

www.pwc.com

22. Veranstaltung des Berliner
Gesprächskreises zum Europäischen
Beihilfenrecht e.V.

***Mehr oder weniger „Economics“ –
Ökonomische Analyse des
Anreizeffekts***

Steffen Sühnel, PricewaterhouseCoopers AG

7. Dezember 2012

Agenda

1. **Ausgestaltung des Anreizeffekts in der Praxis**
2. **Anreizeffekt – geeignetes ökonomisches Instrument in der EU-Beihilfenkontrolle?**
3. **Analyse des Anreizeffekts – Optimierungsansätze**

Ausgestaltung des Anreizeffekts in der Praxis

Hintergrund



*“I can anticipate the main elements of the reform [of state aid control] starting with an increased focus on **incentive effect** for all measures. Aid can only be approved when it has the potential to change the behaviour of recipients. [...] It is important to establish [...] that the aid will contribute to our common objective; that is, the economic development across the EU. In other words: it needs to be well designed.”*

Joaquín Almunia, EU-Kommissar für Wettbewerb, 11 Oktober 2012

- ✓ **Aktuell: Besonders kritische Prüfung des Anreizeffekts bei großen Investitionsvorhaben** durch die Europäische Kommission
- ✓ Bei fehlender Evidenz des Anreizeffekts ist es nahezu bedeutungslos, ob ein (regionales) Investitionsvorhaben der Erreichung von europäischen Zielsetzungen dient
- ✓ **Studie von PwC für das BMWi zur Ausgestaltung des Anreizeffekts**



Ausgestaltung des Nachweises des Anreizeffekts steht derzeit im Fokus der Modernisierung der EU-Beihilfenkontrolle

Ausgestaltung des Anreizeffekts in der Praxis

Zunehmende Bedeutung der Anreizeffektprüfung

Zunahme Nachweistiefe und Dokumentationsanforderungen

**Vor
2005**

Vor dem State Aid Action Plan (SAAP) oft nur **rudimentäre, eindimensionale Prüfung** des Anreizeffekts

2005

SAAP: Formulierung der Kriterien der Abwägungsprüfung (**balancing test**) und Prüfung des Anreizeffekts

2006

FuEuI-Leitlinien: Verfeinerte wirkungsbasierte Analyse des Anreizeffekts (gestärkte Anreizwirkung, kontrafaktische Analyse)

**2006-
2009**

AGFVO (2008): Formulierung von **Dokumentationspflichten** zum Nachweis des Anreizeffekts

