

Berlin, 27. Februar 2019

---

## Deutscher Industrie- und Handelskammertag

---

### **Targeted modification of the General Block Exemption Regulation (GBER) in relation to the EU funding programmes Gezielte Änderung der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO) in Bezug auf EU-Förderprogramme**

Roadmap der EU-Kommission, DG COMP, Unit 03, vom 30.1.2019, Ref. Ares(2019)526584

We thank you for the opportunity to give feedback concerning the plans for a targeted GBER modification. – Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu den Plänen für eine Änderung der AGVO.

#### **English Summary**

The DIHK supports the plans for an extension of the General Block Exemption Regulation (GBER), especially in the area of investment and research funding. It is important that EU funds from InvestEU can be combined as seamlessly as possible with the funds managed by the Member States, including those from the Structural Funds. The block exemption for research, development and innovation (R&D&I) projects, which have already received seals of excellence in the framework of Horizon 2020 or Horizon Europe, makes sense, as they have already demonstrated their eligibility.

However, the evaluation of the GBER should be used for a more comprehensive stocktaking. Even though the GBER was comprehensively reformed in 2014 and 2016, there are still some open questions. Some of them have been addressed by DIHK already before (see, for example, the position papers of von [2014](#) and [May](#) und [December 2016](#)). It should be examined to what extent the exemptions for the promotion of SMEs, advisory services and business-related infrastructure are sufficient or whether they could be extended. Also concerning the promotion of R&D&I – via tax law – it is to examine whether more can be done. The same applies to trade, tourism (marketing) and urban development aid. Relating to the thresholds, it should also be examined whether all relevant support programs are covered and whether an increase according to the inflation rate could be required. In the context of SME aid, more flexibility would be helpful concerning start-up and

company succession. As regards regional aid, there is still a need for improvement, i.a. for large companies in terms of initial investment relating to new economic activities. Furthermore, adjustments to environmental aid are necessary. The thresholds would have to be designed in such a way that the GBER can be used in practice. As long as concerning the support for renewable energies a full harmonisation has not been achieved, the exemption rules under the GBER have to leave the Member States sufficient flexibility to take into account the specificities of national systems. SMEs should also be supported in terms of compliance with existing EU law. In addition, a new exemption for self-supply as well as for exemption and compensation schemes for electricity-consuming enterprises concerning renewable energies support programmes and energy saving measures could be examined.

The rules on the cumulation of aid are also in need of revision. The examination whether a company is an SME should be simplified and the burden of proof reduced. An evaluation is necessary also for the definition of firms in difficulty and for their general exclusion from aid schemes other than those under the rescue and restructuring aid guidelines, such as the GBER.

Another important aspect related to the state aid reform is the adaptation of the SME definition. Here the DIHK recommends, inter alia, an increase concerning the thresholds and, in particular, an expansion to up to 500 employees.

## **Zusammenfassung**

Der DIHK steht der geplanten Ausweitung der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO) besonders im Bereich der Investitions- und Forschungsförderung positiv gegenüber. Es ist wichtig, dass die Förderung mit EU-Mitteln aus InvestEU so nahtlos wie möglich mit den von den Mitgliedstaaten verwalteten Fördermitteln kombiniert werden können, auch solchen aus den Strukturfonds. Auch die Freistellung von Projekten im Rahmen von Forschung, Entwicklung und Innovation (FuEul), die im Rahmen von Horizon 2020 oder Horizon Europe bereits Exzellenzsiegel erhalten haben, ist sinnvoll, da sie ihre Förderwürdigkeit bereits nachgewiesen haben.

Jedoch sollte die Evaluierung der AGVO für eine umfangreichere Bestandsaufnahme genutzt werden. Auch wenn die AGVO 2014 und 2016 umfassend reformiert wurde, bestehen noch einige offene Baustellen, die z.T. auch schon damals vom DIHK angesprochen wurden (s. etwa die Stellungnahmen von [2014](#) und vom [Mai](#) und [Dezember 2016](#)). So sollte geprüft werden, inwiefern die Freistellungen für die Förderung von KMU, von Beratungsleistungen und von wirtschaftsnaher Infrastruktur ausreichend sind oder ausgeweitet werden könnten. Auch bei der Förderung von FuEul – gerade auch mit Mitteln des Steuerrechts – ist zu prüfen, ob noch mehr getan werden kann. Das gleiche gilt für Handel, Tourismus(marketing) und Stadtentwicklungs-beihilfen. Bezogen auf die Schwellenwerte sollte zudem geprüft werden, ob alle relevanten Förderprogramme dadurch abgedeckt werden und ob eine inflations-bedingte Anhebung erforderlich sein könnte. Im

Rahmen der KMU-Beihilfen wäre in Bezug auf Beihilfen für Unternehmensneugründungen und Unternehmensnachfolgen mehr Flexibilität hilfreich. Bei den Regionalbeihilfen besteht weiter Nachbesserungsbedarf, u.a. für Großunternehmen in Bezug auf Erstinvestitionen zugunsten neuer Wirtschaftstätigkeiten.

