

LEONIE KISLING

Umweltschutz und EU-Beihilfenrecht

*Studien zum europäischen und deutschen
Öffentlichen Recht*

65

Mohr Siebeck

Studien zum europäischen und deutschen Öffentlichen Recht

herausgegeben von
Christian Calliess und Matthias Ruffert

65



Leonie Kisling

Umweltschutz und EU- Beihilfenrecht

Die Berücksichtigung und Bedeutung von
Umweltschutzaspekten im EU-Beihilfenrecht – nach
dem more economic approach ein „ever greener
approach“?

Mohr Siebeck

Leonie Kisling (geb. Heuer), geboren 1994; Studium der Rechtswissenschaften an der Universität Münster und der Oslo, Norwegen (2014); Rechtsreferendariat im Bezirk des OLG Oldenburg; Zweites Juristisches Staatsexamen (Celle); 2020-2024 Justiziarin und Compliance-Beauftragte bei der Deutschen Bundesstiftung Umwelt in Osnabrück; 2025 Promotion (Speyer); Rechtsanwältin in München und Hamburg; Richterin am Verwaltungsgericht Osnabrück.
orcid.org/0009-0009-9424-4412

Zugleich Dissertation, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer, 2025

ISBN 978-3-16-200493-2 / eISBN 978-3-16-200494-9
DOI 10.1628/978-3-16-200494-9

ISSN 2192-2470 / eISSN 2569-443X
(Studien zum europäischen und deutschen Öffentlichen Recht)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind über <https://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2026 Mohr Siebeck Tübingen.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen. Das Recht einer Nutzung der Inhalte dieses Werkes zum Zwecke des Text- und Data-Mining im Sinne von § 44b UrhG bleibt ausdrücklich vorbehalten.

Gedruckt auf alterungsbeständiges Papier. Satz: Laupp & Göbel, Gomaringen

Mohr Siebeck GmbH & Co. KG, Wilhelmstraße 18, 72074 Tübingen, Deutschland
www.mohrsiebeck.com, info@mohrsiebeck.com

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2025 von der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer als Dissertation zur Erlangung des Grades eines Doktors der Rechte (Dr. iur.) angenommen. Literatur und Rechtsprechung konnten bis März 2025 berücksichtigt werden. Vor Drucklegung wurden die Ausführungen zur Umsetzung der Aarhus-Konvention im EU-Beihilfenrecht noch einmal aktualisiert.

Ein ganz besonderer Dank gilt meinem geschätzten Doktorvater, Professor Dr. *Wolfgang Weiß*, der diese Arbeit nicht nur mit außerordentlicher Wertschätzung betreut, sondern meine Forschung auch mit den entscheidenden Denkanstößen bereichert hat. Ihm ist es zu verdanken, dass diese Arbeit berufsbegleitend entstehen konnte. Für die akademische Freiheit, die er mir anvertraute und das jederzeit offene Ohr für teils tiefgreifende fachliche Diskussionen bin ich ihm zu besonderem Dank verpflichtet.

Professor Dr. *Stefan Korte*, mit dem mich eine Leidenschaft für das Umweltrecht verbindet, danke ich für die kurzfristige und ausführliche Erstellung des Zweitgutachtens sowie die inspirierende Diskussion im Rahmen meiner Disputation.

Besonders danken möchte ich auch Professor Dr. *Stephan Grohs* für die Übernahme des Vorsitzes meiner Prüfungskommission.

Für die Aufnahme in die Schriftenreihe „Studien zum europäischen und deutschen Öffentlichen Recht“ gebührt den Reihenherausgebern Professor Dr. *Christian Calliess* und Professor Dr. *Matthias Ruffert* mein großer Dank.

Die Arbeit entstand berufsbegleitend während meiner Tätigkeit als Justiziarin bei der Deutschen Bundesstiftung Umwelt. *Marius Keite* und dem gesamten Referat JUS werden besondere Dankesworte zu teil. Ihnen verdanke ich nicht nur meine Liebe zum Europäischen Beihilfenrecht, sondern auch eine Menge Unterstützung im Rahmen des Forschungs- und Schreibprozesses. Die Jahre in der Stiftung haben mich im besten Sinne geprägt und motiviert.

Von ganzem Herzen möchte ich meinen Freundinnen und Freunden danken, die mich alle auf unterschiedliche Weise über die letzten Jahre unterstützt haben. Sie haben mich nicht nur immer wieder zum Schreiben motiviert, sondern auch für den nötigen Freizeitausgleich gesorgt. Ich könnte gar nicht dankbarer sein,

sie an meiner Seite zu haben. Für ihre Mühen beim Korrekturlesen dieser juristischen Arbeit möchte ich vor allem *Laura Korte*, *Johanna Krause*, *Juliana Niemann*, *Niklas Schmidt*, *Lisa Thiele* und *Katja Wisniewski* danken.

Der größte Dank aber gilt meiner Familie – meinen Eltern, ohne die mein juristischer Werdegang nie seinen Lauf genommen hätte und die mich auf meinem Lebensweg stets bedingungslos gefördert haben sowie meinem Ehemann, der mich nicht nur seit Beginn des Studiums, sondern auch durch zwei Staatsexamina, eine Promotion und diverse andere Lebenslagen mit viel Liebe und Verständnis begleitet hat. Ihnen sei dieses Buch gewidmet.

Osnabrück, im Januar 2026

Leonie Kisling

Inhaltsübersicht

Vorwort	V
Inhaltsverzeichnis	IX
Abkürzungsverzeichnis	XXVII

Einführung: Ziele, Begriffsdefinition und Gang der Untersuchung	1
<i>A. Ziele der Arbeit</i>	1
<i>B. Begriffsdefinition: Der Europäische Umwelt(schutz)begriff</i>	5
<i>C. Gang der Untersuchung</i>	10

Kapitel 1: Die Rolle von Umweltschutz und Europäischem Beihilfenrecht im Gesamtgefüge des AEUV	13
<i>A. Der Umweltschutz im Gesamtgefüge des AEUV</i>	13
<i>B. Das Europäische Beihilfenrecht im Gesamtgefüge des AEUV</i>	78
<i>C. Grüne Beihilfen im Gesamtgefüge des AEUV: Zwischen EU-Umwelt- und EU-Beihilfenrecht</i>	116
<i>D. Fazit zu Kapitel 1</i>	123

Kapitel 2: Die Berücksichtigung von Umweltschutzaspekten in der beihilfenrechtlichen Praxis der Unionsorgane – Der Status Quo	127
<i>A. Die Genehmigungspraxis der Kommission: Der more economic approach</i>	128
<i>B. Die (tatbestandsreduzierende) Berücksichtigung von Umweltschutzaspekten auf Ebene des Art. 107 Abs. 1 AEUV</i>	137
<i>C. Die Berücksichtigung von Umweltschutzaspekten im Rahmen der Ausnahmetatbestände der Art. 107 Abs. 2 und Abs. 3 AEUV</i>	208

Kapitel 3: Die Bedeutung von Umweltschutzaspekten im EU-Beihilfenrecht – Anknüpfungspunkte für mehr Umweltschutz nach dem Postulat des Art. 11 AEUV	315
<i>A. Tatbestandsreduzierende Bedeutung von Umweltschutzaspekten auf Ebene des Art. 107 Abs. 1 AEUV</i>	316
<i>B. Die Bedeutung von Umweltschutzaspekten auf Ebene des Art. 107 Abs. 3 AEUV</i>	334
<i>C. Ökologische Nebenbestimmungen im EU-Beihilfenrecht</i>	367
<i>D. Eigener primärrechtlicher Ausnahmetatbestand „Umweltschutz“</i>	380
<i>E. Fazit: Bedeutung von Art. 11 AEUV im EU-Beihilfenrecht</i>	394
Kapitel 4: Umweltschutz im EU-Beihilfenrecht durch Beteiligung und Rechtsschutz von Umweltverbänden	397
<i>A. Beteiligungsrechte und Rechtsschutzmöglichkeiten von Umweltverbänden im EU-Beihilfenrecht – Status Quo</i>	398
<i>B. Bedürfnis nach Beteiligungsrechten und Rechtsschutzmöglichkeiten für Umweltverbände</i>	408
<i>C. Lösungsansätze für stärkere Beteiligungsrechte und Rechtsschutzmöglichkeiten von Umweltverbänden im EU-Beihilfenrecht</i>	411
<i>D. Fazit: Mehr Beteiligungsrechte und Rechtsschutzmöglichkeiten, aber auch Beachtung der Besonderheiten des EU-Beihilfenrechts</i>	432
Resümee: Auf dem Weg zu einem <i>ever greener approach</i>	435
<i>A. Gestaltungsmacht von Art. 11 AEUV und Art. 107ff. AEUV</i>	435
<i>B. Status Quo der Berücksichtigung von Umweltschutzaspekten im EU-Beihilfenrecht: Ein more environmental economic approach</i>	435
<i>C. Potenzial für einen ever greener approach im EU-Beihilfenrecht</i>	437
<i>D. Aufschwung für Beteiligungsrechte und Rechtsschutzmöglichkeiten</i>	438
<i>E. Gesamtbilanz</i>	438
Literaturverzeichnis	441
Sachregister	457

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Inhaltsübersicht	VII
Abkürzungsverzeichnis	XXVII

Einführung: Ziele, Begriffsdefinition und Gang der Untersuchung	1
<i>A. Ziele der Arbeit</i>	1
<i>B. Begriffsdefinition: Der Europäische Umwelt(schutz)begriff</i>	5
<i>C. Gang der Untersuchung</i>	10

Kapitel 1: Die Rolle von Umweltschutz und Europäischem Beihilfenrecht im Gesamtgefüge des AEUV	13
<i>A. Der Umweltschutz im Gesamtgefüge des AEUV</i>	13
I. Umweltschutz als tragender Pfeiler Europäischer Integration	13
II. Die umweltschutzrechtliche Querschnittsklausel in Art. 11 AEUV	15
1. Systematische Stellung unter den Querschnittsklauseln des AEUV	16
2. Historische Entwicklung als erste Querschnittsklausel der EU	18
a) Die Idee der Integration von Umweltschutzaspekten durch das Erste Umweltaktionsprogramm 1974–1975	18
b) Einführung der umweltrechtlichen Querschnittsklausel in den EWGV durch die Einheitliche Europäische Akte 1987	20
c) Stärkung der umweltrechtlichen Querschnittsklausel durch das Vierte Umweltaktionsprogramm 1987–1992 und das Fünfte Umweltaktionsprogramm 1992–2000	20
d) Stärkung der umweltrechtlichen Querschnittsklausel durch den Vertrag von Maastricht und den Vertrag von Amsterdam	21
e) Praktische Umsetzung der umweltrechtlichen Querschnittsklausel durch den Cardiff-Prozess 1998	24

