Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands

24. Mai 2016

Ref.: HT.4691 – Targeted review of the General Block Exemption Regulation (State aid): extension to ports and airports

Stellungnahme zum Entwurf der Erweiterungsverordnung für die Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung

Organisation:
Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands, VÖB

Adresse:
Lennéstraße 11
10785 Berlin
Deutschland

Registriernummer:
0767788931-41

Der Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands, VÖB, vertritt die Interessen der deutschen Förderbanken. Im Fokus der Tätigkeit dieser Bankengruppe, die im Auftrag ihrer Eigentümer – Bund und Bundesländer – handelt, steht die Durchführung von zielgerichteten Fördermaßnahmen. Dabei agieren die deutschen Förderbanken immer auf der Grundlage der europäischen beihilferechtlichen Vorschriften. Vor diesem Hintergrund möchten wir nachfolgend zu dem Entwurf der Erweiterungsverordnung zur Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung Stellung nehmen.

Wir danken der EU-Kommission für die Möglichkeit zur Abgabe einer Stellungnahme.

Wir begrüßen die von der Kommission vorgeschlagene Erweiterung sowie Anpassungen in der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung. Besonders positiv hervorheben möchten wir die Änderungen im Artikel 7 Absatz 1 Satz 3. Durch diese Klarstellung wird es nun künftig möglich sein, die strukturfondsrechtlichen Regelungen zu den vereinfachten Kostenoptionen gemäß Artikel 67 und 68 der VO (EU) Nr. 1303/2013 zu nutzen. Ebenso begrüßen wir die Erweiterung der beihilfefähigen Kosten um die Unterbringungskosten im Artikel 31 Absatz 3 lit. b sowie die Aufnahme von Kinos in den Anwendungsbereich von Artikel 53.

Darüber hinaus möchten wir zum Verordnungsentwurf Folgendes anmerken:

1. Zu Artikel 1 – Geltungsbereich

1.1. Begriff „lokale Infrastrukturen“

Der Begriff „lokale Infrastrukturen“ als Freistellungstatbestand ist missverständlich. Die Errichtung von Infrastrukturen mit rein lokalem Charakter sollten nicht unter den Beihilfebegriff des Artikel 107 AEUV und somit unter den Anwendungsbereich der AGVO fallen, da diese dem Namen nach nicht geeignet sind den Gemeinsamen Markt zu beeinträchtigen. In mehreren Veranstaltungen mit Vertretern der Kommission wurde ausgeführt, dass hierunter Infrastrukturen zu verstehen sind, welche einen begrenzten Investitionsumfang aufweisen. Aus diesem Grund schlagen wir vor, Artikel 1 Absatz 1 lit. l wie folgt anzupassen:

„l) Beihilfen für ~~lokale~~ Infrastrukturen mit begrenztem Investitionsumfang“

In diesem Zusammenhang wird auf den Anpassungsvorschlag zu Artikel 56 (siehe Ziffer 9.1.) hingewiesen.

1.2. Abgrenzung von auszuschließenden Bereichen in Absatz 3

Durch den Verordnungsentwurf wird eine neue Fassung des Absatzes 3 vorgeschlagen. Demnach soll der in der Originalfassung der AGVO enthaltene letzte Unterabsatz des Absatzes entfallen. Dies sehen wir kritisch, da hierdurch eine Vielzahl von Unternehmen, die in mehreren Bereichen tätig sind, d. h. bspw. sowohl im Agrarbereich als auch in der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte, vom Anwendungsbereich ausgenommen werden. Vor diesem Hintergrund möchten wir vorschlagen, den Absatz *„Wenn ein Unternehmen sowohl in den in …“* nicht zu streichen.

