STELLUNGNAHME

Brüssel, 30. Mai 2016

Deutscher Industrie- und Handelskammertag

Stellungnahme des Deutschen Industrie- und Handelskammertages zum Entwurf der Änderung der Verordnung (EU) Nr. 651/2014 zur Feststellung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Binnenmarkt in Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung, AGVO)

Comments of the Association of German Chambers of Industry and Commerce (DIHK e.V.) on the targeted review of the Regulation (EU) No 651/2014 declaring certain categories of aid compatible with the internal market in application of Articles 107 and 108 of the Treaty (General Block Exemption Regulation, GBER)

HT.4691: GBER extension to ports and airports

Der Deutsche Industrie- und Handelskammertag (DIHK) vertritt als Dachorganisation der 80 Industrie- und Handelskammern (IHKs) mehr als 3,6 Mio. Mitgliedsunternehmen aller Branchen, Regionen und Größenklassen und damit das Gesamtinteresse der deutschen gewerblichen Wirtschaft. Der DIHK ist im Register der Interessenvertreter der Europäischen Kommission registriert (Nummer 22400601191-42).

Zusammenfassung

Der DIHK steht der vorgeschlagenen Ausweitung der Gruppenfreistellungen auf weitere Beihilfegruppen, die nur geringfügige Handelsbeschränkungen oder Wettbewerbsverzerrungen verursachen, grundsätzlich positiv gegenüber. Die Ausweitung verringert den Verwaltungsaufwand, beschleunigt die Verwirklichung von Infrastrukturprojekten, schafft Rechtssicherheit und sorgt gleichzeitig durch passende Kriterien für die Freistellung dafür, dass durch die Beihilfen keine Wettbewerbsverzerrungen entstehen.

Gerade die Schaffung neuer Gruppenfreistellungen für Beihilfen für Regionalflughäfen, See- und Binnenhäfen sieht der DIHK sehr positiv. Um deren Vorteile effektiv ausnutzen zu können, wären an einigen Stellen des Entwurfs jedoch noch Nachbesserungen anzuregen. Insbesondere bedarf es auch einer Gruppenfreistellung bezüglich Betriebsbeihilfen für Regionalflughäfen. Außerdem sollte

Registriernummer des DIHK im Register der Europäischen Kommission: 22400601191-42
DIHK | Deutscher Industrie- und Handelskammertag e.V. | Vertretung bei der Europäischen Union
19 A-D, Avenue des Arts | B-1000 Brüssel | Telefon ++32-2-286-1611 | Fax ++32-2-286-1605
E-Mail Brüssel: dihk@bruessel.dihk.de | E-Mail Berlin: infocenter@dihk.de | Internet: www.dihk.de

die Unterhaltsbaggerung in die Gruppenfreistellungen für See- und Binnenhäfen aufgenommen werden. Suprastruktur für Häfen sollte hingegen ausgeklammert bleiben. Die Schwellenwerte und Beihilfehöchstintensitäten sollten erhöht werden und bei den Vorschriften über eine Kumulation sollte stärker differenziert werden. Die Regelung zur Laufzeit von Konzessionen sollte gestrichen werden.

Darüber hinaus wäre es sinnvoll, wenn die EU-Kommission weitere Gruppenfreistellungen entwickeln bzw. ausweiten würde, insbesondere im Hinblick auf Beratungsleistungen, Tourismusmarketing und wirtschaftsnahe Infrastruktur. Im Rahmen von Stadtentwicklungsbeihilfen sollten nicht nur Stadtentwicklungsprojekte, die über Stadtentwicklungsfonds in EU-Fördergebieten durchgeführt werden, freigestellt werden, sondern auch öffentlich-private Kooperationen, die durch die Mitgliedstaaten und die Wirtschaft kofinanziert werden. Konkretisierungen bezüglich der Anforderungen an Stadtentwicklungsmanager wären ebenfalls sinnvoll. Der komplette Ausschluss von Unternehmen in Schwierigkeiten von anderen Beihilferegelungen als solchen gemäß der Rettungs- und Umstrukturierungsleitlinien – auch solchen, die nach der AGVO freigestellt sind – sollte ebenfalls überdacht werden. Nachrangdarlehen sollten unter die AGVO fallen. Die Anforderungen an Bürgschaften dürfen nicht zu hoch sein. Auch die Vorschriften zur Kumulation von Beihilfen sind überarbeitungsbedürftig. Bei FuEuI-Beihilfen könnten Abrechnungspauschalen die Arbeit erleichtern. In Bezug auf Anlaufbeihilfen für Unternehmensneugründungen wäre mehr Flexibilität hilfreich, etwa in Bezug auf die Laufzeiten. Im Rahmen der Regelungen zu Regionalbeihilfen besteht weiter Nachbesserungsbedarf, u.a. für Großunternehmen in Bezug auf Erstinvestitionen zugunsten neuer Wirtschaftstätigkeiten. Auch die Vorschriften zu Risikofinanzierungsbeihilfen sind überarbeitungsbedürftig. Die Schwellenwerte bei der Förderung erneuerbarer Energien sind weiterhin zu niedrig angesetzt.

Summary

DIHK agrees to the proposal to widen the scope of the General Block Exemption Regulation (GBER) so it encompasses more categories of state aid which do not affect trade between Member States or distort competition. This is an important contribution to cut red tape in state aid law, to accelerate the realization of infrastructure projects, to strengthen legal certainty and to avoid distortions of competition by adequate conditions for the exemptions.

Especially establishing new block exemptions for state aid concerning regional airports, maritime and inland ports is good. However, DIHK asks for certain improvements in order to ensure that all advantages of the block exemptions are realised. Specifically, DIHK calls for the introduction of a block exemption for operating aid concerning regional airports. Furthermore, maintenance dredging should be included in the block exemption for inland and maritime ports. Superstructure should be

Registriernummer des DIHK im Register der Europäischen Kommission: 22400601191-42
DIHK | Deutscher Industrie- und Handelskammertag e.V. | Vertretung bei der Europäischen Union
19 A-D, Avenue des Arts | B-1000 Brüssel | Telefon ++32-2-286-1611 | Fax ++32-2-286-1605
E-Mail Brüssel: dihk@bruessel.dihk.de | E-Mail Berlin: infocenter@dihk.de | Internet: www.dihk.de

excluded. Thresholds and aid intensities should be increased and the rules on cumulation of aids should be further differentiated. The provision on the maximum duration of concessions should be deleted.

