



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 17.5.2023
COM(2023) 307 final

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**über die Feststellungen des Ausschusses zur Überwachung der Einhaltung des
Übereinkommens von Århus in der Sache ACCC/C/2015/128 betreffend staatliche
Beihilfen: Analyse der Auswirkungen der Feststellungen und Bewertung der möglichen
Optionen**

{SWD(2023) 307 final}

1. EINLEITUNG

Der europäische Grüne Deal stellt eine sehr ehrgeizige politische Priorität dar und umfasst transformative Veränderungen der europäischen Volkswirtschaften. Er steht für ein verstärktes Engagement der EU mit Blick auf die Bewältigung der größten Herausforderungen der Generation in den Bereichen Klima und Umwelt und ebnet den Weg für den Übergang zur Klimaneutralität, indem die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen klimafreundlichen Industrie gestärkt wird. Die Zivilgesellschaft spielt bei diesem Übergang in vielerlei Hinsicht eine entscheidende Rolle. So soll sie unter anderem – indem sie ihr Recht auf den Zugang zu Gerichten ausübt – sicherstellen, dass die EU-Organe für die Einhaltung des EU-Umweltrechts sorgen.

Die EU und ihre Mitgliedstaaten sind Vertragsparteien des Übereinkommens von Århus über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (im Folgenden „Übereinkommen von Århus“). Die EU setzt sich uneingeschränkt für die Einhaltung des Übereinkommens von Århus ein und hat dessen Bestimmungen über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten in Bezug auf die Organe und Einrichtungen der EU durch die Århus-Verordnung¹ umgesetzt. Die Verordnung wurde 2021 überarbeitet, um Nichtregierungsorganisationen und anderen Mitgliedern der Öffentlichkeit mehr Möglichkeiten einzuräumen, Verwaltungsentscheidungen von Organen und Einrichtungen der EU anzufechten, wenn diese Entscheidungen möglicherweise gegen das Umweltrecht der EU verstoßen.

Die überarbeitete Århus-Verordnung sieht eine Reihe von Ausnahmeregelungen vor, unter anderem für Beihilfebeschlüsse.

Ohne Finanzierung kann der ökologische Wandel nicht gelingen, und dabei spielen staatliche Beihilfen eine wichtige Rolle. Die Beihilfepolitik der EU und die entsprechenden Durchsetzungsmaßnahmen fördern den ökologischen Wandel.² Die Leitlinien für staatliche Klima-, Umweltschutz- und Energiebeihilfen bieten einen vorhersehbaren Rahmen, dank dessen die Mitgliedstaaten grüne Investitionen von Unternehmen fördern und gleichzeitig die

¹ Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 über die Anwendung der Bestimmungen des Übereinkommens von Århus über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten auf Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft (ABl. L 264 vom 25.9.2006, S. 13), geändert durch die Verordnung (EU) 2021/1767 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Oktober 2021 (ABl. L 356 vom 8.10.2021, S. 1).

² Siehe beispielsweise die am 9.3.2023 angenommene Mitteilung an die Kommission – Genehmigung des Inhalts des Entwurfs einer Verordnung der Kommission zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 651/2014 zur Feststellung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Binnenmarkt in Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union und der Verordnung (EU) 2022/2473 zur Feststellung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen zugunsten von in der Erzeugung, Verarbeitung und Vermarktung von Erzeugnissen der Fischerei und der Aquakultur tätigen Unternehmen mit dem Binnenmarkt in Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (die sogenannte „Änderung der AGVO im Rahmen des Grünen Deals“) sowie die Mitteilung der Kommission – Befristeter Krisen- und Übergangsrahmen für staatliche Beihilfen zur Stützung der Wirtschaft nach der Aggression Russlands gegen die Ukraine (2023/C 101/03, ABl. C 101 vom 17.3.2023, S. 3).

negativen Auswirkungen dieser staatlichen Beihilfen auf den Wettbewerb so gering wie möglich halten können.³ An einigen Entwicklungen hat sich gezeigt, dass ein schnelles und wirksames System zur Überwachung und Kontrolle staatlicher Beihilfen in der EU erforderlich ist. Dazu gehört unter anderem die Umsetzung i) des Aufbau- und Resilienzrahmens, ii) von REPowerEU und iii) der befristeten Rahmen für staatliche Beihilfen, die den Mitgliedstaaten die Möglichkeit bieten, Unternehmen mit Blick auf sowohl die COVID-19-Pandemie als auch auf die wirtschaftlichen Folgen des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine zu unterstützen. Mit einem schnellen und wirksamen System der Beihilfenkontrolle können staatliche Beihilfen die Dekarbonisierung der EU-Wirtschaft beschleunigen und die Entwicklung und Einführung grüner Technologien fördern. Ohne eine schnelle und wirksame Beihilfenkontrolle besteht die Gefahr, dass nachhaltige Investitionen verzögert werden.

Im Jahr 2015 ging beim Ausschuss zur Überwachung der Einhaltung des Übereinkommens von Århus (im Folgenden „ACCC“) eine Beschwerde einer im Umweltbereich tätigen Nichtregierungsorganisation über einen Beschluss der Kommission über staatliche Beihilfen zur Förderung eines neuen Kernkraftwerks in einem Mitgliedstaat ein (Sache ACCC/C/2015/128). Nach Prüfung dieser Beschwerde stellte der ACCC fest, dass die derzeitigen Möglichkeiten der Öffentlichkeit, Beihilfebeschlüsse der Kommission anzufechten, nicht mit den Verpflichtungen der EU aus dem Übereinkommen von Århus im Einklang stehen.⁴

In dieser Mitteilung i) wird dargelegt, welche Auswirkungen die Feststellungen des ACCC nach Einschätzung der Kommission haben und ii) es wird über die öffentliche Konsultation berichtet, die die Kommission mit Blick auf Möglichkeiten zur Berücksichtigung der Feststellungen des ACCC unter Wahrung der EU-Verträge und der einschlägigen Rechtsprechung zur Beihilfenkontrolle durchgeführt hat. Ferner werden die Optionen für den künftigen Ansatz der Kommission erläutert, und zwar vor dem Hintergrund der Verpflichtungen im Rahmen des Übereinkommens von Århus und unter Berücksichtigung der Notwendigkeit eines schnellen und wirksamen Mechanismus zur Beihilfenkontrolle in der EU.

2. DER RECHTLICHE RAHMEN DES ÜBEREINKOMMENS VON ÅRHUS

2.1 Feststellungen des Ausschusses zur Überwachung der Einhaltung des Übereinkommens von Århus in der Sache ACCC/C/2015/128 über staatliche Beihilfen

Das Übereinkommen von Århus sieht einen Mechanismus zur Überprüfung der Einhaltung der Vorschriften vor, der in den Zuständigkeitsbereich des ACCC fällt. Am 17. März 2021 veröffentlichte der ACCC seine Feststellungen und Empfehlungen in der Sache

³ Mitteilung der Kommission – Leitlinien für staatliche Klima-, Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2022, ABl. C 80 vom 18.2.2022, S. 1.

