



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 6.6.2018
COM(2018) 398 final

2018/0222 (NLE)

Vorschlag für eine

VERORDNUNG DES RATES

**zur Änderung der Verordnung (EU) 2015/1588 des Rates vom 13. Juli 2015 über die
Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der
Europäischen Union auf bestimmte Gruppen horizontaler Beihilfen**

(Text von Bedeutung für den EWR)

BEGRÜNDUNG

Am 2. Mai 2018 hat die Kommission ihren Vorschlag für den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) vorgelegt (COM(2018) 321 final). Auf dieser Grundlage schlägt die Kommission eine Reihe horizontaler und sektoraler EU-Finanzierungsprogramme vor, mit denen sie auf neue Herausforderungen reagiert, gleichzeitig jedoch bewährte Maßnahmen fortsetzt.

Ziel dieses Vorschlags für eine Änderung der EU-Ermächtigungsverordnung im Bereich der staatlichen Beihilfen (Verordnung (EU) 2015/1588 des Rates) ist es, diese EU-Finanzierungsprogramme und das Beihilferecht besser miteinander zu verzahnen. Sie soll die Kommission ermächtigen, die geltenden Beihilfavorschriften gezielt zu ändern, damit nationale Mittel – auch aus den auf nationaler Ebene verwalteten europäischen Struktur- und Investitionsfonds – und von der Kommission zentral verwaltete EU-Mittel möglichst nahtlos miteinander kombiniert werden können, ohne den Wettbewerb im EU-Binnenmarkt zu verfälschen.

Das EU-Beihilferecht soll sicherstellen, dass öffentliche Ausgaben den Wettbewerb zwischen Unternehmen im EU-Binnenmarkt nicht verfälschen, und zwar auf der Basis von drei grundlegenden Prinzipien:

- **Gemeinsames Interesse:** Die öffentlichen Ausgaben müssen allgemeinen politischen Zielen dienen, z. B. Investitionsförderung, Bildung und Ausbildung, regionaler Zusammenhalt, Forschung und Entwicklung, Verbesserung der digitalen, Verkehrs- und Energienetze oder Bekämpfung von Umweltverschmutzung und Klimawandel.
- **Zusätzlichkeit:** Die öffentlichen Ausgaben müssen eine Lücke schließen, dürfen aber private Investitionen nicht verdrängen oder lediglich ersetzen.
- **Kosteneffizienz:** Die öffentlichen Ausgaben dürfen das zur Erreichung des politischen Ziels erforderliche Maß nicht überschreiten.

Die von der Kommission zentral verwalteten EU-Mittel, bei denen die Mitgliedstaaten über keinerlei Ermessen verfügen (z. B. COSME, Horizont Europa oder Programm „Digitales Europa“) sind keine staatlichen Beihilfen im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

Wenn ein Mitgliedstaat jedoch für ein Projekt oder ein Finanzierungsinstrument, das aus zentral verwalteten EU-Mitteln unterstützt wird, zusätzliche nationale Mittel bereitstellt oder aber Mittel, bei denen er über ein gewisses Ermessen verfügt, zu einem zentral verwalteten Fonds beiträgt, gilt für den Teil der Finanzierung, bei dem der Mitgliedstaat über Ermessen verfügt, das Beihilferecht.

Auch im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung haben die Mitgliedstaaten mehr Kontrolle über die EU-Mittel, etwa bei den europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds), einschließlich des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER). In dieser Form gewährte Finanzierungen stellen daher staatliche Mittel im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV dar und unterliegen der Beihilfenkontrolle.

In diesem Zusammenhang kommt es darauf an, die Fondsvorschriften und die Beihilfavorschriften der EU richtig miteinander zu verzahnen, um die bestmögliche Wirkung des MFR zu gewährleisten und unnötig komplexe Regelungen zu vermeiden. Besonders wichtig ist dies in Fällen, in denen ein Projekt sowohl aus von der Kommission zentral verwalteten EU-Mitteln als auch aus unter der Kontrolle der Mitgliedstaaten stehenden

Mitteln finanziert wird. Um die Bearbeitung solcher Fälle für Mitgliedstaaten, Finanzintermediäre und Projektentwickler zu vereinfachen, sollten die Fondsvorschriften und die Beihilfavorschriften der EU kohärent sein. Deshalb sind in die Vorschläge der Kommission für die EU-Fonds bestimmte zentrale Grundsätze der Beihilfenkontrolle aufgenommen worden, etwa dass staatliche Maßnahmen die private Finanzierung ergänzen müssen und nicht verdrängen dürfen; dies sollte weiterentwickelt werden und als Richtschnur für die Umsetzung dienen. Und deshalb schlägt die Kommission gleichzeitig vor, die einschlägigen Beihilfavorschriften weiter zu vereinfachen.

