fallen:

- Beihilfen für die Bewirtschaftung nichtindustrieller Abfälle
- Beihilfen im Energiesektor

### **E.3.1 Auf alle Betriebsbeihilfen mit Ausnahme der Beihilfen für erneuerbare Energieträger und der Beihilfen in Form von Steuerbefreiungen anwendbare Bedingungen:**

47. Sind derartige Beihilfen unerlässlich, so müssen sie sich auf den alleinigen Ausgleich der Produktionsmehrkosten im Vergleich zu den herkömmlichen Produktionskosten beschränken. Außerdem müssen diese Beihilfen zeitlich begrenzt und grundsätzlich degressiv sein, so dass sie einen Anreiz darstellen, um innerhalb eines angemessenen Zeitraums zum Grundsatz der Preiswahrheit und -klarheit zurückzukehren.

48. Degressive Beihilfen sind auf die Dauer von fünf Jahren begrenzt. Ihre Intensität kann im ersten Jahr bis zu 100 % der Mehrkosten betragen, muss aber schrittweise bis zum Ende des fünften Jahres auf 0 % zurückgeschraubt werden.

49. Nicht degressive Beihilfen können bis zu fünf Jahren gewährt werden, doch beschränkt sich ihre Intensität auf 50 % der Mehrkosten.

50. Im Bereich der Abfallbewirtschaftung können Betriebsbeihilfen nach den vorerwähnten Modalitäten gewährt werden, sofern die begünstigten Unternehmen die betreffende Dienstleistung in dem Maße, wie sie das System selber benutzen oder entsprechend der von ihnen erzeugten Abfallmenge anteilsmäßig finanzieren.

### **E.3.2 Auf alle Betriebsbeihilfen in Form von Steuernachlässen und -befreiungen anwendbare allgemeine Vorschriften:**

51. Bei der Einführung von Steuern aus Umweltschutzgründen in bestimmten Wirtschaftszweigen können es die Mitgliedstaaten für notwendig erachten, vorübergehend Ausnahmen zugunsten bestimmter Unternehmen vorzusehen. Derartige Ausnahmen stellen im allgemeinen Betriebsbeihilfen im Sinne des Artikels 87 EG-Vertrag dar. Bei der Prüfung dieser Maßnahmen muss insbesondere untersucht werden, ob die Erhebung der betreffenden Steuer auf eine Entscheidung der Gemeinschaft oder eine nationale Entscheidung zurückzuführen ist.

52. Ist die Steuer Gegenstand einer nationalen Entscheidung kann es für die Unternehmen des betreffenden Staates schwierig sein, sich schnell an die neue Steuerlast zu gewöhnen. Unter diesen Umständen kann eine vorübergehende Ausnahme zugunsten bestimmter Unternehmen, damit sich diese auf die neue steuerliche Situation einstellen können, gerechtfertigt sein.

<sup>17</sup> ABl. C 213 vom 23.7.1996.

<sup>18</sup> ABl. L 107 vom 30.4.1996.

<sup>19</sup> Die Voraussetzungen für die Gewährung dieser Beihilfen könnten ebenfalls Gegenstand einer Freistellungsverordnung werden, deren Vorschriften in diesem Fall anwendbar wären.

<sup>20</sup> Die Forschungs- und Entwicklungsbeihilfen im Bereich des Umweltschutzes fallen in den Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrahmens für staatliche Forschungs- und Entwicklungsbeihilfen. ABl. C 45 vom 17.2.1996, S. 5.

53. Ist die Steuer Gegenstand einer Richtlinie der Gemeinschaft, so können zwei Fälle eintreten:
- Der betreffende Mitgliedstaat erhebt auf bestimmte Waren eine höhere Steuer als die in der Gemeinschaftsrichtlinie vorgeschriebene Mindeststeuer und räumt bestimmten Unternehmen eine Ausnahme ein, die folglich einen niedrigeren Steuersatz zahlen, der aber dem vorgeschriebenen Gemeinschaftsmindestsatz entspricht. Die Kommission vertritt die Auffassung, dass unter diesen Umständen eine vorübergehende Ausnahme gerechtfertigt sein kann, um die Unternehmen in die Lage zu versetzen, sich auf eine höhere Besteuerung einzustellen, und um sie an umweltschonendere Maßnahmen zu gewöhnen.
  - Der betreffende Mitgliedstaat erhebt für bestimmte Waren eine in der Gemeinschaftsrichtlinie vorgeschriebene Mindeststeuer und räumt bestimmten Unternehmen eine Ausnahme ein, die folglich unterhalb des Mindestsatzes besteuert werden. Ist eine derartige Ausnahme aufgrund der einschlägigen Gemeinschaftsrichtlinie nicht zulässig, so stellt sie eine mit Artikel 87 EG-Vertrag unvereinbare Beihilfe dar. Sieht die Richtlinie aber eine solche Ausnahme vor, so kann sie die Kommission als mit Artikel 87 vereinbar ansehen, sofern sie notwendig ist und aufgrund ihres Umfangs den verfolgten Gemeinschaftszielen nicht zuwiderläuft. Die Kommission wird ganz besonders auf eine strenge zeitliche Begrenzung einer solchen Ausnahme achten.
54. Die betreffenden Maßnahmen müssen grundsätzlich in signifikanter Weise zum Umweltschutz beitragen. Es muss gewährleistet werden, dass die Ausnahmen oder Befreiungen von ihrem Wesen her den allgemeinen Zielsetzungen nicht zuwiderlaufen. Deswegen müssen die Steuerbefreiungen, die ausschließlich den Unternehmen zugute kommen, deren Tätigkeiten der Umwelt am meisten schaden, auf die unbedingt erforderlichen Fälle beschränkt und zeitlich begrenzt sein.
55. Die Nachlässe oder Befreiungen dürfen nur neue, aus Gründen des Umweltschutzes eingeführte Steuern betreffen. Bei Energieträgern, die bereits einer Steuer, insbesondere Verbrauchsteuern, unterliegen, dürfen anlässlich der Einführung neuer umweltschutzrelevanter Steuern gegebenenfalls eingeräumte Nachlässe nicht zur Folge haben, dass der Betrag der bisherigen Steuern hierdurch reduziert wird.
56. Bei diesen Ausnahmen handelt es sich um Arten von Betriebsbeihilfen, die nach den folgenden Kriterien genehmigt werden können:
- Ist die Beihilfe degressiv, beschränkt sich ihre Dauer auf fünf Jahre. Ihre Intensität kann im ersten Jahr bis zu 100 % der Mehrkosten betragen, muss aber schrittweise bis zum Ende des fünften Jahres auf 0 % zurückgeschraubt werden.
- Für Energiegroßverbraucher muss sich jedoch die Beihilfenintensität von Anfang an auf 85 % des normalen Steuerbetrags beschränken, damit die betreffenden Unternehmen ihren Energieverbrauch schrittweise reduzieren.
- Ist die Beihilfe nicht degressiv, kann ihre Dauer bis zu fünf Jahren betragen, doch muss sich ihre Intensität auf 50 % des normalen Steuerbetrags beschränken.
  - Betreffen die Ausnahmen Energiesteuern, so können sich für Unternehmen, die große Energieverbraucher sind, Ausnahmen mit einer Dauer von über fünf Jahren als notwendig herausstellen. Dies ist der Fall, wenn durch die rasche Einführung neuer Steuern die Unternehmen gegenüber den Unternehmen in Drittländern in eine schwierige Wettbewerbslage geraten. Unter diesen Umständen kann die Ausnahme nur verlängert werden, wenn die Notwendigkeit der Verlängerung nachgewiesen wird. Allerdings muss die Beihilfe in diesem Fall im Vergleich zu den ersten fünf Jahren so herabgesetzt werden, dass sich die Unternehmen bis Ablauf der Verlängerung schrittweise daran gewöhnen, ohne jedwede Beihilfe auszukommen.
- E.3.3 Auf Betriebsbeihilfen zugunsten erneuerbarer Energieträger anwendbare Voraussetzungen:**
57. Betriebsbeihilfen zugunsten der Energieerzeugung aus erneuerbaren Energieträgern stellen im allgemeinen Beihilfen für den Umweltschutz dar, die in den Anwendungsbereich des vorliegenden Gemeinschaftsrahmens fallen können.
58. Wegen der Schwierigkeiten, denen bestimmte erneuerbare Energieträger in bezug auf einen wirksamen Wettbewerb mit herkömmlichen Energieträgern begegnen, vertritt die Kommission die Auffassung, dass für Betriebsbeihilfen dieser Art besondere Vorkehrungen getroffen werden können. Dabei ist der Tatsache Rechnung zu tragen, dass die Politik der Gemeinschaft darauf abzielt, die Entwicklung dieser Energieträger zu gewährleisten. Beihilfen können insbesondere dann

notwendig sein, wenn die erneuerbare Energie mit den vorhandenen technischen Verfahren nicht zu vergleichbaren Kosten wie die herkömmliche Energie erzeugt werden kann.

59. In diesem Falle können Betriebsbeihilfen gerechtfertigt sein, um den Unterschied zwischen den Kosten für die Elektrizitätserzeugung aus erneuerbaren Energieträgern und dem Preis am Elektrizitätsmarkt zu decken. Die Form dieser Beihilfen kann je nach Energieträger und den Förderungsmodalitäten der Mitgliedstaaten variieren. Im übrigen wird die Kommission im Rahmen ihrer Untersuchung der Wettbewerbsstellung jedes Energieträgers Rechnung tragen. Bestimmte erneuerbare Energieträger können nämlich wettbewerbsfähiger als andere sein und brauchen nicht in demselben Umfange oder überhaupt nicht gefördert zu werden.
60. In diesem Kontext können die Mitgliedstaaten beschließen, Betriebsbeihilfen für erneuerbare Energieträger nach den in Ziff. 48 bis 50 erwähnten Modalitäten zu gewähren.
61. Um den Besonderheiten der erneuerbaren Energieträgern besser Rechnung zu tragen, können die Mitgliedstaaten außerdem Beihilfen gewähren, deren Umfang sich nach der von einer bestimmten Energieerzeugungsanlage zur Gewährleistung ihrer Abschreibung zu erzeugenden und zu vermarktenden Kilowattmenge richtet. Die etwaigen Betriebsbeihilfen dürfen nur gewährt werden, um die Erzeugung und Vermarktung dieser Kilowattmenge zu gewährleisten. Alle zusätzlichen von der betreffenden Anlage erzeugten Kilowatt dürfen auf keinen Fall gefördert werden.

Die beihilfefähigen Kosten beschränken sich auf den Unterschied zwischen den Einheitskosten für die Erzeugung von Elektrizität aus der jeweiligen erneuerbaren Energiequelle und dem Marktpreis.

Um Mehrkosten infolge der Verwendung überholter Techniken zu vermeiden, müssen die Mitgliedstaaten dafür sorgen, dass bei der Errichtung einer neuen Anlage die im Bereich der erneuerbaren Energieträger rationellsten technischen Verfahren ausgewählt werden. Entscheidet sich ein Unternehmen bei seiner Investition nicht für das beste vorhandene technische Verfahren, so müssen die beihilfefähigen Kosten in einer Weise bestimmt werden, bei der nicht die tatsächlichen Kosten des betreffenden Unternehmens, sondern die Kosten berücksichtigt werden, die das Unternehmen hätte tragen müssen, hätte es sich für das kostenwirksamste Verfahren entschieden.

Bei der Bestimmung der Höhe der Betriebsbeihilfe muss außerdem etwaigen Investitionsbeihilfen Rechnung getragen werden, die an das betreffende Unternehmen für die Errichtung seiner Anlage gezahlt werden.

Die Mitgliedstaaten müssen die von ihnen festgelegten Fördervorschriften und insbesondere die Modalitäten für die Berechnung des beihilfefähigen Kilowattbetrages in den bei der Kommission angemeldeten Beihilferegelungen genau beschreiben. Genehmigt die Kommission diese Regelungen, so muss der betreffende Mitgliedstaat diese Vorschriften und Berechnungsmodalitäten bei der Beihilfegewährung an die begünstigten Unternehmen auch anwenden.

62. Diese Vorschriften über Beihilfen im Energiesektor (erneuerbare und nicht erneuerbare Energieträger) finden keine Anwendung auf die Probleme im Zusammenhang mit verlorenen Investitionen, die gesondert behandelt werden könnten.

## **F. POLITIKEN, MASSNAHMEN UND INSTRUMENTE ZUR REDUZIERUNG DER TREIBHAUSEMISSIONEN**

63. Das von den Mitgliedstaaten unterzeichnete Kyoto-Protokoll sieht vor, dass die Vertragsparteien im Zeitraum 2008 bis 2012 ihre Treibhausgasemissionen einschränken bzw. herabsetzen. Das Gemeinschaftsziel besteht in der Reduzierung dieser Emissionen um 8 % im Vergleich zu 1990.
64. Die vorerwähnten Ziele können von den Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft als Vertragsparteien einerseits mit Hilfe von gemeinschaftsweiten gemeinsamen und koordinierten Politiken und Maßnahmen<sup>21</sup> – zu denen auch Wirtschaftsinstrumente gehören – und andererseits durch Rückgriff auf die im Kyoto-Protokoll eingeführten Instrumente, nämlich marktfähige Emissionsgenehmigungen, die gemeinsame Erfüllung von Verpflichtungen und den Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung, verwirklicht werden.
65. Aufgrund der marktfähigen Emissionsgenehmigungen können die Mitgliedstaaten beschließen, ihren Unternehmen die Gesamtheit oder einen Teil ihrer Emissionsquote zuzuteilen. Liegen ihre Emissionen unter der ihnen zugeteilten Quote, so können die betreffenden Unternehmen ihre Genehmigungen veräußern, wodurch ein Sekundärmarkt für die

<sup>21</sup> Hierzu siehe insbesondere die Mitteilung der Kommission KOM(99)230 „Vorbereitungen für die Umsetzung des Kyoto-Protokolls“ vom 19. Mai 1999.



- betreffenden Emissionsrechte entsteht. Da derartige Rechte für zahlreiche Wirtschaftszweige äußerst wichtig sein werden, werden sie also einen hohen Wert haben. Die unentgeltliche Zuteilung dieser Rechte an die Unternehmen könnte daher einen tatsächlichen Vorteil bedeuten. Wird dieser Vorteil bestimmten Unternehmen oder Produktionszweigen vorbehalten, so könnte er eine Beihilfe im Sinne des Artikels 87 darstellen.
66. Die Kommission hält es für notwendig, dass die betreffenden Emissionsrechte nach transparenten, nicht diskriminierenden Verfahren zugeteilt werden, wobei gegenüber allen in ein und demselben Mitgliedstaat tätigen Unternehmen dieselben Modalitäten anwendbar sind, wodurch diese dieselben Marktzutrittschancen erhalten und eine wettbewerbsfähige Marktstruktur gewährleistet wird. Die Tatsache, dass bestimmte Unternehmen die Rechte kaufen müssen, während andere sie unentgeltlich erhalten, ist geeignet, den Wettbewerb zwischen Unternehmen erheblich zu verfälschen.
67. Falls ein Mitgliedstaat Rechte kauft oder verkauft, darf der Transaktionspreis keine direkte oder indirekte Beihilfe zugunsten des von der Transaktion betroffenen Unternehmens enthalten.
68. Dieselben Grundsätze würden für Transaktionen mit Emissionsrechten außerhalb des im Kyoto-Protokoll vorgesehenen Emissionshandels gelten<sup>22</sup> sowie für alle anderen von den Mitgliedstaaten zur Verwirklichung der Ziele des Kyoto-Protokolls eingesetzten Mittel.
69. Die „gemeinsame Erfüllung von Verpflichtungen“ und der „Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung“ unterscheiden sich insoweit von den vorerwähnten marktfähigen Emissionsgenehmigungen, als sie die Entwicklung von Projekten betreffen, mit deren Hilfe die Treibhausgasemissionen reduziert werden können.
70. Die „gemeinsame Erfüllung von Verpflichtungen“ ist einem Projekt gleichzusetzen, das gemeinsam von mindestens zwei Industrie- und/ oder Transformationsländern durchgeführt wird. Aufgrund der im Rahmen derartiger Projekte erzielten Emissionsreduktionseinheiten können diese Länder in die Lage versetzt werden, die ihnen aufgrund des Kyoto-Protokolls auferlegten zahlenmäßigen Ziele zu erreichen.
71. Der „Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung“ ist einem Projekt gleichzusetzen, das von einem Industrieland konzipiert und in einem Entwicklungsland durchgeführt wird und in dessen Rahmen Emissionsverringerungen realisiert werden, die zu sogenannten Emissionsgutschriften führen. Diese Gutschriften kommen dem Investorland zugute, sobald die Emissionsverringerungen bescheinigt werden und die Umwelteffizienz des Vorhabens im Entwicklungsland somit gewährleistet ist. Durch die auf diese Weise bescheinigten Emissionsverringerungen erhöhen sich die zulässigen Gesamtemissionen der Industrieländer in einem Umfang, der dem Emissionsrückgang in dem Entwicklungsland entspricht, in dem das Vorhaben durchgeführt wurde.
72. Aufgrund des Kyoto-Protokolls können sich auch private Einrichtungen an diesen projektorientierten Mechanismen beteiligen. Aus Sicht der staatlichen Beihilfen stellt sich demnach die Frage, wie die Emissionsreduktionseinheiten zum einen und die bescheinigten Emissionsverringerungen zum anderen von der Vertragspartei und von der privaten Einrichtung, denen diese aufgrund des Vorhabens zu verdanken sind, verwendet werden können. Die Kommission wird diesbezüglich die in Ziff. 62 bis 70 dargelegten allgemeinen Grundsätze anwenden.

## **G. GRUNDLAGEN FÜR DIE AUSNAHME**

73. Unter Berücksichtigung der im vorliegenden Gemeinschaftsrahmen festgelegten Grenzen und Bedingungen wird die Kommission Umweltschutzbeihilfen gemäß Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c EG-Vertrag betreffend „Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete, soweit sie die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft“ genehmigen.
74. Beihilfen zur Förderung wichtiger Vorhaben von gemeinsamem europäischen Interesse, die vorrangig Umweltschutzziele verfolgen und deren positive Auswirkungen häufig über die Grenzen der beteiligten Mitgliedstaaten hinausgehen, können aufgrund der Ausnahme des Artikels 87 Absatz 3 Buchstabe b EG-Vertrag genehmigt werden. Voraussetzung ist, dass die zu gewährende Beihilfe für die Verwirklichung eines konkreten, genau festgelegten und hochwertigen Vorhabens erforderlich ist und dass dieses Vorhaben einen im gemeinsamen europäischen Interesse liegenden beispielhaften und klar erkennbaren Beitrag

<sup>22</sup> Diese Vorschriften gelten unbeschadet der etwaigen Anwendung der Artikel 81 und 82 EG-Vertrag.

leistet. Die Kommission kann im Rahmen dieser Ausnahme höhere Beihilfesätze als für Beihilfen aufgrund von Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c genehmigen.

## **H. KUMULIERUNG VON BEIHILFEN VERSCHIEDENER HERKUNFT**

75. Die vorerwähnten Höchstgrenzen der Beihilfen, die im Bereich des Umweltschutzes gewährt werden können, gelten für Beihilfen jedweder Herkunft.

## **I. ZWECKDIENLICHE MASSNAHMEN IM SINNE DES ARTIKELS 88 ABSATZ 1**

76. Die Kommission wird den Mitgliedstaaten aufgrund von Artikel 88 Absatz 1 EG-Vertrag bezüglich der bestehenden Beihilferegulungen die nachstehenden zweckdienlichen Maßnahmen vorschlagen. Sie hat die Absicht, die Genehmigung jeder künftigen Beihilferegulung von der Einhaltung der nachstehenden Vorschriften abhängig zu machen.

77. Die Mitgliedstaaten sind aufgrund des vorliegenden Gemeinschaftsrahmens in Anwendung von Artikel 88 Absatz 3 EG-Vertrag verpflichtet, abgesehen von De-minimis-Beihilfen<sup>23</sup> alle Beihilferegulungen, Änderungen zu diesen Regelungen sowie Einzelbeihilfen, die den Unternehmen nicht im Rahmen einer genehmigten Regelung gewährt werden, bei der Kommission anzumelden.

78. Damit die Kommission außerdem die Gewährung bedeutender Beihilfen im Rahmen genehmigter Regelungen auf ihre Vereinbarkeit mit dem Gemeinsamen Markt überprüfen kann, schlägt sie den Mitgliedstaaten als zweckdienliche Maßnahme nach Artikel 88 Absatz 1 EG-Vertrag vor, dass ihr jedes Einzelvorhaben aufgrund einer bereits genehmigten Regelung von über 5 Mio. EUR vorher mitgeteilt wird. Für die Anmeldung ist das Formular in Anhang 1 des Gemeinschaftsrahmens zu verwenden.

79. Außerdem wird die Kommission den Mitgliedstaaten als zweckdienliche Maßnahmen nach Artikel 88 Absatz 1 EG-Vertrag vorschlagen, ihre Umweltschutzbeihilferegulungen so anzupassen, dass sie bis 1. Juli 2001 mit dem vorliegenden Gemeinschaftsrahmen vereinbar sind. Zur Kontrolle dieser Anpassung werden die Mitgliedstaaten gebeten, der Kommission bis 1. Januar 2001 eine Liste sämtlicher geltenden Beihilferegulungen und ihr anschließend bis 31. Juli 2001 Informatio-

nen mitzuteilen, aus denen die Konformität der Regelungen mit dem neuen Gemeinschaftsrahmen hervorgeht.

80. Die Kommission wird die Mitgliedstaaten bitten, ihr innerhalb eines Monats nach Eingang des Vorschlags der in den Ziff. 76 bis 79 genannten zweckdienlichen Maßnahmen ihr Einverständnis mitzuteilen. Bleibt eine Antwort aus, so nimmt die Kommission an, dass der betreffende Mitgliedstaat mit dem Vorschlag nicht einverstanden ist.

## **J. GELTUNGSDAUER DES GEMEINSCHAFTSRAHMENS**

81. Der vorliegende Gemeinschaftsrahmen tritt am Tage seiner Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften in Kraft. Er gilt bis 31. Dezember 2006. Die Kommission kann den Gemeinschaftsrahmen bis 31. Dezember 2006 aus wichtigen wettbewerbs- oder umweltpolitischen Gründen oder aufgrund anderer Gemeinschaftspolitiken oder internationaler Verpflichtungen ändern.

82. Die Kommission wendet die Vorschriften dieses Gemeinschaftsrahmens auf alle Fälle an, über die sie nach der Veröffentlichung des Gemeinschaftsrahmens im Amtsblatt zu entscheiden hat, auch wenn diese Vorhaben vor der Veröffentlichung angemeldet wurden.

