



Brüssel, den 25.11.2020  
C(2020) 8065 final

ÖFFENTLICHE FASSUNG

**Dies ist ein internes  
Kommissionsdokument, das  
ausschließlich Informationszwecken  
dient.**

**Betrifft: Staatliche Beihilfe SA.58181 (2020/N) – Deutschland  
Ausschreibungsmechanismus für den Steinkohleausstieg in  
Deutschland**

Sehr geehrter Herr Bundesminister,

**1. VERFAHREN**

- (1) Nach Vorabkontakten unterrichtete Deutschland die Kommission mit elektronischer Anmeldung vom 29. Juli 2020 nach Artikel 108 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (im Folgenden „AEUV“) über eine Beihilfe für den Ausstieg aus der Steinkohleverstromung (Steinkohlezuschlag, im Folgenden „Maßnahme“).
- (2) Am 28. August 2020, 5. Oktober 2020 und 9. Oktober 2020 übermittelte Deutschland zusätzliche Informationen.
- (3) Ferner gingen bei der Kommission auch Stellungnahmen Dritter ein. Die Stellungnahmen von Greenpeace Energy und einem anonymen Dritten wurden Deutschland am 7. Oktober 2020 zur Stellungnahme übermittelt. Deutschland antwortete am 14. Oktober 2020 auf die Behauptungen von Dritten.
- (4) Am 8. Oktober 2020 teilte Deutschland der Kommission mit, dass es ausnahmsweise bereit sei, auf seine Rechte aus Artikel 342 AEUV in Verbindung

Seiner Exzellenz Herrn Heiko MAAS  
Bundesminister des Auswärtigen  
Werderscher Markt 1  
10117 Berlin – Deutschland

mit Artikel 3 der Verordnung (EG) Nr. 1/1958<sup>1</sup> zu verzichten, sodass der vorliegende Beschluss in englischer Sprache angenommen und bekannt gegeben werden kann.

## 2. AUSFÜHRLICHE BESCHREIBUNG DER MAßNAHME

### 2.1. Allgemeiner Kontext

#### 2.1.1. Deutschlands Klimaziele

- (5) Deutschland verfolgt nationale Klimaschutzziele, nach denen bis 2050 Treibhausgasneutralität erreicht werden soll. In diesem Zusammenhang hat Deutschland ein Zwischenziel festgelegt, demzufolge die gesamtwirtschaftlichen Treibhausgasemissionen bis 2030 um mindestens 55 % gegenüber den Werten von 1990 gesenkt werden sollen. Um dies erreichen zu können, hat Deutschland auch branchenspezifische Ziele für den Energiesektor festgelegt. Die CO<sub>2</sub>-Emissionen des Energiesektors sollen bis 2030 von etwa 254 Mio. Tonnen CO<sub>2</sub> im Jahr 2019<sup>2</sup> auf 175–183 Mio. Tonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalent gesenkt werden.
- (6) Eine entscheidende Maßnahme, mit der Deutschland dieses Ziel verfolgt, ist die Reduzierung der Kohleverstromung. Deutschlands Ausstieg aus der Kohleverstromung soll bis spätestens 2038 abgeschlossen sein. Dies betrifft sowohl Steinkohle als auch Braunkohle. Im Jahr 2019 entfielen auf die Kohleverstromung 28,2 % des deutschen Strommixes. Dabei lag der Anteil von Steinkohle bei 9 % des Strommixes.<sup>3</sup> In Steinkohleanlagen und Braunkohle-Kleinanlagen<sup>4</sup>, die Anfang 2020 in Betrieb waren, wurden im Jahr 2017 86,6 Mio. Tonnen CO<sub>2</sub>-Emissionen erzeugt, was etwa einem Drittel der damaligen in CO<sub>2</sub>-Äquivalenten ausgedrückten Emissionen des Energiesektors entsprach.

#### 2.1.2. Ausarbeitung politischer Maßnahmen

- (7) Mit dem Ziel, einen gesellschaftlichen Konsens über eine überarbeitete Energie- und Klimapolitik in Deutschland zu erreichen, setzte die Regierung am 6. Juni 2018 die Kommission für Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung ein (im Folgenden „Kohlekommission“). Die Mitglieder der Kohlekommission repräsentierten einen breiten Querschnitt an Interessengruppen aus Gesellschaft, Politik und Wirtschaft.
- (8) Im Januar 2019 legte die Kohlekommission ihre Vorschläge dazu vor, wie sich die nationalen Klimaziele verwirklichen lassen, während gleichzeitig Versorgungssicherheit, bezahlbare Strompreise sowie Perspektiven für die Beschäftigten in den Kohleregionen sichergestellt werden. In Bezug auf die Steinkohle- und Braunkohleverstromung schlug die Kohlekommission einen Ausstieg bis zum Jahr 2038 vor. Nach den Vorschlägen soll dieses Ziel umgesetzt werden, indem Vereinbarungen zur Stilllegung, die zwischen der Regierung und

---

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

<sup>2</sup> Quelle: <https://www.umweltbundesamt.de/galerie/entwicklung-der-treibhausgasemissionen-in-2019>.

<sup>3</sup> Quelle: <https://www.ag-energiebilanzen.de/>. Für den Strommix 2019 wird die Stromerzeugung aus Steinkohle auf 57 TWh bei einer Gesamtproduktion (ohne Pumpspeicherenergie) von 605 TWh veranschlagt, was einem Anteil von 9 % entspricht.

<sup>4</sup> Braunkohleanlagen mit einer Nettonennleistung von weniger als 150 MW.

den Braunkohlebetreibern gemeinsam abzustimmen sind, mit Ausschreibungen kombiniert werden, mit denen die frühzeitige Stilllegung von Steinkohleanlagen und Braunkohle-Kleinanlagen gefördert wird.

- (9) Zusätzlich zu den Vorschlägen der Kohlekommission prüfte Deutschland alternative Politikoptionen, mit denen sich die geplanten CO<sub>2</sub>-Emissionsminderungen erreichen lassen könnten. Im Einzelnen wurden folgende Optionen geprüft: i) der Rückgriff auf das bestehende Emissionshandelssystem der EU (im Folgenden „EHS“) und die Ziele für erneuerbare Energien, ii) ein nationaler CO<sub>2</sub>-Mindestpreis für Wirtschaftsbereiche, die bereits unter das EU-EHS fallen, iii) die ordnungsrechtliche Stilllegung von Steinkohleanlagen ohne Ausschreibungsverfahren. Deutschland erläuterte, dass diese Optionen aus folgenden Gründen nicht berücksichtigt wurden:
- (10) Option i): Die Nutzung des EU-EHS hätte zu Emissionsminderungen auf europäischer Ebene geführt, aber keine Möglichkeit geboten, die nationalen Emissionsminderungsziele genauso gezielt zu erreichen. Es wäre nicht möglich gewesen, im Vorfeld einen schrittweisen Stilllegungspfad zu planen, was die nachteiligen Auswirkungen auf die Versorgungssicherheit und die Beschäftigten in der Branche verstärkt hätte.
- (11) Option ii): Ein Mindestpreis für CO<sub>2</sub> hätte höhere Kosten sowohl für den Energiesektor als auch für die Industrie zur Folge gehabt. Dies würde deutsche Unternehmen benachteiligen und den Binnenmarkt verzerren. Wie bei der ersten Option wären die Auswirkungen auf die Kohleverstromung schwer vorherzusagen, und es wäre nicht möglich gewesen, im Vorfeld einen schrittweisen Reduktionspfad zu planen. Darüber hinaus sei es schwierig, das richtige Preisniveau festzulegen. Bei einem zu niedrig angesetzten Preis würde es länger dauern, bis die gewünschten Umweltziele erreicht werden. Bei einem zu hoch angesetzten Preis könnte die plötzliche Stilllegung einer beträchtlichen Anzahl von Kohlekraftwerken die Folge sein, was negative soziale Auswirkungen haben und die Versorgungssicherheit gefährden könnte. Dasselbe gelte für andere Politikoptionen wie höhere Verbrauchsteuern auf Stein- und Braunkohle, eine CO<sub>2</sub>-Steuer oder strengere Umweltauflagen.
- (12) Option iii): Ordnungsrechtliche Stilllegungen ab 2020 ohne jedwede Kompensation würden einen stärkeren Eingriff in die Eigentumsrechte der einzelnen Betreiber bedeuten. Auch ordnungsrechtliche Stilllegungen, die ab 2020 gegen eine vorab festgelegte Entschädigung auf der Grundlage entgangener Gewinne angeordnet werden, wurden als ungeeignet beurteilt, was damit begründet wurde, dass sie zu erheblichen Unsicherheiten geführt und für jede Anlage eine individuelle Rentabilitätsbewertung erfordern hätten. Dies wäre mit besonderen Herausforderungen verbunden, da es nach Deutschlands Schätzung annähernd einhundert förderfähige Anlagen gibt. Im Rahmen von Ausschreibungen hingegen wären die Betriebsgeheimnisse der Anlagen geschützt und würde ein Anreiz für frühzeitige Stilllegungen geschaffen, bei denen die tatsächlichen Kosten angesetzt werden.
- (13) Deutschland führte außerdem zusätzliche Bewertungen durch, mit denen die Ausgestaltung der Kohleausstiegsmaßnahmen unterstützt werden sollte. Insbesondere untersuchte Deutschland die Rentabilität der Stromerzeugung aus Steinkohle und führte eine wirtschaftliche Bewertung durch, auf deren Grundlage

die höchstzulässigen Gebotspreise für die einzelnen Ausschreibungen ermittelt wurden (siehe Erwägungsgründe (34) ff.).

### 2.1.3. Das Kohleausstiegsgesetz

- (14) Auf der Grundlage der Vorschläge der Kohlekommission und der ergänzenden Bewertungen verabschiedete Deutschland am 3. Juli 2020 das „Gesetz zur Reduzierung und zur Beendigung der Kohleverstromung und zur Änderung weiterer Gesetze“ (im Folgenden „Kohleausstiegsgesetz“). Das Gesetz wird, wie im vorliegenden Beschluss erläutert, noch geändert, und diese geänderte Fassung des Kohleausstiegsgesetzes bildet die Rechtsgrundlage für die Maßnahme, die Gegenstand dieses Beschlusses ist. Mit dem Kohleausstiegsgesetz werden folgende Ziele für die Reduzierung und Beendigung der Kohleverstromung in Deutschland festgelegt.

*Tabelle 1: Ziele für die Kohleverstromung in Deutschland*

Zieldatum	Gesamtzielniveau (GW)	Zielniveau Steinkohle (GW)	Zielniveau Braunkohle (GW)
31.12.2022	30	15	15
1.4.2030	17	8	9
31.12.2038	0	0	0

*Quelle: Artikel 1 Teil 2 § 4 Kohleausstiegsgesetz.*

- (15) Um diese Reduktionsziele zu erreichen, sieht das Kohleausstiegsgesetz einen schrittweisen und stetigen Ausstieg aus der Kohleverstromung vor. Die Ausgestaltung der Ausstiegsinstrumente beruht weitgehend auf den Vorschlägen der Kohlekommission. Im Falle der Braunkohle werden der Ausstieg und die Kompensation im Wege eines Verhandlungsverfahrens zwischen der Bundesregierung und den Betreibern ausgearbeitet. Der Steinkohleausstieg wird durch jährliche Ausschreibungsverfahren im Zeitraum 2020–2026 gefördert, begleitet von einem ordnungsrechtlichen Pfad mit kompensationslosen Stilllegungen im Zeitraum 2024–2038 (siehe Erwägungsgründe (50) ff.).
- (16) Deutschland hat jeweils unterschiedliche Instrumente für den Ausstieg aus Stein- bzw. Braunkohle gewählt, da sich die physische Konstellation und die Anzahl der Wirtschaftsbeteiligten unterscheiden. Während es nur zwei große Betreiber gibt, welche Braunkohlestrom erzeugen, wird Strom aus Steinkohle von mehreren Unternehmen erzeugt. Ein weiterer Unterschied zwischen Braunkohle und Steinkohle besteht darin, dass sich die Braunkohlekraftwerke in räumlicher Nähe zu den Tagebauen befinden, die den Brennstoff liefern, der kein handelbares Gut ist. Daher wirkt sich die Stilllegung von Braunkohlekraftwerken erheblich auf den Betrieb der zugehörigen Tagebaue aus und muss koordiniert werden, damit für die Abbautätigkeiten Vorhersehbarkeit erreicht wird. Die Stilllegung von Braunkohlekraftwerken würde unweigerlich zur Schließung der Tagebaue führen und umgekehrt.

