

Brüssel, 8. Dezember 2021

Deutscher Industrie- und Handelskammertag

DIHK-Stellungnahme zur allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung

Der DIHK bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu den von der EU-Kommission vorgeschlagenen Änderungen der Verordnung (EU) Nr. 651/2014 zur Feststellung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Binnenmarkt.

Grundlage dieser Stellungnahme sind die dem DIHK bis zur Abgabe der Stellungnahme zugegangenen Äußerungen der IHKs sowie die wirtschaftspolitischen/europapolitischen Positionen (und ggf. besondere ergänzende Positionspapiere) des DIHK. Sollten dem DIHK noch weitere in dieser Stellungnahme noch nicht berücksichtigte relevante Äußerungen zugehen, wird der DIHK diese Stellungnahme entsprechend ergänzen.

A. Das Wichtigste in Kürze

Die deutsche gewerbliche Wirtschaft bewertet die grundsätzliche Stoßrichtung der von der EU-Kommission vorgeschlagenen Änderungen an der Gruppenfreistellungsverordnung, nämlich die Ausweitung der Ausnahmen von der Notifizierungspflicht bei der EU, positiv. Gleiches gilt auch für die weit überwiegende Mehrheit der im Detail vorgeschlagenen Änderungen. Teilweise vorgesehene Verpflichtungen, bei Beihilfen in Form von Steuererleichterungen vorzuschreiben, in welchen Bereichen die Unternehmen die Steuervorteile wieder reinvestieren müssen, greifen jedoch aus Sicht der deutschen gewerblichen Wirtschaft zu tief in die unternehmerische Freiheit ein.

B. Relevanz für die deutsche Wirtschaft

Die allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung reguliert, welche staatlichen Beihilfen bei der EU notifizierungspflichtig sind. Dies betrifft deutsche gewerbliche Unternehmen unmittelbar, wenn sie Beihilfen erhalten oder von Beihilfen für Wettbewerber nachteilig betroffen sind. So kann sich die Notifizierung bei der EU beispielsweise auf die Dauer und Komplexität des Genehmigungsverfahrens der Beihilfe auswirken.

C. Allgemeine Einführung

Die digitale und grüne Transformation macht umfangreiche Investitionen – gerade in Unternehmen – notwendig. Die EU verfolgt ambitioniertere Klimaschutzziele als andere Weltregionen, zu deren Erfüllung die notwendigen Technologien zum Teil erst noch durch Forschung und Innovation entwickelt werden müssen. Gleichzeitig müssen deutsche und europäische Unternehmen im globalen

Wettbewerb konkurrenzfähig bleiben. Staatliche Beihilfen können ein Mittel sein, um hierzu einen Beitrag zu leisten und darüber hinaus Anreize für zusätzliche private Investitionen setzen.

Die vorgeschlagenen Änderungen umfassen in weiten Teilen eine Ausweitung der Beihilfebereiche, die von einer Notifizierung durch die EU ausgenommen sind. Dies kann zu weniger bürokratischen und kürzeren Genehmigungsverfahren führen, was aus Unternehmenssicht positiv zu bewerten ist. Teilweise vorgesehene Verpflichtungen, bei Beihilfen in Form von Steuererleichterungen vorzuschreiben, in welchen Bereichen die Unternehmen die Steuervorteile wieder reinvestieren müssen, greifen jedoch aus Sicht der deutschen gewerblichen Wirtschaft zu tief in die unternehmerische Freiheit ein.

D. Details

Staatliche Beihilfen zur Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation

Der Standortwettbewerb zeigt sich zunehmend als Wettbewerb der Staaten um die Ansiedlung von innovativen und forschenden Unternehmen. Um in diesem Wettbewerb zu bestehen, sind allgemein forschungsfreundliche Rahmenbedingungen und speziell EU-weit einheitliche Standards zur Förderung von privaten FuE-Ausgaben entscheidende Erfolgsfaktoren. Dadurch erhalten Unternehmen größere Sicherheit bezüglich der Vereinbarkeit der jeweiligen nationalen Förderung mit dem Beihilfenrecht der EU. Die Beihilfebedingungen sollten dabei auf eine größtmögliche Hebelwirkung für zusätzliche private FuE-Ausgaben und damit auf hohe gesamtwirtschaftliche Effekte zielen.

