

Stellungnahme

**zur Änderung der Verordnung
(EU) Nr. 651/2014 zur Feststellung der
Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von
Beihilfen mit dem Binnenmarkt in
Anwendung der Artikel 107 und 108
AEUV (AGVO)**

Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.

Transparenz-Register: 1771817758-48

08.12.2021

Einleitung

Die Europäische Kommission hat eine Reihe gezielter Änderungen in der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO) vorgeschlagen, um öffentliche Finanzierungen zu vereinfachen, die zur Verwirklichung der derzeitigen EU-Prioritäten – insbesondere des Green Deals sowie der Industrie- und der Digitalstrategie – beitragen. Die Änderungen sollen auch der laufenden Überarbeitung verschiedener beihilferechtlicher Regelwerke, wie der Leitlinien für Klima-, Energie- und Umweltschutzbeihilfen, der Risikofinanzierungsleitlinien, des Unionsrahmens für Forschungs-, Entwicklungs- und Innovationsbeihilfen sowie der Regionalbeihilfeleitlinien, Rechnung tragen.

Der Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (BDI) hat von Anfang an die Schaffung einer allgemeinen Freistellungsverordnung für bestimmte Beihilfegruppen befürwortet, durch die Beihilfevergaben vereinfacht, bürokratische Hemmnisse abgebaut und die Anzahl der Notifizierungsverfahren verringert werden kann. Sowohl für die Unternehmen als auch für die Mitgliedstaaten und die Europäische Kommission bedeutet die Freistellungsverordnung eine deutliche Vereinfachung des bürokratischen Aufwands. Darüber hinaus hat sich die AGVO auch als ein sinnvolles Instrument erwiesen, um gerade Vorhaben von kleineren und mittleren Unternehmen zu fördern und Marktungleichgewichte im Verhältnis zu großen Unternehmen zu verringern.

Angesichts der Komplementarität zwischen der AGVO und anderen beihilferechtlichen Regelwerken befürwortet der BDI eine parallele Überarbeitung der Regelungen, wobei vor allem auf Kohärenz zu achten ist. Mit Blick auf den Green Deal sollte die AGVO insbesondere die neuen Klima-, Umweltschutz- und Energiebeihilfeleitlinien sowie die IPCEI-Mitteilung flankieren und dazu genutzt werden, einen rechtssicheren Rahmen für Investitionen in klimaneutrale Industrieprozesse und Technologien zu schaffen.

Die EU hat sich mit dem Green Deal das Ziel gesetzt, bis 2050 Klimaneutralität zu erreichen. Im Rahmen des gesamtgesellschaftlichen Umstellungsprozesses steht auch die Industrie vor großen Herausforderungen, gerade mit Blick auf den Erhalt ihrer globalen Wettbewerbsfähigkeit. Die Revision der AGVO sollte dazu genutzt werden, Mitgliedstaaten und Unternehmen bei der Dekarbonisierung und der Erreichung der europäischen Klimaziele bestmöglich zu unterstützen und eine ausreichende Planungssicherheit für den Transformationsprozess zu gewährleisten, ohne dabei Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt zu verursachen.

Das Vorhaben der Kommission, gerade mit Blick auf den Klima- und Umweltschutz neue Beihilfekategorien in den Anwendungsbereich der AGVO

aufzunehmen und die Schwellenwerte und Beihilfeintensitäten in einigen Bereichen auszuweiten, wird durch den BDI begrüßt. Dabei muss sichergestellt werden, dass es sich auch weiterhin nur um Beihilfen handelt, die mit dem Binnenmarkt vereinbar sind, dass die in der AGVO vorgesehenen Kriterien eingehalten werden und dass ausreichende Kontrollen und Transparenz gewährleistet werden, um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden. Die AGVO wird ihrem Ziel außerdem nur gerecht, wenn die Regelungen und Begriffsbestimmungen klar, präzise und unmissverständlich ausgestaltet sind. Wichtig ist zudem, dass sich die Förderinstrumente zwar ergänzen können, es aber nicht zu Doppelförderungen und Mitnahmeeffekten kommen darf. Mittel- und langfristig ist marktwirtschaftliche Tragfähigkeit die Bedingung für sämtliche staatliche Flankierung und Förderung. Fördermaßnahmen müssen effizient, anreizkompatibel und passgenau sein.

Zu den vorgeschlagenen Änderungen hat der BDI die folgenden Anmerkungen:

1. Anwendungsbereich, Art. 1 AGVO - Ausnahme für „Unternehmen in Schwierigkeiten“

Unternehmen in Schwierigkeiten (UiS) sind nach Art. 1 Abs. 4 c) vom Anwendungsbereich der AGVO ausgeschlossen. Zunächst ist positiv zu vermerken, dass die Europäische Kommission bereits bei der letzten Änderung der AGVO im Sommer 2021 eine Ausnahmeregelung für Unternehmen, die aufgrund der Corona-Pandemie in den Jahren 2020/2021 zu UiS geworden sind, aufgenommen hat. Diese Ausnahmeregelung sollte um die Geltungsdauer des „Befristeten Beihilferahmens“ verlängert werden.

Nichtsdestotrotz bereitet die im Jahr 2014 geänderte Definition eines UiS Schwierigkeiten. Demnach ist ein solches Unternehmen u.a. dadurch gekennzeichnet, dass mehr als die Hälfte des gezeichneten Stammkapitals infolge aufgelaufener Verluste verbraucht wurde. Das kann durch Verlustvorträge, insbesondere bei KMU und Start-Ups, sehr schnell erfolgen. Solche Unternehmen dürfen dann keine Fördermittel nach der AGVO mehr beantragen. Um insbesondere Start-Ups besser zu unterstützen, sieht die Kommission daher in Art. 2 Nr. 18 a) und b) AGVO vor, dass die UiS-Definition nicht auf KMU zutrifft, die noch keine drei Jahre bestehen.