f) Die „ökologische Ausrichtung des Marktes“ durch das Sechste Umweltaktionsprogramm 2002–2012	24
g) Fokussierung auf marktorientierte Anreize durch den Vertrag von Nizza	25
h) Keine Schwächung des Umweltschutzes durch Vertrag von Lissabon 2009	26
i) Stärkung des Umweltschutzes durch den europäischen Grünen Deal 2019	26
j) Zusammenfassung der historischen Entwicklung	28
3. Das Postulat des Art. 11 AEUV: Inhalt und Wirkungen	29
a) Die Auslegungsmethoden der Wortlautauslegung und der teleologischen Auslegung als kombinierte Auslegung im Europarecht	29
aa) Die Wortlautauslegung im Europarecht	30
bb) Die entwicklungssoffen angelegte teleologische Auslegung im Europarecht	31
cc) Die kombinierte Auslegung bei Art. 11 AEUV	31
b) Das erste Querschnittsziel: „Erfordernisse des Umweltschutzes“	32
aa) Art. 191 AEUV	33
bb) Sonstiges Umweltrecht und Umweltpolitik der EU	34
cc) „Erfordernisse“ als temporäre, dynamische Wertung	36
c) Das zweite Querschnittsziel: Das Prinzip der nachhaltigen Entwicklung	37
aa) Voigts Ansatz vom Prinzip der nachhaltigen Entwicklung in Art. 11 AEUV	38
(1) Das Prinzip der nachhaltigen Entwicklung als bedeutendstes Element von Art. 11 AEUV	38
(2) Das Prinzip der nachhaltigen Entwicklung als Priorität des Umweltschutzes bei der Einbeziehung	39
(3) Die planetaren Grenzen als De-minimis-Anforderung	40
(4) Das Prinzip der nachhaltigen Entwicklung als übergeordnetes Ziel der EU	40
bb) Wiesbrocks und Sjäffjells Ansatz vom Prinzip der nachhaltigen Entwicklung in Art. 11 AEUV	41
(1) Das Prinzip der nachhaltigen Entwicklung als übergeordnetes Ziel der EU	41
(2) Verpflichtung zur Abwägung verschiedener Ziele unter Vorrang der Sicherung grundlegender ökologischer Funktionen	41
(3) Verpflichtung zur aktiven Mitwirkung	42

cc) Stellungnahme zum Prinzip der nachhaltigen Entwicklung	43
d) Sachlicher Anwendungsbereich des Art. 11 AEUV: „Festlegung und Durchführung der Unionspolitiken und -maßnahmen“ . . .	44
e) Personeller Anwendungsbereich des Art. 11 AEUV: Der Adressatenkreis	46
f) Das Einbeziehungspostulat des Art. 11 AEUV: „müssen einbezogen werden“	46
aa) Imperativer Handlungsauftrag	46
bb) Inhaltliche Anforderungen entsprechend dem Wortlaut . .	47
cc) Inhaltliche Anforderungen entsprechend der teleologischen Auslegung	49
(1) Schwache Interpretation in Form einer bloß formellen (Begründungs-)Verpflichtung	50
(2) Starke Interpretation in Form einer inhaltlichen Mitprägung des Ergebnisses	51
(a) Inhaltliche Mitprägung	51
(b) Vorrangregeln bei Zielkollisionen	53
(3) Grundsatz des bestmöglichen Umweltschutzes	55
(a) Ableitung aus Art. 11 AEUV i. V. m. den weiteren umweltrechtlichen Unionsbestimmungen	55
(b) Aus dem Grundsatz ableitbare „Regeln“	56
(4) Stellungnahme	58
(5) Eigener Ansatz: Weiterentwicklung von Kahls Umweltprinzip als Art. 11 AEUV-Modifikation der Grundsatzregeln	61
(a) Art. 11 AEUV als Handlungsregel	61
(b) Art. 11 AEUV als Kooperationsregel	62
(c) Art. 11 AEUV als Auslegungsregel der umweltschutzfreundlichen Auslegung	63
(d) Art. 11 AEUV als Präferenz- und Abwägungsregel: Der temporäre Vorrang des Umweltschutzes entsprechend den (aktuellen) „Erfordernissen“ . . .	64
4. Fazit zu Art. 11 AEUV	69
III. Umweltschutz durch Kohärenz gemäß Art. 7 AEUV	70
1. Das Kohärenzprinzip des Art. 7 AEUV	70
a) Entstehungsgeschichte	71
b) Rechtsnatur	71
c) Rechtsbegriff	73
d) Wirkungsdimensionen der Kohärenz i. S. d. Art. 7 AEUV . . .	74
2. Das Verhältnis von Art. 7 AEUV und Art. 11 AEUV	75

a) 1. Ansicht: Schwächung von Art. 11 AEUV durch die Einführung des Kohärenzprinzips	75
b) 2. Ansicht: Kein Einwirken auf Art. 11 AEUV	76
c) 3. und eigene Ansicht: Konturierung und Stärkung der Wirkung von Art. 11 AEUV durch die Einführung von Art. 7 AEUV, insbesondere für das EU-Beihilfenrecht	77
3. Fazit	78
<i>B. Das Europäische Beihilfenrecht im Gesamtgefüge des AEUV</i>	78
I. Die historische Entwicklung des EU-Beihilfenrechts	79
II. Die Systematik des EU-Beihilfenrechts	80
1. Systematische Stellung des EU-Beihilfenrechts im Wettbewerbsrecht der Union	80
2. Die primärrechtliche Konzeption des Art. 107 AEUV als Regel-Ausnahmen-Verhältnis	82
a) Die Regel: Das Beihilfenverbot nach Art. 107 Abs. 1 AEUV	82
b) Die Ausnahmen: Rechtfertigung von Beihilfen nach Art. 107 Abs. 2 und Abs. 3 AEUV	83
3. Die Kommission als zentrales Organ des EU-Beihilfenrechts	83
a) Kompetenzverteilung nach Art. 108 AEUV	83
b) Prägung durch Kommissionsdokumente	85
III. Die Funktionen und Integrationswirkungen des EU-Beihilfenrechts	86
1. Die Funktionen des EU-Beihilfenrechts	86
a) Funktionieren des Binnenmarktes	86
b) Verhinderung eines unkontrollierten Subventionswettlaufs zwischen den Mitgliedstaaten	87
c) Erreichung sonstiger Unionsziele, z. B. Umweltschutz	87
2. Die Integrationswirkungen des EU-Beihilfenrechts	88
a) Begriff und Wirkungsweisen der negativen und der positiven Integration	88
aa) Begriff und Wirkungsweise der negativen Integration	88
bb) Begriff und Wirkungsweise der positiven Integration	89
cc) Das Verhältnis von negativer und positiver Integration	89
b) Doppelfunktion des EU-Beihilfenrechts als Instrument negativer und positiver Integration	90
aa) Ausgangspunkt: Das EU-Beihilfenrecht als Instrument negativer Integration zum Schutz des Wettbewerbs	91
bb) De facto: Das EU-Beihilfenrecht als Instrument der positiven Integration zur Verfolgung und zum Schutz sonstiger Unionsziele	92

(1) Gestaltung und Steuerung mittels des EU-Beihilfenrechts als Kommissionspraxis	92
(2) Kritik	94
cc) De jure: Das EU-Beihilfenrecht als Instrument der positiven Integration zur Verfolgung und zum Schutz sonstiger Unionsziele	94
(1) Literaturmeinungen zur Integrationswirkung des EU-Beihilfenrechts	94
(a) Der marktlogische Ansatz	94
(b) Der integrationspolitische Ansatz	95
(2) Die Konzeption des EU-Beihilfenrechts als Indikator der positiven Integration	96
(a) Gestaltung durch Freistellung staatlicher Beihilfen	96
(b) Auslegung anhand der üblichen Auslegungsmethoden	97
(3) Die Kompetenz der Kommission als Indikator und Grenze der positiven Integration	105
(a) Das EU-Beihilfenrecht als kompetenzübergreifende Materie	105
(b) Die Beihilfenaufsichtskompetenz	106
(c) Die Beihilfenpolitikkompetenz	107
dd) Fazit: Doppelfunktionale Integration des EU-Beihilfenrechts in einem angemessenen Verhältnis . . .	110
IV. Die besondere Prägung des EU-Beihilfenrechts durch das soft law der Kommission	111
1. Positive Integration über das soft law	111
2. Offene, effiziente und unabhängige Verwaltungspraxis durch soft law	114
V. Fazit: Das EU-Beihilfenrecht als besonders geeignetes Instrument für die Einbeziehung von Umweltschutzaspekten	116
<i>C. Grüne Beihilfen im Gesamtgefüge des AEUV: Zwischen EU-Umwelt- und EU-Beihilfenrecht</i>	116
I. Das Verursacherprinzip nach Art. 191 Abs. 2 AEUV als Beihilfenverbot	117
II. Fehlender Absolutheitsanspruch des Verursacherprinzips als Ausnahmetatbestand	118
III. Kompetenznormkonflikt zwischen Art. 192 Abs. 1 AEUV und Art. 108 Abs. 2 AEUV	118

IV. Auflösung des Rechtsgrundlagenkonflikts zwischen Art. 191 ff. AEUV und Art. 107 ff. AEUV zu Gunsten des EU-Beihilfenrechts	121
V. Ökologische Bereichsausnahme für grüne Beihilfen im Umweltrecht	122
<i>D. Fazit zu Kapitel 1</i>	123
 Kapitel 2: Die Berücksichtigung von Umweltschutzaspekten in der beihilfenrechtlichen Praxis der Unionsorgane – Der Status Quo	127
<i>A. Die Genehmigungspraxis der Kommission: Der more economic approach</i>	128
I. Grundstein für den more economic approach im EU-Beihilfenrecht: Aktionsplan staatliche Beihilfen 2005	128
II. Grundlagen der Umsetzung des more economic approach in der Beihilfenkontrolle	131
III. Ausprägungen des more economic approach in der Beihilfenkontrolle	133
<i>B. Die (tatbestandsreduzierende) Berücksichtigung von Umweltschutzaspekten auf Ebene des Art. 107 Abs. 1 AEUV</i>	137
I. Die Begünstigung	137
1. Definition der Begünstigung	137
2. Der wirkungsbasierte Ansatz	138
3. Das Market economy investor principle (MEIP)	139
a) Der marktwirtschaftlich handelnde Kapitalgeber als Vergleichsmaßstab	140
b) Das Idealbild des marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgebers: Keine Berücksichtigung sozialer und politischer Erwägungen	141
c) Der umsichtige, marktwirtschaftlich handelnde Kapitalgeber im Kontext der Zeit als nachhaltiger, marktwirtschaftlich handelnder Kapitalgeber?	142
aa) Die Rechtsprechung des EuGH	142
bb) Literaturansichten	144
d) Untermauerung dieses Verständnisses des Idealinvestors durch die Zulässigkeit der Berücksichtigung längerfristiger Rentabilitätsentscheidungen und ökologischer Erwägungen . . .	145
e) Anders: EuG in Bundesverband deutscher Banken/Kommission?	147

f) Fazit: Berücksichtigung von Umweltschutzaspekten über das MEIP	149
4. Gegenleistungen für Umweltschutzmaßnahmen	150
a) Das umweltrechtliche Verursacherprinzip als Indikator im EU- Beihilfenrecht im Sinne eines „Nichtsubventionierungsprinzips“	150
b) Die EuG-Entscheidung Iberpotash/Kommission: Schaffung eines höheren Umweltschutzniveaus als Begünstigung	154
c) Entschädigungs- und Ausgleichszahlungen für Umweltschutzverpflichtungen	157
aa) Die Altölsentscheidung des EuGH	157
bb) Die EuGH-Entscheidungen Pilteneš meži und Satini-S	158
d) Umweltschutzdienstleistungen unter den Altmark Trans-Kriterien	160
aa) Die Altmark Trans-Kriterien für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse	160
bb) Erstes Altmark Trans-Kriterium: Umweltschutzdienstleistungen als gemeinwirtschaftliche Verpflichtung	161
(1) Kommissionsentscheidung Nationales Naturerbe: Umwelt- und Naturschutzmaßnahmen als gemeinwirtschaftliche Verpflichtung	163
(2) Verursacherprinzip als limitierender Faktor	164
(3) Wandel der Marktrelevanz zahlreicher Umweltdienstleistungen als limitierender Faktor	164
cc) Viertes Altmark Trans-Kriterium: Berücksichtigung von Umweltschutzaspekten im Rahmen des Vergabeverfahrens	165
e) Fazit: Gegenleistungen für Umweltschutzmaßnahmen als Begünstigung	166
5. Fazit: Berücksichtigung von Umweltschutzaspekten im Rahmen der Begünstigung	166
II. Staatlichkeit	167
1. EuGH in PreussenElektra und EEG 2012: Zahlungen Privater keine staatlichen Mittel	168
2. EuG Deutsche Bahn/Kommission: Umsetzung konkreter EU-Gesetzgebung keine Staatlichkeit	169
3. Fokus auf Form und Finanzierungsmechanismus der staatlichen Maßnahme: Abkehr vom wirkungsbasierten Ansatz?	171
4. Fazit: keine Berücksichtigung von Umweltschutzaspekten bei der Staatlichkeit	172

