

Erläuterungen zum Vorschlag für eine gezielte Überarbeitung der AGVO

Zweck dieses Vermerks ist es, Ziel und Umfang der vorgeschlagenen Überarbeitung der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (im Folgenden „AGVO“) zur Flankierung des nächsten mehrjährigen Finanzrahmens darzulegen. Der Vermerk ist der ersten öffentlichen Konsultation zum AGVO-Vorschlag beigelegt.

Öffentliche Finanzhilfen, die die Voraussetzungen für eine Einstufung als staatliche Beihilfen gemäß Artikel 107 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) erfüllen, müssen im Allgemeinen vor ihrer Durchführung bei der Kommission angemeldet werden. Mit den Grundsätzen, auf denen die EU-Beihilfevorschriften aufbauen, soll sichergestellt werden, dass öffentliche Ausgaben nicht zu einem unlauteren Wettbewerb zwischen den im EU-Binnenmarkt tätigen Unternehmen führen. Diese Grundsätze tragen insbesondere dazu bei, dass öffentliche Gelder nicht an die Stelle privater Investitionen treten, allgemeinen politischen Zielen dienen und nicht über die Beträge hinausgehen, die zur Erreichung dieser Ziele erforderlich sind. Nur wenn allenfalls begrenzte Wettbewerbsverzerrungen zu erwarten sind, müssen die Mitgliedstaaten staatliche Beihilfen nicht bei der Kommission anmelden, sofern alle einschlägigen Kriterien der AGVO erfüllt sind.

Mit den Änderungen, die Gegenstand dieser öffentlichen Konsultation sind, soll die AGVO so angepasst werden, dass die Grundsätze möglichst einfach und effektiv angewandt werden, um die Kombination von nationaler Finanzierung und Finanzierung aus dem EU-Haushalt zu erleichtern.

Konkret sieht der Vorschlag vor, die AGVO in drei Punkten zu überarbeiten, damit die Mitgliedstaaten die folgenden staatlichen Beihilfemaßnahmen ohne vorherige Anmeldung durchführen können:

- nationale Finanzhilfen im Rahmen von durch den InvestEU-Fonds unterstützten Finanzprodukten,
- Projekte in den Bereichen Forschung, Entwicklung und Innovation („F&E&I“), die im Rahmen von H2020 oder Horizont Europa ein Exzellenzsiegel erhalten haben, und Kofinanzierungs- und Teaming-Maßnahmen im Rahmen von Horizont 2020 oder von Horizont Europa,
- Vorhaben der europäischen territorialen Zusammenarbeit („ETZ“).

Diese Initiative stützt sich weitgehend auf Erkenntnisse und Daten, die im Zusammenhang mit den Vorschlägen der Kommission für die oben genannten Rechtsakte gesammelt wurden, sowie auf die Erfahrungen, die die Kommission in Bezug auf die Märkte und aus ihrer Entscheidungspraxis gewonnen hat. Da es sich um eine flankierende Maßnahme handelt, die nur begrenzten Ermessensspielraum hinsichtlich der Politik oder der Gestaltung von Parametern bietet, wurde eine gesonderte Folgenabschätzung für diese Initiative nicht für notwendig erachtet.

Anhang I enthält weitere Einzelheiten zur verwendeten Methodik.

InvestEU-Fonds

1. Kontext

Mit dem InvestEU-Fonds soll eine EU-Garantie zur Unterstützung von Finanzierungen und Investitionen geschaffen werden, um auf spezifische Fälle von Marktversagen zu reagieren und zusätzliche private und öffentliche Investitionen in der EU zur Unterstützung der internen Politik der Union zu mobilisieren. Die Mitgliedstaaten werden die Möglichkeit haben, ihre Mittel im Rahmen der Mitgliedstaaten-Komponente zur EU-Garantie beizusteuern und/oder Finanzprodukte über nationale Förderbanken oder andere öffentliche Finanzinstitute mit Unterstützung des InvestEU-Fonds zu finanzieren.

Da die nationalen Mittel (auch aus den europäischen Struktur- und Investitionsfonds) eine staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV darstellen können, zielt der Vorschlag darauf ab, das Zusammenspiel zwischen dem InvestEU-Fonds und den Vorschriften über staatliche Beihilfen zu verbessern. Dies sollte die Bereitstellung von Mitteln der Mitgliedstaaten zur Finanzierung der Zielvorhaben des InvestEU-Fonds erleichtern und gleichzeitig etwaige Wettbewerbsverzerrungen auf ein Minimum reduzieren.