1. Beihilfen für den Auf- bzw. Ausbau von Erprobungs- oder Versuchsinfrastrukturen

Die Steigerung von Investitionen in Test- und Validierungsinfrastrukturen, wie Industrie 4.0 Testzentren, Pilotfabriken, digitalen Innovationshubs und regulatorischen Sonderzonen können Unternehmen und gerade KMUs, die meistens nicht über eigene Labore oder anderweitige Testmöglichkeiten verfügen, bei der schnelleren Überführung von Innovationen in marktreife Produkte sowie bei der Digitalisierung unterstützen. Einem breiten Kreis an Unternehmen niederschweligen Zugang zu derartigen Infrastrukturen (mit einem Ressourcenpooling auf EU-Ebene) zu ermöglichen, ist sinnvoll, um das Wachstum von Unternehmen zu beschleunigen. Beihilfen zur Unterstützung derartiger Vorhaben durch Ausnahme von der Notifizierungspflicht bei der EU zu erleichtern, wird daher aus Sicht der Unternehmen befürwortet.

Falls es im Rahmen von Forschungsvorhaben/-projekten zu Ausgründungen oder zum Technologie- und Wissens-Transfer kommt, sollte die weitere Unterstützung durch Forschungsinstitute oder Kooperationspartner gewährleistet bleiben, um die Grundlage für eine erfolgreiche Entwicklung eines marktgängigen Angebotes zu schaffen. Dies kann durch die Bereitstellung von Anwendungszentren mit Forschungsinfrastruktur, z.B. in Technologieparks, Gründerzentren, Acceleratoren, Reallaboren, Innovationsclustern oder vergleichbaren Einrichtungen mit der Möglichkeit zur Unterbringung und Nutzung von Forschungsinfrastruktur erfolgen. Bei der Verwertung von Forschungsergebnissen ist gerade bei jungen und wachsenden Unternehmen mit einem erhöhten Aufklärungs- und Beratungsbedarf zu IP-Themen zu rechnen, da insbesondere Patente einen wesentlichen Unternehmenswert darstellen. In dem Wissen, dass mithilfe von IP auch unternehmerische Investitionen abgesichert werden können, gilt es dringend, die IP-Awareness von innovativen Start-ups sowie KMU zu erhöhen.

Zusätzlich könnten durch den Aufbau von Modellstädten oder Stadtquartieren der Zukunft neue Technologien, Dienstleistungen, Mobilitäts- oder Energiekonzepte getestet werden.

2. Zentren für digitale Innovation als Innovationscluster einstufen

Dementsprechend ist es hilfreich, dass Zentren für digitale Innovation, die die umfassende Nutzung digitaler Technologien, wie beispielsweise künstliche Intelligenz, Cloud- und Edge-Computing sowie Hochleistungsrechnen und Cybersicherheit durch die Wirtschaft (insbesondere KMU) und öffentliche Einrichtungen vorantreiben sollen, als Innovationscluster im Sinne der vorliegenden Verordnung eingestuft werden. Entsprechende Beihilfen fallen damit in den Anwendungsbereich der vorliegenden Verordnung und können von der Notifizierungspflicht bei der EU ausgenommen werden. Die Begrifflichkeit der Zentren für digitale Innovation sollte dabei auch entsprechend breit gedacht werden (und z.B. jungen Unternehmen/Start-ups zur Verfügung stehen) und vor allem auch von Technologie- und Themenoffenheit geprägt sein – und sich nicht nur auf die genannten digitalen Technologien wie KI oder Cybersicherheit beschränken.

3. Industrielle Forschung

Auch die Anpassungen der Definitionen „industrielle Forschung“ und „experimentelle Entwicklung“, ist ein wichtiger Schritt. Es verdeutlicht, dass FuE-Tätigkeiten im Bereich digitale Technik/Lösungen einbezogen werden können. Wichtig ist hierbei, dass nicht nur bestehende Technologien, sondern auch etwaige zukünftige Technologien als beihilfefähig einstuftbar sind.

4. Vereinfachte Kostenansätze für die Berechnung der indirekten Kosten von FuE-Vorhaben sind vielversprechend

Der neue Artikel 25 Paragraph 3 (e) AGVO möchte eine Flatrate für Gemeinkosten in Höhe von 15 Prozent der gesamten anrechenbaren Gemeinkosten einführen. Während eine Flatrate, wie einige Industrie- und Handelskammern aus der Beratung von Unternehmen in Bezug auf FuE-Tätigkeiten berichten, aus Gründen der Vereinfachung der Abrechnungsvorgänge grundsätzlich befürwortet wird, ist der genannte Prozentsatz nicht ausreichend. Ein Gemeinkostensatz von 25-30 Prozent wäre erfahrungsgemäß deutlich näher an den in der Realität anfallenden Gemeinkosten. Zudem sollte geprüft werden, welche unbürokratischen Möglichkeiten bestehen, Personalkosten pauschal anzusetzen. Eine Möglichkeit wäre zum Beispiel, nach dem Qualifikationsgrad des Personals zu differenzieren.