Ebenso sind bei den Umweltschutzbeihilfen Anpassungen notwendig. So müssten die Anmeldeschwellen so ausgestaltet sein, dass die AGVO in der Praxis auch zur Anwendung kommt. Solange bezogen auf die Förderung erneuerbarer Energien keine vollständige Angleichung erreicht wurde, müssen die Freistellungsvorschriften nach der AGVO den Mitgliedstaaten ausreichend Flexibilität belassen, um den Besonderheiten der nationalen Systeme Rechnung zu tragen. KMU sollten auch bezogen auf die Einhaltung geltenden EU-Rechts unterstützt werden. Darüber hinaus könnte im Rahmen der Evaluierung der AGVO eine neue Freistellung für die Eigenversorgung und Ausnahme- und Ausgleichsregelungen für stromintensive Unternehmen bei der Förderung von erneuerbaren Energien und von Energiesparmaßnahmen geprüft werden.

Auch die Vorschriften zur Kumulation von Beihilfen sind überarbeitungsbedürftig. Die Prüfung, ob ein Unternehmen ein KMU ist, sollte vereinfacht und die Nachweispflichten reduziert werden. Überprüft werden sollte im Rahmen der Beihilferechtsbewertung auch die Definition von Unternehmen in Schwierigkeiten (UiS) und der generelle Ausschluss von UiS von anderen Beihilferegeln als solchen gemäß den Leitlinien für Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfen, also etwa auch der AGVO.

Ein weiterer wichtiger Aspekt, der mit der Beihilferechtsreform in Zusammenhang steht, ist die Anpassung der KMU-Definition. Hier empfiehlt der DIHK u.a. eine Anhebung der Schwellenwerte und insbesondere eine Ausweitung auf bis zu 500 Mitarbeitern.

### **Anmerkungen des DIHK**

Der DIHK steht der geplanten Ausweitung der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO) besonders im Bereich der Investitions- und Forschungsförderung positiv gegenüber. Es ist wichtig, dass die Förderung mit EU-Mitteln aus InvestEU so nahtlos wie möglich mit den von den Mitgliedstaaten verwalteten Fördermitteln kombiniert werden können, auch solchen aus den Strukturfonds. Die Ausweitung der AGVO könnte den Verwaltungsaufwand reduzieren und die Verwirklichung von Investitions- und Forschungsprojekten beschleunigen. Sie könnte für Rechtssicherheit und gleichzeitig durch passende Kriterien für die Freistellung dafür sorgen, dass keine Wettbewerbsverzerrungen entstehen. Auch die Freistellung von Projekten im Rahmen von Forschung, Entwicklung und Innovation (FuEul), die im Rahmen von Horizon 2020 oder Horizon Europe bereits Exzellenzsiegel erhalten haben oder evaluiert und ausgewählt wurden, ist grundsätzlich sinnvoll, da sie ihre Förderungswürdigkeit bereits nachgewiesen haben.

Jedoch sollte die Evaluierung der AGVO für eine umfangreichere Bestandsaufnahme genutzt werden. Auch wenn die AGVO 2014 und 2016 umfassend reformiert wurde,

bestehen noch einige offene Baustellen, die z.T. auch schon damals vom DIHK angesprochen wurden (s. etwa die Stellungnahmen von 2014 und vom Mai und Dezember 2016).

So sollte geprüft werden, inwiefern die Freistellungen für die Förderung von KMU, von Beratungsleistungen und von wirtschaftsnaher Infrastruktur ausreichend sind oder ausgeweitet werden könnten. Bezogen auf wirtschaftsnaher Infrastruktur sind zwar bereits eine Reihe von Maßnahmen gemäß der Mitteilung zum Beihilfenbegriff aus dem Anwendungsbereich des Beihilferechts ausgeklammert. Auch gibt es die Freistellung von lokaler Infrastruktur in Art. 56 AGVO. Jedoch könnte eine klarere Definition der Reichweite der Gruppenfreistellung für lokale Infrastruktur und eine evtl. Ausweitung ggf. für mehr Rechtssicherheit und weniger Verwaltungsaufwand sorgen. Auch bei der Förderung von FuEul – gerade auch mit Mitteln des Steuerrechts – ist zu prüfen, ob noch mehr getan werden kann. Das gleiche gilt für Handel und Tourismus(marketing). Im Rahmen von Stadtentwicklungsbeihilfen sollten nicht nur Stadtentwicklungsprojekte, die über Stadtentwicklungsfonds in EU-Fördergebieten durchgeführt werden, freigestellt werden, sondern auch öffentlich-private Kooperationen, die die Mitgliedstaaten und die Wirtschaft kofinanzieren. Konkretisierungen bezüglich der Anforderungen an Stadtentwicklungsmanager wären ebenfalls sinnvoll.