- (17) Deutschland wird die Auswirkungen dieser Ausstiegsinstrumente regelmäßig überprüfen, insbesondere ihren Beitrag zu den CO<sub>2</sub>-Emissionsminderungen sowie ihre Auswirkungen auf die Versorgungssicherheit und die Strompreise. Diese Überprüfungen sind für 2022, 2026, 2029 und 2032 geplant.<sup>5</sup>

#### 2.1.4. Geltungsbereich des vorliegenden Beschlusses

- (18) Dieser Beschluss betrifft nur die von Deutschland ergriffene Maßnahme zum Ausstieg aus der Kohleverstromung in Steinkohleanlagen und Braunkohle-Kleinanlagen<sup>6</sup> (den Steinkohlezuschlag, im Folgenden „Maßnahme“). Er betrifft nicht die Teile des Kohleausstiegsgesetzes, die sich auf den Ausstieg aus der Kohleverstromung in größeren Braunkohleanlagen oder die Regelung zur Kraft-Wärme-Kopplung (KWK) beziehen. Ferner stellt dieser Beschluss keine stillschweigende Verlängerung der Genehmigung der staatlichen Beihilfe für die Kapazitätsreserve oder die Netzreserve dar.<sup>7</sup>

## 2.2. Die Maßnahme

- (19) Deutschland plant, sieben Ausschreibungen durchzuführen, mit denen ein Anreiz für die vorzeitige Stilllegung von Steinkohleanlagen und Braunkohle-Kleinanlagen im Zeitraum 2020–2026 geboten werden soll. Im Rahmen dieser Ausschreibungen wird bestimmt, welche Anlagen stillgelegt werden und welchen Entschädigungsbetrag sie dafür erhalten.
- (20) Die Frist für die Abgabe von Geboten zur ersten Ausschreibung endete am 1. September 2020, und die Ausschreibungsergebnisse werden voraussichtlich am 1. Dezember 2020 veröffentlicht.
- (21) Nach Auffassung Deutschlands sind Ausschreibungen das geeignetste politische Instrument, da auf diese Weise die Entschädigung für jede Anlage unter Wettbewerbsbedingungen und unter Berücksichtigung aller zum Zeitpunkt der Gebotsabgabe verfügbaren Informationen bestimmt werden könne.
- (22) Artikel 1 des Kohleausstiegsgesetzes enthält insbesondere in den Teilen 2 und 3 Einzelheiten zur Ausgestaltung der Ausschreibungen, die im folgenden Abschnitt zusammengefasst sind.

#### 2.2.1. Teilnahmeberechtigung

- (23) Alle Anlagen, die Steinkohle als Hauptenergieträger nutzen und über eine gültige Betriebsgenehmigung verfügen, können unabhängig von ihrer Nennleistung an den Ausschreibungen teilnehmen. Ausgeschlossen sind nur die folgenden Kategorien von Anlagen:<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> Artikel 1 Teil 7 § 54 Kohleausstiegsgesetz.

<sup>6</sup> Braunkohleanlagen mit einer Nettonennleistung von weniger als 150 MW.

<sup>7</sup> Im Jahr 2018 nahm die Kommission im Zusammenhang mit der Kapazitätsreserve einen Beschluss, keine Einwände zu erheben, an, der den Zeitraum bis zum 30. September 2025 betrifft (Beschluss der Kommission vom 7. Februar 2018 über die Beihilferegelung SA.45852). Außerdem nahm sie im Jahr 2016 im Zusammenhang mit der Netzreserve im Umfang von 5,4 GW einen Beschluss, keine Einwände zu erheben, an, der den Zeitraum bis zum 30. Juni 2020 betrifft (Beschluss der Kommission vom 20. Dezember 2016 über die Beihilferegelung SA.42955).

<sup>8</sup> Artikel 1 Teil 3 § 12 Kohleausstiegsgesetz.

- (a) Anlagen, die eine verbindliche Stilllegungsanzeige oder eine verbindliche Kohleverfeuerungsverbotsanzeige abgegeben haben;
  - (b) Anlagen, die in die Kapazitätsreserve einbezogen wurden;<sup>9</sup>
  - (c) Anlagen, die in die Netzreserve einbezogen wurden<sup>10</sup> und deren dauerhafte Stilllegung bekannt gegeben wurde. Jedoch ist bei Anlagen, die zwar Teil der Netzreserve sind, aber für die nur eine vorübergehende Stilllegung angekündigt wurde, die Teilnahme an den Ausschreibungen weiterhin zulässig.<sup>11</sup> Wenn ihnen die Entschädigung im Rahmen der Ausschreibung gewährt wird, verlieren sie allerdings die Möglichkeit, wieder auf den Markt zurückzukehren;
  - (d) dauerhaft stillgelegte Anlagen;
  - (e) Anlagen, denen im Rahmen einer vorherigen Ausschreibung eine Entschädigung nach dem Kohleausstiegsgesetz gewährt wurde;
  - (f) Anlagen, deren Stilllegung ordnungsrechtlich angeordnet wurde.
- (24) Darüber hinaus wurden Anlagen in den Bundesländern Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland von der ersten Ausschreibung im Jahr 2020 ausgeschlossen. Deutschland machte geltend, dass der Ausschluss dieser Südregion von der ersten Ausschreibung aus Gründen der Versorgungssicherheit erforderlich sei.
- (25) Neben Steinkohleanlagen können auch Braunkohle-Kleinanlagen mit einer Nettonennleistung von weniger als 150 MW an den Ausschreibungen teilnehmen.<sup>12</sup>
- (26) Deutschland geht davon aus, dass Steinkohleanlagen und Braunkohle-Kleinanlagen mit einer Gesamtleistung von etwa 23,6 GW für die Teilnahme an den Ausschreibungen in Betracht kommen (Steinkohleanlagen mit 22,7 GW<sup>13</sup> und Braunkohle-Kleinanlagen mit 0,9 GW). Aus den von Deutschland übermittelten Angaben geht hervor, dass derzeit die rund 45 Betreiber von etwa 95 Steinkohleanlagen und Braunkohle-Kleinanlagen teilnahmeberechtigt sind. Wie weiter oben dargelegt, konnten die Betreiber von Anlagen in der Südregion an der ersten Ausschreibung nicht teilnehmen. Damit waren bei der ersten Ausschreibung die etwa 30 Betreiber von etwa 65 Anlagen teilnahmeberechtigt.

---

<sup>9</sup> Beschluss der Kommission vom 7. Februar 2018 über die Beihilferegelung SA.45852.

<sup>10</sup> Beschluss der Kommission vom 20. Dezember 2016 über die Beihilferegelung SA.42955.

<sup>11</sup> Derzeit gibt es in der Netzreserve zwei Anlagen, deren Stilllegung vorübergehend ist und deren Betreiber somit an den Ausschreibungen teilnehmen könnten: das von der Saar GmbH betriebene Kraftwerk Weiher III und das von der Steag GmbH betriebene Kraftwerk Bexbach.

<sup>12</sup> Artikel 1 Teil 5 § 43 Kohleausstiegsgesetz.

<sup>13</sup> Dieser Leistungsbetrag schließt 21,4 GW Anlagenkapazität von am Markt tätigen Betreibern zuzüglich der Leistung von zwei Steinkohleanlagen (ca. 1,4 GW) ein, die sich derzeit in der Netzreserve befinden, aber nicht dauerhaft stillgelegt werden sollen und daher an den Ausschreibungen teilnehmen können.

- (27) Im Gebot sind von den Betreibern unter anderem Name und Standort der Anlage, Gebotstermin, die stillzuliegende Erzeugungsleistung und der Gebotspreis pro MW Erzeugungsleistung, der für die Anlage verantwortliche Übertragungsnetzbetreiber (ÜNB) sowie die gesamten testierten historischen CO<sub>2</sub>-Emissionen der Anlage in den letzten drei Jahren vor dem Gebotstermin anzugeben.<sup>14</sup>

#### 2.2.2. *Bekanntmachung der Ausschreibung*

- (28) Die Bundesnetzagentur als Regulierungsbehörde macht die Ausschreibung frühestens 14 Wochen und spätestens zehn Wochen vor dem jeweiligen Gebotstermin auf ihrer Website bekannt. Abweichend davon unterliegen die Ausschreibungen für die Jahre 2020 und 2021 einem verkürzten Verfahren, bei dem die Behörde die Ausschreibung vier Wochen vor dem Gebotstermin bekannt macht. Die Bekanntmachung muss folgende Angaben enthalten: i) den Gebotstermin, ii) das Ausschreibungsvolumen, iii) den Höchstpreis und iv) den anwendbaren Netzfaktor.<sup>15</sup>
- (29) Alle Ausschreibungen werden im Zeitraum 2020–2024 durchgeführt. Für das Zieldatum 2025 beispielsweise sollten die Betreiber ihre Gebote 32 Monate vor diesem Termin, d. h. im Jahr 2022, einreichen. Die Termine für die Gebotsabgabe seitens der Betreiber sind im Kohleausstiegsgesetz festgelegt (siehe **Table 2**).<sup>16</sup>

#### 2.2.3. *Ausschreibungsvolumen*

- (30) Für die ersten beiden Ausschreibungen wird das Ausschreibungsvolumen durch das Kohleausstiegsgesetz wie folgt festgelegt: Im Jahr 2020 werden 4 GW installierte Kapazität ausgeschrieben, in der zweiten Ausschreibung 1,5 GW.<sup>17</sup> Bei den übrigen fünf Ausschreibungen legt die Bundesnetzagentur das Volumen auf der Grundlage der Differenz zwischen der in einem bestimmten Jahr verfügbaren Erzeugungsleistung aus Steinkohle und dem Zielniveau für dasselbe Jahr fest.<sup>18</sup>
- (31) Im Falle einer Unterzeichnung der Ausschreibungen im Zeitraum 2020–2023 werden die nicht bezuschlagten Mengen auf das Ausschreibungsvolumen der nächsten Ausschreibung aufgeschlagen.<sup>19</sup> Ab 2024 wird für nicht bezuschlagte Kapazitäten über den ordnungsrechtlichen Stilllegungspfad eine kompensationslose Stilllegung angeordnet (siehe Erwägungsgründe (50) bis (52)).
- (32) Bei den Ausschreibungen für Stilllegungen in den Jahren 2023, 2024 und 2025 wird auf die Differenz zwischen installierter Kapazität und Zielkapazität 1 GW des Ausschreibungsvolumens aufgeschlagen. Durch diesen Aufschlag von 1 GW in einem bestimmten Jahr verringert sich das Ausschreibungsvolumen des Folgejahres entsprechend.<sup>20</sup> Die Gesamtmenge der ausgeschrieben Kapazität bleibt unverändert. Deutschland zufolge soll mit dieser Bestimmung erreicht

---

<sup>14</sup> Artikel 1 Teil 3 § 14 Kohleausstiegsgesetz.

<sup>15</sup> Artikel 1 Teil 3 § 11 Kohleausstiegsgesetz.

<sup>16</sup> Artikel 1 Teil 3 § 10 Kohleausstiegsgesetz.

<sup>17</sup> Artikel 1 Teil 2 § 6 Absatz 3 Kohleausstiegsgesetz.

<sup>18</sup> Artikel 1 Teil 2 § 6 Absatz 2 Kohleausstiegsgesetz.

<sup>19</sup> Artikel 1 Teil 3 § 20 Absatz 2 Kohleausstiegsgesetz.

<sup>20</sup> Artikel 1 Teil 2 § 6 Absatz 4 Kohleausstiegsgesetz.

werden, dass die Emissionen infolge der früheren Stilllegung von Steinkohleanlagen schon eher gemindert werden.

- (33) Ist das berechnete Ausschreibungsvolumen für ein Zieldatum im Zeitraum 2022–2026 gleich Null oder negativ, führt die Bundesnetzagentur für diesen Zieltermin keine Ausschreibung durch.<sup>21</sup>

#### 2.2.4. Höchstzulässiger Gebotspreis

- (34) Im Kohleausstiegsgesetz wird für jede Ausschreibung ein vorgegebener Höchstpreis festgelegt (siehe *Table 2*). Deutschlands Erläuterungen zufolge wurde eine wirtschaftliche Analyse durchgeführt, auf deren Grundlage die höchstzulässigen Gebotspreise ermittelt wurden. Im Rahmen der Analyse wurden die entgangenen Gewinne und die festen Betriebskosten auf Anlagenebene untersucht und mit gewichteten durchschnittlichen Kapitalkosten (Weighted Average Cost of Capital, WACC) von 7,5 % abgezinst. Dabei wurden auch mögliche Mehrkosten für die vorübergehende alternative Wärmeversorgung sowie potenzielle Opportunitätskosten infolge des Verzichts auf den Kohleersatzbonus berücksichtigt.
- (35) Bei Stilllegungen bis Ende 2023 werden bei der Bestimmung des höchstzulässigen Gebotspreises auch zusätzliche Fixkosten berücksichtigt, die sich aus der Kurzfristigkeit der Stilllegung ergeben. Dies schließt Kosten für die vorzeitige Beendigung von Verträgen (Wartung, Brennstoffkauf, Wärme- und Stromversorgung) sowie zusätzliche Kosten für Personalabbau und Sozialpläne infolge der geplanten Stilllegung ein.
- (36) Bei der Ermittlung der entgangenen Betriebsgewinne setzte Deutschland Brennstoff- und CO<sub>2</sub>-Preise an, denen sowohl Marktpreise als auch langfristige Preisprognosen zugrunde gelegt wurden. Entgangene Betriebsgewinne wurden anhand eines Optimierungsmodells geschätzt, das die stündlichen Strompreise und die für ein Kraftwerk stündlich getroffene Entscheidung zur Maximierung kurzfristiger Gewinne simuliert. Die langfristigen Brennstoff- und CO<sub>2</sub>-Preise (nach 2030) wurden aus den langfristigen Preisprognosen übernommen, die die Internationale Energieagentur (IEA) im Rahmen des „neuen Politikszenarios“ in ihrem „World Energy Outlook“ (WEO) 2018 vorgestellt hat.<sup>22</sup> Dieses Szenario umfasst Strategien und Maßnahmen, die von den Regierungen bereits umgesetzt wurden, und berücksichtigt auch die Auswirkungen der angekündigten Maßnahmen, wie sie in offiziellen Zielen und Plänen zum Ausdruck kommen.