III. Selektivität	172
1. Definition der Selektivität	172
2. Der wirkungsbasierte Ansatz	173
3. Möglicher zielorientierter Ansatz in der EuGH-Rechtsprechung Adria-Wien	174
4. Die EuG-Rechtsprechung in der Rechtssache British Aggregates/ Kommission: ein liberaler Ansatz in Bezug auf die Berücksichtigung von Umweltschutzziele	177
5. Die EuGH-Rechtsprechung in der Rechtssache British Aggregates/ Kommission: Ein restriktiver Ansatz in Bezug auf die Berücksichtigung von Umweltschutzziele	179
a) Einerseits: Verweis auf Adria-Wien	179
b) Andererseits: Verweis auf den wirkungsbasierten Ansatz	180
c) Abkehr des EuGH von einem zielorientierten Ansatz?	181
d) Grundsatzfeststellung: Keine Ablehnung des Beihilfetatbestands allein aus Gründen des Umweltschutzes	184
6. Fazit: Bestimmung der Selektivität anhand des wirkungsbasierten Ansatzes	186
IV. Unternehmensbegriff	186
1. Definition des Unternehmens	187
2. Maßnahmen zum Schutz der Umwelt als Ausübung hoheitlicher Befugnisse und damit nichtwirtschaftliche Tätigkeit?	189
a) EuGH in Cali&Figli: Überwachungstätigkeit zur Bekämpfung von Umweltverschmutzungen als Ausübung hoheitlicher Befugnisse	190
b) Interpretationsansätze in der Literatur: Berücksichtigung von Umweltschutzaspekten?	191
aa) Kingstons Interpretation der „wesentlichen Staatsfunktion“ als Einzelfallentscheidung auf Basis des Gewinnerzielungspotenzials	191
bb) Vedders Ansatz vom „diffusen Nutzen“	194
cc) Nowags Theorie der Aufrechterhaltung der Rechtsstaatlichkeit	196
c) Stellungnahme	197
3. Naturschutz: Die Rechtsprechung des EuG in Nationales Naturerbe	199
a) Reine Umweltschutzmaßnahmen als Maßnahmen mit sozialem Charakter	200
b) Umwelt- und Naturschutzorganisationen als Unternehmen i. S. d. EU-Beihilfenrechts	201

4. Fazit zur Berücksichtigung von Umweltschutzaspekten in der Definition des Unternehmensbegriffs	202
V. Verfälschung des Wettbewerbs	203
1. Definition	203
2. Berücksichtigung von Umweltschutzaspekten	204
a) Ausgleich für höhere nationale Umweltschutzstandards	204
b) Ergebnis: keine tatbestandsreduzierende Berücksichtigung	206
VI. Zwischenstaatlichkeit	207
VII. Fazit: Keine systematisierte (tatbestandsreduzierende) Berücksichtigung von Umweltschutzaspekten auf Ebene des Art. 107 Abs. 1 AEUV in der Beihilfenpraxis der Union	207
<i>C. Die Berücksichtigung von Umweltschutzaspekten im Rahmen der Ausnahmetatbestände der Art. 107 Abs. 2 und Abs. 3 AEUV</i>	
I. Grüne Beihilfen in der Freistellungspraxis der Union	209
1. Kein „Umwelttatbestand“ im primären EU-Beihilfenrecht	209
2. Art. 107 Abs. 2 AEUV für grüne Beihilfen	210
a) Art. 107 Abs. 2 lit. a) AEUV	211
b) Art. 107 Abs. 2 lit. b) AEUV	213
c) Fazit: Art. 107 Abs. 2 AEUV für die Freistellung grüner Beihilfen ungeeignet	214
3. Art. 107 Abs. 3 AEUV für grüne Beihilfen	214
a) Ermessensprüfung der Kommission	214
aa) Weites Ermessen der Kommission	214
bb) More economic approach	215
cc) Anreizeffekt als Garant für Umweltschutz	215
dd) Fazit: Art. 107 Abs. 3 AEUV für grüne Beihilfen	217
b) Art. 107 Abs. 3 lit. b) Alt. 1 AEUV: Wichtige Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse (IPCEI-Vorhaben)	217
aa) Europäisches Interesse: Unionsziel nach Art. 3 EUV	217
bb) Gemeinsames Interesse: Mitgliedstaatenverbund	218
cc) Qualifiziertes Interesse: Interessenabwägung	218
dd) IPCEI-Mitteilung der Kommission: Beitrag zum europäischen Grünen Deal als gemeinsames europäisches Interesse	219
c) Art. 107 Abs. 3 lit. c) AEUV: Grüne Beihilfen als Beihilfen zur Förderung des Wirtschaftszweigs „Umwelt“	220
aa) Einleitung: Grüne Beihilfen im Kontext von Art. 107 Abs. 3 lit. c) AEUV	221

bb) Die Leitlinien für staatliche Klima-, Umweltschutz- und Energiebeihilfen	223
(1) Schreiben der Kommission an die Mitgliedstaaten S/74/30807 vom 06.11.1974 über die Mitteilung der Kommission über einen „Gemeinschaftsrahmen für staatliche Umweltschutzbeihilfen“: Einführung und Umsetzung des Verursacherprinzips	224
(2) Gemeinschaftsrahmen für Umweltschutzbeihilfen vom 10.03.1994: Integration des Umweltschutzes	226
(3) Gemeinschaftsrahmen für staatliche Umweltschutzbeihilfen vom 03.02.2001: Meilenstein für die Bedeutung von Umweltschutzaspekten im gesamten EU-Beihilfenrecht	229
(4) Leitlinien der Gemeinschaft für staatliche Umweltschutzbeihilfen vom 01.04.2008, 2008/C 82/01: Anpassung an den more economic approach	230
(5) Leitlinien für staatliche Umweltschutz- und Energiebeihilfen vom 28.06.2014, 2014/C 200/01: Schaffung der Voraussetzungen für nachhaltiges, intelligentes und integratives Wachstum	234
(6) Leitlinien für staatliche Klima-, Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2022 vom 18.02.2022, 22/C 80/01 (KUEBLL): Umsetzung des europäischen Grünen Deals	237
(a) Umsetzung des europäischen Grünen Deals	237
(b) EU-Beihilfenrecht als bedeutendes Instrument zur Verwirklichung des Umweltschutzziels	238
(c) Konkrete Inbezugnahme von Beteiligungsrechten Dritter	238
(d) Neuer Umweltschutzbegriff im Anwendungsbereich des EU-Beihilfenrechts	239
(e) Modifizierung der more economic approach-Vereinbarkeitsprüfung nach dem Hinkley Point-Urteil des EuGH	240
(f) Inbezugnahme der Taxonomie-VO	241
(g) Regelvermutung bei umweltschädlichen Subventionen	242
(h) Zusagen als Instrument ökologischen Mindestschutzes	243
(i) Weitere Konkretisierung und Spezialisierung der Gruppen grüner Beihilfen	243

(j) Fazit zu den KUEBLL	244
(7) Fazit: Dynamische Berücksichtigung von Umweltschutzaspekten durch die Umweltschutzbeihilfeleitlinien der Kommission	244
cc) Der Industrieplan zum Grünen Deal für das klimaneutrale Zeitalter und der TCTF	247
(1) Der Industrieplan zum Grünen Deal	247
(2) Der TCTF	248
(a) Der TCTF als Reaktion auf den US-Inflation Reduction Act (IRA)	249
(b) Aufschwung für grüne Beihilfen	250
(c) Kritik an dem TCTF	251
(d) Fazit: TCTF als legitimes Instrument zur Bewältigung der Klimakrise	253
d) Zusammenfassung: Vereinbarkeitsprüfung nach Art. 107 Abs. 3 AEUV für grüne Beihilfen	254
II. Graue Beihilfen in der Freistellungspraxis der Union und die Berücksichtigung von Umweltschutzaspekten: Art. 107 Abs. 3 lit. c) AEUV für graue Beihilfen	255
1. Vorbemerkungen	255
2. Weiter Geltungsbereich: Keine Beschränkung auf Ziele von gemeinsamem Interesse	257
3. Prüfungskompetenz der Kommission für EU-Umweltrecht in der Beihilfenprüfung	259
a) Grundsatz: Keine Prüfungskompetenz der Kommission für EU-Umweltrecht im Beihilfeverfahren	259
aa) Trennung von Art. 108 und Art. 258 AEUV zur Gewährleistung des inter-institutionellen Gleichgewichts	260
bb) Unterschiedliche Verfahrensvorschriften und Kompetenzverteilungen	263
cc) Grundsatz der Autonomie der Verwaltungsverfahren und Rechtsbehelfe	265
dd) Wortlaut und Systematik der beihilfenrechtlichen Ausnahmetatbestände	266
ee) Kompetenzüberschreitung und Verletzung des Wertungsspielraums der Mitgliedstaaten	267
ff) Fazit	267
b) Ausnahme: Prüfungskompetenz der Kommission bei untrennbarer Verbindung	267
c) Sonderfall EU-Umweltrecht	270

aa) EuG in Castelnou Energía: Keine Prüfungskompetenz für EU-Umweltrecht	270
bb) Anders EuGH in Hinkley Point: Prüfungskompetenz für EU-Umweltrecht, sogar ohne untrennbare Verbindung? . .	271
(1) Herrschende Literaturansicht: Abstandnahme vom Erfordernis der untrennbaren Verbindung	273
(2) EuG in Österreich/Kommission: Festhalten am Erfordernis der untrennbaren Verbindung	275
(3) Klarstellung durch EuGH Braesch u. a./Kommission: Festhalten am Erfordernis der untrennbaren Verbindung	276
(4) Fazit: keine Abstandnahme vom Erfordernis der untrennbaren Verbindung, auch nicht für EU-Umweltrecht	277
d) Umfang der Prüfungskompetenz für EU-Umwelt	278
aa) Prüfungskompetenz der Kommission für primäres und sekundäres EU-Umweltrecht	278
bb) Bindungswirkung anderer Verfahren	279
cc) Prüfungsintensität	281
4. Verwerfungskompetenz der Kommission bei Verstoß gegen EU-Umweltrecht: Unvereinbarkeit mit EU-Umweltrecht als Unvereinbarkeit mit EU-Beihilfenrecht	284
5. Umweltschutzaspekte in der Abwägungsprüfung	287
a) Umweltschutzaspekte auf Seiten der positiven Auswirkungen	287
b) Umweltschutzaspekte auf Seiten der negativen Auswirkungen	288
6. Fazit: Berücksichtigung von Umweltschutzaspekten in der Freistellungspraxis grauer Beihilfen	291
III. Die Taxonomie-VO im EU-Beihilfenrecht: Die Verfolgung von Umweltzielen und der Grundsatz der Vermeidung erheblicher Beeinträchtigungen im Rahmen der Vereinbarkeitsprüfung nach Art. 107 Abs. 3 AEUV	292
1. Die Taxonomie-VO: Bestimmung des Grads der ökologischen Nachhaltigkeit von Wirtschaftstätigkeiten	293
2. Der Grundsatz der Vermeidung erheblicher Beeinträchtigungen .	294
3. Berücksichtigung der Taxonomie-VO im EU-Beihilfenrecht am Beispiel der IPCEI-Mitteilung und der KUEBLL	296
a) Die IPCEI-Mitteilung und die Taxonomie-VO	296
b) Die KUEBLL und die Taxonomie-VO	300
aa) Taxonomiekonformität als „Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige“	300
bb) Taxonomiekonformität als Abwägungskriterium	301

c) Schlussfolgerungen aus dem Impact Assessment der KUEBLL zu den verschiedenen Policy Options für die Bedeutung der Taxonomie-VO im EU-Beihilfenrecht	304
d) Auslegung des Grundsatzes der Vermeidung erheblicher Beeinträchtigungen im EU-Beihilfenrecht	307
aa) Bekanntmachung der Kommission C (2021) 1054 final vom 12.02.2021: Technische Leitlinien der Kommission für die Anwendung des Grundsatzes der „Vermeidung erheblicher Beeinträchtigungen“ im Rahmen der Verordnung zur Einrichtung einer Aufbau- und Resilienzfazilität	307
bb) Übertragbarkeit dieser Auslegungsansätze auf das EU-Beihilfenrecht	310
4. Fazit: Berücksichtigung von Umweltschutzaspekten im EU-Beihilfenrecht über die Taxonomie-VO	313