Moreover, the EU-Commission could consider further block exemptions, for example concerning consultancy services, tourism marketing and business-related infrastructure. Urban development aid should encompass not only projects which are financed by EU funds but also public private partnerships co-financed by the Member States and businesses. The requirements for urban development managers should be clarified. The general exclusion of companies in difficulties from state aid other than those defined in the guidelines on state aid for rescuing and restructuring undertakings in difficulty –also state aid under the GBER– should be reconsidered. Subordinated loans should fall under the GBER too. The requirements for guarantees should not be too high. The rules on cumulation of aid need to be revised. Lump-sums for billing could make life easier concerning aid for R&D&I. Start-up aid for new enterprises should be more flexible, for example concerning the duration. The rules on regional aid could be improved as well, for example for large companies concerning greenfield investments, as well as the rules on risk financing aid. The thresholds concerning the promotion of renewable energies are still too low.

Allgemeine Anmerkungen

Der DIHK steht der vorgeschlagenen Ausweitung der Gruppenfreistellungen auf weitere Beihilfengruppen, die nur in geringfügigem Maße Handelsbeschränkungen oder Wettbewerbsverzerrungen verursachen, grundsätzlich positiv gegenüber. Dies verringert den Verwaltungsaufwand nicht nur der Mitgliedstaaten und der Kommission, die sich auf die schwerwiegenden Fälle konzentrieren kann, sondern auch der Unternehmen, die Beihilfen empfangen. Für viele Projekte werden Einzelnotifizierungen überflüssig. Damit sorgt die Erweiterung der AGVO für eine zügigere Durchführung der Beihilfemaßnahmen und damit für eine unbürokratische Förderung wichtiger wirtschaftspolitischer Vorhaben. Gleichzeitig werden solche Kriterien festgelegt, die dafür sorgen, dass durch die Beihilfen keine Wettbewerbsverzerrungen entstehen. Sie schafft sowohl für die Bewilligungsbehörden als auch für die Beihilfeempfänger Rechtssicherheit.

Die Schaffung neuer Gruppenfreistellungen für Beihilfen für Regionalflughäfen, See- und Binnenhäfen sieht der DIHK daher sehr positiv. Gerade der Bau und Erhalt von Infrastruktur ist ein wichtiger Teil staatlicher Politik, der durch das Beihilferecht gestärkt und nicht erschwert werden darf. Denn Infrastrukturen sind per Definition Einrichtungen, die das Funktionieren einer modernen Volkswirtschaft erst ermöglichen. Sie erfüllen somit eine wichtige Vorleistungsfunktion für Wirtschaft und Gesellschaft. Aufgrund dieser elementaren Funktion werden Infrastrukturen in einigen Fällen

Registriernummer des DIHK im Register der Europäischen Kommission: 22400601191-42
DIHK | Deutscher Industrie- und Handelskammertag e.V. | Vertretung bei der Europäischen Union
19 A-D, Avenue des Arts | B-1000 Brüssel | Telefon ++32-2-286-1611 | Fax ++32-2-286-1605
E-Mail Brüssel: dihk@bruessel.dihk.de | E-Mail Berlin: infocenter@dihk.de | Internet: www.dihk.de

öffentlich finanziert und betrieben. In anderen Fällen werden sie auch (teilweise) privat finanziert und betrieben, zum Beispiel weil dies effizienter erscheint. Dies ist auch eine politische Entscheidung des Staates.

Wird eine Infrastruktur durch Private errichtet, wirtschaftlich genutzt und gleichzeitig öffentlich gefördert, können jedoch beihilferechtliche Fragen aufkommen. Die Frage, ob und wenn ja unter welchen Umständen auch der Bau von Infrastruktur eine Beihilfe darstellt, ist sehr komplex und umstritten. Vor den Urteilen der europäischen Gerichte in der Rechtssache Aéroports de Paris war man davon ausgegangen, dass der Bau und der Betrieb von Infrastruktur eine allgemeine wirtschaftspolitische Maßnahme und seine staatliche Förderung keine Beihilfe ist. Und auch danach wurde dies jedenfalls hinsichtlich des Baus von Infrastruktur noch verbreitet angenommen. Die Urteile zum Flughafen Halle/Leipzig führen tendenziell dazu, dass auch bereits der Bau anschließend wirtschaftlich genutzter Infrastruktur eine wirtschaftliche Tätigkeit darstellen und staatliche Förderung entsprechend als Beihilfe anzusehen sein könnte. Die Diskussion um die Abgrenzung im Einzelnen hat auch im Rahmen der Konsultation zum Beihilfenbegriff im Jahr 2014 einen wichtigen Diskussionspunkt gebildet. Sie ist auch mit der mittlerweile veröffentlichten Bekanntmachung der Kommission nicht abgeschlossen.

Für die Praxis birgt diese Interpretation erhebliche Probleme. Die staatliche Finanzierung einer großen Zahl öffentlicher Infrastruktureinrichtungen könntenunmehr dem Beihilferecht unterfallen und eine Einzelfallnotifizierung erforderlich machen. Angesichts der Masse an Fällen – es geht nach Aussage auch der Bundesregierung um zehntausende von Projekten – stellt dies nicht nur die nationalen Behörden, sondern auch die Kommission vor Probleme. Zudem gibt es keine allgemeingültigen Regelungen für die Prüfung der Vereinbarkeit der „Infrastrukturbeihilfen“ mit dem Binnenmarkt. Im Ergebnis führt dies also nicht nur zu einer Verzögerung laufender Prüfverfahren, sondern auch zu einer erheblichen Rechtunsicherheit bei den betroffenen Kommunen, Regionen und Unternehmen.