Zweck der vorgeschlagenen Überarbeitung ist es daher, das Regelwerk für staatliche Beihilfen weiter anzupassen und staatliche Beihilfen für durch den InvestEU-Fonds unterstützte Finanzprodukte unter bestimmten, strengen Bedingungen für mit dem Binnenmarkt vereinbar zu erklären, was wiederum die Mitgliedstaaten von der Anmeldepflicht entbinden würde.

Mit dieser öffentlichen Konsultation bittet die Kommission um Stellungnahmen zum Vorschlagsentwurf. Die Kommission möchte insbesondere Daten und Informationen über im Rahmen von InvestEU geplante Vorhaben sammeln und in Erfahrung bringen, ob und inwiefern diese Transaktionen Beihilfecharakter haben und damit in den Anwendungsbereich des Vorschlags fallen würden.

2. Wann finden die Bestimmungen der AGVO in Bezug auf InvestEU Anwendung?

Die Bestimmungen der AGVO in Bezug auf InvestEU gelten nur für Fälle, in denen eine staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV vorliegt (siehe auch Schaubild in Anhang II). In diesem Fall müssen die folgenden Kriterien¹ kumulativ erfüllt sein:

- Die Unterstützung wird aus Finanzmitteln der Mitgliedstaaten bereitgestellt und ist einem Mitgliedstaat zuzurechnen. Dies ist nur dann gegeben, wenn der betreffende Mitgliedstaat über einen Ermessensspielraum bei der Verwendung der betreffenden Mittel verfügt. Im Zusammenhang mit InvestEU können die Zurechenbarkeit und der Einsatz staatlicher Mittel in folgenden Fällen gegeben sein:
 - o wenn nationale Förderbanken Partner und/oder Finanzintermediäre im Rahmen der EU- oder der Mitgliedstaaten-Komponente von InvestEU sind;

¹ Diese Kriterien werden in der Bekanntmachung der Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfe im Sinne des Artikel 107 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union präzisiert: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2016.262.01.0001.01.ENG

- im Falle der EU-Garantie im Rahmen der Mitgliedstaaten-Komponente, da die EU-Garantie durch die europäischen Struktur- und Investitionsfonds unterstützt wird;²
- die Unterstützung verschafft einen Vorteil (d. h. sie ist nicht marktkonform) und ist selektiv (d. h. nur für bestimmte Empfänger verfügbar);
- sie wird für wirtschaftliche Tätigkeiten gewährt (z. B. nicht für staatliche Bildungseinrichtungen);
- sie verfälscht den Wettbewerb oder dürfte ihn verfälschen, und hat Auswirkungen auf den Handel zwischen Mitgliedstaaten.

Wenn aber mindestens eines der oben genannten Kriterien nicht erfüllt ist, stellt die Finanzierung keine staatliche Beihilfe dar, so dass die Bestimmungen der AGVO in Bezug auf InvestEU nicht anwendbar sind.

Die Kommission beabsichtigt, Leitlinien für die typischen Szenarien im Zusammenhang mit dem Einsatz von InvestEU-Instrumenten zu erstellen, die Aufschluss über die Einstufbarkeit als Beihilfe und insbesondere die Zurechenbarkeit der finanziellen Beiträge von Mitgliedstaaten oder nationalen Förderbanken für themenbezogene Finanzprodukte (z. B. für Breitband-Infrastruktur) zum Staat gibt. Diese Leitlinien werden unter anderem Rolle, Auswahl und Unabhängigkeit des Anlageverwalters, die Leitungsstruktur und andere relevante Elemente beleuchten.

3. Der AGVO-Vorschlag in Bezug auf InvestEU

Der AGVO-Vorschlag für InvestEU erstreckt sich auf zwei Szenarien:

- Das erste (allgemeine) Szenario enthält eine begrenzte Zahl von Förder- und Ausschlusskriterien für die Endempfänger sowie Höchstbeträge für die Finanzierung. Die Durchführungspartner, wie nationale Förderbanken, können Projekte, z. B. Infrastrukturprojekte, unmittelbar finanzieren.
- Das zweite Szenario gilt für Finanzprodukte im Zusammenhang mit Finanzierungen in geringerer Höhe (in der Regel bis zu 6 Mio. EUR pro Endempfänger), die den Endempfängern von gewerblichen Finanzintermediären zur Verfügung gestellt werden, die ein gewisses Risiko selbst tragen. Bei diesem Szenario gibt es keine Beschränkungen („Förderkriterien“) für Endempfänger, mit Ausnahme des Ausschlusses großer Unternehmen in finanziellen Schwierigkeiten. Nationale Förderbanken können Nachfolge-Finanzprodukte von COSME- oder InnovFin-Finanzprodukten über gewerbliche Finanzmittler einsetzen.