⁴ Feststellungen und Informationen zu dieser Sache siehe https://unece.org/env/pp/cc/accc.c.2015.128_european-union.

ACCC/C/2015/128 betreffend die Möglichkeit für Mitglieder der Öffentlichkeit, Beihilfebeschlüsse, die die Europäische Kommission nach Artikel 108 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (im Folgenden „AEUV“) erlassen hat, anzufechten.

Die Feststellungen des ACCC werden in den folgenden Absätzen dargelegt:

„Indem die EU Mitgliedern der Öffentlichkeit keinen Zugang zu verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Verfahren gewährt, um Beihilfebeschlüsse anzufechten, die von der Europäischen Kommission gemäß Artikel 108 Absatz 2 AEUV erlassen wurden und dem Umweltrecht der EU zuwiderlaufen, verstößt sie gegen Artikel 9 Absatz 3 des Übereinkommens.

Indem die EU kein Verfahren nach Artikel 9 Absatz 3 des Übereinkommens vorsieht, mit dem Mitglieder der Öffentlichkeit Beihilfebeschlüsse anfechten können, die von der Europäischen Kommission nach Artikel 108 Absatz 2 AEUV erlassen wurden und dem Umweltrecht der Europäischen Union zuwiderlaufen, versäumt sie es außerdem, einen angemessenen und wirksamen Rechtsbehelf gegen solche Beschlüsse vorzusehen, wie er in Artikel 9 Absatz 4 des Übereinkommens gefordert wird.“

Der ACCC gab außerdem die folgende Empfehlung ab:

„Die EU muss die erforderlichen Gesetzgebungs-, Regelungs- und sonstigen Maßnahmen einleiten, damit die Århus-Verordnung geändert wird oder neue EU-Rechtsvorschriften erlassen werden, damit Mitglieder der Öffentlichkeit eindeutig Zugang zu verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Verfahren gemäß Artikel 9 Absätze 3 und 4 des Übereinkommens erhalten, um gegen Beihilfebeschlüsse vorgehen zu können, die die Europäische Kommission nach Artikel 108 Absatz 2 AEUV erlassen hat, und die gegen das EU-Umweltrecht verstoßen.“

Als Reaktion auf die Feststellungen des ACCC betonte die Kommission erneut, dass sie dafür sorgen wird, dass die EU ihren internationalen Verpflichtungen in Angelegenheiten im Zusammenhang mit dem Übereinkommen von Århus nachkommt, und sie nahm die in den Feststellungen des ACCC geäußerten Bedenken zur Kenntnis. Die Kommission verpflichtete sich, die Ergebnisse zu analysieren und mögliche Optionen zu bewerten, und erklärte, dass sie gegebenenfalls bis Ende 2023 Maßnahmen vorschlagen wird, um die Angelegenheit im Sinne der Verpflichtungen der EU und ihrer Mitgliedstaaten im Rahmen des Übereinkommens von Århus und unter Berücksichtigung der Vorschriften des Unionsrechts über staatliche Beihilfen anzugehen.⁵

Am 21. Oktober 2021 wurde auf der Tagung der Vertragsparteien des Übereinkommens von Århus die Entscheidung über die Billigung der Feststellungen in der Sache

⁵ Die Erklärung der Kommission wurde im Rahmen des dritten und letzten politischen Trilogs über den Vorschlag für die überarbeitete Århus-Verordnung abgegeben und ist unter https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/ENVI/DV/2021/08-31/Commissionstatement-stateaid_EN.pdf abrufbar.

ACCC/C/2015/128 auf Ersuchen der EU auf die nächste ordentliche Tagung der Vertragsparteien im Jahr 2025 verschoben.

2.2 Umsetzung der Anforderungen des Übereinkommens von Århus mit Blick auf den Zugang zu Gerichten in Bezug auf Organe und Einrichtungen der EU

Das Übereinkommen von Århus wurde 1998 im Rahmen der UNECE angenommen. Heute hat es 46 Vertragsparteien, darunter die Europäische Union. Es ist das bedeutendste Übereinkommen der Vereinten Nationen über Umweltdemokratie, Transparenz, Öffentlichkeitsbeteiligung und Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten. Gemäß Artikel 9 Absatz 3 des Übereinkommens von Århus „stellt jede Vertragspartei sicher, dass Mitglieder der Öffentlichkeit, sofern sie etwaige in ihrem innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien erfüllen, Zugang zu verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Verfahren haben, um die von Privatpersonen und Behörden vorgenommenen Handlungen und begangenen Unterlassungen anzufechten, die gegen umweltbezogene Bestimmungen ihres innerstaatlichen Rechts verstoßen“.

Mit dem Übereinkommen wird somit der Gedanke umgesetzt, dass die Öffentlichkeit eine treibende Kraft für den ökologischen Wandel ist und bleiben soll und ihr Mittel zur Verfügung stehen müssen, damit sie sich aktiv an der Entwicklung und Umsetzung neuer politischer Maßnahmen beteiligen kann. Der Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten – sowohl über den Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) als auch über die nationalen Gerichte⁶ – bietet eine Möglichkeit, die Rolle der Zivilgesellschaft als Kontrollinstanz im demokratischen Raum zu stärken.

Die Kommission ist zwar als Hüterin der Verträge verpflichtet, die Einhaltung des EU-Umweltrechts proaktiv zu überwachen, jedoch können auch Einzelpersonen und Nichtregierungsorganisationen eine entscheidende Rolle bei der Aufdeckung möglicher Verstöße gegen das EU-Umweltrecht spielen, indem sie bei der Kommission Beschwerden einreichen. Sind im Umweltbereich tätige Nichtregierungsorganisationen (und seit dem 29. April 2023 auch andere definierte „Mitglieder der Öffentlichkeit“) der Ansicht, dass die Kommission selbst einen Beschluss erlassen hat, der gegen das EU-Umweltrecht verstößt, haben sie nach der Århus-Verordnung das Recht, eine interne Überprüfung eines Verwaltungsakts mit der Begründung zu beantragen, dass dieser gegen das EU-Umweltrecht verstößt. Die Antwort des Organs oder der Einrichtung der EU kann vor dem EuGH angefochten werden.⁷

⁶ Nach Artikel 19 Absatz 1 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) müssen die Mitgliedstaaten die erforderlichen Rechtsbehelfe schaffen, damit ein wirksamer Rechtsschutz in den vom Unionsrecht erfassten Bereichen gewährleistet ist. Der Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten ist auch im Kontext der Artikel 41 und 47 der Charta der Grundrechte der EU von Belang und trägt zur Rechtssicherheit bei.