## **K. EINBINDUNG DER UMWELTSCHUTZPOLITIK IN DIE ANDEREN GEMEINSCHAFTSRAHMEN ÜBER STAATLICHE BEIHILFEN**

83. In Artikel 6 AG-Vertrag heißt es: „Die Erfordernisse des Umweltschutzes müssen bei der Festlegung und Durchführung der in Artikel 3 genannten Gemeinschaftspolitiken und –maßnahmen insbesondere zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung einbezogen werden“. Anlässlich der Annahme oder Revision anderer Gemeinschaftsrahmen über staatliche Beihilfen wird die Kommission überprüfen, inwieweit diese Erfordernisse besser berücksichtigt werden können. In diesem Zusammenhang wird sie außerdem untersuchen, ob es nicht zweckmäßig wäre, von den Mitgliedstaaten bei der Anmeldung eines wichtigen Beihilfevorhabens unabhängig von dem betroffenen Wirtschaftszweig eine Umweltverträglichkeitsprüfung zu verlangen.

<sup>23</sup> Mitteilung der Kommission über „de-minimis“-Beihilfen, ABl. C 68 vom 6.3.1996.

**L. BEIHILFEN FÜR DEN UMWELTSCHUTZ IN DEN MITTEL- UND OSTEuropÄISCHEN STAATEN, DIE DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFT BEITRETEN WOLLEN**

84. Die Kommission weiß, dass in bestimmten Staaten außergewöhnlich schwere Um-

weltprobleme bestehen und sich dort spezifische Lösungen als notwendig erweisen können. Diese Frage wird während der Beitrittsverhandlungen mit den betreffenden Staaten aufmerksam geprüft werden müssen.

## UBR-E2: Entwurf Gemeinschaftsrahmen für staatliche Umweltschutzbeihilfen (13.09.00)

Brüssel, den 13.09.2000

### A. EINLEITUNG

1. Die Kommission nahm 1994 den Gemeinschaftsrahmen für staatliche Umweltschutzbeihilfen an<sup>1</sup>, der bis 31. Dezember 1999 gültig war. 1996 überprüfte sie diesen Gemeinschaftsrahmen gemäß Ziffer 4.3 und gelangte zu dem Schluss, dass er bis zum Ende seiner Geltungsdauer unverändert fortbestehen konnte. Sie hat am 22. Dezember 1999 beschlossen, die Gültigkeit des Gemeinschaftsrahmens bis zum 30. Juni 2000 zu verlängern<sup>2</sup>, und am ..., bis zum 31. Dezember 2000<sup>3</sup>.
2. Seit Annahme des Gemeinschaftsrahmens im Jahre 1994 sind immer mehr Umweltaußnahmen auf Initiative der Mitgliedstaaten, der Gemeinschaft und auf internationaler Ebene – insbesondere seit Unterzeichnung des Kyoto-Protokolls – ergriffen worden. Es sind zahlreiche Interventionen der Mitgliedstaaten im Energiesektor festzustellen, die bisher selten verwendete Formen annehmen, insbesondere Steuerermäßigungen oder -befreiungen und Garantiepreissysteme. Im gleichen Zuge entwickeln sich neue Arten von Betriebsbeihilfen. Deswegen ist die Annahme eines neuen Gemeinschaftsrahmens notwendig. Denn die Mitgliedstaaten und Unternehmen müssen wissen, nach welchen Kriterien die Kommission die Vereinbarkeit der von den Mitgliedstaaten geplanten Beihilfen mit dem Gemeinsamen Markt beurteilen wird.
3. Nach Artikel 6 EG-Vertrag müssen die Erfordernisse des Umweltschutzes bei der Festlegung und Durchführung der Gemeinschaftspolitik und -maßnahmen insbesondere zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung einbezogen werden. Wettbewerbspolitik und Umweltschutzpolitik schließen einander nicht aus, sondern müssen sich im Hinblick auf die Erreichung eines hohen Umweltschutzes ergänzen<sup>4</sup>.
4. Die Erfordernisse des Umweltschutzes langfristig berücksichtigen, bedeutet jedoch nicht, dass jede Beihilfe genehmigt werden muss. Vielmehr müssen die Auswirkungen der Beihilfen unter dem Gesichtspunkt der nachhaltigen Entwicklung und der uneingeschränkten Anwendung des Verursacherprinzips berücksichtigt werden. Bestimmte Beihilfen sind sicherlich dieser Kategorie zuzuordnen, insbesondere wenn mit ihnen ein hoher Umweltschutz erreicht wird, ohne der Internalisierung der Kosten entgegenzuwirken. Andere Beihilfen hingegen haben nicht nur negative Wirkungen auf den Handel zwischen Mitgliedstaaten und auf den Wettbewerb, sondern sind darüber hinaus geeignet, dem Verursacherprinzip zuwiderzulaufen und die nachhaltige Entwicklung zu bremsen. Dies könnte zum Beispiel bei bestimmten Beihilfen der Fall sein, die lediglich auf einer Anpassung an neue verbindliche gemeinschaftsweite Umweltnormen abzielen.
5. Im vorliegenden Gemeinschaftsrahmen wird die Kommission daher genau beschreiben, inwieweit und unter welchen Bedingungen staatliche Beihilfen für den Umweltschutz und die nachhaltige Entwicklung notwendig sein können, wenn sie keine unzumutbaren Auswirkungen auf den Wettbewerb haben. Dabei stützt sie sich auf die Lehren, die aus der Funktionsweise des Gemeinschaftsrahmens von 1994 gezogen werden können, und auf die Änderungen, die seither in der Umweltschutzpolitik eingetreten sind.

### B. DEFINITIONEN UND ANWENDUNGSBEREICH

6. Der Begriff des Umweltschutzes: Unter Umweltschutz versteht die Kommission im vorliegenden Gemeinschaftsrahmen jede Maßnahme, die darauf abzielt, einer Beeinträchtigung der natürlichen Umwelt oder der natürlichen Ressourcen abzuwehren oder vorzubeugen oder eine rationelle Nutzung dieser Ressourcen zu fördern. Deswegen vertritt sie die Auffassung, dass Maßnahmen zugunsten der Energieeinsparungen und erneuerbaren Energieträger ebenfalls als Umweltschutzmaßnahmen einzustufen sind. Dabei sind energieeinspa-

---

<sup>1</sup> ABI. C 72 vom 10.3.1994, S. 3.

<sup>2</sup> ABI. C 14 vom 19.1.2000, S. 14.

<sup>3</sup> ABI. C 184 vom 1.7.2000, S. 25.

<sup>4</sup> An ihre Bereitschaft zur Einbindung der Umweltschutzpolitik in alle anderen Gemeinschaftspolitiken erinnerte die Kommission auch in ihrem Bericht für den Kölner Gipfel: „Einbeziehung der Umweltbelange – Mainstreaming der Umweltpolitik“ (SEK(1999) 777) und in ihrem „Bericht

---

über die Einbeziehung der Umweltbelange und der nachhaltigen Entwicklung in die Gemeinschaftspolitiken“ (SEK(1999) 1941) an den Europäischen Rat in Helsinki.

rende Maßnahmen solche Maßnahmen, aufgrund deren die Unternehmen den Energieverbrauch im Rahmen ihres Produktionsprozesses reduzieren können. Die Entwicklung und Erzeugung von Maschinen und Beförderungsmitteln, die mit weniger Energie betrieben werden können, sind nicht Gegenstand dieses Gemeinschaftsrahmens. Maßnahmen, die in Produktionsbetrieben oder -anlagen zur Steigerung der Sicherheit und Hygiene durchgeführt werden, sind wichtig und gegebenenfalls beihilfefähig, aber auch nicht Gegenstand des vorliegenden Gemeinschaftsrahmens.

Der Begriff der Internalisierung der Kosten: Hiermit ist die Notwendigkeit für die Unternehmen gemeint, sämtliche Umweltschutzkosten in ihre Produktionskosten einfließen zu lassen.

Verursacherprinzip: Der Grundsatz, dass die Kosten für die Bekämpfung der Verschmutzung den Verursachern zuzurechnen sind.

Verursacher: Derjenige, der die Umwelt direkt oder indirekt belastet oder eine Voraussetzung für die Umweltbelastung schafft<sup>5</sup>.

Preiswahrheit und -klarheit: Dieser Begriff bedeutet, dass die Preise für Waren und Dienstleistungen auch die externen Kosten enthalten, die durch die negativen Auswirkungen entstehen, die Produktion und Inverkehrbringen auf die Umwelt haben können.

Gemeinschaftsnorm: Verbindliche Gemeinschaftsnormen zur Festsetzung der Grenzwerte und Verpflichtung zur Verwendung der besten verfügbaren technischen Hilfsmittel, sofern diese keine zu hohen Kosten verursachen (beste verfügbare technische Hilfsmittel: BVTH)<sup>6</sup>.

7. Anwendungsbereich: Der vorliegende Gemeinschaftsrahmen gilt für Beihilfen zur Gewährleistung des Umweltschutzes in allen dem EG-Vertrag unterliegenden Sektoren, einschließlich der Sektoren, für die im Bereich der staatlichen Beihilfen besondere Vorschriften gelten (Stahlverarbeitung, Schiffbau, Kraftfahrzeuge, Kunstfasern, Verkehr, Landwirtschaft und Fischerei), mit Ausnahme der landwirtschaftlichen Erzeugnisse des Anhangs I zum EG-Vertrag. Seine Vorschriften sind in der Fischerei und Aquakultur anwendbar. Die nationalen Maßnahmen in diesen beiden Bereichen unterliegen außerdem den Leitlinien für die Prüfung der einzelstaatlichen Beihilfen im Fischerei- und Aquakultursektor. Die staatlichen Beihilfen für Forschung und Entwicklung im Umweltschutz fallen ihrerseits in den Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrahmens für staatliche Forschungs- und Entwicklungsbeihilfen<sup>7</sup>. Desgleichen vertritt die Kommission die Auffassung, dass die Beihilfen für Ausbildungstätigkeiten im Umweltschutz nicht anders als nach dem Gemeinschaftsrahmen für Ausbildungsbeihilfen zu würdigen sind<sup>8</sup>.

Die Beihilfen zugunsten des Umweltschutzes im Eisen- und Stahlsektor gemäß Artikel 3 der Entscheidung Nr. 2496/96/EGKS der Kommission vom 18. Dezember 1996<sup>9</sup> werden solange nach den Vorschriften des Gemeinschaftsrahmens für staatliche Umweltschutzbeihilfen laut Veröffentlichung im Amtsblatt C 72 vom 10. März 1994 untersucht, bis der EGKS-Vertrag außer Kraft tritt<sup>10</sup>.

Die Vorschriften dieses Gemeinschaftsrahmens finden keine Anwendung auf den Bereich der verlorenen Kosten, der Gegenstand eines gesonderten Textes sein könnte<sup>11</sup>.

<sup>5</sup> Empfehlung des Rates vom 3. März 1975 über die Kostenzurechnung und die Intervention der öffentlichen Hand bei Umweltschutzmaßnahmen. ABl. L 194 vom 25.7.1975, S. 1.

<sup>6</sup> Der Begriff der „besten verfügbaren technischen Hilfsmittel“ (BVTH) wurde aufgrund der Richtlinie 76/464/EWG des Rates betreffend die Verschmutzung infolge der Ablösung bestimmter gefährlicher Stoffe in die Gewässer der Gemeinschaft in das Gemeinschaftsrecht eingeführt und mit einer kleinen Änderung in die Richtlinie 84/360/EWG des Rates vom 28. Juni 1994 zur Bekämpfung der Luftverunreinigung durch Industrieanlagen übernommen. In der Richtlinie 96/61/EWG über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung („IPPC“-Richtlinie) wurde dieser Begriff fortentwickelt und bekräftigt. Die „IPPC“-Richtlinie erstreckt sich auf Industrieanlagen mit großem Verschmutzungspotential. Für neue oder wesentlich veränderte ältere Anlagen gilt die Richtlinie seit November 1999. Die bestehenden Anlagen müssen bis Oktober 2000 mit den Vorschriften der

„IPPC“-Richtlinie in Einklang gebracht werden. Bis zu diesem Zeitpunkt gelten die Vorschriften über den Begriff der BVTH der beiden vorerwähnten Richtlinien. Die konkreten Normen, d.h. die auf dem Einsatz der besten verfügbaren technischen Hilfsmittel basierenden Emissions- bzw. Konsumgrenzwerte, werden generell von den nationalen Behörden und nicht von der Gemeinschaft festgesetzt.

<sup>7</sup> Gegenwärtig ABl. C 45 vom 17.2.1996, S. 5.

<sup>8</sup> Gegenwärtig ABl. C 343 vom 11.11.1998. Dieser Gemeinschaftsrahmen könnte durch eine Freistellungsverordnung ersetzt werden.

<sup>9</sup> ABl. L 338 vom 28.12.1996.

<sup>10</sup> Artikel 3 der Entscheidung Nr. 2496/96/EGKS der Kommission vom 18. Dezember 1996 sieht ausdrücklich vor, dass der für Umweltschutzbeihilfen anwendbare Gemeinschaftsrahmen der Gemeinschaftsrahmen von 1994 ist.

<sup>11</sup> Unter verlorenen Kosten sind die Kosten zu verstehen, die die Unternehmen infolge von Verpflichtungen, die sie im Rahmen eines Monopols eingegangen sind, denen sie aber aufgrund der Liberalisierung des betreffenden Sek-

Die Kommission erinnert daran, dass sich Beihilfen an ein Unternehmen, die nicht mehr als 100 000 EUR im Laufe von drei Jahren betragen, dem Zugriff des Artikels 87 entziehen<sup>12</sup>. Diese Vorschriften gelten jedoch nicht für die Fischerei, den Verkehr, den Schiffbau, die Landwirtschaft und die EGKS-Sektoren.

### C. DIE KONTROLLE DER STAATLICHEN UMWELTSCHUTZBEIHILFEN

8. In den 70er und 80er Jahren war die gemeinschaftliche Umweltschutzpolitik vor allem darauf ausgerichtet, Probleme zu korrigieren. Das Gewicht wurde auf die Ausarbeitung von Normen für die wesentlichen Bereiche des Umweltschutzes gelegt.
9. Das im Jahre 1992 unter dem Titel „**Für eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung**“ angenommene fünfte Aktionsprogramm der Gemeinschaft für den Umweltschutz<sup>13</sup> bricht gewissermaßen mit diesem Konzept. Die künftige Einbindung des Umweltschutzes in eine langfristige Politik zur Förderung einer dauerhaften und umweltgerechten Entwicklung wird darin zur Notwendigkeit erklärt. Demnach sollen langfristig die Entwicklung der europäischen Wirtschaft und die Erfordernisse des Umweltschutzes miteinander in Einklang gebracht werden. Wie in Artikel 6 EG-Vertrag, geändert durch den Vertrag von Amsterdam, ausdrücklich vorgesehen ist, darf sich die Aktion der Gemeinschaft nicht mehr allein darauf beschränken, auf Umweltschutzprobleme zu reagieren. Vielmehr müssen die Erfordernisse des Umweltschutzes bereits bei der Festlegung und dann bei der Durchführung sämtlicher Gemeinschaftspolitiken und -maßnahmen berücksichtigt werden und ist die aktive Mitwirkung aller sozioökonomischen Teilnehmer zu fördern.
10. Artikel 174 EG-Vertrag sieht außerdem vor, dass sich die Politik der Gemeinschaft auf das Verursacherprinzip stützt. Demnach müssen die Kosten für den Umweltschutz in gleicher Weise wie Produktionskosten von den Unternehmen getragen bzw. internalisiert werden. Für diese Politik ist eine **Reihe von Instrumenten** notwendig: rechtliche Instrumente, insbesondere Normen, aber auch freiwillige Vereinbarungen oder wirtschaftspolitische In-

strumente wie Umweltsteuern und -gebühren oder Emissionsgenehmigungen.

11. Die Kommission hat 1996 einen Bericht über die Umsetzung des fünften Umweltaktionsprogramms erstellt. Darin wird festgestellt, dass die Gesamtstrategie und die Ziele des fünften Programms weiterhin gültig sind. Die anderen Gemeinschaftspolitiken haben in zunehmendem Maße den Aspekten des Umweltschutzes und der nachhaltigen Entwicklung Rechnung getragen. Was allerdings noch fehlt, ist ein echter Gesinnungswechsel bei allen Beteiligten, d.h. den politischen Entscheidungsträgern, den Unternehmen und den Bürgern. Angesichts der Umweltprobleme gilt es, den Begriff der geteilten Haftung zu entwickeln und dem Bürger klarzumachen, worum es geht.
12. Außerdem hat die Kommission 1999 eine Gesamtbewertung des fünften Umweltaktionsprogramms vorgenommen und festgestellt, dass das fünfte Programm alle Beteiligten sowie die Bürger und Entscheidungsträger in stärkerem Maße von der Notwendigkeit überzeugt hat, die Umweltschutzziele aktiv weiter zu verfolgen. Doch sind die Fortschritte bei der Umkehr der für die Umwelt schädlichen wirtschaftlichen Entwicklungstendenzen und Verhaltensweisen insgesamt unzureichend.
13. Darüber hinaus wird festgestellt, dass die Beeinträchtigung der Umwelt zweifellos für die gesamte Gesellschaft Kosten verursacht, während Maßnahmen zugunsten des Umweltschutzes positive Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum, die Beschäftigung und die Wettbewerbsfähigkeit haben können, und dass die tatsächliche Anwendung des Verursacherprinzips und die Internalisierung sämtlicher Umweltschutzkosten, indem diese den Verursachern zugerechnet werden, die wichtigsten Aktionsmöglichkeiten darstellen<sup>14</sup>.
14. Die Politik der Kommission im Bereich der Kontrolle staatlicher Beihilfen zugunsten des Umweltschutzes muss somit einem doppelten Erfordernis gerecht werden:
  - einerseits muss sie gewährleisten, dass der Marktwettbewerb funktioniert und gleichzeitig der Binnenmarkt vollendet und die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen verstärkt werden;

---

tors nicht mehr nachkommen können, selber tragen müssen.

<sup>12</sup> Mitteilung der Kommission über „de-minimis-Beihilfen“, ABl. C 68 vom 6.3.1996, S. 9. Diese Mitteilung könnte durch eine Freistellungsverordnung ersetzt werden.

<sup>13</sup> ABl. C 138 vom 17.5.1999, S. 1.

---

<sup>14</sup> Der Umweltschutz in Europa: Perspektiven für die Zukunft. Gesamtbewertung des fünften Aktionsprogramms der Gemeinschaft für eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung. KOM(99)543 endg.

- andererseits muss sie zur Verwirklichung der umweltpolitischen Ziele des fünften Aktionsprogramms beitragen, insbesondere im Hinblick auf eine nachhaltige Entwicklung.

In diesem Zusammenhang vertritt die Kommission die Auffassung, dass die Internalisierung der Umweltkosten und die auf den Marktgesetzen beruhenden Aktionsmittel am ehesten geeignet sind, die vorerwähnten Zielsetzungen zu erreichen.

- Die Internalisierung der Kosten trägt insoweit zur Preiswahrheit und -klarheit bei, als die Wirtschaftsteilnehmer die Verwendung ihrer finanziellen Mittel von den Preisen für bestimmte Waren und Dienstleistungen abhängig machen können. In dem Bericht über die Umsetzung des fünften Umweltaktionsprogramms wird darauf hingewiesen, dass diese Preiswahrheit und -klarheit noch nicht besteht, weil die Preise die Umweltschutzkosten noch nicht widerspiegeln. Dies hat jedoch zur Folge, dass die Bürger für ökologische Belange weniger sensibilisiert werden können und die übermäßige Ausbeutung der natürlichen Ressourcen gefördert wird.
- Preiswahrheit und -klarheit auf allen Wirtschaftsstufen sind das beste Mittel, um sämtliche Marktteilnehmer für die Umweltkosten zu sensibilisieren. Abgesehen davon, dass staatliche Beihilfen auf Handel und Wettbewerb einen negativen Einfluss haben, laufen diese dem Ziel der Preiswahrheit und -klarheit im allgemeinen zuwider, da sie bestimmten Unternehmen gestatten, künstlich ihre Kosten zu reduzieren. Langfristig also können bestimmte Beihilfen den Zielen einer nachhaltigen Entwicklung zuwiderlaufen.
- Der von der Kommission 1994 angenommene Gemeinschaftsrahmen für staatliche Umweltschutzbeihilfen fügt sich in diese Gemeinschaftspolitik ein. Das Verursacherprinzip und die Notwendigkeit für die Unternehmen, die Umweltkosten zu internalisieren, sprechen als solche gegen die Gewährung von Beihilfen an Unternehmen.
- Doch können Beihilfen in zwei Fällen gerechtfertigt sein:
  - in bestimmten Sektoren ist eine völlige Internalisierung der Kosten noch nicht möglich; dort können Beihilfen die Unternehmen veranlassen, sich den Normen anzupassen, und eine **vorübergehende Ersatzlösung** sein;
  - Beihilfen können auch einen **Anreizeffekt** haben, insbesondere um die Unternehmen

zu ermutigen, die geltenden Normen zu übertreffen oder zusätzliche Investitionen durchzuführen, um ihre Anlagen umweltfreundlicher zu gestalten.

- In dem 1994 angenommenen Gemeinschaftsrahmen für staatliche Umweltschutzbeihilfen hatte die Kommission die Auffassung vertreten, dass in bestimmten Fällen die völlige Internalisierung der Kosten noch nicht möglich sein würde und staatliche Beihilfen folglich vorübergehend unerlässlich sein könnten. Seit 1994 sind allerdings folgende Änderungen eingetreten:
  - Seit Annahme des fünften Umweltaktionsprogramms, dem bereits das Verursacherprinzip und die Notwendigkeit der Internalisierung der Kosten zugrundeliegen, hatten die Unternehmen sieben Jahre Zeit, um sich auf die volle Anwendung dieses Grundsatzes einzustellen.
  - In dem vorerwähnten Bericht der Kommission von 1996 und in der Gesamtbewertung von 1999 wird im Hinblick auf eine Verbesserung des Umweltschutzes erneut auf die Notwendigkeit der Internalisierung der Kosten und den Rückgriff auf die Marktinstrumente hingewiesen.
  - Der Einsatz der Marktinstrumente und die Verwirklichung der Preiswahrheit und -klarheit sind Aspekte, die auch im Kyoto-Protokoll über Klimaänderungen angesprochen werden.
- Daher vertritt die Kommission die Auffassung, dass eine fehlende Internalisierung der Kosten nicht mehr durch die Gewährung von Beihilfen aufgewogen werden darf. Die langfristige Berücksichtigung der Umwelterfordernisse setzt Preiswahrheit und -klarheit sowie die völlige Internalisierung der Umweltschutzkosten voraus. Bei Investitionen, die lediglich darauf abzielen, die bestehenden oder neuen technischen Gemeinschaftsnormen zu erfüllen, ist die Gewährung von Beihilfen daher nach Ansicht der Kommission nicht mehr gerechtfertigt.
- Dagegen können Beihilfen nützlich sein, wenn sie einen Anreiz darstellen, um einen höheren Umweltschutz als den aufgrund der Gemeinschaftsnormen geforderten zu verwirklichen, wenn also ein Mitgliedstaat beschließt, strengere als die Gemeinschaftsnormen in seinem Hoheitsgebiet zu erlassen, und auf diese Weise einen höheren Umweltschutz erreicht. Dasselbe gilt, wenn ein Unternehmen Investitionen durchführt, um die Umwelt über die strengsten Gemeinschaftsnormen hinaus oder

bei Fehlen verbindlicher Gemeinschaftsnormen zu schützen.