2. Zu Artikel 2 – Begriffsbestimmungen

2.1. Anwendung der Definition „Unternehmen in Schwierigkeiten“ (UiS) auf Gebietskörperschaften

Bei der Anwendung von Freistellungstatbeständen, bei welchen Gebietskörperschaften als Beihilfeempfänger fungieren, ergeben sich erhebliche Schwierigkeiten in der Bewertung der Einhaltung des Anwendungsbereichs bzgl. des Ausschlusses von Unternehmen in Schwierigkeiten. Nach Artikel 1 Absatz 4 lit. c gehören derartige Unternehmen nicht zum Anwendungsbereich der AGVO. Aus Artikel 2 Nummer 18 geht die Definition von UiS hervor. Hierbei wird ersichtlich, dass die Definition nicht für Gebietskörperschaften formuliert wurde.

Gebietskörperschaften (Bund, Länder, Landkreise, Gemeinden und Kommunen) sind nach deutschem Recht insbesondere dadurch gekennzeichnet, dass eine Insolvenz nicht eintreten kann.

Vor diesem Hintergrund schlagen wir vor, die Definition dahingehend zu ergänzen, dass sie auf Gebietskörperschaften nicht angewendet wird. Dies ist insbesondere wichtig zur Erhöhung der Rechtssicherheit bei der Beihilfengewährung für die Errichtung von Infrastrukturen.

2.2. Definition „Unternehmen in Schwierigkeiten" (UiS)

Bei der Neuregelung der Definition für Unternehmen in Schwierigkeiten im SAM-Prozess fand folgender Zusatz aus dem Artikel 1 Absatz 7 lit. a) und b) der alten AGVO (EU) NR. 800/2008 keine Berücksichtigung mehr: *„[…], und mehr als ein Viertel dieses Kapitals ist während der letzten zwölf Monate verlorengegangen"*.

Wir möchten in diesem Zusammenhang anmerken, dass diese Änderung gegenüber der Vorgänger-AGVO nicht nachvollziehbar ist. Die Entwicklung eines Unternehmens in der jüngsten Vergangenheit, insbesondere in den letzten zwölf Monaten, ist von erheblicher Bedeutung für eine sachgerechte Beurteilung der aktuellen wirtschaftlichen Situation des Unternehmens sowie seiner perspektivischen Entwicklung auf kurze oder mittlere Sicht. Vor diesem Hintergrund möchten wir vorschlagen, bei jetziger Anpassung der AGVO, diesen Zusatz in die UiS-Definition aufzunehmen.

2.3. Definition Bruttosubventionsäquivalent

An mehreren stellen der AGVO ist aufgrund ungenauer Formulierungen (wie Mittelausstattung) nicht zweifelsfrei ersichtlich, ob auf das Bruttosubventionsäquivalent abgestellt werden kann. Insbesondere in den Artikel 1 Absatz 2 und Artikel 4 sollte direkt im Verordnungstext deutlich gemacht werden, dass es sich um das Bruttosubventionsäquivalent handelt.

2.4. Schwierigkeiten bei der Anwendung der Definition der „gewidmeten Infrastruktur"

In Artikel 2 Nummer 33 wird der Begriff gewidmete Infrastruktur als „Infrastruktur, die für im Voraus ermittelbare Unternehmen errichtet wird und auf deren Bedarf zugeschnitten ist" definiert. Diese Definition ist sehr einschränkend und entspricht u. E. nicht der Bewertung der Kommission in ihren Einzelentscheidungen. Probleme treten insbesondere bei der Erweiterung von Infrastrukturen auf, die auch den bereits angesiedelten Unternehmen zu Gute kommen. In diesen Fällen ist nicht auszuschließen, dass die Definition einschlägig ist, da die angesiedelten Unternehmen natürlich ermittelbar sind und zumindest die Erweiterung den Betrieb der angesiedelten Unternehmen nicht einschränken wird. Die Freistellung über die AGVO wäre in diesem Fall mit er-