⁷ Gemäß der Århus-Verordnung können im Umweltbereich tätige Nichtregierungsorganisationen und seit dem 29. April 2023 auch andere Mitglieder der Öffentlichkeit, die bestimmte Kriterien erfüllen, im Rahmen einer verwaltungsrechtlichen Überprüfung gegen Verwaltungsakte vorgehen, die unabhängig vom Politikbereich von Organen oder Einrichtungen der EU erlassen wurden, wenn die Antragsteller darlegen können, dass diese

Seit der Annahme der Århus-Verordnung im Jahr 2005 sind jedoch bestimmte Verwaltungsakte (oder Unterlassungen) der Kommission oder anderer Organe oder Einrichtungen der EU vom internen Überprüfungsmechanismus ausgenommen, wenn diese Stellen in ihrer Eigenschaft als Aufsichtsbehörde handeln. Dies gilt für Verwaltungsakte (oder Unterlassungen), die i) nach den Artikeln 101, 102, 106 und 107 AEUV (Wettbewerb), ii) in Vertragsverletzungsverfahren, iii) zu Maßnahmen des Bürgerbeauftragten und iv) zu Maßnahmen des OLAF angenommen wurden.⁸

3. WAS SIND DIE BESONDERHEITEN UND DIE WICHTIGSTEN ELEMENTE DER EU-BEIHILFENKONTROLLE?

Die Beihilfenkontrolle ist für das Funktionieren des EU-Binnenmarkts entscheidend. Sie zielt darauf ab, Wettbewerbsverzerrungen, die sich aus Beschlüssen der Mitgliedstaaten über die Gewährung staatlicher Beihilfen ergeben, zu begrenzen und so gleiche Wettbewerbsbedingungen für in der EU tätige Unternehmen sicherzustellen. Bei der Bewertung der Feststellungen des ACCC und der Suche nach entsprechenden Lösungsansätzen muss die Kommission daher darauf achten, dass das Beihilfesystem effizient und zuverlässig bleibt.

3.1. Überblick über das EU-System der Beihilfenkontrolle

Die Beihilfenkontrolle in der EU stützt sich auf Bestimmungen des AEUV, des abgeleiteten Rechts und der Rechtsprechung. Während die Politik der EU im Bereich der staatlichen Beihilfen auch zu anderen Zielen der EU beiträgt (einschließlich im Umweltbereich, z. B. durch die Genehmigung von Beihilfen zur Förderung erneuerbarer Energien), besteht ihr Hauptziel darin, gleiche Wettbewerbsbedingungen sicherzustellen und einen Subventionswettlauf zu verhindern.⁹ Die Beihilfenkontrolle soll den Binnenmarkt vor Wettbewerbsverzerrungen schützen, die sich aus der Entscheidung der Mitgliedstaaten ergeben, bestimmten Unternehmen selektive Vorteile zu gewähren.

Verwaltungsakte gegen das EU-Umweltrecht verstoßen. Mitglieder der Öffentlichkeit können innerhalb von acht Wochen ab dem Zeitpunkt des Erlasses, der Bekanntgabe oder der Veröffentlichung des betreffenden Verwaltungsakts – je nachdem, was zuletzt erfolgte – einen Überprüfungsantrag stellen. Die interne Überprüfung würde somit innerhalb von acht Wochen nach Erlass, Bekanntgabe oder Veröffentlichung des Beihilfebeschlusses der Kommission beginnen. Die Überprüfung wird von derjenigen Generaldirektion der Kommission durchgeführt, die den angefochtenen Rechtsakt nach Konsultation der anderen Generaldirektionen der Kommission ausgearbeitet hat, und dauert 16 bis 22 Wochen. Wird die Entscheidung über die interne Überprüfung dann vor den EU-Gerichten angefochten, kann die gerichtliche Überprüfung das Verfahren um mehrere Monate oder Jahre verlängern.

⁸ Die Ausnahmeregelung ergibt sich aus dem Übereinkommen von Århus, das eine Ausnahme für öffentliche Einrichtungen vorsieht, die in ihrer Eigenschaft als Rechtsprechungsorgan handeln. Bei der Überprüfung von Beschlüssen der Mitgliedstaaten über die Gewährung von Beihilfe fungiert die Kommission als Hüterin der EU-Verträge als unabhängige und unparteiische Aufsichtsbehörde. Die Rolle der Kommission bei der Überprüfung von Beihilfebeschlüssen ähnelt daher der eines Rechtsprechungsorgans. Diese von der EU vertretene Auslegung wurde jedoch vom ACCC in der Sache ACCC/C/2015/128 in Bezug auf die Beihilfenkontrolle zurückgewiesen.

⁹ Vgl. hierzu Urteil des Gerichtshofs, Kommission/Österreich, C-594/18 P, Rn. 26: „Art. 107 Abs. 3 Buchst. c AEUV setzt nicht voraus, dass die geplante Beihilfe, um für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt zu werden, ein Ziel von gemeinsamem Interesse [wie etwa den Umweltschutz] verfolgt.“

Das Verfahren der Beihilfenkontrolle ist nach seiner allgemeinen Systematik ein Verfahren, das gegen Mitgliedstaaten eingeleitet wird, da diese aufgrund ihrer unionsrechtlichen Verpflichtungen für die Gewährung der Beihilfe zuständig sind.¹⁰ Das Beihilfeverfahren begründet eine bilaterale Beziehung zwischen der Kommission und dem Mitgliedstaat, die sich nicht nur aus der Struktur von Artikel 108 Absatz 3 AEUV ergibt¹¹, sondern auch aus der Rolle der Beteiligten im Rahmen des Verfahrens nach Artikel 108 Absatz 2 AEUV.¹²

Die EU und ihre Mitgliedstaaten haben unterschiedliche Befugnisse im Bereich der staatlichen Beihilfen. Es obliegt immer den Mitgliedstaaten, zu entscheiden, welche Wirtschaftszweige staatliche Beihilfen erhalten sollen (innerhalb der Grenzen des geltenden Rechtsrahmens, einschließlich des EU-Umweltrechts). Somit fließen politische Erwägungen auf nationaler Ebene in die Entscheidung über die Gewährung von Beihilfen ein.