22. Beihilfen haben aber keinen Anreizeffekt, wenn es lediglich darum geht, bestehende oder neue technische Normen der Gemeinschaft einzuhalten. Diese Normen sind nämlich geltendes Recht, das die Unternehmen befolgen müssen. Hierzu bedarf es keiner Beihilfen.

#### **Ein besonderer Fall: Der Energiesektor**

23. Seit Annahme des Gemeinschaftsrahmens im Jahre 1994 hat sich der Energiesektor wesentlich verändert. Dies muss berücksichtigt werden.
24. Um eine rationelle Energieverwendung zu gewährleisten, haben bestimmte Mitgliedstaaten Verbrauchsteuern eingeführt oder geplant. Von bestimmten Arten von Unternehmen werden manchmal gar keine oder niedrigere Energiesteuern verlangt, um zu verhindern, dass sie in eine schwierige Wettbewerbssituation geraten. Nach Auffassung der Kommission können diese Maßnahmen staatliche Beihilfen im Sinne des Artikels 87 EG-Vertrag darstellen. Die negativen Wirkungen dieser Beihilfen können allerdings durch die positiven Wirkungen aufgewogen werden, die sich aus der Einführung von Steuern und dem hieraus resultierenden Rückgang des Energieverbrauchs in seiner Gesamtheit ergeben. Wenn also derartige Ausnahmen notwendig sind, um die Einführung von Abgaben auf sämtliche Erzeugnisse durchzusetzen, vertritt die Kommission die Auffassung, dass sie unter bestimmten Bedingungen für einen begrenzten Zeitraum akzeptiert werden können.
25. Die Interventionen der Mitgliedstaaten zugunsten der erneuerbaren Energieträger und der kombinierten Wärme-Kraft-erzeugung haben in den letzten Jahren zugenommen, und ihre Verwendung wird wegen der enormen Vorteile für die Umwelt von der Gemeinschaft gefördert. Daher vertritt die Kommission die Auffassung, dass Maßnahmen zugunsten der betreffenden Energieträger, die staatliche Beihilfen darstellen, unter bestimmten Bedingungen akzeptiert werden können. Allerdings muss gewährleistet werden, dass diese Beihilfen anderen Vertragsvorschriften oder abgeleiteten Vorschriften nicht entgegenwirken.

#### **D. RELATIVE BEDEUTUNG VON UMWELTSCHUTZBEIHILFEN**

26. Die im Rahmen des Achten Berichts über staatliche Beihilfen in der Europäischen Uni-

on<sup>15</sup> gesammelten Daten lassen erkennen, dass die Umweltschutzbeihilfen zwischen 1996 und 1998 durchschnittlich nur 1,85 % des Gesamtbeihilfevolumens im verarbeitenden Gewerbe und im Dienstleistungssektor ausgemacht haben.

27. Im Zeitraum 1994/1999 wurden die meisten Umweltschutzbeihilfen in Form von Zuschüssen gewährt. Die anderen Beihilfen wie zinsgünstige Darlehen, staatliche Bürgschaften usw. werden vergleichsweise wenig verwendet.
28. Was die Sektoren betrifft, in denen Umweltschutzbeihilfen gewährt werden, so haben sich die Beihilfen in den Jahren 1998/1999 im Energiesektor vermehrt, sei es zugunsten von Energieeinsparungen oder neuer bzw. erneuerbarer Energieträger, insbesondere in Form von Ökoabgaben.

#### **E. ALLGEMEINE VORAUSSETZUNGEN FÜR DIE GENEHMIGUNG VON UMWELTSCHUTZBEIHILFEN**

##### **E.1 Investitionsbeihilfen**

##### **E.1.1. Allgemeine Voraussetzungen für die Genehmigung von Investitionsbeihilfen zur Anwendung strengerer als der geltenden Gemeinschaftsnormen**

29. Investitionsbeihilfen, die die Unternehmen in die Lage versetzen, die geltenden Gemeinschaftsnormen zu übertreffen, können bis zu einem Höchstsatz von 30 % brutto der beihilfefähigen Investitionskosten laut Definition in der Rdnr. 36 gewährt werden. Dieselben Bedingungen gelten, wenn die Unternehmen bei Fehlen verbindlicher Gemeinschaftsnormen Investitionen tätigen und wenn die Unternehmen Investitionen durchführen müssen, um nationalen Normen gerecht zu werden, die strenger als die geltenden Gemeinschaftsnormen sind.

##### **E.1.2 Aufschläge für Unternehmen in Fördergebieten**

30. In Gebieten, die für Beihilfen im Rahmen nationaler Regionalbeihilferegulungen in Frage kommen (sog. Fördergebiete), können den Unternehmen Beihilfen zur Förderung der Regionalentwicklung gewährt werden. Damit diese Unternehmen einen Anreiz erhalten, zusätzliche Investitionen im Bereich des Umweltschutzes durchzuführen, müssen sie gegebenenfalls in den Genuss einer höheren Beihilfe, die der in Übereinstimmung mit der Rdnr. 29

<sup>15</sup> KOM(1999) 148. endg. vom 30.3.1999.



vorgenommenen Umweltschutzinvestition Rechnung trägt, gelangen können.

31. In Fördergebieten wird der Höchstsatz für Umweltschutzbeihilfen zugunsten der in der Rdnr. 36 erwähnten beihilfefähigen Kosten daher wie folgt festgelegt:

In Fördergebieten beträgt der Höchstsatz 30 % brutto oder entspricht dem Regionalbeihilfesatz zuzüglich 10 Bruttoprozentpunkten.

#### E.1.3 **Aufschläge für KMU**

32. Für kleine und mittlere Unternehmen, die Investitionen der in der Rdnr. 29 beschriebenen Art durchführen, kann eine Heraufsetzung der Beihilfe um 10 Bruttoprozentpunkte genehmigt werden. Hier gelten die Vorschriften der Empfehlung der Kommission vom 3. April 1996 betreffend die Definition der kleinen und mittleren Unternehmen<sup>16</sup>.

Die vorerwähnten Aufschläge für Fördergebiete und KMU sind kumulierbar, wobei der Umweltschutzbeihilfehöchstsatz auf keinen Fall 100 % brutto der beihilfefähigen Kosten überschreiten darf.

#### E.1.4. **Investitionen im Energiesektor**

33. Investitionen zugunsten von Energieeinsparungen laut Definition in der Rdnr. 6 werden Investitionen zugunsten des Umweltschutzes gleichgesetzt. Diese Investitionen spielen eine wesentliche Rolle, um die gemeinschaftlichen Umweltziele in ökonomischer Weise zu verwirklichen<sup>17</sup>. Hier gelten die allgemeinen Vorschriften für Investitionsbeihilfen zugunsten des Umweltschutzes.

**Investitionen zugunsten der kombinierten Wärme-Krafterzeugung** fallen ebenfalls in den Anwendungsbereich des vorliegenden Gemeinschaftsrahmens, sofern nachgewiesen werden kann, dass sich diese Maßnahmen vorteilhaft auf den Umweltschutz auswirken, sei es wegen des besonders hohen<sup>18</sup> Umwandlungswirkungsgrades<sup>19</sup>, sei es, weil aufgrund der betreffenden Investitionen der Energieverbrauch herabgesetzt wird, sei es, weil

das Produktionsverfahren weniger umweltschädigend ist, oder sei es, weil die so erzeugte Energie die Umwelt weniger belastet. Im übrigen ist zu bedenken, dass der vermehrte Einsatz von Energie, die durch Kraft-Wärme-Kopplung erzeugt wird, im Bereich des Umweltschutzes eine Gemeinschaftspriorität darstellt<sup>20</sup>.

**Investitionen zugunsten erneuerbarer Energieträger** werden Investitionen zugunsten des Umweltschutzes bei Fehlen verbindlicher Normen gleichgesetzt. Maßnahmen zugunsten dieser Energieträger gehören ebenfalls zu den Gemeinschaftsprioritäten im Umweltschutz<sup>21</sup>, die aufgrund ihres langfristigen Charakters besonders gefördert werden müssen. Bei Investitionen zugunsten dieser Energieträger kann der Beihilfesatz infolgedessen um 10 % gegenüber dem normalen Investitionsbeihilfesatz von 30 % heraufgesetzt werden.

Außerdem sollen nach Auffassung der Kommission solche Anlagen für die Nutzung erneuerbarer Energiequellen gefördert werden, die eine ganze Gemeinschaft, z.B. eine Insel oder ein Siedlungsgebiet, versorgen. Für diesbezügliche Investitionen kann ein Aufschlag von 10 Prozentpunkten gewährt werden. Dieser Aufschlag ist mit dem im Vorabsatz erwähnten Aufschlag kumulierbar, wenn sämtliche Voraussetzungen erfüllt werden.

In diesem Bereich gelten die Aufschläge für KMU und Unternehmen in Fördergebieten. Unter erneuerbaren Energieträgern sind die nicht fossilen erneuerbaren Energiequellen zu verstehen, insbesondere die Wind- und die Sonnenenergie, die Erdwärme und die Wellenenergie, die Wasserkraftwerke mit einer Kapazität von weniger als 10 MW sowie die Biomasse, also Erzeugnisse der Landwirtschaft, der Forstwirtschaft und der Lebensmittelindustrie, nicht behandelte Holz- und Korkabfälle<sup>22</sup> sowie die nicht recyclingfähigen Siedlungsabfälle<sup>23</sup>.

<sup>16</sup> ABI. L 107 vom 30.4.1996.

<sup>17</sup> Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Aktionsplan zur Verbesserung der Energieeffizienz in der Europäischen Gemeinschaft. KOM(2000)247 endg.

<sup>18</sup> Der Umwandlungswirkungsgrad ist das Verhältnis zwischen der für die Erzeugung einer Sekundärenergie verwendeten Primärenergiemenge und der tatsächlich erzeugten Sekundärenergiemenge.

<sup>19</sup> Unter einem hohen Umwandlungswirkungsgrad ist ein durchschnittlicher Wirkungsgrad von jährlich mindestens 65 % zu verstehen.

<sup>20</sup> Entschließung des Rates vom 18. Dezember 1997 zu einer Gemeinschaftsstrategie zur Förderung der Kraft-Wärme-Kopplung. ABI. C 4 vom 8.1.1998, S.1.

<sup>21</sup> Entschließung des Rates vom 8. Juni 1998 über erneuerbare Energieträger. ABI. C 198 vom 24.6.1998, S. 1.

<sup>22</sup> Energien, deren Entwicklung die Kommission in ihrem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energiequellen im Elektrizitätsbinnenmarkt unterstützt. KOM(2000)279.

<sup>23</sup> Entscheidung Nr. 649/2000/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Februar 2000 über ein Mehrjahresprogramm zur Förderung der erneuerbaren

### E.1.5 **Beihilfefähige Investitionen**

#### 35. **Bei den beihilfefähigen Investitionen**

handelt es sich um Investitionen in Grundstücke, wenn diese für die Erfüllung der Umweltschutzziele unbedingt notwendig sind, in Gebäude, Anlagen und Ausrüstungsgüter, wenn diese auf die Verringerung bzw. Beseitigung von Verschmutzung und Schadstoffen oder die Anpassung von Produktionsverfahren abzielen.

Außerdem können die Ausgaben für den Technologietransfer in Form des Erwerbs von Patenten, Nutzungs- oder Know-how-Lizenzen berücksichtigt werden. Diese immateriellen Vermögenswerte müssen allerdings folgende Voraussetzungen erfüllen:

- Sie müssen als abschreibungsfähige Vermögenselemente angesehen werden;
- sie müssen zu Marktbedingungen von Unternehmen erworben werden, an deren Kapital der Erwerber nicht beteiligt ist (und umgekehrt);
- sie müssen auf der Aktivseite der Unternehmensbilanz ausgewiesen werden und mindestens fünf Jahre ab Gewährung der Beihilfe im Betrieb des Beihilfeempfängers bleiben. Im Falle der Veräußerung innerhalb dieser fünf Jahre vermindern sich die beihilfefähigen Kosten um den Verkaufserlös und muss die Beihilfe gegebenenfalls ganz oder teilweise erstattet werden.

### E.1.6 **Beihilfefähige Kosten**

36. Beihilfefähig sind ausschließlich die zur Verwirklichung der Umweltschutzziele erforderlichen Investitionsmehrkosten.

**Im Falle der Anpassung an nationale Normen**, die bei Fehlen verbindlicher Gemeinschaftsnormen angenommen wurden, gehören zu den beihilfefähigen Kosten die Investitionsmehrkosten zur Erreichung des aufgrund der nationalen Normen geforderten Umweltschutzes.

**Im Falle der Anpassung an strengere nationale Normen** als die verbindlichen Gemeinschaftsnormen oder wenn die Gemeinschaftsnormen freiwillig übertroffen werden, gehören zu den beihilfefähigen Kosten die Investitionsmehrkosten zur Erreichung eines höheren als des aufgrund der Gemeinschaftsnormen geforderten Umweltschutzes. Die Kosten der Investitionen zur Erreichung des aufgrund der Gemeinschaftsnormen geforderten Umweltschutzes sind nicht beihilfefähig.

Im Bereich der erneuerbaren Energieträger entsprechen die beihilfefähigen Investitionskosten den Mehrkosten, die ein Unternehmen im Vergleich zu einer Anlage derselben Kapazität, die aber herkömmliche Energie erzeugt, tragen muss.

**Fehlen verbindliche Umweltnormen**, so gehören zu den beihilfefähigen Kosten die Investitionskosten, die zur Erreichung eines wesentlich höheren Umweltschutzes als des von dem oder den betreffenden Unternehmen ohne jede Umweltschutzbeihilfe erreichten Schutzes notwendig sind.

Wenn sich die umweltschutzrelevanten Investitionskosten nicht ohne weiteres von den Gesamtkosten trennen lassen, so können diese auf jeden Fall ermittelt werden, indem

- die Kosten für eine in technischer Hinsicht vergleichbare Investition, mit der allerdings nicht derselbe Umweltschutz erreicht wird,
- eine etwaige Kapazitätsheraufsetzung,
- die Nettoeinsparungen, die während der ersten fünf Lebensjahre der Investition unter Verwendung des Referenzsatzes kapitalisiert werden<sup>24</sup>,
- zusätzliche Nebenprodukte (Energie oder andere) während der ersten fünf Lebensjahre der Investition

berücksichtigt werden.

37. Bei Investitionen zugunsten des Umweltschutzes in einem Mitgliedstaat, in dem verbindliche Umweltnormen fehlen, kann die Kommission außerdem den gegebenenfalls in anderen Mitgliedstaaten bestehenden Normen bei der Bestimmung der beihilfefähigen Kosten Rechnung tragen.

38. Generell müssen Investitionskosten, die nicht unmittelbar für den Umweltschutz bestimmt sind, ausgeschlossen werden. Bei Neu- oder Ersatzinvestitionen können Investitionskosten, mit denen lediglich Produktionskapazitäten geschaffen oder ersetzt werden, ohne den Umweltschutz zu verbessern, nicht berücksichtigt werden. Hieraus resultierende etwaige Kosteneinsparungen müssen von den beihilfefähigen Kosten abgezogen werden. Bei Investitionen, die sowohl zu einer Verbesserung des Umweltschutzes als auch zu Produktionsgewinnen während des Abschreibungszeitraums führen, beschränkt sich die Beihilfefähigkeit auf den Unterschied zwischen den Nettomehr-

---

Energieträger in der Gemeinschaft. ABI. L 79 vom 30.3.2000, S. 1.

<sup>24</sup> Mitteilung der Kommission über die Methode der Festsetzung der Referenz- und Abzinsungssätze. ABI. C 273 vom 9.9.1997.

kosten der Investition und den während der ersten fünf Lebensjahre der Investition zu erwartenden Gewinnen.

#### E.1.7 **Sanierung verschmutzter Industriestandorte**

39. Investitionen der Unternehmen zur Behebung von Umweltschäden durch die Sanierung verschmutzter Industriestandorte können in den Anwendungsbereich des vorliegenden Gemeinschaftsrahmens fallen. Die Umweltschäden betreffen die Qualität des Bodens sowie der oberirdischen und unterirdischen Gewässer.

Kann der für die Verschmutzung Verantwortliche jedoch eindeutig ermittelt werden, so muss dieser aufgrund des Haftungsprinzips ohne staatliche Beihilfe finanziell für die Sanierung aufkommen.

Wird der für die Verschmutzung Verantwortliche jedoch nicht ermittelt oder kann der Verantwortliche nicht zur Rechenschaft gezogen werden, so kann der Grundstückseigentümer, der die Arbeiten durchführt, eine Beihilfe von bis zu 100 % der beihilfefähigen Kosten erhalten. Die beihilfefähigen Kosten entsprechen den Kosten für die Arbeiten abzüglich des Mehrwerts des Grundstücks.

#### E.1.8 **Standortverlagerung von Unternehmen**

40. Die Kommission vertritt generell die Auffassung, dass die Verlegung von Unternehmen an neue Orte nicht eine Frage des Umweltschutzes ist und folglich für die Gewährung von Beihilfen in Anwendung des vorliegenden Gemeinschaftsrahmens nicht in Frage kommt.

Die Gewährung von Beihilfen kann jedoch gerechtfertigt sein, wenn ein Unternehmen in einem Stadtgebiet oder in einem als Natura 2000 bezeichneten Gebiet eine bedeutende Verschmutzung verursacht und seinen Standort in ein für seine Zwecke geeigneteres Gebiet verlegt.

Folgende Kriterien müssen erfüllt sein:

- Die Standortverlagerung muss Umweltschutzgründe haben und die Folge einer Verwaltungs- oder Gerichtsentscheidung sein, in der die Verlegung angeordnet wird.
- Das Unternehmen muss die an seinem neuen Standort geltenden strengsten Umweltschutznormen befolgen.

Ein Unternehmen, das diese Voraussetzungen erfüllt, kann eine Investitionsbeihilfe gemäß Rdnr. 29 erhalten. Außerdem gilt die Rdnr. 32 für Aufschläge an KMU.

Um die Höhe der beihilfefähigen Kosten zu bestimmen, wird die Kommission einerseits den Verkaufserlös oder die Mieteinnahmen aus den verlassenen Anlagen und Grundstücken und andererseits die Kosten für den Bau oder den Erwerb neuer Anlagen mit einer entsprechenden Kapazität berücksichtigen. Andere materielle Vorteile im Zusammenhang mit der Verlegung der Anlagen könnten ebenfalls berücksichtigt werden. Die Investitionen für eine etwaige Heraufsetzung der Kapazität dürfen keinen Anlass zu einer Beihilfe geben.

#### E.1.9 **Gemeinsame Vorschriften**

41. Beihilfen für Investitionen, die durchgeführt werden, um die verbindlichen Gemeinschaftsnormen zu übertreffen oder wenn derartige Normen fehlen, dürfen nicht gewährt werden, wenn auf diese Weise lediglich noch nicht in Kraft getretene, aber bereits verabschiedete Gemeinschaftsnormen erfüllt werden. Passt sich ein Unternehmen an strengere nationale Normen als die verbindlichen Gemeinschaftsnormen oder bei Fehlen verbindlicher Gemeinschaftsnormen an nationale Normen an, so kann es hierfür nur Beihilfen erhalten, wenn es die betreffenden nationalen Normen tatsächlich fristgerecht erfüllt hat. Investitionen, die nach Ablauf dieser Frist durchgeführt werden, sind nicht beihilfefähig.

#### E.2 **Beihilfen für Beratungstätigkeiten im Bereich des Umweltschutzes zugunsten der KMU**

42. Umweltberatung ist für die kleinen und mittleren Unternehmen wichtig, damit sie im Bereich des Umweltschutzes Fortschritte machen können. Die Kommission vertritt die Auffassung, dass hierfür Beihilfen nach den Vorschriften der Ziff. 4.2.3 des Gemeinschaftsrahmens für staatliche Beihilfen an kleine und mittlere Unternehmen gewährt werden können<sup>25</sup>. In diesem Zusammenhang gelten die Vorschriften der Empfehlung der Kommission vom 3. April 1996<sup>26</sup> betreffend die Definition der kleinen und mittleren Unternehmen<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> ABI. C 213 vom 23.7.1996.

<sup>26</sup> ABI. L 107 vom 30.4.1996.

<sup>27</sup> Die Voraussetzungen für die Gewährung dieser Beihilfen könnten ebenfalls Gegenstand einer Freistellungsverordnung werden, deren Vorschriften in diesem Fall anwendbar wären.

### E.3 Betriebsbeihilfen

#### E.3.1 **Auf alle Betriebsbeihilfen mit Ausnahme der Beihilfen für erneuerbare Energieträger, der Beihilfen in Form von Steuerbefreiungen und der Beihilfen zugunsten der Kraft-Wärme-Kopplung anwendbare Bedingungen:**

43. Die Kommission lehnt Betriebsbeihilfen, die die Unternehmen von einem Teil der Kosten befreien, die sie normalerweise selber tragen müssen, und dem Grundsatz der Preiswahrheit und -klarheit zuwiderlaufen, grundsätzlich ab. Doch können Betriebsbeihilfen im Bereich des Umweltschutzes in besonderen Fällen genehmigt werden, insbesondere um wesentlich umweltfreundlichere Waren oder Dienstleistungen, deren Produktionskosten aber zeitweilig weit über den Produktionskosten für herkömmliche Waren oder Dienstleistungen liegen, auf den Markt zu bringen<sup>28</sup>.

Hierunter fallen:

- Beihilfen für die Abfallbewirtschaftung, sofern diese mit der Rangfolge der Grundsätze der Abfallwirtschaftspolitik in Einklang steht<sup>29</sup>
- Beihilfen im Energiesektor

44. Sind derartige Beihilfen unerlässlich, so müssen sie sich auf den alleinigen Ausgleich der Produktionsmehrkosten gemessen an den Marktpreisen der betreffenden Produkte oder Dienstleistungen<sup>30</sup> beschränken. Außerdem müssen diese Beihilfen zeitlich begrenzt und grundsätzlich degressiv sein, so dass sie einen Anreiz darstellen, um innerhalb eines angemessenen Zeitraums zum Grundsatz der Preiswahrheit und -klarheit zurückzukehren.