Zudem könnte eine Angleichung der für die verschiedenen Sektoren geltenden Vorschriften zu einer Vereinfachung des bestehenden Rechts führen, etwa was die Zulässigkeit von Betriebsbeihilfen, die Anrechnung von Betriebseinnahmen und die Schwellenwerte betrifft. Bezogen auf die Schwellenwerte sollte zudem geprüft werden, ob alle relevanten Förderprogramme dadurch abgedeckt werden und ob eine inflationsbedingte Anhebung erforderlich sein könnte.

Im Rahmen der KMU-Beihilfen wäre in Bezug auf Anlaufbeihilfen für Unternehmensneugründungen mehr Flexibilität hilfreich. Bei Unternehmensnachfolgen sollte geprüft werden, inwiefern der Share-Deal dem Asset-Deal angeglichen werden könnte; die alleinige Übernahme von Unternehmensanteilen gilt bisher nicht als Investition. Auch könnte eine Ausweitung auf mittlere Unternehmen den Bedürfnissen vieler KMU entgegenkommen. Zudem sollten Nachrangdarlehen unter die AGVO fallen. Die Anforderungen an Bürgschaften dürfen nicht zu hoch sein.

Im Rahmen der Regelungen zu Regionalbeihilfen besteht weiter Nachbesserungsbedarf, u.a. für Großunternehmen in Bezug auf Erstinvestitionen zugunsten neuer Wirtschaftstätigkeiten. Zum einen ist nicht hinreichend klar, was unter „dieselbe oder eine ähnliche Tätigkeit“ zu verstehen ist. Zum anderen wäre es sinnvoll, die Regelung auf Investitionen für neue Produkte und Dienstleistungen oder Innovationen bei Betriebsabläufen auszuweiten.

Auch die Prüfung des Anreizeffekts wird als zu bürokratisch wahrgenommen und sollte verwaltungstechnisch vereinfacht werden. Zwar ist es wichtig, Beihilfen auf Fälle zu begrenzen, in denen ein Marktversagen besteht und eine wirtschaftlich sinnvolle Investition

nur mit einer Förderung durch zusätzliche staatliche Mittel zustande kommt. Dies darf jedoch nicht zu unnötiger Bürokratie führen, die letztlich wichtige Projekte verhindert. Gerade für kleinere Beihilfebeträge könnten die Nachweispflichten reduziert werden.

Ein wichtiger Aspekt der AGVO sind auch die Umweltschutzbeihilfen. Da die EU sich ambitionierte Ziele zur Reduktion von Treibhausgasen, zum Ausbau erneuerbarer Energien und zur Steigerung der Energieeffizienz gesetzt hat, ist es grundsätzlich folgerichtig, Beihilfen in diesen Bereichen bis zu einer gewissen Höhe freizustellen. Der DIHK unterstützt daher, dass die AGVO mit Art. 34 bis 43 die Gewährung von Umweltschutzbeihilfen in den definierten Bereichen erleichtert. Dazu müssten die Anmeldeschwellen allerdings so ausgestaltet sein, dass die AGVO in der Praxis auch zur Anwendung kommt. Im Fall der Förderung erneuerbarer Energien sind die Anmeldeschwellen für Förderregime und Betriebsbeihilfen zu niedrig angesetzt. Hier sollten daher die Schwellenwerte erhöht werden.

