

Name/Durchwahl:
Dkfm. K. Graf/5349
Dr. R. Schachl/2137

Geschäftszahl:
BMWA-57.002/0020-C1/8/2005

Beihilfenrechtliche Stellungnahme Österreichs zum

"Aktionsplan Staatliche Beihilfen: Weniger und besser ausgerichtete staatliche Beihilfen - Roadmap zur Reform des Beihilferechts 2005 - 2009"

1. Generelle Bemerkungen

- ➔ Anerkennenswert ist die neue Transparenz, mit welcher die Reformabsichten der Kommission auf dem Gebiet des EU-Beihilfenrechtes während des Zeitraumes 2005 bis 2009 vorgestellt werden, wodurch auch eine grundsätzliche Diskussion der wirtschaftspolitischen Perspektiven in der Gestaltung des EU-Beihilfenrechtes möglich werden.
- ➔ Die dem "Aktionsplan staatliche Beihilfen" und seiner "Roadmap" sowie dem mit "Impact Assessment" betitelten Anhang des Dokumentes zugrunde liegenden Ratsschlussfolgerungen betreffend die "Verringerung und Neuausrichtung staatlicher Beihilfen" wurden von der EK bisher primär nur als notwendige kontinuierlichen Reduktion staatlicher Interventionen in Gestalt von Wirtschaftsförderungen interpretiert. Eine Flexibilisierung der Regeln für horizontale Beihilfen ist jedoch lediglich in Ansätzen erfolgt.
- ➔ Die schon seit mehreren Jahren angekündigte Vereinfachung beihilfenrechtlicher Vorschriften, insbesondere der prozeduralen Regeln, muss angesichts der stetig steigenden Dichte und Komplexität neuer Bestimmungen in Zweifel gezogen werden.
- ➔ Die lange geforderte und mit der Vorlage von Entwürfen zu den Beihilfenkategorien "LET" und "LASA" von der EK auch schon konkret begonnenen Überlegungen zu einer verstärkten Orientierung der Beihilfenkontrolle auf tatsächliche, reale Wettbewerbsverzerrungen wurden offenbar (angeblich aus formal rechtlichen Überlegungen einer Gefährdung der bisherigen Umsetzung des Aspektes einer auch nur theoretisch "drohenden Wettbewerbsverzerrung") vollständig aufgegeben.





**BUNDESMINISTERIUM für
WIRTSCHAFT und ARBEIT**

- ➔ Die stärkere Berücksichtigung der konkreten ökonomischen Wettbewerbsverzerrung bei der Prüfung staatlicher Beihilfen wird im Aktionsplan zwar angekündigt, aufgrund verschiedener Textstellen ist jedoch zu befürchten, dass sie sich auf eine theoretische Beschreibung verschiedener Formen des Marktversagens beschränken könnten.
- ➔ In der unübersehbaren Tendenz der EK während der letzten Dekaden, die theoretisch "drohende Wettbewerbsverzerrung" gemäß Formulierung von Art. 87 EG-V gegenüber tatsächlicher realer Wettbewerbsverzerrung besonders zu betonen ist keine Änderung zu erkennen. Über die direkte unternehmensbezogene Wirtschaftsförderung weit hinausreichend führte dies implizit bei allen diskretionären wirtschaftspolitischen Interventionen zu einer fortschreitenden Einschränkung und Unterwerfung unter das Beihilfenrecht. Am empfindlichsten spürbar war diese Tendenz bei allen Gestaltungsversuchen der direkten Unternehmensbesteuerung im Zusammenhang mit der Entwicklung und Judikatur des Begriffes "Spezifität". Die wirtschaftspolitischen Steuerungsmöglichkeiten der Abgabenpolitik wurden damit zunehmend auf das enge und auch nicht ganz passende Korsett des EU-Beihilfenrechtes eingeschränkt.



2. Detailbemerkungen

In den Kapitel II und III des "Aktionsplanes" werden die für die nächsten Jahre vorgesehenen Änderungen bzw. Neuerungen im EU-Beihilfenrecht dargelegt. Für die meisten der betroffenen Regelungsbereiche sind die geplanten Reformschritte aber vorerst nur in Konturen erkennbar bzw. muss der skizzierte Zeitplan als sehr ambitioniert erachtet werden.