45. Nach Auffassung der Kommission müssen normalerweise die Unternehmen in Übereinstimmung mit dem Verursacherprinzip die Kosten für die Behandlung von Industriemüll selber tragen. Doch können Betriebsbeihilfen notwendig sein, wenn neue Vorschriften angenommen werden, die für die Unternehmen zu unverhältnismäßig hohen Kosten führen, und wenn die Existenz dieses Mülls eine echte Gefahr für die Umwelt darstellt.

Unternehmen, die für die Behandlung von Industrie- oder Haushaltsmüll Betriebsbeihilfen erhalten, müssen die betreffende Dienstleistung nach der von ihnen erzeugten Abfallmenge anteilmäßig finanzieren.

46. Alle Betriebsbeihilfen müssen degressiv und auf die Dauer von fünf Jahren begrenzt sein. Ihre Intensität kann im ersten Jahr bis zu 100 % der Mehrkosten betragen, muss aber linear bis zum Ende des fünften Jahres auf 0 % zurückgeschraubt werden.
47. Nicht degressive Beihilfen können bis zu fünf Jahren gewährt werden, doch beschränkt sich ihre Intensität auf 50 % der Mehrkosten.

#### E.3.2 **Auf alle Betriebsbeihilfen in Form von Steuernachlässen und -befreiungen anwendbare allgemeine Vorschriften**

48. Bei der Einführung von Steuern aus Umweltschutzgründen in bestimmten Wirtschaftszweigen können es die Mitgliedstaaten für notwendig erachten, vorübergehend Ausnahmen zugunsten bestimmter Unternehmen vorzusehen, insbesondere wenn keine Harmonisierung auf europäischer Ebene oder zeitweilig das Risiko besteht, dass bestimmte Unternehmen auf internationaler Ebene an Wettbewerbsfähigkeit verlieren. Derartige Ausnahmen stellen im allgemeinen Betriebsbeihilfen im Sinne des Artikels 87 EG-Vertrag dar. Bei der Prüfung dieser Maßnahmen muss insbesondere untersucht werden, ob die Erhebung der betreffenden Steuer auf eine Entscheidung der Gemeinschaft oder eine nationale Entscheidung zurückzuführen ist.

49. Ist die Steuer Gegenstand einer nationalen Entscheidung kann es für die Unternehmen des betreffenden Staates schwierig sein, sich schnell an die neue Steuerlast zu gewöhnen. Unter diesen Umständen kann eine vorübergehende Ausnahme zugunsten bestimmter Unternehmen, damit sich diese auf die neue steuerliche Situation einstellen können, gerechtfertigt sein.

50. Ist die Steuer Gegenstand einer Richtlinie der Gemeinschaft, so können zwei Fälle eintreten:

- a) Der betreffende Mitgliedstaat erhebt auf bestimmte Waren eine höhere Steuer als die in der Gemeinschaftsrichtlinie vorgeschriebene Mindeststeuer und räumt bestimmten Unternehmen eine Ausnahme ein, die folglich einen niedrigeren Steuersatz zahlen, der aber dem vorgeschriebenen Gemeinschaftsmindestsatz entspricht. Die Kommission vertritt die Auffassung, dass unter diesen Umständen eine vorübergehende Ausnahme gerechtfertigt sein

<sup>28</sup> Die Forschungs- und Entwicklungsbeihilfen im Bereich des Umweltschutzes fallen in den Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrahmens für staatliche Forschungs- und Entwicklungsbeihilfen. ABl. C 45 vom 17.2.1996, S. 5.

<sup>29</sup> In der Gemeinschaftsstrategie für die Abfallwirtschaft festgelegte Rangfolge. KOM(96)399 endg.

<sup>30</sup> Der Begriff der Produktionskosten muss ohne jede Beihilfe, aber einschließlich eines normalen Gewinns verstanden werden.

kann, um die Unternehmen in die Lage zu versetzen, sich auf eine höhere Besteuerung einzustellen, und um sie an umweltschonendere Maßnahmen zu gewöhnen.

b) Der betreffende Mitgliedstaat erhebt für bestimmte Waren eine in der Gemeinschaftsrichtlinie vorgeschriebene Mindeststeuer und räumt bestimmten Unternehmen eine Ausnahme ein, die folglich unterhalb des Mindestsatzes besteuert werden. Ist eine derartige Ausnahme aufgrund der einschlägigen Gemeinschaftsrichtlinie nicht zulässig, so stellt sie eine mit Artikel 87 EG-Vertrag unvereinbare Beihilfe dar. Sieht die Richtlinie aber eine solche Ausnahme vor, so kann sie die Kommission als mit Artikel 87 vereinbar ansehen, sofern sie notwendig ist und aufgrund ihres Umfangs den verfolgten Gemeinschaftszielen nicht zuwiderläuft. Die Kommission wird ganz besonders auf eine strenge zeitliche Begrenzung einer solchen Ausnahme achten.

51. Die steuerlichen Maßnahmen müssen grundsätzlich in signifikanter Weise zum Umweltschutz beitragen. Es muss gewährleistet werden, dass die Ausnahmen oder Befreiungen von ihrem Wesen her den allgemeinen Zielsetzungen nicht zuwiderlaufen. Deswegen müssen die Steuerbefreiungen, die ausschließlich den Unternehmen zugute kommen, deren Tätigkeiten der Umwelt am meisten schaden, auf die unbedingt erforderlichen Fälle beschränkt und zeitlich begrenzt sein.
52. Die Nachlässe oder Befreiungen dürfen in Übereinstimmung mit dem vorliegenden Gemeinschaftsrahmen nur aus Gründen des Umweltschutzes eingeführte neue Steuern betreffen. Bei Energieträgern, die bereits einer Steuer, insbesondere Verbrauchsteuern, unterliegen, dürfen anlässlich der Einführung neuer umweltschutzrelevanter Steuern gegebenenfalls eingeräumte Nachlässe nicht zur Folge haben, dass der Betrag der bisherigen Steuern hierdurch reduziert wird.
53. Bei diesen Ausnahmen handelt es sich um Arten von Betriebsbeihilfen, die nach den folgenden Kriterien genehmigt werden können:
  - Führt ein Mitgliedstaat eine Steuer aus Umweltschutzgründen in einem Wirtschaftszweig ein, in dem die Steuern auf Gemeinschaftsebene nicht harmonisiert sind, oder plant der betreffende Mitgliedstaat eine höhere Steuer als die aufgrund der Gemeinschaftsnormen vorgesehene Steuer, so vertritt die Kommission die Auffassung, dass sogar bei fehlender Degressivität Freistellungsentscheidungen von

zehn Jahren gerechtfertigt sein können. Derartige Befreiungen müssen jedoch Gegenstand einer Vereinbarung zwischen dem Mitgliedstaat und den begünstigten Unternehmen sein. Darin verpflichten sich die Unternehmen oder Unternehmensvereinigungen, während der Geltungsdauer der Steuerbefreiung Umweltschutzziele zu verwirklichen. Diese Vereinbarungen können u.a. die Herabsetzung des Energieverbrauchs oder der Emissionen oder andere umweltschutzfreundliche Maßnahmen betreffen. Jeder Mitgliedstaat handelt den Inhalt dieser Vereinbarungen aus; die Kommission würdigt ihn anlässlich der Anmeldung der Beihilfevorhaben. Der betreffende Mitgliedstaat muss die Erfüllung der von den Unternehmen eingegangenen Verpflichtungen genau kontrollieren. Die zwischen den Mitgliedstaaten und den begünstigten Unternehmen geschlossenen Vereinbarungen müssen die Klausel enthalten, dass der Beihilfebetrag von den Unternehmen erstattet werden muss, falls sie ihre Verpflichtungen nicht erfüllen, und zwar im Verhältnis zu dem Teil der Verpflichtungen, dem sie nicht nachgekommen sind.

- Führt ein Mitgliedstaat aus Umweltschutzgründen eine Steuer in einem Wirtschaftszweig ein, der Gegenstand einer Harmonisierung auf Gemeinschaftsebene ist, und ist die nationale Steuer ebenso oder nicht so hoch wie der Gemeinschaftssatz, so vertritt die Kommission die Auffassung, dass langfristige Befreiungen nicht gerechtfertigt sind<sup>31</sup>. Etwaige Befreiungen müssen in diesem Falle die in den Rdnr. 46 und 47 festgesetzten Bedingungen erfüllen. Diese Vorschriften gelten auch, wenn ein Unternehmen im Gegensatz zum vorstehenden Absatz keine Vereinbarung mit einem Mitgliedstaat schließen möchte oder ein Mitgliedstaat eine solche Vereinbarung ablehnt.

---

<sup>31</sup> Will der Mitgliedstaat einen niedrigeren Satz als den in der Richtlinie vorgeschriebenen Satz anwenden, so bedarf dies auf jeden Fall der Genehmigung durch den Rat. Das Zugeständnis dieser Ausnahme nach Maßgabe der Steuervorschriften bedeutet allerdings nicht, dass die Ausnahme mit Artikel 87 vereinbar ist.

### **E.3.3 Auf alle Betriebsbeihilfen zugunsten erneuerbarer Energieträger mit Ausnahme der Beihilfen in Form von Steuernachlässen und -befreiungen anwendbare Bedingungen**

54. Betriebsbeihilfen zugunsten der Energieerzeugung aus erneuerbaren Energieträgern stellen im allgemeinen Beihilfen für den Umweltschutz dar, die in den Anwendungsbereich des vorliegenden Gemeinschaftsrahmens fallen können.
55. Wegen der Schwierigkeiten, denen bestimmte erneuerbare Energieträger in bezug auf einen wirksamen Wettbewerb mit herkömmlichen Energieträgern begegnen, vertritt die Kommission die Auffassung, dass für Betriebsbeihilfen dieser Art besondere Vorkehrungen getroffen werden können. Dabei ist der Tatsache Rechnung zu tragen, dass die Politik der Gemeinschaft darauf abzielt, die Entwicklung dieser Energieträger insbesondere aus Umweltschutzgründen zu gewährleisten. Beihilfen können insbesondere dann notwendig sein, wenn die erneuerbare Energie mit den vorhandenen technischen Verfahren nicht zu vergleichbaren Kosten wie die herkömmliche Energie erzeugt werden kann.
56. In diesem Falle können Betriebsbeihilfen gerechtfertigt sein, um den Unterschied zwischen den Kosten für die Energieerzeugung aus erneuerbaren Energieträgern und dem Marktpreis für die jeweilige Energie zu decken. Die Form dieser Beihilfen kann je nach Energieträger und den Fördermodalitäten der Mitgliedstaaten variieren. Im übrigen wird die Kommission im Rahmen ihrer Untersuchung der Wettbewerbsstellung jedes Energieträgers Rechnung tragen. Bestimmte erneuerbare Energieträger können nämlich wettbewerbsfähiger als andere sein und brauchen nicht in demselben Umfange oder überhaupt nicht gefördert zu werden.
57. Die Mitgliedstaaten können für die Gewährung von Beihilfen zugunsten erneuerbarer Energieträger zwischen zwei Möglichkeiten wählen.

#### *E.3.3.1: Erste Möglichkeit (kWh)*

58. Im Bereich der erneuerbaren Energien machen die Investitionskosten im allgemeinen einen wesentlichen Teil der Unternehmenskosten aus, so dass die Unternehmen auf den Märkten, auf denen sie ihre Energie verkaufen, keine wettbewerbsfähigen Preise praktizieren können.
59. Um dieser Besonderheit bei den erneuerbaren Energieträgern besser Rechnung zu tragen, können die Mitgliedstaaten Beihilfen ge-

währen, um den Unterschied zwischen den Kosten für die Energieerzeugung aus erneuerbaren Energieträgern und dem Marktpreis auszugleichen. Die Beihilfen beruhen auf der kWh-Menge, die von einer Energieerzeugungsanlage erzeugt und vermarktet wird, und dem kWh-Preis, um die Abschreibung der Investition zu gewährleisten. Etwaige Betriebsbeihilfen dürfen nur gewährt werden, um die Erzeugung und Vermarktung dieser kWh-Menge sicherzustellen. Alle zusätzlichen von der betreffenden Anlage erzeugten kWh dürfen auf keinen Fall gefördert werden.

Bei der Bestimmung der Höhe der Betriebsbeihilfe muss außerdem etwaigen Investitionsbeihilfen Rechnung getragen werden, die an das betreffende Unternehmen für die Errichtung seiner Anlage gezahlt werden.

Die Mitgliedstaaten müssen die von ihnen festgelegten Fördervorschriften und insbesondere die Modalitäten für die Berechnung des beihilfefähigen Kilowattbetrages in den bei der Kommission angemeldeten Beihilferegulungen genau beschreiben. Genehmigt die Kommission diese Regelungen, so muss der betreffende Mitgliedstaat diese Vorschriften und Berechnungsmodalitäten bei der Beihilfegewährung an die begünstigten Unternehmen auch anwenden.

#### *E.3.3.2 Zweite Möglichkeit*

60. Die Mitgliedstaaten können nach wie vor Betriebsbeihilfen gewähren, ohne sich dabei auf die vorerwähnte Kilowattmenge zu stützen. In diesem Fall gelten die allgemeinen Vorschriften über Betriebsbeihilfen in Übereinstimmung mit den Rdnr. 46 und 47.

### **E.3.4 Auf alle Betriebsbeihilfen zugunsten der kombinierten Wärme-Krafterzeugung anwendbaren Bedingungen**

61. Die Kommission vertritt die Auffassung, dass Betriebsbeihilfen für die kombinierte Wärme-Krafterzeugung gerechtfertigt sein können, wenn die in der Rdnr. 34 vorgesehenen Voraussetzungen erfüllt werden. Derartige Beihilfen können Unternehmen gewährt werden, die die öffentliche Wärme- und Stromverteilung gewährleisten, wenn die Kosten für die Erzeugung dieser Elektrizität über den Preisen am Elektrizitätsmarkt liegen. Unter diesen Umständen können Betriebsbeihilfen in Übereinstimmung mit den vorerwähnten Rdnr. 59 und 60 gewährt werden. Die Mitgliedstaaten können jedoch nach wie vor Betriebsbeihilfen nach den allgemeinen Vorschriften für Betriebsbeihilfen gemäß Rdnr. 46 und 47 gewähren.

## F. POLITIKEN, MASSNAHMEN UND INSTRUMENTE ZUR REDUZIERUNG DER TREIBHAUSGASEMISSIONEN

62. Das von den Mitgliedstaaten unterzeichnete Kyoto-Protokoll sieht vor, dass die Vertragsparteien im Zeitraum 2008 bis 2012 ihre Treibhausgasemissionen einschränken bzw. herabsetzen. Das Gemeinschaftsziel besteht in der Reduzierung dieser Emissionen um 8% im Vergleich zu 1990.
63. Die vorerwähnten Ziele können von den Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft als Vertragsparteien einerseits mit Hilfe von gemeinschaftsweiten gemeinsamen und koordinierten Politiken und Maßnahmen<sup>32</sup> – zu denen auch Wirtschaftsinstrumente gehören – und andererseits durch Rückgriff auf die im Kyoto-Protokoll eingeführten Instrumente, nämlich marktfähige Emissionsgenehmigungen, die gemeinsame Erfüllung von Verpflichtungen und den Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung, verwirklicht werden.
64. Da ein einschlägiger Gemeinschaftstext fehlt, ist es – unbeschadet des Initiativrechts der Kommission, einen derartigen Text vorzuschlagen – Sache der Mitgliedstaaten, die Politiken, Maßnahmen und Instrumente zu bestimmen, mit denen sie die im Rahmen des Kyoto-Protokolls festgeschriebenen Ziele erreichen wollen. Im vorliegenden Gemeinschaftsrahmen soll weder dem einem noch dem anderen Instrument der Vorzug gegeben werden, sondern lediglich erklärt werden, wie die Kommission diese Frage in Zukunft zu behandeln gedenkt.
65. Aufgrund der marktfähigen Emissionsgenehmigungen können die Mitgliedstaaten beschließen, ihren Unternehmen die Gesamtheit oder einen Teil ihrer Emissionsquote zuzuteilen. Liegen ihre Emissionen unter der ihnen zugeteilten Quote, so können die betreffenden Unternehmen ihre Genehmigungen veräußern, wodurch ein Sekundärmarkt für die betreffenden Emissionsrechte entsteht. Da derartige Rechte für zahlreiche Wirtschaftszweige äußerst wichtig sein werden, werden sie also einen hohen Wert haben. Die unentgeltliche Zuteilung dieser Rechte an die Unternehmen könnte daher einen tatsächlichen Vorteil bedeuten. Wird dieser Vorteil bestimmten Unternehmen oder Produktionszweigen vorbehalten, ohne durch die Struktur des Systems gerechtfertigt zu sein, so könnte er eine Beihilfe im Sinne des Artikels 87 darstellen. Ob dies zutrifft, wird fallweise geprüft.
66. Um jedwede Kollision mit Artikel 87 zu vermeiden, hält es die Kommission für notwendig, dass die betreffenden Emissionsrechte nach transparenten, nicht diskriminierenden Verfahren zugeteilt werden. Die Tatsache, dass bestimmte Unternehmen die Rechte kaufen müssen, während andere sie unentgeltlich erhalten, ist geeignet, den Wettbewerb zwischen Unternehmen erheblich zu verfälschen.
67. Falls ein Mitgliedstaat Rechte kauft oder verkauft, darf der Transaktionspreis keine direkte oder indirekte Beihilfe zugunsten des von der Transaktion betroffenen Unternehmens enthalten.
68. Dieselben Grundsätze würden für Transaktionen mit Emissionsrechten außerhalb des im Kyoto-Protokoll vorgesehenen Emissionshandels gelten<sup>33</sup> sowie für alle anderen von den Mitgliedstaaten zur Verwirklichung der Ziele des Kyoto-Protokolls eingesetzten Mittel.
69. Die „gemeinsame Erfüllung von Verpflichtungen“ und der „Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung“ unterscheiden sich insoweit von den vorerwähnten marktfähigen Emissionsgenehmigungen, als sie die Entwicklung von Projekten betreffen, mit deren Hilfe die Treibhausgasemissionen reduziert werden können.
70. Die „gemeinsame Erfüllung von Verpflichtungen“ ist einem Projekt gleichzusetzen, das gemeinsam von mindestens zwei Industrie- und/oder Transformationsländern durchgeführt wird. Aufgrund der im Rahmen derartiger Projekte erzielten Emissionsreduktionseinheiten können diese Länder in die Lage versetzt werden, die ihnen aufgrund des Kyoto-Protokolls auferlegten zahlenmäßigen Ziele zu erreichen.
71. Der „Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung“ ist einem Projekt gleichzusetzen, das von einem Industrieland konzipiert und in einem Entwicklungsland durchgeführt wird und in dessen Rahmen Emissionsverringerungen realisiert werden, die zu sogenannten Emissionsgutschriften führen. Diese Gutschriften kommen dem Investorland zugute, sobald die Emissionsverringerungen bescheinigt werden und die Umwelteffizienz des Vorhabens im Entwicklungsland somit gewährleistet ist. Durch die auf diese Weise bescheinigten E-

<sup>32</sup> Hierzu siehe insbesondere die Mitteilung der Kommission KOM(99)230 „Vorbereitungen für die Umsetzung des Kyoto-Protokolls“ vom 19. Mai 1999.

<sup>33</sup> Diese Vorschriften gelten unbeschadet der etwaigen Anwendung der Artikel 81 und 82 EG-Vertrag.

missionsverringern erhöhen sich die zulässigen Gesamtemissionen der Industrieländer in einem Umfang, der dem Emissionsrückgang in dem Entwicklungsland entspricht, in dem das Vorhaben durchgeführt wurde.

72. Aufgrund des Kyoto-Protokolls können sich auch private Einrichtungen an diesen projektorientierten Mechanismen beteiligen. Aus Sicht der staatlichen Beihilfen stellt sich demnach die Frage, wie die Emissionsreduktionseinheiten zum einen und die bescheinigten Emissionsverringern zum anderen von der Vertragspartei und von der privaten Einrichtung, denen diese aufgrund des Vorhabens zu verdanken sind, verwendet werden können. Die Kommission wird diesbezüglich den in den Rdnr. 65 bis 69 dargelegten allgemeinen Grundsätzen folgen.

#### **G. GRUNDLAGE FÜR DIE ANWENDUNG DER AUSNAHME BEI ALLEN VORHABEN, DIE VON DER KOMMISSION GEPRÜFT WERDEN**

73. Unter Berücksichtigung der im vorliegenden Gemeinschaftsrahmen festgelegten Grenzen und Bedingungen wird die Kommission Umweltschutzbeihilfen gemäß Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c EG-Vertrag betreffend « Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete, soweit sie die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamem Interesse zuwiderläuft » genehmigen.
74. Beihilfen zur Förderung wichtiger Vorhaben von gemeinsamem europäischen Interesse, die vorrangig Umweltschutzziele verfolgen und deren positive Auswirkungen häufig über die Grenzen der beteiligten Mitgliedstaaten hinausgehen, können aufgrund der Ausnahme des Artikels 87 Absatz 3 Buchstabe b EG-Vertrag genehmigt werden. Voraussetzung ist, dass die zu gewährende Beihilfe für die Verwirklichung eines konkreten, genau festgelegten und hochwertigen Vorhabens erforderlich ist und dass dieses Vorhaben einen im gemeinsamen europäischen Interesse liegenden beispielhaften und klar erkennbaren Beitrag leistet. Die Kommission kann im Rahmen dieser Ausnahme höhere Beihilfesätze als für Beihilfen aufgrund von Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c genehmigen.

#### **H. KUMULIERUNG VON BEIHILFEN VERSCHIEDENER HERKUNFT**

75. Die vorerwähnten Höchstgrenzen der Beihilfen, die im Bereich des Umweltschutzes

gewährt werden können, gelten für Beihilfen jedweder Herkunft, einschließlich für Gemeinschaftsbeihilfen in Verbindung mit einer staatlichen Beihilfe.