Hinsichtlich der Investitionsbeihilfen zur Förderung erneuerbarer Energien (Art. 41 AGVO) gilt es generell, mit der AGVO die Rahmenbedingungen so zu gestalten, dass sie die Markt- und Systemintegration der erneuerbaren Energien unterstützen. Um die Kosten für erneuerbare Energien zu reduzieren und Investitionen effektiver einzusetzen, sollten die nationalen Fördersysteme angeglichen werden. Denn es ist ökonomisch am sinnvollsten, Technologien dort einzusetzen, wo sie die meiste Energie erzeugen können. Mit den grenzüberschreitenden Ausschreibungen wurde ein erster Schritt getan. Solange keine vollständige Angleichung erreicht wurde, müssen jedoch die Freistellungsregeln nach der AGVO den Mitgliedstaaten ausreichend Flexibilität belassen, um den Besonderheiten der nationalen Systeme Rechnung zu tragen. Für Betriebsbeihilfen für größere Anlagen sind nach Art. 42 AGVO verpflichtend Ausschreibungen vorgesehen. Dies ist aus Sicht des DIHK grundsätzlich richtig, so lange es ausreichend Wettbewerb um die Förderung gibt. Darüber hinaus legt Abs. 5 fest, dass die Beihilfe als Prämie zu gewähren ist. Der DIHK spricht sich dafür aus, dass auch Investitionskostenzuschüsse zulässig sein sollten, da sie gegenüber Prämien die Marktintegration stärker anreizen.

Art. 34-35 AGVO gelten nur für Maßnahmen, bei denen Unternehmen über die EU-Normen für den Umweltschutz hinausgehen oder die die frühzeitige Anpassung an künftige EU-Normen erleichtern. Für Investitionen und Verbesserungen, die sicherstellen sollen, dass Unternehmen bereits angenommene Unionsnormen erfüllen, dürfen hingegen keine Beihilfen gewährt werden. Gerade KMU sind jedoch oft schon mit einem großen administrativen und finanziellen Aufwand konfrontiert, um allein das geltende EU-Recht einzuhalten, und bedürfen daher punktueller Unterstützung auch dafür. Dieser Wettbewerbsnachteil von KMU sollte daher ausgeglichen werden können.

Darüber hinaus könnte im Rahmen der Evaluierung der AGVO eine neue Freistellung für die Eigenversorgung und Ausnahme- und Ausgleichsregelungen für stromintensive Unternehmen bei der Förderung von erneuerbaren Energien und von Energiesparmaßnahmen geprüft werden. Die Entlastung stromintensiver Unternehmen und der Eigenversorgung ist ein wichtiges Thema; bislang sind in der AGVO aber nur Umweltsteuer-

ermäßigungen vorgesehen. Die Problematik reicht jedoch weiter: Einige Mitgliedstaaten und insbesondere Deutschland haben jeweils verschiedene, teilweise sehr weitgehende Umlage- und Abgabesysteme, z. B. für erneuerbare Energien, aber auch zur Kraft-Wärme-Kopplung, die gerade stromintensive Unternehmen finanziell stark belasten und in ihrer Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigen. Solange die nationalen Fördersysteme nicht vollständig harmonisiert sind und es damit zu nationalen Sonderlasten kommt, sollte es aber auch möglich sein, national Vorschriften zur Entlastung der betroffenen Unternehmen zu schaffen und damit zur Herstellung gleicher Wettbewerbsbedingungen innerhalb der EU beizutragen. Dies gilt z. B. für Ausnahmeregelungen bei der Förderung erneuerbarer Energien zum Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit insbesondere des produzierenden und des Dienstleistungsgewerbes.

Auch die Vorschriften zur Kumulation von Beihilfen sind überarbeitungsbedürftig. Sachlich unterschiedliche, nicht zusammenhängende Projekte eines Beihilfeempfängers sollten als einzelne unabhängige Investitionen behandelt und nicht künstlich zusammengefasst werden. Wenn die Investition nicht Teil desselben Planungsprozesses ist und nicht zu einem früheren Zeitpunkt vorhersehbar war, sollten weitere Investitionen auf Basis der AGVO möglich sein. Dass Einzelprojekte nicht künstlich gesplittet werden dürfen, um Schwellenwerte zu unterschreiten, ist bereits geregelt.

Die Prüfung, ob ein Unternehmen ein KMU ist, verursacht z.T. erheblichen Aufwand, gerade, wenn es sich um ein mit anderen Unternehmen verbundenes Unternehmen handelt. Es könnte evaluiert werden, wie diese Prüfung vereinfacht und die Nachweispflichten reduziert werden könnten. Als eine Möglichkeit wird diskutiert, bei Kreditbeträgen bis 100.000 Euro gar keine Überprüfung vorzunehmen bzw. diese auf das Zielunternehmen zu beschränken.