Auch die IHKs als deren regionaler Partner spüren die Rechtsunsicherheit und die erhöhten Schwierigkeiten, vor Ort im Sinne der Verbesserung der regionalen Infrastruktur vorzugehen. Dringend notwendige, auch kleinvolumige, öffentliche Investitionen können sich über Jahre verzögern. Dies kann sich nachteilig auf die Unternehmen vor Ort, das Wachstum und die europäische Wirtschaft als Ganzes auswirken. Die Mitgliedstaaten brauchen daher hinreichenden Handlungsspielraum für den Abbau innerstaatlicher Disparitäten und für die Unterstützung des Wirtschaftswachstums in strukturschwachen Regionen. Gerade in der Regionalpolitik ist die Infrastrukturförderung im öffentlichen Interesse, weil sich häufig kein privater Anbieter für die Errichtung von Infrastrukturen findet.

Daher müssen der EuGH und die Praxis gute Kriterien für die Abgrenzung entwickeln, die Rechtssicherheit herstellen und gleichzeitig geeignet sind, sinnvolle und effektive Förderung von

Registriernummer des DIHK im Register der Europäischen Kommission: 22400601191-42
DIHK | Deutscher Industrie- und Handelskammertag e.V. | Vertretung bei der Europäischen Union
19 A-D, Avenue des Arts | B-1000 Brüssel | Telefon ++32-2-286-1611 | Fax ++32-2-286-1605
E-Mail Brüssel: dihk@bruessel.dihk.de | E-Mail Berlin: infocenter@dihk.de | Internet: www.dihk.de

Infrastruktur zu befördern. Wo keine staatliche Beihilfe vorliegt, ist auch kein Beihilfegenehmigungsverfahren durchzuführen. Und solche Fälle, die staatliche Beihilfen beinhalten, aber Gemeinwohlzielen dienen und nur geringe Handelsbeschränkungen oder Wettbewerbsverzerrungen verursachen, müssen in die AGVO aufgenommen werden. Die Ausweitung der AGVO im Sinne ds Kommissionsentwurfs geht daher in die richtige Richtung. Darüber hinaus wäre an verschiedenen Stellen eine weitere Ausweitung möglich und sinnvoll, wie im Folgenden im Einzelnen beschrieben wird. Dabei geht es einerseits um die neuen Vorschriften für Regionalflughäfen und Häfen und andererseits um andere Teile der AGVO, auf die – auch aufgrund der Bitte der Kommission um Hinweise in Bezug auf den weiteren Abbau bürokratischer Hindernisse – ebenfalls eingegangen werden soll.

Zum konkreten Verordnungsentwurf

I. Zum Begriff des Binnenhafens (Art. 2, Abs. 154):

Der Begriff des Binnenhafens sollte so definiert sein, dass der Binnenhafen über Binnenwasserstraßen „direkten“ statt wie im Verordnungsentwurf „indirekten“ Zugang zum Meer bietet. Binnenhäfen, die keinen direkten Zugang zum Meer bieten, haben keine bedeutende überregionale verkehrliche Bedeutung und sollten daher definitorisch ausgeschlossen werden.

II. Beihilfen für Regionalflughäfen (Abschnitt 14, Art. 56a)

Der Entwurf einer Gruppenfreistellung für Regionalflughäfen greift wichtige Punkte auf. Allerdings wird das Potenzial für Vereinfachungen nicht voll ausgeschöpft. Spürbare Erleichterungen bei der Gewährung von Beihilfen für Flughäfen würden sich nur dann ergeben, wenn der Regelungsentwurf erweitert wird. Insbesondere sollte neben der Freistellung von Investitionsbeihilfen auch eine Gruppenfreistellung für Betriebsbeihilfen geschaffen werden.

Viele regionale Flughäfen, insbesondere solche mit Linien- und Frachtverkehr, erfüllen eine wichtige Funktion für die regionale Wirtschaftsstruktur und damit die Wettbewerbsfähigkeit regional ansässiger Unternehmen. Gleichwohl sind sie oftmals nicht profitabel. Zum Vergleich: selbst von den internationalen Flughäfen in Deutschland sind dies nur einige wenige. Selbst bei Ausschöpfung aller Möglichkeiten zu Erlössteigerungen und Kostensenkungen werden viele nicht in der Lage sein, die operative Deckungslücke komplett zu schließen und gänzlich ohne Hilfen der Zuwendungsgeber zu operieren. Damit müssten sie ohne öffentliche Förderung ihren Betrieb einschränken oder schließen. Die EU-Kommission bestätigt dies selbst in ihren Flughafenleitlinien: „Flughäfen mit 200 000 bis 700 000 Passagieren im Jahr sind wohl nicht in der Lage, einen erheblichen Teil ihrer

Betriebskosten selbst zu tragen“ (Rn. 118). Die betroffenen Regionen und besonders die strukturschwachen würden darunter leiden.

Entlang des Texts der Leitlinien der Kommission für staatliche Beihilfen für Flughäfen und Luftverkehrsgesellschaften (2014/C 99/03) plädiert der DIHK daher aus kohäsionspolitischen Erwägungen dafür, auch eine Gruppenfreistellung für Betriebsbeihilfen zu schaffen. Die Betriebsbeihilfen könnten an die Einhaltung der in den Leitlinien bestimmten Kriterien geknüpft werden. Wichtigstes Kriterium ist die Beschränkung der Betriebsbeihilfen auf eine Übergangsperiode von 10 Jahren. Eine Knüpfung an die in den Leitlinien bestimmten Kriterien ist wichtig mit Blick auf die Überkapazitäten bei Regionalflughäfen, die dauerhafte Defizitfinanzierung einiger Flughäfen in der Vergangenheit sowie Wettbewerbsverzerrungen zwischen Luftverkehrsunternehmen, sofern ihnen diese Flughäfen Vergünstigungen gewähren.