2009

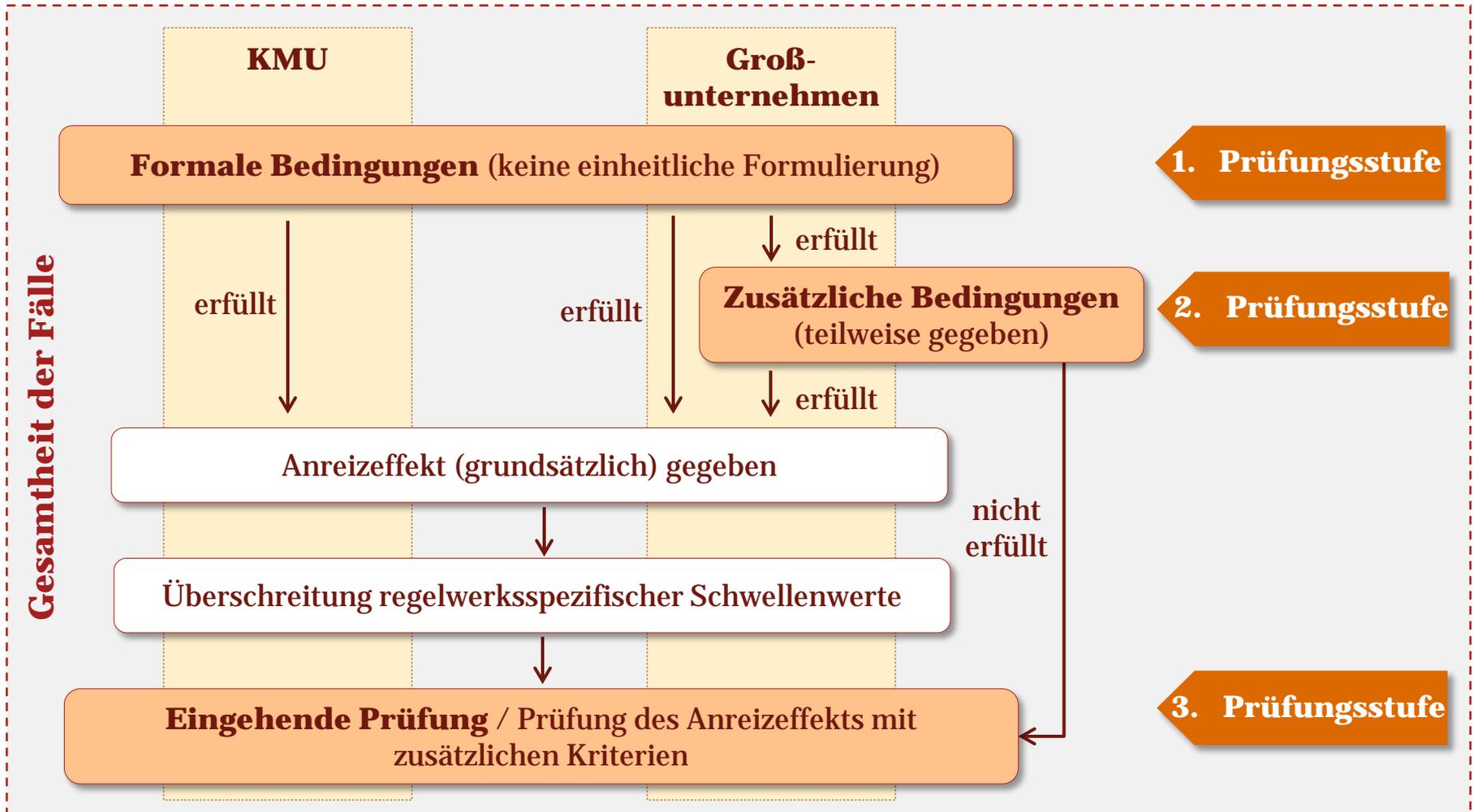
Mitteilung zur eingehenden Prüfung (RegLL): „Die Prüfung des Anreizeffekts zählt zu **den wichtigsten Aspekten** der eingehenden Prüfung“

**Ab
2010**

Besonders kritische Prüfung des Anreizeffekts seitens der EU-Kommission bei regionalen Investitionsvorhaben von Großunternehmen

Ausgestaltung des Anreizeffekts in der Praxis

Aktuelle Prüfungsstruktur (vereinfacht)



Ausgestaltung des Anreizeffekts in der Praxis

Allgemeine Nachweisanforderungen

KMU

- KMU-Status
- Formale Bedingung: Beihilfeantrag vor dem Beginn des Investitionsvorhabens (Vermutungsregel)
- Förderwürdigkeit des Projekts
- Risiko bei nicht ausreichender Dokumentation zum Nachweis des Anreizeffekts beim Mitgliedsstaat

Nahezu keine Beispiele für fehlenden Anreizeffekt, da nur formale Kriterien geprüft werden

Großunternehmen

- Kriterien der AGFVO / KMU-Kriterien
- Überprüfung der regelwerksspezifischen Schwellenwerte
- Bei Nichterfüllung der Kriterien Einleitung der eingehenden Prüfung / Vorlegen einer kontrafaktischen Analyse
- Prüfung der Notwendigkeit und Angemessenheit der Beihilfe

Besonders kritische Prüfung des Anreizeffekts und hohe Dokumentationsanforderungen

Anreizeffekt – geeignetes ökonomisches Instrument in der Beihilfenkontrolle?

Stufenweise Anreizeffektprüfung

Stufenweise Anreizeffektprüfung

Uneinheitliche Prüfungsstruktur (zwei- oder dreistufig) und unterschiedliche regelwerksspezifische Ausgestaltung der Regeln zum Anreizeffekt

Rechtsunsicherheit und sehr hoher Dokumentationsaufwand für Beihilfegeber und Beihilfenehmer

Kritische Würdigung:

- **Berechtigte Privilegierung von KMU** gegenüber Großunternehmen (Vermutungsregel)
- **Qualifizierter Nachweis** des Anreizeffektes durch Überprüfung zusätzlicher Anforderungen an Großunternehmen (Art. 8 Abs. 3 AGFVO), aber **Rechtsunsicherheit** durch das Zusammenspiel der Kriterien der AGFVO und der anderen beihilferechtlichen Regelwerke
- **Effizienz des Systems der Vereinbarkeitsprüfung** durch Begrenzung der Einleitung einer eingehenden Prüfung auf potenziell wettbewerbsverzerrende Fälle (Beihilfen an Großunternehmen)

Anreizeffekt – geeignetes ökonomisches Instrument in der Beihilfenkontrolle?