#### **I. ZWECKDIENLICHE MASSNAHMEN IM SINNE DES ARTIKELS 88 ABSATZ 1**

76. Die Kommission wird den Mitgliedstaaten aufgrund von Artikel 88 Absatz 1 EG-Vertrag bezüglich der bestehenden Beihilferegulungen die nachstehenden zweckdienlichen Maßnahmen vorschlagen. Sie hat die Absicht, die Genehmigung jeder künftigen Beihilferegulung von der Einhaltung der nachstehenden Vorschriften abhängig zu machen.
77. Die Mitgliedstaaten sind aufgrund des vorliegenden Gemeinschaftsrahmens in Anwendung von Artikel 88 Absatz 3 EG-Vertrag verpflichtet, abgesehen von De-minimis-Beihilfen<sup>34</sup> alle Beihilferegulungen, Änderungen zu diesen Regulungen sowie Einzelbeihilfen, die den Unternehmen nicht im Rahmen einer genehmigten Regelung gewährt werden, bei der Kommission anzumelden.
78. Damit die Kommission außerdem die Gewährung bedeutender Beihilfen im Rahmen genehmigter Regulungen auf ihre Vereinbarkeit mit dem Gemeinsamen Markt überprüfen kann, schlägt sie den Mitgliedstaaten als zweckdienliche Maßnahme nach Artikel 88 Absatz 1 EG-Vertrag vor, dass ihr jedes Einzelvorhaben aufgrund einer bereits genehmigten Regelung, für das eine Beihilfe von über 5 Mio. EUR Bruttosubventionsäquivalent gewährt wird, vorher mitgeteilt wird. Wegen der Besonderheiten der Beihilfen für die Standortverlagerung von Unternehmen schlägt die Kommission vor, dass ihr jedes Einzelvorhaben, das ein Unternehmen betrifft, das kein KMU ist, vorher mitgeteilt wird. Bei Steuerermäßigungen oder -befreiungen muss der betreffende Mitgliedstaat anhand des Beihilfebetrags, den ein Unternehmen während der Geltungsdauer der Maßnahme erhalten wird, selber entscheiden, ob das betreffende Vorhaben bei der Kommission angemeldet werden muss. Für die Anmeldung ist das Formular in Anhang 1 des Gemeinschaftsrahmens zu verwenden.
79. Außerdem wird die Kommission den Mitgliedstaaten als zweckdienliche Maßnahmen nach Artikel 88 Absatz 1 EG-Vertrag vorschlagen, ihre Umweltschutzbeihilferegulungen so anzupassen, dass sie bis 1. Januar

<sup>34</sup> Mitteilung der Kommission über „de-minimis“-Beihilfen, ABl. C 68 vom 6.3.1996.



2002 mit dem vorliegenden Gemeinschaftsrahmen vereinbar sind. Zur Kontrolle dieser Anpassung werden die Mitgliedstaaten gebeten, der Kommission bis 1. Juli 2001 eine Liste sämtlicher geltenden Beihilferegelungen und ihr anschließend bis 31. Januar 2002 Informationen mitzuteilen, aus denen die Konformität der Regelungen mit dem neuen Gemeinschaftsrahmen hervorgeht.

80. Die Kommission wird die Mitgliedstaaten bitten, ihr innerhalb eines Monats nach Eingang des Vorschlags der in den Rdnr. 77 bis 80 genannten zweckdienlichen Maßnahmen ihr Einverständnis mitzuteilen. Bleibt eine Antwort aus, so nimmt die Kommission an, dass der betreffende Mitgliedstaat mit dem Vorschlag nicht einverstanden ist.

#### **J. GELTUNGSDAUER DES GEMEINSCHAFTSRAHMENS**

81. Der vorliegende Gemeinschaftsrahmen tritt am Tage seiner Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften in Kraft. Er gilt bis 31. Dezember 2007. Die Kommission kann den Gemeinschaftsrahmen nach Anhörung der Mitgliedstaaten bis 31. Dezember 2007 aus wichtigen wettbewerbs- oder umweltpolitischen Gründen oder aufgrund anderer Gemeinschaftspolitiken oder internationaler Verpflichtungen ändern.
82. Die Kommission wendet die Vorschriften dieses Gemeinschaftsrahmens auf alle angemeldeten Beihilfevorhaben an, über die sie nach der Veröffentlichung des Gemeinschaftsrahmens im Amtsblatt zu entscheiden hat, auch wenn diese Vorhaben vor der Veröffentlichung angemeldet wurden.
- Bei nicht angemeldeten Beihilfen wird die Kommission wie folgt verfahren:
- Sie wird die Vorschriften dieses Gemeinschaftsrahmens anwenden, wenn die Bei-

hilfe nach dessen Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften gewährt wurde.

- In allen anderen Fällen wird sie den zum Zeitpunkt der Beihilfegewährung geltenden Gemeinschaftsrahmen anwenden.

#### **K. EINBINDUNG DER UMWELTSCHUTZPOLITIK IN DIE ANDEREN GEMEINSCHAFTSRAHMEN ÜBER STAATLICHE BEIHILFEN**

83. In Artikel 6 AG-Vertrag heißt es: „Die Erfordernisse des Umweltschutzes müssen bei der Festlegung und Durchführung der in Artikel 3 genannten Gemeinschaftspolitiken und -maßnahmen insbesondere zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung einbezogen werden“. Anlässlich der Annahme oder Revision anderer Gemeinschaftsrahmen über staatliche Beihilfen wird die Kommission überprüfen, inwieweit diese Erfordernisse besser berücksichtigt werden können. In diesem Zusammenhang wird sie außerdem untersuchen, ob es nicht zweckmäßig wäre, von den Mitgliedstaaten bei der Anmeldung eines wichtigen Beihilfevorhabens unabhängig von dem betroffenen Wirtschaftszweig eine Umweltverträglichkeitsprüfung zu verlangen.

#### **L. BEIHILFEN FÜR DEN UMWELTSCHUTZ IN DEN MITTEL- UND OSTEUROPÄISCHEN STAATEN, DIE DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFT BEITRETEN WOLLEN**

84. Die Kommission weiß, dass in bestimmten Staaten außergewöhnlich schwere Umweltprobleme bestehen und sich dort spezifische Lösungen als notwendig erweisen können. Diese Frage wird während der Beitrittsverhandlungen mit den betreffenden Staaten aufmerksam geprüft werden müssen.

## UBR-01 endg.: Gemeinschaftsrahmen für staatliche Umweltschutzbeihilfen (03.02.01)

ABl. C 37 vom 3.2.2001, S. 3

### A. EINLEITUNG

1. Die Kommission nahm 1994 den Gemeinschaftsrahmen für staatliche Umweltschutzbeihilfen<sup>1</sup> an, der bis 31. Dezember 1999 gültig war. 1996 überprüfte sie diesen Gemeinschaftsrahmen gemäß dessen Ziffer 4.3 und gelangte zu dem Schluss, dass er bis zum Ende seiner Geltungsdauer unverändert fortbestehen konnte. Am 22. Dezember 1999 beschloss sie, die Gültigkeit des Gemeinschaftsrahmens bis zum 30. Juni 2000<sup>2</sup>, und am 28. Juni 2000, bis zum 31. Dezember 2000<sup>3</sup> zu verlängern.
2. Seit Annahme des Gemeinschaftsrahmens im Jahre 1994 sind immer mehr Umweltmaßnahmen auf Initiative der Mitgliedstaaten, der Gemeinschaft und auf internationaler Ebene - insbesondere seit Abschluss des Kyoto-Protokolls - ergriffen worden. Es sind zahlreiche Interventionen der Mitgliedstaaten im Energiesektor festzustellen, die bisher selten verwendete Formen annehmen, insbesondere Steuerermäßigungen oder -befreiungen. Im gleichen Zuge entwickeln sich neue Arten von Betriebsbeihilfen. Deswegen ist die Annahme eines neuen Gemeinschaftsrahmens notwendig damit die Mitgliedstaaten und Unternehmen wissen, nach welchen Kriterien die Kommission die Vereinbarkeit der von den Mitgliedstaaten geplanten Beihilfen mit dem Gemeinsamen Markt beurteilen wird.
3. Nach Artikel 6 EG-Vertrag müssen die Erfordernisse des Umweltschutzes in die Politik der Kommission bei der Prüfung von Beihilfen im Umweltbereich, insbesondere zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung einbezogen werden. Wettbewerbspolitik und Umweltschutzpolitik schließen also einander nicht aus. Bei der Festlegung und Durchführung der Wettbewerbspolitik sind Umweltschutzerfordernisse jedoch insbesondere im Hinblick auf die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung die zu berücksichtigen<sup>4</sup>.
4. Die Erfordernisse des Umweltschutzes langfristig berücksichtigen, bedeutet jedoch nicht, dass jede Beihilfe genehmigt werden muss. Vielmehr ist es angebracht, die Auswirkungen der Beihilfen unter dem Gesichtspunkt der nachhaltigen Entwicklung und der uneingeschränkten Anwendung des Verursacherprinzips zu berücksichtigen. Bestimmte Beihilfen sind sicherlich dieser Kategorie zuzuordnen, insbesondere wenn mit ihnen ein hoher Umweltschutz erreicht wird, ohne der Internalisierung der Kosten entgegenzuwirken. Andere Beihilfen hingegen haben nicht nur negative Wirkungen auf den Handel zwischen Mitgliedstaaten und auf den Wettbewerb, sondern können darüber hinaus dem Verursacherprinzip zuwiderlaufen und die nachhaltige Entwicklung bremsen. Dies könnte zum Beispiel bei bestimmten Beihilfen der Fall sein, die lediglich auf einer Anpassung an neue verbindliche gemeinschaftsweite Umweltnormen abzielen.
5. Im vorliegenden Gemeinschaftsrahmen wird die Kommission daher genau festlegen, inwieweit und unter welchen Bedingungen staatliche Beihilfen für den Umweltschutz und die nachhaltige Entwicklung notwendig sein können, ohne unzumutbare Auswirkungen auf den Wettbewerb und das Wirtschaftswachstum zu haben. Dabei stützt sie sich auf die Lehren, die aus der Funktionsweise des Gemeinschaftsrahmens von 1994 gezogen werden können, und auf die Änderungen, die seither in der Umweltpolitik eingetreten sind.

### B. DEFINITIONEN UND ANWENDUNGSBEREICH

6. Der Begriff des Umweltschutzes: Unter Umweltschutz versteht die Kommission im vorliegenden Gemeinschaftsrahmen jede Maßnahme, die darauf abzielt, einer Beeinträchtigung der natürlichen Umwelt oder der natürlichen Ressourcen abzuwehren oder vorzubeugen.

<sup>1</sup> ABl. C 72 vom 10.3.1994, S. 3.

<sup>2</sup> ABl. C 14 vom 19.1.2000, S. 8.

<sup>3</sup> ABl. C 184 vom 1.7.2000, S. 25.

<sup>4</sup> An ihre Bereitschaft zur Einbindung der Umweltschutzpolitik in alle anderen Gemeinschaftspolitiken erinnerte die

Kommission auch in ihrem Bericht für den Kölner Gipfel: „Einbeziehung der Umweltbelange - Mainstreaming der Umweltpolitik“ (SEK(1999) 777) und in ihrem „Bericht über die Einbeziehung der Umweltbelange und der nachhaltigen Entwicklung in die Gemeinschaftspolitiken“ (SEK(1999) 1941) an den Europäischen Rat in Helsinki.

gen oder eine rationelle Nutzung dieser Ressourcen zu fördern.

Die Kommission vertritt die Auffassung, dass Maßnahmen zugunsten von Energieeinsparungen und erneuerbaren Energieträgern ebenfalls als Umweltschutzmaßnahmen einzustufen sind. Dabei sind energieeinsparende Maßnahmen insbesondere solche Maßnahmen, aufgrund deren die Unternehmen den Energieverbrauch im Rahmen ihres Produktionsprozesses reduzieren können. Die Entwicklung und Herstellung von Maschinen und Beförderungsmitteln, die mit geringeren natürlichen Ressourcen betrieben werden können, sind nicht Gegenstand dieses Gemeinschaftsrahmens. Maßnahmen, die in Produktionsbetrieben oder -anlagen zur Steigerung der Sicherheit und Hygiene durchgeführt werden, sind wichtig und gegebenenfalls beihilfefähig, aber auch nicht Gegenstand des vorliegenden Gemeinschaftsrahmens.

Der Begriff der Internalisierung der Kosten: Hiermit ist die Notwendigkeit für die Unternehmen gemeint, sämtliche mit Umweltschutz zusammenhängende Kosten in ihre Produktionskosten einfließen zu lassen.

Verursacherprinzip: Der Grundsatz, dass die Kosten für die Bekämpfung der Verschmutzung den Verursachern zuzurechnen sind.

Verursacher: Derjenige, der die Umwelt direkt oder indirekt belastet oder eine Voraussetzung für die Umweltbelastung schafft<sup>5</sup>

Preiswahrheit und -klarheit: Dieser Begriff bedeutet, dass die Preise für Waren und Dienstleistungen auch die externen Kosten enthalten, die durch die negativen Auswirkungen entstehen, die Produktion und Inverkehrbringen auf die Umwelt haben können.

Gemeinschaftsnorm: Verbindliche Gemeinschaftsnormen für den zu erreichenden Umweltschutz und Verpflichtung in Anwendung des Gemeinschaftsrechts zur Verwendung der besten verfügbaren technischen Hilfsmittel, sofern diese keine zu hohen Kosten verursachen (beste verfügbare technische Hilfsmittel: BVTH)<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Empfehlung des Rates vom 3. März 1975 über die Kostenzurechnung und die Intervention der öffentlichen Hand bei Umweltschutzmaßnahmen (ABl. L 194 vom 25.7.1975, S. 1).

<sup>6</sup> Der Begriff der „besten verfügbaren technischen Hilfsmittel“ (BVTH) wurde aufgrund der Richtlinie 76/464/EWG des Rates vom 4. Mai 1976 betreffend die Verschmutzung infolge der Ableitung bestimmter gefährlicher Stoffe in die Gewässer der Gemeinschaft (ABl. L 129 vom 18.5.1976, S. 23) in das Gemeinschaftsrecht eingeführt und mit einer

Erneuerbare Energieträger: die erneuerbaren nichtfossilen Energiequellen: Wind- und Sonnenenergie, Erdwärme, Wellen- und Gezeitenenergie, Wasserkraftwerke mit einer Kapazität von weniger als 10 MW sowie Biomasse, also land- und forstwirtschaftliche Produkte sowie pflanzliche Abfälle der Land- und Forstwirtschaft sowie der Lebensmittelindustrie und nicht behandelte Holz- und Korkabfälle<sup>7</sup>.

Elektrizität aus erneuerbaren Energiequellen: Strom, der in Anlagen erzeugt wurde, die ausschließlich erneuerbare Energiequellen nutzen, einschließlich des Anteils von Strom aus erneuerbaren Energiequellen in Hybridanlagen, die insbesondere für Reservezwecke auch konventionelle Energieträger einsetzen<sup>8</sup>.

Umweltabgabe: Eine Abgabe ist als Umweltabgabe zu betrachten, wenn sich die als Besteuerungsgrundlage dienenden Eigenschaften eindeutig umweltschädigend auswirken. Eine Abgabe kann jedoch auch als Umweltabgabe betrachtet werden, wenn sie eine vielleicht weniger deutliche, doch klar feststellbare positive Umweltauswirkung hat. Generell obliegt der Nachweis der erwarteten Umweltauswirkung einer Abgabe den Mitgliedstaaten<sup>9</sup>.

---

kleinen Änderung in die Richtlinie 84/360/EWG des Rates vom 28. Juni 1994 zur Bekämpfung der Luftverunreinigung durch Industrieanlagen (ABl. L 188 vom 16.7.1984, S. 20) übernommen. In der Richtlinie 96/61/EWG des Rates vom 24. September 1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (ABl. L 257 vom 10.10.1996, S. 26) („IPPC“-Richtlinie) wurde dieser Begriff fortentwickelt und bekräftigt. Die „IPPC“-Richtlinie erstreckt sich auf Industrieanlagen mit großem Verschmutzungspotential. Für neue oder wesentlich veränderte ältere Anlagen gilt die Richtlinie seit November 1999. Die bestehenden Anlagen müssen bis Oktober 2000 mit den Vorschriften der „IPPC“-Richtlinie in Einklang gebracht werden. Bis zu diesem Zeitpunkt gelten die Vorschriften über den Begriff der BVTH der beiden vorerwähnten Richtlinien. Die konkreten Normen, d.h. die auf dem Einsatz der besten verfügbaren technischen Hilfsmittel basierenden Emissions- bzw. Konsumgrenzwerte, werden generell von den nationalen Behörden und nicht von der Gemeinschaft festgesetzt.

<sup>7</sup> Diese Definition steht im Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energiequellen im Elektrizitätsbinnenmarkt (ABl. C 311 E vom 31.10.2000, S. 320). Sobald Parlament und Rat die Richtlinie angenommen haben, wird sich die Kommission auf die endgültige Definition stützen.

<sup>8</sup> Siehe Fußnote 7.

<sup>9</sup> Mitteilung der Kommission „Umweltsteuern und -gebühren im Binnenmarkt“. KOM(97) 9 endg.

7. **Anwendungsbereich:** Der vorliegende Gemeinschaftsrahmen gilt für Beihilfen<sup>10</sup> zur Gewährleistung des Umweltschutzes in allen dem EG-Vertrag unterliegenden Sektoren, einschließlich der Sektoren, für die im Bereich der staatlichen Beihilfen besondere Vorschriften gelten (Stahlverarbeitung<sup>11</sup>, Schiffbau, Kraftfahrzeuge, Kunstfasern, Verkehr, Landwirtschaft und Fischerei), mit Ausnahme des Bereichs, der vom Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen im Agrarsektor<sup>12</sup> erfasst wird. Seine Vorschriften sind in der Fischerei und Aquakultur anwendbar, vorbehaltlich der Verordnung (EG) Nr. 2792/1999<sup>13</sup> des Rates vom 17. Dezember 1999 zur Feststellung der Modalitäten und Bedingungen für die gemeinschaftlichen Strukturmaßnahmen im Fischereisektor und der Leitlinien für die Prüfung der einzelstaatlichen Beihilfen im Fischerei- und Aquakultursektor<sup>14</sup>. Die staatlichen Beihilfen für Forschung und Entwicklung im Umweltschutz fallen ihrerseits in den Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrahmens für staatliche Forschungs- und Entwicklungsbeihilfen<sup>15</sup>. Dagegen vertritt die Kommission die Auffassung, dass die Beihilfen für Ausbildungstätigkeiten im Umweltschutz keine besondere Behandlung rechtfertigen. Die Kommission wird diese Beihilfen nach der Verordnung (EG) Nr. 68/2001 der Kommission vom 12. Januar 2001 über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag auf Ausbildungsbeihilfen<sup>16</sup> würdigen.

Gemäß Artikel 3 der Entscheidung Nr. 2496/96/EGKS der Kommission vom 18. Dezember 1996 zur Einführung gemeinschaftlicher Vorschriften über Beihilfen an die Eisen- und Stahlindustrie<sup>17</sup> werden die Beihilfen zugunsten des Umweltschutzes im Eisen- und Stahlsektor solange nach den Vorschriften des Gemeinschaftsrahmens für staatliche Umwelt-

schutzbeihilfen laut Veröffentlichung im Amtsblatt C 72 vom 10. März 1994 untersucht, bis der EGKS-Vertrag außer Kraft tritt.

Die Vorschriften dieses Gemeinschaftsrahmens finden keine Anwendung auf den Bereich der verlorenen Kosten, der Gegenstand eines gesonderten Textes sein wird<sup>18</sup>. Die Kommission erinnert daran, dass sich gemäß der Verordnung (EG) Nr. 69/2001 der Kommission vom 12. Januar 2001 über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag auf „De-minimis-Beihilfen“<sup>19</sup> Beihilfen an ein Unternehmen, die nicht mehr als 100 000 EUR im Laufe von drei Jahren betragen, dem Zugriff des Artikels 87 entziehen. Diese Verordnung gilt jedoch nicht für die Landwirtschaft, die Fischerei, den Verkehr und die EGKS-Sektoren.

### C. POLITIK DER KONTROLLE STAATLICHER BEIHILFEN UND UMWELTSCHUTZPOLITIK

8. In den 70er und 80er Jahren war die gemeinschaftliche Umweltschutzpolitik vor allem darauf ausgerichtet, Probleme zu korrigieren. Das Gewicht wurde auf die Ausarbeitung von Normen für die wesentlichen Bereiche des Umweltschutzes gelegt.
9. Das im Jahre 1993 unter dem Titel „Für eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung“ angenommene fünfte Aktionsprogramm der Gemeinschaft für den Umweltschutz<sup>20</sup> bricht gewissermaßen mit diesem Konzept. Die künftige Einbindung des Umweltschutzes in eine langfristige Politik zur Förderung einer dauerhaften und umweltgerechten Entwicklung wird darin zur Notwendigkeit erklärt. Demnach sollen langfristig die Entwicklung der europäischen Wirtschaft und die Erfordernisse des Umweltschutzes miteinander in Einklang gebracht werden. Wie in Artikel 6 EG-Vertrag, in der Fassung des Vertrags von Amsterdam, ausdrücklich vorgesehen ist, darf sich die Aktion der Gemeinschaft nicht mehr allein darauf beschränken, auf Umweltschutzprobleme zu reagieren. Vielmehr müssen die Erfordernisse des Umweltschutzes bereits bei der Festlegung und dann bei der Durchführung sämtlicher Gemeinschaftspolitiken und -maßnahmen berücksichtigt werden und ist die

<sup>10</sup> Gegenstand des vorliegenden Gemeinschaftsrahmens ist es nicht, den Begriff der staatlichen Beihilfe zu erörtern. Dieser Begriff ergibt sich aus Artikel 87 Absatz 1 EG-Vertrag sowie der Rechtsprechung des Gerichtshofs und des Gerichts erster Instanz.

<sup>11</sup> Unter der im dritten Absatz dieser Randnummer vorgesehenen Bedingung.

<sup>12</sup> ABl. C 28 vom 1.2.2000, S. 2.

<sup>13</sup> ABl. L 337 vom 30.12.1999.

<sup>14</sup> ABl. C 100 vom 23.7.1997, S. 12. Die Kommission weist darauf hin, dass sich dieser Rahmen nur auf die Umweltschutzbeihilfen bezieht, unbeschadet der Gemeinschaftsvorschriften für staatliche Beihilfen, jedoch in den Grenzen der Kumulierungsregeln in Ziffer 74 des Rahmens.

<sup>15</sup> ABl. C 45 vom 17.2.1996, S. 5.

<sup>16</sup> ABl. L 10 vom 13.1.2001, S. 20.

<sup>17</sup> ABl. L 338 vom 28.12.1996, S. 42.

<sup>18</sup> Unter verlorenen Kosten sind die Kosten zu verstehen, die die Unternehmen infolge von Verpflichtungen, die sie im Rahmen eines Monopols eingegangen sind, denen sie aber aufgrund der Liberalisierung des betreffenden Sektors nicht mehr nachkommen können, selber tragen müssen.

<sup>19</sup> ABl. L 10 vom 13.1.2001, S. 30.