Die Beurteilung der Vereinbarkeit von Maßnahmen der Mitgliedstaaten mit dem Binnenmarkt in Bezug auf staatliche Beihilfen fällt in die ausschließliche Zuständigkeit der Kommission und unterliegt der Kontrolle durch die Gerichte der Europäischen Union. Die Kommission hat in Leitlinien und Rahmenbestimmungen für staatliche Beihilfen festgelegt, wie sie diese Beurteilung vornimmt. In der Verfahrensverordnung des Rates für staatliche Beihilfen¹³ (im Folgenden „Verfahrensverordnung“) sind sowohl die Verfahrensregeln als auch die Art der Beschlüsse festgelegt, die die Kommission bei der Prüfung von staatlichen Beihilfen erlässt. Es gibt folgende Beschlüsse: i) Beschluss zur Feststellung, dass eine Maßnahme keine staatliche Beihilfe darstellt; ii) Beschluss, keine Einwände zu erheben; iii) Beschluss über die Eröffnung des förmlichen Prüfverfahrens nach Artikel 108 Absatz 2 AEUV und iv) Beschluss über den Abschluss des förmlichen Prüfverfahrens, womit festgestellt wird, dass die Maßnahme keine Beihilfe darstellt oder dass sie genehmigt werden kann (im Folgenden „endgültiger Positivbeschluss“) oder dass sie nicht genehmigt werden kann (im Folgenden „endgültiger Negativbeschluss“).

Während der Schwerpunkt der Beihilfenkontrolle auf dem Schutz des Binnenmarkts vor Wettbewerbsverzerrungen liegt, muss die Kommission im Sinne der allgemeinen Kohärenz innerhalb der EU-Rechtsordnung außerdem sicherstellen, dass staatliche Beihilfen nicht gegen andere Bestimmungen des EU-Rechts, einschließlich des EU-Umweltrechts, verstoßen. Verstößt eine staatliche Beihilfemaßnahme gegen EU-Recht und sind die einschlägigen Voraussetzungen der Rechtsprechung erfüllt,¹⁴ so darf die Kommission die Beihilfe nicht

¹⁰ Siehe unter anderem Urteil des Gerichtshofs vom 11. November 2021, *Autostrada Wielkopolska/Kommission und Polen*, C-933/19 P, EU:C:2021:905, Rn. 60 und die dort angeführte Rechtsprechung.

¹¹ Urteil des Gerichtshofs vom 1. Juni 2006, *P & O European Ferries und Diputación Foral de Vizcaya/Kommission*, C-442/03 P und C-471/03 P, EU:C:2006:356, Rn. 103 und die dort angeführte Rechtsprechung.

¹² Siehe unter anderem Urteil des Gerichtshofs vom 11. November 2021, *Autostrada Wielkopolska/Kommission und Polen*, C-933/19 P, EU:C:2021:905, Rn. 65 und die dort angeführte Rechtsprechung.

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

¹⁴ Siehe unter anderem Urteil des Gerichtshofs vom 22. März 1977, *Iannelli & Volpi*, C-74/76, EU:C:1977:51, Rn. 14: „Modalitäten einer Beihilfe, die einen etwaigen Verstoß gegen andere besondere Vertragsbestimmungen ... enthalten, können derart untrennbar mit dem Zweck der Beihilfe verknüpft sein, dass sie nicht für sich allein beurteilt werden können; die Prüfung ihrer Auswirkung auf die Vereinbarkeit oder

genehmigen. Dies ergibt sich aus dem Urteil Braesch u. a., dem Urteil Hinkley Point C und früherer Rechtsprechung der Unionsgerichte.¹⁵ Insbesondere hat der Gerichtshof Folgendes festgestellt: Wenn die Modalitäten einer Beihilfe derart untrennbar mit dem Zweck der Beihilfe verknüpft sind, dass sie nicht für sich allein beurteilt werden können, muss ihre Auswirkung auf die Vereinbarkeit oder Unvereinbarkeit der Beihilfe insgesamt zwangsläufig nach dem in Artikel 108 AEUV vorgesehenen Verfahren beurteilt werden. In der Praxis konsultiert die Kommission vor der Genehmigung der Beihilfe systematisch ihre Generaldirektionen, um etwaige Widersprüche zu anderen Bereichen des Unionsrechts festzustellen.

3.2. Laufende Prüfung zur Ermittlung der Arten von Beihilfebeschlüssen, die im Zusammenhang mit den Feststellungen des ACCC in der Sache ACCC/C/2015/128 relevant sind

Die Kommission nimmt zur Kenntnis, dass der ACCC in seinen Feststellungen in der Sache ACCC/C/2015/128 zu dem Schluss gekommen ist, dass die EU in Bezug auf von der Kommission nach Artikel 108 Absatz 2 AEUV erlassene Beihilfebeschlüsse gegen das Übereinkommen von Århus verstößt. Der ACCC bezog sich in diesem Zusammenhang auf endgültige Beschlüsse, mit denen einem Mitgliedstaat die Durchführung der Beihilfe im Anschluss an ein förmliches Prüfverfahren gestattet wurde, in dem die Kommission ihre Zweifel an der Vereinbarkeit der Beihilfe mit dem Binnenmarkt öffentlich zum Ausdruck gebracht und die Beteiligten zur Stellungnahme aufgefordert hatte.

Der Vollständigkeit halber hat die Kommission im Rahmen einer öffentlichen Online-Konsultation die Ansichten der Interessenträger zu den Arten von Beihilfebeschlüssen eingeholt, die mit Blick auf die Feststellungen des ACCC relevant sein könnten, und zwar aufgeschlüsselt i) nach den in der Verfahrensverordnung festgelegten Arten und ii) nach den Vereinbarkeitsgründen, die in Soft Law, z. B. Leitlinien und Rahmenregelungen, festgelegt sind.

Die Kommission wird die im Rahmen der öffentlichen Online-Konsultation eingegangenen Rückmeldungen weiter auswerten und prüfen, ob auch andere Arten von Beschlüssen berücksichtigt werden müssen, um den vom ACCC festgestellten Verstoß zu beheben.

Sie wird insbesondere bewerten, ob bei den folgenden Beschlüssen ein möglicher künftiger Überprüfungsmechanismus zur Anwendung kommen sollte: i) bei Beschlüssen über die Eröffnung des förmlichen Prüfverfahrens; ii) bei Beschlüssen zur Feststellung, dass eine Maßnahme keine staatliche Beihilfe darstellt; und iii) bei endgültigen Negativbeschlüssen. Die erste Kategorie von Beschlüssen ist lediglich vorläufiger Natur. Auch bei den beiden letztgenannten Arten von Beschlüssen sollte sich die Frage nach der Vereinbarkeit des

Nichtvereinbarkeit der Beihilfe insgesamt hat in einem solchen Fall zwangsläufig nach dem Verfahren des Artikels 93 zu erfolgen.“

¹⁵ Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 31. Januar 2023, Kommission/Braesch u. a., C-284/21 P, ECLI:EU:C:2023:58, Rn. 96 bis 99 sowie die dort angeführte Rechtsprechung; Urteil des Gerichtshofs, Kommission/Österreich, C-594/18 P, Rn. 100; Urteil des Gerichtshofs vom 15. Juni 1993, Matra/Kommission, C-225/91, EU:C:1993:239, Rn. 41.

