Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände · Hausvogteiplatz 1, 10117 Berlin

25.05.2016

European Commission
Directorate-General for Competition
State aid registry
Ref.: HT.4691
1049 Brussels

per E-Mail: stateaidgreffe@ec.europa.eu

Bearbeitet von
Barbara Meißner, DST
Miriam Marnich, DStGB
Tanja Struve, DLT

Telefon +49 2213771-276
Telefax +49 221 3771-7609

E-Mail:
Barbara.Meissner@Staedtetag.de
Tanja.Struve@Landkreistag.de

Aktenzeichen
72.07.66 E

HT.4691- Erste öffentliche Konsultation der Europäischen Kommission (EU-KOM) zum Entwurf einer Erweiterung der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO)

Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (Deutscher Städtetag, Deutscher Landkreistag, Deutscher Städte- und Gemeindebund) bedankt sich für die Möglichkeit, zum ersten Entwurf einer Erweiterung der AGVO der EU-KOM Stellung nehmen zu können. Die AGVO ist von hoher kommunaler Bedeutung, da sie viele relevante Tätigkeitsbereiche von Städten, Landkreisen und Gemeinden betrifft. Sie stellt neben den Freistellungsmöglichkeiten im Bereich der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI) ein mögliches Instrument dar, um Beihilfen im kommunalen Bereich von der aufwändigen Notifizierungspflicht befreien zu lassen.

Wir begrüßen vor diesem Hintergrund, dass bestimmte Fördertatbestände für See- und Flughäfen von der Notifizierung freigestellt werden sollen.

Trotz der aus kommunaler Sicht erfreulichen Erweiterung der Freistellungstatbestände möchten wir auf verbleibende Aspekte hinweisen, die sich für Kommunen als kritisch darstellen. Hierzu gehören die vielfach undeutlich bleibenden Abgrenzungen und Definitionen, die unklaren Anforderungen an die Informations- und Berichterstattungspflichten über die nach der AGVO gewährten Beihilfen sowie die unsichere Behandlung von anderen Infrastrukturmaßnahmen über den Hafen- und Flughafenbereich hinaus.

1. Erweiterung der AGVO auf Flug- und Seehäfen

Wir begrüßen, dass die EU-Kommission beabsichtigt, künftig auch Beihilfen für Flug- und Seehäfen in die AGVO aufzunehmen. Dieses führt zu einer erheblichen Erleichterung der Abwicklung der Zuwendungen.

Allerdings soll sich die Freistellung nur auf Investitionsbeihilfen, nicht auf Betriebsbeihilfen beziehen. Dieses überrascht, da die EU-Kommission in den EU-Beihilfeleitlinien zu dem Ergebnis erlangt, dass viele kleine und kleinste Flugplätze nicht in der Lage seien, ihre Kosten selbst zu decken bzw. zu erwirtschaften. Wir halten es für dringend notwendig, auch die Betriebsbeihilfen in die AGVO aufzunehmen, um zu gewährleisten, dass die Daseinsvorsorgefunktionen erbringenden Flughäfen den Betrieb auch durchführen können. Die geplanten Regelungen für Investitionsbeihilfen sind aus unserer Sicht grundsätzlich geeignet und die Höhe auch angemessen und entspricht der Praxis.

