



Brüssel, den 30.10.2020
SWD(2020) 258 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

EIGNUNGSPRÜFUNG (ZUSAMMENFASSUNG)

in Bezug auf das 2012 angenommene Paket zur Modernisierung des Beihilferechts, die Eisenbahnleitlinien und die Mitteilung über die kurzfristige Exportkreditversicherung“

{SEC(2020) 372 final} - {SWD(2020) 257 final}

Hintergrund und Ziele

Die derzeitige Eignungsprüfung beinhaltet eine umfassende Evaluierung der **Modernisierung des EU-Beihilferechts**, die sich auf folgende Beihilfavorschriften erstreckt: die Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung, die De-minimis-Verordnung, die Leitlinien für Regionalbeihilfen, den Unionsrahmen für Forschung, Entwicklung und Innovation, die Mitteilung über wichtige Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse, die Risikofinanzierungsleitlinien, die Luftverkehrsleitlinien, die Leitlinien für staatliche Umweltschutz- und Energiebeihilfen sowie die Rettungs- und Umstrukturierungsleitlinien. Darüber hinaus sind auch die Mitteilung über die kurzfristige Exportkreditversicherung und die Eisenbahnleitlinien Gegenstand der laufenden Evaluierung. Mit der Eignungsprüfung soll die Modernisierung des EU-Beihilferechts insgesamt bewertet werden, es sollen keine Einzelevaluierungen der spezifischen Vorschriften vorgenommen werden.

Bei der Modernisierung des Beihilferechts handelt es sich um eine im Jahr 2012 eingeleitete Reform der EU-Beihilfepolitik. Die Kommission war der Auffassung, dass ein Rahmen für eine gezieltere Bewertung staatlicher Beihilfen die Mitgliedstaaten in die Lage versetzen würde, sowohl die Umsetzung der Strategie Europa 2020 für nachhaltiges Wachstum als auch die Haushaltskonsolidierung besser voranzubringen. Mit der Modernisierung des EU-Beihilferechts wurden die folgenden drei Ziele verfolgt: 1) Förderung eines nachhaltigen, intelligenten und integrativen Wachstums in einem wettbewerbsorientierten Binnenmarkt durch sogenannte „gute Beihilfen“ (gut konzipierte Beihilfen, die auf festgestellte Marktversagen und Ziele von gemeinsamem Interesse ausgerichtet sind und den Wettbewerb möglichst wenig verfälschen), 2) Konzentration der Ex-ante-Prüfung der Kommission auf Fälle mit besonders starken Auswirkungen auf den Binnenmarkt und 3) Straffung der Vorschriften, sodass Beschlüsse schneller erlassen werden können. Angesichts dieser Ziele hat die Kommission in den Jahren 2013 und 2014 eine Reihe von Beihilfavorschriften überarbeitet.

Mit der Eignungsprüfung wird bewertet, **ob diese Beihilfavorschriften ihren Zweck noch erfüllen**, und zwar unter Berücksichtigung der allgemeinen Ziele der Modernisierung des Beihilferechts und der spezifischen Ziele der für die zu prüfenden Vorschriften relevanten Rechtsrahmen (einschließlich der Entwicklung der Rechtsvorschriften seit der Annahme des Pakets zur Modernisierung des Beihilferechts). Anlass der Eignungsprüfung sind das bevorstehende Außerkrafttreten einiger der Vorschriften und die Tatsache, dass ein Teil der Vorschriften bereits vor der Modernisierung des Beihilferechts in Kraft war. Mit Blick auf aktuelle und künftige Herausforderungen wird mit der Eignungsprüfung insbesondere zu bewerten versucht, inwieweit die Beihilfavorschriften noch geeignet sind, um die neuen politischen Ziele der Kommission, u. a. den europäischen Grünen Deal, sowie die neue Digital- und die neue Industriestrategie zu befördern; dabei wird berücksichtigt, dass die verfügbaren Informationen und Teile der Analyse aus der Zeit vor den jüngsten politischen Initiativen und Prioritäten stammen. Da die Entwicklungen im Zusammenhang mit der COVID-19-Krise die allerjüngste Zeit betreffen, können die Auswirkungen der Krise auf die Vorschriften im Rahmen der Eignungsprüfung nicht evaluiert werden.

Zweck der Eignungsprüfung ist die Bewertung der Ergebnisse der Modernisierung des EU-Beihilferechts anhand der folgenden fünf Kriterien: Wirksamkeit, Effizienz, Relevanz, Kohärenz und EU-Mehrwert. Es handelt sich um eine rückblickende Analyse, mit der festgestellt werden soll, was gut bzw. schlecht funktioniert hat, und bei der die Ergebnisse mit

den Erwartungen verglichen werden. Die gewonnenen Erkenntnisse werden als Grundlage für Schlussfolgerungen zu den Fragen dienen, welche Ergebnisse mit der Modernisierung des Beihilferechts und der betreffenden Vorschriften erzielt wurden, ob die Modernisierung des Beihilferechts auf dem richtigen Weg ist und wenn nicht, warum. Ferner soll festgestellt werden, ob Änderungen erforderlich sind. Die Ergebnisse der Eignungsprüfung werden in den Prozess der Überarbeitung und Aktualisierung des einschlägigen Rechtsrahmens für staatliche Beihilfen einfließen und auch bestimmen, ob nicht regulatorische Maßnahmen (z. B. Sensibilisierungs- oder Schulungsmaßnahmen) erforderlich sind.