---

<sup>21</sup> Artikel 1 Teil 3 § 10 Absatz 3 Kohleausstiegsgesetz.

<sup>22</sup> Dies entspricht den folgenden Prognosen für die CO<sub>2</sub>-Preise: 25 USD im Jahr 2025 und 43 USD im Jahr 2040.

- (37) Bei der Bestimmung der fixen Betriebskosten werden Personalkosten, Kosten im Zusammenhang mit Verwaltungsverträgen (wie Reparatur- und Wartungskosten) und sonstige Kosten (z. B. Versicherungen) berücksichtigt. In Ermangelung quantitativer Daten erfolgte eine Schätzung der jährlichen fixen Betriebskosten auf der Grundlage von angenommenen Zusatzkosten, die für Personalabbau und Sozialpläne aufgrund der erwarteten Stilllegung anfallen. Außerdem wurde davon ausgegangen, dass vorübergehend 80 % der langfristigen Wartungs- und Reparaturkosten und 50 % der Versicherungskosten eingespart werden könnten.
- (38) Die Bewertung entgangener Gewinne, die Deutschland auf der Grundlage der genannten Annahmen vorgenommen hat, zeigt eine große Spanne bei den Rentabilitätsaussichten, die für die meisten Marktteilnehmer insbesondere in der zweiten Hälfte der 2020er-Jahre günstig ausfallen dürften.
- (39) In seinen Ausführungen gab Deutschland an, der höchstzulässige Gebotspreis müsse hoch genug festgesetzt werden, damit genügend Gebote abgegeben werden. Der Höchstpreis stelle eine im Interesse der Steuerzahler erforderliche Absicherung nach oben dar. Jedoch würden die Zuschlagswerte aufgrund des Wettbewerbscharakters der Ausschreibungen deutlich unter den Höchstpreisen liegen. Mit der schrittweisen Reduzierung der Höchstpreise in jeder Ausschreibungsrunde soll die frühzeitige Beteiligung gefördert werden.
- (40) Zu den ersten Ausschreibungen bis 2023 führte Deutschland außerdem eine Simulation durch, die dazu dienen sollte, den Grad der Beteiligung vorherzusagen. Deutschland räumte diesbezüglich ein, dass die Simulation naturgemäß mit Unsicherheiten infolge unvorhergesehener Marktentwicklungen und Informationsasymmetrien behaftet ist. Zur Vorhersage der Beteiligung wurden die geschätzten Gewinne untersucht, die die Anlagenbetreiber bis zum prognostizierten Zeitpunkt der kompensationslosen ordnungsrechtlichen Stilllegung (siehe Erwägungsgründe (50) bis (52)) oder – sofern eher als die Stilllegung eintretend – bis zum Ende der wirtschaftlichen Lebensdauer der Anlagen hätten erzielen können. Für die Reihung der Gebote in dieser Simulation wurden die CO<sub>2</sub>-Emissionen im Zeitraum 2015–2017 berücksichtigt. Die Ergebnisse der Simulation zeigen, dass jede Ausschreibung Wettbewerbscharakter hätte und die durch die Gebote abgedeckten Kapazitäten über der ausgeschriebenen Stilllegungskapazität liegen würden.
- (41) Der ordnungsrechtliche Stilllegungspfad ohne Entschädigung, der die Maßnahme ab 2024 ergänzt, zielt ebenfalls darauf ab, Anlagenbetreiber zur Teilnahme an den Ausschreibungen anzuregen.

Tabelle 2: Überblick Steinkohleausschreibungen

Zieldatum	Gebotstermin	Höchstzulässiger Gebotspreis (in Tausend EUR/MW)	Gewichtung des Netzfaktors
2020 <sup>23</sup>	1. September 2020	165	Ausschluss von Anlagen in der Südregion und kein Netzfaktor
2021	4 Monate nach der ersten Ausschreibung	155	4,5
2022	20 Monate vor dem Zieldatum	155	4
2023	21 Monate vor dem Zieldatum	116	3,5
2024	28 Monate vor dem Zieldatum	107	3
2025	32 Monate vor dem Zieldatum	98	2,5
2026	34 Monate vor dem Zieldatum	89	2

Quelle: Artikel 1 Teil 3 §§ 10, 18 und 19 Kohleausstiegsgesetz.

#### 2.2.5. Zuschlagsverfahren

- (42) Die Bundesnetzagentur wird ein Zuschlagsverfahren durchführen, um die Gewinner jeder Ausschreibung zu ermitteln. Soweit die zulässigen Gebote das Ausschreibungsvolumen nicht übersteigen, gewährt die Bundesnetzagentur für jedes Gebot eine Entschädigung.<sup>24</sup> Übersteigen die zulässigen Gebote das Ausschreibungsvolumen (Überzeichnung), bestimmt die Bundesnetzagentur die Gewinner der Ausschreibung, indem sie für jedes Gebot eine Kennziffer vergibt und entsprechend dieser Kennziffer eine Reihung vornimmt.<sup>25</sup>
- (43) Zur Reihung der Gebote teilt die Bundesnetzagentur zunächst den Gebotswert<sup>26</sup> durch den Durchschnittswert der jährlichen CO<sub>2</sub>-Emissionen pro MW, der für die Anlage für die letzten drei Jahre vor dem Gebotstermin ermittelt wurde; auf dieser Grundlage wird bestimmt, welche Anlage die Emissionen zu den niedrigsten Kosten (EUR/tCO<sub>2</sub>) verringern würde.

<sup>23</sup> Die Stilllegung der Anlagen, die in der ersten Ausschreibung bezuschlagt wurden, erfolgt sieben Monate nach dem für den 1. Dezember 2020 vorgesehenen Zuschlagszeitpunkt. Die in dieser Ausschreibung bezuschlagten Anlagen werden dementsprechend Mitte 2021 stillgelegt.

<sup>24</sup> Artikel 1 Teil 3 § 20 Kohleausstiegsgesetz.

<sup>25</sup> Artikel 1 Teil 3 § 18 Kohleausstiegsgesetz.

<sup>26</sup> Die Gebote werden je MW Erzeugungskapazität abgegeben.

- (44) Für die Ausschreibungen im Zeitraum 2021–2026 legen die Bundesnetzagentur und die Übertragungsnetzbetreiber anschließend fest, welche Anlagen für die Stabilität des Netzes von wesentlicher Bedeutung sind. Für diese Anlagen wird zu der ursprünglichen Kennziffer ein gewichteter Netzfaktor addiert, wodurch sie in der Reihung absteigen.<sup>27</sup> Die Gewichtung des Netzfaktors nimmt im Zeitverlauf ab und ist im Voraus bekannt (siehe *Table 2*).
- (45) Deutschland ist bestrebt, mit den bezuschlagten Geboten eine möglichst umfangreiche CO<sub>2</sub>-Emissionsminderung zu erreichen und gleichzeitig eine Stilllegung von Anlagen zu verhindern, die für die Netzstabilität unverzichtbar sind.
- (46) Die Bundesnetzagentur veröffentlicht die Zuschlagserteilung spätestens drei Monate nach dem jeweiligen Gebotstermin. Die Entschädigung wird fällig, wenn das Kohleverfeuerungsverbot für die betreffende Anlage wirksam wird.<sup>28</sup>
- (47) Die Kohleverstromung in den bezuschlagten Anlagen wird bis zum jeweiligen Zieldatum auslaufen.<sup>29</sup> Auch nach dem Zuschlag dürfen die Anlagen in die Kapazitätsreserve aufgenommen werden.<sup>30</sup> Soweit sie systemrelevant sind, kann auch ihre Aufnahme in die Netzreserve angeordnet werden. Anlagen, die in eine der Reserven aufgenommen werden, erhalten neben der im Rahmen der Ausschreibung gewährten Entschädigung einen zusätzlichen Ausgleich.<sup>31</sup>
- (48) Deutschland erläuterte, dass mit dem im Rahmen der Reserven erhaltenen Ausgleich eine Dienstleistung vergütet wird, die die Anlage außerhalb des Marktes erbringt, während die Entschädigung im Rahmen der Ausschreibung dafür gewährt wird, dass eine Anlage dauerhaft aus dem Markt ausscheidet.

### **2.3. Weitere einschlägige Bestimmungen des Kohleausstiegsgesetzes**

- (49) Die folgenden Bestimmungen des Kohleausstiegsgesetzes sind kein Teil der Maßnahme, aber für die beihilferechtliche Würdigung maßgeblich. Sie beziehen sich auf den ordnungsrechtlichen Stilllegungspfad und die Löschung von CO<sub>2</sub>-Emissionszertifikaten im Rahmen des EHS.

#### *2.3.1. Ordnungsrechtliche Stilllegung*

- (50) Die Ausschreibungen, die Gegenstand dieser Beihilfesache sind, werden durch einen ordnungsrechtlichen Stilllegungspfad ergänzt, der die Stilllegung von Anlagen ohne Entschädigung vorsieht (Gesetzliche Reduzierung).<sup>32</sup> Im Zeitraum 2024–2026 wird eine ordnungsrechtliche Stilllegung nur dann angeordnet, wenn die Ausschreibungen unterzeichnet sind. Ab 2027 und bis 2038 wird die Stilllegung der übrigen Anlagen von der Bundesnetzagentur auf der Grundlage einer Reihung angeordnet.

---

<sup>27</sup> Nach Artikel 1 Teil 3 § 18 Absatz 5 des Kohleausstiegsgesetzes wird der Netzfaktor berechnet, in dem für die Anlagen, die in den letzten zwei Jahren vor dem Gebotstermin in der Netzreserve vorgehalten wurden, die durchschnittlichen jährlichen Vorhaltekosten pro MW Erzeugungskapazität ermittelt werden. Dieser Betrag wird dann mit den in Tabelle 2 aufgeführten Gebotsmengen multipliziert und durch die historischen Emissionen der Anlage dividiert.

<sup>28</sup> Artikel 1 Teil 3 § 21 Kohleausstiegsgesetz.

<sup>29</sup> Artikel 1 Teil 6 § 51 Kohleausstiegsgesetz.

<sup>30</sup> Artikel 1 Teil 3 § 25 Kohleausstiegsgesetz.

<sup>31</sup> Artikel 1 Teil 3 § 26 Kohleausstiegsgesetz.

<sup>32</sup> Artikel 1 Teil 4 Kohleausstiegsgesetz.

- (51) Die Bundesnetzagentur wird die erste Reihung der Steinkohleanlagen am 1. Juli 2021 veröffentlichen und dann jährlich bis zum 1. Juli 2037 aktualisieren.<sup>33</sup> Die Reihung für den ordnungsrechtlichen Stilllegungspfad richtet sich nach dem Alter der Anlagen, wobei erhebliche Investitionen, die im Zeitraum 2010–2019 getätigt wurden, berücksichtigt werden.<sup>34</sup> Auch Steinkohle- und Braunkohle-Kleinanlagen mit einer Nettonennleistung von weniger als 150 MW werden in die Reihung aufgenommen, aber ihre Stilllegung kann erst ab 2030 angeordnet werden.<sup>35</sup> Bei Anlagen, die als wesentlich für die Stabilität des Netzes betrachtet werden, kann die Stilllegung ausgesetzt werden.<sup>36</sup>
- (52) Erhält eine Anlage von der Bundesnetzagentur eine Anordnung zur ordnungsrechtlichen Stilllegung, so muss die Stilllegung innerhalb von 30 Monaten erfolgen.<sup>37</sup> Eine Anlage, deren Stilllegung angeordnet wurde, kann in die Kapazitätsreserve aufgenommen werden, und ihr Betreiber kann aufgefordert werden, sie für die Netzreserve verfügbar zu halten. Wird die Anlage in eine der Reserven aufgenommen, wird ihrem Betreiber ein Ausgleich gemäß den für die Reserven geltenden Vorschriften gezahlt.<sup>38</sup>

### 2.3.2. *Löschung von CO<sub>2</sub>-Emissionszertifikaten im Rahmen des EHS*

- (53) Mit Artikel 2 des Kohleausstiegsgesetzes wird die nationale EHS-Gesetzgebung dahingehend geändert, dass eine Bestimmung über die Löschung von CO<sub>2</sub>-Emissionszertifikaten im Zusammenhang mit dem Kohleausstieg aufgenommen wird.<sup>39</sup> Der betreffende Anteil der an Deutschland ausgegebenen Zertifikate wird gelöscht.
- (54) Deutschland wird nach Berücksichtigung der Maßnahme der Marktstabilitätsreserve CO<sub>2</sub>-Emissionszertifikate in dem Umfang löschen, in dem durch die Stilllegung von Kohleanlagen Emissionen gemindert wurden.
- (55) Die Zahl der zu löschenden CO<sub>2</sub>-Emissionszertifikate wird vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit unter Beteiligung des Ministeriums für Wirtschaft und Energie und des Finanzministeriums auf der Grundlage von mindestens zwei Bewertungen durch unabhängige Sachverständige festgelegt. Die etwaige Löschung erfolgt einmal jährlich.