Um diesen beiden Szenarien Rechnung zu tragen, wird mit dem AGVO-Vorschlag – neben einigen Änderungen der horizontalen Bestimmungen in Kapitel I, z. B. Begriffsbestimmungen oder gegebenenfalls spezifische Freistellungen von Beihilfen im Zusammenhang mit InvestEU von bestimmten horizontalen Voraussetzungen der AGVO – ein neuer Abschnitt 16 hinzugefügt. Der neue Abschnitt enthält drei neue Artikel, nämlich Artikel 56d, in dem der Geltungsbereich des Abschnitts und die gemeinsamen Vereinbarkeitskriterien für Beihilfen

² Die nationalen Mittel stellen keine staatliche Beihilfe dar, wenn die Mittel aus dem europäischen Struktur- und Investitionsfonds ohne Ermessen der Mitgliedstaaten und ohne andere Voraussetzungen als die den europäischen Struktur- und Investitionsfonds inhärente geografische Zuweisung zur Garantiekomponente von InvestEU beigetragen werden.

nach einem der beiden Szenarien festgelegt werden, Artikel 56e (allgemeines, Szenario) und Artikel 56f (zweites Szenario).

F&E&I

Im nächsten MFR wird die Unterstützung von F&E&I im Rahmen des Programms Horizont Europa eine wichtige Rolle spielen. Der Vorschlag für eine Änderung der AGVO dient der Flankierung des Finanzierungsinstruments Horizont Europa (bzw. seines Vorläufers Horizont 2020); er soll die Kombination der zentral verwalteten Mittel aus dem Programm Horizont Europa mit nationalen Mitteln oder – im Falle von Projekten, die ein Exzellenzsiegel erhalten haben – die Ersetzung zentral verwalteter Mittel durch letztere erleichtern. Nach einer detaillierten Bestandsaufnahme der verschiedenen Regelwerke werden mit der Änderung bestimmte Bestandteile der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf der einen und Horizont Europa auf der anderen Seite aufeinander abgestimmt. Damit soll etwaigen Diskrepanzen vorgebeugt werden, die zu Verzögerungen oder Schwierigkeiten bei der Finanzierung von F&E&I-Vorhaben im Rahmen des nächsten MFR führen könnten.

Konkret sieht der Entwurf der AGVO, der Gegenstand dieser öffentlichen Konsultation ist, eine Freistellung von der Anmeldepflicht und von der Pflicht vor, bereits im Rahmen von Horizont I bewertete F&E&I-Projekte auf nationaler Ebene erneut bewerten zu müssen. Diese Freistellung gälte in folgenden Bereichen:

- KMU-Beihilfen für Forschungs- und Entwicklungsvorhaben sowie für Marie-Sklódowska-Curie-Maßnahmen, denen im Rahmen der Programme Horizont 2020 oder Horizont Europa ein Exzellenzsiegel verliehen wurde. (Artikel 25a)
- Beihilfen für kofinanzierte Projekte, die bereits nach transnationalen Aufforderungen im Rahmen von Horizont Europa unabhängig bewertet und ausgewählt wurden. (Artikel 25b)
- Beihilfen für Teaming-Maßnahmen, die bereits nach transnationalen Aufforderungen im Rahmen von Horizont Europa unabhängig bewertet und ausgewählt wurden. Das schließt die Möglichkeit ein, staatliche Beihilfen für projektbezogene Infrastrukturinvestitionen im Rahmen solcher Teaming-Maßnahmen zur Verfügung zu stellen. (Artikel 25b)

