

0045/2021

**Petition No 0045/2021 by R.G (Germany) on the recognition of a private person as an interested party under Regulation (EU) 2015/1589**

Petition an das Europäische Parlament (gem. Art. 227 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union) Zweck der Petition: Anerkennung von Privatpersonen ohne eigene wirtschaftliche Tätigkeit als Beteiligte gemäß Art. 1 Buchstabe h) der Verordnung (EU) 2015/1589 des Rates. Hintergrund: Der Petition vorausgegangen war im Dezember 2019 ein schriftliches Ersuchen an die Europäische Kommission (DG COMP / Unit F3 - Social Housing), verbunden mit der Aufforderung, konkret benannte, sich aus Sicht des Petenten als mutmaßlich unzulässig zu qualifizierende Beihilfegewährungen zu überprüfen. Denn nach eingehender Analyse durch den Petenten dürften in den betreffenden vorgetragenen Fällen infolge mangelnder Rechtsgrundlagen schlicht die Fördervoraussetzungen für die äußerst eigenwillig ausgestalteten Fördermaßnahmen nicht erfüllt werden. Als Reaktion auf das Prüfungsersuchen hat die Kommission dem Petenten als Privatperson kurzerhand jegliche Beteiligteigenschaft abgesprochen. Dies, weil er keine wirtschaftliche Tätigkeit ausübe und nicht darlegen könne, dass die mutmaßliche Beihilfe seine Wettbewerbsposition beeinträchtige. Zudem wurden dessen begründete Interessensverletzung unzulässig als 'allgemein' abgewertet. Die der Zurückweisung des Prüfungsbegehrens zugrundeliegende Bewertung der Kommission mag sich möglicherweise aus der täglichen Handlungspraxis heraus als zweckdienlich erwiesen haben, um Prüfungsgesuche auch vor dem Hintergrund knapper Kapazitäten abzuweisen; sie hebt jedoch die durch den Rat übertragene Kontrollverpflichtung der Kommission als den Mitgliedsstaaten übergeordnete Instanz unzulässig aus und verletzt den Petenten als EU-Bürger in seinen Rechten. Gemäß Art. 17 der EU-Verordnung 2015/1589 ist bislang keine Verjährung der Rückforderung beanstandeter Beihilfen eingetreten (die Befugnisse der Kommission zur Rückforderung von Beihilfen gelten für eine Frist von zehn Jahren). Der Petent ersucht deshalb das Europäische Parlament, die offenbar systematisch rechtsverletzende Auslegung der Beteiligteigenschaft durch die Europäische Kommission zu unterbinden und dafür zu sorgen, dass die Rechte von natürlichen Personen (bzw. Privatpersonen), die keine wirtschaftliche Tätigkeit ausüben, in den jeweiligen Verordnungen deutlicher herausgestellt werden. Wesentliche Rechtsgrundlagen für diese Petition sind: (Verfahrens)Verordnung (EU) 2015/1589 des Rates: Einführende Ziffern (32) & (33), Art. 1 Buchstabe h) (Definition 'Beteiligter'), Art. 24 (Rechte der Beteiligten) & Art. 33 (Erlass von Durchführungsvorschriften) Verordnung (EU) 372/2014 der Kommission (Änderung der Durchführungsverordnung): Einführende Ziffern (4) bis (6), sowie Ausführungen zu Art. 11a (Zulässigkeit von Beschwerden) sowie 11b (Schutz vertraulicher Informationen), Anhang IV 'Formular für Beschwerden über mutmaßlich rechtswidrige staatliche Beihilfen oder eine mutmaßlich missbräuchliche Anwendung von Beihilfen'. Begründung: Die Beteiligteigenschaft wird in Rats- und Kommissionsverordnungen hinreichend definiert. So sieht die Verordnung (EU) 2015/1589 in Artikel 1 Buchstabe h ausdrücklich vor dass „Beteiligte“ Mitgliedstaaten, Personen, Unternehmen oder Unternehmensvereinigungen, deren Interessen aufgrund der Gewährung einer Beihilfe beeinträchtigt sein können, insbesondere der Beihilfeempfänger, Wettbewerber und Berufsverbände“, sein können. Die Definition der Beteiligten deckt sich exakt mit der englischen Ausführung der Verordnung (COUNCIL REGULATION (EU) 2015/1589 of 13 July 2015): „‘interested party’ means any Member State and any person, undertaking or