Kommissionsbeschlusses mit dem Umweltrecht grundsätzlich nicht stellen: i) entweder weil es sich nach dem Beschluss bei der in Rede stehenden Maßnahme nicht um eine staatliche Beihilfe handelt oder ii) weil ein möglicher Verstoß gegen das EU-Umweltrecht die Art des Ergebnisses ohnehin nicht ändern würde (Beihilfe nicht genehmigt).

Auch wird die Kommission prüfen, ob alle Vereinbarkeitsgründe des AEUV relevant sind, um den Feststellungen des ACCC in der Sache ACCC/C/2015/128 Rechnung zu tragen, wobei sie die Verpflichtungen der EU aus dem Übereinkommen von Århus und die Notwendigkeit, die Besonderheiten der Beihilfenkontrolle zu wahren, berücksichtigt. Die Feststellungen des ACCC in der Sache ACCC/C/2015/128 betrafen Beihilfen für die Entwicklung eines Kernkraftwerks. Die Kommission hatte das förmliche Prüfverfahren nach Artikel 108 Absatz 2 AEUV eingeleitet und einen endgültigen Positivbeschluss auf der Grundlage der Vereinbarkeitskriterien nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV¹⁶ erlassen. Während sich die Empfehlungen des ACCC im Großen und Ganzen auf alle Beihilfebeschlüsse der Kommission nach Artikel 108 Absatz 2 AEUV beziehen, liegt der Schwerpunkt der Feststellungen auf staatlichen Beihilfen, mit denen die Entwicklung eines bestimmten Vorhabens oder einer bestimmten Tätigkeit erleichtert werden soll, das bzw. die jedoch möglicherweise gegen das EU-Umweltrecht verstößt.

Bei ihrer Bewertung wird die Kommission das Ziel des Übereinkommens von Århus berücksichtigen, nämlich den Zugang zu Gerichten in Bezug auf Verwaltungsakte zu gewährleisten, die möglicherweise gegen das Umweltrecht verstoßen.

3.3. Möglichkeiten Beteiligter, die Kommission für Beihilfebeschlüsse zur Rechenschaft zu ziehen

Beteiligte können in Beihilfeverfahren eine wichtige Rolle spielen, zunächst im Zuge des Verwaltungsverfahrens und später in gerichtlichen Verfahren, insbesondere wenn sie darlegen können, dass ihre Interessen durch die Gewährung einer Beihilfe beeinträchtigt sein können.¹⁷

In der Verwaltungsphase können Dritte, die als Beteiligte gelten, zu einem Beschluss der Kommission über die Eröffnung des förmlichen Prüfverfahrens ihre Stellungnahme abgeben.¹⁸ Unter der Voraussetzung, dass sie das vorgeschriebene Beschwerdeformular ausfüllen, können Beteiligte auch Beschwerden über staatliche Beihilfen, die von den Mitgliedstaaten ohne vorherige Anmeldung gewährt wurden, oder über staatliche Beihilfen einreichen, die der Empfänger unter Verstoß gegen die in dem betreffenden Beihilfebeschluss festgelegten Bedingungen verwendet hat.¹⁹ Unabhängig von ihrem Status als Beteiligte können Dritte, einschließlich im Umweltbereich tätiger Nichtregierungsorganisationen,

¹⁶ SA.34947 (2013/C) (ex 2013/N). Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c betrifft „Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete, soweit sie die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft“.

¹⁷ „Beteiligte“ sind nach der Definition in Artikel 1 Nummer h der Verfahrensverordnung „Mitgliedstaaten, Personen, Unternehmen oder Unternehmensvereinigungen, deren Interessen aufgrund der Gewährung einer Beihilfe beeinträchtigt sein können, insbesondere der Beihilfeempfänger, Wettbewerber und Berufsverbände“.

¹⁸ Artikel 6 Absatz 1 der Verfahrensverordnung, Artikel 24 Absatz 1 der Verfahrensverordnung.

¹⁹ Artikel 12 Absatz 1 der Verfahrensverordnung, Artikel 24 Absatz 2 der Verfahrensverordnung.

während des gesamten Verfahrens in jedem Fall wertvolle Informationen liefern, auch indem sie auf mögliche Verstöße gegen das EU-Umweltrecht hinweisen.

Was die gerichtliche Kontrolle von Beihilfebeschlüssen betrifft, so können Dritte (sofern sie als Beteiligte gelten) unmittelbar vor dem Gericht Klage gegen einen Beihilfebeschluss einreichen, gegen den keine Einwände erhoben wurden, um ein förmliches Prüfverfahren einzuleiten. Was jedoch die Möglichkeit betrifft, einen endgültigen Positivbeschluss anzufechten (d. h. die Art des Beschlusses, der laut dem ACCC gegen das Übereinkommen von Århus verstößt), sind die Zulässigkeitsvoraussetzungen vom Begriff des Beteiligten²⁰ losgelöst, und das sogenannte Plaumann-Kriterium der „individuellen Betroffenheit“ gilt in vollem Umfang²¹. In diesem Zusammenhang wird die Argumentation eines Verbandes, er verfüge auf der Grundlage eines eigenen Interesses über Klagebefugnis, eng ausgelegt.

Dritte, einschließlich im Umweltbereich tätiger Nichtregierungsorganisationen, können die Rechtmäßigkeit von EU-Beihilfebeschlüssen vor nationalen Gerichten anfechten, wenn sie nach nationalem Recht klagebefugt sind.²² Insbesondere können sie im Einklang mit den nationalen Verfahrensvorschriften geltend machen, dass der Beihilfebeschluss der Kommission als notwendige Voraussetzung für den den Vorteil gewährenden nationalen Rechtsakt rechtswidrig ist.²³ Entsprechend können die nationalen Gerichte nach einem Vorabentscheidungsersuchen an den Gerichtshof den Gerichtshof ersuchen, den Beihilfebeschluss der Kommission für ungültig zu erklären.²⁴

Die Kommission ist der Auffassung, dass die nationalen Behörden und Gerichte eine besonders wichtige Rolle bei der Gewährleistung des Zugangs zu Gerichten mit Blick auf Beihilfebeschlüsse spielen. Die Mitgliedstaaten entscheiden, wann und wem sie staatliche Beihilfen gewähren. Der Zugang zu Gerichten in den Mitgliedstaaten ist daher nach wie vor ein wichtiger Bestandteil der Architektur des Übereinkommens von Århus, und eine interne Überprüfung durch die Kommission kann dies nicht ersetzen.