Kapitel 3: Die Bedeutung von Umweltschutzaspekten im EU-Beihilfenrecht – Anknüpfungspunkte für mehr Umweltschutz nach dem Postulat des Art. 11 AEUV

<i>A. Tatbestandsreduzierende Bedeutung von Umweltschutzaspekten auf Ebene des Art. 107 Abs. 1 AEUV</i>	316
I. Aufweichen des wirkungsbasierten Ansatzes zugunsten der Berücksichtigung von Umweltzielen	317
1. Bedeutung von Art. 11 AEUV auf allen Ebenen des Art. 107 AEUV	317
2. Klarheit und Rechtssicherheit	318
3. Ausgewogene Kompetenzverteilung zwischen Kommission und Mitgliedstaaten	319
4. Ausgewogenes Verhältnis von Umweltschutz und Wettbewerbsschutz	321
5. Fazit: Kein Aufweichen des wirkungsbasierten Ansatzes aufgrund von Art. 11 AEUV	322
II. Auslegung des MEIP als ein ökologisches MEIP im Sinne eines „nachhaltigen Investors“	323
III. Alternative Auslegung der Wettbewerbsverzerrung im Lichte des Art. 11 AEUV	325
IV. Ökologisches Beihilfenprivileg aufgrund einer „ökologischen rule of reason“	327
1. Die rule of reason	328

2. Die „ökologische rule of reason“ im EU-Beihilfenrecht	328
a) Rechtsunsicherheiten durch Notifizierungspflicht im EU-Beihilfenrecht	329
b) Systematik des EU-Beihilfenrechts	330
3. Fazit: Keine ökologische rule of reason im EU-Beihilfenrecht . . .	331
V. Ergebnis: Eingeschränkte Bedeutung von Art. 11 AEUV auf Ebene des Art. 107 Abs. 1 AEUV	332
<i>B. Die Bedeutung von Umweltschutzaspekten auf Ebene des Art. 107 Abs. 3 AEUV</i>	
I. Die umweltschutzfreundliche Auslegung der Tatbestände des Art. 107 Abs. 3 AEUV	335
1. Art. 107 Abs. 3 lit. b) Alt. 1 AEUV: Gemeinsames europäisches Interesse als Abwägungsprüfung	336
2. Art. 107 Abs. 3 lit. c) AEUV: Förderung der nachhaltigen Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige	338
a) Zwei Formen der umweltschutzfreundlichen Auslegung als Status Quo	338
b) Absoluter Rechtfertigungsausschluss für graue Beihilfen . . .	339
c) Alternative Auslegung: Förderung der nachhaltigen Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige	340
3. Art. 107 Abs. 3 lit. d) AEUV: Naturerbe als kulturelles Erbe . . .	342
4. Ausweitung des Vereinbarkeitskriteriums „Kein Verstoß gegen EU-Umweltrecht“	343
a) Anwendbarkeit auf alle Freistellungstatbestände des EU-Beihilfenrechts	343
b) Abstandnahme vom Erfordernis der untrennbaren Verbindung	345
II. Ermessensprüfung der Kommission auf Basis von Art. 11 AEUV . .	346
1. Änderung des Beurteilungsmaßstabs des Ermessens der Kommission: wirtschaftliche, soziale und ökologische Wertungen	347
2. Einführung neuer Vereinbarkeitskriterien	350
a) Erreichung der Ziele des europäischen Grünen Deals	350
aa) Prüfungsinhalt	350
bb) Stellungnahme	352
b) Vereinbarkeit mit der Taxonomie-VO	354
3. Balancing Test: Abwägung der positiven gegen die negativen Auswirkungen	355
a) Differenzierter Ansatz für grüne und graue Beihilfen	355
aa) Beachtung des temporären Vorrangs des Umweltschutzes und des Wesenskerns des EU-Beihilfenrechts	355

bb) Status Quo nicht ausreichend	357
b) Klimawandel als wesentliche Auswirkung auf den Binnenmarkt	359
c) Das Konzept des ökologisch qualifizierten Binnenmarktes	360
aa) Das Konzept	360
(1) Die Legaldefinition des Binnenmarktes in Art. 26 Abs. 2 AEUV	361
(2) Das Binnenmarktverständnis nach der umweltschutzfreundlichen Auslegung	362
(a) Der Wortlaut und Telos	362
(b) Die Historie und Systematik	363
(c) Die umweltschutzfreundliche Auslegung	364
bb) Konsequenz des Konzepts des ökologisch qualifizierten Binnenmarktes	366
<i>C. Ökologische Nebenbestimmungen im EU-Beihilfenrecht</i>	367
I. Bedingungen, Auflagen und Zusagen	368
II. Voraussetzungen und Schranken	370
1. „Binnenmarkt“ als ökologisch qualifizierter Binnenmarkt	371
2. „Ermöglichen“ als Verhältnismäßigkeitsprüfung	371
3. Verbands- und Organkompetenz der Kommission	374
4. Weitere Zulässigkeitsschranken	378
<i>D. Eigener primärrechtlicher Ausnahmetatbestand „Umweltschutz“</i>	380
I. Lösungsvorschläge aus Literatur und Praxis	380
1. Grabitz/Sasse	380
2. Umweltministerkonferenz der deutschen Bundesländer	381
3. Wieberneit	382
4. Giensch	383
5. Jaeger	384
II. Diskussion um die Erforderlichkeit und Zweckmäßigkeit eines eigenen Ausnahmetatbestands „Umweltschutz“	385
1. Die Pro-Seite	385
2. Die Contra-Seite	389
3. Fazit	392
<i>E. Fazit: Bedeutung von Art. 11 AEUV im EU-Beihilfenrecht</i>	394

Kapitel 4: Umweltschutz im EU-Beihilfenrecht durch Beteiligung und Rechtsschutz von Umweltverbänden	397
<i>A. Beteiligungsrechte und Rechtsschutzmöglichkeiten von Umweltverbänden im EU-Beihilfenrecht – Status Quo</i>	<i>398</i>
I. Eingeschränkte Beteiligungsrechte Dritter in Beihilfeverfahren . . .	398
1. Enge Auslegung des Beteiligtenbegriffs als Ausschluss der Beteiligungsrechte für Umweltverbände	398
2. Beschränkte Beteiligungsinstrumente für Dritte	400
a) Recht zur Stellungnahme i. S. d. Art. 24 Abs. 1 Beihilfeverfahrensverordnung im förmlichen Prüfverfahren . .	400
b) Beschwerderecht nach Art. 24 Abs. 2 Beihilfeverfahrensverordnung	400
c) Öffentliche Konsultation im Vorfeld neuer oder geänderter Beihilfeleitlinien	401
II. Eingeschränkte Rechtsschutzmöglichkeiten Dritter vor den europäischen und nationalen Gerichten	401
1. Nichtigkeitsklage nach Art. 263 AEUV	402
2. Streitbeitritt nach Art. 130 der Verfahrensordnung des EuGH . . .	403
3. Vorabentscheidungsverfahren nach Art. 267 AEUV	403
4. Rechtsschutz vor nationalen Gerichten	404
5. Kein Aarhus-Verfahren für Beihilfeentscheidungen	405
III. Seit 12.05.2025: „Aarhus-ähnliches Verfahren sui generis“	407
<i>B. Bedürfnis nach Beteiligungsrechten und Rechtsschutzmöglichkeiten für Umweltverbände</i>	<i>408</i>
<i>C. Lösungsansätze für stärkere Beteiligungsrechte und Rechtsschutzmöglichkeiten von Umweltverbänden im EU-Beihilfenrecht</i>	<i>411</i>
I. Aarhus-Verfahren für Beihilfeentscheidungen	411
1. Das ACCC-Verfahren ACCC/C/2015/128 über die Verletzung der Aarhus-Konvention als Anstoß für die Einführung des Aarhus-Verfahrens für Beihilfeentscheidungen	412
2. Umsetzungsoptionen der Kommission aus ihrer Mitteilung vom 17.05.2023	414
a) Option 1: Änderung der Aarhus-Verordnung unter Aufhebung des Ausnahmetatbestands für Beihilfeentscheidungen	414
b) Option 2: Änderung des Verhaltenskodex der Kommission zur Schaffung eines neuen Aarhus-ähnlichen internen Überprüfungsverfahrens für Beihilfeentscheidungen	415

c) Option 3: Änderung der Beihilfeverfahrensverordnung zur Schaffung eines neuen aarhusähnlichen internen Überprüfungsverfahrens für Beihilfeentscheidungen	420
3. Ziel der Umsetzung: Berücksichtigung der Besonderheiten des EU-Beihilfenrechts	421
4. Entwürfe zur Änderung der Beihilfeverfahrens-Durchführungsverordnung und des Verhaltenskodexes vom 07.02.2025 (Option 4) – endgültig angenommen am 12.05.2025	425
a) Erste Komponente: Änderung der Beihilfeverfahrens-Durchführungsverordnung	426
b) Zweite Komponente: Änderung des Verhaltenskodexes	427
5. Fazit	428
II. Erweiterung des Beteiligtenbegriffs und Überdenkung der Plaumann-Formel für mehr Beteiligtenrechte und Rechtsschutzmöglichkeiten	429
III. Erhöhung der Transparenz von Beihilfeentscheidung zur Reduzierung der Zahl interner Überprüfungsverfahren	431
<i>D. Fazit: Mehr Beteiligungsrechte und Rechtsschutzmöglichkeiten, aber auch Beachtung der Besonderheiten des EU-Beihilfenrechts</i>	<i>432</i>
 Resümee: Auf dem Weg zu einem <i>ever greener approach</i>	435
<i>A. Gestaltungsmacht von Art. 11 AEUV und Art. 107ff. AEUV</i>	<i>435</i>
<i>B. Status Quo der Berücksichtigung von Umweltschutzaspekten im EU-Beihilfenrecht: Ein more environmental economic approach</i>	<i>435</i>
<i>C. Potenzial für einen ever greener approach im EU-Beihilfenrecht</i>	<i>437</i>
<i>D. Aufschwung für Beteiligungsrechte und Rechtsschutzmöglichkeiten</i>	<i>438</i>
<i>E. Gesamtbilanz</i>	<i>438</i>
 Literaturverzeichnis	441
Sachregister	457