Europäische territoriale Zusammenarbeit

Die Förderung von ETZ-Projekten ist seit vielen Jahren ein vorrangiges Anliegen der EU-Kohäsionspolitik. Im Beihilferecht gilt bereits eine Gruppenfreistellung für Beihilfen, die im Rahmen solcher ETZ-Projekte gewährt werden. Angesichts der in diesem Bereich gesammelten Erfahrungen sieht der Entwurf der AGVO, der Gegenstand dieser öffentlichen Konsultation ist, vor, die Möglichkeiten für die Gewährung von Beihilfen für ETZ-Projekte auf zwei Arten zu erweitern:

- Zum einen soll die derzeitige, auf KMU-Beihilfen beschränkte Gruppenfreistellung dahingehend erweitert werden, dass auch Großunternehmen ohne vorherige Anmeldung Beihilfen gewährt werden können. (Artikel 20)
- Darüber hinaus sieht die AGVO eine vereinfachte Gruppenfreistellung für sehr geringe Beihilfebeträge für ETZ-Projekte vor (bis zu 20 000 EUR pro Unternehmen und Vorhaben). (Artikel 20 a)

ANHANG I: Hintergrund zu Förderfähigkeits-/Vereinbarkeitsvoraussetzungen, Beihilfeintensitäten und Anmeldeschwellen

Die vorgeschlagenen Voraussetzungen für die Förderfähigkeit und Vereinbarkeit von Beihilfen sowie die vorgeschlagenen Beihilfeintensitäten und Anmeldeschwellen beruhen auf den in der geltenden AGVO für die jeweiligen Gruppen von Beihilfen festgelegten Voraussetzungen.

Die Vereinbarkeitsvoraussetzungen im Rahmen der derzeitigen gezielten Überarbeitung sind als Ergänzung zu den einschlägigen EU-Förderprogrammen zu sehen, da in diese Programme bereits eingebaute – und in der AGVO daher entbehrliche – Vorkehrungen, deren Einhaltung durch die Einbindung der Kommission in die Programmverwaltung gewährleistet wird, zuverlässig dafür sorgen, dass die Vereinbarkeit von in der Finanzierung enthaltenen staatlichen Beihilfen mit dem Binnenmarkt sichergestellt ist.

Die im vorliegenden Überarbeitungsvorschlag festgelegten Beihilfehöchstintensitäten und Anmeldeschwellen beruhen – wie andere Vereinbarkeitskriterien – auf den Vorschriften in der derzeit geltenden AGVO. Angesichts des Begleitcharakters des Überarbeitungsvorschlags wurde im Sinne größtmöglicher Angleichung bei der Festlegung der Beihilfeintensitäten der geltende Fördersatz nach dem betreffenden EU-Förderprogramm berücksichtigt. In Bereichen, für die die einschlägigen EU-Förderprogramme keine konkreten Fördersätze vorgeben, wurde als Ausgangspunkt für die im Überarbeitungsvorschlag angegebenen Obergrenzen ebenfalls die geltende AGVO herangezogen. Wo erforderlich, wurden die Obergrenzen entsprechend den zugrunde liegenden politischen Zielen des zentral verwalteten EU-Programms angepasst.

InvestEU

Bei den Änderungen an den Beihilfevorschriften in Bezug auf InvestEU hat die Kommission berücksichtigt, dass InvestEU auf für die Wettbewerbspolitik relevanten Vorkehrungen aufbaut, die bereits in das Fonds-Regelwerk integriert wurden (EU-Ziele, Zusätzlichkeit und Marktversagen, Begrenzung der Verdrängung privatwirtschaftlicher Marktteilnehmer). Auch wird die Kommission die Produktgestaltung und die Garantievereinbarungen genehmigen. Angesichts dieser Vorkehrungen inhaltlicher und verfahrenstechnischer Art vertritt die Kommission die Auffassung, dass lediglich Vereinbarkeitskriterien erforderlich sind, die den InvestEU-Rahmen ergänzen und in einem angemessenen Verhältnis zum potenziellen Ausmaß der Wettbewerbsverfälschungen stehen. So kann bei den InvestEU-bezogenen Änderungen an der AGVO beispielsweise auf die Quantifizierung des Beihilfeelements der erhaltenen öffentlichen Finanzierung verzichtet werden, und potenzielle Restbeihilfen für die verschiedenen beteiligten Marktteilnehmer (z. B. Finanzintermediäre) können für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt werden.