Dies greift jedoch zu kurz. Zum einen dauert es in der Regel länger als drei Jahre um einen Verlustvortrag aus der Start-Up Phase auszugleichen und zum anderen können singuläre Ereignisse dazu führen, dass auch ein bereits länger bestehendes Unternehmen laut der aktuellen Fassung der AGVO als UiS deklariert wird, ohne

dass tatsächlich der Unternehmensfortbestand gefährdet wäre. Dies hätte die Konsequenz, dass aufgrund der engen Definition eines UiS weniger kapitalstarke Unternehmen und insbesondere KMU sehr schnell und dann auch dauerhaft oder zu lange von Förderungen, beispielsweise im F&E-Bereich, ausgeschlossen würden.

Um kleine Unternehmen vor den wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie zu schützen, hat die Europäische Kommission 2020 beschlossen, dass für Klein- (< 50 Mitarbeiter) und Kleinstunternehmen (< 10 Mitarbeiter) im Rahmen des Befristeten Beihilferahmens Corona-Überbrückungsgelder vorgesehen werden konnten, selbst wenn diese Unternehmen bereits vor dem 31.12.2019 als UiS galten.

Ein Vorschlag wäre, dass in der AGVO eine entsprechende Ausnahme für Klein- und Kleinstunternehmen bei der Definition als UiS aufgenommen wird, da der vermutliche Schaden für den Binnenmarkt bei einer tatsächlich nachfolgenden Insolvenz des KMU sehr gering ausfällt, der Nutzen beispielsweise einer F+E-Förderung für diese Unternehmensgröße aber wesentlich größer ist. Gerade KMU sollten stärker an F+E-Förderungen herangeführt werden, da hier die Beteiligung seit Jahren sinkt.

Allgemein sollte die Definition eines UiS angepasst und erweitert werden. Die bestehenden "harten" Kriterien sind nur bedingt geeignet, realitätsgetreu festzustellen, ob sich ein Unternehmen in Schwierigkeiten befindet. Vielmehr müssen das Gesamtbild und die Umstände im Einzelfall berücksichtigt werden. Ob sich ein Unternehmen in Schwierigkeiten befindet oder nicht, lässt sich nicht anhand einer individuellen Kennzahl feststellen - dies erfordert in der Regel die Berücksichtigung mehrerer Fakten. Unternehmen mit ausreichend stillen Reserven und einer nur vorübergehenden Ertragsschwäche, etwa aufgrund hoher Investitionen, sind nicht zwingend „in Schwierigkeiten“. Genauso sollte ein Unternehmen, dass durch Rangrücktrittsdarlehen der Gesellschafter abgesichert wird, nicht als Unternehmen in Schwierigkeiten gelten. Allgemein ist zu hinterfragen, warum im Beihilferecht unterschiedliche Definitionen für UiS existieren. So sehen die Leitlinien für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung nichtfinanzieller Unternehmen in Schwierigkeiten in Ziffer 20 Satz 1 neben den sogenannten „harten“ Kriterien noch das „weiche“ Kriterium vor, dass ein Unternehmen dann als UiS anzusehen ist, wenn es „auf kurze oder mittlere Sicht so gut wie sicher zur Einstellung seiner Geschäftstätigkeiten gezwungen sein wird, wenn der Staat nicht eingreift“. Unternehmen sollten die Möglichkeit haben, selbst bei Vorliegen eines der „harten Kriterien“ individuell Gründe vorzubringen, warum sie nicht als UiS anzusehen sind.

2. Definitionen, Artikel 2 AGVO-Entwurf

Die AGVO enthält in Artikel 2 einen langen Definitionenkatalog, der durch den aktuell diskutierten Neuentwurf noch erweitert wird. Wichtig ist es, hier die Konsistenz der beihilferechtlichen Regelwerke mit dem jeweiligen Fachrecht – gerade auch mit Blick auf die Änderungen durch das „Fit for 55“-Paket – zu garantieren.

Die in Artikel 2 Nr. 108b des AGVO-Entwurfs vorgeschlagene Definition für **"grüne Kraft-Wärme-Kopplung"** geht in die richtige Richtung, weil auch die Fähigkeit der KWK, mit erneuerbaren Energien zu arbeiten, berücksichtigt wird. Es sollten allerdings auch Investitionen in Anlagen eingeschlossen werden, die zwar wegen des Fehlens entsprechender erneuerbarer Energien noch nicht zu 100% „grün“ betrieben werden können (etwa weil kein 100%-erneuerbar erzeugtes Gas zur Verfügung steht), aber grundsätzlich tauglich für erneuerbare Energien sind und einen entsprechenden zukünftigen Beitrag leisten werden.

Es ist sehr zu begrüßen, dass in der Definition der **„Energieinfrastruktur“** in Artikel 2 Nr. 130 des AGVO-Entwurfs auch Wasserstoff- und CO₂-Netze aufgenommen werden in vergleichbarer Weise wie im Entwurf der CEEAG. Ebenfalls zu begrüßen ist, dass auch in der AGVO „nutzergebundene Infrastrukturen“ aufgenommen sind. Allerdings gilt das de facto nur für Wasserstoff und Abwärme (vgl. Art. 36 Abs. 5). Auch nutzergebundene Infrastrukturen für CO₂ müssen unter den AGVO förderfähig sein, denn solche Inselnetze ohne diskriminierungsfreien Zugang für Dritte werden anfangs einen wesentlichen Beitrag für den Aufbau größerer Infrastrukturen leisten. Beispiel: CO₂-Leitung zwischen einem Zementwerk und einem Chemiepark, die von den beiden als gemeinsame Investition gebaut wird.

Grundsätzlich ist die Aufnahme von **CCU und CCS** als eigenständige Definitionen in Artikel 2 Nr. 131a und 131b des AGVO-Entwurfs zu begrüßen. Es sollte allerdings darauf geachtet werden, dass die Definitionen im Rahmen des Green Deals einheitlich sind. Hier wird zum Beispiel zu sehr auf Brennstoffemissionen abgestellt und Prozessemissionen werden vernachlässigt. Besser geeignet wäre die Formulierung aus der Definition zu Energieinfrastrukturen: „Industrieanlagen (einschließlich Kraftwerken), in denen durch Verbrennung oder andere chemische Reaktionen, an denen fossile oder nichtfossile kohlenstoffhaltige Komponenten beteiligt sind, CO₂ erzeugt wird“.

