

Konsultation zur Überarbeitung der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO) – Referenznummer HT.5934

Juliana Kleine
Direktorin
Recht und Kapitalmarkt

Tel.: +49 30 8192-272
juliana.kleine@voeb.de

Grundsätzliche Anmerkungen

Wir danken der EU-Kommission für die Möglichkeit zur Abgabe einer Stellungnahme zu dem am 6. Oktober 2021 vorgelegten Entwurf einer Änderungsverordnung zur Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung.

03.11.2021

Wir begrüßen die Aufnahme der neuen umweltbezogenen und klimaschonenden Freistellungstatbestände. Mit der Überarbeitung der AGVO muss jedoch auch eine weitere Entbürokratisierung und Vereinfachung der Vorschriften einhergehen. Ansonsten wird das Ziel der geplanten Überarbeitung, die öffentliche Unterstützung des ökologischen und digitalen Wandels in der EU zu erleichtern, verfehlt. Die neuen Vorschriften müssen dazu beitragen, Grundlagen für eine nachhaltige Wirtschaft zu schaffen.

Datei-Nr.: VÖB-
Stellungnahme_AGVO_final
Seite 1/7

Anmerkungen im Einzelnen

1. Definitionen

Grundsätzlich positiv zu werten ist, dass die Definitionen in **Artikel 2** verschlankt wurden und, soweit diese Bedingungen enthielten, diese in die besonderen Bestimmungen für einzelne Beihilfegruppen integriert wurden. Wenn hingegen jedoch bei den Begriffsbestimmungen zu Klima-/Umweltschutz- und Energiebeihilfen permanent auf andere EU-Richtlinien/Verordnungen verwiesen wird, verfehlt dies das eigentliche Ziel des Artikels „Begriffsbestimmung“. Vor diesem Hintergrund schlagen wir vor, anstatt nur andere EU-Richtlinien/Verordnungen mit Nummern zu zitieren, auch die Inhalte in die AGVO aufzunehmen.

- **Nr. 18 – Unternehmen in Schwierigkeiten (UiS)**

Hinsichtlich des Artikels 2 Nr. 18 der Entwurfsfassung zum Begriff des Unternehmens in Schwierigkeiten bedauern wir, dass die Gelegenheit angesichts der in der Pandemie gestiegenen Bedeutung des Begriffs und seiner Anwendung unter dem Rahmen des Temporary Framework nicht genutzt wurde, um nähere Ausführungen und Vorstellungen der EU-Kommission in die Definition einfließen zu lassen. Die Erfahrung in der Pandemie hat gezeigt, dass eine hohe Unsicherheit im Umgang mit diesen Bestimmungen im Bankensektor bestand und auch weiterhin besteht. Insofern regen

Bundesverband Öffentlicher Banken
Deutschlands, VÖB, e.V.
Lennéstraße 11, 10785 Berlin
www.voeb.de

Präsident: Eckhard Forst
Stellvertretender Präsident: Rainer Neske
Hauptgeschäftsführerin und
geschäftsführendes Vorstandsmitglied:
Iris Bethge-Krauß

wir an, diese Definition hinsichtlich der verwendeten Begrifflichkeiten, z. B. zu den Eigenmitteln, zu den Verlusten etc., um Unterdefinitionen zu ergänzen. Die Transparenz des UiS-Begriffs und vor allem die korrekte Anwendung in der Praxis würden hierdurch nach unserer Auffassung erheblich gesteigert und zu mehr Rechtssicherheit führen. Die bislang ausschließlich vorgesehene Präzisierung in Bezug auf KMU, die Risikofinanzierungsbeihilfen in Anspruch nehmen, wird diesem Bedürfnis nicht gerecht.

In diesem Zusammenhang schlagen wir vor, Nachrangdarlehen im Kontext der UiS-Definition als wirtschaftliches Eigenkapital ausdrücklich anzuerkennen. Der u. E. formalen Argumentation der EU-Kommission, welche ausschließlich auf die Bilanzierung derartiger Instrumente als Eigen- oder Fremdkapital nach internationalen Rechnungslegungsstandards abstellt, ohne dabei die wirtschaftlichen Wirkungen von Nachrangdarlehen zu berücksichtigen, können wir nicht folgen. Nachrangdarlehen sind durchaus geeignet, bedrohliche Situationen von Unternehmen abzuschwächen bzw. zu beenden. Bei den Nachrangdarlehen mit Rangrücktritt handelt es sich um hybride Finanzierungsinstrumente, die Eigenkapitaleigenschaften aufweisen. Dies deckt sich auch mit der Sicht der Banken und der Wirtschaftsprüfer, die eben wegen des besonderen Charakters der Nachrangdarlehen diese dem „wirtschaftlichen Eigenkapital“ zurechnen.