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	Andere Auffassung; andere Ansicht
Abs.	Absatz
ACCC	Aarhus Convention Compliance Committee
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AGVO	Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung
Art.	Artikel
Aufl./ed.	Auflage/edition
Bd.	Band
BUPA	British United Provident Association
BVerfG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
bzw.	beziehungsweise
CCS	Carbon Capture and Storage; CO ₂ -Abscheidung und Speicherung
CEP	Centrum für Europäische Politik
CMLRev	Common Market Law Review
COM	Commission
d. h.	das heißt
DAWI	Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse
DOI	Digital Object Identifier
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
E.L.Rev.	European Law Review
EC	European Community
ECB	European Central Bank
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EG	Europäische Gemeinschaft
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGKSv	Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGV	Vertrag über die Europäische Gemeinschaft
EL	Ergänzungslieferung
EnWZ	Zeitschrift für das gesamte Recht der Energiewirtschaft
ERA Forum	Forum Europäische Rechtsakademie
EStAL	European State Aid Law Quarterly
et al.	et alii/und andere
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
EuGRZ	Europäische GRUNDRECHTE-Zeitschrift
EuR	Europarecht (Zeitschrift)

EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
EWS	Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht (Zeitschrift)
ff.	folgend
FIW-Schriftenreihe	Schriftenreihe des Forschungsinstitutes für Wirtschaftsverfassung und Wettbewerb e.V.
FuEuI	Forschung, Entwicklung und Innovation
GA	Generalanwalt
Ggf.	gegebenenfalls
GRCh	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
Hrsg.	Herausgebende
i. d. S.	in diesem Sinne
i. S. d.	im Sinne des/der
i. S. v.	im Sinne von
IBA	International Bar Association
Ifo-Institut	Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V.
IPCEI	Important Projects of Common European Interest
IRA	Inflation Reduction Act
IW-Report	Report des Instituts der deutschen Wirtschaft
IZNE	Internationales Zentrum für Nachhaltige Entwicklung
JEEPL	Journal for European Environmental & Planning Law
JEL	Journal of Environmental Law
JuS	Juristische Schulung (Zeitschrift)
KOM	Kommission
KUEBLL	Klima-, Umwelt- und Energiebeihilfeleitlinien
LRZ	E-Zeitschrift für Wirtschaftsrecht & Digitalisierung
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
MEIP	Market Economy Investor Principle
MPIfG	Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung
NDCs	Nationally Determined Contributions
NGO	non-governmental organisation; Nichtregierungsorganisation
NR	Nachhaltigkeitsrecht (Zeitschrift)
NuR	Natur und Recht (Zeitschrift)
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
RIW	Recht der Internationalen Wirtschaft (Zeitschrift)
S.	Seite(n)
SAM	State Aid Modernisation
TCTF	Temporary Crisis and Transition Framework
TFEU	Treaty on the Functioning of the European Union
u. a.	unter anderem
US/USA	United States (of America)
VergabeR	Vergaberecht (Zeitschrift)
Vgl.	vergleiche
VO	Verordnung

VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
WRP	Wettbewerb in Recht und Praxis
WTO	World Trade Organization
WuW	Wirtschaft und Wettbewerb (Zeitschrift)
z. B.	zum Beispiel
ZögU	Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen
ZuR	Zeitschrift für Umweltrecht

Einführung:¹ Ziele, Begriffsdefinition und Gang der Untersuchung

A. Ziele der Arbeit

„Dieses Jahrzehnt ist für die Welt entscheidend, wenn wir eine Begrenzung des Anstiegs der globalen Temperaturen erreichen und die notwendigen Schritte hin zu einem Netto-Null-Ziel unternehmen wollen.“²

Noch nie wurde mehr über Klimaschutz, Biodiversität, Ökologisierung der Wirtschaft und Umweltschutz³ im Allgemeinen gesprochen, als dies derzeit der Fall ist. Auch waren Gespräche und diesen folgende Taten zu keiner Zeit dringender.⁴ Die Erde befindet sich an einem Kipppunkt,⁵ der ein ökologisch ausgerichtetes

¹ Im Sinne einer verbesserten Lesbarkeit wird auf die gleichzeitige Verwendung der sprachlichen Formen männlich, weiblich und divers (m/w/d) verzichtet. Sämtliche der verwendeten Personenbezeichnungen sind geschlechtsneutral zu verstehen und gelten für alle Geschlechter.

² *Europäische Kommission*, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Industrieplan zum grünen Deal für das klimaneutrale Zeitalter, COM(2023) 62 final, S. 1.

³ Zur Terminologie siehe unter Einführung B.

⁴ Das Europäische Parlament spricht sogar von einem „Klimanotstand“, siehe *Europäisches Parlament*, Pressemitteilung vom 29.11.2019, abrufbar unter <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20191121IPR67110/the-european-parliament-declares-climate-emergency>, zuletzt abgerufen am 08.01.2026; ebenso *Calliess/Tuncel*, German Law Journal 2023, 796 (797, 823), abrufbar unter <https://doi.org/10.1017/glj.2023.17>, zuletzt abgerufen am 08.01.2026.

⁵ Zur Terminologie siehe *Rahmstorf/u. a.*, Kipppunkte im Klimasystem, 2019, abrufbar unter <https://www.pik-potsdam.de/~stefan/Publications/Kipppunkte%20im%20Klimasystem%20-%20Update%202019.pdf>, zuletzt abgerufen am 08.01.2026; vgl. IPCC-Sonderbericht über 1,5°C globale Erwärmung SR1.5, 2018, abrufbar unter <https://www.ipcc.ch/sr15/>, zuletzt abgerufen am 08.01.2026; ebenso *Calliess/Tuncel*, German Law Journal 2023, 796 (801, 809), abrufbar unter <https://doi.org/10.1017/glj.2023.17>, zuletzt abgerufen am 08.01.2026.

Handeln in sämtlichen Bereichen des täglichen Lebens erforderlich macht.⁶ Ein Untätigbleiben hätte unumkehrbare Folgen.⁷ Die EU veröffentlicht daher laufend neue Rechtsakte, Mitteilungen und Politikprogramme,⁸ mit denen ein *Greening* sämtlicher Sektoren und Regelungsbereiche erreicht werden soll.⁹ Hierbei stehen längst nicht mehr nur die Umweltpolitik und das Umweltrecht im Fokus. Eine *grüne Transformation* ohne Zusammenspiel aller Politik- und Rechtsbereiche und Akteure erscheint undenkbar.¹⁰ Jedes einzelne Rechtsgebiet hat im Rahmen *des Möglichen* seinen Beitrag für eine nachhaltige Zukunft zu leisten.¹¹

⁶ *Calliess/Tuncel*, German Law Journal 2023, 796 (798), abrufbar unter <https://doi.org/10.1017/glj.2023.17>, zuletzt abgerufen am 08.01.2026.

⁷ Vgl. IPCC-Sonderbericht über 1,5°C globale Erwärmung SR1.5, 2018, abrufbar unter <https://www.ipcc.ch/sr15/>, zuletzt abgerufen am 08.01.2026; *Carney* bezeichnet das Phänomen, dass, sobald sich umweltbezogene Risiken materialisieren, es zu spät ist, sie zu verhindern, als „Tragedy of the Horizon“-Phänomen, Rede bei Lloyd's of London am 29.09.2015, abrufbar unter <https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/speech/2015/breaking-the-tragedy-of-the-horizon-climate-change-and-financial-stability.pdf>, zuletzt abgerufen am 08.01.2026.

⁸ Besonders hervorzuheben sei hier die von *EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen* in ihrer Rede zum Europäischen Grünen Deal am 11.11.2019 in Brüssel, abrufbar unter https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_19_6749, zuletzt abgerufen am 08.01.2026, als „Europe's ‚man on the moon‘ moment“ bezeichnete Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Der europäische Grüne Deal, COM(2019) 640 final.

⁹ *Calliess/Tuncel*, German Law Journal 2023, 796 (797), abrufbar unter <https://doi.org/10.1017/glj.2023.17>, zuletzt abgerufen am 08.01.2026; vgl. auch *Palmstorfer/Staudinger*, EuZW 2024, 637 ff. zur Richtlinie (EU) 2024/1760 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13.07.2024 (sog. EU-Lieferketten-RL), ein Rechtsakt, der der Verwirklichung des Binnenmarktes dienen soll und u. a. Verpflichtungen von Unternehmen in Bezug auf tatsächliche und potenzielle negative Auswirkungen auf die Umwelt enthält, Art. 1 Abs. 1 lit. a).

¹⁰ *Badea/u. a.*, Competition Policy in Support of Europe's Green Ambition, Competition policy brief No. 1/2021, abrufbar unter <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/63c4944f-1698-11ec-b4fe-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF>, zuletzt abgerufen am 08.01.2026; *Rusche*, Vereinbarkeit von Wettbewerbsrecht und Klimaschutz: Ein Überblick, IW-Report No. 28/2023, S. 3, abrufbar unter <https://hdl.handle.net/10419/271102>, zuletzt abgerufen am 08.01.2026; *Calliess/Tuncel*, German Law Journal 2023, 796 (796), abrufbar unter <https://doi.org/10.1017/glj.2023.17>, zuletzt abgerufen am 08.01.2026.

¹¹ *Europäische Kommission*, Pressemitteilung vom 23.07.2021, abrufbar unter https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_21_3804, zuletzt abgerufen am 08.01.2026; *Rusche*, Vereinbarkeit von Wettbewerbsrecht und Klimaschutz: Ein Überblick, IW-Report No. 28/2023, S. 3, abrufbar unter <https://hdl.handle.net/10419/271102>, zuletzt abgerufen am 08.01.2026; *Calliess/Tuncel*, German Law Journal 2023, 796 (796, 798), abrufbar unter <https://doi.org/10.1017/glj.2023.17>, zuletzt abgerufen am 08.01.2026; die Möglichkeiten, die das EU-Beihilfenrecht hierfür bietet ist Gegenstand der hiesigen Untersuchung.

Zentraler Baustein sind hierbei insbesondere private sowie öffentliche Investitionen.¹² Die ehemalige EU-Kommissionsvizepräsidentin und Wettbewerbskommissarin *Margrethe Vestager* formulierte hierzu treffend: „To transform our economy so thoroughly will also need investment – and lots of it.“¹³

Aber wie gelingt eine grüne Transformation mithilfe von Investitionen? Sobald mitgliedstaatliche Investitionen ins Spiel kommen, oftmals nicht ohne Zuhilfenahme des Europäischen Beihilfenrechts. Doch was ist *das Mögliche*, das das EU-Beihilfenrecht zu einer nachhaltigen Entwicklung beitragen kann? Kann das Europäische Beihilfenrecht als Teil der dem Binnenmarkt verschriebenen Wettbewerbspolitik überhaupt unter dem Einfluss von Umweltschutzaspekten stehen – oder ist dies vor dem Hintergrund von Art. 11 AEUV gegebenenfalls sogar zwingend? Wenn ja, wie gelingt eine Berücksichtigung von Umweltschutzaspekten im EU-Beihilfenrecht und welche beihilfenrechtlichen Instrumente lassen sich tatsächlich nutzbar machen?

Die nachfolgende Untersuchung hat zum Ziel, dieses Verhältnis von Umweltschutz und EU-Beihilfenrecht näher zu beleuchten und hieraus Rückschlüsse für ein *Greening des* EU-Beihilfenrechts und ein *Greening mithilfe* des EU-Beihilfenrechts auf Basis von Art. 11 AEUV und innerhalb der Grenzen der Art. 107 ff. AEUV zu ziehen. Hierbei wird sich ein bislang noch ungenutztes Potenzial des EU-Beihilfenrechts offenbaren, das über eine bloße Manifestierung von Umweltschutzaspekten im soft law der Kommission hinausgeht. Bereits jetzt mag jedoch vorweggenommen werden, dass das EU-Beihilfenrecht wohl nicht den Status eines „Umweltschutz-Metarechts“ einnehmen wird. Zu antizipieren bleibt aber ein an Umweltschutzaspekten orientierter Ansatz der Beihilfenkontrolle, ein „*ever greener approach*“.