Außerdem könnte überlegt werden, unter bestimmten Umständen auch **Technologielieferanten** als förderfähige Rechtssubjekte zuzulassen, sofern sie eine

Ermöglichung der in Kapitel 7 der AGVO beschriebenen Investitionstätigkeiten unterstützen und eine Beteiligung am eigentlichen Investorenrisiko übernehmen.

3. Anmeldeschwellen, Artikel 4 AGVO-Entwurf

Der BDI begrüßt, dass die Europäische Kommission für einige Beihilfearten die Schwellenwerte in der AGVO, ab denen eine Förderung nicht mehr unter die AGVO fällt, sondern auf der Grundlage der verschiedenen beihilferechtlichen Leitlinien und Rahmenregelungen der Kommission zur Genehmigung angemeldet werden muss, erhöht hat. In einigen Bereichen könnten wir uns eine weitere Erhöhung vorstellen, auf mindestens:

- 25 Mio. EUR für Investitionsbeihilfen für den Umweltschutz (statt wie aktuell vorgeschlagen 20 Mio. EUR)
- 50 Mio. EUR für Betriebsbeihilfen zur Förderung der Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Energien und Betriebsbeihilfen zur Förderung der Erzeugung erneuerbarer Energien und erneuerbaren Wasserstoffs in kleinen Anlagen (statt wie aktuell vorgeschlagen 20 Mio. EUR)
- 50 Mio. EUR für Grundlagenforschung (statt aktuell 40 Mio. EUR)
- 25 Mio. EUR für die industrielle Forschung (statt aktuell 20 Mio. EUR)
- 20 Mio. EUR für die experimentelle Entwicklung (statt aktuell 15 Mio. EUR).

Für Schlüsseltechnologien oder die Entwicklung neuer klimaneutraler Technologien könnte über eine zusätzliche Erhöhung nachgedacht werden. Durch diese Änderung würden die Anreize für Innovation und verstärkte Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten gestärkt und die Beihilfenkontrolle auf wesentliche Beihilfen fokussiert, von denen spürbare Wettbewerbsverzerrungen ausgehen können. Dies ist aus Sicht des BDI der richtige Ansatz, um der Bedeutung von Forschung und Entwicklung als Quelle von Innovation Rechnung zu tragen.

Eine Klarstellung ist in Artikel 4 Absatz 1 Buchstaben s) und sa) des AGVO-Entwurfs erforderlich. Hier gibt die Kommission an, dass für Investitionsbeihilfen für den Umweltschutz, sofern nichts anderes bestimmt ist, 20 Mio. EUR „pro Unternehmen und Investitionsvorhaben“ gewährt werden dürfen (Buchstabe s). Bei Projekten, die durch mehrere Unternehmen koordiniert werden, könnte die 20 Mio. EUR-Grenze demnach auch überschritten werden. Dagegen sollen für Beihilfen für

gewidmete, d. h. nutzergebundene Infrastruktur und Speicher im Sinne des Artikels 36 Absatz 5, 20 Mio. EUR „pro Projekt“ möglich sein (Buchstabe *sa*). Nutzergebundene Infrastrukturen fallen aber unter Artikel 36 und damit in denselben Bereich wie Umweltbeihilfen. Dennoch sieht die Kommission in Fällen, in denen mehrere Unternehmen an einem Projekt beteiligt sind, eine deutlich geringere zulässige Förderhöhe für nutzergebundene Infrastrukturen vor als für andere Umwelt- und Klimaschutzinvestitionen. Das sollte geändert werden, um Projekte schneller auf den Weg zu bringen.

4. Beihilfen für Forschung und Entwicklung und Innovation, Abschnitt 4 der AGVO

Es ist grundsätzlich positiv, dass die Kommission die Voraussetzungen für die Gewährung von Beihilfen für Forschungs- und Entwicklungsvorhaben durch die Aufnahme von Möglichkeiten zur Anwendung eines vereinfachten Kostenansatzes für die Berechnung der indirekten Kosten vereinfachen will. Die Ansetzung vereinfachter Kostenansätze in der Innovationsförderung kann wesentlich zur Entbürokratisierung beitragen und sollte auch auf andere Arten beihilfefähiger Kosten ausgeweitet werden. So sollten z.B. auch Personalkosten, gestaffelt nach dem Qualifikationsgrad, pauschal angesetzt werden können.

Den konkreten Vorschlag in Artikel 25 Abs. 3 e) AGVO sehen wir jedoch kritisch. Zunächst ist anzumerken, dass der vorgeschlagene Prozentsatz von bis zu [15%] viel zu gering angesetzt ist und deutlich angehoben werden müsste, um die tatsächlich anfallenden Kosten abzudecken und eine angemessene Gemeinkostenpauschalierung zu ermöglichen.

Zudem sieht die Vorschrift vor, dass die Unternehmen zur Ermittlung der Bemessungsgrundlage für den Pauschalaufschlag eine Abrechnung über Rechnungslegungsverfahren durchführen müssen, so dass die bezweckte Bürokratieentlastung, insbesondere für KMU, sehr überschaubar bliebe.

Insbesondere besteht aber die Gefahr, dass der neue Vorschlag für pauschale Abrechnungen unter Umständen zum Wegfall der bestehenden einfacheren Abrechnungsmöglichkeiten im nationalen Recht führen könnte. So sieht beispielsweise die deutsche Förderpraxis in diversen Nebenbestimmungen unbürokratischere höhere Pauschalierungsmöglichkeiten gerade für KMU über die Personalkosten vor. Bewährte nationale Abrechnungsmethoden, die nicht zu einer Überförderung führen, sollten auch weiterhin Geltung entfalten können und nicht

durch Artikel 25 Abs. 3 e) AGVO-Entwurf ersetzt werden. Anderenfalls besteht die Gefahr, dass insbesondere KMU, die bislang von den einfacheren nationalen Bestimmungen Gebrauch machen konnten, künftig aufgrund des hohen Aufwandes der in Artikel 25 Abs. 3 e) AGVO-Entwurf vorgesehenen Rechnungslegungsverfahren und der nicht ausreichenden Kostendeckung von der Teilnahme an Forschungsvorhaben absehen würden. Die Teilnahme von KMU ist aber gerade in innovativen Prozessen essenziell und sollte daher unbedingt unterstützt werden. Die Kommission sollte daher weitergehendere und einfachere Pauschalierungsmöglichkeiten vorsehen, bzw. den Fortbestand vorteilhafterer nationaler Abrechnungsmodelle ermöglichen, um insbesondere KMU zu entlasten.