5. Vereinfachte Übertragung geistigen Eigentums

Der schnellere Transfer von Forschungserkenntnissen in die Entwicklung marktfähiger Produkt-, Verfahrens-, und Geschäftsideen ist eine wesentliche Voraussetzung für einen Innovationsvorsprung im globalen Wettbewerb; zumindest jedoch Grundlage für den Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit. Für das Voranbringen solcher forschungsgetriebenen Innovationen sind Start-ups und KMU in besonderem Maße geeignet und motiviert. Daher ist es unterstützenswert, dass der Technologietransfer aus Universitäten oder anderen Forschungseinrichtungen durch die Übertragung von Rechten des geistigen Eigentums, insbesondere Patente, auf neugegründete Unternehmen bzw. KMU, zu den möglichen Beihilfen im Artikel 22 AGVO hinzugefügt wird. Diese können einen entscheidenden Wert für die Unternehmen haben. Jedoch könnte die im neuen Absatz 6 des Artikel 22 vorgesehene Berechnung des Wertes von geistigem Eigentum anhand eines Marktwertes zu einer

Verlangsamung des Prozesses der Förderungsgenehmigung führen. Daher sollten andere Berechnungsmöglichkeiten geprüft werden.

Die wichtigen und notwendigen Beratungsdienstleistungen zu IP-Themen, wie z.B. die Erlangung, die Validierung und Verteidigung von Patenten werden erfreulicherweise bereits unter Artikel 28 der AGVO berücksichtigt. Die Möglichkeiten für diese Art der IP-Förderung sollte jedoch bei den Unternehmen besser bekannt gemacht werden.

6. Zu Unternehmen in Schwierigkeiten

Bei der Definition der Unternehmen in Schwierigkeiten haben wir Rückmeldung aus der Wirtschaft erhalten, dass ein Unternehmen, das durch Rangrücktrittsdarlehen der Gesellschafter abgesichert wird, nicht als Unternehmen in Schwierigkeiten gelten sollte. Dies setzt allerdings voraus, dass Nachrangdarlehen mit Rangrücktritt in diesem Kontext als wirtschaftliches Eigenkapital anerkannt wird.

Staatliche Beihilfen zur Förderung von Umwelt und Energie:

Grundsätzliche Anmerkungen

Der DIHK unterstützt die Ausweitung des Anwendungsbereichs der AGVO, die darauf abzielt, staatliche Unterstützung für unternehmerische Investitionen in Klima- und Umweltschutz zu erleichtern. Gleiches gilt für die Anhebung der Anmeldeschwellen. Sie führt dazu, dass weniger staatliche Beihilfemaßnahmen – sofern sie die Kriterien der AGVO erfüllen – notifiziert und genehmigt werden müssen. Dies ermöglicht die schnellere Umsetzung der für viele Unternehmen wichtigen Förderprogramme im Umwelt- und Energiebereich.

Anmerkungen zu den spezifischen Änderungsvorschlägen

1. Wasserstoff, Netze, Abwärme

Der DIHK unterstützt ausdrücklich die Aufnahme von Beihilfen zur Erzeugung von erneuerbarem Wasserstoff in die AGVO (u.a. Änderung des Artikels 4 Absatz 1 Buchstabe e, Änderung des Artikels 4 Absatz 1 Buchstabe f und Novelle des Artikels 41). In Kohärenz zur europäischen Wasserstoffstrategie sollte jedoch ein technologieneutraler Ansatz verfolgt werden und sollten deshalb auch Investitionen in andere Arten der klimafreundlichen Wasserstoffherzeugung berücksichtigt werden.

Die Ergänzung der Definition von Energieinfrastruktur (Nummer 130) um Wasserstoff (Punkt c) ist aus Sicht des DIHK ebenfalls zielführend. Gleiches gilt für intelligente Gasnetze (Punkt b v), Offshore-Stromnetze (Punkt a v), Infrastruktur für die Abwärme-Nutzung (Punkt e) und Infrastruktur für den CO₂-Transport (Punkt d). Da Wasserstoff auch direkt an bzw. auf Offshore-Windkraftplattformen erzeugt werden könnte, sollte auch der dann notwendige Transport des Wasserstoffs an Land Teil der förderfähigen Energieinfrastruktur sein und entsprechend in die Definition aufgenommen werden.