## 2.4. **Stellungnahmen Dritter**

- (56) Bei der Kommission gingen eine Reihe von Stellungnahmen Dritter ein, darunter Stellungnahmen von Greenpeace Energy und einem anonymen Dritten. Die wesentlichen Behauptungen dieser Dritten werden im Folgenden zusammengefasst:

---

<sup>33</sup> Artikel 1 Teil 4 § 32 Kohleausstiegsgesetz.

<sup>34</sup> Artikel 1 Teil 4 § 31 Kohleausstiegsgesetz.

<sup>35</sup> Artikel 1 Teil 4 § 38 und Teil 5 § 43 Kohleausstiegsgesetz.

<sup>36</sup> Artikel 1 Teil 4 § 35 Kohleausstiegsgesetz.

<sup>37</sup> Artikel 1 Teil 6 § 51 Kohleausstiegsgesetz.

<sup>38</sup> Artikel 1 Teil 4 § 36 und 37 Kohleausstiegsgesetz.

<sup>39</sup> Er ändert § 8 Absatz 1 des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes.

- (57) Dritte machen geltend, dass bestimmte Anlagen infolge der Maßnahme zu einem späteren Zeitpunkt stillgelegt würden. Die Aussicht auf die Ausschreibungen würde defizitäre Anlagen veranlassen, ihren Betrieb fortzusetzen, um an den Ausschreibungen teilnehmen zu können. Dies wiederum würde das Ziel von gemeinsamem Interesse in Frage stellen.
- (58) Darüber hinaus legen Dritte verschiedene Szenarien vor, in denen die künftige Rentabilität von Steinkohleanlagen vorhergesagt wird. Demnach wäre über den Zeitraum 2020–2026 hinweg installierte Kapazität in einer Größenordnung zwischen 3,65 GW und der gesamten Nennleistung abzüglich 1,1 GW auch ohne jegliches Eingreifen des Staates vom Markt verdrängt worden. Es liege kein Marktversagen vor, was die Erforderlichkeit und den Anreizeffekt der Maßnahme in Frage stelle.
- (59) Die Geeignetheit der Maßnahme sei zweifelhaft und es gebe Alternativen, wie die im Vereinigten Königreich, in Italien, Spanien und Belgien für den Kohleausstieg ergriffenen Maßnahmen zeigen würden. Es werden mehrere Maßnahmen angeführt, darunter die Anhebung des CO<sub>2</sub>-Preises mittels einer CO<sub>2</sub>-Preisuntergrenze, strengere Grenzwerte für die Emissionsintensität, von Wettbewerb bestimmte Kapazitätsmechanismen, Verbrauchsteuern auf Steinkohle oder besser ausgestaltete Ausschreibungen.
- (60) Einige Dritte weisen darauf hin, dass nach deutschem Recht für viele Anlagen keinerlei Anspruch auf eine Entschädigung bestehe, wenn die Regierung die Stilllegung der Anlagen ohne finanziellen Ausgleich anordnen würde.
- (61) Die Ausschreibungen seien nicht klar, transparent, wettbewerbsorientiert und diskriminierungsfrei gestaltet und es bestehe die Gefahr einer Überkompensation. Dass defizitäre Anlagen von der Teilnahme an den Ausschreibungen nicht ausgeschlossen würden, sei problematisch. Es bestehe die Gefahr, dass gerade die weniger effizienten Anlagen überkompensiert werden. Ausgehend von der Annahme, dass sich die Opportunitätskosten der Anlagen konkurrierender Ausschreibungsteilnehmer grob abschätzen lassen und dass spätere Ausschreibungen durch frühere beeinflusst werden, würden die Anlagenbetreiber ähnliche Gebote abgeben, die über dem für den Ausstieg erforderlichen Minimum liegen. Zwischen den im Rahmen der Ausschreibungen gewährten Entschädigungen und den Stilllegungskosten bestehe kein Zusammenhang.
- (62) Ferner wird die Frage aufgeworfen, ob effizientere Anlagen (insbesondere die nach 2013 in Betrieb genommenen Anlagen, auf die eine Kapazität von 7,3 GW entfällt) an den Ausschreibungen teilnehmen würden, da die Fortsetzung des Betriebs für sie die interessantere Option darstelle. Dadurch werde der Wettbewerbscharakter der Ausschreibungen gefährdet.
- (63) Zudem bestehe die Gefahr einer Überkompensation, da die höchstzulässigen Gebotspreise auf der Grundlage intransparenter Kriterien festgesetzt worden seien, und seien Kumulierungseffekte mit Zahlungen für Kapazitätsmechanismen und dem Kohleersatzbonus zu befürchten.
- (64) Hinsichtlich der Auswirkungen auf Wettbewerb und Handel würden neue Marktteilnehmer durch die Maßnahme benachteiligt, da die diversifizierten etablierten Betreiber die Erlöse aus den Ausschreibungen für Investitionen in andere Arten der Stromerzeugung, insbesondere erneuerbare Energien,

verwenden könnten. Die Maßnahme könnte die beherrschende Stellung von RWE in Deutschland stärken und zu Wettbewerbsverfälschungen über den deutschen Markt hinaus führen.

## 2.5. Antworten der deutschen Behörden

- (65) Deutschland hält die von Dritten vorgebrachten Bedenken für unbegründet. Was die Erforderlichkeit der Maßnahme anbelange, würden die ersten Ausschreibungen zu Stilllegungen im Umfang von rund 8 GW installierter Steinkohle-Kapazität führen. Die Marktkräfte allein hätten keine so umfangreichen Stilllegungen bei den Steinkohle-Kapazitäten bewirkt. Obwohl Deutschland für erneuerbare Energien beträchtliche Unterstützung bereitgestellt habe, seien dadurch weniger CO<sub>2</sub>-Emissionsminderungen erreicht worden als erwartet. Tatsächlich seien einige ältere Steinkohleanlagen in Betrieb, die derzeit offenbar keine Gewinne erwirtschaften. Damit eine Anlage stillgelegt werden könne, müssten die Aussichten für die Zukunft jedoch so sein, dass die Fixkosten der Anlage auf lange Sicht nicht gedeckt werden können. Im Zusammenhang mit der Entwicklung des Energiemarktes gebe es derzeit erhebliche Unsicherheiten, die auch mit der Stilllegung der kerntechnischen Anlagen in Deutschland bis 2021/2022 (nach der einige Marktteilnehmer Engpässe auf dem Markt erwarten) sowie der COVID-19-Krise in Verbindung stünden. Die Anlagen hätten die Option, im sogenannten Verschleißmodus zu fahren, sodass sie mit der Aussicht auf eine mögliche Stilllegung Instandhaltungskosten einsparen könnten. Die Unsicherheit hinsichtlich der künftigen Entwicklungen sei auch der Grund dafür, dass bestimmte Marktteilnehmer auf dem Markt verbleiben.
- (66) Hinsichtlich der Ausgestaltung der Maßnahme würden vertrauliche Informationen, die Deutschland vorliegen, zeigen, dass die erste Ausschreibung von Wettbewerb bestimmt gewesen sei. Vattenfall habe die Teilnahme seiner neuen Anlage Moorburg an der ersten Ausschreibung bekannt gegeben, was beweise, dass auch neuere Anlagen an den Ausschreibungen interessiert seien, und somit den Wettbewerbscharakter der Ausschreibungen verstärke. Eine zusätzliche Ausschreibung, die ursprünglich für 2027 geplant gewesen sei, habe Deutschland zurückgenommen, um die ausgeschriebene Gesamtkapazität zu verringern und so den Wettbewerbscharakter des Ausschreibungsverfahrens sicherzustellen. Deutschland widerspricht der Behauptung, die höchstzulässigen Gebotspreise seien zu hoch angesetzt. Die Höchstpreise seien als Absicherung gegen unerwartete Ausschläge in einzelnen Ausschreibungsrunden eingeführt worden. Sie würden nicht den Entschädigungsbeträgen entsprechen, die voraussichtlich deutlich niedriger ausfallen würden, da die Betreiber in den von Wettbewerb bestimmten Ausschreibungen keine Gebote abgeben könnten, die über den anfallenden Opportunitätskosten liegen.
- (67) Abschließend nimmt Deutschland zu der Behauptung Stellung, es sei kontraproduktiv, die umweltschädlicheren Braunkohleanlagen zu einem späteren Zeitpunkt zu schließen als die Steinkohleanlagen. Anders als bei Steinkohle sei im Zusammenhang mit Braunkohle Planungssicherheit für die mit den einzelnen Anlagen verbundenen Tagebaue erforderlich. Der Braunkohleausstieg werde sich voraussichtlich zehn Mal so stark auf die regionale Wirtschaft und die Beschäftigung auswirken wie der Ausstieg aus der Steinkohle. Darüber hinaus hätten Braunkohleanlagen in letzter Zeit wirtschaftlich bessere Ergebnisse erzielt als Steinkohleanlagen, weshalb deren Stilllegung höhere Entschädigungsbeträge erfordern würde. Aus diesen Erwägungen habe Deutschland für Braunkohle einen

anderen Ansatz gewählt und sei zuversichtlich, dass die Steinkohlemaßnahme, die Gegenstand dieses Beschlusses ist, erheblich zu den Klimaschutzzielen Deutschlands beitragen wird.

### 3. WÜRDIGUNG DER MAßNAHME

#### 3.1. Vorliegen einer staatlichen Beihilfe

- (68) Nach Artikel 107 Absatz 1 AEUV „*sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Binnenmarkt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen*“.
- (69) Eine Maßnahme wird als staatliche Beihilfe angesehen, wenn die folgenden Voraussetzungen kumulativ erfüllt sind: a) Die Maßnahme muss aus staatlichen Mitteln gewährt werden und dem Staat zurechenbar sein; b) aus ihr muss ein selektiver Vorteil erwachsen, durch den bestimmte Unternehmen oder Produktionszweige begünstigt werden; c) sie muss den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen; d) sie muss geeignet sein, den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen.

##### 3.1.1. Zurechenbarkeit und Einsatz staatlicher Mittel

- (70) Zunächst ist zu prüfen, ob die Maßnahme i) direkt oder indirekt aus staatlichen Mitteln gewährt wird und ii) dem Staat zurechenbar ist.
- (71) Da die Entschädigungszahlungen an die bezuschlagten Betreiber im vorliegenden Fall aus Deutschlands Haushalt stammen, werden sie ausdrücklich aus staatlichen Mitteln gewährt. Da die Maßnahme durch das Kohleausstiegsgesetz umgesetzt wird, sind die Beschlüsse über die Gewährung einer Entschädigung dem Staat zurechenbar.

##### 3.1.2. Vorliegen eines selektiven Vorteils

- (72) Ein Vorteil im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV ist ein wirtschaftlicher Nutzen jeglicher Art, den ein Unternehmen unter normalen Marktbedingungen – also ohne Eingreifen des Staates – nicht erhalten hätte.<sup>40</sup> Nach Artikel 107 Absatz 1 AEUV muss eine Maßnahme, um als staatliche Beihilfe angesehen zu werden, insofern selektiv sein, dass sie die Begünstigung „*bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige*“ bewirkt.
- (73) In der Bekanntmachung der Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfe wird klargestellt, dass ein Ausschreibungsverfahren, das auf den Verkauf und den Kauf von Vermögenswerten, Waren und Dienstleistungen abzielt, unter bestimmten Umständen einen eindeutigen Hinweis darauf liefert, dass keine staatliche Beihilfe vorliegt. Dies ist nicht der Fall, „*[w]enn ein Mitgliedstaat [...] aus politischen Gründen beschließt, eine bestimmte Tätigkeit zu fördern, und beispielsweise den Umfang der Förderung ausschreibt – etwa zur Förderung der Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Energiequellen oder der bloßen*

---

<sup>40</sup> Urteil des Gerichtshofs vom 11. Juli 1996, SFEI u. a./Kommission, C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, Rn. 60; Urteil des Gerichtshofs vom 29. April 1999, Spanien/Kommission, C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210, Rn. 41.

