

Stellungnahme Deutschlands

Gezielte Überarbeitung der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO)

Allgemein

Insgesamt wird der Vorschlag der Europäischen Kommission insbesondere mit Blick auf die Zielrichtung, Verwaltungsaufwand auf Ebene der Mitgliedstaaten zu reduzieren, positiv bewertet.

1. Änderungen der AGVO im Bereich Europäische Territoriale Zusammenarbeit (ETZ)

Im Bereich der ETZ, die aufgrund ihrer Kooperationskomponente einen besonderen europäischen Mehrwert aufweist, ist aufgrund der eher kleinteilig ausgerichteten Förderpraxis eine weitere Vereinfachung in der Umsetzung besonders begrüßenswert. Der Vorschlag zur Überarbeitung der AGVO ist insofern grundsätzlich positiv zu bewerten. Er stellt einen wichtigen Schritt dar, um die Beihilfeproblematik bei Interreg zu entschärfen.

Angesichts der besonderen Merkmale der ETZ und der geringen Gefahr einer wettbewerbsverzerrenden Wirkung wird allerdings eine generelle Beihilfefreiheit der ETZ als vorzugswürdig angesehen (s. hierzu auch BR-Beschlusses 229/18, Ziffer 32). Das Mittelvolumen der ETZ-Programme sowie der hohe bürokratische Aufwand für Projektträger, Verwaltungsbehörden, Gemeinsame Sekretariate und beteiligte Partnerstaaten lassen die Anwendung der Beihilferegeln auf Interreg-Projekte als unverhältnismäßig erscheinen. Durch die Förderung von Begünstigten im Rahmen von grenzübergreifenden Kooperationsvorhaben besteht nur eine sehr geringe Gefahr einer Beeinträchtigung des zwischenstaatlichen Handels bzw. einer wettbewerbsverzerrenden Wirkung.

Wir begrüßen die Öffnung für größere Unternehmen, um eine Alternative zum oftmals komplexen De-minimis Verfahren bieten zu können. Der Schwellenwert von 20.000 EUR dürfte aber zu gering sein, um eine echte Verfahrensvereinfachung zu erreichen.

Bezüglich der in Artikel 20 Abs. 4 n.F. (Art. 1 Abs. 13 des Entwurfs) vorgeschlagenen Beihilfeintensität ist anzumerken, dass diese sich an den maximalen Kofinanzierungsraten der neuen ETZ-Programme orientieren sollte, um die Berechnung und Handhabung der Beihilfen nicht zu verkomplizieren.

2. Änderungen der AGVO im Bereich Forschung, Entwicklung und Innovation

Art. 1 Abs. 2 des Entwurfs – Änderung von Artikel 2 Nr. 83a (neu), 84-86 AGVO

Deutschland ist kritisch in Bezug auf die vorgeschlagene strikte Zuordnung von beihilferechtlichen Forschungskategorien zu Technologiereifegraden (TRL).

So ist anzumerken, dass in einigen Forschungsbereichen eine Zuordnung der Forschungstätigkeit zu TRL schwer umzusetzen ist (insbesondere in den Geisteswissenschaften, wo Experimente häufig nicht im Labor durchgeführt werden, oder den Lebenswissenschaften, z.B. bei der Erprobung von Medikamenten). Um unterschiedlichsten Forschungstätigkeiten gerecht zu werden, wird in der praktischen Anwendung ein Mindestmaß an Interpretationsspielraum benötigt. Eine starre Zuordnung von Forschungskategorien zu TRL wird dem nicht gerecht.

Die Praxiserfahrungen mit den bisherigen Definitionen aus Art. 2 Rz. 84 – 86 sind zudem überwiegend gut, so dass kein Änderungsbedarf gesehen wird. Im Fall einer Überarbeitung wird angeregt, auf die Maßstäbe des Frascati-Manuals zurückzugreifen, das von der OECD 2015 im Konsens mit allen Mitgliedstaaten überarbeitet wurde und internationale Standards zur Definition von Forschung und Entwicklung setzt. Andererseits sprechen gute Gründe dafür, eine ausführlichere Überarbeitung im Rahmen des anstehenden allgemeinen Modernisierungsprozesses der beihilferechtlichen Regelungen durchzuführen.