Kontrafaktische Analyse

Kontrafaktische Analyse:

„Was wäre ohne Beihilfe passiert?": Keine Gewährung von Beihilfen, wenn sich zeigt, dass die jeweilige Investition auch ohne Beihilfe getätigt worden wäre.

Positiver und kausaler Zusammenhang zwischen der Beihilfe und dem Beihilfeziel (Notwendigkeit)

Kritische Würdigung:

- **Bedeutung:** Mangelnde Antizipierbarkeit der Einleitung von eingehenden Prüfungen
- **Komplexität:** Fehlen klarer Kriterien für die Abfertigung der kontrafaktischen Analysen (Struktur, Detaillierungsgrad, maßgeblicher Zeitpunkt)
- **Notwendigkeit:** Erstellung von Vergleichsanalysen mit künstlich gewählten Szenarien
- **Prognoseunsicherheit trotz eines hohen Aufwands:** Plausibilität von Risiko-, Rentabilitäts-, Kosten- und Finanzprognosen

Anreizeffekt – geeignetes ökonomisches Instrument in der Beihilfenkontrolle?

Notwendigkeit und Angemessenheit der Beihilfe

Angemessenheit:

Die Höhe und Intensität der Beihilfe müssen auf das für die Investition in dem Fördergebiet erforderliche Minimum beschränkt sein.

Notwendigkeit der Abgrenzung zwischen der Notwendigkeit und Angemessenheit der Beihilfe

Kritische Würdigung:

- Tendenziell Förderung **riskanter** Projekte durch Gewährung der Beihilfe bei geringerer Rendite
 - Unklare Kriterien der Abgrenzung zwischen Notwendigkeit und Angemessenheit der Beihilfe
 - **Maßgeblicher Zeitpunkt** für den Nachweis des Anreizeffekts (Notwendigkeit): Antragsstellung
 - Plankosten = Ist-Kosten (Unglaubliche Punktlandung)
 - Plankosten > Ist-Kosten (Beihilfeshöhe=Nettomehrkosten)
 - Plankosten < Ist-Kosten (Beihilfeshöhe=Plankosten(!))
- Zeitpunkt der Antragstellung für die Bewertung der tatsächlichen Nettomehrkosten ungeeignet

Ausgestaltung des Anreizeffekts in der Praxis

Beispiel eines großen regionalen Investitionsvorhabens

Planung des Investitionsvorhabens

Antragstellung auf Beihilfe

Investitionsentscheidung unter Berücksichtigung der Beihilfe

Notifizierung des Investitionsvorhabens / Formale Prüfung

Eröffnung des Hauptprüfverfahrens durch die EU-Kommission

Hinterfragung der Evidenz des Anreizeffekts

(keine) Prüfung weiterer Kriterien des *balancing test*

Selbstbeschränkung oder Reduzierung der Beihilfe auf Null

Analyse des Anreizeffekts

Optimierungsansätze

Vereinheitlichung der Prüfungsstruktur (3-stufig)

1

Vermeidung von Unsicherheiten in der Analysestruktur und Beseitigung von Inkonsistenz

Zusätzliche Bedingungen für Großunternehmen

2

Vereinfachung der Erbringung des Nachweises des Anreizeffekts auch für Großunternehmen

Konkretisierung der Nachweisanforderungen

3

Klarstellung der regelwerksspezifischen Dokumentationsanforderungen (Was? Wann? In welcher Form?)