*Bereitstellung von Stromerzeugungskapazitäten [...] In einem solchen Fall kann die Vergabe im Wege einer Ausschreibung nur die Höhe des gewährten Betrages minimieren, jedoch nicht die Gewährung eines Vorteils ausschließen“.*<sup>41</sup>

- (74) Im vorliegenden Fall werden mit den Ausschreibungen politische Ziele verfolgt und es soll bestimmt werden, in welchem Umfang für die vorzeitige Stilllegung von Steinkohleanlagen Förderung bereitzustellen ist. Davon ausgehend kann die Kommission für diese Ausschreibungen nicht ausschließen, dass es zur Gewährung eines Vorteils kommen kann. Tatsächlich können sie den gewährten Betrag nur dann auf ein Mindestmaß begrenzen, wenn sie transparent, von Wettbewerb bestimmt und diskriminierungsfrei sind.
- (75) Es stellt sich die Frage, ob Steinkohleanlagen nach deutschem Recht eine Entschädigung erhalten hätten, wenn der Staat ihre vorzeitige Stilllegung gemäß den im Kohleausstiegsgesetz festgelegten Jahreszielen angeordnet hätte, ohne einen finanziellen Ausgleich zu gewähren.
- (76) Der Gerichtshof hat in seinem Urteil in den verbundenen Rechtssachen C-106 bis C-120/87 (Astéris)<sup>42</sup> festgestellt, dass der Ersatz von Schäden, die durch staatliche Maßnahmen entstanden sind, den Empfängern des Schadensersatzes keinen Vorteil verschafft:
- „(23) Staatliche Beihilfen als Maßnahmen der öffentlichen Hand zur Begünstigung bestimmter Unternehmen oder bestimmter Erzeugnisse unterscheiden sich somit in ihrem rechtlichen Charakter grundlegend von Zahlungen, zu denen nationale Behörden gegebenenfalls zum Ersatz eines Schadens verurteilt werden, den sie Privatpersonen verursacht haben.“*
- (77) Um im vorliegenden Fall zu dem Schluss gelangen zu können, dass die Maßnahme den Steinkohlebetreibern keinen Vorteil verschafft, müsste daher festgestellt werden, dass die deutschen Enteignungsvorschriften eine Verpflichtung zur Zahlung einer Entschädigung an die Steinkohlebetreiber begründen und dass die Höhe der im Rahmen der Ausschreibungen gewährten Entschädigung der nach deutschem Recht gewährten Entschädigungshöhe entspricht.
- (78) Gemäß Artikel 14 des deutschen Grundgesetzes wird natürlichen und juristischen Personen der Schutz ihres Eigentums einschließlich seiner Nutzung garantiert. Inhalt und Grenzen dieses Schutzes werden in spezifischeren Rechtsvorschriften festgelegt. Das deutsche Recht regelt die Entschädigung sowohl für rechtswidrige als auch für rechtmäßige staatliche Maßnahmen. Grundsätzlich begründen Enteignungen in der Regel eine Entschädigungspflicht.

---

<sup>41</sup> Siehe Randnummer 89 der Bekanntmachung der Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz I des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (ABl. C 262 vom 19.7.2016, S. 1).

<sup>42</sup> Urteil des Gerichtshofs vom 27. September 1988, Astéris AE u. a./Griechenland und Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, verbundene Rechtssachen C-106 bis 120/87, ECLI:EU:C:1988:457, Rn. 23 und 24. Der vom Gerichtshof in diesem Urteil geprüfte Sachverhalt betraf den Schadensersatz für das Ergebnis einer rechtswidrigen staatlichen Maßnahme. Der gleiche Grundsatz kann jedoch auch für den Ersatz von Schäden gelten, die durch rechtmäßige staatliche Maßnahmen entstanden sind. Ob ein Vorteil vorliegt, hängt nicht von der Rechtmäßigkeit oder Rechtswidrigkeit der Maßnahme ab, sondern davon, ob ein nach den allgemeinen Grundsätzen des nationalen Rechts gewährter Ausgleich einem Unternehmen einen selektiven Vorteil verschafft.

- (79) Maßnahmen, die keine Enteignung zur Folge haben, sondern die Ausübung von Eigentumsrechten nur beschränken, können grundsätzlich auch dann verhältnismäßig sein, wenn dem Eigentümer, dessen Eigentumsrechte durch das Eingreifen des Staates berührt werden, keine finanzielle Entschädigung gewährt wird. Dies schließt jedoch nicht aus, dass finanzielle Entschädigungen gerechtfertigt sein können, wenn die Ausübung von Eigentumsrechten eingeschränkt wurde. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn die Ausübung der Eigentumsrechte besonders einschneidend eingeschränkt wird und zu einer außergewöhnlichen Härte oder zu einer unzumutbaren Belastung des Eigentümers führt. Wenn die Eingriffe im allgemeinen Interesse erfolgen, aber die negativen Auswirkungen nur von bestimmten Entitäten getragen werden, kann dies unverhältnismäßig sein. In diesen Fällen ist der Staat nach den allgemeinen Rechtsgrundsätzen des deutschen Rechts verpflichtet, von vornherein einen Entschädigungsmechanismus vorzusehen, um die Verhältnismäßigkeit einer solchen Maßnahme sicherzustellen.<sup>43</sup>
- (80) Um festzustellen, ob solche außergewöhnlichen Umstände auf einen bestimmten Fall anwendbar sind, müssen Schwere, Intensität und Dauer des staatlichen Eingriffs berücksichtigt werden. Außerdem ist zu prüfen, ob dem betroffenen Beteiligten ein sogenanntes Sonderopfer, d. h. eine außergewöhnliche Belastung für die Bereitstellung eines öffentlichen Gutes, auferlegt wurde. Es muss auch geprüft werden, ob die Verhältnismäßigkeit des Eingreifens nicht auch durch alternative Maßnahmen (z. B. Übergangsregelungen) anstelle einer finanziellen Entschädigung hätte erreicht werden können.
- (81) Nach deutschem Recht kann der Rechtsanspruch auf eine Entschädigung nach einer Enteignung oder einem Sonderopfer nur von der deutschen Justiz zuerkannt werden, die auch die Entschädigungshöchstsummen festlegen muss.
- (82) Wie in Erwägungsgrund 79 erwähnt, kann die Einschränkung der Ausübung von Eigentumsrechten grundsätzlich auch ohne Entschädigung zulässig sein. Nach deutschem Recht besteht nämlich kein Anspruch auf Befreiung von neuen Vorschriften, bis die getätigten Investitionen vollständig amortisiert sind. Die Unterabteilung Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages führte eine Studie durch, in der die verfassungsrechtlichen Anforderungen für die ordnungsrechtliche Stilllegung von Kohleanlagen untersucht wurden. Der Studie zufolge ist insbesondere bei älteren, bereits abgeschriebenen Anlagen eine kompensationslose Stilllegung möglich, wobei jedoch für einzelne Anlagen, die trotz der Übergangs- und Sonderregelungen einer unzumutbaren wirtschaftlichen Belastung ausgesetzt sind, eine Entschädigungsregelung vorzusehen wäre.<sup>44</sup>
- (83) Darüber hinaus scheint das deutsche Recht Entschädigungszahlungen nur in sehr außergewöhnlichen Fällen und als letztes Mittel vorzusehen, wenn andere Maßnahmen, wie z. B. Übergangsfristen, nicht dazu beitragen, die unzumutbare wirtschaftliche Belastung der Unternehmen zu verringern. Bei diesem von Deutschland konzipierten Ausschreibungsmechanismus sind Entschädigungen nicht auf einige außergewöhnlich stark belastete Anlagen beschränkt, sondern

---

<sup>43</sup> Im deutschen Recht wird dieser Grundsatz als „ausgleichspflichtige Inhalts- und Schrankenbestimmung“ bezeichnet.

<sup>44</sup> „Stilllegung von Kohlekraftwerken“, Ausarbeitung, Wissenschaftliche Dienste, Deutscher Bundestag (WD3 – 3000 – 360/18).

wird für mehr als die Hälfte der installierten Steinkohlekapazität ein Ausgleich gewährt werden.

- (84) Diese Umstände erlauben es der Kommission nicht, mit Sicherheit festzustellen, ob und welche Anlagen ohne eine Ausschreibung vor einem deutschen Gericht eine solche Entschädigung erfolgreich hätten einklagen können.
- (85) Mit den Ausschreibungen erhalten die bezuschlagten Bieter eine feste Entschädigungszahlung, was für sie die erhebliche Rechtsunsicherheit hinsichtlich der Frage entschärft, ob und in welcher Höhe sie nach deutschem Recht Anspruch auf Entschädigung hätten. Dies deutet auf das Vorliegen eines Vorteils hin, den die Unternehmen unter normalen Marktbedingungen ohne die Maßnahme nicht erhalten hätten.
- (86) Auf der Grundlage der vorstehenden Ausführungen ist die Kommission der Auffassung, dass die Maßnahme sehr wahrscheinlich einen Vorteil verschafft, der unter normalen Marktbedingungen nicht bestehen würde.
- (87) Da die angemeldete Maßnahme nur den Steinkohleanlagen und Braunkohle-Kleinanlagen gewährt wird, die bei den Ausschreibungen einen Zuschlag erhalten, und für andere Stromerzeugungsanlagen nicht zugänglich ist, sieht die Kommission die Maßnahme als selektiv an.

### *3.1.3. Auswirkungen auf den Wettbewerb und den Handel zwischen Mitgliedstaaten*

- (88) Nach ständiger Rechtsprechung<sup>45</sup> wirkt sich eine Maßnahme auf den Wettbewerb und den Handel bereits dann aus, wenn der Begünstigte auf wettbewerbsoffenen Märkten mit anderen Unternehmen konkurriert.
- (89) Da der deutsche Strommarkt Teil eines liberalisierten Marktes ist, der gut mit den Ausschreibungsgebieten der Nachbarländer verbunden ist, stehen die Steinkohleanlagen und Braunkohle-Kleinanlagen in direktem Wettbewerb mit anderen Stromerzeugern.
- (90) Es sei darauf hingewiesen, dass bestimmte Betreiber von Steinkohleanlagen Strom auch aus anderen Primärquellen erzeugen. Daher kann nicht ausgeschlossen werden, dass sich ihr möglicher Vorteil aus der Maßnahme auch auf ihre Wettbewerbsposition gegenüber weniger diversifizierten Energieerzeugern und neuen Marktteilnehmern auswirkt.
- (91) Darüber hinaus bedeutet die Stilllegung von Steinkohleanlagen und Braunkohle-Kleinanlagen, dass die dadurch wegfallende Strommenge künftig von anderen Erzeugern erzeugt werden muss, was sich auf die Merit-Order-Kurve und somit die Großhandelspreise für Strom auswirken dürfte.
- (92) Die Kommission ist daher der Ansicht, dass die Maßnahme den Wettbewerb verfälscht oder zu verfälschen droht und den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigt.

---

<sup>45</sup> Urteil des Gerichts vom 30. April 1998, Het Vlaamse Gewest/Kommission, T-214/95, ECLI:EU:T:1998:77.

### 3.1.4. Schlussfolgerung zum Vorliegen einer staatlichen Beihilfe

- (93) Übereinstimmend mit dem Urteil in der Rechtssache Astéris ist die Kommission der Auffassung, dass eine Maßnahme dem betroffenen Unternehmen keinen Vorteil verschafft und somit keine staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV darstellt, wenn dem betroffenen Unternehmen durch eine Maßnahme ein Ersatz für entstandenen Schaden gewährt wird, auf den es nach den allgemeinen Vorschriften des nationalen Rechts ohnehin Anspruch hätte. Die Kommission stellt fest, dass in Deutschland ein Rechtsrahmen besteht, der bestimmten Betreibern unter gewissen Umständen einen Anspruch auf Entschädigung einräumt, wenn ihre Eigentumsrechte verletzt werden.
- (94) Angesichts der vorstehenden Erwägungen ist unklar, ob eine im Rahmen der Ausschreibung bezuschlagte Anlage vor einem deutschen Gericht mit einer Schadensersatzklage Erfolg gehabt hätte, wenn ihre kompensationslose Stilllegung angeordnet worden wäre. Darüber hinaus kann nicht beurteilt werden, ob die im Rahmen der Ausschreibung gewährte Kompensation genauso hoch wie die Entschädigung ist, die ein Betreiber aufgrund eines Urteils der deutschen Justiz erhalten hätte. Auf dieser Grundlage hält die Kommission das Vorliegen eines Vorteils für sehr wahrscheinlich, sodass nicht ausgeschlossen werden kann, dass den betreffenden Unternehmen im Rahmen der Maßnahme eine staatliche Beihilfe gewährt wird.
- (95) Allerdings erfordert der vorliegende Fall ohnehin keine eindeutige Schlussfolgerung zu der Frage, ob die Maßnahme den Betreibern einen Vorteil verschafft und somit eine staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV darstellt, da die Kommission die Maßnahme, selbst wenn es um eine staatliche Beihilfe ginge, aus den im Folgenden dargelegten Gründen als mit dem Binnenmarkt vereinbar betrachtet.

## 3.2. Rechtmäßigkeit der potenziellen Beihilfe

- (96) Deutschland hat die geplante Maßnahme vor ihrer Gewährung angemeldet und erfüllt damit die Anmeldepflicht und das Durchführungsverbot nach Artikel 108 Absatz 3 AEUV.