In diesem Zusammenhang spielt die Verordnung (EU) 2017/1084 der Kommission vom 14. Juni 2017¹ (Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung – AGVO) eine Schlüsselrolle. Sie erklärt bestimmte Gruppen von Beihilfen für mit dem Binnenmarkt vereinbar und ermöglicht es den Mitgliedstaaten, Beihilfemaßnahmen ohne vorherige Genehmigung durch die Europäische Kommission sofort durchzuführen.

Die Verzahnung der EU-Finanzierungsprogramme und des Beihilferechts könnte durch eine Änderung der AGVO in drei Bereichen verbessert werden.

Nationale Finanzierung in Kombination mit den Instrumenten des Fonds „InvestEU“

Die Kommission hat heute ihren Vorschlag für den neuen Fonds „InvestEU“² vorgelegt, eine einheitliche Regelung für alle Finanzierungsinstrumente und Haushaltsgarantien im nächsten EU-Haushalt. Der Vorschlag gewährleistet, dass die Kommission bei der Auswahl von Förderprojekten und -regelungen, die im gemeinsamen Interesse der Union liegen, eine wichtige Rolle spielt und dass die öffentliche Förderung private Investitionen ergänzt, dass sie transparent ist und dass ihre Wirkung evaluiert wird. Bei der Konzeption des Fonds „InvestEU“ sind also bereits zentrale Grundsätze des Beihilferechts berücksichtigt worden. Sind diese Grundsätze erst einmal in hinreichend klare Vorschriften über die Arbeitsweise des Fonds umgesetzt, so werden nur noch wenige zusätzliche beihilferechtliche Anforderungen notwendig sein, um den Wettbewerb im Binnenmarkt zu schützen, wenn Mittel der Mitgliedstaaten innerhalb des Fonds „InvestEU“ mit Mitteln der EU kombiniert werden. Die einschlägigen beihilferechtlichen Anforderungen könnten daher in der AGVO festgelegt werden und eine Verordnung für den Fonds „InvestEU“ sowie die dazugehörigen Investitionsleitlinien mit den notwendigen Schutzvorkehrungen begleiten. Durch eine solche Änderung der AGVO könnten Mittel der Mitgliedstaaten, die über den Fonds „InvestEU“ weitergeleitet oder aus dem Fonds „InvestEU“ unterstützt werden, von der beihilferechtlichen Pflicht zur vorherigen Anmeldung bei der Kommission befreit werden, was eine straffe, effiziente Umsetzung des Fonds „InvestEU“ gewährleisten würde.

Forschung, Entwicklung und Innovation

Die Kommission hat heute auch ihren Vorschlag für „Horizont Europa“³ vorgelegt. Nach diesem Vorschlag können bestimmte Forschungsprojekte kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU) mit dem „Exzellenzsiegel“ ausgezeichnet werden. Dies setzt voraus, dass sie von der Kommission als „exzellent“ bewertet werden, dass sie nach den strengen Kriterien der EU-Vorschriften für eine Finanzierung durch die EU förderfähig sind und dass sie nur aufgrund von Engpässen bei der Mittelausstattung des EU-Fonds nicht auch tatsächlich finanziert werden können. Für solche Projekte könnte erlaubt werden, die gesamte Finanzierung bei den Mitgliedstaaten (auch aus Strukturfondsmitteln) zu sichern, ohne dass vorher die

¹ ABl. L 156 vom 20.6.2017, S. 1.

² COM(2018) 439.

³ COM(2018) 441.

Genehmigung der Kommission eingeholt werden muss. Angesichts der Konzeption des Vorschlags der Kommission für „Horizont Europa“ in Bezug auf Projekte mit „Exzellenzsiegel“ und des relativ geringen Umfangs der finanziellen Unterstützung bestehen keine wettbewerbsrechtlichen Bedenken.