Dabei ist die Verbindung des EU-Beihilfenrechts mit Umweltschutzaspekten keine gänzlich neue Idee. Das EU-Beihilfenrecht adressiert bereits seit mittlerweile über 50 Jahren und damit auch schon vor Einführung eines Umwelt-Titels in die Europäischen Verträge¹⁴ Umweltschutzaspekte, seitdem mit dem ersten Gemeinschaftsrahmen für staatliche Umweltschutzbeihilfen im Jahr 1974¹⁵ zumindest der Einsatz des EU-Beihilfenrechts zur Förderung von Umweltschutzzielen anerkannt

¹² *Szyszczak*, in: Hancher/López (Hrsg.), *Research Handbook on European State Aid Law*, 2021, Foreword.

¹³ *EU-Kommissionsvizepräsidentin und Wettbewerbskommissarin a. D. Margrethe Vestager*, Rede bei der 25. IBA Competition Konferenz am 10.09.2021, übermittelt von Inge Bernaerts, abrufbar unter https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_21_7754, zuletzt abgerufen am 08.01.2026.

¹⁴ Näher zur Historie des EU-Beihilfenrechts siehe Kapitel 1 Abschnitt B. I.

¹⁵ Zur Entwicklung der Umweltbeihilfeleitlinien der Kommission siehe Kapitel 2 Abschnitt C. I. 3. c) bb).

wurde. Es verwundert daher nicht, dass das EU-Beihilfenrecht in der Vergangenheit auch bereits Untersuchungsgegenstand einer Korrelation mit Umweltschutzaspekten war.¹⁶ Die fortschreitende Klimakrise einhergehend mit der zunehmenden Bedeutung des Umwelt- und Klimaschutz¹⁷ und neue Entwicklungen in Legislative, Exekutive und Judikative, einhergehend mit einem stetigen Bedeutungszuwachs des EU-Beihilfenrechts für eine nachhaltige Entwicklung, erfordern jedoch eine Neuausrichtung dieser Thematik. Mit seiner für den hiesigen Untersuchungsgegenstand besonders relevanten *Hinkley Point-Rechtsprechung*¹⁸ aus September 2020 hat sich auch der EuGH konkret mit dem Einfluss von Umweltschutzaspekten im EU-Beihilfenrecht befasst. Die Kommission hat mit ihren Leitlinien für staatliche Klima-, Umweltschutz und Energiebeihilfen (KUEBLL)¹⁹ und ihrer neuen Mitteilung zur Würdigung der Vereinbarkeit von staatlichen Beihilfen zur Förderung wichtiger Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse mit dem Binnenmarkt (IPCEI-Mitteilung)²⁰ Anfang 2022 ebenfalls neue Erkenntnisse geschaffen, indem erstmals auch die für eine Taxonomierung ökologisch nachhaltiger Wirtschaftstätigkeiten geschaffene Taxonomie-Verordnung²¹ zum Gegenstand des EU-Beihilfenrechts gemacht wurde. Der im März 2023 veröffentlichte Temporary Crisis and Transition Framework (TCTF)²² schafft eine bisher nie da-

¹⁶ U.a. *Giensch*, Umweltschutzbeihilfen im Spannungsfeld zwischen Wettbewerb und Umweltschutz, 2001; *Olthoff/von Bonin*, EuZW-Sonderausgabe 2021, 31; *Lünenbürger/Holtmann/Delarue*, EStAL 2020, 418–429; Im Rahmen eines Vortrags auf der zweiten Jahrestagung Junges Nachhaltigkeitsrecht am 17.06.2023 in Halle (Saale) hat die Verfasserin selbst bereits einige Erkenntnisse der hiesigen Untersuchung vorgestellt, siehe *Heuer*, in: Bertling/u. a. (Hrsg.), Nachhaltigkeit im Wandel, 2024, S. 167–187.

¹⁷ *Europäische Kommission*, Pressemitteilung vom 21.12.2021, IP/21/6982, abrufbar unter https://germany.representation.ec.europa.eu/news/kommission-billigt-neue-leitlinien-fur-staatliche-klima-umweltschutz-und-energiebeihilfen-2021-12-21_de, zuletzt abgerufen am 08.01.2026; *Stöbener de Mora*, EuZW 2021, 563.

¹⁸ EuGH vom 22.09.2020, C594/18 P, ECLI:EU:C:2020:742. In dieser Entscheidung ging es um eine Freistellung britischer Beihilfen für den Bau des Reaktorteils C des Kernkraftwerkes *Hinkley Point* unter Art. 107 Abs. 3 lit. c) AEUV. Gegen die Genehmigungsentscheidung der Kommission erhob Österreich zunächst vor dem EuG und später vor dem EuGH eine Nichtigkeitsklage unter anderem mit der Begründung, die Beihilfe verstoße gegen EU-Umweltrecht und sei daher nicht genehmigungsfähig.

¹⁹ *Europäische Kommission*, Mitteilung der Kommission, Leitlinien für staatliche Klima-, Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2022, 2022/C 80/01.

²⁰ *Europäische Kommission*, Mitteilung der Kommission, Kriterien für die Würdigung der Vereinbarkeit von staatlichen Beihilfen zur Förderung wichtiger Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse mit dem Binnenmarkt vom 25.11.2021, C(2021) 8481 final.

²¹ Verordnung (EU) 2020/852 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 18.06.2020 über die Einrichtung eines Rahmens zur Erleichterung nachhaltiger Investitionen und zur Änderung der Verordnung (EU) 2019/2088, ABl. L 198/13.

²² *Europäische Kommission*, Mitteilung der Kommission, Befristeter Rahmen für staatliche

gewesene Priorisierung von Umweltschutzbeihilfen, die nicht unwesentlich sogar die primärrechtliche Konzeption des EU-Beihilfenrechts tangiert.

Mittels des in der nachfolgenden Untersuchung verfolgten ganzheitlichen Ansatzes werden ausgehend von dem Postulat der umweltrechtlichen Querschnittsklausel in Art. 11 AEUV und dem Integrationspotenzial des EU-Beihilfenrechts die Berücksichtigung und Bedeutung von Umweltschutzaspekten im EU-Beihilfenrecht eines umfassenderen, insbesondere auch entwicklungssoffen angelegten Blickes gewürdigt. Die Arbeit untersucht hierbei nicht nur den Status Quo der aktuellen Kommissionsbemühungen (hierzu näher in Kapitel 2), sondern basierend auf dem herauszuarbeitenden Regelungsgehalt von Art. 11 AEUV und dem bereits konzeptuell angelegten Potenzial des EU-Beihilfenrechts (hierzu näher in Kapitel 1), auch konkrete Umsetzungsperspektiven und -grenzen für eine an die Bedeutung von Art. 11 AEUV angelehnte Einbeziehung von Umweltschutzaspekten in das EU-Beihilfenrecht (näher dazu in Kapitel 3 und 4).²³ Für diese Betrachtung spielt neben der Anwendung des EU-Beihilfenrechts auf *grüne Beihilfen*²⁴ insbesondere auch die Freistellungspraxis hinsichtlich *grauer Beihilfen*²⁵ eine entscheidende Rolle, welcher die Arbeit daher eine tiefgehende Untersuchung zuführt.

B. Begriffsdefinition: Der Europäische Umwelt(schutz)begriff

Vor Einstieg in die Untersuchung sei zunächst noch der dieser Arbeit zugrunde liegende Umwelt(schutz)begriff einer Definition zugeführt. Obgleich sich die Begriffe *Umwelt* und *Umweltschutz* an mehreren Stellen in den Europäischen Verträgen wiederfinden, sind sie bis heute nicht abschließend und allgemeingül-

Beihilfen zur Stützung der Wirtschaft infolge des Angriffs Russlands auf die Ukraine – Krisenbewältigung und Gestaltung des Wandels, ABl. 2023/C 101/3.

²³ Hierzu soweit ersichtlich bislang nur *Lünenbürger/Holtmann/Delarue*, EStAL 2020, 418–429; *Buck/Walravens/Graf/Delarue*, A State Aid Framework for a Green Recovery. Mainstreaming climate protection in EU-State Aid Law, abrufbar unter <https://www.clientearth.org/media/c45naoms/2020-09-30-a-state-aid-framework-for-a-green-recovery-coll-en.pdf>, zuletzt abgerufen am 08.01.2026.

²⁴ Diese Terminologie betrifft Beihilfen, die den Umweltschutz bereits als Zweck haben und damit dem Ziel des Umweltschutzes dienlich sind, insbesondere die klassischen „Umweltschutzbeihilfen“.

²⁵ Diese Terminologie betrifft Beihilfen, die anderen als Umweltschutzzwecken dienen, insbesondere solche, die wirtschaftliche Tätigkeiten fördern, die dem Umweltschutz eher abträglich sind, mithin klassische „umweltschädliche Subventionen“, insbesondere solche für fossile Brennstoffe (im internationalen Kontext verbreitet als „fossil fuel subsidies“ bezeichnet, vgl. z.B. *Nowag/Mundaca/Aahman*, Climate Policy 2021, 1037 ff., abrufbar unter <https://doi.org/10.1080/14693062.2021.1965523>, zuletzt abgerufen am 08.01.2026).

tig definiert. Auch in den Umwelt-Aktionsprogrammen finden sich zwar Aussagen zu diesen Begriffen, aber keine Legaldefinitionen.²⁶

Das EU-Beihilfenrecht unternimmt für den Anwendungsbereich der im Jahr 2022 in Kraft getretenen KUEBLL²⁷ einen Versuch der Definition des Begriffs Umweltschutz und beschreibt diesen als

„jede Maßnahme oder Aktivität, die darauf abzielt, eine Umweltverschmutzung, negative Auswirkung auf die Umwelt oder sonstige Beeinträchtigung der physischen Umgebung (einschließlich Luft, Wasser und Boden), von Ökosystemen oder natürlichen Ressourcen durch menschliche Tätigkeiten zu verringern oder einer solchen vorzubeugen, das Risiko einer solchen Beeinträchtigung zu vermindern, die Biodiversität zu schützen oder wiederherzustellen oder eine effizientere Nutzung natürlicher Ressourcen (z. B. durch Energiesparmaßnahmen, die Nutzung erneuerbarer Energiequellen und andere Techniken zur Verringerung der Treibhausgasemissionen und anderer Schadstoffe) sowie den Übergang zu Modellen der Kreislaufwirtschaft mit Blick auf eine geringere Inanspruchnahme von Primärrohstoffen und höhere Effizienz zu fördern; dies schließt auch Klimaschutzmaßnahmen und Maßnahmen ein, die es ermöglichen, sich besser an Auswirkungen des Klimawandels anzupassen und dagegen zu wappnen“.²⁸

Entsprechend dieser recht weiten Definition in den KUEBLL schließen auch die Ausführungen in dieser Arbeit den Klimaschutz und Anpassungen an den Klimawandel ebenso wie den Natur- und Biodiversitätsschutz sowie die Kreislaufwirtschaft mit ein, wenn von „Umweltschutz“ die Rede ist. Der Begriff Umweltschutz wird nachfolgend mithin umfassend im Sinne einer ökologischen Nachhaltigkeit²⁹ aufgefasst und angewandt.

