

Überarbeitung der Beihilfevorschriften für Forschung, Entwicklung und Innovation

Erläuterung

Die vorgeschlagenen Änderungen des Unionsrahmens für staatliche Beihilfen zur Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation (im Folgenden „FuEuI“) beruhen unmittelbar auf den Ergebnissen der Eignungsprüfung – einer umfassenden Untersuchung, in deren Rahmen bewertet wurde, ob die Beihilfevorschriften, die im Zuge der Modernisierung des Beihilferechts erlassen wurden, ihren Zweck erfüllen. Die vorläufigen Ergebnisse der Eignungsprüfung sind in der am 30. Oktober 2020 veröffentlichten Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen über die Eignungsprüfung¹ dargelegt.

Die Eignungsprüfung ergab, dass die 2014 eingeführten Vorschriften für FuEuI-Beihilfen insgesamt gut funktionieren und zur Förderung von FuEuI-Tätigkeiten in der EU beitragen, ohne den Wettbewerb übermäßig zu verfälschen. Ferner erkannten die Interessenträger in ihren Rückmeldungen an, wie wichtig es war, die Vorschriften nach einer steilen Lernkurve infolge der Überarbeitung der Modernisierung des Beihilferechts stabil zu halten.

Die Eignungsprüfung ergab jedoch auch, dass eine Reihe gezielter technischer Anpassungen erforderlich ist, um die Anwendung der Vorschriften des Unionsrahmens sowie einschlägiger Artikel der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO) weiter zu vereinfachen und zu präzisieren. Darüber hinaus hat sich gezeigt, dass die Vorschriften aktualisiert werden sollten, um marktbezogenen und technologischen Entwicklungen im Hinblick auf die Vorbereitung des doppelten Übergangs der europäischen Wirtschaft Rechnung zu tragen.

Die Bestimmungen des Unionsrahmens für staatliche Beihilfen für Forschung, Entwicklung und Innovation werden durch die AGVO ergänzt: Wenn eine Beihilfemaßnahme bestimmte AGVO-Kriterien erfüllt, können die Mitgliedstaaten diese ohne vorherige Anmeldung bei der Kommission durchführen, weil die Maßnahme von vornherein als vereinbar gilt. Parallel zur Überarbeitung des Unionsrahmens für FuEuI-Beihilfen führt die Kommission eine gezielte Überarbeitung der AGVO einschließlich der für FuEuI relevanten Bestimmungen durch.

Vor diesem Hintergrund enthält der überarbeitete Unionsrahmen für staatliche Beihilfen für Forschung, Entwicklung und Innovation folgende gezielte Verbesserungen:

(1) Erstens werden die folgenden Begriffsbestimmungen präzisiert:

- a) *Bestimmung des Begriffs **Innovationscluster**.* Mit der Überarbeitung soll klargestellt werden, dass Zentren für digitale Innovation, etwa im Rahmen des Programms „Digitales Europa“, als Innovationscluster im Sinne des FEI-Rahmens angesehen werden können. Diese Änderung soll allen Mitgliedstaaten und betroffenen Interessenträgern deutlich machen, wie digitale Innovationszentren auf nationaler Ebene unterstützt werden können; der Anwendungsbereich wird gegenüber der gegenwärtigen Begriffsbestimmung nicht geändert. Darüber hinaus soll damit auch dargelegt werden, auf welche Weise wichtige Prioritäten der Kommission bereits mit den

¹ <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/2044-Fitness-check-of-2012-State-aid-modernisation-package-railways-guidelines-and-short-term-export-credit-insurance>

bestehenden Beihilfenvorschriften unterstützt werden, etwa über die Programme „Digitales Europa“ und „Horizont Europa“, mit denen Infrastrukturen wie Zentren für digitale Innovation unterstützt werden sollen, um Zusammenarbeit, Vernetzung und innovative Lösungen zu fördern.