Eine Durchführung ohne zusätzliche beihilferechtliche Würdigung des mitgliedstaatlichen Teils der Finanzierung könnte auch für FEI-Projekte erlaubt werden, die nach den Vorschriften für „Horizont Europa“ bewertet und ausgewählt wurden und die gemeinsam von „Horizont Europa“ und den Mitgliedstaaten (auch aus Strukturfondsmitteln) finanziert werden, wenn sich mindestens drei Mitgliedstaaten beteiligen. Möglich wäre dies, weil die Vorschriften für Projekte, die für eine Förderung im Rahmen von „Horizont Europa“ – so wie sie im Vorschlag der Kommission konzipiert ist – in Betracht kommen, wettbewerbsrechtliche Bedenken ausräumen, da die Projekte insbesondere Zielen von gemeinsamem Interesse der Union dienen und ein konkretes Marktversagen beheben müssen.

Europäische territoriale Zusammenarbeit

Die Förderung der Europäischen territorialen Zusammenarbeit (ETZ) ist seit vielen Jahren ein wichtiger Schwerpunkt der EU-Kohäsionspolitik. Nach den geltenden Beihilfavorschriften können solche Projekte bereits mit öffentlichen Mitteln gefördert werden. In den letzten Jahren hat die Kommission beträchtliche Erfahrung mit Beihilfemaßnahmen zur Förderung von ETZ-Projekten gesammelt. Daher könnte in Betracht gezogen werden, weitere Beihilfemaßnahmen in den Anwendungsbereich der AGVO einzubeziehen.

Die Rechtsgrundlage der AGVO, die Verordnung (EU) 2015/1588 des Rates vom 13. Juli 2015 über die Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf bestimmte Gruppen horizontaler Beihilfen (kodifizierter Text)⁴ (im Folgenden „Ermächtigungsverordnung“) muss daher geändert werden, damit die Kommission nach Konsultation aller interessierten Kreise und Anhörung des beratenden Ausschusses der Mitgliedstaaten alle geeigneten Maßnahmen in die AGVO aufnehmen kann.

1. ZIEL UND KONTEXT DES VORSCHLAGS

Die Ermächtigungsverordnung ermöglicht es der Kommission, mittels Verordnungen zu erklären, dass bestimmte Gruppen staatlicher Beihilfen mit dem Binnenmarkt vereinbar und von der Anmeldepflicht nach Artikel 108 Absatz 3 AEUV freigestellt sind. Zu diesen Gruppen gehören beispielsweise Beihilfen zugunsten von KMU, Forschungs- und Entwicklungsbeihilfen oder Umweltschutzbeihilfen. Die Kommission schlägt nun vor, zwei weitere Gruppen hinzuzufügen.

Der Vorschlag, **zwei neue Kategorien** in die Ermächtigungsverordnung aufzunehmen, ermöglicht es der Kommission, Gruppenfreistellungen auf der Grundlage eindeutiger Vereinbarkeitskriterien zu erlassen, die sicherzustellen, dass die Auswirkungen auf den Wettbewerb und den Handel zwischen Mitgliedstaaten begrenzt sind. Durch den Erlass solcher Gruppenfreistellungen auf der Grundlage von im Voraus klar definierten Voraussetzungen für die Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt könnten die Verwaltungsverfahren für die Mitgliedstaaten und die Kommission erheblich vereinfacht werden. Der Vorschlag, neue Beihilfegruppen in die Ermächtigungsverordnung aufzunehmen, beinhaltet weder eine unmittelbare Freistellung dieser Gruppen noch bedeutet er eine Freistellung aller zu einer Gruppe gehörenden Maßnahmen in ihrer Gesamtheit.

⁴ ABl. L 248 vom 24.9.2015, S. 1.

Weitere Beihilfegruppen, deren Aufnahme in die Ermächtigungsverordnung vorgeschlagen wird

Finanzierungen der Mitgliedstaaten, die durch von der Kommission zentral verwaltete EU-Finanzierungsinstrumente oder Haushaltsgarantien weitergeleitet bzw. unterstützt werden

Die Bedeutung der Finanzierungsinstrumente und Haushaltsgarantien der EU für die Bereitstellung von Förderungen in einer Vielzahl von Bereichen hat in den letzten Jahren zugenommen. Nach dem mehrjährigen Finanzrahmen für die Zeit nach 2020 dürfte sie noch weiter zunehmen. Die Vorschläge der Kommission in Bezug auf EU-Finanzierungsinstrumente und Haushaltsgarantien, die von der Kommission zentral verwaltet werden, enthalten wichtige Schutzvorkehrungen, die übermäßige Wettbewerbsverfälschungen verhindern. Zudem verfälschen sie den Wettbewerb typischerweise weniger als Zuschüsse in ähnlicher Höhe, da sie in der Regel geringere Beihilfebeträge beinhalten. So entspricht der Beihilfebetrag, der in einer nicht marktkonformen Garantie für ein Darlehen von 100 Mio. EUR enthalten ist, typischerweise nur der Differenz zwischen einer marktkonformen Garantieprämie und der vom Empfänger tatsächlich gezahlten Garantieprämie, die erheblich unter dem vollen Betrag von 100 Mio. EUR liegt.