<sup>20</sup> ABl. C 138 vom 17.5.1993, S. 1.

- aktive Mitwirkung aller sozioökonomischen Teilnehmer zu fördern.
10. Artikel 174 EG-Vertrag sieht außerdem vor, dass sich die Politik der Gemeinschaft auf das Verursacherprinzip stützt. Demnach müssen die Kosten für den Umweltschutz in gleicher Weise wie Produktionskosten von den Unternehmen internalisiert werden. Für diese Politik ist eine Reihe von Instrumenten notwendig: rechtliche Instrumente, insbesondere Normen, aber auch freiwillige Vereinbarungen oder wirtschaftspolitische Instrumente.
  11. Die Kommission hat 1996 einen Bericht über die Umsetzung des fünften Umweltaktionsprogramms erstellt. Darin wird festgestellt, dass die Gesamtstrategie und die Ziele des fünften Programms weiterhin gültig sind. Die anderen Gemeinschaftspolitiken haben in zunehmendem Maße den Aspekten des Umweltschutzes und der nachhaltigen Entwicklung Rechnung getragen. Was allerdings noch fehlt, ist ein echter Gesinnungswechsel bei allen Beteiligten, d. h. den politischen Entscheidungsträgern, den Unternehmen und den Bürgern. Angesichts der Umweltprobleme gilt es, den Begriff der geteilten Verantwortung zu entwickeln und dem Bürger klarzumachen, was auf dem Spiel steht.
  12. Außerdem hat die Kommission 1999 eine Gesamtbewertung des fünften Umweltaktionsprogramms vorgenommen und festgestellt, dass zwar das fünfte Programm alle Beteiligten sowie die Bürger und Entscheidungsträger in anderen Sektoren in stärkerem Maße von der Notwendigkeit überzeugt hat, die Umweltschutzziele aktiv weiter zu verfolgen, die Fortschritte bei der Umkehr der für die Umwelt schädlichen wirtschaftlichen Entwicklungstendenzen und Verhaltensweisen insgesamt jedoch unzureichend sind.
  13. Darüber hinaus wird festgestellt, dass die Beeinträchtigung der Umwelt zweifellos für die gesamte Gesellschaft Kosten verursacht, während Maßnahmen zugunsten des Umweltschutzes positive Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum, die Beschäftigung und die Wettbewerbsfähigkeit haben können, und dass die tatsächliche Anwendung des Verursacherprinzips und die Internalisierung sämtlicher Umweltschutzkosten, indem diese den Verursachern zugerechnet werden, die wichtigsten Aktionsmöglichkeiten darstellen<sup>21</sup>.
  14. Die Politik der Kommission im Bereich der Kontrolle staatlicher Beihilfen zugunsten des Umweltschutzes muss somit einem doppelten Erfordernis gerecht werden:
    - a) Einerseits muss sie gewährleisten, dass der Marktwettbewerb funktioniert und gleichzeitig der Binnenmarkt vollendet und die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen verstärkt werden.
    - b) Andererseits muss sie gewährleisten, dass bei der Festlegung und Durchführung der Wettbewerbspolitik insbesondere im Hinblick auf die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung die Umweltschutzanforderungen berücksichtigt werden. In diesem Zusammenhang vertritt die Kommission die Auffassung, dass die Internalisierung der Umweltkosten ein vorrangiges Ziel ist. Zu diesem Zweck können verschiedene Mittel wie die auf den Marktgesetzen oder auf Vorschriften beruhenden Aktionsmittel eingesetzt werden, die sich besonders eignen, um die vorgenannten Zielsetzungen zu erreichen.
  15. Die Internalisierung der Kosten trägt insoweit zur Preiswahrheit und -klarheit bei, als die Wirtschaftsteilnehmer die Verwendung ihrer finanziellen Mittel von den Preisen für bestimmte Waren und Dienstleistungen abhängig machen können. In dem Bericht über die Umsetzung des fünften Umweltaktionsprogramms wird darauf hingewiesen, dass diese Preiswahrheit und -klarheit noch nicht besteht, weil die Preise die Umweltschutzkosten noch nicht widerspiegeln. Dies hat jedoch zur Folge, dass die Bürger für ökologische Belange weniger sensibilisiert werden können und die übermäßige Ausbeutung der natürlichen Ressourcen gefördert wird.
  16. Preiswahrheit und -klarheit auf allen Wirtschaftsstufen sind das beste Mittel, um sämtliche Marktteilnehmer für die Kosten des Schutzes der Umwelt zu sensibilisieren. Abgesehen davon, dass staatliche Beihilfen auf Handel und Wettbewerb einen potenziell negativen Einfluss haben, laufen diese dem Ziel der Preiswahrheit und -klarheit im allgemeinen zuwider, da sie bestimmten Unternehmen gestatten, künstlich ihre Kosten zu reduzieren und die Umweltschutzkosten vor den Verbrauchern geheim zu halten. Langfristig also können bestimmte Beihilfen den Zielen einer nachhaltigen Entwicklung zuwiderlaufen.
  17. Der von der Kommission 1994 angenommene Gemeinschaftsrahmen für staatliche Umweltschutzbeihilfen fügt sich in diese Gemeinschaftspolitik ein. Das Verursacherprinzip

---

<sup>21</sup> Der Umweltschutz in Europa: Perspektiven für die Zukunft. Gesamtbewertung des fünften Aktionsprogramms der Gemeinschaft „Für eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung“. KOM(1999) 543 endg.

und die Notwendigkeit für die Unternehmen, die mit dem Schutz der Umwelt zusammenhängenden Kosten zu internalisieren, sprechen als solche gegen die Gewährung von Beihilfen an Unternehmen.

18. Doch können Beihilfen in zwei Fällen gerechtfertigt sein:

a) in bestimmten Situationen ist eine völlige Internalisierung der Kosten noch nicht möglich; dort können Beihilfen die Unternehmen veranlassen, sich den Normen anzupassen, und eine **vorübergehende Ersatzlösung** sein;

b) Beihilfen können auch einen **Anreizeffekt** haben, insbesondere um die Unternehmen zu ermutigen, die geltenden Normen zu übertreffen oder zusätzliche Investitionen durchzuführen, um ihre Anlagen umweltfreundlicher zu gestalten.

19. In dem 1994 angenommenen Gemeinschaftsrahmen für staatliche Umweltschutzbeihilfen hatte die Kommission die Auffassung vertreten, dass in bestimmten Fällen die völlige Internalisierung der Kosten noch nicht möglich sein würde und staatliche Beihilfen folglich vorübergehend unerlässlich sein könnten. Seit 1994 sind allerdings folgende Änderungen eingetreten:

a) Seit Annahme des fünften Umweltaktionsprogramms, dem bereits das Verursacherprinzip und die Notwendigkeit der Internalisierung der Kosten zugrunde liegen, hatten die Unternehmen sieben Jahre Zeit, um sich auf die volle Anwendung dieses Grundsatzes einzustellen.

b) In dem Bericht der Kommission von 1996 über die Umsetzung des fünften Umweltaktionsprogramms und in der Gesamtbeurteilung von 1999 wird im Hinblick auf eine Verbesserung des Umweltschutzes erneut die Notwendigkeit der Internalisierung der Kosten und des Rückgriffs auf die Marktinstrumente bekräftigt.

c) Der Einsatz der Marktinstrumente und die Verwirklichung der Preiswahrheit und -klarheit sind Maßnahmen, die auch vom Kyoto-Protokoll über Klimaänderungen gefordert werden.

20. Daher vertritt die Kommission die Auffassung, dass eine fehlende Internalisierung der Kosten nicht mehr durch die Gewährung von Beihilfen aufgewogen werden darf. Die langfristige Berücksichtigung der Umwelterfordernisse setzt Preiswahrheit und -klarheit sowie die völlige Internalisierung der Umweltschutzkosten voraus. Bei Investitionen, die lediglich

darauf abzielen, die bestehenden oder neuen technischen Gemeinschaftsnormen zu erfüllen, ist die Gewährung von Beihilfen daher nach Ansicht der Kommission nicht mehr gerechtfertigt. Um die besonderen Schwierigkeiten der kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) zu beheben, sollte es möglich sein, ihnen Beihilfen zu gewähren, damit sie neue Gemeinschaftsnormen anwenden können, und zwar innerhalb von drei Jahren nach deren Annahme. Dagegen können Beihilfen nützlich sein, wenn sie einen Anreiz darstellen, um einen höheren Umweltschutz als den aufgrund der Gemeinschaftsnormen geforderten zu verwirklichen. Dies ist der Fall, wenn ein Mitgliedstaat beschließt, strengere als die Gemeinschaftsnormen in seinem Hoheitsgebiet zu erlassen, und auf diese Weise ein höheres Umweltschutzniveau erreicht. Dasselbe gilt, wenn ein Unternehmen Investitionen durchführt, um die Umwelt über die strengsten Gemeinschaftsnormen hinaus oder bei Fehlen verbindlicher Gemeinschaftsnormen zu schützen.

21. Beihilfen haben aber keinen Anreizeffekt, wenn es lediglich darum geht, bestehende oder neue technische Normen der Gemeinschaft einzuhalten. Diese Normen sind nämlich geltendes Gemeinschaftsrecht, das die Unternehmen befolgen müssen. Hierzu bedarf es keiner Beihilfen<sup>22</sup>.

### **Sonderfall: Der Energiesektor und Steuerermäßigungen**

22. Seit Annahme des Gemeinschaftsrahmens im Jahre 1994 hat sich der Energiesektor wesentlich verändert. Dies muss berücksichtigt werden.

23. Bestimmte Mitgliedstaaten haben Steuern mit positiven Auswirkungen für die Umwelt eingeführt, tun dies gerade oder könnten dies tun. Von bestimmten Arten von Unternehmen werden manchmal gar keine oder niedrigere Steuern verlangt, um zu verhindern, dass sie in eine schwierige Wettbewerbslage geraten. Nach Auffassung der Kommission können diese Maßnahmen staatliche Beihilfen im Sinne des Artikels 87 EG-Vertrag darstellen. Die negativen Wirkungen dieser Beihilfen können allerdings durch die positiven Wirkungen aufgewogen werden, die sich aus der Einführung von Steuern ergeben. Wenn also derartige Ausnahmen notwendig sind, um die Einführung oder Aufrechterhaltung von Steuern auf sämtliche Erzeugnisse durchzusetzen, vertritt

<sup>22</sup> Mit Ausnahme der KMU gemäß Ziffer 20 des geltenden Gemeinschaftsrahmens.

die Kommission die Auffassung, dass sie unter bestimmten Voraussetzungen für einen begrenzten Zeitraum akzeptiert werden können. Werden alle Voraussetzungen erfüllt, kann dieser Zeitraum bis zu zehn Jahren betragen. Danach behalten die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, der Kommission die betreffenden Maßnahmen erneut zu melden, die im Rahmen ihrer Analyse denselben Ansatz wählen und die positiven Ergebnisse berücksichtigen könnte, die bei der Verbesserung des Umweltschutzes erzielt wurden.

24. Die Interventionen der Mitgliedstaaten zugunsten der erneuerbaren Energieträger und der kombinierten Kraft-Wärmeerzeugung haben in den letzten Jahren zugenommen, und die Gemeinschaft fördert ihre Verwendung wegen der enormen Vorteile für die Umwelt. Daher vertritt die Kommission die Auffassung, dass Maßnahmen zugunsten der erneuerbaren Energieträger und der kombinierten Wärme-Krafterzeugung, die staatliche Beihilfen darstellen, unter bestimmten Bedingungen akzeptiert werden können. Allerdings muss gewährleistet werden, dass diese Beihilfen anderen Vertragsvorschriften oder abgeleiteten Vorschriften nicht entgegenwirken.

#### **D. RELATIVE BEDEUTUNG DER UMWELTSCHUTZBEIHILFEN**

25. Die im Rahmen des Achten Berichts über staatliche Beihilfen in der Europäischen Union<sup>23</sup> gesammelten Daten lassen erkennen, dass die Umweltschutzbeihilfen zwischen 1996 und 1998 durchschnittlich nur 1,85 % des Gesamtbeihilfevolumens im verarbeitenden Gewerbe und im Dienstleistungssektor ausgemacht haben.
26. Im Zeitraum von 1994 bis 1999 wurden die meisten Umweltschutzbeihilfen in Form von Zuschüssen gewährt. Die anderen Beihilfen wie zinsgünstige Darlehen, staatliche Bürgschaften usw. werden vergleichsweise wenig verwendet.
27. Was die Sektoren betrifft, in denen Umweltschutzbeihilfen gewährt werden, so haben sich die Beihilfen in den Jahren 1998 und 1999 im Energiesektor, sei es zugunsten von Energieeinsparungen oder zugunsten neuer bzw. erneuerbarer Energieträger, insbesondere in Form von Ökoabgaben vermehrt.

#### **E. ALLGEMEINE VORAUSSETZUNGEN FÜR DIE GENEHMIGUNG VON UMWELTSCHUTZBEIHILFEN**

##### **E.1. Investitionsbeihilfen**

##### **E.1.1. *Vorübergehende Investitionsbeihilfen an KMU zur Einhaltung der geltenden Normen***

28. Vorübergehende Investitionsbeihilfen, die die KMU in die Lage versetzen, die neuen Gemeinschaftsnormen einzuhalten, können drei Jahre lang nach Annahme der neuen verbindlichen Gemeinschaftsnormen bis höchstens 15 % brutto der beihilfefähigen Kosten genehmigt werden.

##### **E.1.2. *Allgemeine Voraussetzungen für die Genehmigung von Investitionsbeihilfen zur Anwendung strengerer Normen als der Gemeinschaftsnormen***

29. Investitionsbeihilfen, die die Unternehmen in die Lage versetzen, die geltenden Gemeinschaftsnormen zu übertreffen, können bis zu einem Höchstsatz von 30 % brutto der beihilfefähigen Investitionskosten nach der Definition in Randziffer 37 gewährt werden. Dieselben Voraussetzungen gelten, wenn die Unternehmen bei Fehlen verbindlicher Gemeinschaftsnormen Investitionen tätigen und wenn die Unternehmen Investitionen durchführen müssen, um nationalen Normen gerecht zu werden, die strenger als die geltenden Gemeinschaftsnormen sind.

##### **E.1.3. *Investitionen im Energiesektor***

30. Investitionen zugunsten von Energieeinsparungen laut Definition in der Randziffer 6 werden Investitionen zugunsten des Umweltschutzes gleichgesetzt. Diese Investitionen spielen eine wesentliche Rolle, um die gemeinschaftlichen Umweltziele in ökonomischer Weise zu verwirklichen<sup>24</sup>. Für diese Investitionen können Beihilfen zum Ausgangssatz von 40 % der beihilfefähigen Kosten gewährt werden.
31. Investitionen zugunsten der kombinierten Kraft-Wärmeerzeugung fallen ebenfalls in den Anwendungsbereich des vorliegenden Gemeinschaftsrahmens, sofern nachgewiesen werden kann, dass sich diese Maßnahmen vorteilhaft auf den Umweltschutz auswirken, sei es wegen des besonders hohen Umwandlungswirkungsgrades<sup>25</sup>, sei es, weil aufgrund

<sup>23</sup> KOM(2000) 205 endgültig vom 11.4.2000.

<sup>24</sup> Aktionsplan zur Verbesserung der Energieeffizienz in der Europäischen Gemeinschaft. KOM(2000) 247 endgültig vom 26.4.2000.

<sup>25</sup> Der Umwandlungswirkungsgrad ist das Verhältnis zwischen der für die Erzeugung einer Sekundärenergie

der betreffenden Investitionen der Energieverbrauch herabgesetzt wird, sei es, weil das Produktionsverfahren weniger umweltschädigend ist. In diesem Zusammenhang wird die Kommission insbesondere die im Produktionsverfahren verwendete Art der Primärenergie berücksichtigen. Im übrigen ist zu bedenken, dass der vermehrte Einsatz von Energie, die durch Kraft-Wärme-Kopplung erzeugt wird, im Bereich des Umweltschutzes eine Gemeinschaftspriorität darstellt<sup>26</sup>. Folglich beträgt der Ausgangssatz der Beihilfen für Investitionen in diese Energien 40 % der beihilfefähigen Kosten.

32. Investitionen zugunsten erneuerbarer Energieträger werden Investitionen zugunsten des Umweltschutzes bei Fehlen verbindlicher Normen gleichgesetzt. Maßnahmen zugunsten dieser Energieträger gehören ebenfalls zu den Gemeinschaftsprioritäten im Umweltschutz<sup>27</sup>, die aufgrund ihres langfristigen Charakters besonders gefördert werden müssen. Bei Investitionen zugunsten dieser Energieträger kann der Beihilfesatz infolgedessen um 10 % gegenüber dem normalen Investitionsbeihilfesatz von 30 % heraufgesetzt werden. Der Ausgangssatz für Investitionen zugunsten erneuerbarer Energieträger beträgt demnach 40 %.

Außerdem sollen nach Auffassung der Kommission solche Anlagen für die Nutzung erneuerbarer Energiequellen gefördert werden, die eine ganze Gemeinschaft, z.B. eine Insel oder ein Siedlungsgebiet, autark versorgen. Für diesbezügliche Investitionen kann gemessen am Ausgangssatz von 40 % ein Aufschlag von 10 Prozentpunkten gewährt werden.

Die Kommission ist der Auffassung, dass Mitgliedstaaten Investitionsbeihilfen für erneuerbare Energien in Höhe von bis zu 100 % der förderbaren Kosten gewähren können, sofern dargelegt wird, dass dies unerlässlich ist. Diese Anlagen dürfen keinerlei sonstige Förderung enthalten.

#### E.1.4. **Aufschläge für Unternehmen in Fördergebieten**

33. In Gebieten, die für Beihilfen im Rahmen nationaler Regionalbeihilferegulungen in Fra-

---

verwendeten Primärenergiemenge und der tatsächlich erzeugten Sekundärenergiemenge. Berechnungsweise: erzeugte elektrische Energie und Wärmeenergie/verwendete Energie.

<sup>26</sup> Entschließung des Rates vom 18. Dezember 1997 zu einer Gemeinschaftsstrategie zur Förderung der Kraft-Wärme-Kopplung (ABl. C 4 vom 8.1.1998, S. 1).

<sup>27</sup> Entschließung des Rates vom 8. Juni 1998 über erneuerbare Energieträger (ABl. C 198 vom 24.6.1998, S. 1).

ge kommen (sog. Fördergebiete), können den Unternehmen Beihilfen zur Förderung der Regionalentwicklung gewährt werden. Damit diese Unternehmen einen Anreiz erhalten, zusätzliche Investitionen im Bereich des Umweltschutzes durchzuführen, müssen sie gegebenenfalls in den Genuss einer höheren Beihilfe, die der in Übereinstimmung mit der Randziffer 29 vorgenommenen Umweltschutzinvestition Rechnung trägt, gelangen können<sup>28</sup>.

34. In Fördergebieten wird der Höchstsatz für Umweltschutzbeihilfen zugunsten der in der Randziffer 37 definierten beihilfefähigen Kosten daher wie folgt festgelegt:

In den Fördergebieten setzt sich die Höchstbeihilfe wie folgt zusammen:

- a) Sie setzt sich entweder aus dem für Investitionsbeihilfen zugunsten des Umweltschutzes geltenden Ausgangssatz von 30 % brutto (allgemeine Regelung) bzw. 40 % brutto (bei Investitionen für Energieeinsparungen von Investitionen in erneuerbare Energien und von Investitionen für die Kraft-Wärme-Kopplung) bzw. 50 % brutto (bei Investitionen für erneuerbare Energieträger zur Versorgung einer ganzen Gemeinschaft), mit einem Aufschlag von 5 Prozentpunkten brutto in Regionen nach Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c) oder von 10 Prozentpunkten in Regionen nach Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe a) zusammen<sup>29</sup>.
- b) Oder sie setzt sich aus dem Regionalbeihilfesatz zuzüglich 10 % brutto zusammen.

#### E.1.5. **Aufschläge für KMU**

35. Für KMU, die Investitionen der in den Randziffern 29 bis 32 beschriebenen Art durchführen, kann ein Aufschlag der Beihilfe von 10 Bruttoprozentpunkten genehmigt werden<sup>30</sup>. Die im vorliegenden Gemeinschaftsrahmen verwendete KMU-Definition deckt sich

---

<sup>28</sup> Dieser Aufschlag kommt nicht in Frage, wenn der Mitgliedstaat gemäß Randziffer 32 dritter Absatz Investitionsbeihilfen gewährt (in Höhe von bis zu 100 % der förderbaren Kosten).

<sup>29</sup> Für Investitionen in Fördergebieten können Investitionsbeihilfen gewährt werden, wenn die Voraussetzungen der Leitlinien für staatliche Beihilfen mit regionaler Zielsetzung (ABl. C 74 vom 10.3.1998, S. 9) erfüllt sind.

<sup>30</sup> Dieser Aufschlag kommt nicht in Frage, wenn der Mitgliedstaat gemäß Randziffer 32 dritter Absatz Investitionsbeihilfen gewährt (in Höhe von bis zu 100 % der förderbaren Kosten).



mit der Definition der einschlägigen Gemeinschaftstexte<sup>31</sup>.

Die vorerwähnten Aufschläge für Fördergebiete und KMU sind kumulierbar, wobei der Umweltschutzbeihilfemaximalsatz auf keinen Fall 100 % brutto der beihilfefähigen Kosten überschreiten darf. KMU dürfen nicht dadurch, dass sowohl die für Regionalbeihilfen geltenden Vorschriften als auch die für die Umweltpolitik geltenden Vorschriften angewandt werden, einen doppelten Aufschlag erhalten<sup>32</sup>.

#### E.1.6. **Beihilfefähige Investitionen**

36. Bei den beihilfefähigen Investitionen handelt es sich um Investitionen in Grundstücke, wenn diese für die Erfüllung der Umweltschutzziele unbedingt notwendig sind, in Gebäude, Anlagen und Ausrüstungsgüter, wenn diese auf die Verringerung bzw. Beseitigung von Verschmutzung und Schadstoffen oder zum Schutz der Umwelt auf die Anpassung von Produktionsverfahren abzielen. Außerdem können die Ausgaben für den Technologietransfer in Form des Erwerbs von Nutzungslizenzen oder von Lizenzen für patentiertes oder nicht patentiertes technisches Wissen berücksichtigt werden. Diese immateriellen Vermögenswerte müssen allerdings folgende Voraussetzungen erfüllen:

- a) Sie müssen als abschreibungsfähige Vermögenswerte angesehen werden;
- b) sie müssen zu Marktbedingungen von Unternehmen erworben werden, über die der Erwerber weder eine direkte noch eine indirekte Kontrolle ausübt;
- c) sie müssen auf der Aktivseite der Unternehmensbilanz ausgewiesen werden und mindestens fünf Jahre ab Gewährung der Beihilfe im Betrieb des Beihilfeempfängers bleiben und genutzt werden, außer wenn diese immateriellen Vermögenswerte offensichtlich überholten Techniken entsprechen. Im Falle der Veräußerung innerhalb dieser fünf Jahre vermindern sich die beihilfefähigen Kosten um den Verkaufserlös und muss die Beihilfe gegebenenfalls ganz oder teilweise erstattet werden.