- b) Weitere gezielte Klarstellungen werden in den Definitionen der Begriffe **industrielle Forschung, experimentelle Entwicklung** sowie **Prozess- und Organisationsinnovation** vorgenommen. Die Eignungsprüfung hatte ergeben, dass mit Blick auf die Erleichterung der Umsetzung der Industriestrategie und der Digitalen Agenda der Kommission geklärt werden sollte, wie die Begriffsbestimmungen auf IT, Softwareentwicklung einschließlich künstlicher Intelligenz und andere digitale Technologien anzuwenden sind. Wenngleich in den gegenwärtigen Begriffsbestimmungen nicht ausdrücklich auf digitalisierungsbezogene FuEuI-Tätigkeiten Bezug genommen wird, fallen sie bereits implizit darunter. Daher soll, um das klarzustellen, lediglich ein ausdrücklicher Verweis auf Digitalisierungstätigkeiten aufgenommen werden, um die Vorhersehbarkeit und die Rechtssicherheit der Vorschriften zu erhöhen. Diese Präzisierungen wirken sich weder auf den Anwendungsbereich der Begriffsbestimmungen noch auf die förderfähigen Tätigkeiten aus.
- c) In Bezug auf die **Innovationstätigkeiten von KMU** bestätigen die im Rahmen der Eignungsprüfung gesammelten Erkenntnisse, dass KMU aufgrund des geringen Umfangs der von ihnen ausgeübten Digitalisierungstätigkeiten und/oder wegen Schwierigkeiten beim Zugang zu innovationsunterstützenden Dienstleistungen weiterhin mit Marktversagen konfrontiert sind, das ihre Innovationsfähigkeit beeinträchtigt. In diesem Zusammenhang hat die Eignungsprüfung ergeben, dass die für Innovationsbeihilfen zugunsten von KMU geltenden Vorschriften im Bereich der FuEuI-Beihilfen nach wie vor anwendbar und relevant sind. Nach Ansicht einiger Interessenträger sollte in den Vorschriften allerdings klarer dargelegt werden, inwieweit Digitalisierungstätigkeiten von KMU über Innovationsbeihilfen (wie in den bestehenden Vorschriften bereits vorgesehen und definiert) unterstützt werden können (etwa durch Förderung für Dienstleistungen von Forschungsinfrastrukturen, Technologieinfrastrukturen oder Innovationsclustern). Daher wird die entsprechende Definition überarbeitet, um ausdrücklich klarzustellen, dass die oben genannten Tätigkeiten bereits im Rahmen der bestehenden Vorschriften für eine Förderung in Betracht kommen. Im Zuge dieser Klarstellung sollten auch die Synergien mit den in der KMU-Strategie und der Industriestrategie festgelegten Investitionsprioritäten der Kommission erhöht werden.

- (2) Zweitens werden eine Begriffsbestimmung und Vereinbarkeitskriterien eingeführt, um die Unterstützung von Technologieinfrastrukturen zu ermöglichen, die marktbezogenen und technologischen Entwicklungen Rechnung tragen, und Anreize für Investitionen in Forschung, Entwicklung und Innovation zu schaffen, die dem doppelten Übergang dienen. Dies wird es ferner den Unternehmen, insbesondere KMU, erleichtern, Innovationstätigkeiten aufzunehmen, wobei die KMU durch den Einsatz von Technologieinfrastrukturen im Einklang mit den Zielen des Grünen Deals und der Industriestrategie innovative Lösungen für aktuelle gesellschaftliche Herausforderungen wie den Klimawandel und den dringenden digitalen Wandel entwickeln können.

Nach den überarbeiteten Vorschriften sollen Technologieinfrastrukturen (im Gegensatz zu Forschungsinfrastrukturen) hauptsächlich von der Industrie, insbesondere KMU, genutzt werden, um dem Mangel an geeigneten marktnäheren Erprobungseinrichtungen für neue Technologien zu begegnen, sodass deren Entwicklung bis zur Marktreife vorangetrieben werden kann.

Die gezielte Überarbeitung stützt sich auf die bestehenden Vereinbarkeitskriterien für FuEuI-Beihilfen, insbesondere auf die Vorschriften für i) die Unterstützung von FuE-Projekten für experimentelle Entwicklung (relevant für Erprobungs- und Hochskalierungstätigkeiten von Technologieinfrastrukturen) und ii) Investitionsbeihilfen für Forschungsinfrastrukturen.

Konkret wurden die Vereinbarkeitskriterien für Technologieinfrastrukturen wie folgt festgelegt:

- i) Die geltende Begriffsbestimmung basiert auf der Definition aus dem Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen über Technologieinfrastrukturen². Die Begriffsbestimmung wurde von der GD RTD auf der Grundlage der im Rahmen des Programms Horizont 2020 gewonnenen Erfahrungen ausgearbeitet und umfasst insbesondere Erprobungs- und Hochskalierungstätigkeiten in der Phase der experimentellen Entwicklung. Somit ist terminologische Kohärenz zwischen den Vorschriften für staatliche Beihilfen und den Bestimmungen des Programms Horizont gewährleistet (was von einigen Interessenträgern angemahnt wurde).
- ii) Technologieinfrastrukturen werden auf gleiche Weise unterstützt wie Forschungsinfrastrukturen, wobei die Förderung auf die Investitionskosten beschränkt ist.
- iii) Die Höhe der zulässigen Unterstützung (sogenannte „Beihilfeintensität“) richtet sich nach der Obergrenze, die für experimentelle Entwicklung gilt (25 %), da Technologieinfrastrukturen in der Phase der experimentellen Entwicklung für Erprobungs- und Hochskalierungstätigkeiten genutzt werden.³ Somit müssen die Mitgliedstaaten nicht mehr für jedes einzelne experimentelle Entwicklungsvorhaben, das von bestimmten Nutzern einer Technologieinfrastruktur durchgeführt wird, eine Investitionsbeihilfe gewähren (was einen erheblichen Verwaltungsaufwand verursachte), sondern können stattdessen Investitionen in eine Technologieinfrastruktur in einem Schritt unterstützen.