## 3.3. Vereinbarkeitsprüfung

### 3.3.1. Rechtsgrundlage für die Beurteilung

- (97) Nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV kann die Kommission Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige innerhalb der Europäischen Union als mit dem Binnenmarkt vereinbar betrachten, soweit sie die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft.
- (98) Im vorliegenden Fall hat die Kommission die Vereinbarkeit der Maßnahme unmittelbar nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV geprüft, da weder die Leitlinien für staatliche Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2014–2020<sup>46</sup> (im Folgenden „Umweltschutz- und Energiebeihilfeleitlinien“) noch andere spezifische Leitlinien für Beihilfen zur Entschädigung für die Stilllegung von Stromerzeugungsanlagen hierzu besondere Bestimmungen enthalten.

---

<sup>46</sup> ABl. C 200 vom 28.6.2014, S. 1.

(99) Bei der Prüfung der Vereinbarkeit einer Beihilfemaßnahme mit dem Binnenmarkt untersucht die Kommission im Allgemeinen, ob die Ausgestaltung der Maßnahme sicherstellt, dass die positive Wirkung der Beihilfe auf die Entwicklung einer wirtschaftlichen Tätigkeit die möglichen negativen Auswirkungen auf den Handel zwischen Mitgliedstaaten und den Wettbewerb überwiegen. Zu diesem Zweck werden folgende Kriterien bewertet:

- a) Erleichterung der Entwicklung einer Wirtschaftstätigkeit;
- b) Erforderlichkeit staatlicher Maßnahmen;
- c) Geeignetheit der Maßnahme;
- d) Anreizeffekt;
- e) Verhältnismäßigkeit der Maßnahme;
- f) Vermeidung übermäßiger negativer Auswirkungen auf den Wettbewerb und den Handel zwischen Mitgliedstaaten.

Ergibt die Prüfung, dass die Maßnahme alle diese Kriterien erfüllt, kann die Maßnahme als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen werden.

### 3.3.2. Erleichterung der Entwicklung einer Wirtschaftstätigkeit

(100) Nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV müssen nach dieser Bestimmung mit dem Binnenmarkt vereinbare Beihilfen die Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige fördern.<sup>47</sup>

(101) Die Maßnahme soll Steinkohlebetreibern einen Anreiz bieten, ihr wirtschaftliches Verhalten zu ändern, indem sie Anlagen früher als vorgesehen stilllegen, wodurch die Stromerzeugungskapazitäten verringert werden. Unter der Annahme, dass die Stromnachfrage gleich bleibt oder steigt, wird dies zu einer Erzeugungslücke führen.<sup>48</sup> Für andere Erzeuger, einschließlich Erzeuger erneuerbarer Energie, entsteht damit ein Anreiz, zur Schließung dieser Lücke zu expandieren. In einem kontrafaktischen Szenario, in dem die Maßnahme nicht durchgeführt worden wäre, würde diese wirtschaftliche Entwicklung nicht im gleichen Ausmaß stattfinden. Die Maßnahme erleichtert somit die Entwicklung des Wirtschaftszweigs der Stromerzeugung in anderen Anlagen.

(102) Darüber hinaus stellt die Kommission fest, dass die Entwicklung des Wirtschaftszweigs der Stromerzeugung aus alternativen Energiequellen wie erneuerbaren Energien auch positive Auswirkungen auf die Umwelt haben wird. In der Mitteilung über den Investitionsplan für ein zukunftsfähiges Europa, der Teil des europäischen Grünen Deals ist, hat die Kommission darauf hingewiesen,

---

<sup>47</sup> Bestätigt durch das kürzlich ergangene Urteil des Gerichtshofs vom 22. September 2020, Österreich/Kommission, C-594/18 P, ECLI: EU:C:2020:742.

<sup>48</sup> In einer für die Deutsche Energie-Agentur durchgeführten Studie wird davon ausgegangen, dass der Stromverbrauch zwischen 2015 und 2040 selbst im konservativsten Szenario um mindestens 8 % steigen wird (dena-Leitstudie Integrierte Energiewende – Impulse für die Gestaltung des Energiesystems bis 2050, S. 195 f.). Auch in den Prognosen der deutschen Übertragungsnetzbetreiber wird von einer steigenden Stromnachfrage ausgegangen. Nach ihrer Vorausschätzung im konservativsten Szenario wird sich die Nettostromnachfrage von 513,1 TWh im Jahr 2016 auf 581,6 TWh im Jahr 2035 erhöhen (Szenariorahmen zum Netzentwicklungsplan Strom 2035, Version 2021. Entwurf des Übertragungsnetzbetreibers, S. 54).

dass die Stilllegung von Kohlekraftwerken von entscheidender Bedeutung für den Übergang zu einer klimaneutralen Wirtschaft ist.<sup>49</sup>

- (103) Hierzu stellt die Kommission fest, dass die Maßnahme, indem sie die Entwicklung des Wirtschaftszweigs der Stromerzeugung aus alternativen Quellen erleichtert, zur Minderung der CO<sub>2</sub>-Emissionen in Deutschland beitragen wird. Angesichts des Ziels der EU, ihre Treibhausgasemissionen im Laufe der Zeit schrittweise zu senken und so den Übergang zu einer klimaneutralen Wirtschaft zu verwirklichen<sup>50</sup>, und mit Blick auf das Übereinkommen von Paris<sup>51</sup> beabsichtigt Deutschland, bis zum Jahr 2050 Klimaneutralität zu erreichen. Wie in Erwägungsgrund (5) dargelegt, hat Deutschland auch Zwischenziele festgelegt, insbesondere für den Energiesektor, dessen CO<sub>2</sub>-Emissionen bis 2030 auf 175–183 Mio. Tonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalent gesenkt werden sollen.
- (104) Der schrittweise Ausstieg aus der Kohleverstromung bis zum Jahr 2038 ist für Deutschland eine entscheidende politische Maßnahme zur Erreichung der CO<sub>2</sub>-Neutralität. Auf die Steinkohleanlagen und Braunkohle-Kleinanlagen, die Anfang 2020 weiterhin in Betrieb waren, entfielen im Jahr 2017 86,6 Mio. Tonnen CO<sub>2</sub>-Emissionen. Mithilfe der Maßnahme sollen die CO<sub>2</sub>-Emissionen gesenkt werden, indem Steinkohle und Braunkohle in der Stromerzeugung durch alternative Energiequellen ersetzt werden. In diesem Zusammenhang sieht das Kohleausstiegsgesetz regelmäßige Überprüfungen (geplant für die Jahre 2022, 2026, 2029, 2032) vor, in denen der Beitrag der Maßnahme zu den Klimaschutzziele Deutschlands beurteilt werden soll.
- (105) Die Kommission begrüßt den Umstand, dass mit dem Kohleausstiegsgesetz ein jährlicher Zyklus für die Löschung von CO<sub>2</sub>-Emissionszertifikaten auf nationaler Ebene eingeführt wird. Das Kohleausstiegsgesetz sieht vor, dass nach Berücksichtigung der Maßnahme der Marktstabilitätsreserve CO<sub>2</sub>-Emissionszertifikate in dem Umfang gelöscht werden, in dem durch die Stilllegung von Kohlekraftwerken eine zusätzliche Emissionsminderung erfolgt. Bei der Bestimmung der zu löschenden Zahl der CO<sub>2</sub>-Zertifikate wird Deutschland wahrscheinlich auch Ersatztechnologien berücksichtigen.
- (106) Diese Anforderungen gehen weit über die Beihilfemaßnahme hinaus, die im Jahr 2016 von der Kommission genehmigt wurde und die Überführung von acht Braunkohleanlagen in die Kaltreserve und ihre anschließende Stilllegung betraf.<sup>52</sup>
- (107) Darüber hinaus hätte dies in einer Situation, in der die kompensationslose Stilllegung der Anlagen angeordnet worden wäre, zu Rechtsunsicherheit hinsichtlich einer möglichen Entschädigung geführt. Die mit der Maßnahme geschaffene Vorhersehbarkeit und Rechtssicherheit trägt daher dazu bei, den Wirtschaftszweig der Kohlestromerzeugung zu fördern.

---

<sup>49</sup> Mitteilung der Kommission vom 14. Januar 2020 „Investitionsplan für ein zukunftsfähiges Europa. Investitionsplan für den europäischen Grünen Deal“.

<sup>50</sup> Wie auf der Tagung des Europäischen Rates vom 12. Dezember 2019 bestätigt. Schlussfolgerungen, EUCO 29/19.

<sup>51</sup> [https://unfccc.int/files/essential\\_background/convention/application/pdf/english\\_paris\\_agreement.pdf](https://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/english_paris_agreement.pdf)

<sup>52</sup> Im Jahr 2016 plante Deutschland noch keine Löschung von EHS-Zertifikaten aus seiner nationalen Quote, da diese Möglichkeit nach EU-Recht noch nicht bestand. Beschluss der Kommission vom 27.5.2016: Stilllegung deutscher Braunkohlekraftwerksblöcke (SA.42536).

- (108) Zu der Auffassung, dass die Maßnahme die Stilllegung von Steinkohleanlagen verzögere und somit nicht zu einem Ziel von gemeinsamem Interesse beitrage, verweist die Kommission auf die kürzliche Feststellung des Gerichtshofs, dass Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV die Vereinbarkeit von Beihilfen nicht von der Verfolgung eines Ziels von gemeinsamem Interesse abhängig macht.<sup>53</sup> Demnach setzt die Vereinbarkeit, soweit sie auf der Grundlage dieser Bestimmung geprüft wird, nicht voraus, dass die Maßnahme ein Ziel von gemeinsamem Interesse verfolgt. In jedem Fall stellt die Kommission fest, dass die ersten drei Ausschreibungen innerhalb von acht Monaten (zwischen September 2020 und April 2021) stattfinden und zu einer Stilllegung von rund 8 GW (etwa einem Drittel der gesamten beihilfefähigen Kapazität) führen werden. Die Kommission hat Zweifel daran, dass Steinkohleanlagen und Braunkohle-Kleinanlagen in diesem Umfang und in so kurzer Zeit auch ohne die Einführung der Maßnahme stillgelegt würden.
- (109) In Anbetracht der vorstehenden Ausführungen ist die Kommission der Auffassung, dass die fragliche Maßnahme zur Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige im Sinne des Artikels 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV beiträgt.

### 3.3.3. *Erforderlichkeit staatlicher Maßnahmen*

- (110) Die Erforderlichkeit der Maßnahme gilt dann als nachgewiesen, wenn die Maßnahme eine wirtschaftliche Entwicklung ermöglicht, die ohne die Maßnahme nicht eingetreten wäre. Vor Einführung der Maßnahme nahm Deutschland eine Rentabilitätsbewertung der Steinkohleanlagen vor (siehe Erwägungsgründe (34) ff.). In dieser Bewertung wird davon ausgegangen, dass die Rentabilität der Steinkohlerzeugung insbesondere in der zweiten Hälfte der 2020er-Jahre zunehmen würde.
- (111) Demgegenüber haben Dritte verschiedene Szenarien vorgelegt, wonach Erzeugungskapazitäten aus Steinkohle im Umfang von 3,64 GW bis nahezu dem Gesamtvolumen kurz- bis mittelfristig defizitär betrieben und bis Ende 2026 auch ohne staatliche Stilllegungsanordnung stillgelegt werden würden.
- (112) Das Ergebnis dieser Szenarien hängt ebenso wie die von Deutschland entwickelten Szenarien stark von den prognostizierten Strom-, CO<sub>2</sub>- und Steinkohlepreisen ab. Diese sind insbesondere bei langfristiger Betrachtung mit einer gewissen Unsicherheit behaftet. Unterschiedliche Marktteilnehmer werden auch unterschiedliche Ansichten darüber haben, wie sich die Entwicklung der Benzinpreise, die COVID-19-Krise, der Ausstieg aus der Kernenergie, die in den Nachbarländern verfolgte Energiepolitik und andere Entwicklungen in Zukunft auf ihre jeweiligen Opportunitätskosten auswirken. Aufgrund der Informationsasymmetrien ist es für die Bundesregierung und für Dritte gleichermaßen schwierig, das künftige Verhalten der Steinkohlebetreiber vorherzusagen.
- (113) Die von Deutschland vorgelegte Rentabilitätsbewertung widerspricht nicht der Behauptung Dritter, dass ausgehend von den aktuellen Marktpreisen einige Steinkohleanlagen kurzfristig keine Gewinne erwirtschaften würden. Allerdings

---

<sup>53</sup> Urteil des Gerichtshofs vom 22. September 2020, Österreich/Kommission, C-594/18 P, ECLI:EU:C:2020:742, Rn. 20, 24 und 26.

machen diese Anlagen gemessen an der beihilfefähigen Gesamtkapazität nur einen kleineren Teil aus, der unter dem ersten Ausschreibungsvolumen liegt.