#### E.1.7. **Beihilfefähige Kosten**

37. Beihilfefähig sind ausschließlich die zur Verwirklichung der Umweltschutzziele erforderlichen Investitionsmehrkosten.

Dies bedeutet:

Sind die Kosten für Umweltschutzinvestitionen nicht ohne weiteres von den Gesamtkosten zu trennen, wird die Kommission objektive und transparente Berechnungsmethoden berücksichtigen, zum Beispiel die Kosten einer Investition, die technisch vergleichbar ist, die aber nicht den gleichen Umweltschutzgrad ermöglicht.

Auf alle Fälle sind in die beihilfefähigen Kosten nicht die Vorteile einzubeziehen, die sich aus einer etwaigen Kapazitätssteigerung, aus Kosteneinsparungen in den ersten fünf Jahren der Lebensdauer der Investition und der Nebenprodukte in diesen fünf Jahren ergeben<sup>33</sup>.

Im Bereich der erneuerbaren Energieträger entsprechen die beihilfefähigen Investitionskosten normalerweise den Mehrkosten, die ein Unternehmen im Vergleich zu einer Anlage mit derselben Kapazität, die aber herkömmliche Energie erzeugt, (in Bezug auf die tatsächliche Energieerzeugung) tragen muss. Im Falle einer Anpassung an neue Gemeinschaftsnormen seitens der KMU, umfassen die beihilfefähigen Kosten die Investitionskosten, die zusätzlich notwendig sind, um das Umweltschutzniveau nach den neuen Gemeinschaftsnormen zu erreichen.

Im Falle der Anpassung an nationale Normen, die bei Fehlen verbindlicher Gemeinschaftsnormen angenommen wurden, gehören zu den beihilfefähigen Kosten die Investitionsmehrkosten zur Erreichung des aufgrund der nationalen Normen geforderten Umweltschutzes.

Im Falle der Anpassung an strengere nationale Normen als die verbindlichen Gemeinschaftsnormen oder wenn die Gemeinschaftsnormen freiwillig übertroffen werden, gehören zu den beihilfefähigen Kosten die Investitionsmehrkosten zur Erreichung eines höheren als des aufgrund der Gemeinschaftsnormen geforderten Umweltschutzgrades. Die Kosten der Investitionen zur Erreichung des aufgrund der Gemeinschaftsnormen geforderten Umweltschutzes sind nicht beihilfefähig.

<sup>31</sup> Gegenwärtig die Empfehlung der Kommission vom 3. April 1996 betreffend die Definition der kleinen und mittleren Unternehmen (ABl. L 107 vom 30.4.1996, S. 4).

<sup>32</sup> Für die Investitionen der KMU können in Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 70/2001 der Kommission vom 12. Januar 2001 über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag auf staatliche Beihilfen an kleine und mittlere Unternehmen (ABl. L 10 vom 13.1.2001, S. 33), Investitionsbeihilfen gewährt werden.

<sup>33</sup> Betreffen die Investitionen nur den Umweltschutz, ohne dass sonstige wirtschaftliche Vorteile erzielt werden, wird zur Bestimmung der beihilfefähigen Kosten kein weiterer Abzug vorgenommen.

Fehlen verbindliche Umweltnormen, so gehören zu den beihilfefähigen Kosten die Investitionskosten, die zur Erreichung eines wesentlich höheren Umweltschutzgrades als des von dem oder den betreffenden Unternehmen ohne jede Umweltschutzbeihilfe erreichten Schutzgrades notwendig sind.

#### E.1.8. **Sanierung verschmutzter Industriestandorte**

38. Maßnahmen der Unternehmen zur Behebung von Umweltschäden durch die Sanierung verschmutzter Industriestandorte können in den Anwendungsbereich des vorliegenden Gemeinschaftsrahmens fallen<sup>34</sup>. Die Umweltschäden betreffen die Qualität des Bodens sowie der oberirdischen und unterirdischen Gewässer<sup>35</sup>.

Wird der für die Verschmutzung Verantwortliche eindeutig ermittelt, so muss dieser aufgrund des Haftungsprinzips ohne staatliche Beihilfe finanziell für die Sanierung aufkommen. Der für die Verschmutzung Verantwortliche ist der in Übereinstimmung mit dem nationalen Recht Verantwortliche, unbeschadet der Annahme von Gemeinschaftsvorschriften in diesem Bereich.

Wird der für die Verschmutzung Verantwortliche nicht ermittelt oder kann der Verantwortliche nicht zur Rechenschaft gezogen werden, so kann der für die Durchführung der Arbeiten Verantwortliche eine Beihilfe für diese Arbeiten erhalten<sup>36</sup>.

Die Höhe der Beihilfe für die Sanierung verschmutzter Grundstücke kann 100 % der beihilfefähigen Kosten erreichen mit einem Aufschlag von 15 % der Kosten der Arbeiten.

Der Gesamtbeihilfebetrag darf auf keinen Fall die tatsächlichen Ausgaben des Unternehmens überschreiten.

#### E.1.9. **Standortverlagerung von Unternehmen**

39. Die Kommission vertritt generell die Auffassung, dass die Verlegung von Unter-

nehmen an neue Orte nicht eine Frage des Umweltschutzes ist und folglich für die Gewährung von Beihilfen in Anwendung des vorliegenden Gemeinschaftsrahmens nicht in Frage kommt.

Die Gewährung von Beihilfen kann jedoch gerechtfertigt sein, wenn ein Unternehmen in einem Stadtgebiet oder in einem als Natura 2000 bezeichneten Gebiet rechtmäßig einer Tätigkeit nachgeht, die eine bedeutende Verschmutzung verursacht, und deswegen seinen Standort in ein geeigneteres Gebiet verlegen muss.

Folgende Kriterien müssen gleichzeitig erfüllt sein:

- a) Die Standortverlagerung muss Umweltschutzgründe haben und die Folge einer Verwaltungs- oder Gerichtsentscheidung sein, in der die Verlegung angeordnet wird.
- b) Das Unternehmen muss die an seinem neuen Standort geltenden strengsten Umweltschutznormen befolgen.

Ein Unternehmen, das diese Voraussetzungen erfüllt, kann eine Investitionsbeihilfe gemäß den Bestimmungen in Randziffer 29 erhalten. Außerdem gelten die Bestimmungen in Randziffer 35 für Aufschläge an KMU.

Um die Höhe der beihilfefähigen Kosten bei Beihilfen für die Standortverlagerung von Unternehmen zu bestimmen, wird die Kommission einerseits den Verkaufserlös oder die Mieteinnahmen aus den verlassenen Anlagen und Grundstücken sowie den Ausgleich im Falle der Enteignung und andererseits die Kosten für den Erwerb eines Grundstückes und für den Bau oder den Erwerb neuer Anlagen mit einer der Kapazität der aufgegebenen Anlagen entsprechenden Kapazität berücksichtigen. Andere materielle Vorteile im Zusammenhang mit der Verlegung der Anlagen, insbesondere infolge einer Verbesserung der verwendeten Technologie sowie buchmäßige Gewinne infolge der Wertsteigerung der Anlagen, könnten ebenfalls berücksichtigt werden. Investitionen für eine etwaige Heraufsetzung der Kapazität können bei der Berechnung der beihilfefähigen Kosten, die einen Anspruch auf Gewährung einer Umweltschutzbeihilfe begründen, nicht berücksichtigt werden.

Wird ein Mietvertrag für Grundstücke oder Gebäude aufgrund der Verwaltungs- oder Gerichtsentscheidung über die Standortverlagerung vorzeitig beendet, so können die etwaigen Strafen des Unternehmens wegen Ver-

<sup>34</sup> Die Kommission erinnert daran, dass öffentliche Sanierungsarbeiten als solche nicht in den Anwendungsbereich des Artikels 87 EG-Vertrag fallen. Allerdings können sich im Bereich der staatlichen Beihilfen Probleme stellen, wenn nach Abschluss der Sanierung die Grundstücke unterhalb ihres Marktwertes an Unternehmen veräußert werden.

<sup>35</sup> Bei der Sanierung verschmutzter Standorte werden die Investitionen berücksichtigt, die sämtlichen Ausgaben des Unternehmens für die Sanierung seines Grundstückes entsprechen, unabhängig davon, ob diese Ausgaben als Anlagewerte ausgewiesen werden können oder nicht.

<sup>36</sup> Der Begriff des für die Durchführung der Arbeiten Verantwortlichen greift dem Begriff des für die Verschmutzung Verantwortlichen nicht voraus.

tragskündigung bei der Berechnung der beihilfefähigen Kosten berücksichtigt werden.

#### E.1.10. **Gemeinsame Vorschriften**

40. Beihilfen für Investitionen, die durchgeführt werden, um die verbindlichen Gemeinschaftsnormen zu übertreffen oder wenn derartige Normen fehlen, dürfen nicht gewährt werden, wenn auf diese Weise lediglich noch nicht in Kraft getretene, aber bereits verabschiedete Gemeinschaftsnormen erfüllt werden. Passt sich ein Unternehmen an strengere nationale Normen als die verbindlichen Gemeinschaftsnormen oder bei Fehlen verbindlicher Gemeinschaftsnormen an, so kann es hierfür nur Beihilfen erhalten, wenn es die betreffenden nationalen Normen tatsächlich fristgerecht erfüllt hat. Investitionen, die nach Ablauf dieser Frist durchgeführt werden, sind nicht beihilfefähig<sup>37</sup>.

#### E.2. **Beihilfen für Beratungstätigkeiten im Bereich des Umweltschutzes zugunsten der KMU**

41. Umweltberatung ist für KMU wichtig, damit sie im Bereich des Umweltschutzes Fortschritte machen können. Die Kommission vertritt die Auffassung, dass hierfür Beihilfen nach der Verordnung (EG) Nr. 70/2001 gewährt werden können<sup>38</sup>.

#### E.3. **Betriebsbeihilfen**

##### E.3.1. **Auf alle Betriebsbeihilfen für die Abfallbewirtschaftung und für Energieeinsparungen anwendbare allgemeine Vorschriften**

42. Die nachstehenden Vorschriften gelten für zwei Arten von Betriebsbeihilfen:
- Beihilfen für die Abfallbewirtschaftung, sofern diese mit der Rangfolge der Grundsätze der Abfallwirtschaftspolitik in Einklang steht<sup>39</sup>,
  - Beihilfen im Bereich der Energieeinsparungen.
43. Sind derartige Beihilfen unerlässlich, so müssen sie sich auf den alleinigen Ausgleich der Produktionsmehrkosten gemessen an den

Marktpreisen der betreffenden Produkte oder Dienstleistungen<sup>40</sup> beschränken. Außerdem müssen diese Beihilfen zeitlich begrenzt und grundsätzlich degressiv sein, so dass sie einen Anreiz darstellen, um innerhalb eines angemessenen Zeitraums den Grundsatz der Preiswahrheit und -klarheit zu respektieren.

44. Nach Auffassung der Kommission müssen normalerweise die Unternehmen in Übereinstimmung mit dem Verursacherprinzip die Kosten für die Behandlung von Industriemüll selber tragen. Doch können Betriebsbeihilfen notwendig sein, wenn strengere nationale Normen als die geltenden Gemeinschaftsnormen erlassen werden oder wenn bei fehlenden Gemeinschaftsnormen nationale Normen erlassen werden, die bei den betroffenen Unternehmen zeitweise zu einem Verlust der Wettbewerbsfähigkeit auf internationaler Ebene führen.

Unternehmen, die für die Behandlung von Industrie- oder Haushaltsmüll Betriebsbeihilfen erhalten, müssen die betreffende Dienstleistung nach der von ihnen erzeugten Abfallmenge und/ oder ihren Abfallbehandlungskosten anteilmäßig finanzieren.

45. Alle Betriebsbeihilfen müssen degressiv und auf die Dauer von fünf Jahren begrenzt sein. Ihre Intensität kann im ersten Jahr bis zu 100 % der Mehrkosten betragen, muss aber linear bis zum Ende des fünften Jahres auf 0 % zurückgeführt werden.
46. Nicht degressive Beihilfen werden bis zu fünf Jahren gewährt, und ihre Intensität beschränkt sich auf 50 % der Mehrkosten.

##### E.3.2. **Auf alle Betriebsbeihilfen in Form von Steuernachlässen und -befreiungen anwendbare allgemeine Vorschriften**

47. Bei der Einführung von Steuern aus Umweltschutzgründen in bestimmten Wirtschaftszweigen können es die Mitgliedstaaten für notwendig erachten, vorübergehend Ausnahmen zugunsten bestimmter Unternehmen vorzusehen, insbesondere wenn keine Harmonisierung auf europäischer Ebene oder zeitweilig das Risiko besteht, dass bestimmte Unternehmen auf internationaler Ebene an Wettbewerbsfähigkeit verlieren. Derartige Ausnahmen stellen im allgemeinen Betriebsbeihilfen im Sinne des Artikels 87 EG-Vertrag dar. Bei der Prüfung dieser Maßnahmen muss insbesondere untersucht werden, ob die Erhebung

<sup>37</sup> Dieser Punkt gilt unbeschadet von Randziffer 28 (KMU-Beihilfen).

<sup>38</sup> Zitiert in Fußnote 32.

<sup>39</sup> In der Gemeinschaftsstrategie für die Abfallwirtschaft festgelegte Rangfolge. KOM(96) 399 endg. vom 30.7.1996. In dieser Mitteilung bezeichnet die Kommission die Abfallbeseitigung als vorrangiges Ziel für die Verminderung der Umweltrisiken. Die Abfallverwertung ist unter drei Gesichtspunkten zu betrachten: Wiederverwendung, Aufbereitung und Wiedergewinnung von Energie. Abfälle, die unvermeidbar sind, müssen gefahrlos verwertet und beseitigt werden.

<sup>40</sup> Der Begriff der Produktionskosten muss ohne jede Beihilfe, aber einschließlich eines normalen Gewinns verstanden werden.

- der betreffenden Steuer auf eine Entscheidung der Gemeinschaft oder eine autonome nationale Entscheidung zurückzuführen ist.
48. Ist die Steuer Gegenstand einer autonomen nationalen Entscheidung kann es für die Unternehmen des betreffenden Staates schwierig sein, sich schnell an die neue Steuerlast zu gewöhnen. Unter diesen Umständen kann eine vorübergehende Ausnahme zugunsten bestimmter Unternehmen gerechtfertigt sein, damit sich diese auf die neue steuerliche Situation einstellen können.
49. Ist die Steuer Gegenstand einer Richtlinie der Gemeinschaft, so können zwei Fälle eintreten:
- a) Der betreffende Mitgliedstaat erhebt auf bestimmte Waren eine höhere Steuer als die in der Gemeinschaftsrichtlinie vorgeschriebene Mindeststeuer und räumt bestimmten Unternehmen eine Ausnahme ein, die folglich einen niedrigeren Steuersatz zahlen, der aber mindestens dem vorgeschriebenen Gemeinschaftsmindestsatz entspricht. Die Kommission vertritt die Auffassung, dass unter diesen Umständen eine vorübergehende Ausnahme gerechtfertigt sein kann, um die Unternehmen in die Lage zu versetzen, sich auf eine höhere Besteuerung einzustellen, und um sie an umweltschonendere Maßnahmen zu gewöhnen.
  - b) Der betreffende Mitgliedstaat erhebt für bestimmte Waren eine in der Gemeinschaftsrichtlinie vorgeschriebene Mindeststeuer und räumt bestimmten Unternehmen eine Ausnahme ein, die folglich unterhalb des Mindestsatzes besteuert werden. Ist eine derartige Ausnahme aufgrund der einschlägigen Gemeinschaftsrichtlinie nicht zulässig, so stellt sie eine mit Artikel 87 EG-Vertrag unvereinbare Beihilfe dar. Sieht die Richtlinie aber eine solche Ausnahme vor, so kann sie die Kommission als mit Artikel 87 EG-Vertrag vereinbar ansehen, sofern sie notwendig und im Hinblick auf die verfolgten Gemeinschaftsziele nicht unverhältnismäßig ist. Die Kommission wird ganz besonders auf eine strenge zeitliche Begrenzung einer solchen Ausnahme achten.
50. Die steuerlichen Maßnahmen müssen grundsätzlich in signifikanter Weise zum Umweltschutz beitragen. Es muss gewährleistet werden, dass die Ausnahmen oder Befreiungen von ihrem Wesen her den allgemeinen Zielsetzungen nicht zuwiderlaufen.
51. Bei diesen Ausnahmen kann es sich um Arten von Betriebsbeihilfen handeln, die nach den folgenden Vorschriften genehmigt werden können:
1. Führt ein Mitgliedstaat aus Umweltschutzgründen eine **neue Steuer** in einem Wirtschaftszweig oder für Erzeugnisse ein, für die eine gemeinschaftliche Steuerharmonisierung fehlt, oder plant der betreffende Mitgliedstaat eine höhere Steuer als die aufgrund der Gemeinschaftsnormen vorgesehene Steuer, so vertritt die Kommission die Auffassung, dass Freistellungsentscheidungen mit einer Laufzeit von zehn Jahren ohne Degressivität in zwei Fällen gerechtfertigt sein können:
    - a) Wenn derartige Befreiungen Gegenstand einer Vereinbarung zwischen dem Mitgliedstaat und den begünstigten Unternehmen sind, in der sich die Unternehmen oder Unternehmensvereinigungen verpflichten, während der Geltungsdauer der Steuerbefreiung Umweltschutzziele zu verwirklichen, oder wenn sich die Unternehmen zum Abschluss gleichwertiger freiwillige Vereinbarungen verpflichten. Diese Vereinbarungen können u.a. die Herabsetzung des Energieverbrauchs oder der Emissionen oder andere umweltschutzfreundliche Maßnahmen betreffen. Jeder Mitgliedstaat handelt den Inhalt dieser Vereinbarungen aus; die Kommission würdigt ihn anlässlich der Anmeldung der Beihilfevorhaben. Der betreffende Mitgliedstaat muss die Erfüllung der von den Unternehmen oder Unternehmensvereinigungen eingegangenen Verpflichtungen genau kontrollieren. Die zwischen den Mitgliedstaaten und den begünstigten Unternehmen geschlossenen Vereinbarungen müssen Sanktionen für den Fall vorsehen, dass die Verpflichtungen nicht erfüllt werden. Diese Bestimmungen sind auch anwendbar, wenn ein Mitgliedstaat eine Steuerermäßigung Bedingungen unterwirft, die die gleiche Wirkung haben wie die genannten Vereinbarungen oder Verpflichtungen.
    - b) Diese Befreiungen brauchen nicht Gegenstand einer Vereinbarung zwischen dem Mitgliedstaat und den begünstigten Unternehmen zu sein, wenn eine der nachstehenden Bedingungen erfüllt wird:

- Im Falle der Herabsetzung einer Gemeinschaftsteuer muss der von den Unternehmen im Anschluss an die Herabsetzung effektiv gezahlte Betrag über dem gemeinschaftlichen Mindestbetrag liegen, damit sich die Unternehmen veranlasst sehen, etwas für die Verbesserung des Umweltschutzes zu tun;
  - im Falle der Herabsetzung einer nationalen Steuer bei fehlender Gemeinschaftssteuer müssen die Unternehmen, die in den Genuss der Herabsetzung gelangen, dennoch einen wesentlichen Teil der nationalen Steuer zahlen.
2. Die Vorschriften unter Ziffer 1. sind auf bestehende Steuern anwendbar, wenn die beiden nachstehenden Bedingungen gleichzeitig erfüllt werden:
- a) Die betreffende Steuer muss eine beachtliche positive Wirkung auf den Umweltschutz haben;
  - b) die Ausnahmen zugunsten der begünstigten Unternehmen müssen bereits zum Zeitpunkt der Annahme der Steuer feststehen oder wegen einer wesentlichen Veränderung der Wirtschaftsbedingungen, die die Unternehmen in eine besonders schwierige Wettbewerbslage versetzt, notwendig werden. In letzterem Falle darf der Betrag, um den die Steuer herabgesetzt wird, nicht höher als die durch die veränderten Wirtschaftsbedingungen bedingte Mehrbelastung sein. Hört die Mehrbelastung auf, so muss auch die Steuerherabsetzung ein Ende nehmen.
3. Die Mitgliedstaaten können auch die Entwicklung von Verfahren zur Erzeugung von Elektrizität unter Verwendung herkömmlicher Energiequellen wie Gas fördern, wenn auf diese Weise eine wesentlich höhere Energieeffizienz als mit den herkömmlichen Verfahren erzielt wird. Da derartige Techniken für den Umweltschutz interessant sind, vertritt die Kommission in diesem Falle, sofern durch die verwendete Primärenergie die negativen Auswirkungen auf die Umwelt spürbar vermindert werden, die Auffassung, dass völlige Steuerbefreiungen von fünf Jahren ohne Degressivität gerechtfertigt sein können. Außerdem können Ausnahmen von zehn Jahren in Übereinstimmung mit den Bedingungen in den Ziffern 1 und 2 gewährt werden.
52. Wird eine bestehende Steuer wesentlich heraufgesetzt und vertritt der Mitgliedstaat die Auffassung, dass Ausnahmen für bestimmte Unternehmen notwendig sind, so gelten die Bedingungen in Randziffer 51 Nummer 1 für die neuen Steuern entsprechend.
53. Wird eine Steuer herabgesetzt, die Gegenstand einer Harmonisierung auf Gemeinschaftsebene ist, und ist die nationale Steuer ebenso hoch oder nicht so hoch wie der gemeinschaftliche Mindestsatz, so vertritt die Kommission die Auffassung, dass langfristige Befreiungen nicht gerechtfertigt sind. Etwaige Befreiungen müssen in diesem Falle die in Randziffern 45 und 46 festgesetzte Bedingung erfüllen; auf jeden Fall muss eine derartige Abweichung vom gemeinschaftlichen Mindestsatz ausdrücklich genehmigt werden.
- In allen Fällen von Steuerherabsetzungen behält der Mitgliedstaat die Möglichkeit gemäß der in den Randziffern 45 und 46 aufgeführten Bedingungen Betriebsbeihilfen gewähren.
- E.3.3. Bedingungen für alle Betriebsbeihilfen zugunsten erneuerbarer Energieträger**
54. Betriebsbeihilfen zugunsten der Energieerzeugung aus erneuerbaren Energieträgern stellen im allgemeinen Beihilfen für den Umweltschutz dar, die in den Anwendungsbereich des vorliegenden Gemeinschaftsrahmens fallen können.
55. Wegen der Schwierigkeiten, denen bestimmte erneuerbare Energieträger in bezug auf einen wirksamen Wettbewerb mit herkömmlichen Energieträgern begegnen, vertritt die Kommission die Auffassung, dass für Betriebsbeihilfen dieser Art besondere Vorkehrungen getroffen werden können. Dabei ist auch der Tatsache Rechnung zu tragen, dass die Politik der Gemeinschaft darauf abzielt, die Entwicklung dieser Energieträger insbesondere aus Umweltschutzgründen zu gewährleisten. Beihilfen können insbesondere dann notwendig sein, wenn die erneuerbare Energie mit den vorhandenen technischen Verfahren nicht zu vergleichbaren Kosten wie die herkömmliche Energie erzeugt werden kann.
56. In diesem Falle können Betriebsbeihilfen gerechtfertigt sein, um den Unterschied zwischen den Kosten für die Energieerzeugung aus erneuerbaren Energieträgern und dem Marktpreis für die jeweilige Energie zu decken. Die Form dieser Beihilfen kann je nach Energieträger und den Förderungsmodalitäten der Mitgliedstaaten variieren. Im übrigen wird die Kommission im Rahmen ihrer Untersuchung

der Wettbewerbsstellung jedes Energieträgers Rechnung tragen.