Darüber hinaus schlagen wir vor, die aktuelle Formulierung in Art. 1 Nr. 4 lit. c) dahingehend anzupassen, dass das Auslaufen der temporären Fördermöglichkeiten für UiS auf der Grundlage der AGVO bis zum 31. Dezember 2022 verlängert wird.

- **Nr. 47a – Abschluss der Investition**

Die Definition impliziert, dass jedes Vorhaben spätestens drei Jahre nach Beginn der Arbeiten abgeschlossen sein muss, sofern die nationalen Behörden nicht einen noch kürzeren Zeitraum vorsehen. Dies wirkt einschränkend und wird bei größeren Vorhaben, die länger als drei Jahre dauern, zu Schwierigkeiten führen.

2. Veröffentlichung und Information

Die von der EU-Kommission vorgeschlagene Senkung der Meldeschwelle im Transparenzmodul TAM von 500.000 EUR auf 100.000 EUR gemäß **Artikel 9** ist nicht nachvollziehbar. In den Erwägungsgründen findet sich auch kein Hinweis, welche sachlichen Gründe zu dieser Senkung geführt haben. Die Senkung zieht jedoch eindeutig einen erheblichen zusätzlichen Verwaltungsaufwand nach sich. Die Anzahl der meldepflichtigen Fälle würde sich vervielfachen. Eine komplette Neuaufstellung der digitalen Prozesse wäre erforderlich.

Für die Mitgliedstaaten selbst hat die Veröffentlichung keinen Nutzen, für die betroffenen Unternehmen ist dieser ebenfalls nicht zu erkennen. Lediglich Konkurrenzunternehmen, die im Wettbewerb mit den betroffenen Unternehmen stehen, können sich auf diesem Wege einen noch genaueren Einblick in die der Konkurrenz gewährten Beihilfen verschaffen. Dieser Nutzen steht jedoch in keinem angemessenen Verhältnis zu dem mit der Absenkung der Meldeschwelle verbundenen Aufwand. Vielmehr widerspricht die Absenkung auf 100.000 EUR dem mit der State Aid Modernisation verfolgten Ansatz,

wonach sich die Beihilfenkontrolle auf die wirklich wichtigen Themen und Fragen konzentrieren soll („to be big on big things and small on small things“, s. Pressemitteilung vom 24.01.2019, IP/19/663). Dieser Ansatz hat nach unserer Auffassung nicht nur für die ex-ante Kontrolle, sondern auch für die nachträgliche Überprüfung zu gelten.

Wir weisen darauf hin, dass der den Beihilfengebern mit der Veröffentlichungspflicht aller Beihilfen ab 100.000 EUR aufgebürdete Verwaltungsaufwand immens wäre. Selbst wenn technische Unterstützung für die Veröffentlichung zur Verfügung steht, sind bereits jetzt regelmäßig Kontrollen über die Richtigkeit der Angaben, die Identifizierung, ob mehrere Beihilfen für ein Unternehmen ein Vorhaben betreffen, Änderungsveröffentlichungen und Abstimmungen mit den zuständigen Ministerien vorzunehmen (s. Arbeitsdokument der Kommission: Informationseingabe im Transparenzmodul für die Bewilligung von staatlichen Beihilfen, Stand: Mai 2017).

Zudem möchten wir anmerken, dass das TAM-Modul nach den Erfahrungen einzelner Förderbanken zwar ein Limit von 10.000 Datensätzen aufweist, aber schon beim Upload von 5.000 bis 6.000 Datensätzen beginnt, den Upload abubrechen, so dass diverse Tranchen-Uploads erforderlich sind. Diese Problematik dürfte sich mit einer Steigerung der Anzahl der Datensätze infolge einer Herabsetzung des Grenzwertes intensivieren. Sollte die Absenkung der Relevanzgrenze vorgenommen werden, würde daher in jedem Fall eine technische Nachrüstung des Moduls erforderlich werden.