Art: 1 Abs. 16 des Entwurfs – Art. 25 a neu

Für die Anwendung des Artikels 25a AGVO legt Absatz 4 fest, dass Kategorien, Höchstbeträge und Methoden zur Berechnung der beihilfefähigen Kosten den Vorgaben für das KMU-spezifische Instrument von Horizont 2020 entsprechen müssen.

Indirekte Kosten sind für Horizont 2020 in Artikel 29 VO (EU) Nr. 1290/2013 geregelt. Demnach werden indirekte Kosten über einen Pauschalsatz von 25 % der direkten förderfähigen Ausgaben ausgeglichen. Nur im Ausnahmefall ist nach Artikel 29 Abs. 2 ein Ausgleich über einen Pauschalbetrag oder Stückkosten vorgesehen. Eine pauschale Abgeltung ist derzeit auch für Horizont Europa vorgesehen (vgl. Artikel 31 des Vorschlages für eine Verordnung über das Rahmenprogramm für Forschung und Innovation „Horizont Europa“ sowie über die Regeln für die Beteiligung und die Verbreitung der Ergebnisse).

In Verbindung des Artikels 29 VO (EU) Nr. 1290/2013 mit Artikel 25a Abs. 4 AGVO wären damit indirekte Kosten als Pauschale abzurechnen. Gemäß Artikel 7 Abs. 1 UAbs. 2 kommt eine Anwendung von derartigen vereinfachten Kostenoptionen jedoch nur in Betracht, soweit das Vorhaben zumindest teilweise aus einem Unionsfonds finanziert wird. Bei einer rein nationalen Finanzierung liegt diese Voraussetzung jedoch nicht vor. Aus denselben Gründen bestünde bei einer rein nationalen Finanzierung keine Möglichkeit, von der Option der Pauschalierung der Personalkosten nach Artikel 19 der Verordnung (EU) Nr. 1299/2013 Gebrauch zu machen.

Eine Auflösung dieses Widerspruches wäre ohne weiteres möglich, wenn in Artikel 7 Abs. 1 UAbs. 2 AGVO die zwingende Kofinanzierung durch EU-Mittel als Anwendungsvoraussetzung entfällt. So sollte die pauschalierende Abrechnung auch im Fall einer rein mitgliedstaatlichen Förderung zugelassen werden. Dadurch könnte

zugleich für beihilferelevante Vorhaben eine wesentliche Vereinfachung der Verfahren bei der Beantragung und Bewilligung von Vorhaben sowie ihrer Abrechnung bewirkt werden. Gründe für eine Beschränkung der Anwendung von vereinfachten Kostenoptionen für EU-kofinanzierte Vorhaben sind insoweit nicht ersichtlich, soweit man klare Vorgaben für die Berechnungsmodi definiert.

Zudem wird darauf hingewiesen, dass es in der Praxis häufig zu Veränderungen bei geplanten Projekte kommt z.B. durch Erweiterung um zusätzliche Inhalte (der experimentellen Entwicklung). Eine identische Einreichung eines Vorhabens in der Form wie es an dem Programm Horizont 2020 und des Programms Horizont Europa teilgenommen hat, dürfte auf nationaler und regionaler Ebene nicht unbedingt der Regelfall sein. Daher wäre es sachdienlich, der praxisüblichen dynamischen Projektentwicklung durch eine Klarstellung in Art. 25a AGVO Rechnung zu tragen, dass begrenzte Veränderungen eines Projektes einer Anwendung von Art. 25a AGVO nicht entgegenstehen.