Die Eignungsprüfung wurde durch fünf externe Studien und mehrere öffentliche Konsultationen gestützt. Zu den Datenquellen zählte auch der Anzeiger für staatliche Beihilfen, aus dem die von den Mitgliedstaaten gemeldeten Ausgaben für staatliche Beihilfen hervorgehen. Darüber hinaus gründet sich die Bewertung unter anderem auf interne Daten der Kommission und die Beschlusspraxis der GD Wettbewerb.

Die wichtigste Einschränkung in Bezug auf diese Analyse liegt darin, dass die Auswirkungen der modernisierten Beihilfavorschriften in einigen Bereichen noch nicht greifbar sind. Weitere wesentliche Einschränkungen sind die Schwierigkeit, zu allen von den Vorschriften abgedeckten Bereichen verfügbare Daten zu finden, und das allgemeine Problem der Erfassung der Auswirkungen der Beihilfavorschriften.

Wichtigste Ergebnisse

Die Eignungsprüfung hat ergeben, dass das Konzept der Modernisierung des EU-Beihilferechts und die Beihilfavorschriften, die im Rahmen der Modernisierungsinitiative überarbeitet wurden, im Großen und Ganzen ihren Zweck erfüllen. Bei einigen spezifischen Vorschriften sind möglicherweise eine Überarbeitung und/oder Aktualisierung, einschließlich Klarstellungen, weiterer Straffung und Vereinfachung, sowie Anpassungen erforderlich, um den jüngsten legislativen Entwicklungen, aktuellen Prioritäten sowie Markt- und Technologieentwicklungen Rechnung zu tragen.

Die Ergebnisse der Eignungsprüfung müssen auch vor dem Hintergrund der COVID-19-Krise interpretiert werden, da bei der künftigen Politikgestaltung die durch die Krise bedingten Ungleichgewichte in den Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten berücksichtigt werden müssen. Die Ermittlung der Fakten und die Bewertung sind vor Beginn der COVID-19-Krise erfolgt. Zwar scheinen die Schlussfolgerungen der Eignungsprüfung in Bezug auf die Mehrheit der Vorschriften im Großen und Ganzen stichhaltig zu sein, doch in bestimmten Bereichen wie beispielsweise dem Luftverkehr könnten die durch die COVID-19-Krise bedingten Unsicherheiten hinsichtlich der Gültigkeit der erzielten Schlussfolgerungen stärker ausgeprägt sein.

Die Analyse deutet darauf hin, dass die Modernisierung des Beihilferechts insgesamt ihre drei Ziele weitgehend erreicht hat und somit als Beihilfekonzept **wirksam** ist. Was die Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung betrifft, so könnte in den kommenden Jahren zwar noch Spielraum für eine weitere Erhöhung der Ausgaben im Rahmen der derzeitigen Gruppenfreistellungsrichtlinien bestehen, doch stellt das derzeitige System im Einklang mit dem Ansatz, dass der Schwerpunkt auf Fällen mit erheblichen Auswirkungen auf den Wettbewerb liegen soll, auch sicher, dass die Kommission weiterhin eine begrenzte Zahl von Maßnahmen prüft, bei denen hohe Beträge anzumelden sind. Die Umsetzung der gemeinsamen Bewertungsgrundsätze scheint zu einem klareren methodischen Rahmen für die

verschiedenen Beihilfavorschriften geführt zu haben, der zur Erreichung des Ziels der Förderung „guter Beihilfen“ beigetragen hat. Darüber hinaus scheint die Modernisierung zu einer deutlichen Präzisierung der einschlägigen Beihilfavorschriften beigetragen zu haben, auch wenn noch einige problematische Bereiche festgestellt wurden.

Die einzelnen Vorschriften scheinen sich in Bezug auf die Erreichung ihrer spezifischen Ziele weitgehend als wirksam erwiesen zu haben, wenngleich die hier behandelte Eignungsprüfung auch verschiedene Aspekte aufgezeigt hat, die möglicherweise einer weiteren Klärung oder Feinabstimmung bedürfen.

Was die **Effizienz** betrifft, so deuten die verfügbaren Daten auch darauf hin, dass die mit der Modernisierung des Beihilferechts eingeführten Vorschriften in gewissem Umfang den Verwaltungsaufwand verringert haben, auch wenn noch Raum für Verbesserungen zu bestehen scheint, insbesondere was die Klärung bestimmter Definitionen und Konzepte betrifft. Darüber hinaus geht aus der Analyse hervor, dass die modernisierten Vorschriften angesichts des erreichten Ziels „guter Beihilfen“ effizientere staatliche Ausgaben ermöglicht haben. Es scheint, dass sich aus der Modernisierung des Beihilferechts ein Nutzen ergibt, nicht nur für die Behörden, sondern auch für die Unternehmen und indirekt für die Verbraucher. Dieser Nutzen scheint die damit verbundenen Kosten zu überwiegen.