Überprüft werden sollte im Rahmen der Beihilferechtsevaluierung auch die Definition von Unternehmen in Schwierigkeiten (UiS) und der generelle Ausschluss von UiS von anderen Beihilferegeln als solchen gemäß den Leitlinien für Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfen, also etwa auch der AGVO. Der Ausschluss von Förderprogrammen oder Steuererleichterungen, die nach der AGVO freigestellt sind, führt in einigen Fällen erst dazu, dass die Unternehmen in finanzielle Schwierigkeiten geraten, weil die Fördersummen sehr hoch sind. Soweit für die Beihilferegeln eine Freistellung nach der AGVO besteht, scheidet eine Einzelfallnotifizierung in der Regel aus. Die Förderung nach den Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfen passt oft nicht. Evtl. könnten auch eine Ausweitung der Fälle, in denen auch UiS ausnahmsweise AGVO-Beihilfen gewährt werden können, oder bessere und klarere Kriterien für die Definition des UiS helfen. Dabei sollten neben der AGVO auch die De minimis-Verordnung und die Leitlinien für Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfen in den Blick genommen werden. Ein alleiniger Fokus auf das verbleibende Stammkapital ist dabei nicht geeignet, die finanzielle Situation eines Unternehmens umfassend zu beschreiben. Es sollte geprüft werden, ob ausgleichende Parameter Berücksichtigung finden könnten. Auch sollten Unternehmen nach einem erfolgreichen Turn-Around nicht mehr als UiS gewertet werden. Zudem ist zu beachten, dass ein Großteil

der Unternehmen – z.B. 68 Prozent der deutschen Unternehmen – als Einzelunternehmen oder in einer anderen Rechtsform geführt werden. Auch für sie muss es passende Kriterien zur Bestimmung eines UiS geben. Darüber hinaus sind Startups bislang nur bis zu drei Jahren ausgenommen. Gerade im Technologiebereich sind sie jedoch oft auch nach drei Jahren noch nicht wirtschaftlich gesichert. Eine Ausweitung auf fünf Jahre könnte hier helfen.

Ein weiterer wichtiger Aspekt, der mit der Beihilferechtsreform in Zusammenhang steht, ist die Anpassung der KMU-Definition. Hier empfiehlt der DIHK (vgl. DIHK-Stellungnahme vom 3.5.2018) eine Anhebung der Schwellenwerte und insbesondere eine Ausweitung auf bis zu 500 Mitarbeitern. Sollte das nicht möglich sein, könnte eine neue Kategorie etwa für Small Mid Caps eingeführt werden. Auch sollte die Phase, innerhalb derer ein Unternehmen seinen KMU-Status auch bei Überschreiten der Schwellenwerte beibehält, ausgedehnt werden. Verbundene Unternehmen sollten nur dann in die Berechnung des KMU-Status einbezogen werden, wenn sie tatsächlich auch von der konkreten Sonderregelung profitieren. Die Regelungen zur Konzernverbundenheit sollten ebenfalls in den Blick genommen werden; gegenwärtig könnten Unternehmen als verbunden betrachtet werden, auch wenn die satzungsmäßigen Mehrheitsanforderungen für Unternehmensentscheidungen eine Beeinflussung der Unternehmenspolitik ausschließen.

**Kontakt:**

Patricia Sarah Stöbener de Mora, LL.M. (King's College London)

Bereich Recht, Referat Recht der Europäischen Union und Internationales Wirtschaftsrecht

Telefon 0049 (0) 30 20308-2715, Fax 0049 (0) 30 20308-2777

E-Mail: [Stoebener.Patricia@dihk.de](mailto:Stoebener.Patricia@dihk.de)

**Wer wir sind:**

Unter dem Dach des Deutschen Industrie- und Handelskammertags (DIHK) haben sich die 79 Industrie- und Handelskammern (IHKs) zusammengeschlossen. Unser gemeinsames Ziel: Beste Bedingungen für erfolgreiches Wirtschaften. Auf Bundes- und Europaebene setzt sich der DIHK für die Interessen der gesamten gewerblichen Wirtschaft gegenüber Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit ein. Denn mehrere Millionen Unternehmen aus Handel, Industrie und Dienstleistung sind gesetzliche Mitglieder einer IHK – vom Kiosk-Besitzer bis zum Dax-Konzern. So sind DIHK und IHKs eine Plattform für die vielfältigen Belange der Unternehmen. Diese bündeln wir in einem verfassten Verfahren auf gesetzlicher Grundlage zu gemeinsamen Positionen der Wirtschaft und tragen so zum wirtschaftspolitischen Meinungsbildungsprozess bei. Darüber hinaus koordiniert der DIHK das Netzwerk der 140 Auslandshandelskammern, Delegationen und Repräsentanzen der Deutschen Wirtschaft in 92 Ländern. Er ist im Register der Interessenvertreter der Europäischen Kommission registriert (Nr. 22400601191-42).