heblichen Risiken verbunden. In Entscheidungen der EU-Kommission bspw. zu Pro-Papier (Beihilfesache SA.36147) wird jedoch die gewidmete Infrastruktur immer nur für ein einziges Unternehmen bewertet, wobei nach der o. g. Definition eine gewidmete Infrastruktur auch für mehrere Unternehmen möglich erscheint. Weiterhin wurde ein weiteres wesentliches Kriterium aus der Pro-Papier-Entscheidung in der o. g. Definition nicht berücksichtigt. So ist die erweiterte Nutzung für andere, zum Zeitpunkt der Errichtung nicht ermittelbare Nutzer/Unternehmen ein wesentliches Kriterium, welches aufgenommen werden sollte. So folgt die Errichtung von Infrastrukturen nicht den gleichen Regeln einer Grundlagenforschung, bei welcher noch kein potenziell nutzendes Unternehmen als Ziel der Errichtung bekannt ist. Vielmehr sind in der Praxis auch im Vornherein zumindest ein bzw. einige potenzielle Unternehmen als Nutzer der Infrastrukturen bekannt, jedoch nicht alle. Daher sollte Artikel 2 Nummer 33 wie folgt angepasst werden:

„33. „gewidmete Infrastruktur“: Infrastruktur, die für im Voraus ermittelbare Unternehmen errichtet wird, ~~und~~ auf deren Bedarf zugeschnitten ist und nicht für ein weiteres noch nicht ermittelbares Unternehmen genutzt werden kann.“

2.5. Definition „erneuerbare Energien“

Wir würden es begrüßen, wenn die Definition um *Batteriespeicher und Pumpspeicherkraftwerke* ergänzt werden könnte.

3. Zu Artikel 4 – Anmeldeschwellen

Für Seehäfen sollen nach den entworfenen neuen Regelungen Freistellungsgrenzen von 100 Mio. EUR bzw. 120 Mio. EUR für core ports sowie 20 Mio. EUR für Binnenhäfen gelten. Auch wenn in Bezug auf die Schwerlastfähigkeit der Transportflächen und der zugehörigen Infrastrukturen (Tiefgang; permanente Baggerung; Aggressivität von Salzwasser statt Süßwasser etc.) bei Binnenhäfen niedrigere Gesamtinvestitionen notwendig sind, erscheint die Anmeldeschwelle für Binnenhäfen zu niedrig.

Eine ungleiche Gewichtung zwischen core ports im Seehafenbereich zu den ebenso existierenden core ports im Binnenhafenbereich erscheint nicht gerechtfertigt und läuft den Zielen der Transeuropäischen Netze (TEN) zuwider. Daher sollte für Binnenhäfen als core ports auch eine höhere Freistellungsgrenze vorgesehen werden.

Generell wird dazu allerdings vorgeschlagen, dass innerhalb der AGVO eine Konsistenz bestehen sollte: für Forschungsprojekte, die als Eureka Projekte von europäischer Bedeutung sind (oder von Gemeinschaftsunternehmen) werden die Anmeldeschwellen verdoppelt (vgl. Artikel 4 Absatz 1 lit. i) und iv). Dies erscheint bei core ports von zentraler europäischer Bedeutung auch an-

gebracht. Die Anmeldeschwelle für core ports sollte insofern auch verdoppelt werden.

Daher wird vorgeschlagen, die Anmeldeschwelle für Binnenhäfen auf 50 Mio. EUR anzuheben und für Häfen mit Bedeutung für die Transeurpäischen Netze auf 100 Mio. EUR zu verdoppeln.

4. Zu Artikel 14 Absatz 7 – Regionale Investitionsbeihilfen

Artikel 14 Absatz 7 regelt im 2. Satz die Beihilfenhöhe bei Beihilfen für die Diversifizierung der Produktion einer bestehenden Betriebsstätte. Hier bestehen bei der Definition der wiederverwendeten Vermögenswerte Auslegungsschwierigkeiten. Nicht klar ist bspw. ob hierzu auch die betriebsnotwendigen Grundstücke und Gebäude gehören, auch wenn die nicht von der Diversifizierung betroffen sind. Sofern die Buchwerte auch nicht betroffener Vermögenswerte mit zu berücksichtigen wären, ergäbe sich eine sehr hohe Anwendungsschwelle zur Nutzung dieser Regelung. Deswegen wäre hier eine Klarstellung hilfreich, die wie folgt formuliert werden könnte:

„Bei Beihilfen für die Diversifizierung der Produktion … der in dem Geschäftsjahr von Beginn der Arbeiten für die ~~wiederverwendeten~~ konkret in die Diversifizierung einbezogenen Vermögenswerte ggf. anteilig verbucht wurde.“

Mit dieser Formulierung wird deutlich, dass sich die 200%-Anwendungs-Schwelle nur auf den Teil der Vermögenswerte bezieht, welcher tatsächlich vom Investitionsvorhaben betroffen ist.