Nach hiesiger Auffassung folgt dieses recht weite Verständnis des Umweltschutzbegriffs auch aus einem eher weiten Verständnis des europäischen Umweltbegriffs, welches sich auch bereits aus der recht offenen Formulierung des Art. 191 Abs. 1 AEUV entnehmen lässt.³⁰ Unzweifelhaft und in der Literatur

²⁶ Nettesheim, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 82. EL Mai 2024, Art. 191 AEUV, Rn. 49; Epiney, Umweltrecht der Europäischen Union, 2019, S. 35; Epiney, in: Landmann/Rohm, Umweltrecht, 15. EL September 2024, Art. 191 AEUV, Rn. 5.

²⁷ Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission, Leitlinien für staatliche Klima-, Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2022, ABl. 2022/C 80/01.

²⁸ Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission, Leitlinien für staatliche Klima-, Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2022, 2022/C 80/01, S. 17, Rn. 39.

²⁹ Vgl. zu diesem Begriff Verordnung (EU) 2020/852 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 18.06.2020 über die Einrichtung eines Rahmens zur Erleichterung nachhaltiger Investitionen und zur Änderung der Verordnung (EU) 2019/2088, ABl. L 198/13 (sog. Taxonomie-VO); ebenso für das deutsche Subventionsrecht Nischwitz, Nachhaltigkeit durch konditionierte Wirtschaftssubventionen, 2023, S. 24; aufgrund der Normierung als „Umweltschutz“ in den KUEBLL und in Art. 11 AEUV wird für die hiesige Arbeit jedoch der Begriff *Umweltschutz* verwendet.

³⁰ Vgl. Epiney, in: Landmann/Rohm, Umweltrecht, 15. EL September 2024, Art. 191 AEUV, Rn. 6.

auch unstrittig fällt zumindest die natürliche Umwelt, die die Umweltmedien Luft, Boden, Wasser und Biosphäre sowie sämtliche Organismen,³¹ und damit neben den Pflanzen und Tieren auch die Menschen umfasst, unter den europäischen Umweltbegriff.³² Umfasst ist ebenso die Beziehung und Wechselwirkung zwischen diesen Elementen.³³ Daneben schließt der europäische Umweltbegriff nach hiesigem Verständnis jedoch nicht nur die „unberührte“ Natur, sondern auch die vom Menschen geschaffene und beeinflusste „künstliche Umwelt“ mit ein,³⁴ die in den KUEBLL auch als von der „physischen Umgebung“ einbezogen anzusehen sein dürfte. Teile der Literatur wollen diese „künstliche Umwelt“ nicht als vom europäischen Umweltbegriff umfasst ansehen.³⁵ Ein solch enges Verständnis und damit einhergehend auch ein enger Schutzbereich kann jedoch nicht überzeugen. Der Begriff der Umwelt wurde im Unionsrecht bewusst entwicklungs offen angelegt³⁶ und daher auch nicht abschließend legaldefiniert.³⁷ Um den Handlungsspielraum der Union nicht einzuschränken, wurde insbesondere darauf verzichtet, die Tätigkeitsfelder der Umweltpolitik abschließend zu benennen, obwohl dies während der Beratungen zur einheitlichen europäischen Akte (EEA) durchaus im Gespräch war. Daher sind auch die in Art. 3 EUV und Art. 11, 114, 191–193 AEUV verwendeten Begriffe „Umweltschutz“, „Umweltpolitik“ und „Umweltbeeinträchtigungen“ in den Verträgen nicht definiert.³⁸ Ein weites Verständnis vom Umweltbegriff lag auch bereits dem ersten Umweltakti-

³¹ *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 82. EL Mai 2024, Art. 191 AEUV, Rn. 51.

³² *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 82. EL Mai 2024, Art. 191 AEUV, Rn. 50 f.; *Lorenz*, Umweltschutz und wettbewerblich konzipierter Binnenmarkt im Gemeinschaftsrecht, 2004, S. 18.

³³ *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 82. EL Mai 2024, Art. 191 AEUV, Rn. 51.

³⁴ Vgl. *Lorenz*, Umweltschutz und wettbewerblich konzipierter Binnenmarkt im Gemeinschaftsrecht, 2004, S. 18; *Epiney*, Umweltrecht der Europäischen Union, 2019, S. 7; *Epiney*, Umweltrecht der Europäischen Union, 2019, S. 35; *Epiney*, in: Landmann/Rohm, Umweltrecht, 15. EL September 2024, Art. 191 AEUV, Rn. 5; *Frenz*, Handbuch Europarecht, Bd. 3, 2. Aufl. 2021, S. 19 f., Rn. 62; *Ehle*, Die Einbeziehung des Umweltschutzes in das Europäische Kartellrecht, 1997, S. 19.

³⁵ Vgl. beispielsweise *Middeke*, Nationaler Umweltschutz im Binnenmarkt – Rechtliche Möglichkeiten und Grenzen umweltrelevanter Alleingänge im Verhältnis zum freien Warenverkehr, 1994, S. 10.

³⁶ *Hesselhaus*, in: Dausen/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, 60. EL Februar 2024, O. Umweltrecht, Rn. 23.

³⁷ Vgl. *Lorenz*, Umweltschutz und wettbewerblich konzipierter Binnenmarkt im Gemeinschaftsrecht, 2004, S. 19; *Kahl*, Umweltprinzip und Gemeinschaftsrecht. Eine Untersuchung zur Rechtsidee des „bestmöglichen Umweltschutzes“ im EWG-Vertrag, 1992, S. 14.

³⁸ *Krämer*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, 7. Auflage 2015, Art. 191 AEUV, Rn. 2.

onsprogramm von 1976 zugrunde.³⁹ Als der Begriff „Umwelt“ im Jahr 1987 erstmals in den Vertrag aufgenommen wurde, gab es zudem bereits eine Vielzahl von Richtlinien und Verordnungen des Sekundärrechts sowie vier Aktionsprogramme der Union zum Schutz der Umwelt, deren Inhalte allesamt von dem ins Primärrecht eingeführten Umweltbegriff umfasst sein mussten, sodass dieser auch bereits deshalb weit verstanden werden muss.⁴⁰ Die Verfasser der Verträge wollten dem Umweltbegriff insofern einen derart weiten Inhalt geben, den der Begriff bereits nach dem allgemeinen Verständnis und der damaligen Praxis der EU-Organen besaß.⁴¹ Demgemäß kann der europäische Umweltbegriff nur weit verstanden werden.⁴² Dass auch die vom Menschen geschaffene, künstliche Umwelt vom Umweltbegriff der Union umfasst sein muss und sich der Umweltbegriff nicht alleine auf die unberührte natürliche Umwelt beschränkt, folgt ferner aus einem systematischen Argument. Da Art. 191 AEUV in seinem Abs. 2 lit. c) bereits selbst auf die vom Menschen geschaffene Umwelt abstellt, war von den Mitgliedstaaten offensichtlich gewollt, den europarechtlichen Bestimmungen einen weiten Umweltbegriff zugrunde zu legen.⁴³ Ebenso sind auch energiepolitische Themen, die ohne Zweifel zu der vom Menschen geschaffenen Umwelt zu zählen sind, offensichtlich nicht von der Umweltkompetenz der Union ausgeschlossen und fallen demnach unter den Umweltbegriff.⁴⁴ Gleiches folgt auch aus teleologischen Gesichtspunkten. Die umweltrechtlichen Vorschriften wurden insbesondere zur Implementierung, Umsetzung und Aufrechterhaltung einer effektiven EU-Umweltpolitik geschaffen. Um diese sicherzustellen, muss der Umweltbegriff notwendigerweise für Reaktionen auf potenziell auftretende Umweltgefährdungen flexibel sein.⁴⁵ Ein starrer Umweltbegriff, der aktuellen (wissenschaftlichen) Erkenntnissen und (tatsächlichen) Gegebenheiten keine Beachtung schenken kann, wird keine effektive Umweltpolitik ermöglichen. Dies gilt insbe-

³⁹ Vgl. ABl. 1973, C 112/1 (6); *Heselhaus*, in: Dausen/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, 60. EL Februar 2024, O. Umweltrecht, Rn. 23.

⁴⁰ *Krämer*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, 7. Auflage 2015, Art. 191 AEUV, Rn. 4.

⁴¹ *Krämer*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, 7. Auflage 2015, Art. 191 AEUV, Rn. 4.

⁴² *Heselhaus*, in: Dausen/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, 60. EL Februar 2024, O. Umweltrecht, Rn. 23.

⁴³ *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 82. EL Mai 2024, Art. 191 AEUV, Rn. 51; vgl. auch *Lorenz*, Umweltschutz und wettbewerblich konzipierter Binnenmarkt im Gemeinschaftsrecht, 2004, S. 19.

⁴⁴ *Heselhaus*, in: Dausen/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, 60. EL Februar 2024, O. Umweltrecht, Rn. 24.

⁴⁵ *Lorenz*, Umweltschutz und wettbewerblich konzipierter Binnenmarkt im Gemeinschaftsrecht, 2004, S. 19.

sondere vor dem Hintergrund, dass die Umweltpolitik maximal integrativ in Bezug auf die anderen Politiken wirkt und diese daher nicht isoliert von der Umweltpolitik betrachtet werden können. Damit dieser integrative Ansatz gelingt, bedarf es notwendigerweise eines flexiblen und damit weit verstandenen Umweltbegriffs. Dies deckt sich auch mit der Definition des Umweltschutzes in den KUEBLL.

Selbst wenn ein weites Verständnis des Umweltbegriffs für ein funktionierendes Umweltrecht und eine effektive Umweltpolitik essenziell ist, darf der Umweltbegriff jedoch auch nicht derart ausufern, dass seine Effektivität und Anwendbarkeit durch Konturlosigkeit unterlaufen werden. Nach hiesigem Verständnis ist der europäische Umweltbegriff daher nicht allumfassend und unter Einbeziehung des sozio-ökonomischen Umfelds zu verstehen.⁴⁶ Insofern erscheint es sachgerecht, den Umweltbegriff nicht etwa ausufernd auf die Gesamtheit der Lebensbedingungen, einschließlich der kulturellen, sozialen, wirtschaftlichen und politischen Aspekte zu verstehen. Unter einem derart weiten Verständnis des Umweltbegriffs wäre es kaum möglich, den Umweltschutz und insbesondere auch Art. 11 AEUV zu praktischer Wirksamkeit gelangen zu lassen bzw. die spezifischen Aufgaben- und Problemstellungen des Umweltschutzes zu erfassen.⁴⁷ Dies wird auch durch den in den KUEBLL niedergelegten Umweltschutzbegriff deutlich, der auf die „physische Umgebung“ abstellt. Dieses Verständnis deckt sich ebenfalls mit der Praxis der Union.⁴⁸

Für die nachfolgenden Ausführungen wird daher, angelehnt an die Definition in den KUEBLL, ein weiter Begriff der Umwelt und des Umweltschutzes zugrunde gelegt, der sich auch auf die vom Menschen geschaffene, künstliche Umwelt erstreckt und unter anderem das Klima und den Klimaschutz,⁴⁹ nicht jedoch das soziale Umfeld einschließt.

⁴⁶ So auch *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 82. EL Mai 2024, Art. 191 AEUV, Rn. 50; *Breier*, in: Lenz/Borchardt (Hrsg.), EU-Verträge, 6. Aufl. 2012, Art. 191 AEUV, Rn. 4; *Hoppe/Beckmann/Kauch*, Umweltrecht, 2. Aufl. 2000, § 3 Rn. 38; *Käller*, in: Schwarze/Becker/Hatje/Schoo (Hrsg.), Art. 191 AEUV, 4. Aufl. 2019, Rn. 7; *Kloepfer*, Umweltrecht, 4. Aufl. 2016, § 9 Rn. 84; *Schröder*, in: Rengeling (Hrsg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, Band 1, 2. Aufl. 2003, § 9 Rn. 17; a.A. wohl *Kahl*, Umweltprinzip und Gemeinschaftsrecht. Eine Untersuchung zur Rechtsidee des „bestmöglichen Umweltschutzes“ im EWG-Vertrag, 1992, S. 13 ff.; *Kahl*, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 191 AEUV, Rn. 41.