Eine Herabsenkung der Relevanzgrenze auf 100.000 EUR würde den gesamten für das Modul betriebenen Aufwand erheblich intensivieren. Bisher war das Nutzen-Aufwand-Verhältnis bei einer Relevanzgrenze von 500.000 EUR noch nachvollziehbar, bei einer Grenze von 100.000 EUR erschließt sich dies nicht mehr. Die Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes, auf den anlässlich der Einführung der Beihilfentransparenzdatenbank in der AGVO 2014 unter Rn. 3 der Erwägungsgründe noch hingewiesen wurde, würde dadurch in Frage gestellt, denn dem eigentlichen Zweck des Moduls – die Transparenz der Beihilfengewährung zu gewährleisten –, dient es gerade nicht, wenn fortan auch erheblich geringere Beihilfebeträge mit hohem Aufwand zu melden sind und die Datenflut erheblich ansteigt.

3. Investitionsbeihilfen für KMU

Im Hinblick auf die begrüßenswerten, primär für die umweltbezogenen Freistellungstatbestände vorgesehenen Anhebungen der Schwellenwerte (Art. 4) vermissen wir entsprechende parallele Anhebungen für KMU-Beihilfen, also insbesondere für Investitionsbeihilfen gemäß **Artikel 17** AGVO. Während der Pandemie hat sich ein vermehrter Bedarf an staatlicher Förderung für viele Unternehmen ergeben, der sich nach unserer Auffassung auch in der Post-Pandemie-Zeit fortsetzen wird. Hier sind insbesondere die spezifischen, von der Pandemie besonders stark betroffenen KMU zu erwähnen. Eine Anhebung der Schwellenwerte ist erforderlich, um hier Abhilfe zu schaffen.

Darüber hinaus begrüßen wir die in **Artikel 17 Absatz 2 lit. c)** eingeführte Möglichkeit einer Kombination unterschiedlicher beihilfefähiger Kostenarten (materielle/immaterielle Vermögenswerte und Lohnkosten für direkt durch das Investitionsvorhaben geschaffene Arbeitsplätze).

Jedoch plädieren wir im Hinblick auf die Regelung zur Beihilfehöchstintensität dieser Kombinationsmöglichkeit für eine deutlichere und klarere Formulierung der Vorschrift in **Artikel 17 Absatz 6 lit. c)**.

Wir verstehen diese Regelung wie folgt:

Zunächst gehen wir bei dem Begriff „günstigster Betrag“ davon aus, dass damit der für das Unternehmen bessere Betrag bzw. Variante gemeint ist. Die Beihilfeintensität soll aus unserer Sicht unter Anwendung der in den anderen Abschnitten des Absatzes 6 genannten Prozentsätze berechnet werden. Bei Zugrundelegung der genannten Prozentsätze ergibt sich möglicherweise für eine der beiden Kostenarten ein höherer Betrag. Dieser höhere und somit für das Unternehmen günstigere Betrag gilt als der zulässige Höchstbetrag. Solange dieser nicht überschritten wird, wird die Beihilfehöchstintensität eingehalten.

Sofern unser Verständnis richtig ist, schlagen wir für **Artikel 17 Absatz 6 lit. c)** folgende Formulierung vor:

„Wenn die Beihilfeintensität auf der Grundlage des Absatzes 2 Buchstabe c berechnet wird, darf die Beihilfehöchstintensität den für das Unternehmen vorteilhafteren Betrag, der sich aus der Anwendung der Intensitäten aus Absatz 6 Buchstabe a oder Buchstabe b in Bezug auf die jeweilige Kostenart, Investitions- oder Lohnkosten, ergibt, nicht überschreiten.“