5. Zu Artikel 16 und 21 – Regionale Stadtentwicklungsbeihilfen und Risikofinanzierungsbeihilfen

Insbesondere für die Fondskonstruktionen in Deutschland sind sowohl Artikel 16 als auch Artikel 21 unverständlich formuliert, da in Deutschland oftmals die Beihilfemaßnahmen durchführende Einrichtung (Förderbank) gleichzeitig Finanzintermediär, Investor und Fondsmanager ist. Eine Anpassung an die Formulierungen in den Risikokapitalleitlinien wäre hilfreich.

6. Zu Artikel 17 Absatz 4 lit. a) – Investitionsbeihilfen für KMU

Der Erwerb immaterieller Vermögenswerte ist nur förderfähig, wenn diese *„in der Betriebsstätte genutzt werden, die die Beihilfe erhält“*. An dieser Stelle möchten wir anmerken, dass nicht eine Betriebsstätte, sondern ein Unternehmen Beihilfeempfänger ist.

7. Zu Artikel 30 Absatz 5 – Forschungs- und Entwicklungsbeihilfen für Fischerei und Aquakultur

Der Artikel 30 regelt Forschungs- und Entwicklungsbeihilfen für die Fischerei und Aquakultur. In Absatz 5, 2. Halbsatz ist jedoch ein Verweis auf landwirtschaftliche Erzeugnisse enthalten. Da es sich hierbei offensichtlich um einen Übersetzungsfehler in der deutschen Fassung handelt, sollte dieser korrigiert werden *(„Erzeugnisse der Fischerei und Aquakultur“* statt *„landwirtschaftliche Erzeugnisse“*). Die englische Fassung spricht hier von *„an undertaking producing, processing or marketing fishery or aquaculture products“.*

8. Zu Artikel 31 – Ausbildungsbeihilfen

Die derzeitige Regelung des Absatzes 3 stellt auf eine einzelkostenspezifische Darlegung und Nachweisung der beihilfefähigen Ausgaben einer Ausbildungsmaßnahme ab und schließt alle nicht explizit benannten Kostenarten von der Förderfähigkeit aus.

Eine Beihilfegewährung ausschließlich auf Basis detailliert nachzuweisender Einzelkosten verursacht gerade für Förderverfahren im KMU-Bereich mit geringen Ausgabenbeträgen einen unangemessenen Verwaltungsaufwand. Eine effiziente Realisierung von Qualifizierungsmaßnahmen wird dadurch gerade in KMU stark behindert. Eine wesentlich effizientere Möglichkeit ist die Vergabe von Ausbildungsleistungen für KMU an einen Projektträger, welche sich nach den Regelungen der öffentlichen Auftragsvergabe richtet. Beihilfefähig wären hierdurch die abgerechneten Leistungen aus dem Auftrag, deren Beihilfefähigkeit im Einzelnen nach bestimmten Kategorien nicht mehr zu prüfen wäre. Durch die Aufnahme der folgenden Ergänzung in Absatz 3 könnten Beihilfen für derartige Zwecke, die derzeit im Rahmen der De-minimis-Regel gewährt werden, wieder zweckgerecht als Ausbildungsbeihilfen gewährt werden:

„e) Kosten für Aufträge an Unternehmen, welche die Ausbildungsleistungen organisieren bzw. durchführen, sofern die Ausbildungsmaßnahmen den Absätzen 1 und 2 entsprechen und die Auftragsvergaben den Regelungen des öffentlichen Auftragswesens entsprechen“.