III. Beihilfen für Seehäfen (Abschnitt 15, Art. 56b) und Binnenhäfen (Abschnitt 15, Art. 56c)

1. Beihilfefähige Kosten (Artikel 56b Abs. 2a und 2b, Artikel 56c Abs. 2a und 2b)

a) Suprastruktur

Investitionen in Suprastruktur sollten von der Gruppenfreistellung ausgenommen sein. Die beihilfefähigen Kosten sollten vielmehr auf die Kosten (einschließlich Planungskosten) für Investitionen in den Bau oder die Modernisierung von Infrastruktur beschränkt sein.

Hintergrund ist, dass – zumindest in Deutschland – die Suprastruktur bereits regelmäßig ohne öffentliche Förderung durch private Investoren gebaut und betrieben wird, während die Infrastruktur in der Regel von der öffentlichen Hand finanziert bzw. gefördert werden muss. Für Suprastruktur bedarf es regelmäßig keiner öffentlichen Förderung. Hier die öffentliche Förderung gleichwohl zu erleichtern, könnte zu Wettbewerbsverzerrungen zulasten der Investoren und Betreiber privat finanzierter Suprastruktur führen. Private Investoren könnten gar verdrängt werden. Da die Kommission z.B. im Rahmen des Juncker-Plans oder durch die Unterstützung der Nutzung von Finanzierungsinstrumenten im Rahmen der EU-Strukturfonds die Einbeziehung privater Investoren in Infra- und Suprastrukturfinanzierung unterstützt, sollte dies nicht durch die Freistellung von Suprastruktur unterminiert werden.

Wenn trotz der obigen Ausführungen Suprastruktur gefördert werden soll, sollte zumindest der Begriff „mobile Ausrüstung“ klarer definiert werden.

Registriernummer des DIHK im Register der Europäischen Kommission: 22400601191-42
DIHK | Deutscher Industrie- und Handelskammertag e.V. | Vertretung bei der Europäischen Union
19 A-D, Avenue des Arts | B-1000 Brüssel | Telefon ++32-2-286-1611 | Fax ++32-2-286-1605
E-Mail Brüssel: dihk@bruessel.dihk.de | E-Mail Berlin: infocenter@dihk.de | Internet: www.dihk.de

b) Unterhaltsbaggerung

Investitionen in Unterhaltsbaggerung sollten in die beihilfefähigen Kosten mit einbezogen werden. Anderenfalls wäre Gewässervertiefung freigestellt, Unterhaltsbaggerung zur Erhaltung bzw. Wiederherstellung der Solltiefe aber nicht. Das wäre aus wettbewerbsrechtlicher Sicht nicht konsistent, weil Unterhaltungsmaßnahmen zur bloßen Herstellung des Status quo viel weniger geeignet sind, den Wettbewerb zu beeinflussen, als der Ausbau von Hafeninfrastruktur. Überdies würde der Ausschluss der Finanzierung von Unterhaltungsbaggerungen Häfen, insbesondere Flusshäfen wie Hamburg und Bremen, die aufgrund natürlicher Gegebenheiten (z.B. Tide, Sedimentation) bereits besondere Wettbewerbsnachteile zu tragen haben, gegenüber solchen Häfen benachteiligen, bei denen aufgrund natürlicher Gegebenheiten eine Unterhaltsbaggerung nicht erforderlich ist. Letztlich handelt es sich bei Unterhaltsbaggerungen um Instandhaltungsmaßnahmen an der Infrastruktur. Wenn der Bau öffentlich finanziert werden kann, sollte auch dessen Erhalt öffentlich finanziert werden, um langfristig eine hohe Infrastrukturqualität zu gewährleisten.

2. Schwellenwerte und Beihilfehöchstintensitäten

a) Beihilfehöchstintensitäten für Seehäfen (Art. 56b, Abs. 4)

Die Beihilfehöchstintensitäten für Seehäfen spiegeln die tatsächlichen Investitionsvolumina für Seehäfen nicht wider. Um eine Erleichterung des bürokratischen Aufwands zu erreichen, sollten sie deutlich angehoben werden. Dafür sollten entsprechende Erfahrungswerte herangezogen werden. Wir schlagen vor, die Beihilfeintensitäten wie folgt festzulegen:

Bei beihilfefähigen Kosten bis zu 50 Mio. EUR: 100 % der beihilfefähigen Kosten.
Bei beihilfefähigen Kosten zwischen 50 und 75 Mio. EUR: 70 % der beihilfefähigen Kosten.
Bei beihilfefähigen Kosten zwischen 75 und 120 Mio. EUR: 60 % der beihilfefähigen Kosten.

b) Schwellenwert und Beihilfehöchstintensitäten für Binnenhäfen (Art 56c, neu)

Um zu einer spürbaren Entlastung der Bewilligungsbehörden und Beihilfeempfänger im Bereich der Binnenhäfen zu kommen, sollte auf Grundlage von Untersuchungen der Investitionen in Hafeninfrastruktur der letzten Jahre (Quelle: European Federation of Inland Ports) der Schwellenwert auf 50 Mio. Euro festgelegt werden. Außerdem sollten die folgenden Beihilfehöchstintensitäten aufgenommen werden:

Bei beihilfefähigen Kosten bis zu 20 Mio. Euro: 100 % der beihilfefähigen Kosten.
Bei beihilfefähigen Kosten zwischen 20 und 50 Mio. Euro: 80 % der beihilfefähigen Kosten.

Registriernummer des DIHK im Register der Europäischen Kommission: 22400601191-42
DIHK | Deutscher Industrie- und Handelskammertag e.V. | Vertretung bei der Europäischen Union
19 A-D, Avenue des Arts | B-1000 Brüssel | Telefon ++32-2-286-1611 | Fax ++32-2-286-1605
E-Mail Brüssel: dihk@bruessel.dihk.de | E-Mail Berlin: infocenter@dihk.de | Internet: www.dihk.de

3. Drei-Jahres-Frist/Kumulation (Art. 56b, Abs. 6 und Art. 56c, Abs. 5)

Wenn die Schwellenwerte und Beihilfeintensitäten nicht erhöht werden, müsste zumindest die Dreijahresfrist innerhalb derer keine zusätzlichen Beihilfen an denselben Beihilfenempfänger ausgezahlt werden können, deutlich verkürzt werden.

