

ÖSTERREICHISCHE STELLUNGNAHME ZUR ÜBERARBEITUNG DES EU-BEIHILFENRECHTS FÜR FORSCHUNG, ENTWICKLUNG UND INNOVATION

Die österreichischen Behörden bedanken sich bei der Europäischen Kommission (EK) für die Überarbeitung des EU-Beihilfenrechts für Forschung, Entwicklung und Innovation (F&E&I) und für die Bereitschaft, die Anmerkungen und Verbesserungsvorschläge zu berücksichtigen.

F&E&I Aktivitäten spielen eine zentrale Rolle, um Europa erfolgreich und nachhaltig aus der Krise zu führen. Zur Erreichung der ambitionierten Ziele des Green Deal und der Digitalen Agenda wird ein Innovationsschub auf vielen Ebenen erforderlich sein. Das EU-Beihilfenrecht sollte auch das „level playing field“ zu den Wirtschaftsräumen außerhalb des EWR entsprechend im Auge behalten und einen Beitrag leisten, die Wettbewerbsfähigkeit Europas im globalen Umfeld zu stärken und die strategische Autonomie Europas u.a. in den relevanten Schlüsseltechnologien zu unterstützen.

I. EINLEITUNG

Die österreichischen Richtlinien für F&E&I Förderungen sind überwiegend auf die Allgemeine Gruppenfreistellungs-VO (AGVO) gestützt. Mit der Beschlussfassung der Verlängerungs-VO 2020/972 vom 2.7.2020 hat die EK eine Rechtsgrundlage für die Verlängerungen der AGVO Nr. 651/2014 und der De-minimis VO Nr. 1407/2013 um 3 Jahre, bis 31.12.2023 geschaffen. Der derzeit gültige Unionsrahmen für staatliche Beihilfen zur Förderung von F&E&I (2014/C 198/01), der um 1 Jahr, bis 31.12.2021 verlängert wurde, legt die Kriterien für die Vereinbarkeit von F&E&I Beihilfen fest, wenn diese etwa auf Grund ihrer Größenordnung nicht mehr von der AGVO gedeckt sind.

Aus Gründen der Rechtssicherheit ist eine Übereinstimmung der Begriffsbestimmungen und eine Kohärenz der Förderungsmöglichkeiten zwischen den beiden Rechtsgrundlagen (Unionsrahmen und AGVO) wesentlich. Daher ersucht die Republik Österreich (Ö) die EK, die Änderungen und Anpassungen im neuen Unionsrahmen, der ab 1.1.2022 gelten soll, zeitnah ebenso in die AGVO zu übernehmen, um die neuen bzw. angepassten Förderungsmöglichkeiten innerstaatlich schnell und praktikabel umsetzen zu können.

Im Lichte des Zusammenspiels zwischen dem Unionsrahmen und der AGVO beziehen sich die folgenden Anmerkungen auf den vorliegenden Entwurf der EK für einen neuen Unionsrahmen für F&E&I Beihilfen und auf die AGVO.

II. ALLGEMEINE ERGÄNZUNGEN

II.1. Unternehmen in Schwierigkeiten (ad Rn. 12 des Entwurfs der EK für einen neuen Unionsrahmen für F&E&I Beihilfen)

Wie bereits mehrfach von Ö aufgeworfen, stellt die Definition für „Unternehmen in Schwierigkeiten“ (UiS) gem. Punkt 2.2. der „Leitlinien für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten“ (ABl. C 249 vom 31.7.2014, S.1) bzw. gem. Art. 2 Abs. 18 AGVO Nr. 651/2014 vor allem in Bezug auf das Kriterium des Eigenkapitalanteils eine große Herausforderung dar, insbesondere für kleine Unternehmen, innovativen KMU und Start-ups. Diese verfügen oftmals über eine relativ geringe Eigenkapitalquote, sind aber dennoch solide und nicht Gegenstand eines innerstaatlichen Insolvenzverfahrens.

Vor allem bei der Entwicklung von innovativen Produkten, Prozessen und Dienstleistungen kann es längere Phasen („valley of death“) geben, bis eine Innovation am Markt erfolgreich ist, was insbesondere für die Eigenkapitalquote von Start-ups und KMU belastend sein kann.

Zudem kann bei Forschung und Entwicklung in der Regel von einem strukturellen Marktversagen ausgegangen werden. Ohne staatliche Förderung würde die erforderliche F&I nicht in ausreichender Weise vom Markt bereitgestellt werden. Beihilfen für genau definierte F&E&I Aktivitäten verzerren daher in der Regel den Binnenmarkt nicht in einer unverhältnismäßigen Weise.