- (114) Bei der langfristigen Prognose unterscheidet sich die von Deutschland vorgelegte Bewertung von der Beurteilung Dritter. Deutschland erwartet große Unterschiede bei der Rentabilität der Steinkohleanlagen, schätzt die langfristigen Rentabilitätsaussichten aber insgesamt besser ein als Dritte. Die Kommission weist darauf hin, dass Deutschland in Anbetracht der Unsicherheiten und Informationsasymmetrien, die mit langfristigen Prognosen verbunden sind, seine Bewertung auf glaubhafte Annahmen der Internationalen Energieagentur gestützt hat (siehe Erwägungsgrund (36)).
- (115) Auf der Grundlage der von Deutschland vorgenommenen Bewertung und der Unsicherheiten hinsichtlich der künftigen Wirtschaftsaussichten von Steinkohleanlagen und Braunkohle-Kleinanlagen ist es daher unwahrscheinlich, dass die mit der Maßnahme stillgelegte Erzeugungskapazität unter normalen Marktbedingungen aus dem Markt ausgeschieden wäre. Dementsprechend ist es ohne die Erzeugungslücke, die infolge der geförderten vorzeitigen Stilllegung der genannten Anlagen entsteht, unwahrscheinlich, dass sich der Wirtschaftszweig der Stromerzeugung aus alternativen Quellen in gleichem Maße entwickeln würde.
- (116) Darüber hinaus hätte eine verbindliche Stilllegung ohne jegliche Unterstützung für den Wirtschaftszweig der Kohleverstromung zu einer Rechtsunsicherheit geführt, deren erhebliche Folgen durch die Maßnahme abgemildert werden.
- (117) Folglich stellt die Maßnahme ein Instrument dar, das einen notwendigen Beitrag zur Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige leistet.

#### *3.3.4. Geeignetheit der Maßnahme*

- (118) Um festzustellen, ob eine Maßnahme geeignet ist, muss geprüft werden, ob dasselbe Ziel auch mit anderen, weniger wettbewerbsverzerrenden Politikinstrumenten oder Beihilfearten erreicht werden kann.
- (119) Die deutschen Behörden haben entschieden, beim Steinkohleausstieg entsprechend den Empfehlungen der Kohlekommission auf Ausschreibungen zurückzugreifen. Die Mitglieder der Kohlekommission, die einen breiten Querschnitt von Akteuren aus Gesellschaft, Politik und Wirtschaft repräsentierten, schlugen Ausschreibungen als geeignetsten Weg vor.
- (120) Darüber hinaus führte Deutschland vor der Verabschiedung des Kohleausstiegsgesetzes eine ergänzende Bewertung durch, mit der verschiedene alternative Politikoptionen geprüft wurden, wie in den Erwägungsgründen (9) ff. beschrieben: i) der Rückgriff auf das bestehende EU-EHS und die Ziele für erneuerbare Energien, ii) ein nationaler CO<sub>2</sub>-Mindestpreis für Wirtschaftsbereiche, die bereits unter das EU-EHS fallen, iii) die ordnungsrechtliche Stilllegung von Steinkohleanlagen ohne Ausschreibungsverfahren.
- (121) Diese Optionen wurden jedoch nicht weiterverfolgt, da sie es nicht erlaubt hätten, die Entwicklung des Wirtschaftszweigs der Stromerzeugung aus alternativen Quellen genauso zielgerichtet zu fördern und im Vorfeld einen schrittweisen

Stilllegungspfad festzulegen, was sich negativ auf die Versorgungssicherheit und die Beschäftigten in diesem Sektor ausgewirkt hätte. Darüber hinaus hätte die Anordnung ordnungsrechtlicher Stilllegungen ab 2020 einen stärkeren Eingriff in die Eigentumsrechte der einzelnen Betreiber bedeutet. Aller Wahrscheinlichkeit nach hätte eine beträchtliche Zahl von Betreibern in zahlreichen langwierigen und kostspieligen Gerichtsverfahren auf Schadensersatz geklagt.

- (122) Dritte verweisen auf eine Reihe von Mitgliedstaaten, die für den Ausstieg aus der Kohleverstromung andere Arten von Maßnahmen gewählt hätten. Hierzu ist jedoch anzumerken, dass die Mitgliedstaaten bei energie- und klimapolitischen Entscheidungen über einen großen Ermessensspielraum verfügen. Das jüngste Urteil in der Rechtssache Hinkley bestätigte das Recht der Mitgliedstaaten, gemäß Artikel 194 AEUV über ihren Strommix zu entscheiden.<sup>54</sup> Die Kommission wird im Rahmen eines Beihilfeverfahrens nur dann Bedenken hinsichtlich der gewählten Maßnahme äußern, wenn sich herausstellt, dass es weniger wettbewerbsverzerrende Maßnahmen gibt, mit denen dasselbe Ziel erreicht werden könnte. Im vorliegenden Fall ist keiner der von den Dritten genannten Mitgliedstaaten mit Deutschland vergleichbar, insbesondere weil die Kohlekraftwerke in ihrem Energiemix keine so wichtige Rolle spielen. Außerdem hätten eine CO<sub>2</sub>-Preisuntergrenze, Verbrauchsteuern auf Steinkohle, strengere Grenzwerte für die Emissionsintensität oder von Wettbewerb bestimmte Kapazitätsmechanismen zu weniger zielgerichteten Ergebnissen geführt bzw. der Regierung nicht die Möglichkeit geboten, den Kohleausstieg in vergleichbarer Weise zu lenken, was insbesondere für die Versorgungssicherheit zu erhöhten Risiken geführt hätte.
- (123) Die Kommission ist der Auffassung, dass die vorliegende Maßnahme gut darauf ausgerichtet ist, die Stromerzeugung aus alternativen Quellen zu fördern und zugleich die Auswirkungen auf die Versorgungssicherheit zu mindern sowie die Vorhersehbarkeit der Stilllegungen zu verbessern und gleichzeitig zu den nationalen Emissionsminderungszielen Deutschlands beizutragen.
- (124) Daher betrachtet die Kommission die Maßnahme als geeignetes Instrument, um die Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige zu fördern.

### 3.3.5. Anreizeffekt

- (125) Um festzustellen, ob die Maßnahme einen Anreizeffekt hat, muss nachgewiesen werden, dass sie das betreffende Unternehmen dazu veranlasst, sein Verhalten zu ändern und zusätzliche Tätigkeiten aufzunehmen, die es ohne die Beihilfe nicht, nur in geringerem Umfang oder auf andere Weise ausüben würde.
- (126) Wie vorstehend ausgeführt, nahm Deutschland eine Bewertung der zu erwartenden Rentabilität der Stromerzeugung aus Steinkohle vor (siehe Erwägungsgründe (34) ff.). Dieser Bewertung zufolge wird die Rentabilität der Steinkohleerzeugung insbesondere in der zweiten Hälfte der 2020er-Jahre zunehmen. Wenngleich Deutschland selbst ein gewisses Maß an Unsicherheit bei den Prognosen einräumt und von Dritten alternative Rentabilitätsszenarien angeführt werden, ist es unwahrscheinlich, dass ohne die Einführung der Maßnahme das gleiche Volumen an Steinkohlekapazität stillgelegt würde.

---

<sup>54</sup> Urteil des Gerichtshofs vom 22. September 2020, Österreich/Kommission, C-594/18 P, ECLI:EU:C:2020:742, Rn. 80.

- (127) Daher bringt die durch die Stilllegung von Steinkohleanlagen entstandene Erzeugungslücke für den Wirtschaftszweig der Stromerzeugung aus alternativen Quellen sowie für die Weiterentwicklung und Verbreitung anderer Technologien erhebliche Chancen mit sich, deren Umfang und Bedingungen ohne die Maßnahme nicht erreicht worden wären.
- (128) Angesichts dieser Umstände gelangt die Kommission zu dem Schluss, dass die Maßnahme einen Anreizeffekt bietet, da sie die bestehenden Betreiber dazu veranlasst, ihr wirtschaftliches Verhalten dahingehend zu ändern, dass sie Anlagen früher als vorgesehen, geordneter und vorhersehbarer stilllegen, und dass sie Anreize dafür schafft, den Wirtschaftszweig der Stromerzeugung aus alternativen Quellen weiterzuentwickeln.

### 3.3.6. *Verhältnismäßigkeit der Maßnahme*

- (129) Nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV muss der Beihilfebetrug auf das zur Verwirklichung des angestrebten Ziels erforderliche Minimum beschränkt sein. Ferner hob die Kommission in ihrer Mitteilung über den Investitionsplan für ein zukunftsfähiges Europa hervor, dass sie insbesondere die Verhältnismäßigkeit der Unterstützung von Kohlestilllegungen prüfen wird.<sup>55</sup> Im vorliegenden Fall ist daher zu prüfen, ob die Gefahr besteht, dass die in den Ausschreibungen bezuschlagten Steinkohlebetreiber überkompensiert werden.
- (130) In anderen Bereichen der Energiepolitik, etwa bei der Förderung erneuerbarer Energien oder Kapazitätsmechanismen, sind Ausschreibungen gängige Praxis, um einen Marktpreis zu bestimmen und sicherzustellen, dass die Kompensationen auf ein Minimum beschränkt werden.<sup>56</sup>
- (131) Bei der Bewertung von Ausschreibungen ist insbesondere zu überprüfen, ob sie transparent und diskriminierungsfrei sind und wirklich ein Wettbewerb stattfindet. Sind diese Bedingungen erfüllt, kann davon ausgegangen werden, dass die staatliche Beihilfe auf das erforderliche Minimum beschränkt ist.
- (132) Der Ausschreibungsmechanismus ist transparent und beruht auf klaren Bestimmungen, die allen Teilnehmern im Vorfeld der Ausschreibung zugänglich sind. Die ersten beiden Ausschreibungsvolumen wurden im Kohleausstiegsgesetz festgelegt: 4 GW für 2020 und 1,5 GW für die zweite Ausschreibung. Für die Ausschreibungen, die sich auf Stilllegungen im Zeitraum 2022–2026 beziehen, bestimmt die Bundesnetzagentur das Ausschreibungsvolumen aus der Differenz zwischen der verbleibenden Steinkohlekapazität in Deutschland und dem Zielwert für das betreffende Jahr. Bei den Ausschreibungen, die sich auf Stilllegungen im Zeitraum 2023–2025 beziehen, wird das auf dieser Grundlage ermittelte Ausschreibungsvolumen um 1 GW erhöht. Das Ausschreibungsvolumen wird von der Bundesnetzagentur in ihrer Bekanntmachung der Ausschreibung vor dem Gebotstermin veröffentlicht.

<sup>55</sup> Mitteilung der Kommission „Investitionsplan für ein zukunftsfähiges Europa“ vom 14. Januar 2020, COM(2020) 21 final, Abschnitt 4.3.4, S. 14.

<sup>56</sup> Beschluss der Kommission vom 30. Juli 2018 in der Sache SA.50152 (2018/N) – Griechenland – „New Greek transitory flexibility mechanism“, Rn. 126 ff.; Beschluss der Kommission vom 24. November 2017 in der Sache SA.44464 (2017/N) – Irland – „Irish Capacity Mechanism: reliability option scheme“, Rn. 147 ff.; Beschluss der Kommission vom 7. Februar 2018 in der Sache SA.46100 (2017/N) – Polen – „Planned Polish capacity mechanism“, Rn. 170 ff.

