



Erfahrungen mit der AGVO – eine Zwischenbilanz

Dr. Monika Hochreiter, StMWi

20.06.2018

Berliner Gesprächskreis
zum Europäischen Beihilfenrecht e.V.



Überblick

1. AGVO 2014/2017 – Freistellungsverordnungen im Wandel der Zeit
2. Neuerungen 2014/2017 – der Anspruch aus SAM
3. Zum Inhalt: Hilfestellungen, Erfolge und ungelöste Fragen
4. Folgen mangelhafter Umsetzung – Rechtsprechung und Monitoring
5. Jüngste Entwicklungen



1. AGVO 2014/2017

– Freistellungsverordnungen im Wandel der Zeit

- Freistellungen sind Sekundärrecht
- Ermächtigung in Art. 109 AEUV
- Rechtsgrundlage „Ermächtigungsverordnung“: Verordnung (EU) 2015/1588 vom 13. Juli 2015
- Vorgängerversion: Verordnung (EG) 1994/98
- Ermächtigungen wurden vor Erlass der AGVO 2014 erheblich ausgeweitet
- Hintergrund: SAM – State Aid Modernisation 2012 – 2014 mit dem Anspruch: small on small, big on big – Verlagerung von Verantwortung an die Mitgliedstaaten
- Ein Kernziel der KOM: Gestaltung von 90 % aller Fälle als freigestellte Beihilfen
- Kein Automatismus von der Ermächtigung zur Freistellung!



2. Neuerungen 2014/2017 – der Anspruch aus SAM

Neuerung Nr. 1: Freistellungen ausgeweitet

Aus 7 Gruppen von freigestellten Beihilfen....

- Regionalbeihilfen
- Beihilfen für kleine und mittlere Unternehmen
- Beihilfen zur Erschließung von KMU-Finanzierungen
- Beihilfen für Forschung, Entwicklung und Innovation
- Ausbildungsbeihilfen
- Beihilfen für benachteiligte Arbeitnehmer und Arbeitnehmer mit Behinderungen
- Umweltschutzbeihilfen



2. Neuerungen 2014/2017 – der Anspruch aus SAM

... wurden 15!

Neu seit 2014:

- Beihilfen zur Bewältigung der Folgen bestimmter Naturkatastrophen
- Sozialbeihilfen für die Beförderung von Einwohnern entlegener Gebiete
- Beihilfen für Breitbandinfrastrukturen
- Beihilfen für Kultur und die Erhaltung des kulturellen Erbes
- Beihilfen für Sportinfrastrukturen und multifunktionale Freizeitinfrastrukturen
- Beihilfen für lokale Infrastrukturen

Neue Tatbestände seit Juli 2017:

- Häfen
- Flughäfen



2. Neuerungen 2014/2017 – der Anspruch aus SAM

Praktische Folgen:

In Deutschland:

(Quelle: BMWi):

	2014	2015	2016	2017*
Notifizierungen	55	56	34	20 (13)
AGVO- Anzeigen	105	817	778	229



2. Neuerungen 2014/2017 – der Anspruch aus SAM

In Europa (State Aid Scoreboard 2017 – Zahlen 2016):

- 3014 laufende Beihilfemaßnahmen mit einem Volumen von 102,8 Milliarden EUR
- 97 % aller neuen Maßnahmen in 2016 sind AGVO-freigestellt (Steigerung von 25 % seit 2013)
- Betrachtet man nicht nur die neuen Maßnahmen, sind 80% aller Maßnahmen freigestellt (4% Steigerung zu 2013, 20% Steigerung im Vergleich zu 2015)



2. Neuerungen 2014/2017 – der Anspruch aus SAM

Neuerung Nr. 2: Mehr Verantwortung in den Mitgliedstaaten

- Faktisch durch neue Tatbestände und höhere Anmelde-schwellen
- Praktisch durch erweiterte verfahrensrechtliche Pflichten: SANI, SARI, TAM.....
 - ◆ Mit einer Kurzmitteilung der Maßnahme an die Kommission (Art. 11 a) AGVO) über SANI (*State Aid Notification Interactive*) und dem jährlichen Bericht über die Ausgaben (Art. 11 b) AGVO) über SARI (*State Aid Reporting Interactive*) wie bisher ist es nicht getan...
 - ◆ Zusätzlich sind über **Einzelbeihilfe von über 500 000 EUR** (d.h. Ad-hoc-Beihilfen oder Einzelbeihilfen im Rahmen von Beihilferegelungen (=Programmen)) weitere Informationen bereitzustellen, über TAM (*Transparency Award Module*)



2. Neuerungen 2014/2017 – der Anspruch aus SAM

Neuerung Nr. 2: Mehr Verantwortung in den Mitgliedstaaten

Konkret:

- Massiver Aufwand speziell in 2014 durch Anpassung aller laufenden Förderprogramme
- Erhöhter Schulungs- und Erklärungsbedarf zu SANI und SARI durch die Erhöhung der Anwendungsbereiche und Fallzahlen
- Erhöhter Verwaltungsaufwand in Umsetzung von TAM bei bestehenden Schwächen des Moduls, z.B.
 - Thema „national identifier“
 - Thema „gleichartige Beihilfen“
 - etc....