Auch darüber hinaus ist die Regelung bearbeitungsbedürftig. Sachlich unterschiedliche, nicht zusammenhängende Projekte eines Beihilfeempfängers sollten als einzelne unabhängige Investitionen behandelt und nicht künstlich zusammengefasst werden. Investitionsbedarf in Hafeninfrastruktur ist zudem nicht unbedingt über einen Zeitraum von drei Jahren vorhersehbar. Verantwortliche müssten erheblichen Aufwand betreiben, um tatsächlich den Investitionsbedarf, der über drei Jahre auflaufen könnte, identifizieren zu können. Ob eine zusätzliche Investition, die vom selben Beihilfeempfänger innerhalb eines Dreijahreszeitraums getätigt wurde, als Teil einer Erstinvestition zählt, sollte aufgrund dieser Planungsschwierigkeiten nicht nur von diesem (oder einem anderen) spezifischen Zeitraum abhängig gemacht werden. Vielmehr sollte auch geprüft werden, ob die zusätzliche Investition auch Teil desselben Planungsprozesses ist. Wenn dies nicht der Fall sein sollte und die Investition nicht zu einem früheren Zeitpunkt vorhersehbar war, sollten weitere Investitionen möglich sein, die demselben Beihilfeempfänger wie bei der Erstinvestition zugutekommen. Eine Kumulation über drei Jahre würde anderenfalls die (zu) niedrigen Schwellenwerte nochmals deutlich verringern. Dass Einzelprojekte nicht auf mehrere Jahre gesplittet werden dürfen, um Schwellenwerte zu unterschreiten, ist bereits in der AGVO geregelt. Daher sollte Abs. 6 ersatzlos gestrichen werden.

4. Laufzeit der Konzessionen für Bau, Modernisierung, Anmietung und/oder Betrieb der Hafeninfrastruktur/Suprastruktur (Art. 56b, Abs. 7 und Art. 56c, Abs. 6)

Die Regelung zur Laufzeit von Konzessionen steht in keinem sachlichen Zusammenhang zur Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung und sollte daher gestrichen werden.

IV. Stadtentwicklungsbeihilfen und Tourismusmarketing

Der DIHK unterstützt auch die Verfahrenserleichterungen, die dadurch entstehen werden, dass der Anreizeffekt bei **Stadtentwicklungsbeihilfen** vermutet wird, wenn die Voraussetzungen der AGVO erfüllt sind.

Darüber hinaus regt der DIHK an, dass der Anwendungsbereich erweitert wird. Es sollten nicht nur Stadtentwicklungsprojekte, die über Stadtentwicklungsfonds in EU-Fördergebieten durchgeführt werden, freigestellt werden, sondern auch öffentlich-private Kooperationen, die von den EU-Mitgliedsstaaten selbst – beispielsweise in Deutschland aus Mitteln der Städtebauförderung von

Registriernummer des DIHK im Register der Europäischen Kommission: 22400601191-42
DIHK | Deutscher Industrie- und Handelskammertag e.V. | Vertretung bei der Europäischen Union
19 A-D, Avenue des Arts | B-1000 Brüssel | Telefon ++32-2-286-1611 | Fax ++32-2-286-1605
E-Mail Brüssel: dihk@bruessel.dihk.de | E-Mail Berlin: infocenter@dihk.de | Internet: www.dihk.de

Bund, Ländern, Städten und Gemeinden – gefördert und von der Wirtschaft kofinanziert werden. In Deutschland gibt es bereits heute eine Vielzahl von Projekten. Da es hier bereits in den Mitgliedsstaaten hohe Anforderungen an die Mittelvergabe und -verwendung gibt, ist eine darüber hinaus gehende generelle beihilferechtliche Prüfung durch die Kommission entbehrlich. Die Bedingungen für eine Gruppenfreistellung in Abs. 2 sollten daher weiter gefasst werden und generell „Stadtentwicklungsinitiativen“ erfassen.

In Bezug auf die Grundsätze zur Verwaltung der Stadtentwicklungsinitiativen in Abs. 9 AGVO wären weitere Konkretisierungen in Bezug auf die Anforderungen an Unternehmen, die die Aufgaben eines Stadtentwicklungsmanagers übernehmen, sinnvoll. Diese sollten sicherstellen, dass die wirtschaftliche Eignung, ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung und erforderliche geschäftliche Zuverlässigkeit gegeben sind. Wir schlagen folgende Ergänzung des Abs. 9 vor:

- Das Unternehmen muss nach seiner Geschäftstätigkeit und seinen wirtschaftlichen Verhältnissen geeignet und in der Lage sein, die Aufgaben eines Stadtentwicklungsmanagers ordnungsgemäß zu erfüllen.
- Das Unternehmen muss, sofern es nicht bereits kraft Gesetzes einer jährlichen Prüfung seiner Geschäftstätigkeit und seiner wirtschaftlichen Verhältnisse unterliegt, sich einer derartigen Prüfung unterworfen haben oder unterwerfen.
- Die zur Vertretung berufenen Personen sowie die leitenden Angestellten müssen die erforderliche geschäftliche Zuverlässigkeit besitzen.

Auch im Bereich **Tourismusmarketing** wäre eine Vereinfachung durch die Aufnahme einer Gruppenfreistellung sinnvoll. Beihilfen sollten für Destinations- und Standortmarketing im In- und Ausland auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene mit dem Ziel der Gewinnung von Erholungs- und Geschäftsreisenden gewährt werden können. Dazu gehören Einrichtung und Betrieb von nationalen, regionalen und lokalen Tourismuszentralen, Marketing- und Vertriebsorganisationen, Informationszentren oder -stätten sowie von Dachorganisationen und Verbänden mit ganz oder teilweise öffentlichen Tourismusaufgaben.