Mit einer Verschärfung der Situation (geringe Eigenkapitalquote) aufgrund der wirtschaftlichen Folgen der COVID-19 Krise ist generell zu rechnen. Aus diesem Grund hat die EK bereits mit einer Erleichterung in Bezug auf den Ausschluss von UiS aus dem befristeten COVID-19 Beihilferahmen reagiert. Die **Erleichterungen für UiS während der Laufzeit des befristeten COVID-19 Beihilferahmens**, zuletzt geändert mit Beschluss der EK C (2021) 564 final vom 28.1.2021, sollten schon alleine aus Gründen der Rechtssicherheit vollständig in den Unionsrahmen und in die AGVO übernommen werden. Darüberhinausgehend sollten **Start-ups** zumindest innerhalb der **ersten 8 Jahre, kleine Unternehmen generell** und **Beihilfen für F&E&I Aktivitäten für KMU**, die grundsätzlich nicht geeignet sind, den Handel zwischen den MS in einer unverhältnismäßigen Weise zu verzerren, generell und dauerhaft aus dem Ausschluss der UiS aus dem Geltungsbereich der AGVO und des Unionsrahmens ausgeschlossen werden. Die Ergänzungen sollten umgehend auch in der AGVO aufgenommen werden.

II.2. Start-up Förderung

Auch wenn die Start-up Förderung nur in der AGVO (Art. 22) geregelt ist, so spielt sie doch für den erforderlichen Innovationsschub eine wichtige Rolle. Daher sollten im Rahmen der Überarbeitung

des F&E&I Beihilferechts auch die Förderungsmöglichkeiten für innovative Start-ups verbessert werden, vor allem sollte der Förderzeitraum von derzeit 5 auf zumindest 8 Jahre verlängert werden.

II.3. Vereinfachte Kostenoptionen (ad Rn. 81 des Entwurfs der EK)

Die Anwendung eines Pauschalsatzes für indirekte Kosten für kofinanzierte Projekte ist bereits in der AGVO vorgesehen. Die österr. Behörden und Förderabwicklungsstellen begrüßen daher ausdrücklich die generelle Verankerung von vereinfachten Kostenoptionen im Beihilfenrecht. Im Sinne der Kohärenz und der Gleichbehandlung zwischen den Förderprojekten, unabhängig davon, ob es sich um kofinanzierte Projekte handelt oder nicht, sollte der **Pauschalsatz für indirekte Kosten einheitlich bei 25%** festgelegt sein, wie etwa im Rahmen von HORIZON. Die Erfahrungswerte haben gezeigt, dass die indirekten Kosten von F&E-Projekten in der Regel wesentlich höher sind und somit eine Überkompensation nicht vorliegt.

II.4. Transparenz (ad Rn. 101)

Die derzeit gültige Grenze in der AGVO (ab € 500.000.-) für die Eintragung von Beihilfen in die Transparenzdatenbank der EK (TAM) sollte nicht reduziert werden. Die in Rn. 101 vorgeschlagene Reduktion der Transparenzgrenze auf € 100.000 kann nicht befürwortet werden. Wie bereits erwähnt, verzerren Beihilfen für genau definierte F&E&I Aktivitäten in der Regel den Binnenmarkt nicht in einer unverhältnismäßigen Weise. Im Sinne eines Abbaus der Bürokratie wäre daher der derzeit gültige Grenzwert von € 500.000.- jedenfalls nicht zu verringern.

III.SPEZIFISCHE ERGÄNZUNGEN

Das EU-Beihilfenrecht sollte grundsätzlich nicht nur auf die Behebung eines Marktversagens abstellen, was insbesondere in Bezug auf die ausreichende Bereitstellung von F&E Aktivitäten in der Regel der Fall ist, sondern sollte auch auf die Beschleunigung der erforderlichen Transformationen zielen, vor allem im Zusammenhang mit der Digitalisierung und dem Green Deal.

Beihilfen sollten daher verstärkt möglich sein, um Transformationsprozesse und Innovation zu beschleunigen und um die strategische Unabhängigkeit Europas in Bezug auf die Bereitstellung von sensiblen Produkten, Dienstleistungen und Schlüsseltechnologien zu wahren.