- (133) Darüber hinaus ist im Kohleausstiegsgesetz für jede Ausschreibung ein höchstzulässiger Gebotspreis pro MW festgelegt.
- (134) Auch die Kriterien für die Prüfung der Angebote wurden im Vorfeld in transparenter Weise festgelegt. Bei den Geboten, in denen für die Senkung der CO<sub>2</sub>-Emissionen die geringsten Kosten vorgeschlagen werden, ist die anfängliche Kennziffer am niedrigsten, wobei sich die Reihung der Gebote nach Berücksichtigung der Versorgungssicherheit über den Netzfaktor noch verändern kann. Die Gewichtung des Aspekts der Versorgungssicherheit soll im Laufe der Zeit abnehmen.
- (135) Nach Ansicht der Kommission sind die Ausschreibungen auch diskriminierungsfrei. An den Ausschreibungen können die Betreiber aller in Deutschland betriebenen Steinkohleanlagen und Braunkohle-Kleinanlagen (mit einer Kapazität unter 150 MW) teilnehmen. Nur Anlagen, für die ein dauerhafter Marktaustritt angekündigt wurde, sind von allen sieben Ausschreibungen ausgeschlossen, während Anlagen in einer bestimmten Region in Süddeutschland von der ersten Ausschreibung im Jahr 2020 ausgeschlossen wurden. Die Kommission weist darauf hin, dass der Ausschluss der süddeutschen Anlagen auf das erste Jahr beschränkt ist und dass der Großteil der Steinkohlekapazität (ca. 65 %) in Norddeutschland angesiedelt ist. Auch wenn das Hauptziel der Maßnahme darin besteht, eine Minderung der CO<sub>2</sub>-Emissionen zu erreichen, ist es zulässig, dass ein Mitgliedstaat gleichzeitig andere wichtige politische Ziele wie die Versorgungssicherheit verfolgt. Der Ausschluss der Anlagen dient eindeutig diesem anderen politischen Ziel, und die nachfolgenden Ausschreibungen stehen allen Anlagen offen.
- (136) In Bezug auf den Wettbewerbscharakter der Ausschreibungen verweist die Kommission auf die von Deutschland vorgelegten Daten, wonach es derzeit rund 95 Anlagen gibt, die für die Teilnahme an den Ausschreibungen in Betracht kommen. Diese Anlagen werden von etwa 45 Betreibern betrieben. Aus dem Umstand, dass auf die drei größten Betreiber Kapazitäten von 4 GW, 3,3 GW bzw. 3,1 GW entfallen, kann nicht geschlossen werden, dass die Konzentration der größten Betreiber den Wettbewerbscharakter der Ausschreibungen gefährde.
- (137) Selbst an der ersten Ausschreibung, bei der die Anlagen der Südregion ausgenommen sind, konnten etwa 65 Anlagen im Eigentum von etwa 30 Betreibern teilnehmen. Diese Anlagen weisen eine installierte Kapazität von 15,8 GW auf, was knapp dem Vierfachen der im ersten Jahr ausgeschriebenen Stilllegungskapazität entspricht, sodass ein von Wettbewerb bestimmtes Verfahren sichergestellt ist. Zudem hat Deutschland gründlich bewertet, wie sich der Netzfaktor in den Folgejahren auf den Wettbewerbscharakter der Ausschreibungen auswirken wird, und für die Ausschreibungen bis 2023 Simulationen durchgeführt. Während Deutschland einräumt, dass bei den Vorhersagen unvorhergesehene Marktentwicklungen und Informationsasymmetrien einkalkuliert werden müssen, ergab die Simulation, dass ab 2022 Anlagenbetreiber aus der Südregion unter den bezuschlagten Teilnehmern sein könnten.
- (138) Von Dritten wurden Bedenken geäußert, dass die Zahl der Steinkohleanlagen, bei denen eine kompensationslose Stilllegung angeordnet wird, nicht hoch genug sei, um den Wettbewerbscharakter der Ausschreibungen sicherzustellen. Insbesondere sei zu erwarten, dass die neun neueren Anlagen, die seit 2013 in Betrieb gegangen

sind und auf die 7,3 GW Kapazität entfallen, besonders leistungsfähig und rentabel sind und daher vermutlich nicht an den Ausschreibungen teilnehmen. Ausgehend von den Berechnungen, die von Deutschland vorgenommen und von der Kommission überprüft wurden, werden nach derzeitiger Schätzung teilnahmeberechtigte Anlagen mit einer installierten Kapazität von rund 9,2 GW kompensationslos stillgelegt. Deutschlands Ausführungen zufolge bestimmt sich die Rentabilität von Steinkohleanlagen nicht allein durch ihr Alter, sondern spielen auch andere Faktoren wie etwa die Wärmeerzeugungskapazität eine wichtige Rolle.

- (139) Ausgehend von Simulationen, mit denen das mögliche Bieterverhalten der Betreiber von Steinkohleanlagen ermittelt werden sollte, gelangte Deutschland zu dem Schluss, dass für eine der neueren Anlagen in den ersten Ausschreibungen geboten würde, was hauptsächlich darauf zurückgeführt wird, dass sie keine Wärme erzeugen kann. Die Kommission stellt ferner fest, dass mit Moorburg eine oder zwei<sup>57</sup> der neun neueren Anlagen an der ersten Ausschreibung beteiligt waren. Die Kommission teilt daher nicht die Auffassung, dass die Ausschreibungen für neuere Anlagen uninteressant seien und dies den Wettbewerbscharakter der Ausschreibungen gefährde.
- (140) Einige Dritte kritisierten auch die Teilnahme defizitärer Anlagen an den Ausschreibungen und machten geltend, dass dies zu einer Überkompensation führen würde. Deutschland wies darauf hin, dass zwischen den Unternehmen und den Behörden eine große Informationsasymmetrie hinsichtlich der Wirtschaftsleistung der Anlagen bestehe und die Rentabilitätsaussichten von den verschiedenen Beteiligten unterschiedlich bewertet würden. Außerdem lässt sich aus der Tatsache, dass eine Anlage ihre Betriebskosten ein Jahr lang nicht decken kann, nicht schließen, dass sie langfristig defizitär ist. Vor diesem Hintergrund wäre es rechtlich schwierig, solche Anlagen von einer Ausschreibung auszuschließen, und wäre ein solcher Ausschluss rechtlich anfechtbar.
- (141) Darüber hinaus ist es wahrscheinlich, dass für die weniger rentablen Anlagen in der ersten Ausschreibungsrunde geboten wird. Die Teilnahme dieser weniger rentablen Anlagen würde in Kombination mit dem Gebotspreisverfahren („*pay as bid*“) den Wettbewerb zwischen den Bietern verstärken und die weniger rentablen Anlagen dazu veranlassen, niedrige Gebote abzugeben. Was die Zahl der verschiedenen Beteiligten und die Ungewissheit hinsichtlich ihres Bieterverhaltens anbelangt, teilt die Kommission die Bedenken, dass die Anlagenbetreiber die Opportunitätskosten ihrer leistungsfähigeren Mitbieter leicht abschätzen und deren Gebote knapp unterbieten könnten, anstatt bei ihrem Gebot das für den Marktaustritt erforderliche Minimum anzusetzen. Auch der Umstand, dass jedes Gebot durch die historischen CO<sub>2</sub>-Emissionen der Anlage dividiert wird, dürfte die Betreiber von Anlagen, die in den letzten Jahren aus wirtschaftlichen Gründen nur zeitweise betrieben wurden, zu niedrigen Geboten veranlassen.
- (142) Die Ausgestaltung der Ausschreibungen sieht eine Reihe von Elementen vor, die eine frühzeitige und umfassende Teilnahme fördern und damit den Wettbewerbscharakter unterstützen. Dazu gehört auch die Tatsache, dass die

---

<sup>57</sup> Moorburg hat zwei Blöcke – Moorburg A und Moorburg B – und es ist nicht bekannt, ob für einen oder beide Blöcke mitgebote wurde.

Ausschreibungen nur einige Jahre lang durchgeführt werden und dass für fast die Hälfte der installierten Kapazität eine kompensationslose Stilllegung angeordnet werden wird. Darüber hinaus wird die Bundesnetzagentur für den Fall, dass die Ausschreibungen für Stilllegungen im Zeitraum 2024–2026 unterzeichnet sind, bereits in den betreffenden Jahren die kompensationslose Stilllegung von Anlagen anordnen (siehe Erwägungsgrund (50)).

- (143) Der Wettbewerbscharakter der Ausschreibungen wird auch durch die Tatsache verstärkt, dass der höchstzulässige Gebotspreis im Laufe der Zeit sinkt. Während der Höchstpreis in der ersten Ausschreibung noch 165 000 EUR/MW beträgt, wird er bis zur letzten Ausschreibung auf 89 000 EUR/MW verringert. Wie in den Erwägungsgründen 34 ff. dargestellt, legte Deutschland der Kommission die Berechnungen vor, auf deren Grundlage die höchstzulässigen Gebotspreise ermittelt wurden. Angesichts des Wettbewerbscharakters der Ausschreibungen dürften die Gebote deutlich unter dem Höchstpreis liegen, der hauptsächlich als Schutz gegen die Möglichkeit eingeführt wurde, dass in einer bestimmten Ausschreibung ein unerwartet hohes Gebot bezuschlagt wird.
- (144) Schließlich sollte der Wettbewerbscharakter der Ausschreibungen für den Fall, dass die Marktentwicklungen zu weniger positiven Aussichten für die Rentabilität der Steinkohleanlagen führen, sicherstellen, dass die Gebotswerte der sich verändernden Marktlage entsprechen und so niedrig wie möglich gehalten werden.
- (145) Was die Kumulierung mit anderen Regelungen betrifft, so hat die Tatsache, dass bezuschlagte Anlagen in die Kapazitätsreserve oder in die Netzreserve aufgenommen werden können, keinen Einfluss auf diese Schlussfolgerung, da die im Rahmen der Reserven gezahlte Kompensation einem anderen Zweck dient. Während die Einnahmen aus den Ausschreibungen die Anlagenbetreiber für den Marktaustritt entschädigen, wird mit den Einnahmen aus den Reserven eine Dienstleistung vergütet, mit der diese Anlagenbetreiber zur Versorgungssicherheit beitragen. Die Behauptung, es könne zu einer Kumulierung mit dem Steinkohleersatzbonus kommen, ist unbegründet, da das Kohleausstiegsgesetz die Teilnahme an beiden Maßnahmen ausdrücklich ausschließt.<sup>58</sup>
- (146) In Anbetracht der vorstehenden Ausführungen stellt die Kommission fest, dass der Ausschreibungsmechanismus transparent und diskriminierungsfrei durchgeführt wird. Er ist auch wirklich von Wettbewerb bestimmt, wodurch sichergestellt wird, dass das CO<sub>2</sub>-Reduktionsziel mit einem möglichst geringen Beihilfebetrag erreicht wird. Die Kommission ist daher der Auffassung, dass die Kompensation verhältnismäßig ist und keine Überkompensation vorliegt.

### *3.3.7. Vermeidung übermäßiger negativer Auswirkungen auf den Wettbewerb und den Handel zwischen Mitgliedstaaten*

- (147) Die negativen Auswirkungen der Maßnahme auf Wettbewerb und Handel müssen hinreichend begrenzt sein, damit die Gesamtbilanz der Maßnahme positiv ausfällt. Der Gerichtshof hat klargestellt, dass die Kommission bei der Beurteilung der Frage, ob eine Maßnahme die Handelsbedingungen in einer Weise verändert, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft, die positiven Auswirkungen der geplanten Beihilfe auf die Entwicklung der Wirtschaftszweige,

---

<sup>58</sup> Artikel 1 Teil 3 § 12 Absatz 1 Nummer 6 Kohleausstiegsgesetz.

die sie fördern soll, gegen die negativen Auswirkungen abwägen muss, die diese Beihilfe auf den Binnenmarkt haben kann.<sup>59</sup>

- (148) Auf der negativen Seite stellt die Kommission, wie in Abschnitt 3.1.3 betont, fest, dass sich die Maßnahme auf den Wettbewerb im Elektrizitätsbinnenmarkt auswirkt. Allerdings stellen die Ausschreibungen ein marktbasierendes System dar, und durch ihre von Wettbewerb bestimmte Ausgestaltung werden Wettbewerbsverzerrungen begrenzt.
- (149) Es ist auch unwahrscheinlich, dass RWE durch die Steinkohlemaßnahme – wie von einigen Dritten behauptet – eine marktbeherrschende Stellung erlangen könnte. Auf RWE entfallen lediglich 1,6 GW der installierten Steinkohlekapazität, und es ist nicht sicher, dass RWE für seine gesamte Kapazität an Ausschreibungen teilnehmen und Zuschläge erhalten wird.
- (150) Dritte machen ferner geltend, dass die Erlöse aus den Ausschreibungen einen Wettbewerbsvorteil für die betroffenen Unternehmen darstellen würden, da sie diese Erlöse in die Erzeugung erneuerbarer Energien investieren könnten. Nach Auffassung der Kommission dürfte der Wettbewerbscharakter der Ausschreibungen sicherstellen, dass die Beihilfe auf das erforderliche Minimum beschränkt ist und dass die Steinkohlebetreiber nur so viel Unterstützung erhalten, wie für die Stilllegung unbedingt erforderlich ist.
- (151) Positiv zu vermerken ist, dass der Ausstieg aus der Steinkohleverstromung die Entwicklung zusätzlicher Stromerzeugungskapazität auf der Grundlage anderer Technologien erleichtern wird (siehe Erwägungsgrund (101)). Darüber hinaus wird sich die Beihilfe positiv auf die Umwelt auswirken. Zusätzlich sorgt die Maßnahme für Vorhersehbarkeit in Bezug auf die Stilllegung von Kohlekraftwerken.
- (152) Daher ist die Kommission der Auffassung, dass die Maßnahme die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändert, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft. Folglich überwiegen die positiven Auswirkungen der Beihilfe ihre negativen Auswirkungen auf Wettbewerb und Handel.

### 3.3.8. Schlussfolgerung zur Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt

- (153) Abschließend gelangt die Kommission zu dem Ergebnis, dass die Maßnahme die Entwicklung eines Wirtschaftszweigs fördert und die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändert, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft.

---

<sup>59</sup> Urteil des Gerichtshofs vom 22. September 2020, Österreich/Kommission, C-594/18 P, ECLI:EU:C:2020:742, Rn. 101.

#### **4. SCHLUSSFOLGERUNGEN**

Die Kommission hat demnach beschlossen, keine Einwände gegen die Maßnahme zu erheben, da die Regelung im Sinne des Artikels 107 Absatz 3 Buchstabe c des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union mit dem Binnenmarkt vereinbar ist.

Hochachtungsvoll

Für die Kommission

Margrethe VESTAGER  
Exekutiv-Vizepräsidentin