Eine Evaluation von Förderprogrammen ist sinnvoll und im Sinne einer effizienten Mittelverwendung unverzichtbar. Allerdings sollten die immer umfangreicher werdenden Forderungen an die Evaluationen der Förderprogramme vereinfacht werden, da sie zu hohem bürokratischem Aufwand bei den Beihilfeempfängern führen.

Der BDI regt zudem an, die in Artikel 25 geregelten Beihilfehöchstintensitäten, insbesondere die Abstufung für industrielle Forschung und experimentelle Entwicklung, zu überprüfen. Die Grundlagenforschung allein unterstützt die Ziele der EU wie etwa die technologische Souveränität oder den durch den Green Deal vorgesehenen Übergang zu einer kohlenstoffneutralen Wirtschaft nicht hinreichend, weswegen auch die industrielle Forschung und die experimentelle Entwicklung eine höhere Beihilfenintensität benötigen. Es muss sichergestellt werden, dass Forschungsvorhaben zur Umsetzung strategisch wichtiger EU-Ziele, wie z.B. die Umstellung auf eine kohlenstoffarme oder kohlenstoffneutrale Produktion, mit den möglichen Beihilfetatbeständen und -intensitäten effektiv umgesetzt werden können. Zudem sollten FuE-Vorhaben grundsätzlich stärker gefördert werden können, da die EU eines ihrer wichtigsten Ziele, nämlich die Steigerung der Forschungs- und Entwicklungsinvestitionen auf 3 % des BIP immer wieder verfehlt.

Weiterhin regt der BDI an zu prüfen, ob zukünftig auch die staatliche Förderung von Unternehmensaufwendungen im Zusammenhang mit der Teilnahme von Unternehmensvertretern an nationalen, europäischen oder internationalen Normungs- und Standardisierungsgremien in den Anwendungsbereich der AGVO aufgenommen werden könnte, um die Rolle gerade von KMU im Normungsprozess zu stärken. Normen und Standards sind zentrale Transferinstrumente und unterstützen entlang des gesamten Innovationsprozesses, bis hin zur Marktreife, die Erforschung und Entwicklung innovativer Technologien, Produkte und Dienstleistungen. Gerade für KMU ist die regelmäßige Teilnahme an den

Gremiensitzungen zur Mitgestaltung der Normungsinhalte aufgrund der anfallenden Personal- und Reisekosten aber oft nicht leistbar. Entsprechend sollte eine Anpassung der relevanten Begriffsbestimmungen aus Abschnitt 4 der AGVO erwogen werden.

Die Einführung von Vereinbarkeitskriterien zur Förderung von Erprobungs- und Versuchsinfrastrukturen in Art. 26 a des AGVO-Entwurfs wird begrüßt.

5. Umweltschutzbeihilfen, Abschnitt 7 der AGVO

Im Einklang mit den Zielen des Grünen Deals schlägt die Europäische Kommission vor, den Anwendungsbereich der AGVO auszuweiten, indem die Palette an freigestellten Beihilfemaßnahmen in Abschnitt 7 erweitert wird und die Anmeldeschwellen für Klima-, Energie- und Umweltschutzbeihilfen angehoben werden, wo immer dies objektiv gerechtfertigt erscheint. Die Kommission betont, dass die vorgeschlagene Erweiterung ihre Durchsetzungspraxis widerspiegelt, technische Entwicklungen und Marktentwicklungen berücksichtigt und Markt- und Wettbewerbsverzerrungen, insbesondere bei neueren und größeren Maßnahmen, in Grenzen hält.

Der BDI begrüßt die Einführung neuer Freistellungskategorien beispielsweise für Investitionsbeihilfen für saubere oder emissionsfreie Fahrzeuge oder Investitions- und Betriebsbeihilfen für Projekte im Bereich umweltfreundlichen Wasserstoffs, sowie die Ergänzung bereits bestehender Vorschriften, wie die Erweiterung des Anwendungsbereichs der Bestimmungen über Beihilfen für das Recycling und die Wiederverwendung von Abfall durch die Einbeziehung von Investitionsbeihilfen für sonstige Investitionen, die eine Steigerung der Ressourceneffizienz oder einen Beitrag zum Übergang auf die Kreislaufwirtschaft bezwecken.

Hinsichtlich der effizienten Gestaltung des Übergangs zur Klimaneutralität sollte neben der Fokussierung auf die tatsächliche Verwendung klimaneutraler Energien auch die Fähigkeit von Technologien, mit erneuerbaren Energien zu arbeiten, auf diese umgestellt zu werden oder grundsätzlich einen Beitrag zu leisten (wie etwa CCUS), stärker anerkannt werden.

Zu einigen Beihilfekategorien haben wir spezifische Kommentare:

a) Investitionsbeihilfen für den Umweltschutz einschließlich Klimaschutz, Artikel 36 AGVO-Entwurf