Wie in der Mitteilung der Kommission über die Verbesserung des Zugangs zu Gerichten in Umweltangelegenheiten in der EU und ihren Mitgliedstaaten²⁵ dargelegt, müssen viele Mitgliedstaaten weitere Maßnahmen ergreifen, um die Einhaltung des Übereinkommens von Århus zu verbessern. Nationale Schwächen und Hürden für

²⁰ Darüber hinaus hat die Eigenschaft der Klägerin als Beteiligte an dem förmlichen Verfahren, das zum Erlass des angefochtenen Beschlusses geführt hat, für sich genommen keinen Einfluss auf die Zulässigkeit der Klage: Beschluss des Gerichtshofs, T-236/10, Rn. 44. Beschluss des Gerichtshofs, T-764/15, Deutsche Lufthansa/Kommission, Rn. 100.

²¹ Urteil des Gerichtshofs, Plaumann/Kommission, C-25/62: „Wer nicht Adressat einer Entscheidung ist, kann nur dann geltend machen, von ihr individuell betroffen zu sein, wenn die Entscheidung ihn wegen bestimmter persönlicher Eigenschaften oder besonderer, ihn aus dem Kreis aller übrigen Personen heraushebender Umstände berührt und ihn daher in ähnlicher Weise individualisiert wie den Adressaten.“

²² Urteil des Gerichtshofs, Compagnie des pêches de Saint-Malo, C-212/19.

²³ Beschluss des Gerichtshofs, Greenpeace Energy/Kommission, C-640/16 P, Rn. 60-61.

²⁴ Ebenda. Siehe auch Rn. 27 der Mitteilung der Kommission – Bekanntmachung der Kommission über die Durchsetzung der Vorschriften über staatliche Beihilfen durch die nationalen Gerichte, 2021/C 305/01, C/2021/5372 (ABl. C 305 vom 30.7.2021, S. 1).

²⁵ COM(2020) 643 final.

Nichtregierungsorganisationen - etwa unzureichende Klagebefugnis und hohe Prozesskosten – erklären teilweise, warum der Druck besteht, auf EU-Ebene neue Anforderungen einzuführen. Die Kommission führt eine weitere Studie zu diesem Thema mit dem Titel „Collecting and updating information on public participation and access to justice in environmental matters in the EU Member States in case Member States adopt decisions on state aid“ (Erhebung und Aktualisierung von Informationen zur Beteiligung der Öffentlichkeit und ihres Zugangs zu den Gerichten in Umweltangelegenheiten in Fällen, in denen die Mitgliedstaaten Beschlüsse über staatliche Beihilfen erlassen) durch, was ihrer Arbeit mit Blick auf die Ergebnisse des ACCC jedoch nicht entgegensteht. In der Studie wird bewertet, ob Nichtregierungsorganisationen auf Ebene der Mitgliedstaaten Vorhaben, die staatliche Beihilfen erhalten, bei mutmaßlichen Verstößen gegen das EU-Umweltrecht wirksam anfechten können. Da sich die Studie mit Fragen auf nationaler Ebene befasst, sind ihre Ergebnisse als ergänzend zu werten und stellen keine alternative Lösung für die vom ACCC auf EU-Ebene festgestellten Probleme bei der Einhaltung der Vorschriften dar.

4. KONSULTATIONSVERFAHREN

4.1. Ziel der Konsultation

Am 13. Juli 2022 veröffentlichte die Kommission auf dem Portal „Ihre Meinung zählt“ eine Sondierung und eine öffentliche Online-Konsultation. Die Frist für Rückmeldungen wurde auf den 5. Oktober 2022 festgelegt. Am 9. September 2022 organisierte die Kommission eine virtuelle Sitzung, die allen Interessenträgern (z. B. im Umweltbereich tätigen Nichtregierungsorganisationen, Wissenschaftlern, Anwaltskanzleien, Behörden) offenstand,²⁶ gefolgt von einer Ad-hoc-Sitzung von Sachverständigen der Mitgliedstaaten aus dem Bereich Wettbewerb/staatliche Beihilfen und der Århus-Expertengruppe am 12. September 2022.²⁷

Die Kommission konsultierte die Öffentlichkeit und die Interessenträger zu drei Szenarien („Optionen“) sowie zu der Möglichkeit, ein viertes Szenario „Sonstiges“ zu ermitteln (einschließlich der Beibehaltung des Status quo). Alle drei Optionen umfassen die Möglichkeit für die Öffentlichkeit, Beschlüsse der Kommission anzufechten, während bei den Optionen 2 und 3 insbesondere die Besonderheiten der Beihilfenkontrolle berücksichtigt wurden.

- Option 1: Änderung der Århus-Verordnung, um Beihilfebeschlüsse in den Geltungsbereich aufzunehmen. Bei dieser Option würden Beihilfebeschlüsse der Kommission denselben Überprüfungsverfahren unterliegen wie jeder andere Verwaltungsakt, der gegen das EU-Umweltrecht verstößt.

²⁶ Einzelheiten zur Sitzung sind dem Protokoll auf [Circab \(europa.eu\)](https://circab.europa.eu) zu entnehmen.

²⁷ Einzelheiten zur Sitzung sind dem Protokoll im [Register der Expertengruppen der Kommission und anderer ähnlicher Einrichtungen \(europa.eu\)](#) zu entnehmen.

- Option 2: Änderung des Verhaltenskodex für die Durchführung von Beihilfeverfahren²⁸, um einen internen Überprüfungsmechanismus einzuführen, der dem im Rahmen der Århus-Verordnung geltenden Mechanismus ähnelt, aber an die Besonderheiten der Beihilfenkontrolle angepasst wird (z. B. kürzere Fristen für Überprüfungsanträge und Antworten der Kommission im Vergleich zur Århus-Verordnung²⁹). Diese Änderung würde mit einer Überprüfung der Durchführungsverordnung über die Anmeldung staatlicher Beihilfen einhergehen, nach der die Mitgliedstaaten der Kommission zusichern müssen, dass die Beihilfe und die geförderte Tätigkeit mit dem EU-Umweltrecht im Einklang stehen. Die Kommission wäre dann in der Lage, einen Beihilfebeschluss zu widerrufen, wenn sich herausstellt, dass er auf unrichtigen Angaben der Mitgliedstaaten beruht. Unter Option 2 sind außerdem Zusammenfassungen der Anmeldungen vorgesehen, wodurch es der Öffentlichkeit möglich wäre, etwaige Verstöße gegen das Umweltrecht in einem frühen Stadium des Beihilfeverfahrens zu erkennen und auf sie hinzuweisen.
- Option 3: Änderung der Verfahrensverordnung, um einen internen Überprüfungsmechanismus ähnlich der Århus-Verordnung einzuführen. Diese Option weist insofern Ähnlichkeiten mit Option 2 auf, als sie einen internen Überprüfungsmechanismus mit kürzeren Fristen für Überprüfungsanträge und Antworten der Kommission umfassen würde.³⁰

Die in Abschnitt 3.2 genannten Erwägungen in Bezug auf Beschränkungen des Umfangs der zu überprüfenden Beschlüsse, aufgeschlüsselt nach Art oder Rechtsgrundlage, sind potenziell für alle drei vorstehend genannten Optionen relevant, daher auch für Option 1.