V. Zu weiteren Gruppenfreistellungen

Grundsätzlich sollte darüber nachgedacht werden, wie weitere **wichtige Zukunftsthemen** konkret in der AGVO Berücksichtigung finden könnten. Dies betrifft z.B. die Förderung von Projekten zur Sicherung des Fachkräftebedarfs, zur Eingliederung von Flüchtlingen in Betriebe und eventuell auch von Maßnahmen zur Unternehmensnachfolge. Hier ist ein aktiveres Vorgehen v.a. seitens KMU langfristig notwendig. Dies könnte durch staatliche Beihilfen gefördert werden. Insofern könnte die Aufnahme weiterer Gruppenfreistellungen geprüft werden.

Registriernummer des DIHK im Register der Europäischen Kommission: 22400601191-42
DIHK | Deutscher Industrie- und Handelskammertag e.V. | Vertretung bei der Europäischen Union
19 A-D, Avenue des Arts | B-1000 Brüssel | Telefon ++32-2-286-1611 | Fax ++32-2-286-1605
E-Mail Brüssel: dihk@bruessel.dihk.de | E-Mail Berlin: infocenter@dihk.de | Internet: www.dihk.de

Von besonderer Wichtigkeit ist auch die Freistellung von Förderung **wirtschaftsnaher Infrastruktur**. Aufgrund der zahlreichen Forderungen im Rahmen der AGVO-Reform 2013/2014 hat die EU-Kommission eine Gruppenfreistellung für lokale Infrastruktur geschaffen. Sie ist allerdings auf Beihilfen bis zu 10 Mio. Euro und Projekte bis zu 20 Mio. Euro Gesamtkosten beschränkt. Auch ist weiterhin offen, was mit „lokal" gemeint ist und ob dies dem Bedarf gerecht wird. Wie bereits eingangs beschrieben, besteht im Bereich der Infrastrukturförderung derzeit eine große Rechtsunsicherheit, die auch durch die Kommissionsbekanntmachung zum Beihilfenbegriff vom Mai 2016 nicht gelöst ist. Die Mitgliedstaaten brauchen ausreichenden Handlungsspielraum für die Unterstützung des Wirtschaftswachstums in strukturschwachen Regionen auch und gerade durch wirtschaftsnahe Infrastruktur. Gerade in der Regionalpolitik ist die Infrastrukturförderung im öffentlichen Interesse, weil sich häufig kein privater Anbieter für die Errichtung von Infrastrukturen findet. Regionale Fördermaßnahmen sollten deshalb nach klar definierten Kriterien so zügig und unbürokratisch wie möglich gewährt werden können. Eine Ausweitung der bestehenden Gruppenfreistellung bereits im Rahmen der jetzigen AGVO-Ausweitung wäre die schnellste und effektivste Lösung. Insbesondere muss der Schwellenwert angehoben werden. Auch sollte der Begriff „lokal" durch „regional" ersetzt werden.

VI. Weitere Änderungsvorschläge zur Reduzierung von Bürokratie

Auch darüber hinaus bestehen noch Verbesserungsmöglichkeiten bei der AGVO, insbesondere um unnötige Bürokratie zu beseitigen. So könnten z.B. **FuEuI-Beihilfen** (Art. 25 ff. AGVO) durch die Einführung von **Abrechnungspauschalen** vereinfacht werden. Dies betrifft insbesondere die Anerkennung von Gemeinkosten-Pauschalen. In der EU-Forschungsförderung ist die Anwendung von Pauschalsätzen für indirekte Kosten geregelt. Viele Landesförderprogramme werden vorrangig mit EU-Mitteln finanziert (z.B. im Rahmen des EFRE – Europäischer Fonds für regionale Entwicklung). Insofern wäre es sinnvoll, wenn auch die AGVO explizit die Anerkennung dieser pauschalen Abrechnungsmöglichkeit für Gemeinkosten in FuEuI-Vorhaben ermöglichen würde.

Auch in Bezug auf Anlaufbeihilfen für **Unternehmensneugründungen** (Art. 22 AGVO) sollte mehr Flexibilität gewährt werden. Zwar wurde die maximale Laufzeit auf zehn Jahre ausgeweitet und auch die Schwellenwerte variieren je nach der Dauer der Laufzeit (Abs. 3). Die Förderung richtet sich jedoch regelmäßig nach den Finanzierungslaufzeiten für Kredite und Bürgschaften. Bei der Finanzierung von baulichen Anlagen, Maschinenkäufen, aber auch von Betriebsmitteln, liegt die durchschnittliche Finanzierungsdauer regelmäßig über zehn Jahren, manchmal sogar bei zwanzig Jahren, da sie grundsätzlich der betrieblichen Nutzungsdauer entspricht. Aufgrund der Laufzeitbegrenzung müssten die Laufzeiten der Kredite in der Praxis verkürzt werden, um unter die AGVO zu fallen. Dann entspräche die Finanzierungsdauer jedoch nicht der Nutzungsdauer, was dem Grundsatz einer fristenkongruenten Finanzierung widerspräche. Die Laufzeit von maximal

zehn Jahren ist daher deutlich zu kurz und nicht praxistauglich. Hier sollte eine flexible Ausgestaltung, angepasst an die übliche Finanzierungsdauer möglich sein. Jedenfalls die Rückzahlung muss entsprechend der Ertragskraft und einer fristenkongruenten Finanzierung auch mit längerer Laufzeit möglich sein. Alternativ ist die Laufzeitbegrenzung komplett zu streichen.