association of undertakings whose interests might be affected by the granting of aid, in particular the beneficiary of the aid, competing undertakings and trade associations.“ Ein Übersetzungsfehler ist deshalb auszuschließen. Wohl um dem Begehren des Petenten nicht nachkommen zu müssen, schränkte die Kommission mutmaßlich rechtsverstößlich den Begriff des „Beteiligten“ unzulässig ein, und zwar auf Personen, die eine wirtschaftliche Tätigkeit ausüben und nachweisen können, dass die mutmaßliche Beihilfe ihre Wettbewerbsposition auf dem Markt beeinträchtigen könne. Zwar dürfte davon auszugehen sein, dass als hinweisgebende Beteiligte meist Beihilfeempfänger, Wettbewerber und Verbände, also i.d.R. wirtschaftlich tätige Akteure oder deren Interessensvertretungen in Erscheinung treten. Dies ist jedoch lediglich der Natur der Sache und der Komplexität der (insbesondere auch nationalen) Rechtsgrundlagen (hier zum Beihilfe-/Wohnungsbauförderungsrecht) geschuldet. Insbesondere letzteres wird Privatpersonen meist überfordern, weshalb sie in der Praxis auch kaum als Beschwerdeführer in Erscheinung treten dürften. Und nur deshalb dürfte in der Verordnung (EU) Nr. 372/2014 der Kommission vom 9. April 2014 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 794/2004 (sog. Durchführungsverordnung) im als Anhang IV angegliederten ‘Formular für Beschwerden über mutmasslich rechtswidrige staatliche Beihilfen oder eine mutmasslich missbräuchliche Anwendung von Beihilfen’ unter Ziffer 3 mit einer äußerst unglücklich und gegenüber einer bestimmten Gruppe von Beschwerdenden (insb. Privatperson deren Interessen zwar nachweisbar verletzt wurden, die jedoch keine wirtschaftliche Tätigkeit ausüben) in besonders fehldeutbar und deshalb unzulässig gewählter Formulierung u.a. gefragt werden: ‘Warum und inwiefern berührt die mutmaßliche staatliche Beihilfe Ihre Wettbewerbsposition oder die der Person/des Unternehmens, die/das Sie vertreten?’ Zur Vermeidung einer relevante Informationsgeber ausgrenzenden Falschauslegung wird dieser Frage im Formular durch die Kommission sogar selbst der ergänzende, konkretisierende und richtigstellende Hinweis nachgeschoben, dass nach Artikel 20 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 vom 22. März 1999 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (diese ist zwischenzeitlich durch die aktuell gültige Verordnung (EU) 2015/1589 ersetzt) jeder Beschwerde einreichen kann, sofern er Beteiligter im Sinne des Artikels 1 Buchstabe h dieser Verordnungen ist. Aus der bloßen Existenz dieser Frage vorschnell abzuleiten und zu argumentieren, ‘Beteiligte’ müssten selbst eine wirtschaftliche Tätigkeit ausüben und nachweisen können, dass die mutmaßliche unzulässige Beihilfe ihre Wettbewerbsposition auf dem Markt beeinträchtigt, ist somit schlicht unrichtig. Denn weder Verfahrens- noch die Durchführungsverordnung setzen dies von ‘Beteiligten’ zwingend voraus. Die (Verfahrens)Verordnung des Rates (EU) 2015/1589 ist der Durchführungsverordnung (Kommissionsverordnung) (EU) 372/2014 / (EG) 794/2004 übergeordnet. Und gemäß Artikel 24 der Verfahrensverordnung können Beteiligte wirksam eine Beschwerde einlegen, um die Kommission über mutmaßliche rechtswidrige Beihilfen oder über eine mutmaßliche missbräuchliche Anwendung von Beihilfen zu informieren. Dazu müssen natürliche und juristische Personen, die nach Artikel 12 Absatz 1 und Artikel 24 Absatz 2 der Verfahrensverordnung eine Beschwerde einlegen, lediglich nachweisen, dass sie Beteiligte im Sinne von Artikel 1 Buchstabe h dieser Verordnung sind. (Siehe hierzu auch Artikel 11a Absatz 1 der Änderungen zur Durchführungsverordnung (EG) 794/2004). Und „Beteiligte“ sind nach der Definition in Artikel 1 Buchstabe h der Verfahrensverordnung nun einmal „Mitgliedstaaten, Personen, Unternehmen oder Unternehmensvereinigungen, deren Interessen aufgrund der Gewährung einer Beihilfe beeinträchtigt sein können, insbesondere der Beihilfeempfänger, Wettbewerber und Berufsverbände.“ Um nicht die Bestimmungen der übergeordneten aktuell gültigen Verordnung (EU) 2015/1589 des Rates vom 13. Juli 2015 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union zu