2. CCU/CCS

Die Nutzung von Technologien zur Abscheidung und folgenden Nutzung (CCU) oder Speicherung (CCS) ist zur Erreichung der Klimaziele notwendig. Zugleich werden solche Technologien bislang nur selten eingesetzt, weshalb für die industrielle Nutzung in der EU übergangsweise tatsächlich staatliche Beihilfen nötig sein könnten. Die Aufnahme von CCU und CCS in die AGVO bewertet der DIHK vor diesem Hintergrund positiv (Nummern 131a und 131b).

3. Beihilfe für die Gebäuderenovierung

Es ist unverständlich, weshalb der Ökobonus auf Nicht-Wohngebäude keine Anwendung finden soll (Artikel 38 Absatz 6a in Verbindung mit Artikel 38 Absatz 3a). Auch Unternehmen sollten aus Sicht des DIHK von einer Förderung besonders umfassender Renovierungen profitieren können.

4. Gruppenfreistellung von Beihilferegungen in Form von Steuerermäßigungen zugunsten energieintensiver Betriebe im Rahmen der Energiebesteuerungsrichtlinie (Artikel 44)

Es ist richtig, den energieintensiven Unternehmen, wie vorgeschlagen, weiterhin Erleichterungen bei Energiesteuern zu gewähren. Schließlich droht Klimaschutzpolitik ihre Wirksamkeit zu verlieren, wenn sie zu „Carbon Leakage“ und zur Verlagerung von Wertschöpfungsketten ins Ausland führt.

Die Änderungsverordnung sieht vor, dass Steuerermäßigungen zugunsten energieintensiver Betriebe (im Sinne der Energiesteuerrichtlinie) weiterhin von der Anmeldepflicht befreit werden können. Die Kommission schlägt jedoch vor, für große Unternehmen neue Konditionalitäten einzufordern, die bei der Ausgestaltung der Beihilferegungen durch die Mitgliedstaaten berücksichtigt werden müssten (Artikel 44 in neuer Fassung). In Deutschland müsste dementsprechend der Spitzenausgleich die neuen Vorgaben erfüllen.

Während die Durchführung eines Energieaudits, auch im Rahmen eines Energiemanagementsystems oder eines Umweltmanagementsystems (wie EMAS) vom DIHK als vertretbare Anforderung erachtet wird (die in Deutschland bereits seit 2013 greift), sind die zusätzlich vorgesehenen Investitionspflichten kritisch zu beurteilen.

Die Steuerermäßigungen werden gewährt, um durch hohe Energiekosten entstehende Wettbewerbsnachteile für das verarbeitende Gewerbe zu verringern. Die gesparten Kosten stehen nicht als Investitionsmittel zur Verfügung, sondern erlauben es den Betrieben, mit ihren Produkten weiterhin im Wettbewerb zu bestehen. Zudem bleibt unklar, was unter der geforderten „erheblichen Verringerung der Treibhausgasemissionen“ zu verstehen ist. Für viele Sektoren liegen keine Emissionswerte (Benchmarks) des EU ETS vor, auf die in der Veränderungsverordnung beispielhaft verwiesen wird.

Die Energieauditpflicht wird zudem in den Mitgliedstaaten unterschiedlich umgesetzt. Die Gewährung einer Steuerermäßigung von der Umsetzung der Empfehlungen des Audit-Berichts abhängig zu machen, würde daher zu ungleichen Verhältnissen im Binnenmarkt führen.

5. Höhere Beihilfeintensität bei Ausschreibungen

Der DIHK hält Ausschreibungen im Grundsatz für ein geeignetes Mittel, um eine Überförderung zu vermeiden. Dennoch gibt es Beihilfen, bei denen eine Vergabe über eine Ausschreibung nicht

zielführend ist. Auch in solchen Fällen sollte eine hohe Beihilfeintensität möglich sein, wenn nur so das angestrebte Umwelt- oder Klimaschutzziel erreicht werden kann.

E. Ansprechpartner mit Kontaktdaten

Christopher Gosau
Leiter des Referats Europäische Wirtschaftspolitik
Vertretung des Deutschen Industrie- und Handelskammertages (DIHK)
bei der Europäischen Union
Tel.: +32 2 286-1661
gosau.christopher@dihk.de

F. Beschreibung DIHK

Wer wir sind:

Unter dem Dach des Deutschen Industrie- und Handelskammertages (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).