3. Änderungen der AGVO mit Bezug zu InvestEU

Art. 1 Abs. 2 des Entwurfs – Nr. 171 neu

Zur deutlicheren Abgrenzung von „nationalen Förderbanken oder -instituten“ einerseits (vgl. Artikel 2 Nummer 169) und privaten Finanzintermediären andererseits (vgl. Artikel 2 Nummer 171) wird folgende Änderung von Nr. 171 vorgeschlagen:

171. kommerzieller Finanzintermediär“: Finanzintermediär, der gewinnorientiert arbeitet und ohne staatliche Garantie das volle Risiko trägt, ausgenommen nationale Förderbanken oder - institute;

Eine entsprechende Änderung wird auch für Art. 56 f angeregt („kommerzieller Finanzintermediär“ statt „gewerblicher Finanzintermediär“).

Art. 1 Abs. 2 des Entwurfs – Artikel 2 Nr. 180 neu

Mit dieser Randziffer wird der Begriff „soziale Dienstleistungen“ behandelt. Hintergrund ist die Möglichkeit, im Rahmen von InvestEU, auch „Soziale Investitionen, darunter auch „Soziale Infrastruktur“ mit (u.a.) den Bereichen sozialer Wohnungsbau zu fördern.

Es wird darauf hingewiesen, dass bereits im Rahmen der Diskussionen zu InvestEU erhebliche Vorbehalte zu einem Engagement der EU in diesem Bereich geltend gemacht wurden (vgl. BR-Drs. 271/18 (Beschluss)). Die vorgeschlagene Definition des sozialen Wohnungsbaus entspricht nicht der Realität in vielen Mitgliedstaaten. Vor diesem Hintergrund ist auch der Versuch einer europaweit gültigen Definition des sozialen Wohnungsbaus nicht zielführend.

Es wird daher um Streichung der neu aufgenommenen Definition gebeten. Eine eigene Definition des Begriffs in der AGVO erscheint nicht notwendig, da sich diese

bereits aus dem Programm InvestEU ergeben sollte. Problematisch erscheint insbesondere dass die Definition auf eine Formulierung zurückgreift, wie sie im Kontext der Vorschriften zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse verwendet wird (vgl. insbesondere Art. 2 c) des sog. DAWI-Freistellungsbeschlusses¹. Die Systematik der DAWI-Vorschriften unterscheidet sich aber fundamental von den Regelungen der AGVO. Zudem ist die Definition auch nur in den Erwägungsgründen des DAWI-Freistellungsbeschlusses enthalten; die deutsche Bundesbauministerkonferenz hatte diese als zu eng gefasst angesehen und sich für Erweiterung eingesetzt.

Schließlich wird darauf hingewiesen, dass die Kommission aktuell eine öffentliche Konsultation zu DAWI speziell zu den Vorschriften für Gesundheits- und Sozialdienstleistungen geöffnet, bei der auch das Verhältnis der beiden beihilferechtlichen Instrumente DAWI und AGVO zur Diskussion gestellt wird. Dieser Diskussion sollte gerade im Wege einer gezielten Überarbeitung der AGVO nicht vorgegriffen werden. Alternativ wird zumindest um Streichung des Klammerzusatzes „(d. h. Wohnraum für benachteiligte Bürger oder sozial schwächere Bevölkerungsgruppen, die nicht die Mittel haben, sich auf dem freien Wohnungsmarkt eine Unterkunft zu beschaffen)“ gebeten.

Art. 1 Abs. 17 des Entwurfs – Art. 56d bis f

Es sollte sichergestellt sein, dass die Landesförderanstalten diese Freistellungsmöglichkeiten in Anspruch nehmen können, unabhängig davon, ob sie als Durchführungspartner im Sinne der InvestEU-Verordnung agieren oder nicht. Eine Privilegierung von Vorhaben mit InvestEU-Komponente erscheint in diesem Zusammenhang als nicht gerechtfertigt.