Die mit dem vorliegenden Entwurf geplanten Erweiterungen betreffend Digitalisierung, Technologieinfrastruktur, soziale Innovation werden begrüßt. Im Folgenden werden weitere, konkrete Vorschläge für Verbesserungen und Ergänzungen angeführt, mit der Bitte, diese zu berücksichtigen.

III.1. Technologieinfrastruktur (ad Rn. 14 d und 17 II)

Die Aufnahme des neuen Beihilfetatbestandes Technologieinfrastruktur wird sehr unterstützt. Damit bekommt die Markteinführung für innovativen Technologien einen wesentlichen Schub. Für die rasche Umsetzung und Ermöglichung von neuen Technologieinfrastrukturen wäre ein weiterer wesentlicher Schritt, dass diese Technologieinfrastruktur so rasch wie möglich auch in die AGVO aufgenommen wird. Die im Entwurf angeführten Beihilfeintensitäten sollten in Analogie zur Forschungsinfrastruktur (Art 26 AGVO) und zu den Innovationsclustern (Art 27 AGVO) auf 50% angehoben werden. Als Unterschied zu Art 26 und Art 27 sollte die Möglichkeit ergriffen werden, dass auch Einzelunternehmensprojekte gefördert werden, die auch dann keinen offenen Zugang für Dritte schaffen müssten. Um die Technologieinfrastruktur bestmöglich zu etablieren, sollten bei den beihilfefähigen Kosten die Kosten für den Betrieb aufgenommen werden (z.B. Personalkosten und sonstige Betriebskosten).

III.2. Prozess- und Organisationsinnovationen (ad Rn. 14 e)

Prozess- und Organisationsinnovationen sind in erster Linie für KMU vorgesehen. Große Unternehmen sind nur beihilfefähig, sofern sie mit KMU zusammenzuarbeiten. Im Kontext der neuen Industriestrategie sollen die großmaßstäbliche Einführung und Demonstration neuer Technologien in allen Sektoren und im gesamten Binnenmarkt erheblich verstärkt werden und neue innovative Wertschöpfungsketten geschaffen werden. Dies kann aber nur durch die Forcierung neuer, innovativer Produktionsprozesse in großen Unternehmen gelingen (ref. Digitalisierung, AI). Für eine Transformation der europäischen Industrie in Richtung Digitalisierung, Nachhaltigkeit und Resilienz sind Maßnahmen zur Einführung innovativer Prozesse auch in großen Unternehmen notwendig. Eine Ausweitung der Beihilfefähigkeit von Prozessinnovationen ohne zwingende Kooperation mit KMU für große Unternehmen wird daher vorgeschlagen.

III.3. Kritische Technologien (ad Rn. 134)

Die österr. Behörden ersuchen, diesen Punkt zu ergänzen: „Die Kommission erkennt weiters an, dass private und öffentliche Investitionen zur Unterstützung und Beschleunigung von FEI-Tätigkeiten im

Hinblick auch auf jene kritischen Technologien erforderlich sind, die aus der Perspektive der ‚wirtschaftlichen und sozialen Sicherheit und Souveränität Europas‘ von besonderer Bedeutung sind.“

III.4. Beihilfen für Innovationsmaßnahmen (ad Rn. Punkt 14 e) und f))

Beihilfen für Innovationsmaßnahmen sollten ermöglicht werden, die nicht nur auf Marktversagen, sondern auch auf System- und Transformationsversagen, insbesondere im Zusammenhang mit der Digitalisierung und dem Green Deal zielen. Dementsprechend wäre der „Markt“ nicht i. e. S zu begreifen, sondern auch sollte auch soziale Innovationen, Inklusion etc. einschließen -> Gewährleistung des ordentlichen Funktionierens nicht nur der kommerziellen, sondern auch der weiteren gesellschaftlichen Märkte. Die Definition von Innovationsaktivitäten und Innovationscluster wäre in Richtung Umsetzung/Innovationsbegriff/Innovation Readiness levels bzw. Societal Readiness levels zu erweitern.

III.5. Digitalisierung (ad Rn. 17 h), k) r))

Die Aufnahme des Begriffs „Digitalisierung“ ist ein bedeutender Schritt im vorliegenden Entwurf des Unionsrahmens. Aufgrund der großen Bedeutung der Digitalisierung wird vorgeschlagen, die Aussagen aus den Fußnoten (17 und 18) in den Haupttext zu verlagern. Überdies sollten die Fußnoten dahingehend konkretisiert werden, dass betreffend Digitalisierung noch **"advanced micro- and nano-electronics"** bzw. **"fortschrittliche Mikro- und Nanoelektronik"** aufgenommen werden, zwischen „quantum technologies“ und „block chain technologies“. (Siehe auch Re-finding Industry (EK, 2018; <https://op.europa.eu/s/pau7>) sowie die Erweiterung in der Begriffsbestimmung um die **innovative und digitale Transformation, Überarbeitung der KETs sowie die strategischen Diskussionen zu Europäischer Souveränität (inkl. Digital Souveränität)**). Des Weiteren wird vorgeschlagen, das Wort „Modernisierung“ zu entfernen, da in jeder Verbesserung eine Modernisierung enthalten ist.