Im Rahmen der Regelungen zu **Regionalbeihilfen für Großunternehmen** ist weiter fraglich, ob der Begriff der „**Erstinvestitionen zugunsten neuer Wirtschaftstätigkeiten**“ (sog. greenfield investments, Art. 14 Abs. 3 AGVO) alle Fälle erfasst, in denen eine Förderung von Großunternehmen sinnvoll ist. Bei der Gewährung von Beihilfen für große Unternehmen ist darauf zu achten, dass Mittel auf Maßnahmen konzentriert werden, die Impulse für Investitionen und Arbeitsplätze in der gesamten Region geben, zum Beispiel unternehmerische Forschungs- und Entwicklungsstrukturen. Solche Impulse können insbesondere bei neuen Investitionen und der Erschließung innovativer Tätigkeitsfelder entstehen. Jedoch kann auch in anderen Fällen eine Förderung sinnvoll sein. Der Begriff der „neuen Wirtschaftstätigkeit“ scheint hierfür zu eng. Es erscheint z.B. unklar, ob neue Produktionslinien hiervon erfasst werden. Neue Produkte und Dienstleistungen oder Innovationen bei Betriebsabläufen können jedoch ebenfalls Impulse für die regionale Wirtschaft setzen. Die Entscheidung, ob ein Ansiedlungs- und Erweiterungsvorhaben eines Großunternehmens für die regionale Wirtschaftsstruktur sinnvoll und die Investition damit förderwürdig ist, kann am besten der Beihilfegeber vor Ort unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalls entscheiden. Außerdem ist die Definition des Begriffs der „Erstinvestition in eine neue Wirtschaftstätigkeit“ in Art. 2 Nr. 51 noch immer relativ unpräzise und bringt Abgrenzungsprobleme und einen erhöhten Prüfungs- und Verwaltungsaufwand mit sich. Es bleibt unklar, welche Tätigkeiten von einer „Diversifizierung der Tätigkeit“ umfasst sein könnten und was eine „ähnliche“ Tätigkeit ist. Wenn die Bedingung der erstmaligen Investition in neue Tätigkeiten nicht ganz wegfällt, muss jedenfalls eine weitere Präzisierung vorgenommen werden. Es sind klare Definitionen zu schaffen, welche Maßnahmen in Zukunft förderfähig sind. Der Begriff des „Erstinvestition“ ist sollte jedenfalls die Diversifizierung von Produkten, Produktionsprozessen und Dienstleistungen einschließen.

Die Sonderregelung für kleine **Familienunternehmen** (Art. 14 Abs. 6 S. 6 AGVO), die Regionalbeihilfen für den Erwerb der Vermögenswerte einer sonst zu schließenden Betriebsstätte nicht nur durch einen unabhängigen Investor, sondern auch durch Familienmitglieder oder ehemalige Beschäftigte erlaubt, sollte auch für mittlere Unternehmen gelten. Auch unter den mittleren Unternehmen gibt es viele Familienunternehmen, bei denen eine Lösung zur Nachfolge gefunden werden muss und Finanzierungsprobleme bestehen können.

Der **Ausschluss der Übernahme von Unternehmensanteilen** (Art. 14 Abs. 6, Art. 17 Abs. 3 AGVO) vom Begriff der Erstinvestition bei regionalen Investitionsbeihilfen und Investitionsbeihilfen für KMU sollte ebenfalls beseitigt werden. Bei wirtschaftlicher Betrachtungsweise liegt auch in

diesen Fällen eine Investition vor. Die Praxis zeigt, dass oftmals die Unternehmen nur so im Markt verbleiben und Arbeitsplätze gesichert oder gar geschaffen werden können. Es ist nicht ersichtlich, warum diese Form nicht beihilfefähig sein soll. Insofern sollte der Entwurf ergänzt werden.

Auch die Vorschriften zur **Kumulierung** von Beihilfen sollten geändert werden. Art. 8 Abs. 5 AGVO verbietet die Kumulierung mit De-minimis-Beihilfen in Bezug auf dieselben beihilfefähigen Kosten, wenn dies zu einer Überschreitung der in der AGVO geregelten Höchstgrenzen führt. Eine Förderung unterhalb der De-minimis-Grenzen ist jedoch regelmäßig nicht geeignet, den Wettbewerb zu verzerren. Aus diesem Grund werden De-minimis-Beihilfen gerade nicht als Beihilfen im Sinne des Art. 107 Abs. 1 AEUV angesehen. Abs. 5 sollte daher gestrichen werden. Darüber hinaus würde der Abgleich mit der Förderung aus Unionsmitteln nach Abs. 2 zu höherem Aufwand für die Unternehmen führen. Der letzte Halbsatz sollte daher gestrichen werden.

In Bezug auf **Risikofinanzierungsbeihilfen** (Art. 21 AGVO) ist es wichtig, sowohl über Steuererleichterungen als auch über Zuschüsse tätig zu werden zu können. Die Gleichstellung beider Beihilfeformen ist etwa bei der Berechnung der Beihilfeintensität sicherzustellen. Beide Punkte sind daher in Art. 21 Abs. 2 und 3 aufzunehmen. Außerdem sollten Anschlussinvestitionen nicht bereits im ursprünglichen Geschäftsplan vorgesehen sein müssen (Abs. 6 lit. b). Diese Anforderung ist nicht praxisgerecht, da sich die Notwendigkeit der Anschlussinvestitionen oftmals nicht genau vorhersagen lässt. Außerdem ist eine Umgehung vorprogrammiert: Antragsteller könnten sämtliche denkbaren Szenarien einer möglichen Geschäftsentwicklung in die ursprüngliche Fassung des Geschäftsplans aufnehmen, ohne dass sie durch konkrete Umsetzungsschritte gestützt wären. Besser wäre es, zwischen einer ersten Finanzierungsrunde und einer Anschlussfinanzierung zu unterscheiden. Im Rahmen der ersten Runde würden die ersten überschaubaren Ziele des Projekts in der Gründungsphase definiert. Wurden diese erreicht, kann – auf der Basis des gewonnen Erfahrungswissens – die Anschlussfinanzierung geplant werden. Wird Abs. 6 lit. b) nicht vollständig gestrichen, ist deshalb jedenfalls klarzustellen, dass es für die Erfüllung des Kriteriums ausreichend ist, dass der ursprüngliche Geschäftsplan eine Anschlussrunde vorsah.