Art. 1 Abs. 17 des Entwurfs – Artikel 56d Absatz 4

Es wird angeregt, die Formulierung zu präzisieren. Folgende Ergänzung wird vorgeschlagen:

„4. Die in den Artikeln 56e und 56f festgelegten Höchstbeträge gelten für die gesamten ausstehen-den Finanzmittel, die für den Endempfänger im Rahmen von durch den Fonds „InvestEU“ unter-stützen Finanzprodukten **je Vorhaben** bereitgestellt werden.“

Art. 1 Abs. 17 des Entwurfs – Artikel 56e Absatz 1 Buchstabe b)

Ausgelöst durch die Verordnung (EU) 2016/1011 – Benchmark-Verordnung – wird der EURIBOR in seiner jetzigen Form voraussichtlich Ende 2020 wegfallen. Dies sollte im Rahmen der Novellierung der AGVO berücksichtigt werden. Ein Referenzzins, der über das Jahr 2020 hinaus Bestand hat, wäre z. B. der Hybrid-EURIBOR.

¹ Beschluss der Kommission vom 20. Dezember 2011, ABL EU L 7, 11.1.2012, S. 3

Art. 1 Abs. 17 des Entwurfs – Art. 56 e und Art. 2 Nr. 174 ff - Breitbandförderung:

Bei den beabsichtigten Änderungen der AGVO im Hinblick auf die Kombination der nationalen Breitbandförderung mit EU-Fördermitteln (Art. 56e des Entwurfs sowie die zugehörigen neuen Definitionen in Art. 2 Nr. 174 ff. des Entwurfs) sollte bzgl. der verwendeten Begrifflichkeiten auf Konsistenz mit anderen für die Breitbandförderung relevanten Vorgaben geachtet werden, insbesondere mit

- . den allgemeinen Vorgaben der AGVO für Beihilfen für Breitbandinfrastrukturen in Abschnitt 10 der AGVO (Art. 52 AGVO)
- . den Breitbandleitlinien (2013/ C25/01) (auch im Hinblick auf eine zukünftige Überarbeitung, s.u.) sowie
- . dem neuen EU-Kodex für die elektronische Kommunikation (RL 2018/1972/EU) und dort insbesondere mit Art. 22.

Es fällt auf, dass für die Zwecke einer Kombination von Breitbandfördermitteln der Mitgliedstaaten mit dem Programm InvestEU (Art. 56e des Entwurfs) eine Unterscheidung nach weißen, grauen und schwarzen Flecken getroffen wird, die für sonstige Breitbandfördermaßnahmen nach der AGVO (Art. 52) nicht getroffen wird. Diese geplante Änderung der AGVO bezieht sich auf insoweit überholungsbedürftige Tatbestände der Breitbandleitlinien. Die Unterscheidung zwischen weißen, grauen und schwarzen Flecken ist hinsichtlich des politischen Ziel der Gigabitversorgung nicht mehr zielführend. In der neuen Amtsperiode der EU-KOM wird den auf Gigabitinfrastrukturen ausgerichteten Breitbandzielen durch das Beihilferecht Rechnung getragen werden müssen. (So hat auch der Rat jüngst in seinen Schlussfolgerungen zur Zukunft eines hoch digitalisierten Europas nach 2020 die Kommission dazu aufgefordert, die Breitbandleitlinien mit Blick auf die Ziele der Gigabitgesellschaft zu überprüfen und gegebenenfalls zu überarbeiten.)

Es wird daher angeregt, eine Unterscheidung zu treffen zwischen gigabitfähigen und nicht-gigabitfähigen Infrastrukturen. Grundsätzlich förderfähig wären hiernach nicht-gigabitfähige Gebiete, wobei die Förderung abhängig sein sollte vom Vorliegen eines Marktversagens, dem Schutz bestehender Investitionen und einem wettbewerbsneutralem Auswahlverfahren. Das Festhalten an den "alten" Vorgaben mit der Unterscheidung nach Versorgungsgraden unterhalb der Gigabitfähigkeit unter Berücksichtigung des Gigabitzieles ist aus politischen, insbesondere aber aus netzökonomischen Gründen nicht mehr angemessen.