2.1. Anmerkungen zum Kapitel "II. Konzentration auf das Wesentliche" und "III.4 Umfassende Überarbeitung der restlichen Texte"

Vorschläge, die positiv zu bewerten sind:

- Nachdrücklich unterstützt werden Bemühungen zur Formulierung eines eigenständigen Förderungstatbestandes "Innovation" bzw. "innovative Tätigkeit" und Erarbeitung eines "Beihilferahmens für F. & E. und Innovation"; unklar ist hierbei, in welcher zeitlichen Abfolge die genannte EK-Mitteilung und der Ende 2005 auslaufende F. & E.-Gemeinschaftsrahmen beschlossen werden sollen.
- Insgesamt zu unterstützen ist die angestrebte Vereinheitlichung der Regeln für die Gruppenfreistellungsfähigkeit von Beihilfen durch eine Integration der bestehenden Gruppenfreistellungsverordnungen in eine einzige Verordnung mit gleichzeitiger oder späterer Einbeziehung von Beihilfenkategorien, die derzeit noch nicht gruppenfreistellungsfähig sind, wie z. B. Regional- und Umweltschutzbeihilfen. Wegen des besonderen Charakters kultureller Aktivitäten wäre jedoch für Beihilfen an die Kultur und für die Erhaltung des kulturellen Erbes bzw. zugunsten der Filmindustrie und audiovisueller Produktionen eine eigene Verordnung zu erarbeiten. Dabei sollten die Kriterien für eine Freistellung aber nicht strenger als die Kriterien in den bestehenden Dokumenten gefasst sein.
- Erneut wird gefordert, die schon seit Längerem in Aussicht gestellte Anhebung des "De minimis"-Schwellwertes zu realisieren, wobei diese kurzfristig mindestens auf € 150.000,- erfolgen, mittelfristig jedoch € 200.000,- vorsehen sollte.
- Der Mitte Juli dieses Jahres vorgelegte Kommissionsentwurf neuer "Leitlinien für staatliche Beihilfen mit regionaler Zielsetzung" für den Zeitraum 2007 - 2013 berücksichtigt weitgehend die von Österreich und anderen Mitgliedstaaten vorgebrachten Forderungen nach Erhalt eines nationalen regionalpolitischen Handlungsspielraumes mit der Möglichkeit zum innerstaatlichen Disparitätenabbau und der Verringerung des Beihilfenintensitätsgefälles zwischen Regional- und Nicht-Regionalförderungsgebieten in der Europäischen Union. Nachdrücklich begrüßt wird die Verankerung eines "Sicherheitsnetzes", welches auch den "alten" EU-15-MS einen Mindestförderungsgebietsumfang künftig sichert. Angesichts der Festlegung verschiedener Förderungsgebietskategorien wäre jedoch zusätzliche Flexibilität für die Gebietsabgrenzung unterhalb der NUTS-III-Ebene einzuräumen. Als positiv zu werten ist die vorgesehene Integration des "Multi-sektoralen Regionalbeihilferahmens" in die neuen Regionalleitlinien.



C1 Wirtschaftspolitik, Abteilung 8 - EU-Beihilfenrecht

A - 1011 Wien, Stubenring 1, Tel: +43 (1) 71100 5349, Fax: +43 (1) 711 00 15351
E-Mail: post@c18.bmwa.gv.at, Homepage: www.bmwa.gv.at
DVR: 0037257

- Begrüßt würden flexiblere Bestimmungen für staatliche Beihilfen zugunsten von Risikokapitalmaßnahmen, wie sie eventuell mit einer Novellierung der Kommissionsmitteilung "Staatliche Beihilfen und Risikokapital" in Aussicht genommen werden. Dabei sollten vor allem die Schwellwerte für einzelne Finanzierungstranchen, differenziert nach Unternehmensgrößen, bei welchen das Vorliegen eines beihilfenfähigen Marktversagens vermutet werden kann, großzügiger geregelt werden.
- Unterstützt würde eine Konkretisierung beihilfenrechtlicher Beurteilungsmaßstäbe für "Public Private Partnership (PPP)"-Modelle, um gerade bei deren Anwendung auf infrastrukturnahe Projekte mehr Rechtssicherheit zu schaffen.

