

Mitteilung
der Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland
an die Europäische Kommission

zu dem Entwurf der Europäischen Kommission vom 23. Februar 2021 für eine überarbeitete Fassung der Mitteilung der Kommission „Kriterien für die Würdigung der Vereinbarkeit von staatlichen Beihilfen zur Förderung wichtiger Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse mit dem Binnenmarkt“

Gesamtbewertung:

Die Bundesregierung bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Der von der Kommission vorgelegte Entwurf für eine überarbeitete Fassung der o.g. Mitteilung (IPCEI-Mitteilung) und die dort enthaltenen Änderungen werden überwiegend begrüßt. Dies gilt insbesondere für die mit der Überarbeitung verfolgten Ziele, die Offenheit und Inklusivität von IPCEI und die Rolle von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) zu stärken sowie für die Aktualisierung der Mitteilung in Bezug auf Ziele und Strategien der EU. Bei einigen der geplanten Änderungen bestehen allerdings Zweifel, ob sie geeignet sind, diese Ziele zu erreichen bzw. es wird weiteres Verbesserungspotential gesehen. Teilweise wären klarere Formulierungen sinnvoll, um die Prozesse möglichst rechtssicher zu gestalten und in der Folge zu beschleunigen. Es werden einige weitere, grundsätzliche sowie spezifische Änderungen vorgeschlagen mit dem Ziel, die Wirksamkeit, Effizienz und Geschwindigkeit der Verfahren von IPCEI zu steigern.

Im Einzelnen:

Rz. 2 – Einleitung

Es sollte klargestellt werden, dass IPCEI und die durch IPCEI generierten Spillover-Effekte auch einen wichtigen Beitrag zur Erreichung von EU-Zielen wie den Klima- und Energie- sowie Digitalisierungszielen leisten können.

Rz. 5 – Beteiligung von KMUs

Mit Blick auf die wünschenswerte stärkere Einbindung von KMU bestehen Zweifel, ob die vorgeschlagenen Änderungen in Rz. 5 eine Teilnahme von KMU spürbar erleichtern. Insbesondere die Formulierung in S. 2 ist unklar. Weiterhin ist unklar, inwiefern damit tatsächliche Erleichterungen für die Einbindung von KMUs verbunden sind. Als Hürde für eine Teilnahme von KMU an IPCEI werden in erster Linie der hohe organisatorische und personelle Aufwand (Erstellung von notifizierungsfähigen Dokumenten, Berücksichtigung von Auflagen, Berichtspflichten, Umsetzung der Anforderungen aus einem möglichen Clawback-Mechanismus) gesehen. Um eine Teilnahme von KMU zu fördern, müssten hier konkrete Erleichterungen geschaffen werden.

Rz. 10 a) – Unternehmen in Schwierigkeiten (UiS)

Die bereits im Juli 2020 im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie eingeführte Ausnahmeregelung, nach der die Mitteilung auch auf Unternehmen anwendbar ist, die zum 31.12.2019 kein UiS waren, aber zwischen dem 1.1.2020 und dem Zeitpunkt des Außerkrafttretens des Befristeten Beihilferahmens (Temporary Framework) zu Unternehmen in Schwierigkeiten wurden, wird begrüßt. Es wird angeregt, analog zum Befristeten Beihilferahmen auch hier eine zusätzliche Ausnahmeregelung für kleine und Kleinstunternehmen zu schaffen mit dem Inhalt, dass diese auch dann an IPCEI teilnehmen dürfen, wenn sie bereits zum 31.12.2019 Unternehmen in Schwierigkeiten waren. Eine solche Regelung wäre sinnvoll, um die besondere Situation von Start-ups, die trotz stabiler Finanzierungslage häufig den Status eines Unternehmens in Schwierigkeiten haben, angemessen zu berücksichtigen.

Darüber hinaus wird zu bedenken gegeben, dass der Bedarf für die Ausnahmeregelungen zugunsten von Unternehmen, die im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie in Schwierigkeiten geraten sind, wahrscheinlich über den 31.12.2021 hinaus bestehen dürfte und damit ggf. auch über die derzeit vorgesehene Geltungsdauer des Befristeten Beihilferahmens hinaus. In Bezug auf die Teilnahmemöglichkeiten von Unternehmen in Schwierigkeiten an IPCEI sollte frühzeitig Rechtssicherheit geschaffen werden, was beispielsweise durch ein Abkoppeln des zeitlichen Anwendungsbereichs von der Geltungsdauer des Befristeten Beihilferahmens geschehen könnte.