4. Risikofinanzierungsbeihilfen

Die vorgeschlagenen Änderungen hinsichtlich der Vorschriften für Risikofinanzierungsbeihilfen sind insgesamt gut nachvollziehbar und zu begrüßen. Dies betrifft insbesondere die Bezugnahme auf die betraute Einrichtung in **Artikel 21 Absatz 2** und die Präzisierungen im Hinblick auf die beihilfefähigen Unternehmen in **Absatz 3**. Auch der neue **Artikel 21a**, der Steueranreize für private Investoren näher regelt, die bislang nur in Artikel 21 Absatz 13 a AGVO Erwähnung fanden, trägt zur besseren Übersichtlichkeit und Klarheit bei. Nichtsdestotrotz sind die Vorschriften für Risikofinanzierungsbeihilfen weiterhin sehr komplex und die Handhabung in der Praxis muss sich insbesondere noch im Rahmen einer Gesamtschau mit den überarbeiteten Risikofinanzierungsleitlinien bewähren. Wir regen in diesem Zusammenhang erneut an, dass die Ausführungen in Abschnitt 2.1 „Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgebers“ der aktuellen Risikokapitalleitlinien (2014/C 19/04) in die Bekanntmachung zum Beihilfenbegriff übernommen werden sollten. Dies würde ebenfalls bei der Anwendung und Auslegung von Artikel 21 ff. AGVO helfen.

5. Beihilfen für Unternehmensgründungen

Bei Übernahmen von Unternehmen treten in der Praxis auch Fälle auf, in denen ein kleines Unternehmen, dessen Eintragung ins Handelsregister höchstens fünf Jahre zurückliegt, ein anderes kleines Unternehmen, dessen Eintragung ins Handelsregister ebenfalls höchstens fünf Jahre zurückliegt, übernimmt. Diese Übernahmen sollten nach unserer Auffassung auch förderfähig sein.

Vor diesem Hintergrund schlagen wir in **Artikel 22 Absatz 2 lit. a)** folgende Formulierung vor:

„a) Sie haben nicht die Tätigkeit eines anderen Unternehmens übernommen, dessen Eintragung ins Handelsregister mehr als fünf Jahre zurückliegt.“

6. Beihilfen für Forschungs- und Entwicklungsvorhaben

Die in **Artikel 25** genannte Pauschalaufschlagsfinanzierung sollte sich nicht nur auf Gemein- und Betriebskosten beziehen. In diesem Zusammenhang wäre auch die Pauschalierung von Kosten für Instrumente und Ausrüstungen gemäß **Absatz 3 lit. b)** zu nennen. Grundsätzlich ist auch die Kombination von mehreren vereinfachten Kostenoptionen zulässig und wäre an dieser Stelle wünschenswert.

7. Investitionsbeihilfen für den Umweltschutz einschließlich Klimaschutz

Grundsätzlich werden die Klarstellungen in **Artikel 36 Absatz 1a** im Hinblick auf die Abgrenzungen zu den weiteren Freistellungstatbeständen und die Aufnahme der Kategorie „Investitionen in die Abscheidung und Nutzung oder Speicherung von CO₂“ in **Absatz 2a** begrüßt. Dies gilt auch für die in **Absatz 5** erfolgten Klarstellungen in Bezug auf die als Vergleichsbasis heranzuziehenden kontrafaktischen Fallkonstellationen. Es ändert jedoch nichts an unserer Gesamteinschätzung, dass die Ermittlung von Investitionsmehrkosten eine hohe Hürde für die Beihilfeempfänger darstellt. Neben dem nunmehr in den Vergleichskostenpositionen einzubeziehenden NVP (net value present) stellt sich aufgrund der hinzukommenden Verpflichtung des Glaubwürdigkeitserfordernisses der Investition im Hinblick auf die rechtlichen Anforderungen, die Marktbedingungen und die durch das EU-EHS-System geschaffenen Anreize aus unserer Sicht die Frage nach der Zumutbarkeit für die Beihilfeempfänger.

Um substanzielle Vereinfachungen zu erreichen, sollte zudem die Möglichkeit geschaffen werden, für die Förderung mit zinsvergünstigten Darlehen mit abgesenkten Beihilfehöchstsätzen zu operieren. In diesen Fällen müssten dann die Investitionsmehrkosten nicht mehr explizit bestimmt werden. Hier sollte eine qualitative Prüfung der Eigenschaften des geplanten Vorhabens ausreichend sein. Andernfalls wird weiterhin versucht, alternative Beihilfearten, wie Regional-, KMU- oder De-minimis-Beihilfen für die Finanzierung von Umweltvorhaben zu nutzen.