III.6. Wirksame Zusammenarbeit (ad Rn. 17 i)

Es wäre von großem Nutzen, wenn eine Klarstellung des Satzes „Ein Partner oder mehrere tragen die gesamten Kosten des Vorhabens und entlasten damit andere Partner von den mit dem Vorhaben verbundenen finanziellen Risiken“ im Hinblick auf die Vorgaben für den Kooperationsbonus in AGVO 25) Abs. 6 b) erfolgt: „zwischen einem Unternehmen und einer oder mehreren Einrichtungen für Forschung und Wissensverbreitung, die mindestens 10 % der beihilfefähigen Kosten tragen“. Es sollten keine unterschiedlichen Prüfkriterien für das Vorhandensein einer „wirksamen Zusammenarbeit“

nach Unionsrahmen und Art. 25) Abs. 6 b) AGVO vorgegeben werden. Qualitative Kriterien laut Unionsrahmen und eine Kombination von qualitativem Kriterium (Veröffentlichung der eigenen FuE-Ergebnisse durch die Forschungseinrichtung) und der Kostenbeitrag der Forschungseinrichtung durch Art. 25 AGVO. Ö ersucht um Klarstellung bzgl. der Anwendbarkeit dieser Prüfkriterien.

III.7. F&E Vorhaben (ad Rn. 17 dd)

Im Zusammenhang mit F&E-Vorhaben gewinnt die Verarbeitung von großen Datenmengen zunehmend an Bedeutung, demgemäß wird um Aufnahme einer Fußnote zur Rn. 17 dd) „Definition für F&E-Vorhaben“ ersucht:

„F&E-Vorhaben bezeichnet ein Vorhaben, das Tätigkeiten umfasst, die unter eine oder mehrere der in diesem Unionsrahmen festgelegten Forschungs- und Entwicklungskategorien fallen, und das darauf abzielt, eine genau definierte unteilbare Aufgabe ökonomischer, wissenschaftlicher oder technischer Art mit klar festgelegten Zielen durchzuführen.*)

Einfügung einer Fußnote: *) „**Das F&E-Vorhaben kann auch die Sammlung von Daten umfassen, wenn dies im Kontext der Forschung und Entwicklung erforderlich ist.**“

III.8. Innovationscluster (ad Rn. 17 t)

Aufbauend auf der unveränderten Definition, dass es dabei um die Kooperation vor allem zwischen Unternehmen, Forschungseinrichtungen, etc. geht, wird eine Klarstellung erbeten, **wonach die Betreiber auch Nutzer sein dürfen**. Es hat sich gezeigt, dass die Betreiber eines Clusters häufig außeruniversitäre Forschungseinrichtungen sein können, die die Forschungsinfrastruktur auch selbst nutzen sollten. Die Betreiber müssen nach der derzeitigen Interpretation des Art. 27 eigene Gesellschaften für den Betrieb des Clusters gründen. Es wird des Weiteren um eine Klarstellung gebeten, die mit der Fußnote 20 zu den „Digital Innovation Hubs“ im Einklang steht. (Auch in Bezug zu European Digital Innovation Hubs).

III.9. Prozessinnovation (ad Rn. 17 cc)

Die Erweiterung der Definition Prozessinnovation in Richtung sozialer Innovation (Fußnote 22) ist zukunftsweisend und wird begrüßt. Es wird vorgeschlagen, die um die „sozialen Innovationen“ erweiterte Definition in den Volltext zu übernehmen, wie folgend: „*Social innovation is the development and implementation of new ideas (products, services and models) to meet social needs and create new social relationships or collaborations. It represents new responses to pressing social demands, aimed*

at improving human well-being. Social innovations are innovations that are social in both their ends and their means. They are new solutions that are not only good for society, but also enhance individuals' capacity to act." Die EK verwendet an verschiedenen Stellen die Definition des EaSI (Employment and Social Innovation).