⁴⁷ *Epiney*, Umweltrecht der Europäischen Union, 2019, S. 35; *Epiney*, in: Landmann/Rohm, Umweltrecht, 15. EL September 2024, Art. 191 AEUV, Rn. 9.

⁴⁸ Vgl. *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 82. EL Mai 2024, Art. 191 AEUV, Rn. 54.

⁴⁹ Ebenso *Lünenbürger/Holtmann*, Legal analysis: The Commission's powers and duties to streamline environmental and climate protection requirements in State aid law and practice, in: *Buck/Walravens/Graf/Delarue*, A State Aid Framework for a Green Recovery. Mainstreaming

C. Gang der Untersuchung

Thematisch konzentriert sich die nachfolgende Untersuchung auf das im Primärrecht in den Art. 107 ff. AEUV manifestierte EU-Beihilfenrecht einschließlich dessen Ausgestaltung durch das soft law der Kommission. Damit werden die von der EU vergebenen Unionsbeihilfen ebenso wenig thematisiert wie nationale Subventionsregime.⁵⁰ Aufgrund dieses Zuschnitts der Arbeit erfolgt auch keine Betrachtung von Art. 106 Abs. 2 AEUV und ebenso keine vertiefte Auseinandersetzung mit den für Mitgliedstaaten unmittelbar anwendbaren Beihilfenverordnungen, beispielsweise der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO) und deren Bedeutung für grüne Beihilfen.

In *Kapitel 1* werden mit einer Betrachtung der durch die umweltrechtliche Querschnittsklausel in Art. 11 AEUV geprägten Stellung des Umweltschutzes im Gesamtgefüge des AEUV (A.) sowie einer Auseinandersetzung mit der Konzeption und Rolle des EU-Beihilfenrechts (B.) und der Kompetenznorm für grüne Beihilfen (C.) zunächst die theoretischen Grundlagen für die Untersuchung gebildet.

Sodann wird der Status Quo der Berücksichtigung von Umweltschutzaspekten in der Beihilfenpraxis der Unionsorgane beleuchtet (*Kapitel 2*). Ausgehend von der an dem more economic approach orientierten Beihilfenpraxis der Kommission (A.) wird anhand einer Analyse der Tatbestandsmerkmale des Art. 107 Abs. 1 AEUV aufgezeigt, wie die Kommission und die Unionsgerichte Umweltschutzaspekte bereits in die Bestimmung des Beihilfenbegriffs (tatbestandsreduzierend) einfließen lassen (B.). Gleiches erfolgt anhand einer Analyse der Freistellungspraxis im Zusammenhang mit Art. 107 Abs. 2 und Abs. 3 AEUV, wobei zwischen der Berücksichtigung von Umweltschutzaspekten bei der Freistellung *grüner Beihilfen* (C. I.), der Freistellung *grauer Beihilfen* (C. II.) und unter Einbeziehung der Taxonomie-VO in das EU-Beihilfenrecht (C. III.) differenziert wird.

Kapitel 3 setzt im weitesten Sinne den in *Kapitel 2* zusammengetragenen Status Quo der Berücksichtigung von Umweltschutzaspekten im EU-Beihilfenrecht zu den in *Kapitel 1* herausgearbeiteten Obliegenheiten des Umweltschutzes und den Umsetzungsperspektiven des EU-Beihilfenrechts ins Verhältnis. Hierzu werden angelehnt an die in der Untersuchung herausgearbeiteten Bedeutung von

climate protection in EU-State Aid Law, abrufbar unter <https://www.clientearth.org/media/c45naoms/2020-09-30-a-state-aid-framework-for-a-green-recovery-coll-en.pdf>, S. 40, zuletzt abgerufen am 08.01.2026, derer nach unbestritten sei, dass die Umwelt auch das Klima umfasse.

⁵⁰ Vgl. zu Aspekten der ökologischen Nachhaltigkeit bei deutschen Wirtschaftssubventionen ausführlich Nischwitz, Nachhaltigkeit durch konditionierte Wirtschaftssubventionen, 2023.

Sachregister

- Aarhus 397, 405
- Aarhus Convention Compliance Committee (ACCC) (siehe Aarhus)
- Abwägung 355
- Aktionsplan 128
- Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO) 131, 250, 320, 342
- Altmark (siehe DAWI)
- Art. 11 AEUV 29
 - Einbeziehungspostulat 46
 - Erfordernisse 32
 - Personeller Anwendungsbereich 46
 - Sachlicher Anwendungsbereich 44
- Aufbau- und Resilienzfazilität 307
- Auflage (siehe Nebenbestimmung)
- Ausgleichszahlungen 157, 160

- Balancing Test (siehe Abwägung)
- Bedingung (siehe Nebenbestimmung)
- Beihilfe
 - Begünstigung 137
 - Selektivität 172
 - Staatlichkeit 167
 - Unternehmensbegriff 186
 - Wettbewerbsverfälschung 203
 - Zwischenstaatlichkeit 207
- Beihilfe(n)politik 107, 108
- Beihilfenaufsicht 106
- Beihilfenbegriff (siehe Beihilfe)
- Beihilfenkontrolle (siehe Beihilfeverfahren)
- Beihilfenrecht 78, 421
 - Funktionen und Integrationswirkungen 86
 - Historie 79
 - Konzeption 82
 - Systematik 80
- Beihilfenverbot 82
- Beihilfeverfahren 398, 421
- Beihilfeverfahrensverordnung (siehe Beihilfeverfahren)

- Beschwerde 400
- Beteiligung 397
- Binnenmarkt 86, 357, 361, 371

- DAWI 160
- Diffuser Nutzen 195
- DNSH-Grundsatz (siehe Grundsatz der Vermeidung erheblicher Beeinträchtigungen)

- Entschädigungszahlungen (siehe Ausgleichszahlungen)
- Ermessen 214, 334, 347
- EU-Beihilfenrecht (siehe Beihilfenrecht)
- Europäische Kommission (siehe Kommission)
- Europäischer Grüner Deal 26, 293, 350
- Europäisches Beihilfenrecht (siehe Beihilfenrecht)
- Europäisches Interesse (siehe IPCEI)
- Ever greener approach 136, 255, 436, 437

- Freistellung 209, 334

- Graue Beihilfen 209, 255, 339, 340, 356
- Greenwashing 293
- Grundsatz der Vermeidung erheblicher Beeinträchtigungen 292, 307
- Grundsatz des bestmöglichen Umweltschutzes 55
- Grüne Beihilfen 119, 122, 209, 212, 214, 221, 250, 255, 316, 356

- Hinkley Point 240, 272, 345, 348
- Hoheitliche Befugnisse 189

- Idealinvestor (siehe Market economy investor principle (MEIP))
- Impact Assessment 304

- Imperativischer Handlungsauftrag 46
- Industrieplan zum Grünen Deal (siehe Europäischer Grüner Deal)
- Inflation Reduction Act (IRA) 249
- Integration 13, 14, 88
 - negative 88
 - positive 89
- IPCEI 217, 296, 336

- Je-desto-Formel 351

- Kapitalgeber (siehe Market economy investor principle (MEIP))
- Klimawandel 359
- Kohärenz (siehe Kohärenzprinzip)
- Kohärenzprinzip 70
- Kombinierte Auslegung 29
- Kommission 83, 105, 128, 319
 - Genehmigungspraxis 128
 - Kompetenz 374
 - Prüfungskompetenz 259
- Kompetenzanmaßung 137
- Kostentragungsprinzip (siehe Verursacherprinzip)
- KUEBLL 112, 237, 300, 418

- Leitlinien (siehe Soft Law)

- Market economy investor principle (MEIP) 139, 323
- Mitgliedstaaten 87, 319
- Mitgliedstaatenverbund 218
- More economic approach 128, 138, 215, 231
- More environmental economic approach 136, 436

- Nachhaltige Entwicklung 37, 358
- Nationales Naturerbe 199, 342
- Naturkatastrophe (siehe Umweltschaden)
- Naturschutz (siehe Nationales Naturerbe)
- Nebenbestimmung 367
- NGO (siehe Umwelt(schutz)verband)
- Nichtigkeitsklage 402

- Öffentliche Konsultation 401
- Ökologisch qualifizierter Binnenmarkt (siehe Binnenmarkt)

- Ökologische Bereichsausnahme 122
- Ökologische Nachhaltigkeit 6, 293, 294, 300, 355
- Ökologische Nebenbestimmung (siehe Nebenbestimmung)
- Ökologische rule of reason 327
- Ökologischer Mindestschutz 67, 243
- Ökologisches Beihilfenprivileg (siehe Ökologische rule of reason)

- Pariser Klimaschutzübereinkommen 34, 36
- Planetare Grenzen 40
- Plaumann-Formel 402
- Polluter-pays-principle (siehe Verursacherprinzip)
- Prinzip der nachhaltigen Entwicklung (siehe Nachhaltige Entwicklung)

- Querschnittsklausel 15
- Querschnittsziel (siehe Querschnittsklausel)

- Rechtfertigungsausschluss 339
- Rechtsschutz 397
- Rule of reason (siehe Ökologische rule of reason)

- Soft law 85, 111
- Staatliche Beihilfe (siehe Beihilfe)
- State Aid Modernisation (SAM) 234
- Status Quo 127, 398
- Streitbeitritt 403
- Subventionswettbewerb 87

- Tatbestandsreduzierung 316
- Taxonomie 241, 292, 354
- Technische Leitlinien (siehe Aufbau- und Resilienzfazilität)
- Teilhabe. Siehe Verfahrensteilhabe
- Temporary Crisis and Transition Framework (TCTF) (siehe Europäischer Grüner Deal)

- Umwelt 5
- Umwelt(schutz)beihilfe(n) (siehe Grüne Beihilfen)
- Umwelt(schutz)politik 35
- Umwelt(schutz)tatbestand 209, 380

- Umwelt(schutz)verband 201, 397
- Umweltaktionsprogramm 34
- Umweltministerkonferenz 381
- Umweltprinzip (siehe Grundsatz des
bestmöglichen Umweltschutzes)
- Umweltschaden 213
- Umweltschutz 5, 6
- Umweltschutzbeihilfeleitlinien
(siehe KUEBLL)
- Umweltschutzdienstleistungen
(siehe DAWI)
- Umweltschutzfreundliche Auslegung 63,
338, 364
- Umweltschutzmaßnahmen 150, 160
- Umweltschutzstandard 204
- Umweltverschmutzung 190
- Umweltverträglichkeitsprüfung 260, 351
- Unionsziel 14
- Unionsziele 87
- Untrennbare Verbindung 268, 345
- Vereinbarkeit (siehe Freistellung)
- Verhaltenskodex 415, 427
- Verursacherprinzip 117, 118, 150, 164, 224,
325
- Vorabentscheidungsverfahren 403
- Vorbeugeprinzip 33
- Vorhaben von gemeinsamem europäischem
Interesse (siehe IPCEI)
- Vorrang 54
 - absoluter 57
 - relativer 54, 57, 60, 64
 - temporärer 65, 355, 358
- Vorsorgeprinzip 33
- Wesensgehalt 67, 356
- Wesenskern (siehe Wesensgehalt)
- Wirkungsbasierter Ansatz 138, 173, 317, 323
- Zielorientierter Ansatz 174, 176, 318
- Zusage 243, 369