(3) Drittens wird durch die folgenden Anpassungen der unverhältnismäßige Verwaltungsaufwand angegangen, mit dem die Mitgliedstaaten bislang im Zusammenhang mit der Förderung nach dem Unionsrahmen für staatliche Beihilfen für Forschung, Entwicklung und Innovation konfrontiert sind:

² <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/0df85f8b-7b72-11e9-9f05-01aa75ed71a1>

³ Wenn eine eingehende Prüfung vorgenommen wird, kann die reguläre Beihilfeintensität im Falle von Einzelanmeldungen auf bis zu 40 % erhöht werden.

a) Mit dem überarbeiteten FuEuI-Rahmen wird eine vereinfachte Methode zur Berechnung der indirekten Kosten von FuE-Vorhaben eingeführt.

So sieht der Änderungsvorschlag insofern eine Vereinfachung der Berechnung der förderfähigen Kosten von FuE-Vorhaben vor, als eine vereinfachte Methode für die Berechnung der indirekten Kosten herangezogen werden kann. Bislang können die Mitgliedstaaten nach der AGVO vereinfachte Kostenermittlungsmethoden nur dann verwenden, wenn das Vorhaben oder die Tätigkeit zumindest teilweise aus einem Unionsfonds (z. B. Horizont – ESI-Fonds) finanziert wird. Die Eignungsprüfung ergab, dass es ermöglicht werden sollte, vereinfachte Methoden zur Berechnung der beihilfefähigen Kosten umfassender zu nutzen. Da die tatsächlichen indirekten förderfähigen Kosten in vielen Fällen schwer zu überprüfen und nachzuweisen sind, wird es den Verwaltungsbehörden durch die Verwendung vereinfachter Methoden zur Ermittlung der indirekten Kosten erheblich erleichtert, Beihilfen für FuE-Vorhaben zu gewähren. Darüber hinaus ging aus der Eignungsprüfung hervor, dass es keinen schlüssigen Grund gab, FuE-Vorhaben, die allein aus nationalen Mitteln (einschließlich Mitteln aus der Aufbau- und Resilienzfazilität) finanziert werden, von dieser Möglichkeit auszunehmen. Während die vereinfachte Methode zur Einbeziehung der indirekten Kosten bei einer Reihe zuvor angemeldeter FuE-Vorhaben akzeptiert wurde, ist diese Praxis bislang noch nicht formalisiert.

b) Ferner wird klargestellt, dass der Umfang der wirtschaftlichen Nutzung gemäß Randnummer 20 des FuEuI-Rahmens für einen Zeitraum von 10 Jahren überwacht wird.

Dies ist nötig, um für Kohärenz mit der in der Verfahrensverordnungⁱ festgelegten Verjährungsfrist von 10 Jahren zu sorgen, nach deren Verstreichen die Kommission nicht mehr berechtigt ist, die Rückforderung gewährter Beihilfen zu verlangen, und um zu vermeiden, dass die Überwachung auf unbestimmte Zeit fortgesetzt werden muss, was insbesondere angesichts des Umstands, dass selbst die teuersten FuE-Laborgeräte nach 10 Jahren fast vollständig abgeschrieben sind, nicht zweckmäßig erscheint.

Klare und leicht verständliche Vorschriften für FuEuI-Beihilfen sind heute mehr denn je geboten. Die gezielten technischen Änderungen der Vorschriften dürften dazu beitragen, dass die Mitgliedstaaten öffentliche Förderprogramme (unter Mobilisierung privater Investitionen) unverzüglich umsetzen können und die Unternehmen und Forschungseinrichtungen bei der Entwicklung neuer Technologien unterstützen. Mithilfe dieser neuen Technologien wiederum werden grüne und digitale Produkte und Dienstleistungen auf den Markt gelangen, die die europäische Wirtschaft im Hinblick auf den Grünen Deal bzw. das Programm „Digitales Europa“ mit dem Zeithorizont 2030/ 2050 voranbringen. Darüber hinaus werden die klareren Regeln die Mitgliedstaaten in die Lage versetzen, die beantragte Unterstützung rascher zu gewähren.

ⁱ [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](#) (ABl. L 248 vom 24.9.2015, S. 9).