konterkarieren, müsste sich die Formulierung der zu Ziffer 3 des ‘Formular für Beschwerden über mutmasslich rechtswidrige staatliche Beihilfen oder eine mutmasslich missbräuchliche Anwendung von Beihilfen’ eingebetteten Frage deshalb korrekterweise auf die Ergründung der Art und Ausprägung der durch einen mutmaßlichen Beihilfenmissbrauch induzierten Wettbewerbsverzerrung beschränken. Für den Rat ist es unerheblich, ob die Wettbewerbsposition eines Beschwerdeführers berührt wird. Denn mit der Verordnung (EU) 2015/1589 richtet der Rat den Fokus zuvorderst und insbesondere auf die Identifikation von Beihilfenmissbrauch. Auch deshalb betrachtet der Rat gemäß der Verordnung (siehe insb. einleitenden Ziffer 32) Beschwerden als eine wichtige Informationsquelle für die Aufdeckung von Verstößen gegen die Unionsvorschriften über staatliche Beihilfen. Und nur um die Qualität der bei der Kommission eingehenden Beschwerden und gleichzeitig mehr Transparenz und Rechtssicherheit zu gewährleisten, soll deshalb in einer ergänzenden Durchführungsverordnung vorgesehen werden, welche Voraussetzungen eine Beschwerde erfüllen muss, damit die Kommission durch sie in den Besitz von Informationen über eine mutmaßliche rechtswidrige Beihilfe gelangen und eine vorläufige Prüfung eingeleitet werden kann (siehe Art. 24 der Verordnung 2015/1589: Beteiligter soll ein in einer Durchführungsvorschrift nach Artikel 33 festgelegtes Formular ordnungsgemäß ausfüllen; sowie Art. 33 der Verordnung bzgl. des Regelungsumfanges). Und gemäß der die Ratsverordnung einleitenden Ziffer 33 soll von Beschwerdeführern lediglich ein Mindestmaß an Angaben geliefert werden müssen, um keine abschreckende Wirkung zu entfalten. Auch aus diesen Vorgaben des Rates wird deutlich, dass die Anforderungen für die Einlegung einer Beschwerde bewusst niedrig zu halten sind. Denn vordringliches Ziel der Verordnung des Rates der Europäischen Union (2015/1589) ist in den vom Petenten tangierten Belangen nämlich gerade die Generierung qualitativ wertvoller Hinweise auf mutmaßlich zweckentfremdete Beihilfen, welche die Wettbewerbsposition eines Beihilfenempfängers gegenüber dessen Wettbewerbern in unzulässiger Weise stärken und folglich den Wettbewerb verzerren. Und deshalb ist die Kommission - vorbehaltlich eines inhaltlich ausreichend begründeten Anfangsverdachts - in der Folge zu einer Prüfung des angezeigten Missbrauchsverdachts verpflichtet, auch wenn der Hinweis von einer Privatperson gegeben wird, die keine wirtschaftliche Tätigkeit ausübt. Auch wenn die relevante Verordnung - wie von der Kommission gegenüber dem Petenten hervorgehoben - vornehmlich das Wettbewerbsrecht betrifft - resultiert daraus im Umkehrschluss eben gerade nicht, dass zu einem mutmaßlichen Beihilfenmissbrauch hinweisgebende Personen als „Beteiligte“; deshalb zwingend eine wirtschaftliche Tätigkeit ausüben und nachweisen können müssen, dass die betreffende Beihilfe ihre Wettbewerbsposition auf dem Markt beeinträchtigt. Es genügt, wenn durch den mutmaßlichen Beihilfenmissbrauch die Interessen des Beteiligten auf andere Weise beeinträchtigt werden. Unzulässig sind deshalb auch Kriterien in der Durchführungsverordnung/-bestimmung, sofern diese zu einem systematischen Ausschluss von ganzen Gruppen potenzieller Beschwerdeführern führt, nur weil pauschal angenommen wird, dass von diesen angeblich keine qualitativ den Anforderungen der Kommission entsprechenden Beschwerden zu erwarten sind. Ferner dürfen lediglich Eingaben von Beschwerdeführern als allgemeine Marktauskünfte behandelt werden, und somit nicht zwangsläufig zu Untersuchungen von Amts wegen führen, sofern - trotz zwingend erfolgter ausdrücklicher Aufforderung zur Informationsnachreichung durch die Kommission - die vom Beschwerdeführer vorgebrachten Informationen für die Einleitung einer Untersuchung nicht ausreichend sind. Der Petent hat als Beschwerdeführer der Kommission bereits umfangreiche Informationen und Nachweise zum mutmaßlichen Beihilfenmissbrauch vorgelegt und des Weiteren darüber hinaus die Aushändigung noch weit umfangreicherer und tiefergehender Analysen in Aussicht gestellt. Ernüchternd bleibt die Erkenntnis, dass die Kommission von den bereits unterbreiteten Informationen offenbar keinerlei Gebrauch gemacht und ferner auch