4.2. Ergebnisse des Konsultationsprozesses

Die Sondierung und die öffentliche Online-Konsultation lieferten nicht viele – wenngleich informative – Rückmeldungen von Interessenträgern.³¹ Die Konsultation hat gezeigt, dass sich die Ansichten in zwei Hauptgruppen unterteilen lassen. Fast alle im Umweltbereich tätigen Nichtregierungsorganisationen und die meisten Behörden mit Zuständigkeiten für Umweltfragen bevorzugten Option 1, also eine Änderung der Århus-Verordnung. Der Großteil der Behörden mit Zuständigkeit für staatliche Beihilfen sowie der Unternehmen/Unternehmensverbände zog es hingegen vor, den Status quo beizubehalten. Die

²⁸ Bei dem Verhaltenskodex handelt es sich um eine Mitteilung der Kommission, durch die den Mitgliedstaaten, den Beihilfeempfängern und anderen Interessenträgern Leitlinien für die praktische Funktionsweise der Beihilfeverfahren an die Hand gegeben werden. Ziel ist es, die Verfahren für staatliche Beihilfen so transparent, einfach, klar, vorhersehbar und zeitnah wie möglich zu gestalten und sie gegebenenfalls zu verbessern.

²⁹ Nach der Århus-Verordnung kann das Überprüfungsverfahren zwischen 16 und 22 Wochen dauern und sich um Monate oder Jahre verlängern, wenn die Antwort auf die Überprüfung vor Gericht angefochten wird.

³⁰ Andere, unter Option 2 vorgeschlagene Änderungen, die eine Änderung der Durchführungsverordnung der Kommission oder die Veröffentlichung der Zusammenfassung der Anmeldungen betreffen, sind unter Option 3 nicht vorgesehen.

³¹ Es gingen 19 Antworten auf die Sondierung und 49 Antworten auf die öffentliche Online-Konsultation ein. Für Einzelheiten siehe das Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen SWD(2023) 307.

meisten Rückmeldungen stammten von Behörden mit Zuständigkeit für staatliche Beihilfen, gefolgt von Nichtregierungsorganisationen, Unternehmen und anderen Befragten (Bürger, Rechtsanwälte).

Die Befürworter von Option 1 betonten, wie wichtig ein ausreichender Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten für alle Arten von Beihilfebeschlüssen und die Einhaltung internationaler Verpflichtungen im Rahmen des Übereinkommens von Århus sei. Ihrer Ansicht nach müsse die EU den Feststellungen und Empfehlungen des ACCC Rechnung tragen. Die Einhaltung der internationalen Verpflichtungen der EU im Rahmen des Übereinkommens von Århus wurde auch von den wenigen Mitgliedstaaten hervorgehoben, die einen konsolidierten Standpunkt sowohl ihrer Behörden mit Zuständigkeit für Umweltfragen als auch ihrer Behörden mit Zuständigkeit für staatliche Beihilfen vorlegten. Dieselben Mitgliedstaaten erklärten, dass das Beihilfeverfahren nicht verzögert werden dürfe und dass die Rechtssicherheit und der Vertrauensschutz für die Beihilfeempfänger und Mitgliedstaaten gebührend zu berücksichtigen seien.

Darüber hinaus betonten die meisten Befürworter von Option 1, dass der Vorteil dieser Option in der Anwendung einer bestehenden Regelung auf staatliche Beihilfen bestehe. Durch Aufnahme aller Bereiche des EU-Rechts in die Århus-Verordnung würde zwischen allen Bereichen für Kohärenz und Konsistenz gesorgt. Im Umweltbereich tätige Nichtregierungsorganisationen kritisierten außerdem Option 2 (Änderung des Verhaltenskodex), da ein solches Instrument ihrer Ansicht nach keine neuen Rechte für im Umweltbereich tätige Nichtregierungsorganisationen schaffe und nicht ausreichend garantiere, dass die Antwort der Kommission vor dem Gericht angefochten werden kann, wie dies nach dem Übereinkommen von Århus erforderlich ist. Sie vertraten die Auffassung, dass der Kodex lediglich die Praxis der Kommission beschreibe.

Auf der anderen Seite äußerten die meisten Behörden mit Zuständigkeit für staatliche Beihilfen sowie alle Wirtschaftsakteure und Unternehmensverbände erhebliche Bedenken hinsichtlich der Hinzufügung weiterer Verfahren oder Verwaltungsebenen zu dem bereits komplexen Beihilfeverfahren. Der Großteil dieser Interessenträger gab an, dass die bevorzugte Option in der Beibehaltung des Status quo bestehe, womit sich keine Konsequenzen für das Beihilfeverfahren ergeben würden. Ihrer Ansicht nach bestehe bei Option 1 (Änderung der Århus-Verordnung) die Gefahr einer „Verdrängung“ von Investitionen, da sich der Zeitpunkt, zu dem der Beihilfebeschluss rechtskräftig wird, verzögere. Dies könne für den ökologischen Wandel der EU-Wirtschaft dringend benötigte private Investitionen verhindern. Andere Befragte aus dieser Gruppe waren der Ansicht, dass eine entsprechende zusätzliche Rechenschaftspflicht nicht erforderlich sei, und zwar angesichts i) der Verpflichtung der Kommission, im Interesse der Kohärenz mit anderen Bereichen des EU-Rechts die Vereinbarkeit der Beihilfe mit dem EU-Umweltrecht sicherzustellen,³² und ii) der Möglichkeit für Nichtregierungsorganisationen, Beschlüsse der Mitgliedstaaten über die Gewährung staatlicher Beihilfen auf nationaler Ebene anzufechten,

³² Siehe Fußnote 9.

wo diese Beschlüsse erlassen werden. Einige Beteiligte argumentierten, dass die Mitgliedstaaten nicht verpflichtet seien, die Beihilfe durchzuführen, selbst wenn sie von der Kommission genehmigt sei, und betonten die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen der Kommission als „Aufsichtsbehörde“ und den Mitgliedstaaten, die entscheiden, welche Tätigkeiten gefördert werden sollen, und schließlich den Beschluss über die Gewährung der Beihilfe fassen.