Nachrangdarlehen sollten ausdrücklich in den Anwendungsbereich der AGVO einbezogen und als transparente Beihilfen gemäß Art. 5 eingeordnet werden. Von der Kommission werden Nachrangdarlehen bislang als intransparente Beihilfeform eingestuft und daher vom Anwendungsbereich der De-minimis-Verordnung wie der AGVO ausgenommen. Der Tatbestand der transparenten Beihilfen wird aus Sicht der IHK-Organisation von der EU-Kommission jedoch unnötig eng gezogen. Nachrangdarlehen unterscheiden sich vom reinen Fremdkapital in erster Linie durch die fehlende Besicherung und den erhöhten Verlust bei Ausfall des finanzierten Unternehmens. Die unterschiedliche Bonität der betroffenen Unternehmen kann jedoch über einen Risikoaufschlag berücksichtigt werden. Bei Nachrangdarlehen kann daher das Risiko ebenfalls

Registriernummer des DIHK im Register der Europäischen Kommission: 22400601191-42
DIHK | Deutscher Industrie- und Handelskammertag e.V. | Vertretung bei der Europäischen Union
19 A-D, Avenue des Arts | B-1000 Brüssel | Telefon ++32-2-286-1611 | Fax ++32-2-286-1605
E-Mail Brüssel: dihk@bruessel.dihk.de | E-Mail Berlin: infocenter@dihk.de | Internet: www.dihk.de

genau bestimmt und damit adäquat bepreist werden. Deshalb handelt es sich bei Nachrangdarlehen grundsätzlich ebenso wie bei normalen Darlehen um transparente Beihilfeformen. Sie sollten daher ebenfalls explizit in der Verordnung als transparente Finanzierungsform benannt werden. Dies gilt umso mehr, als Darlehen nicht gegenüber verlorenen Zuschüssen benachteiligt werden sollten. Denn die Nutzung von Darlehen anstelle von Zuschüssen führt zu weniger Wettbewerbsverzerrungen und ermöglicht die Nutzung zurückfließender Mittel für andere förderwürdige Projekte und damit die effizientere Nutzung von Fördermitteln.

Aus demselben Grund dürfen die Anforderungen, die an **Bürgschaften** gestellt werden, nicht zu streng sein und abschreckend wirken. Marktnähere Finanzierungsinstrumente wie günstige Kredite oder Bürgschaften der öffentlichen Hand sorgen für eine Risikoteilung und erhöhen das Bestreben, vorhandene Fördermittel effizient einzusetzen. Die Methoden zur Berechnung des Bruttosubventionsäquivalents dürfen deshalb nicht zu aufwändig und kostenträchtig sein. Die Vorschriften sind insofern auf Vereinfachungsmöglichkeiten hin zu überprüfen.

Zu überdenken ist auch der generelle Ausschluss von **Unternehmen in Schwierigkeiten** (Art. 1 Abs. 4 lit. c) AGVO). Zwar wurde in Bezug auf die Definition von Unternehmen in Schwierigkeiten mehr Klarheit geschaffen. Jedoch ist der Anwendungsbereich weiterhin sehr weit. Es ist nicht sinnvoll, all diese Unternehmen von Beihilferegelungen auszunehmen, die auf Basis der AGVO (oder der De-minimis-Verordnung) unproblematisch zulässig sind. Dies würde zu einer Verschiebung weg von der AGVO hin zu Genehmigungsverfahren auf der Basis der Leitlinien für Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfen führen. Dies führt zu mehr Bürokratie und Verzögerungen für die Unternehmen und auch zu mehr Aufwand für die Mitgliedstaaten und die Kommission – und widerspricht damit dem Ziel der Beihilferechtsmodernisierung, die Ex-ante-Kontrolle durch die Kommission auf Fälle mit großen Auswirkungen zu beschränken. Außerdem würde die Förderung von Unternehmen tatsächlich gravierend beschränkt, weil das Genehmigungsverfahren in vielen Fällen zu aufwändig erscheint und auch viele Förderbanken hauptsächlich auf der Basis der AGVO oder der De-minimis-Verordnung arbeiten. Unternehmen, die aus deren Anwendungsbereich herausfallen, drohen gänzlich aus der Förderung zu fallen. Beispiele sind die Förderung erneuerbarer Energien und Steuerbefreiungen zur Erreichung zahlreicher Politikziele. Insofern in die richtige Richtung geht daher der mittlerweile verabschiedete Text der **De-minimis-Verordnung** Nr. 1407/2013. Unternehmen in Schwierigkeiten werden dort grundsätzlich nicht mehr vom Anwendungsbereich der De-minimis-Verordnung ausgenommen. Die früheren Ausschlussgründe, nämlich die Eröffnung des Insolvenzverfahrens bzw. das Vorliegen von dessen Voraussetzungen, werden lediglich bei der Transparenz als Ausschlussgründe berücksichtigt. Angesichts der vergleichbaren Schwierigkeiten und im Sinne von mehr Klarheit und Einheitlichkeit ist es überlegenswert, bei der AGVO insofern zumindest die gleichen Regelungen und Kriterien wie in der De-minimis-Verordnung Nr. 1407/2013 heranzuziehen.

Registriernummer des DIHK im Register der Europäischen Kommission: 22400601191-42
DIHK | Deutscher Industrie- und Handelskammertag e.V. | Vertretung bei der Europäischen Union
19 A-D, Avenue des Arts | B-1000 Brüssel | Telefon ++32-2-286-1611 | Fax ++32-2-286-1605
E-Mail Brüssel: dihk@bruessel.dihk.de | E-Mail Berlin: infocenter@dihk.de | Internet: www.dihk.de

Im Fall der **Förderung erneuerbarer Energien** sind die Anmeldeschwellen nach Art. 1 Abs. 2 lit. a) und Art. 4 Abs. 1 lit. v) AGVO für Förderregime und Betriebsbeihilfen zu niedrig angesetzt. Hier ist daher eine Erhöhung der Anmeldeschwellen vorzunehmen.

Ansprechpartner

Patricia Sarah Stöbener de Mora, LL.M. (King's College London), DIHK Berlin
Tel.: +49 30 20308 2715, E-Mail: stoebener.patricia@dihk.de

Holger Kindler, DIHK Brüssel
Tel.: ++32 2 286 1628, E-Mail: kindler.holger@dihk.de