Vorschläge, die mit Skepsis zu betrachten sind:

- Bedauert wird der wahrscheinliche Aufschub einer Novelle des "Gemeinschaftsrahmens für staatliche Forschungs- und Entwicklungsbeihilfen" um ein Jahr, wie er in der "Multilateralen Sitzung" im Juli dieses Jahres angedeutet wurde. Dies bedeutet aber auch, dass die Einführung flexibler Regeln für eine neue Förderungskategorie der Innovationsbeihilfen ebenfalls aufgeschoben wird, wenn derartige Regeln in einem künftigen integralen Regelungswerk verankert werden sollen. Hinzuweisen wäre auch auf die Gefahr der Schaffung von Rechtsunsicherheit, die mit einem allfälligen Versuch, die Begriffe "Innovation" und "Innovationsbeihilfen" in mehreren Dokumenten (z. B. den Novellen der Gruppenfreistellungsverordnung für KMU-Beihilfen, des F. & E.-Gemeinschaftsrahmens und der Mitteilung "Staatliche Beihilfen und Risikokapital" sowie einer neuen Mitteilung "Staatliche Beihilfen und Innovation") parallel zu etablieren, verknüpft wäre.
- Bedenklich scheinen die Überlegungen der Kommission, die Zuschläge zu den Intensitäten horizontaler Beihilfen in Regionalförderungsgebieten in Frage zu stellen, da gerade diese oftmals die notwendigen Anreizeffekte für zukunftsorientierte, aber risikoreichere Projekte in strukturschwachen Regionen bieten. Eine gänzliche Streichung von Regionalboni für horizontale Beihilfen ist abzulehnen, da im Zuge der Neufassung der Regionalbeihilfenregeln für die Zeit nach 2006 ohnedies deutlich niedrigere Basisbeihilfenintensitäten in den betreffenden Gebieten vorgesehen sind.
- Wenn auch eine Diskussion über den verschiedenen Beihilfenarten innewohnenden Beihilfeelementen anhand eines Konsultationspapiers zur Klärung einzelner für die Beihilfenvergabepraxis relevanter Problemstellungen zu unterstützen ist, wird dennoch eine darauf aufbauende Novellierung von Regelungswerken mit Sorge gesehen. So würde etwa eine EK-intern schon seit geraumer Zeit angedachte Bewertung staatlicher Beihilfen in Form von Bürgschaften in undifferenzierter Weise stets mit dem jeweiligen Nominalwert Letzterer entschieden abgelehnt. Zu vermissen ist in diesem Zusammenhang auch, dass dem künftig strengeren Zugang zur Fremdfinanzierung (BASEL II) und daraus resultierenden Akzentverlagerungen in der Beihilfenform zu Garantien nicht eingegangen wäre.



- Eine Einbeziehung der indirekten Besteuerung in den Anwendungsbereich der EK-Mitteilung betreffend staatliche Beihilfen im Bereich der direkten Unternehmensbesteuerung muss angesichts der zahlreichen noch bestehenden Schwierigkeiten mit der Interpretation der zentralen Beurteilungskriterien dieser Mitteilung kritisch hinterfragt werden. Dies betrifft insbesondere die zunehmend exzessive Auslegung des Begriffes "Spezifität" durch die Kommissionsdienststellen, welche auch bisher zweifelsfrei als "Allgemeine Maßnahmen" zu qualifizierenden steuerrechtlichen Regeln unter den Anwendungsbereich des EU-Beihilfenrechtes subsumiert und damit die Gestaltung steuerpolitischer Anreizeffekte in der Zukunft erheblich erschweren wird. Ergänzend zu den hier relevanten generellen Bemerkungen (siehe oben) ist anzumerken, dass die Einführung von Beihilferegeln im Abgabenvollzug (insbes. als Regionalbeihilfen klassifizierte Steuervorteile) zunehmend an der Grenze zu inoperablen Prozeduren liegen dürften. Andererseits wurde die tatsächlich zwischen zahlreichen MS real bestehende, ernsthaft wettbewerbsverzerrende Situation in der Höhe der direkten Unternehmensbesteuerung nicht im geringsten als Problem der EU-Beihilfenkontrolle aufgegriffen.
- Die für die Novellierung der erst vor kurzem in Kraft getretenen, neuen "Leitlinien für staatliche Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfen" im Jahre 2009 angeführten Aspekte hätten zum überwiegenden Teil (divergierende Insolvenzverfahren in den MS und Arbeitnehmerschutzbestimmungen) schon bei der im Vorjahr erfolgten Neufassung der Leitlinien Berücksichtigung finden können.

2.2. Anmerkungen zum Kapitel "III. Moderne Beihilfeverfahren und -praktiken"

Die unter Kapitel III formulierten Reformüberlegungen beziehen sich in erster Linie auf die Überwälzung von Verantwortung und Funktionen, welche nach dem traditionellen Verständnis der Kompetenzen im EU-Beihilfenrecht der Europäischen zugeordnet sind, auf die Mitgliedsstaaten. Die Probleme, die eine derartige Neuordnung von Zuständigkeiten für das institutionelle Gefüge auf nationaler Ebene mit sich brächte, werden hierbei außer Acht gelassen.