57. Die Mitgliedstaaten können Beihilfen zugunsten erneuerbarer Energieträger nach folgenden Modalitäten gewähren:

#### E.3.3.1. *Option 1*

58. Im Bereich der erneuerbaren Energien sind die Investitionskosten je Einheit besonders hoch und machen im Allgemeinen einen wesentlichen Teil der Unternehmenskosten aus, so dass die Unternehmen auf den Märkten, auf denen sie ihre Energie verkaufen, keine wettbewerbsfähigen Preise praktizieren können.

59. Um dieser Marktzutrittschranke für erneuerbare Energieträger besser Rechnung zu tragen, können die Mitgliedstaaten Beihilfen gewähren, um den Unterschied zwischen den Kosten für die Energieerzeugung aus erneuerbaren Energieträgern und dem Preis am Markt der betreffenden Energie auszugleichen. Etwaige Betriebsbeihilfen dürfen nur gewährt werden, um die Amortisierung der Anlagen zu gewährleisten. Jede zusätzliche von der betreffenden Anlage erzeugte Energie ist nicht förderfähig. Durch die Beihilfe kann aber auch eine angemessene Kapitalrendite gedeckt werden, wenn die Mitgliedstaaten nachweisen können, dass dies insbesondere wegen der geringen Wettbewerbsfähigkeit bestimmter erneuerbarer Energieträger unerlässlich ist.

Bei der Bestimmung der Höhe der Betriebsbeihilfe muss außerdem etwaigen Investitionsbeihilfen Rechnung getragen werden, die an das betreffende Unternehmen für die Errichtung seiner Anlage gezahlt werden.

Die Mitgliedstaaten müssen die von ihnen festgelegten Fördervorschriften und insbesondere die Modalitäten für die Berechnung des Beihilfebetrages in den bei der Kommission angemeldeten Beihilferegulungen genau beschreiben. Genehmigt die Kommission diese Regelungen, so muss der betreffende Mitgliedstaat diese Vorschriften und Berechnungsmodalitäten bei der Beihilfegewährung an die begünstigten Unternehmen auch anwenden.

60. Im Unterschied zu den meisten anderen erneuerbaren Energieträgern bedarf es im Falle der Biomasse relativ geringerer Investitionen; dagegen fallen höhere Betriebskosten an. Deswegen kann die Kommission Betriebsbeihilfen akzeptieren, die über die Deckung der Investitionen hinausgehen, wenn die Mitgliedstaaten nachweisen können, dass die Gesamtkosten der Unternehmen nach Abschreibung der Anlagen weiterhin über den

Preisen am Energiemarkt liegen.

#### E.3.3.2. *Option 2*

61. Die Mitgliedstaaten können erneuerbare Energieträger durch Marktmechanismen wie grüne Zertifikate oder Ausschreibungen unterstützen. Auf diese Weise kommt den Erzeugern erneuerbarer Energie für die von ihnen erzeugte Energie indirekt eine garantierte Nachfrage zu einem Preis über dem Marktpreis für konventionelle Energie zugute. Der Preis für grüne Zertifikate wird nicht im Voraus festgesetzt, sondern ergibt sich aus dem Gesetz von Angebot und Nachfrage.

62. Stellen diese Systeme staatliche Beihilfen dar, kann die Kommission diese genehmigen, wenn die Mitgliedstaaten nachweisen können, dass eine Förderung unerlässlich ist, um die Rentabilität der betreffenden erneuerbaren Energieträger zu gewährleisten und die Förderung insgesamt zu keinem überhöhten Ausgleich zugunsten der erneuerbaren Energieträger führt und die Erzeuger nicht davon abhält, ihre Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern. Um zu überprüfen, dass diese Kriterien erfüllt werden, beabsichtigt die Kommission diese Systeme für die Dauer von zehn Jahren zu genehmigen. Danach muss eine Bilanz gezogen werden, um festzustellen, ob die Unterstützungsmaßnahme weiterhin notwendig ist.

#### E.3.3.3. *Option 3*

63. Die Mitgliedstaaten können Betriebsbeihilfen für neue Anlagen zur Erzeugung erneuerbarer Energie gewähren. Diese Beihilfen werden auf der Grundlage der vermiedenen externen Kosten berechnet. Die vermiedenen externen Kosten sind die Umweltkosten, die die Gesellschaft hätte tragen müssen, wenn die gleiche Energiemenge in einer mit konventionellen Energien funktionierenden Anlage erzeugt worden wäre. Diese Kosten werden auf der Grundlage der Differenz zwischen den von den Erzeugern erneuerbarer Energien hervorgerufenen, aber nicht von ihnen bezahlten externen Kosten und andererseits auf den von Erzeugern nicht erneuerbarer Energie hervorgerufenen, aber nicht gezahlten externen Kosten berechnet. Für diese Berechnungen muss der Mitgliedstaat eine international anerkannte und der Kommission mitgeteilte Berechnungsmethode verwenden. Der Mitgliedstaat muss eine begründete und quantifizierte Analyse der Kosten im Vergleich zu einer Schätzung der externen Kosten konkurrierender Energieerzeuger vorlegen, um zu zeigen, dass die Beihilfe wirklich einen Ausgleich für die nicht gedeckten externen Kosten darstellt.

Auf jeden Fall darf die dem Erzeuger erneuerbarer Energie gewährte Beihilfe nicht 5 Euro-Cents pro kWh übersteigen.

Der Betrag der dem Erzeuger gewährten Beihilfe, der den Betrag der aus der Option 1 resultierenden Beihilfe übersteigt, muss außerdem obligatorisch von den Unternehmen des Sektors erneuerbare Energie reinvestiert werden. Dieser Beihilfebetrag wird von der Kommission berücksichtigt, wenn für diese Tätigkeiten ebenfalls staatliche Beihilfen gewährt werden.

64. Damit die Option 3 mit den allgemeinen Wettbewerbsregeln in Übereinstimmung bleibt, muss die Kommission sicher sein, dass die Beihilfe keine dem gemeinsamen Interesse zuwiderlaufende Wettbewerbsverfälschung bewirkt. Anders gesagt, muss die Kommission sicher sein, dass die Beihilfe zu einer echten globalen Entwicklung der erneuerbaren Energie auf Kosten der konventionellen Energien hinausläuft und nicht auf eine einfache Übertragung von Marktanteilen zwischen erneuerbaren Energien. Folgende Bedingungen müssen daher erfüllt sein:

- Die gemäß dieser Option gewährte Beihilfe muss Teil eines Systems sein, innerhalb dessen die Unternehmen des Sektors erneuerbare Energien gleichbehandelt werden;
- das System muss die Gewährung von Beihilfen vorsehen, die diskriminierungslos an Unternehmen gehen, die die gleiche erneuerbare Energie erzeugen;
- dieses System ist von der Kommission alle fünf Jahre zu überprüfen.

#### E.3.3.4. Option 4

65. Die Mitgliedstaaten können nach wie vor Betriebsbeihilfen in Übereinstimmung mit den allgemeinen Vorschriften über Betriebsbeihilfen gemäß den Randziffern 45 und 46 gewähren.

#### E.3.4. **Auf alle Betriebsbeihilfen zugunsten der kombinierten Kraft-Wärmeerzeugung anwendbare Bedingungen**

66. Die Kommission vertritt die Auffassung, dass Betriebsbeihilfen für die kombinierte Kraft-Wärmeerzeugung gerechtfertigt sein können, wenn die in der Randziffer 31 vorgesehenen Voraussetzungen erfüllt werden. Derartige Beihilfen können Unternehmen gewährt werden, die die öffentliche Wärme- und Stromverteilung gewährleisten, wenn die Kosten für die Erzeugung von Strom und Wärme über den Marktpreisen liegen. Unter diesen

Umständen können Betriebsbeihilfen in Übereinstimmung mit den Bestimmungen in den Randziffern 58 bis 65 gewährt werden. Die Unerlässlichkeit der Beihilfe wird unter Zugrundelegung der Kosten und der Einnahmen im Zusammenhang mit der Produktion und dem Verkauf von Strom und Wärme nachgewiesen.

67. Betriebsbeihilfen können unter den selben Bedingungen für die industrielle Verwendung der kombinierten Kraft-Wärmeerzeugung gewährt werden, wenn tatsächlich nachgewiesen wird, dass die Kosten für die Produktion einer Energieeinheit nach dieser Technik über dem Marktpreis für eine Einheit herkömmlicher Energie liegen. Zu den Produktionskosten kann die normale Rentabilität der Anlage gehören; etwaige Gewinne des Unternehmens im Bereich der Wärmeerzeugung müssen jedoch von den Produktionskosten abgezogen werden.

#### F. **POLITIKEN, MASSNAHMEN UND INSTRUMENTE ZUR REDUZIERUNG DER TREIBHAUSGASEMISSIONEN**

68. Das von den Mitgliedstaaten unterzeichnete Kyoto-Protokoll sieht vor, dass die Vertragsparteien im Zeitraum 2008 bis 2012 ihre Treibhausgasemissionen einschränken bzw. herabsetzen. Das Ziel der Gemeinschaft besteht in der Reduzierung dieser Emissionen um 8 % im Vergleich zu 1990.

69. Das Ziel der Reduzierung von Treibhausgasen kann von den Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft als Vertragsparteien einerseits mit Hilfe von gemeinschaftsweiten gemeinsamen und koordinierten Politiken und Maßnahmen<sup>41</sup> – zu denen auch Wirtschaftsinstrumente gehören – und andererseits durch Rückgriff auf die im Kyoto-Protokoll eingeführten Instrumente, nämlich marktfähige Emissionsgenehmigungen, die gemeinsame Erfüllung von Verpflichtungen und den Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung, verwirklicht werden.

70. Da ein einschlägiger Gemeinschaftstext fehlt, ist es – unbeschadet des Initiativrechts der Kommission, einen derartigen Text vorzuschlagen – Sache der einzelnen Mitgliedstaaten, die Politiken, Maßnahmen und Instrumente zu bestimmen, mit denen sie die im Rahmen des Kyoto-Protokolls festgeschriebenen Ziele erreichen wollen.

<sup>41</sup> Hierzu siehe insbesondere „Vorbereitungen für die Umsetzung des Kyoto-Protokolls“ KOM(1999) 230 vom 19.5.1999.

71. Die Kommission vertritt die Auffassung, dass manche von den Mitgliedstaaten gewählte Modalitäten zur Verwirklichung der Ziele dieses Protokolls staatliche Beihilfen darstellen könnten, dass es aber verfrüht wäre, die Voraussetzungen für die Genehmigung derartiger etwaiger Beihilfen festzulegen.

### **G. GRUNDLAGE FÜR DIE ANWENDUNG DER AUSNAHME BEI ALLEN VORHABEN, DIE VON DER KOMMISSION GEPRÜFT WERDEN**

72. Unter Berücksichtigung der im vorliegenden Gemeinschaftsrahmen festgelegten Grenzen und Bedingungen wird die Kommission Umweltschutzbeihilfen gemäß Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c) EG-Vertrag betreffend „Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete, soweit sie die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamem Interesse zuwiderläuft“ genehmigen.

73. Beihilfen zur Förderung wichtiger Vorhaben von gemeinsamem europäischen Interesse, die vorrangig Umweltschutzziele verfolgen und deren positive Auswirkungen häufig über die Grenzen der beteiligten Mitgliedstaaten hinausgehen, können aufgrund der Ausnahme des Artikels 87 Absatz 3 Buchstabe b) EG-Vertrag genehmigt werden. Voraussetzung ist, dass die zu gewährende Beihilfe für die Verwirklichung eines konkreten, genau festgelegten und hochwertigen Vorhabens erforderlich ist und dass dieses Vorhaben einen im gemeinsamen europäischen Interesse liegenden beispielhaften und klar erkennbaren Beitrag leistet. Die Kommission kann im Rahmen dieser Ausnahme höhere Beihilfesätze als für Beihilfen aufgrund von Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c) genehmigen.

### **H. KUMULIERUNG VON BEIHILFEN VERSCHIEDENER HERKUNFT**

74. Die im vorliegenden Gemeinschaftsrahmen festgesetzten Beihilfehöchstgrenzen gelten unabhängig davon, ob die betreffende Beihilfe ganz oder teilweise aus staatlichen Mitteln oder aus Gemeinschaftsmitteln finanziert wird. Die in Anwendung des Gemeinschaftsrahmens genehmigten Beihilfen dürfen nicht mit anderen staatlichen Beihilfen im Sinne des Artikels 87 Absatz 1 EG-Vertrag oder mit anderen Gemeinschaftsfinanzierungen kumuliert werden, wenn sich aus dieser Kumulierung eine Beihilfeintensität ergibt, die über der in diesem Gemeinschaftsrahmen vorgesehenen Intensität liegt.

Bei staatlichen Beihilfen mit unterschiedlicher Zweckbestimmung für dieselben beihilfefähigen Kosten gilt die vorteilhafteste Beihilfehöchstgrenze.

### **I. ZWECKDIENLICHE MASSNAHMEN IM SINNE DES ARTIKELS 88 ABSATZ 1 EG-VERTRAG**

75. Die Kommission wird den Mitgliedstaaten aufgrund von Artikel 88 Absatz 1 EG-Vertrag bezüglich ihrer bestehenden Beihilferegelungen die nachstehenden zweckdienlichen Maßnahmen vorschlagen.

76. Damit die Kommission die Gewährung bedeutender Beihilfen im Rahmen genehmigter Regelungen auf ihre Vereinbarkeit mit dem Gemeinsamen Markt überprüfen kann, schlägt sie den Mitgliedstaaten als zweckdienliche Maßnahme nach Artikel 88 Absatz 1 EG-Vertrag vor, dass ihr jedes Einzelvorhaben zugunsten einer Investition aufgrund einer bereits genehmigten Regelung vorher mitgeteilt wird, wenn die beihilfefähigen Kosten 25 Mio. EUR und die Beihilfe ein Bruttosubventionsäquivalent von 5 Mio. EUR überschreiten. Für die Anmeldung ist das Formular zu verwenden, dessen Model sich in der Anlage findet.

77. Außerdem wird die Kommission den Mitgliedstaaten als zweckdienliche Maßnahmen nach Artikel 88 Absatz 1 EG-Vertrag vorschlagen, ihre Umweltschutzbeihilferegelungen so anzupassen, dass sie bis 1. Januar 2002 mit dem vorliegenden Gemeinschaftsrahmen vereinbar sind.

78. Die Kommission wird die Mitgliedstaaten bitten, ihr innerhalb eines Monats nach Eingang des Vorschlags der in den Randziffern 75, 76 und 77 genannten zweckdienlichen Maßnahmen ihr Einverständnis mitzuteilen. Bleibt eine Antwort aus, so nimmt die Kommission an, dass der betreffende Mitgliedstaat mit dem Vorschlag nicht einverstanden ist.

79. Die Kommission erinnert daran, dass dieser Gemeinschaftsrahmen außer für De-minimis-Beihilfen im Sinne der Verordnung (EG) Nr. 69/2001<sup>42</sup> keine Einschränkung der Verpflichtung der Mitgliedstaaten vorsieht, ihr gemäß Artikel 88 Absatz 3 EG-Vertrag alle Beihilferegelungen und deren Änderungen sowie jede Einzelbeihilfe, die den Unternehmen außerhalb genehmigter Beihilferegelungen gewährt werden, mitzuteilen.

80. Die Kommission wird ihre Genehmigung künftiger Beihilferegelungen von der Voraus-

<sup>42</sup> ABl. L 10 vom 13.1.2001, S. 30.



setzung abhängig machen, dass die Bestimmungen des vorliegenden Gemeinschaftsrahmens befolgt werden.

#### **J. GELTUNGSDAUER DES GEMEINSCHAFTSRAHMENS**

81. Der vorliegende Gemeinschaftsrahmen tritt am Tage seiner Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften in Kraft. Er wird bis 31. Dezember 2007 angewendet. Die Kommission kann den Gemeinschaftsrahmen nach Anhörung der Mitgliedstaaten vor dem 31. Dezember 2007 aus wichtigen wettbewerbs- oder umweltpolitischen Gründen oder aufgrund anderer Gemeinschaftspolitiken oder internationaler Verpflichtungen ändern.

82. Die Kommission wendet die Vorschriften dieses Gemeinschaftsrahmens auf alle angemeldeten Beihilfevorhaben an, über die sie nach der Veröffentlichung des Gemeinschaftsrahmens im Amtsblatt zu entscheiden hat, auch wenn diese Vorhaben vor der Veröffentlichung angemeldet wurden.

Bei nicht angemeldeten Beihilfen wird die Kommission wie folgt verfahren:

a) Sie wird die Vorschriften dieses Gemeinschaftsrahmens anwenden, wenn die Beihilfe nach dessen Veröffentlichung im

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften gewährt wurde.

b) In allen anderen Fällen wird sie den zum Zeitpunkt der Beihilfegewährung geltenden Gemeinschaftsrahmen anwenden.

#### **K. EINBINDUNG DER UMWELTSCHUTZPOLITIK IN DIE ANDEREN GEMEINSCHAFTSRAHMEN ÜBER STAATLICHE BEIHILFEN**

83. In Artikel 6 EG-Vertrag heißt es: „Die Erfordernisse des Umweltschutzes müssen bei der Festlegung und Durchführung der in Artikel 3 genannten Gemeinschaftspolitiken und –maßnahmen insbesondere zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung einbezogen werden“. Anlässlich der Annahme oder Revision anderer Gemeinschaftsrahmen über staatliche Beihilfen wird die Kommission überprüfen, inwieweit diese Erfordernisse besser berücksichtigt werden können. In diesem Zusammenhang wird sie außerdem untersuchen, ob es nicht zweckmäßig wäre, von den Mitgliedstaaten bei der Anmeldung eines wichtigen Beihilfevorhabens unabhängig von dem betroffenen Wirtschaftszweig eine Studie über die Auswirkungen auf die Umwelt zu verlangen.

## LITERATURVERZEICHNIS

*[Nicht separat aufgenommen, sind die vielen im Text und den Fußnoten zitierten Veröffentlichungen der Europäischen Kommission und des EuGH.]*

- Andel, N. (1977): Subventionen, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Bd. 7, Stuttgart u.a., S. 491 ff.
- Baumol, W. J., Oates, W. E. (1988): The Theory of Environmental Policy, 2. Ed., Cambridge et al.
- Bleckmann, A. (1989): Das Verbot der Wettbewerbsverfälschung im EWG-Vertrag, in: H. Leßmann, B. Großfeldt, L. Vollmer (Hrsg.), Festschrift für Rudolf Lukes zum 65. Geburtstag, Köln.
- Bundesministerium der Finanzen (2001): Achtzehnter Subventionsbericht. Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 1999–2002, Berlin.
- Cansier, D. (1996): Umweltökonomie, 2. Aufl., Stuttgart
- Endres, A. (2000): Umweltökonomie - Eine Einführung, 2. Aufl., Darmstadt
- Ewringmann, D., Hansmeyer, K.-H. (1975): Zur Beurteilung von Subventionen, Forschungsberichte des Landes Nordrhein-Westfalen Nr. 2468, Opladen.
- Ewringmann, D., Schafhausen, F. J. (1980): Umweltschutzsubventionen in den Mitgliedsstaaten der EG – ein Vergleich, Gutachten für das Bundesministerium des Innern, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln.
- Hansmeyer, K. H., Transferzahlungen an Unternehmen (Subventionen), in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 3. Ed., Vol. I, Tübingen 1977, S. 960 ff.
- Sprenger, R. U. u. a. (1995): Auswirkungen der EU-Beihilfenkontrolle auf die deutsche Umweltpolitik – Bestandsaufnahme, Perspektiven sowie Handlungsbedarf nach Inkrafttreten des novellierten Gemeinschaftsrahmens für staatliche Umweltschutzbeihilfen, Studie im Auftrag des Umweltbundesamtes, ifo-Institut für Wirtschaftsforschung / Westfälische Wilhelms-Universität Münster, München.
- OECD (1998): Improving the environment through reducing subsidies. Part I: Summary and policy conclusions, Paris.
- Pigou, A.C. (1928): A Study in Public Finance, London.
- Toman, M. (1996): Analysing the Environmental Impacts of Subsidies: Issues and Research Directions, in: OECD (1996): Subsidies and Environment – Exploring the Linkages, Paris, S. 43-51.
- Thöne, M. (2000): Subventionen in der Umweltpolitik – Zwischen institutioneller Rechtfertigung und EU-Beihilfenkontrolle, in: K. Bizer, B. Linscheidt, A. Truger (Hrsg.): Staatshandeln im Umweltschutz – Perspektiven einer institutionellen Umweltpolitik, Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten N.F. Bd. 69, Berlin, S. 253-279.
- Truger, A. (1999): Zu den Forderungen nach einem „radikalen“ Subventionsabbau, WSI-Diskussionspapier Nr. 70, Düsseldorf.
- Weimann, J. (1995): Umweltökonomik, 3. Aufl., Berlin.
- Zimmermann, K.W. (1994): Eine Umweltunion in Deutschland: Vom Glanz und Elend des Subsidiaritätsprinzips, in: K. Mackscheidt, D. Ewringmann, E. Gawel (Hrsg.): Umweltpolitik mit hoheitlichen Zwangsabgaben?, Karl-Heinrich Hansmeyer zur Vollendung seines 65. Lebensjahres, Berlin, S. 211 ff.