Leitfaden für die kontrafaktische Analyse

4

Verringerung von hohem *ex post* Dokumentationsaufwand und *ex ante* Formulierung klarer Bedingungen

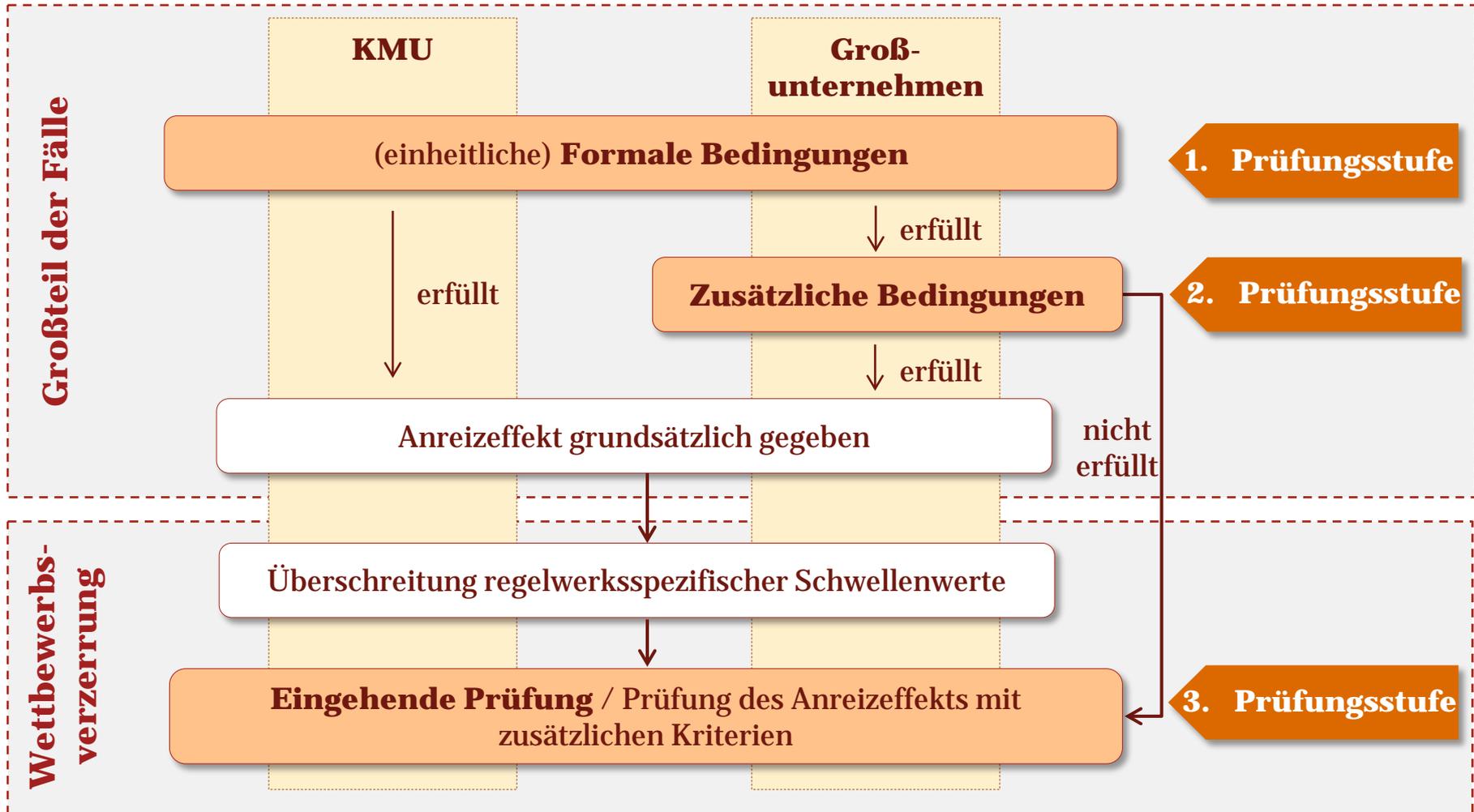
Eingeschränkte Durchführung der kontrafaktischen Analyse

5

Durchführung nur bei potenziell wettbewerbsverzerrenden Beihilfen

Analyse des Anreizeffekts

Vereinheitlichung der Prüfungsstruktur



Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!



MBA Steffen Sühnel
Senior Manager

State Aid Services

Adresse:

Potsdamer Platz 11, 10785 Berlin

E-Mail-Adresse:

steffen.suehnel@de.pwc.com

Telefon: *+ 49 30 2636 1291*

Fax: *+49 30 2636 1221*