3. Zum Inhalt: Hilfestellungen, Erfolge und ungelöste Fragen

Hilfestellungen

GD Wettbewerb:

- Leitfaden mit häufig gestellten Fragen (Practical Guide to the GBER)
- eState Wiki (Zugriff durch BMWi, Länderkoordinatoren haben Leserecht)

Deutschland

- Seite zur „Beihilfenkontrollpolitik“ des BMWi (Kompetenzzentrum Europarecht)



3. Zum Inhalt: Hilfestellungen, Erfolge und ungelöste Fragen

Erfolge

- Schnelle Handlungsmöglichkeit bei Gestaltung nach AGVO
- Rechtssicherheit
- Aufnahme von Freistellungstatbeständen bei Infrastrukturbeihilfen
- Neuer pragmatischerer Ansatz der Kommission im Bereich der Nichtbeihilfen (Mitteilung zum Beihilfebegriff) verhindert Ausufern der Freistellungserfordernisse insbesondere im Bereich der Infrastrukturbeihilfen
- Reduzierter Anwendungsbereich von Art. 53 AGVO (Kulturbeihilfen)



3. Zum Inhalt: Hilfestellungen, Erfolge und ungelöste Fragen

Ungelöste Fragen

- Vgl. AGVO-Reform 2017: fehlende Freistellungsmöglichkeiten in praktisch bedeutsamen Bereichen, z.B.:
 - Beihilfen im Bereich der Tourismusförderung
 - Beihilfen im Bereich lokaler Basisdienstleistungen und Gemeinschaftseinrichtungen
 - Beihilfen zur Erhaltung des natürlichen Erbes und der Biodiversität
 - Beihilfen zur Förderung sog. Mid-caps im Rahmen der Regionalförderung
 - Einzelförderungen (Clusterförderung, Förderung von Zwischenebenen im Bereich der Förderung von Aus- und Weiterbildung)
- AGVO - ein Instrument für Spezialisten?
- Verwaltungsaufwand



4. Folgen mangelhafter Umsetzung: Rechtsprechung und Monitoring

Rechtsprechung - Dilly's Wellnesshotel GmbH gegen Finanzamt Linz (C-493/14) – Urteil vom 21. Juli 2016 (1)

- Ausgangsrechtsstreit um Energieabgabenvergütung ab 1.1.2011, da Österreich ab diesem Zeitpunkt eine Abgabenbefreiung für Dienstleistungsbetriebe (im Unterschied zu Produktionsbetrieben) abgeschafft hatte.
- Das Gesetz enthielt einen Vorbehalt zugunsten der Genehmigung der Europäischen Kommission – eine Anmeldung war nicht erfolgt
- Im Ausgangsrechtsstreit (Dilly's Wellnesshotel wehrte sich gegen den Abgabenbescheid) war somit entscheidend, ob die neue Energieabgabenvergütung als freigestellte – und damit rechtmäßige – Beihilfe nach Maßgabe der damals gültigen AGVO angesehen werden konnte.
- Vorlagegericht stellte verschiedene Fragen bzgl. der formellen, aber auch materiellen Anforderungen an die Umsetzung der AGVO



4. Folgen mangelhafter Umsetzung: Rechtsprechung und Monitoring

Rechtsprechung - Dilly's Wellnesshotel GmbH gegen Finanzamt Linz (C-493/14) – Urteil vom 21. Juli 2016 (3)

EuGH äußerte sich nur zu den förmlichen Anforderungen:

„Art. 3 Abs. 1 der VO (EG) Nr. 800/2008 ... (AGVO) ist dahin auszulegen, dass das **Fehlen eines ausdrücklichen Verweises auf diese Verordnung unter Angabe des Titels** sowie eines **ausdrücklichen Verweises auf die Fundstelle im Amtsblatt der Europäischen Union in einer Beihilferegelung** wie der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden der Annahme entgegensteht, dass diese Regelung gemäß Art. 25 Abs. 1 dieser Verordnung die Voraussetzungen für eine Freistellung von der in Art. 25 Abs. 1 dieser Verordnung die Voraussetzung für eine Freistellung von der in Art. 108 Abs. 3 AEUV vorgesehenen Anmeldepflicht erfüllt.