Rz. 13 – Integriertes Vorhaben

Die Überarbeitung der Definition wird begrüßt: Der neue Wortlaut (Anforderung, dass Bestandteile eines IPCEI einen erheblichen Mehrwert bieten müssen) bietet das erforderliche Mindestmaß an Flexibilität, um gewisse Fortentwicklungen von IPCEI einschließlich eines Ausscheidens oder Beitritts einzelner Partner zu ermöglichen.

Rz. 14 Beitrag zu Zielen oder Strategien der EU

Neben dem positiven Beitrag von IPCEI zu Zielen oder Strategien der EU, sollten sie gleichzeitig anderen Zielen oder Strategien nicht entgegenwirken. Dieser Aspekt sollte in Rz. 14 ergänzt werden.

Rz. 15 und 4: Strategien der EU

Neben dem Ziel der Treibhausgas-Neutralität der EU bis 2050 sollten auch die Energie- und Klimaziele der EU bis 2030 explizit genannt werden – und dies zu Beginn, vor den Strategien. Ferner sollten folgende Strategien ergänzt werden: die Wasserstoffstrategie, die Strategie für Energiesystem-Integration (ESI) und die Strategie für nachhaltige und intelligente Mobilität. Rz. 4 sollte möglichst analog formuliert werden (keine Wertungsunterschiede).

Rz. 17/18: Inklusion und Transparenz; Beteiligung von Mitgliedstaaten

Die Stärkung des offenen und inklusiven Charakters von IPCEI ist grundsätzlich zu begrüßen. Die Anforderung, dass nun in der Regel mindestens vier Mitgliedsstaaten beteiligt sein müssen, kann einerseits die Inklusivität von IPCEI fördern. Sie darf aber andererseits nicht zu einer Erschwerung bzw. Verlängerung von Notifizierungsverfahren auf der Grundlage der IPCEI-Mitteilung führen. In diesem Zusammenhang ist zu kritisieren, dass anhand der Textfassung die Kriterien, wann eine Beihilfe für Vorhaben mit weniger beteiligten Mitgliedsstaaten gerechtfertigt sein kann und welche Konstellationen die Kommission hier berücksichtigen möchte, nicht hinreichend klar sind.

Zudem sollte hinsichtlich der Gelegenheit zur Teilnahme aller Mitgliedstaaten, der Zusatz „ausreichend“ gestrichen werden. Dieser Zusatz sollte nicht dazu führen, dass sich das

Verfahren verzögert oder im Nachhinein angegriffen werden kann. Für diese Verfahrensanforderung sollte insbesondere kein bestimmter Mitgliedstaat verantwortlich sein (auch nicht der koordinierende Mitgliedstaat). Hier wäre vielmehr eine aktivere Rolle der Kommission sinnvoll. Wir sprechen uns deshalb mit Nachdruck für ein allgemeines Informations-Tool in Form einer Website/Plattform aus, auf der die Kommission einerseits grundlegende Informationen über den Verfahrensstand und Ansprechpartner zu allen IPCEI-Verfahren für alle MS zur Verfügung stellt und andererseits die Digitalisierung der IPCEI-Handhabung weiter vorantreibt. Erfahrungen mit IPCEI-Teilnehmern auf Länder- und Unternehmerseite der letzten Jahre und der letzten IPCEI-Verfahren bestärken uns in diesem Vorschlag.

Rz. 20 – Kofinanzierungsbeitrag

Die Änderung, nach der Unternehmen künftig einen *erheblichen* Kofinanzierungsbeitrag (statt wie bisher: einen Kofinanzierungsbeitrag) leisten müssen, wird kritisch gesehen. Es besteht die Gefahr, dass hiermit ein abschreckendes Signal insbesondere für KMU gesendet wird.

Rz. 22 f) – Taxonomie-Verordnung

Die Taxonomie-Verordnung wurde nicht entworfen oder vereinbart, um als allgemeiner Maßstab oder "Mindeststandard" zu dienen, der in anderen EU-Rechtsakten anzuwenden ist, oder als Maßstab für öffentliche Förderungen heranzuziehen ist. Als Instrument zur Bewertung von Finanzprodukten setzt die Taxonomie Anforderungen, die sich im Sinne von Ausschluss- oder Begrenzungskriterien nicht auf die spezifische Bewertung staatlicher Unterstützungsmaßnahmen für die Transformation des gesamten Energie- und Wirtschaftssystems mit den notwendigen Übergangszeiten, Überbrückungstechnologien und unter Berücksichtigung sonstiger Aspekte wie der Versorgungssicherheit anwenden lassen. Insbesondere darf die Taxonomie nicht dazu führen, dass eine staatliche Förderung trotz Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben ausgeschlossen wird. Dennoch sollte geprüft werden, ob und inwieweit zusätzliche Anreize im Beihilferecht gestaltet werden könnten, auch mit Blick auf die Kriterien der Taxonomie.