Darüber hinaus erschließt sich die Begrenzung der Beihilfeintensität auf 20 % der Investitionen im Zusammenhang mit CCUS-Vorhaben in **Absatz 6a** nicht.

Weiterhin sollte die Einführung der Begrifflichkeit „oder einer anderen Einheit“ in **Artikel 36 Absatz 2 lit. a) - c)** definiert werden. Es wird nicht unmittelbar klar, was damit gemeint sein soll.

8. Investitionsbeihilfen für Lade- und Tankinfrastruktur und Investitionsbeihilfen für den Erwerb sauberer oder emissionsfreier Fahrzeuge und die Nachrüstung von Fahrzeugen

- **Artikel 36a und 36b Absatz 4**

Wir sehen die nunmehr in **Artikel 36a und Artikel 36b**, jeweils **Absatz 4**, vorgesehene verpflichtende Ausschreibung der Beihilfen, insbesondere bei Investitionsbeihilfen für den Erwerb sauberer oder emissionsfreier Fahrzeuge, für Förderprogramme als nicht geeignet an. Die Konzeption von Förderprogrammen ist in der Regel auf Standardisierung und Breitenwirkung ausgerichtet und verfolgt nicht das Ziel, einzelne Großvorhaben zu fördern, bei denen in wettbewerbsrechtlicher Hinsicht eine Ausschreibung der Beihilfe vielleicht gerechtfertigt sein könnte. Unabhängig davon ist es für uns gerade im Hinblick auf die Ausschreibungsverpflichtung nach **Artikel 36b** nicht nachvollziehbar, was tatsächlich ausgeschrieben werden soll. Wenn ein KMU z. B. drei emissionsfreie Fahrzeuge erwerben möchte, stellt sich die Frage, wie eine solche Ausschreibung praktisch aussehen soll. Ausschreibungsverpflichtungen führen nach unserer Auffassung zu einem nicht zumutbaren Mehraufwand und einer nicht ausreichenden Planungssicherheit für Unternehmen, u. a. da die Zuschlagserteilung und Förderhöhe ex ante für die Unternehmen ungewiss sind. Zudem besteht das Risiko von „sunk costs“, wenn ein aufwändig geplantes Vorhaben nicht im Ausschreibungsverfahren zum Zuge kommen sollte und infolgedessen nicht realisiert werden kann. Höherer Aufwand und Unsicherheit für Unternehmen werden generell deren Bereitschaft senken, Förderprogramme in Anspruch zu nehmen und die für die Erreichung der Klimaziele dringend erforderlichen Klimaschutzinvestitionen durchzuführen. Besonders kleine und mittelständische Unternehmen, für die der unkomplizierte und einfache Zugang zu Fördermitteln und Förderdarlehen häufig ausschlaggebend für eine Investitionsentscheidung ist, werden von Ausschreibungsverpflichtungen negativ betroffen. Soweit diese Argumente nicht überzeugen, sollte zumindest wie in **Artikel 36 Nr. 6 a** oder **Artikel 41 Nr. 10** nur ein optionales Ausschreibungsverfahren mit entsprechender Erhöhung der Beihilfeintensität eingeführt werden.

- **Artikel 36a Absatz 8**

In Bezug auf die in **Artikel 36 a Absatz 8** geregelte Verpflichtung zur Durchführung von öffentlichen Konsultationen befürchten wir hinsichtlich des damit verbundenen Mehr- und Umsetzungsaufwands, dass im Vorfeld nicht genügend Unternehmen an dieser Konsultation teilnehmen würden, um ein repräsentatives Ergebnis zu erhalten.

9. Herstellerförderung

Für die Förderung der enabling activities (Herstellerförderung) ist eine Freistellungsmöglichkeit nach der AGVO trotz des Marktbedürfnisses hiernach bislang nicht festzustellen.