- Der neugefasste **Art. 36** sieht in **Absatz 1a Satz 2** vor, dass Maßnahmen für Investitionen in Ausrüstungen, Maschinen und industrielle Produktion, mit denen bzw. bei der fossile Brennstoffe (außer Erdgas) genutzt werden, vom Anwendungsbereich der AGVO ausgeschlossen sind. Im Umkehrschluss bedeutet das, dass sämtliche Klimaschutzinvestitionen, u.a. CCUS, nach der AGVO nur dann gefördert werden können, wenn in der Anlage klimaneutrale Brennstoffe oder Erdgas eingesetzt werden. Diese Vorschrift greift zu kurz und würde dazu führen, dass auch Industriezweige, die sich aktiv um eine CO₂-Reduzierung bemühen, nicht von Beihilfen im Rahmen der AGVO profitieren könnten. So werden beispielsweise in der Zementindustrie zu 70 % alternative Brennstoffe aus aufbereiteten Abfällen eingesetzt, was auf gleich mehrere Arten nachhaltig ist: Es spart CO₂ aufgrund des Biomasseanteils und aufgrund des geringeren Kohlenstoffgehalts im Vergleich zu Kohle. Es schont natürliche Ressourcen, denn die Aschen aus den Brennstoffen gehen unmittelbar in das Produkt ein und ersetzen so Primärrohstoffe (stoffliche Verwertung). Und es leistet einen systemrelevanten Beitrag zur Abfallwirtschaft. Dennoch würde diese Art der Brennstoffe nach dem Kommissionsentwurf nicht von der neuen AGVO erfasst werden. Art. 36 Absatz 1a Satz 2 sollte daher gestrichen oder zumindest weiter gefasst werden.
- Grundsätzlich zu begrüßen sind die Ergänzungen in **Art. 36 Absatz 2 a) und b)** des AGVO-Entwurfes, nach der der Umweltnutzen nicht nur beim Beihilfeempfänger, sondern auch bei „einer anderen Einheit“ nachgewiesen werden kann. Unklar bleibt jedoch, inwieweit hierdurch auch Verbesserungen der Umweltauswirkungen jenseits des Werkzauns umfasst sind. Wäre beispielsweise eine Reduzierung der gefahrenen LKW-Kilometer inkludiert (Beispiel: Investitionen in Trailer-Fahrzeuge mit größerem Fassungsvermögen oder fahrende Labore zur dezentralen Prüfung von Gasflaschen)? Und kann die positive Umweltauswirkung bei einem Unternehmen auch einem anderen Unternehmen zugerechnet werden? Beispiel: Ein Unternehmen scheidet CO₂ ab und leitet es an ein anderes Unternehmen zum Zweck CCU weiter. Der Umweltnutzen wird vollständig dem Nutzer des CO₂, also dem zweiten Unternehmen zugeschlagen, während beim ersten Unternehmen der gestiegene Energieaufwand für die CO₂-Abscheidung als „umweltschädlich“ eingestuft wird. Das verhindert Investitionen in CO₂-Abscheideanlagen. Hier sollte klargestellt werden, dass derartige Fallkonstellationen unter Art. 36 Abs. 2 gefasst werden können.

- In **Art. 36 Abs. 2a** des Entwurfs werden die Kriterien für Investitionen in die Abscheidung und Nutzung oder Speicherung von CO₂ beschrieben. Die Einhaltung aller Kriterien macht die Förderung von Projekten jedoch problematisch. Die vollständige Integration von CCUS-Projekten in eine Gesamtkette ist heute noch nicht vollumfänglich zu gewährleisten, weil CO₂-Transportinfrastrukturen noch nicht existieren. Die Forderung eines negativen NPV unter Berücksichtigung reduzierter CO₂-Kosten über die gesamte wirtschaftliche Lebenszeit einer Anlage als Voraussetzung einer Förderung verhindert zudem die Entwicklung von Konzepten, die sich in der Zukunft betriebswirtschaftlich selbst tragen können. Beim Bau von Abscheideanlagen sind in aller Regel auch Umbaumaßnahmen an der Industrieanlage (z.B. Abwärmenutzung zur Regenerierung von Aminen) notwendig. Diese sollten bei einer Förderung berücksichtigt werden.
- **Art. 36 Abs. 5** enthält Klarstellungen zur Berechnung der beihilfefähigen Mehrkosten einer Investition. Es ist zu begrüßen, dass nach Art. 36 Abs. 5 Buchstabe c) der Weiterbetrieb einer Anlage ohne Änderung als mögliches kontrafaktisches Szenario zur Ermittlung der beihilfefähigen Kosten genutzt werden kann. Das NPV der Wartungs-, Reparatur- und Modernisierungskosten der kontrafaktischen Investition, abgezinst auf den Zeitpunkt, zu dem die geförderte Investition getätigt würde, ist jedoch mitunter schwer ermittelbar und außerdem auch nicht immer der relevante Vergleichsmaßstab. Beispiel CCUS: Hier besteht die geförderte Investition in der Regel aus der Neuerrichtung zusätzlicher Anlagen und nicht aus dem Tausch bestehender Anlagen. Der kontrafaktische Fall bestünde im Weiterbetrieb der vorhandenen Anlagen ohne die zusätzlichen CCUS-Anlagen. D.h. die Wartungs-, Reparatur- und Modernisierungskosten der bestehenden Anlagen werden in beiden Fällen in gleicher Höhe anfallen.
- Nach **Artikel 36 Abs. 5 Unterabsatz 4** können die beihilfefähigen Kosten die für die Verbesserung des Umweltschutzes gemäß den Absätzen 2 und 2a erforderlichen Kosten für den Bau von gewidmeter Infrastruktur und Speichereinrichtungen für erneuerbaren oder CO₂-armen Wasserstoff und Abwärme umfassen. Hier sollte klargestellt werden, dass zusätzlich auch nutzergebundene Infrastrukturen für CO₂ vom Anwendungsbereich der AGVO umfasst werden.

Der Unterabsatz enthält außerdem die Aussage, dass nicht direkt mit der Verbesserung des Umweltschutzes zusammenhängende Kosten nicht beihilfefähig sind. Der Ausschluss einer Förderung von technischen Teilaspekten eines Vorhabens, die keine direkte Umweltwirkung zeitigen, benachteiligt CCU/S-Anwendungen im Vergleich zu anderen Vorhaben, da

Kosten, die mit der Erfüllung technischer Spezifikationen für die weitere Nutzung oder Speicherung von CO₂ anfallen (z.B. Reinheitsgrade, Verflüssigung, Druckverhältnisse, Feuchtigkeit, etc.), signifikanten Anteil an einer Investition haben, aber nur mittelbaren Umweltnutzen erbringen, weil nur die Bandbreite potentieller Nutzungs- oder Speicheroptionen gesteigert wird.