Zu den Vorschlägen für Flughäfen

Ebenso wie in den Leitlinien für staatliche Beihilfen für Flughäfen und Luftverkehrsgesellschaften wird hier nicht unterschieden, wann ein Flughafen die Funktion eines reinen Wirtschaftsunternehmens innehat und wann die Aufgabe als Träger der staatlichen Daseinsvorsorge. Auch wird keine hinreichende Differenzierung zwischen verschiedenen Flughafenarten und –funktionen vorgenommen. In Deutschland gibt es über 700 genehmigte Flugplätze, von denen eine große Anzahl eine kommunale, Landes- oder Bundesbeteiligung aufweist. Flugplätze werden nach § 6 des Flugverkehrsgesetzes genehmigt als Flughäfen, Landeplätze oder Segelfluggelände (Größe und Luftraumklassifizierung). Die im Entwurf der AGVO vorgenommene Unterscheidung für die Beihilfenfähigkeit nach Passagierzahlen z.B., erlaubt keine zutreffende Einordnung hinsichtlich der Funktion für die Daseinsvorsorge. Es erschließt sich uns nicht, aus welchem Grund das Passagieraufkommen, in Höhe von 50.000 entsprechend Art. 56 a Abs. 7 AGVO-E, Rückschlüsse auf die grenzüberschreitende Qualität der Leistung erlauben soll. Die Kommission sollte darlegen, aus welchen Gründen sie gerade diese Höhe der Passagierzahlen für ausschlaggebend hält.

Hinzu kommt, dass insbesondere kleinere Regionalflughäfen – das gilt auch für Verkehrs- und Sonderlandeplätze – in der Regel keinen grenzüberschreitenden Bezug haben. Sie dienen vielmehr dazu, eine gewisse Grundversorgung insbesondere in den ländlichen Regionen oder in der Verbindung von Inseln zum Festland sicherzustellen. Insofern fallen diese Flughäfen bereits nach unserer Auffassung nicht unter den Beihilfentatbestand und damit auch nicht in den Anwendungsbereich der AGVO.

Dieses gilt auch umso mehr als der Entwurf der AGVO die Infrastruktur, die vorhanden ist, selber sehr undifferenziert nach ihren rein ökonomischen Kosten und Übrigen Aufgaben betrachtet. Dabei wird übersehen, dass die betroffenen Flughäfen wesentliche Teile der Infrastruktur nicht nur unter ökonomischen Aspekten, sondern auch ihrer öffentlichen Betriebspflicht geschuldet betreiben müssen. Zudem spielen die für Kommunen bedeutenden Regionalflughäfen regelmäßig eine wesentliche Rolle für die wirtschaftliche Entwicklung und territoriale Kohäsion in ländlichen Räumen. Insofern muss die regionale Wirtschaftsentwicklung als positiver Anreiz für die Entwicklung einer Region insgesamt bei der Beihilfeprüfung berücksichtigt werden.

Sollte diese Sichtweise von der EU-KOM geteilt werden, schiene es nur konsequent, dass die Betriebsbeihilfen nicht von der AGVO erfasst werden, da diese bereits i.d.R. aufgrund des fehlenden grenzüberschreitenden Bezugs den Beihilfentatbestand nicht erfüllen.

Ebenso nicht nachvollziehbar ist, weshalb nach Art. 56 a Abs. 4 AGVO-E Investitionsbeihilfen nur dann freigestellt sein sollen, wenn der Regionalflughafen sich nicht im Umkreis von 100 km oder 60 Minuten Fahrzeit um einen bestehenden Linienflughafen befindet. Aus unserer Sicht erscheinen beide Voraussetzungen willkürlich gegriffen. Vielmehr werden dadurch Linienflughäfen begünstigt, wodurch wiederum der Wettbewerb beeinträchtigt sein dürfte. Auch die gewählten Abgrenzungskriterien, wie die Fahrzeit, erscheinen uns untauglich.

Zu den Vorschlägen für die Seehäfen

Auch für den Bereich der Seehäfen ist festzustellen, dass die Definition der Infrastruktur nicht klar ist. Dieses wird zu Problemen bei der Anwendung der AGVO führen. Zudem erschließt sich nicht, warum in Art. 56 b Abs. 2 Ziffer b AGVO-E nur die Zugangsinfrastruktur für „gewerblich genutzte Seehafeninfrastruktur“ beihilfefähig sein soll. Es wird Bereiche geben, wo auch nicht gewerbliche Seehafeninfrastruktur besteht, so z.B. für Liegeplätze für Seenotretter oder Wasserschutzpolizei, die neben gewerblichen Liegeplätzen bestehen. Insofern ist der Begriff „gewerblich“ zu streichen. Zudem sollte eine Präzisierung dahingehend erfolgen, dass Investitionskosten gar nicht beihilfefähig sind, wenn kein Bezug zur Hafeneinrichtung nachweisbar ist.