Aus unserer Sicht sollte bei der Herstellerförderung eine Kohärenz mit der EU-Taxonomie hergestellt werden. Dies könnte – auch wenn die angesprochenen Verbesserungen erst durch den Einsatz der hergestellten klimafreundlichen Produkte und Technologien in einem weiteren Unternehmen eintreten – mit Blick auf den in der EU-Taxonomie zum Ausdruck kommenden Verständniswandel zur Rolle

von „enabling activities“ begründet werden: Danach leistet die Tätigkeit des Herstellers ebenso einen wesentlichen Beitrag zur Verwirklichung der Umweltziele wie diejenigen Tätigkeiten, die durch sie erst ermöglicht werden (vgl. Verordnung (EU) 2020/852 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juni 2020 über die Einrichtung eines Rahmens zur Erleichterung nachhaltiger Investitionen und zur Änderung der Verordnung (EU) 2019/2088, „Taxonomie-Verordnung“, Rn. 42 und Art. 16).

Für förderwürdig in diesem Zusammenhang halten wir u. a.

- Herstellung von Technologien für Erneuerbare Energien,
- Herstellung von Anlagen zur Erzeugung und zur Verwendung von Wasserstoff,
- Herstellung von CO₂-armen Fahrzeugen, Schienenfahrzeugen und Schiffen,
- Herstellung von wiederaufladbaren Batterien, Batteriesätzen und Akkumulatoren (und ihre entsprechenden Bauteile), die zu einer erheblichen Verringerung der Treibhausgasemissionen im Verkehr, bei der stationären und dezentralen Energiespeicherung und anderen industriellen Anwendungen führen,
- Herstellung von energieeffizienten Gebäudeausrüstungen,
- Herstellung anderer CO₂-armer Technologien, die auf eine erhebliche Verringerung der Treibhausgasemissionen in anderen Wirtschaftssektoren abzielen und erhebliche Einsparungen an Lebenszyklus-THG-Emissionen im Vergleich zu der am Markt verfügbaren leistungsfähigsten alternativen Technologie oder Lösung bzw. zu dem am Markt verfügbaren leistungsfähigsten alternativen Produkt nachweisbar erreichen.

Die Maßnahmen entsprechen Ziffer 3.1 – 3.6 des Annex 1, Anhang der Delegierten Verordnung C (2021) 2800 final, S. 44ff.

10. Investitionen für Ressourceneffizienz und zur Unterstützung des Übergangs zu einer Kreislaufwirtschaft

Im produzierenden Gewerbe werden vielfach Rohstoffe und Materialien eingesetzt, die bereits bei ihrer Gewinnung/Verarbeitung oder Herstellung für erhebliche Mengen von Treibhausgasemissionen verantwortlich sind. Eine Reduktion dieser Ressourcen im Produktionsprozess führt daher zu einer CO₂-Einsparung im Vorfeld. Dies findet sich nach unserer Auffassung nicht in **Artikel 47** wieder. Wir gehen somit davon aus, dass eine Förderung unter **Artikel 36** weiterhin möglich ist.

Der Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands, VÖB, ist ein Spitzenverband der deutschen Kreditwirtschaft. Er vertritt die Interessen von 59 Mitgliedern, darunter die Landesbanken sowie die Förderbanken des Bundes und der Länder. Die Mitgliedsinstitute des VÖB haben eine Bilanzsumme von rund 2.900 Milliarden Euro und bilden damit etwa ein Drittel des deutschen Bankenmarktes ab. Die öffentlichen Banken nehmen ihre Verantwortung für Mittelstand, Unternehmen, die öffentliche Hand und Privatkunden wahr und sind in allen Teilen Deutschlands fest in ihren Heimatregionen verwurzelt. Mit 55 Prozent sind die ordentlichen VÖB-Mitgliedsbanken Marktführer bei der Kommunalfinanzierung und stellen zudem rund 23 Prozent aller Unternehmenskredite in Deutschland zur Verfügung. Die Förderbanken des Bundes und der Länder haben im Jahr 2019 Förderdarlehen in Höhe von 59,8 Milliarden Euro bereitgestellt. Als einziger kreditwirtschaftlicher Verband übt der VÖB die Funktion eines Arbeitgeberverbandes für seine Mitgliedsinstitute aus. Die tarifrechtlichen Aufgaben, insbesondere der Abschluss von Tarifverträgen, werden von der Tarifgemeinschaft Öffentlicher Banken wahrgenommen. Ihr gehören 62.000 Beschäftigte der VÖB-Mitgliedsinstitute an (Geschäftsjahr 2019). Weitere Informationen unter www.voeb.de