9. Zu Artikel 56 – Investitionsbeihilfen für lokale Infrastrukturen

9.1. Benennung und Anwendungsbereich

Wie unter Ziffer 1.1. zum Begriff „lokale Infrastrukturen" bereits erläutert, sollte Artikel 56 wie folgt benannt werden:

„Investitionsbeihilfen für ~~lokale~~ Infrastrukturen mit begrenztem Investitionsumfang"

Weiterhin sollte zur Klarstellung Absatz 1 wie folgt umformuliert werden:

„1. Für den Bau oder die Modernisierung ~~lokaler Infrastrukturen~~ bestimmte Finanzierungen für Infrastrukturen, die insbesondere auf lokaler Ebene einen Beitrag zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für Unternehmen und Verbraucher ~~und zur Modernisierung und Weiterentwicklung der industriellen Basis~~ leisten, sind im Sinne des Artikels 107 Absatz 3 AEUV mit dem Binnenmarkt vereinbar und von der Anmeldepflicht nach Artikel 108 Absatz 3 AEUV freigestellt, sofern die in diesem Artikel und in Kapitel I festgelegten Voraussetzungen erfüllt sind."

9.2. Verfahren des Abzugs von Betriebsgewinnen und Möglichkeit eines pauschalen Abzuges von Betriebsgewinnen analog zu den Artikeln 53 und 55

Der Abzug von Betriebsgewinnen der Investition ist in mehreren Artikeln der AGVO verankert. Wir sehen hier sehr große Parallelen zu den Regelungen des Abzugs von Nettoeinnahmen nach Abschluss des Vorhabens beim Einsatz von ESIF-Mitteln in Anwendung des Artikels 61 der VO (EU) Nr. 1303/2013. Im Zusammenhang mit der Verwendung von ESIF-Mitteln gilt für den Abzug von den kofinanzierungsfähigen Ausgaben eine Bagatellgrenze von 1 Mio. EUR bzgl. der förderfähigen Ausgaben. Unterhalb der Bagatellgrenze kann hiernach auf einen Abzug verzichtet werden. Weiterhin sind die Verfahren durch mehrere Durchführungs- und Delegierte Rechtsakte beschrieben. Eine gleichzeitige Anwendung beider Verfahren ist beim Einsatz von ESIF-Mitteln ausgeschlossen, da die Nettoeinnahmen nur bei nicht beihilferelevanten Finanzierungen zu berücksichtigen sind. Dennoch sollten beim Einsatz von ESIF-Mitteln beide Verfahren gleich ausgestaltet werden. Daher wird folgender Formulierungsvorschlag für einen neuen Absatz 8 in Artikel 56 vorgeschlagen:

„8. Beim Einsatz von Mitteln aus den Europäischen Struktur- und Investitionsfonds können zur Berücksichtigung des Betriebsgewinns der Investition auch die Regelungen des Art. 61 der VO (EU) Nr. 1303/2013 zur Anwendung gelangen."

Gleichlautende Ergänzungen werden für Artikel 55 neuer Absatz 13 sowie für Artikel 53 neuer Absatz 8(a) vorgeschlagen. Ebenso erweitert werden müsste auch die Definition „Betriebsgewinn aus der Investition“ in Artikel 2 Nr. 39.

Ein weiterer Punkt, bezieht sich auf die Möglichkeit eines pauschalen Abzugs des Betriebsgewinns der Investition abseits der Verwendung von ESIF-Mitteln in Artikel 56, wie er in den Artikeln 53 und 55 eröffnet ist. Zur Vereinfachung sollte dies auch im Anwendungsbereich des Artikels 56 zulässig sein. Folgender Formulierungsvorschlag wird für Artikel 56 Absatz 6(a). unterbreitet:

„6(a). Bei Beihilfen von nicht mehr als 1 Mio. EUR kann der Beihilfehöchstbetrag abweichend von der im Absatz 6 genannten Methode auf 80 % der beihilfefähigen Kosten festgesetzt werden.“

10. Zu Artikel 56c – Investitionsbeihilfen für Binnenhäfen

Wie bereits in Ziffer 3 zu Artikel 4 ausgeführt, plädieren wir für die Anhebung der Anmeldeschwellen für Binnenhäfen von den vorgeschlagenen 20 Mio. EUR auf 50 Mio. EUR bzw. für core ports auf 120 Mio. EUR.