In diesem Zusammenhang ist besonders an folgenden Vorschlägen der EK Kritik zu artikulieren:

- ☉ In Kapitel III.1 "Eine bessere Kontrolle in geteilter Verantwortung mit den Mitgliedstaaten" wird die üblicherweise lange Dauer beihilfenrechtlicher Verfahren beklagt. Die zur Steigerung der Effizienz dieser Verfahren vorgesehenen "Leitlinien für bewährte Praktiken" beziehen sich einseitig auf die Effizienzsteigerung der Beihilfenanmeldungen der MS. Doch wäre gerade bei Prüfungen notifizierter Beihilfen Bedarf an Verbesserungen im EK-internen Prozedere gegeben (z. B. keine Aufteilung ein- und desselben Falles in mehrere Prüfdossiers je nach Anzahl berührter Beihilfenkategorien; keine "Scheinanforderungen zusätzlicher Informationen" zur Auslösung einer weiteren Zweimonatsfrist im Vorprüfungsverfahren; keine "Verschleppung" von Verfahren durch nicht näher begründete "Ruhendstellung" der Prüfung; maßvolle Handhabung der Rechte Dritter).





- Die EK-Forderung nach Einbindung "unabhängiger Behörden" in den MS zur Durchsetzung beihilfenrechtlicher Entscheidungen unterstellt in pauschaler Form, dass aufgrund der (wenn auch unterschiedlich gestalteten, aber dennoch insgesamt eingespielten) Strukturen in den Mitgliedsstaaten bisher beihilfenrechtliche Regeln nur ungenügend umgesetzt bzw. angewendet worden wären (Der Verweis auf die "wertvollen Erfahrungen" mit den in den Beitrittswerberländern eingerichteten, unabhängigen Beihilfeaufsichtsbehörden überzeugt angesichts der Tatsache, dass diese Behörden in den betreffenden Ländern geschaffen werden mussten bzw. geschaffen wurden, um das Verhandlungskapitel 6 "Wettbewerb" erfolgreich abzuschließen, hierbei keineswegs.).
- Klar abzulehnen ist die zusätzliche "Stimulierung" der Aktivitäten von Wirtschaftsprüfern, einzelstaatlicher Regulierungsbehörden und Rechnungshöfen zur Verfolgung beihilfenrechtlicher Verfahren, womöglich mit der künftigen Einräumung einer Parteistellung für diese in Rechtsstreitigkeiten über Beihilfen. Auch die europäischen Rechnungshöfe selbst haben bereits in einer Tagung in Kopenhagen Ende der 90er Jahre aus Anlass der Inkraftsetzung der Verfahrensverordnung für staatliche Beihilfen das Ansinnen der EK, sie quasi mit Funktionen der Beihilfenkontrolle zu "betrauen", zurückgewiesen.
- Die Befassung einzelstaatlicher Gerichte mit dem Monitoring über gruppenfreigestellte Beihilfen im Allgemeinen und über "De minimis"-Beihilfen im Besonderen hieße, Aufgaben der Vollziehung auf die Gerichtsbarkeit zu übertragen. Abgesehen von dem dadurch bewirkten Eingriff des EU-Beihilfenrechtes in die verfassungsrechtliche Kompetenzverteilung des Mitgliedsstaates würden nationale Gerichtshöfe in den wenigsten Fällen über entsprechendes Know-how für eine derartige Aufgabenerfüllung verfügen.
- Besonders problematisch wäre die Verwirklichung des in Kapitel III.3 "Anpassung des Verfahrensrechts an eine erweiterte Europäische Union" vorgeschlagenen Änderungen der Verfahrensverordnung, denen zufolge u. a. nicht-notifizierte Beihilfen betreffend Rückzahlungsanordnungen erlassen und sogar Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet werden können sollen, bevor die Inkompatibilität dieser Beihilfen von der Kommission abschließend festgestellt wurde. Dies würde die Flut an beihilfenrechtlichen Beschwerden noch weiter vergrößern. Befremdend in den Beziehungen öffentlicher Einrichtungen untereinander mutet die Überlegung an, in derartigen Fällen eine Geldbuße oder ein Zwangsgeld zu verhängen, was bedeuten würde, dass eine Behörde (jene des Mitgliedstaates) Strafe an eine andere Behörde (die Dienststelle der Europäischen Kommission) zu zahlen hätte.

Wien, am 19. September 2005