Rz. 25: Definition von “First Industrial Deployment” (FID)

Der neue Vorschlag für die Definition des FID ist keine Änderung der bisherigen Praxis der EU-KOM.

In der vorliegenden Fassung, deckt der Begriff die „Hochskalierung von Pilotanlagen Versuchsanlagen oder neuartige Ausrüstungen und Einrichtungen“ ab, schließt jedoch „Massenproduktion oder kommerzielle Tätigkeiten“ aus. Insbesondere der letzte Punkt überzeugt nicht, da FID Anlagen durchaus kommerzielle Ziele verfolgen können und sogar sollten, um marktfähig zu werden (anders als Forschung, Entwicklung und Innovation - FuEul). Eine zu starke Überfrachtung des FID mit FuEul-Bezügen führt zu einer Entwertung des IPCEI-Instruments, das gerade auch über den FuEul-Bereich hinaus industrielle Wertschöpfungsketten in Zukunftsmärkten ermöglichen sollen. Der Schwerpunkt der Definition sollte stärker auf dem Umstand liegen, dass das Risiko einer erstmaligen Hochskalierung neuer Technologien in einem noch nicht rentablen Marktumfeld eingegangen wird.

Es sollte dabei klargestellt werden, was unter „erster Nutzung“ zu verstehen ist. Hierbei sollte nicht auf ein einzelnes Vorhaben abgestellt werden, sondern das IPCEI als Ganzes betrachtet werden, so dass mehrere Vorhaben mit derselben Technologie und Zielrichtung nebeneinander als FID betrachtet werden können.

Rz. 26: Bedeutende Projekte/ Aufnahme von digitalen und Gesundheit-Projekten

Die Erweiterung möglicher Vorhaben um die Bereiche Digitales und Gesundheit wird ausdrücklich begrüßt. Beide Bereiche sind für die Bewältigung der großen gesellschaftlichen Herausforderungen, die sich unter anderem aus der COVID-19 Pandemie ergeben, von großer Bedeutung.

Allerdings gehört. Rz. 26 (ex-Rz. 23) zu den Vorschriften der Mitteilung, die zu den meisten Fragen und Unklarheiten führen. Insoweit wäre eine klarere Ausgestaltung der Vorschrift, insbesondere der Begriffe „große Bedeutung“ und „signifikanter Beitrag“ wünschenswert.

Rz. 32 – Nachweise zu kontrafaktischem Szenario

Die Ergänzung, dass relevante interne Unterlagen des Beihilfeempfängers vorgelegt werden müssen, um das kontrafaktische Szenario zu belegen, wird kritisch gesehen. Bei

einem solchen Nachweis anhand interner Unterlagen des Unternehmens gibt es in Praxis regelmäßig Probleme. Es wird daher angeregt, die Ergänzung zu streichen, um nicht zusätzliche Hürden im Notifizierungsverfahren zu schaffen.

Rz. 36: Kumulierung staatlicher Beihilfe mit EU-Mitteln möglich

Die klarstellende Aufnahme einer allgemeinen Kumulierungsregel ist grundsätzlich zu begrüßen. Positiv ist, dass die Beihilfeshöchstintensität von IPCEI (100%) durch eine Kumulierung mit anderen Fördermitteln (z.B. auf Grundlage der Umwelt- und Energiebeihilfeleitlinien) nicht beschränkt wird.

Rz. 37: Claw-Back-Mechanismus

Nach der Implementierung eines Clawback-Mechanismus bei den IPCEI-Batteriezelle ist die Aufnahme der Bestimmung konsequent. Bei der Ausgestaltung sollte jedoch beachtet werden, dass weiterhin Anreize für die Unternehmen bestehen müssen, die Leistung zu maximieren. Es dürfen auch keine Anforderungen auferlegt werden, die einer Teilnahme von KMU an IPCEI entgegenstehen. Positiver Effekt eines Claw-Back-Mechanismus könnte sein, dass die Notifizierungsprozesse beschleunigt werden.

Rz. 49: Verlagerung von Produktionstätigkeit

Der Änderung wird zugestimmt, sofern die einzige Lesart des Absatzes die ist, dass die Standortverlagerung nur dann eine negative Auswirkung darstellen kann, wenn diese konditional bei der Beihilfebewilligung gefordert wurde.