kein Interesse an detaillierten Analysen des Beschwerdeführers gezeigt hat. Zusammenfassend gilt somit auch rückblickend: Sofern der Kommission ein hinreichend begründeter Hinweis auf u.a. Missbrauch (bzw. Zweckentfremdung) oder rechtswidrige Beihilfegewährung von einem in seinen Interessen beeinträchtigtem Beteiligtem zugeht, und die Kommission nach Würdigung und vorläufiger Prüfung nicht auf die Vereinbarkeit der Beihilfe mit dem Binnenmarkt schließen kann, sind - vorbehaltlich ausreichend gelieferter Informationen - weiterreichende Prüfungen angezeigt, und zwar im Wesentlichen unabhängig davon, aus welcher Quelle ein entsprechender Hinweis kommt. Die Kommission ist für die Ausübung ihrer Kontrollaufgaben hinsichtlich Beihilfenmissbrauchs stets auf Hinweisgeber angewiesen. Dies impliziert wiederum auch, dass hinsichtlich der Anerkennung als &apos;Beteiligtem&apos; (i.S.d. Rats-Verordnung EU 2015/1589) eben keine überzogenen formalen Hürden greifen dürfen. Denn derartige Hürden würden eben gerade die Kommission in Ihrer vom Rat übertragenen Funktion unzulässig beschneiden und somit Missbrauch und Günstlingswirtschaft befördern. Bestärkung erfährt der Petent auch durch die Feststellungen im &apos;Handbuch Europäisches Beihilferecht für Kommunen und kommunale Unternehmen&apos;. Denn dort heißt es auf S. 23 f. gleichbestimmend: &quot;Die Europäische Kommission kann auf zweierlei Weise Kenntnis von rechtswidrigen, das heißt nicht notifizierten, Beihilfen erlangen: Zum Einen durch Initiativprüfung, etwa auf Berichte in der Presse hin. Zu dieser Prüfung von Amts wegen ist die Kommission zwar befugt, in der Praxis ist diese Variante aufgrund der Arbeitsbelastung der Kommission jedoch die absolute Ausnahme und allenfalls bei großen Fällen von europaweiter Bedeutung realistisch, in denen die Mitgliedstaaten mittlerweile allerdings zumeist ohnehin notifizieren. Zum Anderen kann die Kommission durch Beihilfebeschwerden Kenntnis erlangen, die typischer Weise von Wettbewerbern eingereicht werden. Häufig übermitteln aber auch Gremienmitgliedern oder Bürger, die mit bestimmten kommunalen Investitionsvorhaben wie dem Bau von Fußballstadien oder Messehallen nicht einverstanden sind, entsprechende Informationen mit der Aufforderung zur Prüfung nach Brüssel. Die Kommission hält für diese Zwecke ein entsprechendes Beschwerdeformular bereit. Die Kommission muss jede eingelegte Beschwerde ohne ungebührliche Verzögerung prüfen.&quot; (Handbuch Europäisches Beihilferecht für Kommunen und kommunale Unternehmen (2015); Hrsg. von Land Hessen, Hessischer Städtetag, Hessischer Landkreistag u.a.) Die Angaben des Handbuches beruhen auf dem Stand 30.04.2015. Obgleich die aktuelle Verordnung (EU) 2015/1589 das zeitlich nachgelagerte Datum 13.07.2015 trägt, sind die geänderten Anforderungen an vorzubringende Informationen auf aktuellem Stand wiedergegeben, da sich diese bereits in der Verordnung (EU) Nr. 734/2013 des Rates vom 22. Juli 2013 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 93 des EG-Vertrags sowie in der Verordnung (EU) Nr. 372/2014 der Kommission vom 9. April 2014 zur Änderung der sogenannten Durchführungsverordnung (EG) Nr. 794/2004 berücksichtigt finden. Hinsichtlich der Anforderungen an &apos;Beteiligte&apos; gab es bzgl. Art. 1 Buchstabe h) mit der Verordnung (EU) 2015/1589 nach dem Datum des Sachstands des Handbuches keine relevanten Veränderungen zu berücksichtigen.