2. Informations- und Berichterstattungspflichten

Laut der AGVO haben alle beihilfegewährenden Stellen der Europäischen Kommission innerhalb von 20 Arbeitstagen nach dem Inkrafttreten der Maßnahme eine Kurzbeschreibung über die Beihilfemaßnahme über das sog. „SANI-Programm“ zu senden. Hier wird von der verantwortlichen Stelle erwartet, Nachweise innerhalb kurzer Fristen vorzulegen, dass die Regelungen gemäß den Bedingungen für staatliche Beihilfen der AGVO durchgeführt werden. Diese müssen in SANI auch einen Link zur Webseite der Beihilferegelung angeben.

Diese neuen Informations- und Berichterstattungspflichten führen in Kommunen zu erheblichen Anwendungsproblemen. Es wird nicht nur vorausgesetzt, dass jede Kommune einen Mitarbeiter oder Mitarbeiterin mit vertiefter Fach- und Sachkenntnis über das Beihilferecht hat, der oder die mit der Berichterstattung vertraut ist. Vielmehr wird verlangt, dass auch eine entsprechende IT-Kenntnis vorhanden ist, um mit dem SANI-Datensystem zu arbeiten. In der Praxis erweist sich zudem die Kompatibilität mit dem eigenen Verwaltungs-IT-System oftmals als zusätzliche Hürde, was insbesondere bei der Erstellung und dem Verweis auf die eigene Webseite einer Beihilferegelung besondere Probleme hervorruft. Dies erfordert besondere Expertise des Personals oder externe Beratung und führt zu erheblichem Mehraufwand und Kosten, die eine Vielzahl von Kommunen nicht stemmen können. Hilfestellungen, etwa in Form von Schulungsangeboten oder Informationsveranstaltungen, wären an der Stelle erforderlich. Das vom BMWi erarbeitete Informationsmaterial, etwa die Anwendungshilfe zum Beihilferecht sowie das erst kürzlich veröffentlichte Handbuch bieten zwar eine Orientierung, sind für die kommunalen Praktiker aus unserer Sicht jedoch noch nicht ausreichend.

3. Erweiterung der AGVO für den Bereich Infrastruktur insgesamt

Der Europäische Gerichtshof hat mit seiner Entscheidung in der Rechtssache Flughafen Leipzig/Halle, die Investition in die Infrastruktur eines Flughafens als wirtschaftliche Tätigkeit zu qualifizieren, große Unsicherheit im Umgang mit der beihilferechtlichen Behandlung von Infrastrukturmaßnahmen auch über den Flughafen- und Hafenbereich hinaus auf kommunaler Seite ausgelöst.

Mittlerweile liegt zur Frage der Beihilferelevanz von Maßnahmen im Infrastrukturbereich Entscheidungspraxis auf Seiten der Kommission vor. In dem Verfahren über die mutmaßliche Infrastrukturbeihilfe Deutschlands zugunsten einer Papierfabrik (Propapier) entschied die Kommission, dass eine Beihilfe bereits tatbestandlich ausgeschlossen sei, wenn es sich um eine allgemein zugängliche bzw. kostenlose Nutzung einer Infrastruktur handele, die der gesamten Bevölkerung zugutekomme und somit der Allgemeinheit diene. Dies dürfte bei den Infrastrukturinvestitionen von Städten, Landkreisen und Gemeinden regelmäßig der Fall sein. Die kommunalen Spitzenverbände fordern daher das Bundeswirtschaftsministerium auf, sich gegenüber der Kommission im Sinne größerer Rechtssicherheit für eine Freistellung von Infrastrukturmaßnahmen anhand dieser Kriterien in der AGVO und damit für eine Konkretisierung der Beihilferelevanz im Infrastrukturbereich einzusetzen.

***