- In **Artikel 36 Abs. 6a** wird für Investitionen im Zusammenhang mit CCUS eine Beihilfeintensität von 20 % der beihilfefähigen Kosten festgelegt. Diese selektive Begrenzung für CCUS ist nicht nachvollziehbar und deutlich zu niedrig. Sie sollte gestrichen werden.

b) Investitionsbeihilfen für Lade- oder Tankinfrastruktur, Artikel 36a AGVO-Entwurf

Nach Artikel 36a Abs. 6 des AGVO-Entwurfs dürfen Beihilfen für ein und denselben Empfänger 40 % der Gesamtmittelausstattung der betreffenden Beihilferegelung nicht überschreiten. Dieser Satz sollte gestrichen werden, da er unternehmensübergreifende Betreibergesellschaften für H₂-Tankstellen benachteiligt.

In Art. 36a Abs. 8 des AGVO-Entwurfs wird zum Nachweis der Anreizwirkung grundsätzlich die Durchführung einer öffentlichen Konsultation oder einer unabhängigen Marktstudie durch den Mitgliedstaat gefordert. Natürlich ist das Vorliegen einer Anreizwirkung für die Zulässigkeit einer Beihilfe essenziell. Öffentliche Konsultationen und Marktstudien sind jedoch sehr aufwendige und langwierige Prozesse. Es sollte möglich sein, einen effektiven Nachweis des Anzeizeffektes für Beihilfen nach Art. 36a AGVO-Entwurf auch auf weniger aufwendige Art und Weise vorzulegen. Vor demselben Hintergrund könnte in Art. 36a Abs. 9 AGVO-Entwurf über eine Erhöhung der vorgeschlagenen 2 % der insgesamt zugelassenen Fahrzeuge nachgedacht werden. Dies würde der Vereinfachung der Gewährung von Beihilfen zur Förderung der Lade- und Tankinfrastruktur dienen.

c) Investitionsbeihilfen für Energieeffizienzmaßnahmen, Artikel 38 AGVO-Entwurf

Für Verbesserungen in die Energieeffizienz von Gebäuden enthält Artikel 38 Abs. 3 f) des Entwurfs die begrüßenswerte Neuerung, dass im Falle von eindeutig bestimmbar Investition, die ausschließlich auf die Verbesserung der Gesamtenergieeffizienz des Gebäudes abzielen und zu denen es keine weniger umweltfreundliche kontrafaktische Investition gibt, die gesamten

Investitionskosten als förderfähige Kosten bei Sanierungen angesehen werden können. Nachbesserungen sind aus Sicht des BDI jedoch in Art. 38 Abs. 3a des Entwurfs erforderlich, nach dem als beihilfefähige Kosten nur dann die gesamten Investitionskosten abrechenbar sind, wenn die Beihilfe im Falle der Renovierung bestehender Gebäude zu einer Verringerung des Primärenergiebedarfs um mindestens 20 % bzw. im Falle neuer Gebäude zu einer Primärenergieeinsparung von mindestens 10 % im Vergleich zum festgelegten NZEB führt.

Einzelmaßnahmen und schrittweise Sanierungen sind, im Vergleich zu umfassenden Sanierungen, für viele Eigentümer die präferierte Vorgehensweise bei der energetischen Sanierung und extrem wichtig zur Umsetzung der Klimaziele im Gebäudebereich. Eine Mindestreduktion des Energiebedarfs von 20 % würde zu viele Einzelmaßnahmen benachteiligen, darunter auch die für zu erreichende Energieeffizienz- und Klimaschutzziele wichtigen Einzelmaßnahmen an der Gebäudehülle, wie z. B. die Kellerdeckendämmung oder der Fenstertausch, da diese üblicherweise keinen Anteil >20 % am Energiebedarf des Gebäudes haben – und damit auch nicht mindestens 20 % Energieeinsparung ergeben können. Daher sollte die 20 % Schwelle zur Verringerung des Primärenergiebedarfs nur auf umfassende Sanierungen des gesamten Gebäudes bezogen werden – und bei Verbesserungen durch Einzelmaßnahmen oder teilweiser Renovierung auf einen angemessenen Wert abgestellt werden.

In Artikel 38 sollte außerdem die Eignung der Anlagen für den Betrieb mit erneuerbaren Brennstoffen mitberücksichtigt werden („...die mit erneuerbaren Brennstoffen betrieben werden, ersetzt werden oder betrieben werden können“.)

d) Investitionsbeihilfen zur Förderung von erneuerbaren Energien, erneuerbarem Wasserstoff und hocheffizienter Kraft-Wärme-Kopplung, Artikel 41 AGVO-Entwurf

In Art. 41 Abs. 1 a) des AGVO-Entwurfs ist geregelt, dass Investitionsbeihilfen für Speichervorhaben in Kombination mit erneuerbaren Energien nur dann nach der AGVO freigestellt sind, wenn der Speicher und die Anlage zur Erzeugung erneuerbarer Energien gleichzeitig installiert und in Betrieb genommen werden und wenn die Investitionen in die Speicherung höchstens die gleiche Kapazität haben wie die damit verbundene Investition im Bereich erneuerbarer Energien. Hier stellt sich zum einen die Frage, was unter „Kapazität“ zu verstehen ist. Unklar bleibt außerdem, warum die Kommission einen zeitlichen Gleichlauf bei Installation und Inbetriebnahme des Speichers und der Anlage zur Erzeugung erneuerbarer Energien vorgibt.

Der BDI begrüßt, dass die Erzeugung grünen Wasserstoffs explizit in den AGVO-Entwurf aufgenommen wurde. Allerdings ist die Förderung von ausschließlich erneuerbarem Wasserstoff in der Wasserstoffmarkthochlaufphase aus unserer Sicht nicht ausreichend. Um die europäischen Klimaziele zu erreichen, sollten im Einklang mit den Zielen der Europäischen Wasserstoffstrategie vorübergehend auch Beihilfen für die technologieoffene Förderung von Projekten zur Erzeugung und Speicherung CO₂-armen Wasserstoffs durch die AGVO abgedeckt werden.