Die meisten Befragten in dieser Gruppe erklärten, dass – wenn der Status quo nicht beibehalten werden könne – insbesondere die Änderung des Verhaltenskodex (Option 2) eine flexible Berücksichtigung der Besonderheiten staatlicher Beihilfen ermöglichen würde. Die Alternative bestehe in der Änderung der Verfahrensverordnung. Ein weiteres Argument für Option 2 bestand unter anderem darin, dass die Änderung des Verhaltenskodex einfacher und schneller umgesetzt werden könne. Die Befürworter dieser Option argumentierten, dass die Kommission die Gestaltung der bestehenden Überprüfungsverfahren besser kontrollieren könne, unter anderem durch i) eine Beschränkung der Arten von Beschlüssen, die Gegenstand einer Überprüfung sind, ii) eine Verkürzung des Zeitrahmens, innerhalb dessen ein Beschluss angefochten werden kann, und iii) eine Verkürzung der für die Überprüfung selbst aufgewendeten Zeit. Die Befragten erachteten diese Aspekte als wesentlich, um die Rechtssicherheit und den Vertrauensschutz für die Mitgliedstaaten und Beihilfeempfänger zu wahren. Andere, die Option 3 als „zweitbeste“ Lösung werteten, vertraten die Auffassung, dass eine Änderung der Verfahrensverordnung im Hinblick auf die Wahrung der Besonderheiten der Beihilfenkontrolle ähnliche Vorteile wie Option 2 und dabei gleichzeitig mehr Rechtssicherheit bieten könne als ein Soft-Law-Instrument wie der Verhaltenskodex.

Im Zuge des Konsultationsprozesses haben nur wenige Interessenträger alternative Optionen für den Umgang mit den Feststellungen des ACCC aufgezeigt. Unter anderem wurde vorgeschlagen, den Begriff des „Beteiligten“ in der Verfahrensverordnung dahin gehend zu ändern, dass „im Umweltbereich tätige Nichtregierungsorganisation und andere Mitglieder der Öffentlichkeit“ ausdrücklich einbezogen werden. Der ACCC hat diese Option jedoch geprüft und ist zu dem Schluss gelangt, dass sie nicht ausreichen würde, um die Anforderungen von Artikel 9 Absatz 3 des Übereinkommens von Århus zu erfüllen, es sei denn, diesen Beteiligten würde explizit das Recht eingeräumt, den von der Kommission im Anschluss an das förmliche Prüfverfahren erlassenen Beschluss anzufechten.

Darüber hinaus schlug ein Mitgliedstaat die Einrichtung eines unabhängigen Gremiums durch die Kommission vor, das die Anforderungen des Übereinkommens von Århus erfüllt. Die Kommission ist jedoch hinsichtlich der Komplexität dieser Regelung und ihres Mehrwerts im Vergleich zu anderen Optionen skeptisch. Darüber hinaus dürfte diese Regelung nur schwerlich mit der bestehenden Rolle der EU-Einrichtungen vereinbar sein, wobei die Kommission als Hüterin der Verträge und unter der alleinigen Kontrolle der EU-Gerichte die Beihilfenkontrolle durchsetzt und die Einhaltung des EU-Umweltrechts überwacht.

Schließlich wiesen einige Interessenträger darauf hin, dass Elemente bestimmter Optionen in einer separaten Option zusammengefasst werden könnten.

5. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Das Ergebnis des Konsultationsprozesses unterstreicht, dass es einer weiteren sorgfältigen Bewertung bedarf, um eine optimale Lösung zu finden, die den Feststellungen des ACCC im Lichte der Verpflichtungen der EU aus dem Übereinkommen von Århus und gleichzeitig den Besonderheiten staatlicher Beihilfen Rechnung trägt. Die Standpunkte der Interessenträger lassen sich in zwei Gruppen unterteilen. Einerseits fordern die meisten nationalen Behörden mit Zuständigkeit für staatliche Beihilfen und Unternehmen eine Beibehaltung des Status quo (oder alternativ Option 2 als den flexibelsten Ansatz, der den Besonderheiten der Beihilfenkontrolle Rechnung trägt). Auf der anderen Seite unterstützen fast alle im Umweltbereich tätigen Nichtregierungsorganisationen und die meisten nationale Behörden mit Zuständigkeit für Umweltfragen Option 1, mit der die Ausnahmeregelung für staatliche Beihilfen gemäß der Århus-Verordnung aufgehoben würde. Einige Interessenträger betonen die Vorteile von Option 3 als weiterer gesetzgeberischer Option.

Es besteht jedoch ein breiter Konsens darüber, dass die EU das Übereinkommen von Århus uneingeschränkt einhalten muss. Außerdem wird nachdrücklich gefordert, dass bei jedem neuen Überprüfungsmechanismus zur Gewährleistung des Zugangs zu einer verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Überprüfung die Besonderheiten der staatlichen Beihilfen und ihre Wirksamkeit, einschließlich der Geschwindigkeit der EU-Verfahren, gewahrt bleiben müssen.

Die Kommission kommt zu dem Schluss, dass die Umsetzung der Feststellungen des ACCC in der Sache [ACCC/C/2015/128](#) eine Anpassung des bestehenden Rechtsrahmens oder eine gleichwertige Maßnahme erfordert. Sie kommt zu dem Schluss, dass eine Beibehaltung des Status quo hinsichtlich der Umsetzung der Feststellungen des ACCC und mit Blick auf die Verpflichtungen der EU aus dem Übereinkommen von Århus Fragen aufwerfen würde.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt hält sich die Kommission alle drei im Rahmen der öffentlichen Konsultation ermittelten Optionen offen und sie wird ggf. auch eine Kombination von Optionen in Betracht ziehen. Abschließend stellt die Kommission fest, dass jede Anpassung des bestehenden Rahmens so zu gestalten ist, dass einerseits die Effizienz der Beihilfenkontrolle gewahrt bleibt und andererseits die Möglichkeiten für eine Überprüfung auf nationaler Ebene so effizient wie möglich ergänzt werden, wobei den Verpflichtungen der EU aus dem Übereinkommen von Århus Rechnung zu tragen ist.

Was die nächsten Schritte betrifft, so wird die Kommission die Auswirkungen, einschließlich Kosten und Nutzen, möglicher Maßnahmen im Rahmen einer Folgenabschätzung gemäß den Regeln für eine bessere Rechtsetzung analysieren. Dies wird auch die Prüfung i) des zu ändernden Instruments, ii) des Anwendungsbereichs von Beihilfebeschlüssen, die Gegenstand einer Überprüfung sind, iii) der Dauer der Verfahren, insbesondere in Fällen, in denen die Durchführung des Beihilfebeschlusses dringend ist, und iv) der Auswirkungen auf die Ressourcen für die betroffenen Organe und Einrichtungen der EU umfassen.