(eine förmliche Voraussetzung wird nicht aufgegriffen: Wortlaut der Beihilfemaßnahme war nicht im Internet veröffentlicht bzw. Link funktionierte nicht)



4. Folgen mangelhafter Umsetzung: Rechtsprechung und Monitoring

Wie ist die Rechtslage auf Grundlage der AGVO 2014/2017?

- Grundaussage, wonach Ausnahmen von der Anmeldepflicht eng auszulegen sind, hat auch unter der neuen Rechtslage Bestand
- Die in Dilly´s Wellnesshotel entscheidende Norm – Art. 3 Abs. 1 AGVO a.F. – findet sich allerdings nicht mehr inhaltsgleich in der AGVO n.F. – der Passus, dass die *Regelungen einen ausdrücklichen Verweis auf diese Verordnung unter Angabe des Titels sowie einen ausdrücklichen Verweis auf die Fundstelle im Amtsblatt der Europäischen Union* enthalten müssen, ist entfallen.
- Wörtliche Vorgaben macht die AGVO n.F. nur im Verweis auf die „Deggendorf-Formel“ in Art. 1 Abs. 4a) AGVO
- Neu dagegen ist Art. 10 AGVO „Entzug des Rechtsvorteils der Gruppenfreistellung“ – KOM kann Mitgliedstaaten, aber auch „nur“ für einzelne Beihilfeempfänger bestimmte Beihilfen oder für einzelnen beihilfegewährende Behörden den Vorteil der Freistellung für künftige Beihilfemaßnahmen entziehen
- **Rückgriff KOM auf diese Bestimmung bislang nicht bekannt**



4. Folgen mangelhafter Umsetzung: Rechtsprechung und Monitoring

Monitoring (Art. 12 AGVO)

- Unterlagen müssen 10 Jahre aufbewahrt werden
- KOM hat seit Inkrafttreten Monitoring intensiviert und systematisiert
- Monitoring sowohl von Regelungen (mit Stichproben bzw. einzeln ausgereicherter Beihilfen) als auch von Einzelmaßnahmen
- Neu in 2018: Monitoring auch von TAM
- Monitoring bezogen auf Beihilfen in Bund und Ländern
- Monitoringverfahren sind nach hiesiger Erfahrung recht zeitversetzt (derzeit hat BY ein laufendes Verfahren bezogen auf die Jahre 2015 und 2016) und ziehen sich sehr lange hin
- Rückmeldungen KOM - inhaltlich wenig aufschlussreich
 - Umgang mit Fehlern bislang pragmatisch
 - KOM sammelt aber Art und Häufigkeit der Fehler
 - DE 2017: Verbesserungsbedarf bei 25 % der Fälle



4. Folgen mangelhafter Umsetzung: Rechtsprechung und Monitoring

Monitoring

Frequently made mistakes:

- Deggendorf – Klausel fehlt
- Ausdrücklicher Ausschluss von Unternehmen in Schwierigkeiten fehlt
- Kumulierungsregelungen fehlen
- Notifizierungsschwellenwert nicht erwähnt
- Transparenzpflichten / TAM nicht erwähnt
- In der Umsetzung werden Beihilfehöchstintensitäten verletzt

Folgen?



5. Jüngste Entwicklungen

Vorschlag einer Änderung der Ermächtigungsverordnung vom 6.6.2018

COM (2018) 398 endg.

- Vorschlag steht im Zusammenhang mit dem KOM-Vorschlag zum künftigen mehrjährigen Finanzrahmen und den dort vorgeschlagenen EU-Finanzierungsprogramme
- Ziel: Bessere Verzahnung dieser Programme mit dem Beihilferecht
- Eingeschränkter Anwendungsbereich: Ergänzung der AGVO möglich mit Regelungen zu
 - Finanzierungen, die durch zentral verwaltete Finanzierungsinstrumente oder Haushaltsgarantien der Union weitergeleitet bzw. unterstützt werden, wenn die Beihilfe in Form einer zusätzlichen Finanzierung aus staatlichen Mitteln gewährt werden
 - Projekten, die aus Programmen der Europäischen territorialen Zusammenarbeit der Union unterstützt werden



Ihre Fragen?

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!



Links

Practical Guide to the GBER:

http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/practical_guide_gber_en.pdf

BMWi/Beihilfekontrolle:

<https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Europa/beihilfenkontrollpolitik.html>

(Link u.a. zu AGVO-Prüfbögen und zu AGVO-Checklisten der DG Regio)