Was die einschlägigen Obergrenzen angeht, hat die Kommission berücksichtigt, dass Finanzmittel im Rahmen von InvestEU über Finanzierungsinstrumente und nicht über Zuschüsse gewährt werden. Während bei Zuschüssen der erhaltene Betrag zumeist in voller Höhe eine staatliche Beihilfe darstellt, gilt dies bei InvestEU-Finanzierungsinstrumenten nur

für einen Teil der dem Endempfänger gewährten Mittel und muss das Beihilfeelement nicht ermittelt werden. Die Verwendung der in der AGVO festgesetzten Obergrenzen, die sich auf Zuschüsse oder ein Bruttobeihilfeäquivalent beziehen (Ermittlung des Beihilfeelements erforderlich), wäre als solche nicht angemessen gewesen. Dies wird in den einschlägigen Obergrenzen für eine Finanzierung im Rahmen von InvestEU berücksichtigt, indem auf die in der geltenden AGVO festgelegten Obergrenzen je Beihilfekategorie ein Hebesatz (Multiplikator) angewandt wird.

F&E&I

Die geltende AGVO enthält bereits Gruppenfreistellungen für Beihilfen im F&E&I-Bereich. Hier hat der Vorschlag bestimmte Anpassungen der Beihilfenvorschriften für Fälle zum Gegenstand, in denen Beihilfen im Rahmen von Horizont 2020 oder Horizont Europa mit zentral verwalteten Fonds kombiniert werden. Dies ist möglich aufgrund der Konzeption der einschlägigen Vorschriften für Horizont 2020 und Horizont Europa und der Einbindung der Kommission in die Projektbewertung und -auswahl. Potenzielle Wettbewerbsverfälschungen werden dadurch begrenzt, und in die AGVO müssen für solche Projekte nur wenige ergänzende Vorschriften aufgenommen werden.

Angesichts des Vorstehenden werden – so beispielsweise für Projekte mit einem Exzellenzsiegel nach dem neuen Artikel 25a – Beihilfeintensitäten von maximal 100 % für Grundlagenforschung und industrielle Forschung und 70 % für experimentelle Entwicklung vorgeschlagen, was den im Programm Horizont Europa jeweils festgelegten Fördersätzen entspricht.

Für Beihilfen für Infrastrukturen im Rahmen von Teaming-Maßnahmen, für die Horizont 2020 und Horizont Europa keine bestimmten Fördersatzvorgaben enthalten, wird im Überarbeitungsvorschlag ein Beihilfehöchstsatz von 70 % der Investitionskosten angesetzt. Ausgangspunkt für diese vorgeschlagene Beihilfeintensität ist die derzeitige Beihilfehöchstintensität von 50 % für Investitionsbeihilfen für Forschungsinfrastrukturen nach Artikel 26 der geltenden AGVO, doch findet auch Berücksichtigung, dass die Teaming-Maßnahmen zugrunde liegende Logik aus der Kohäsionspolitik herrührt.

ETZ

Auch für ETZ-Projekte enthält die geltende AGVO bereits eine Gruppenfreistellung, die jedoch auf KMU beschränkt ist. Die Erfahrung, die die Kommission in den vergangenen Jahren mit ETZ-Projekten sammeln konnte, ermöglicht nun ohne erhebliche Gefahr für stärkere Wettbewerbsverfälschungen eine Ausweitung dieser Gruppenfreistellung auf große Unternehmen. Auch soll die in dem Vorschlag vorgesehene Gruppenfreistellung bei ETZ-Projekten lediglich für sehr geringe Beihilfebeträge gelten. Derartige Finanzierungen wurden bisher als De-minimis-Beihilfen gewährt. Besonders bei ETZ-Projekten mit sehr zahlreichen Empfängern und jeweils sehr geringen Förderbeträgen steht der Aufwand zur Gewährleistung der Einhaltung der Voraussetzungen nach der De-minimis-Verordnung zuweilen in keinem Verhältnis zur Gefährdung des Wettbewerbs. Angesichts der Bedeutung von ETZ-Projekten für die EU-Kohäsionspolitik und der sehr geringen Gefahr von Wettbewerbsverfälschungen

ist in der neuen Gruppenfreistellung für solch geringe Beihilfebeträge daher eine Vereinfachung vorgesehen, indem sie unter die Gruppenfreistellung fallen, ohne dass weitere Voraussetzungen erfüllt sein müssen.

ANHANG: Anwendbarkeit der Bestimmungen des AGVO-Vorschlags zu InvestEU auf staatliche Mittel, die mit dem InvestEU-Fonds kombiniert werden