Vollständigkeitshalber wird darauf hingewiesen, dass die entsprechenden Definitionen im Detail zum Teil von den in den Breitbandleitlinien verwendeten Definitionen abweichen. Hierzu folgende Beispiele:

- . Die Definition der "schwarzen Flecken" auf S. 6 und die Bezugnahme auf diese in der Änderung von Art. 56e Abs. 3 lit. e) auf S. 17 ist missverständlich und sollte angeglichen bzw. klargestellt werden. Derzeit liest sich die Änderung von Art. 56 e) wie eine Bezugnahme auf die schwarze Flecken-Definition und wäre dann

durch den folgenden Bezugssatz falsch ("Gebiete, in denen mindestens ein Netz mit sehr hoher Kapazität vorhanden oder innerhalb der nächsten drei Jahre geplant ist"). Möglich ist aber auch, dass auf die "schwarze Flecken"-Definition Bezug genommen und daneben eine zweite, eigene Kategorie von "Gebieten mit einem Netz sehr hoher Kapazität" (in Abgrenzung zum NGA/NGN Netz) gemeint ist. Aber auch dann müsste die Definition des "schwarzen Flecks" angepasst werden, weil dann "schwarzer Fleck" als Gebiet mit mindestens zwei NGA-Netzen oder einem VHC-Netz neu definiert würde.

. Zudem weicht die Definition auch insofern von der Definition "schwarzer Flecken" in den Breitbandleitlinien ab, als nach den Breitbandleitlinien ein schwarzer Fleck nur dann vorliegt, wenn die zwei vorhandenen Netze von unterschiedlichen Betreibern stammen (Rz. 72 und 77 der Breitbandleitlinien). Die neu vorgeschlagene Nr. 176 von Art. 2 AGVO lässt es hingegen für einen schwarzen Fleck ausreichen, dass mindestens zwei Breitbandinfrastrukturen derselben Kategorie vorhanden oder geplant sind (unabhängig vom Betreiber).

Darüber hinaus sollte für eine Übereinstimmung mit Art. 22 des EU-Kodex für die elektronische Kommunikation bei der Definition einer "geeigneten Breitbandkarte" in Nummer 178 von Art. 2 des AGVO-Entwurfs klargestellt werden, dass es keine EU-rechtliche Verpflichtung der Mitgliedstaaten gibt, eine Breitbandkarte vorzuhalten, die eine Vorausschau für in den nächsten drei Jahren geplante Infrastruktur umfasst.

Anregung für eine weitere Anpassung

Vorschlag einer neuen Definition in Art. 2 zu „schriftlich“

Nr. XXX „schriftlich“: Unter schriftlich sind auch elektronisch gespeicherte Unterlagen zu verstehen, sofern diese für die einschlägigen Verwaltungsverfahren in den Mitgliedstaaten zugelassen sind.

Begründung:

Die AGVO sieht in den Art. 6 Abs. 2 (Anreizeffekt), Art. 7 Abs. 1 (Beihilfebetrug und beihilfefähige Kosten) und Art. 2 Nr. 67 (Garantie) Anforderungen an die „Schriftlichkeit“ von Unterlagen vor. Die elektronische Form ist in der AGVO nur für die Jahresberichtspflichten vorgesehen; anders als in der De-minimis-Verordnung, in der zumindest bereits auf die elektronische Antragstellung Bezug genommen wird. Die Kommission setzt also „schriftlich“ und „elektronisch“ nicht automatisch gleich. In Zeiten der Digitalisierung und der Umstellung in den Behörden auf elektronische Aktenführung und elektronische (Antrags-)verfahren ist dies widersprüchlich und dürfte z.T. auch nicht mehr der gelebten Wirklichkeit in den Mitgliedstaaten entsprechen. Es wäre wichtig, dies auch im Verordnungstext klarzustellen und nicht bis zum – vss – 1.1.2023 damit zu warten.