Art. 41 Abs. 3 des AGVO-Entwurfs, nach dem Investitionsbeihilfen für die Erzeugung von Wasserstoff nur dann von der Anmeldepflicht nach Artikel 108 Abs. 3 AEUV freigestellt werden, wenn sie für Anlagen gewährt werden, die ausschließlich erneuerbaren Wasserstoff erzeugen, sollte entsprechend angepasst werden. Es sollte außerdem klargestellt werden, dass auch Derivate wie e-Fuels und e-Ammoniak umfasst sind. Außerdem sollte deren Nutzung als Rohstoff ebenfalls in den Geltungsbereich von Artikel 41 aufgenommen werden. Es wäre aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und Versorgungssicherheit auch abzulehnen, dass die Anlagen die gefördert werden, quasi einem Verbot unterliegen, nach einer gewissen Anzahl von Benutzungsstunden weiteren Wasserstoff zu produzieren.

Bei Vorhaben, die einen Elektrolyseur und eine oder mehrere Einheiten zur Erzeugung erneuerbarer Energien nach einem einzigen Netzanschlusspunkt beinhalten, darf die Kapazität des Elektrolyseurs nach dem Vorschlag in Art. 41 Abs. 3 AGVO-Entwurf die Gesamtkapazität der Einheiten zur Erzeugung erneuerbarer Energien nicht überschreiten. Auch hier ist unklar, was mit dem Begriff „Kapazität“ gemeint ist. Außerdem ist nicht nachvollziehbar, warum die Kapazität des Elektrolyseurs die Kapazität der erneuerbaren Einheiten nicht überschreiten darf.

Nach Art. 41 Abs. 4a des AGVO-Entwurfes sollen Investitionsbeihilfen für hocheffiziente Kraft-Wärme-Kopplung nur dann freigestellt werden, wenn sie nicht für mit fossilen Brennstoffen betriebene KWK-Anlagen bestimmt sind; dies gilt mit Ausnahme von mit Erdgas betriebenen KWK-Anlagen, bei denen die Einhaltung der Klimaziele 2030 und 2050 gewährleistet ist. Die Gasverstromung ist zumindest für Mitgliedstaaten mit regulatorisch erzwungener Beendigung der Kohle- und Kernkraftverstromung als Brückentechnologie alternativlos. Art. 41 Abs. 4a des Entwurfs sollte deshalb auf die technische Eignung neuer KWK-Kopplungen für den Betrieb mit klimaneutralen Brennstoffen anstatt auf den faktischen Anlagenbetrieb ohne Nutzung fossiler Brennstoffe abstellen.

e) Betriebsbeihilfen zur Förderung von Strom aus erneuerbaren Energien, Artikel 42 AGVO-Entwurf
Betriebsbeihilfen zur Förderung der Erzeugung erneuerbarer Energien und erneuerbaren Wasserstoffs in kleinen Anlagen und zur Förderung von Erneuerbare-Energie-Gemeinschaften, Artikel 43 AGVO-Entwurf

Auch Artikel 42 und 43 des Entwurfs sollten mit Blick auf die Erzeugung erneuerbaren oder CO₂-armen Wasserstoffs und dessen Derivate wie e-Fuels und e-Ammoniak erweitert und technologieoffen ausgestaltet werden. Betriebsbeihilfen für Elektrolyseurkapazitäten bis 20 MW sollten auch ohne Ausschreibung möglich sein.

f) Beihilfen in Form von Steuerermäßigungen nach der Richtlinie 2003/96/EG, Artikel 44 AGVO-Entwurf

Die Kommission schlägt in Art. 44 Absatz 5 des AGVO-Entwurfes neue Kriterien vor, die große energieintensive Betriebe künftig einhalten sollen, um von Steuerermäßigungen nach der Energiesteuerrichtlinie profitieren zu können. Hierzu zählen unter anderem die Umsetzung der Empfehlungen des Energieaudit-Berichts oder aber die Investition eines erheblichen Anteils von mindestens 50 % des Betrags der Ermäßigungen in Vorhaben, die zu einer erheblichen Verringerung der Treibhausgasemissionen der Anlage führen.

Diese Investitionsvorgabe für Beihilfen in Form von Steuerermäßigungen ist aus Sicht des BDI zu starr. Sinn der Beihilfen nach Art. 44 ist der Schutz vor einer kostenmäßigen Überlastung der Unternehmen und vor dem Verlust von Wettbewerbsfähigkeit. Die gesparten Aufwendungen sogleich wieder zum Gegenstand von Investitionspflichten zu machen, konterkariert diesen Schutz. Zudem ist es fraglich, ob über Beihilfeleitlinien ein Investitionszwang verfassungskonform vorgeschrieben werden kann. Der Anreiz in Dekarbonisierung zu investieren, ergibt sich per se durch EU-ETS und andere Instrumente, in Deutschland z.B. das BEHG. Außerdem kann ein starres Gerüst, das ständige Investitionen in marginale Verbesserungen vorsieht, größere und effektivere Investitionen in die CO₂-Reduktion verhindern.

Der Verkehrssektor wird bei der Reduktion von CO₂-Emissionen auch auf synthetische Kraftstoffe wie E-Fuels, E-Kerosin und E-Ammoniak angewiesen sein. Um den Beitrag dieser Kraftstoffe zur CO₂-Reduzierung gebührend zu berücksichtigen, sollten die Mitgliedstaaten die Möglichkeit haben, sie von Energie- und Umweltsteuern zu befreien, auch wenn die Beimischungsquoten

gesetzlich vorgeschrieben sind. Artikel 44 der AGVO sollte entsprechend geändert werden.

g) Beihilfen in Form von Ermäßigungen von Umweltsteuern oder -abgaben, Artikel 44a AGVO-Entwurf

Die Kategorisierung der begünstigten Sektoren sollte, soweit möglich, anhand aktueller Daten erfolgen und nicht wie im Rahmen der CEEAG auf veralteten Daten von 2013 beruhen. Insbesondere in Bezug auf die Stromintensität spiegelt dies ein falsches Bild wider.

h) Investitionsbeihilfen für Energieinfrastrukturen, Artikel 48 AGVO-Entwurf

In Art. 48 Abs. 3 AGVO-Entwurf sieht die Kommission vor, Beihilfen für Gasinfrastrukturen nur dann nach der AGVO freizustellen, wenn die betreffende Infrastruktur für die Nutzung für Wasserstoff und/oder erneuerbare Gase bestimmt ist oder hauptsächlich für den Transport von Wasserstoff und erneuerbaren Gasen genutzt wird. Hier sollte klargestellt werden, dass Gasinfrastrukturen auch im Falle der Nutzung CO₂-armer Gase von der Anmeldepflicht freigestellt werden.