Des Weiteren sollte die Definition „Prozessinnovation“ erweitert werden wie folgend in „**fett**“: bezeichnet die Anwendung einer neuen oder wesentlich verbesserten Methode für die Produktion, **die Erarbeitung von Problemlösungen** oder die Erbringung von Leistungen (einschließlich wesentlicher Änderungen bei Techniken, **Konzepten**, Ausrüstungen oder der Software), beispielsweise durch die Nutzung neuer oder innovativer digitaler Technologien **oder durch die Anwendung von nutzerzentrierten Problemlösungs-Methoden**; nicht als Prozessinnovation angesehen werden geringfügige Änderungen oder Verbesserungen, der Ausbau der Produktions- oder Dienstleistungskapazitäten durch zusätzliche Herstellungs- oder Logistiksysteme, die den bereits verwendeten sehr ähnlich sind, die Einstellung eines Arbeitsablaufs, einfache Ersatz- oder Erweiterungsinvestitionen, Änderungen, die sich allein aus Veränderungen bei den Faktorpreisen ergeben, neue Kundenausrichtung, Lokalisierung, regelmäßige, saisonale und sonstige zyklische Veränderungen sowie der Handel mit neuen oder erheblich verbesserten Produkten.¹ Sowie die Erweiterung „Organisationsinnovation“ wieder in „**fett**“ bezeichnet die Anwendung neuer Organisationsmethoden in den Geschäfts**modellen**, den Arbeitsabläufen oder Geschäftsbeziehungen eines Unternehmens, beispielsweise durch die Nutzung neuer oder innovativer digitaler Technologien **oder durch die Anwendung von nutzerzentrierten Problemlösungs-Methoden**²; nicht als Organisations-innovationen angesehen werden Änderungen, die auf bereits in dem Unternehmen angewandten Organisationsmethoden beruhen, Änderungen in der Managementstrategie, Fusionen und Übernahmen, die Einstellung der Anwendung eines Arbeitsablaufs, einfache Ersatz- oder Erweiterungsinvestitionen, Änderungen, die sich allein aus Veränderungen bei den Faktorpreisen ergeben, neue Kundenausrichtung, Lokalisierung, regelmäßige, saisonale oder sonstige zyklische Veränderungen sowie der Handel mit neuen oder erheblich verbesserten Produkten.

¹ Argumentation für den Vorschlag: Nicht-technische Prozessinnovationen werden bisher nur ungenügend abgedeckt, vor allem Innovationsprozesse wie Human Centered Design Methoden (Design Thinking, Service Design etc.) oder Open Innovation, basieren auf kreativen und schöpferischen Leistungen zur Lösung von Problemen. Darüber hinaus ist die neu aufgenommene Soziale Innovation nur selten technisch und kann mit der bestehenden Definition von Prozessinnovationen nicht abgedeckt werden. Digitalisierung und nutzerorientierte Vorgehensweisen ermöglichen hier wesentliche Änderung.

² Digitalisierung und nutzerorientierte Vorgehensweisen sind wesentlich für Organisationsinnovationen.

III.10. Wirtschaftliche und nicht-wirtschaftliche Nutzung (ad Rn. 22)

Die Erläuterungen im Unionsrahmen für F&E&I, wann eine öffentliche Finanzierung von F&E Aktivitäten unter den Anwendungsbereich des Beihilfenrechts fällt (wirtschaftliche Tätigkeiten) und wann nicht (nicht-wirtschaftliche Tätigkeiten), sind sehr hilfreich.

In Rn. 22 wird auf den Fall verwiesen, wenn die Nutzung einer Forschungseinrichtung oder Forschungsinfrastruktur für „wirtschaftliche Tätigkeiten“ unter 20% liegt.

Neu vorgesehen ist, wonach dafür für mindestens 10 Jahre das Monitoring ab Aufnahme der Tätigkeit vorgenommen werden muss. (In Art 25 AGVO wird hingegen auf die „Lebensdauer“ Bezug genommen). Ö ersucht um folgende Formulierung: „Ob es sich bei der wirtschaftlichen Tätigkeit um eine Nebentätigkeit handelt wird **für einen Zeitraum entsprechend der geltenden nationalen Abschreibungsdauer, jedoch von maximal zehn Jahren**, ab der Aufnahme der Tätigkeiten der Forschungseinrichtung bzw. Forschungsinfrastruktur überwacht.“ Als aktuelles Beispiel für eine wesentlich geringere wirtschaftliche Lebensdauer sei ein Hochleistungscomputer genannt (4-5 Jahre).