Es ist daher angebracht, die Kommission zu ermächtigen, eine Gruppenfreistellung für durch Finanzierungen der Mitgliedstaaten gewährte Beihilfen zu erlassen, die zusätzlich durch von der Kommission zentral verwaltete EU-Finanzierungsinstrumente oder Haushaltsgarantien weitergeleitet bzw. unterstützt werden, sofern bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind. Nach der Erfahrung der Kommission gewährleistet die Anpassung dieser Beihilfen an die Voraussetzungen, die für zentral verwaltete Finanzierungsinstrumente und Haushaltsgarantien der EU gelten, wie sie von Einrichtungen der Union umgesetzt werden, dass die von den Mitgliedstaaten gewährten Beihilfen zu keinen nennenswerten Wettbewerbsverfälschungen führen und dass es möglich ist, für diese Beihilfen eindeutige Voraussetzungen für die Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt festzulegen.

Beihilfen für die Europäische territoriale Zusammenarbeit

Die Förderung der Europäischen territorialen Zusammenarbeit (ETZ) ist seit vielen Jahren einer der wichtigsten Schwerpunkte der EU-Kohäsionspolitik. Die Unterstützung von KMU bei den Kosten von ETZ-Projekten ist bereits nach der AGVO von der Anmeldepflicht freigestellt. Besondere Bestimmungen für Regionalbeihilfen für Investitionen von Unternehmen jeder Größe enthalten auch die Leitlinien für Regionalbeihilfen 2014-2020⁵ und der Abschnitt „Regionalbeihilfen“ der AGVO. Die Kommission hat somit in den letzten Jahren beträchtliche Erfahrung mit Beihilfemaßnahmen zur Förderung von ETZ-Projekten sammeln können. Es ist daher angebracht, die Kommission zu ermächtigen, eine Gruppenfreistellung für Finanzierungen zur Förderung dieser Projekte zu erlassen.

2. KOHÄRENZ MIT DER POLITIK UND DEN ZIELEN DER UNION IN ANDEREN BEREICHEN

Dieser Vorschlag steht in engem Zusammenhang mit dem mehrjährigen Finanzrahmen und den verschiedenen von der Kommission vorgeschlagenen Ausgabenprogrammen.

Eine zusätzliche nationale Finanzierung für Projekte, die aus zentral verwalteten EU-Mitteln unterstützt werden, stellt eine staatliche Beihilfe im Sinne des Artikel 107 Absatz 1 AEUV

⁵ ABl. C 209 vom 23.7.2013, S. 1.

dar. Dieser Vorschlag soll die Kombination solcher staatlichen Mittel mit EU-Finanzierungsinstrumenten und Haushaltsgarantien, die von der Kommission zentral verwaltet werden, vereinfachen, um Rechtssicherheit zu schaffen und gleichzeitig zu gewährleisten, dass Wettbewerbsverfälschungen begrenzt bleiben.

Die Förderung von ETZ-Projekten ist seit vielen Jahren ein wichtiger Schwerpunkt der EU-Kohäsionspolitik und wird durch diesen Vorschlag weiter erleichtert.

3. RECHTLICHE ASPEKTE

• Rechtsgrundlage

Rechtsgrundlage dieses Vorschlags ist Artikel 109 AEUV, der den Rat ermächtigt, alle zweckdienlichen Verordnungen zu erlassen und insbesondere die Bedingungen für die Anwendung des Artikels 108 Absatz 3 AEUV sowie diejenigen Arten von Beihilfen festzulegen, die von diesem Verfahren ausgenommen sind. Der Rat muss auf Vorschlag der Kommission nach Anhörung des Europäischen Parlaments mit qualifizierter Mehrheit beschließen.

• Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit

Der Vorschlag fällt unter die ausschließliche Zuständigkeit der Union. Daher findet das Subsidiaritätsprinzip keine Anwendung.

Der Vorschlag geht nicht über das hinaus, was für die Erreichung ihres Ziels notwendig ist, und steht daher mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Einklang.

• Wahl des Instruments

Vorgeschlagenes Instrument: Verordnung

Die Verordnung (EU) 2015/1588 kann nur durch eine Verordnung geändert werden.

4. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT

Der Vorschlag hat keine Auswirkungen auf den EU-Haushalt.

Vorschlag für eine

VERORDNUNG DES RATES

zur Änderung der Verordnung (EU) 2015/1588 des Rates vom 13. Juli 2015 über die Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf bestimmte Gruppen horizontaler Beihilfen

(Text von Bedeutung für den EWR)

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION –

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 109,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments⁶,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Mit der Verordnung (EU) 2015/1588 des Rates vom 13. Juli 2015 über die Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf bestimmte Gruppen horizontaler Beihilfen⁷ wird die Kommission ermächtigt, mittels Verordnungen zu erklären, dass die aufgeführten Gruppen von Beihilfen mit dem Binnenmarkt vereinbar und von der Anmeldepflicht nach Artikel 108 Absatz 3 AEUV freigestellt sind.
- (2) Zentral verwaltete EU-Fonds, das heißt Fonds, die der direkten oder der indirekten Verwaltung durch die Union unterliegen (ausgenommen Fonds, die der geteilten Verwaltung mit den Mitgliedstaaten unterliegen), unterstützen immer häufiger im gemeinsamen Interesse der Union liegende Maßnahmen über Finanzierungsinstrumente oder Haushaltsgarantien und leisten dadurch einen besonders wertvollen Beitrag zu Wachstum und Kohäsion. Die Kommission sollte ermächtigt werden zu erklären, dass von den Mitgliedstaaten gewährte Beihilfen, die durch solche zentral verwalteten Finanzierungsinstrumente oder Haushaltsgarantien weitergeleitet beziehungsweise unterstützt werden, unter bestimmten Voraussetzungen mit dem Binnenmarkt vereinbar sind und nicht der Anmeldepflicht unterliegen. Nach der Erfahrung der Kommission führen solche Beihilfen zu keinen nennenswerten Wettbewerbsverfälschungen, da sie an die Voraussetzungen angepasst sind, die für die betreffenden Finanzierungsinstrumente oder Haushaltsgarantien gelten, wie sie von Einrichtungen der Union umgesetzt werden, und können eindeutige Voraussetzungen für die Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt festgelegt werden.

⁶ ABl. C ... vom ..., S.

⁷ ABl. L 248 vom 24.9.2015, S. 1.

- (3) Die Förderung der Europäischen territorialen Zusammenarbeit ist ein wichtiger Schwerpunkt der EU-Kohäsionspolitik. Die Kommission sollte ermächtigt werden zu erklären, dass Beihilfen für Projekte der Europäischen territorialen Zusammenarbeit unter bestimmten Voraussetzungen mit dem Binnenmarkt vereinbar sind und nicht der Anmeldepflicht unterliegen. Nach der Erfahrung der Kommission haben solche Beihilfen nur begrenzte Auswirkungen auf den Wettbewerb und den Handel zwischen Mitgliedstaaten und können eindeutige Voraussetzungen für die Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt festgelegt werden.
- (4) Deshalb sollten diese Gruppen von Beihilfen in den Anwendungsbereich der Verordnung (EU) 2015/1588 des Rates einbezogen werden.
- (5) Die Verordnung (EU) 2015/1588 des Rates sollte daher entsprechend geändert werden –

HAT FOLGENDE VERORDNUNG ERLASSEN:

Artikel 1

In Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung (EU) 2015/1588 werden die folgenden Ziffern angefügt:

„xv) Finanzierungen, die durch zentral verwaltete Finanzierungsinstrumente oder Haushaltsgarantien der Union weitergeleitet beziehungsweise unterstützt werden, wenn die Beihilfe in Form einer zusätzlichen Finanzierung aus staatlichen Mitteln gewährt wird,

xvi) Projekten, die aus Programmen der Europäischen territorialen Zusammenarbeit der Union unterstützt werden,“

Artikel 2

Diese Verordnung tritt am zwanzigsten Tag nach ihrer Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Union* in Kraft.

Diese Verordnung ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates
Der Präsident*