Rz. 50 a) - Transparenz

Die zusätzlichen Veröffentlichungspflichten, die den vollständigen Wortlaut des Gewährungsbeschlusses für Einzelbeihilfen, mithin die Veröffentlichung des Zuwendungsbescheids umfassen, gehen zu weit. Hierdurch wird ein erheblicher und unnötiger Mehraufwand im Verwaltungsverfahren geschaffen. Darüber hinaus ist zu bedenken, dass im Rahmen der Veröffentlichung z.B. von Zuwendungsbescheiden, Informationen der Beihilfe-Empfänger, die Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis betreffen, berührt sein können, da in den Zuwendungsbescheid auf die nicht zuwendungsfähigen Kostenansätze direkt

eingegangen wird. Die zulässige Schwärzung dieser geheimen Informationen würde erneut zu erheblichem zusätzlichem Verwaltungsaufwand führen. Die Änderung ist daher abzulehnen; sie steht nicht im Einklang mit der Notwendigkeit, bürokratische Anforderungen im Beihilfenrecht und insbesondere für Notifizierungsverfahren auf der Grundlage der IPCEI-Mitteilung auf das erforderliche Mindestmaß zu begrenzen.

Anhang: Beihilfefähige Kosten

Aus Sicht der Bundesregierung ist eine Änderung der Auflistung der beihilfefähigen Kosten im Anhang erforderlich: Betriebskosten (OPEX) sollten hier ausdrücklich als beihilfefähige Kosten aufgenommen werden und zwar ohne die derzeitigen Einschränkungen, wonach Betriebskosten nur im Rahmen von First industrial Deployment (FID) und insofern beihilfefähig sind, wie ein enger Zusammenhang mit FuE-Tätigkeiten nachweisbar ist.

Die genannten Einschränkungen haben zur Folge, dass viele Projekte im Anwendungsbereich nicht realisierbar sind.

Aus dem Grundgedanken der IPCEI-Mitteilung (Projekte, die zu den Zielen der EU beitragen und pan-europäisch ausgerichtet sind) ist nicht erkennbar, warum eine unterschiedliche Behandlung von Investitions- und Betriebsbeihilfen bzw. eine Beschränkung auf die Förderung von erstgenanntem notwendig ist. Dies könnte ergänzt werden durch den allgemeinen Grundsatz der Degressivität von Betriebskostenbeihilfen.

Weitere allgemeine Anmerkungen:

Rz. 17, 19 – Spill-Over-Effekte

Vorteile für die Union und Spill-over Effekte sind zentrale Voraussetzungen für die Genehmigungsfähigkeit von IPCEI. Die diesbezüglichen Anforderungen sind allerdings nicht klar und sollten für eine bessere Anwendbarkeit näher definiert werden bzw. anhand von Beispielen konkretisiert werden.

Laut Rz. 19 sind Beispiele für Spill-Over-Effekte „systemrelevante Auswirkungen auf mehreren Ebenen der Wertschöpfungskette oder der vor- bzw. nachgelagerten Märkte,

alternative Verwendung in anderen Wirtschaftszweigen oder Verlagerung auf alternative Verkehrsträger.“ Unser Verständnis wäre, dass hierunter auch die Schaffung von planbarer und kontinuierlicher Nachfrage fällt (z.B. H2-Nutzung durch Stahlwerke), da dies systemrelevante Auswirkungen auf Erzeugung und Transport (d.h. vorgelagerte Märkte) hätte.

Rz. 53 - Anmeldepflicht

Mit Blick auf die Komplexität und unterschiedliche nationale Entscheidungsprozesse (z.B. Haushalt) sollte in der Praxis mehr Flexibilität für Mitgliedstaaten bezüglich des Zeitpunkts der Notifizierung (d.h. auch längerer zeitlicher Abstand zwischen Notifizierungen aus verschiedenen Mitgliedstaaten) zugelassen werden.

Schlussbemerkung:

Grundsätzlich würden wir – auch vor dem Hintergrund der während der DEU Ratspräsidentschaft gehaltenen Diskussionen u.a. mit VP Vestager und vielen EU-Industrieministern, die alle die zunehmende Bedeutung von IPCEI betonten – nochmal an die Europäische Kommission appellieren wollen, den Aspekt der Geschwindigkeit von IPCEI-Verfahren stärker in den Blick zu nehmen.

So könnte man beispielsweise verfahrensseitig auf flexiblere und großzügigere Handhabung von Personalkapazitäten aller Beteiligten oder auch digitalen Informationsquellen zu Verfahrensschritten hinweisen, so dass unnötiger Zeitverlust bestmöglich vermieden und Effizienz gesteigert wird. Damit ist keinesfalls die Aufweichung von Qualitäts- und Prüfungskriterien gemeint. Gleichzeitig wirbt DEU für eine stärkere Digitalisierung der Verfahrensschritte, beginnend mit einem im Internet erhältlichen und einfach abrufbaren Grundangebot an Informationen zum IPCEI-Instrument und zu den verschiedenen IPCEI Verfahren (s.a. Rückmeldung zu Ziffer 18) und für eine in unseren Augen wesentliche, bedeutsamere Koordinierungsrolle der Europäischen Kommission in Bezug auf IPCEI.