6. Anpassung der KMU-Definition / „small MidCaps“

In Hinblick auf die beihilferechtliche Förderung von KMU sollte die Europäische Kommission ihre KMU-Definition aus dem Jahr 2003 anpassen.

Es muss ohne großen Aufwand zu ermitteln sein, wer auf Grundlage der europäischen Definition als KMU einzustufen ist. Das Ergebnis muss Unternehmen und Verwaltungen gleichermaßen Planungs- und Rechtssicherheit bieten. Insbesondere die Unterscheidung zwischen eigenständigen Unternehmen und Unternehmen, die entweder als verbundene Unternehmen oder als Partnerunternehmen zu einer Gruppe gehören, gilt es rechtssicher zu formulieren.

Die Notwendigkeit zur Anpassung der finanziellen Schwellenwerte (Umsatz/Bilanzsumme) ist augenfällig. Es gilt, die Entwicklungen bei Preisen und Produktivität der letzten Jahre zu berücksichtigen. Eine vorläufige Annäherung könnte sein, die Schwellen für den Umsatz auf 100 Million Euro und für die Bilanzsumme auf 80 Million Euro zu erhöhen.

Daneben sollte auch der personelle Schwellenwert (Anzahl der Beschäftigten) angepasst werden. KMU müssen personell eine kritische Größe erreichen, um Innovationen voranzutreiben und verlässlich in Wertschöpfungsketten eingebunden zu sein / bleiben. Zu beachten ist, dass gerade arbeitsintensive Wertschöpfung einerseits Arbeitsplätze schafft, andererseits aber KMU früher über die Schwelle von 250 Mitarbeiter hebt. Sie fallen damit aus europäischer Mittelstandspolitik heraus. Gleiches gilt für schnell wachsende Unternehmen, die aufgrund ihres Erfolgs den Zugang zu finanzieller Förderung und regulatorischer Erleichterung verlieren. Die Schwelle der Beschäftigtenzahl sollte daher auf mindestens 499 angehoben werden.

Unabhängig von höheren Schwellenwerten wäre die strikte Verknüpfung der zwei finanziellen mit dem einen personellen Kriterium zu lösen. So bliebe ein Unternehmen ein KMU, wenn es nach Zahl der Beschäftigten oder nach Umsatz oder nach Bilanzsumme zwei Schwellenwerte unterschreitet. Wenn also beide finanziellen Schwellenwerte eingehalten werden, sollte es möglich sein den personellen Schwellenwert zu übersteigen, ohne den KMU-Status zu verlieren. Genauso bliebe der KMU-Status erhalten, wenn beide finanziellen Schwellenwerte überschritten und der personelle Wert eingehalten werden. Wichtig wäre auch, dass über die Schwellenwerte hinauswachsende Unternehmen den KMU-Status nicht nach zwei Geschäftsjahren verlieren, sondern diese Periode angemessen ausgeweitet wird.

Wenn bei KMU die Schwelle der Beschäftigtenzahl bei 249 bleiben sollte, sollten über KMU hinaus ergänzend mindestens auch Unternehmen mit bis zu 499 Beschäftigten („small MidCaps“) als eigene Kategorie positiv berücksichtigt werden. Gerade diese Unternehmen sind oft grenzüberschreitend aktiv und können aufgrund steter Anstrengungen etwa für Innovation bei Prozessen und Produkten sowie für strategische Internationalisierung erheblich dazu beitragen, europäische Ziele hinsichtlich Industrie, Klima oder Handel zu erreichen. Aus guten Gründen berücksichtigen die neue europäische Agentur für Sprunginnovationen „EIC“ in Horizont Europa, das Instrument „EFSI“ und das Förderprogramm „InvestEU“ oder auch die Leitlinien für staatliche Beihilfen zur Förderung von Risikofinanzierungen diese Kategorie bereits. Auch in der AGVO finden sich z.B. in Art. 56e oder auch in Art. 38 sowie in den Definitionen in Art. 2 Nr. 103 e) bereits Hinweise auf „kleinere Unternehmen mittlerer Kapitalisierung“. Diese sollten sich noch konsequenter in der Verordnung wiederfinden und – vergleichbar mit KMU – von Beihilfeaufschlägen profitieren können.

Über den BDI

Der BDI transportiert die Interessen der deutschen Industrie an die politisch Verantwortlichen. Damit unterstützt er die Unternehmen im globalen Wettbewerb. Er verfügt über ein weit verzweigtes Netzwerk in Deutschland und Europa, auf allen wichtigen Märkten und in internationalen Organisationen. Der BDI sorgt für die politische Flankierung internationaler Markterschließung. Und er bietet Informationen und wirtschaftspolitische Beratung für alle industrierelevanten Themen. Der BDI ist die Spitzenorganisation der deutschen Industrie und der industrienahen Dienstleister. Er spricht für 40 Branchenverbände und mehr als 100.000 Unternehmen mit rund acht Mio. Beschäftigten. Die Mitgliedschaft ist freiwillig. 15 Landesvertretungen vertreten die Interessen der Wirtschaft auf regionaler Ebene.

Impressum

Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (BDI)

Breite Straße 29, 10178 Berlin

www.bdi.eu

T: +49 30 2028-0

Ansprechpartner

Nadine Rossmann

Senior Manager Abteilung Recht, Wettbewerb und Verbraucherpolitik

Telefon: +32 2 792-1005

n.rossmann@bdi.eu

Sigrid Linher

Senior Manager Abteilung Energie und Klimapolitik

Telefon: +32 2 792-1004

s.linher@bdi.eu

BDI Dokumentennummer: D 1474