In Bezug auf die **Relevanz** der Vorschriften ergab die Eignungsprüfung, dass die allgemeinen Ziele der Modernisierung des Beihilferechts geeignet sind, den Bedürfnissen in der EU gerecht zu werden. Ferner lässt die Eignungsprüfung darauf schließen, dass die Ziele der einzelnen Beihilfavorschriften bislang weitgehend geeignet waren, den Bedarf innerhalb der EU zu decken, dass sie jedoch den jüngsten politischen Entwicklungen in der EU und den Prioritäten der Kommission für die Zukunft, insbesondere dem Grünen Deal sowie der Digital- und der Industriestrategie, nicht in vollem Umfang Rechnung tragen. Die potenziellen Auswirkungen der COVID-19-Krise und der dadurch entstandenen Unsicherheiten können noch nicht evaluiert werden. Die Analyse deutet darauf hin, dass die von der Eignungsprüfung erfassten Beihilfavorschriften bis zu einem gewissen Grad künftigen Marktentwicklungen und technologischen Fortschritten Rechnung tragen können, dass jedoch in bestimmten Bereichen – je nach Vorschrift – weitere Anpassungen bzw. ein gewisses Maß an Flexibilität erforderlich sein könnten.

Was die **interne Kohärenz** betrifft, so scheinen die mit der Modernisierung des Beihilferechts eingeführten Vorschriften ein recht kohärentes Paket zu bilden, auch wenn bestimmte technische Anpassungen erforderlich sein könnten. Bestimmte mit der Modernisierung des Beihilferechts eingeführte Bestimmungen, wie das Erfordernis der Transparenz und der Ex-post-Evaluierung der umgesetzten nationalen Maßnahmen, weichen geringfügig voneinander ab. Die Eisenbahnleitlinien und die Mitteilung über die kurzfristige Exportkreditversicherung, die aus der Zeit vor der Reform stammen, sollten an das modernisierte Beihilferecht angepasst werden.

Mit Blick auf die **externe Kohärenz** deutet die Analyse darauf hin, dass die von der Eignungsprüfung erfassten Beihilfavorschriften bis zu einem gewissen Grad mit den übrigen EU-Maßnahmen und -Rechtsvorschriften im Einklang stehen. Die Vorschriften scheinen jedoch nicht immer die nach ihrer Annahme eingetretenen jüngsten legislativen Entwicklungen widerzuspiegeln. Neue EU-Maßnahmen und -Rechtsvorschriften, die sich aus den Prioritäten der Kommission ergeben, insbesondere der Grüne Deal sowie die Digital- und die Industriestrategie, werden noch nicht berücksichtigt/umgesetzt.

Insgesamt weisen die im Rahmen der Eignungsprüfung evaluierten Beihilfavorschriften einen klaren **EU-Mehrwert** auf, der von den Interessenträgern anerkannt wird, da sie eine Annäherung der Ausgestaltung der Ausgleichsregelungen der Mitgliedstaaten bewirken, die Verwaltungskosten senken und Klarheit, Stabilität und Vorhersehbarkeit gewährleisten.

Die im Rahmen der Eignungsprüfung durchgeführte Bewertung lässt darauf schließen, dass das Konzept der Modernisierung des EU-Beihilferechts und die Beihilfavorschriften, die im Rahmen der Modernisierungsinitiative reformiert wurden, **im Großen und Ganzen ihren Zweck erfüllen**. Die Modernisierung des Beihilferechts scheint mit Blick auf die Verwirklichung ihrer drei Ziele weitgehend wirksam zu sein, und insbesondere durch das Ziel „guter Beihilfen“ werden staatliche Mittel dorthin gelenkt, wo sie wirklich wichtig sind. **Eine Reform des sich aus der Modernisierung des Beihilferechts ergebenden Beihilfesystems als solches ist nicht erforderlich.**

Bei einzelnen Vorschriften sind jedoch möglicherweise eine Überarbeitung und/oder Aktualisierung, einschließlich Klarstellungen, weiterer Straffung und Vereinfachung, sowie eine Anpassung erforderlich, um den jüngsten legislativen Entwicklungen, aktuellen Prioritäten sowie Markt- und Technologieentwicklungen Rechnung zu tragen.

Die Vorschriften müssen auch an künftige Herausforderungen und Prioritäten der Kommission angepasst werden. Dies ist besonders wichtig, da staatliche Beihilfen einen Beitrag zum Grünen Deal sowie zur Digital- und zur Industriestrategie leisten können und sollten. Angesichts der vergangenen und vor allem der künftigen Haushaltszwänge ist dies von entscheidender Bedeutung. Insbesondere müssen die AGVO, die Leitlinien für Regionalbeihilfen, der FuEuI-Rahmen, die IPCEI-Mitteilung, die Risikofinanzierungsleitlinien und die Umweltschutz- und Energiebeihilfeleitlinien kurzfristig angepasst werden, unter anderem im Hinblick auf die neuen Prioritäten der EU. Auch die Mitteilung über die kurzfristige Exportkreditversicherung muss überarbeitet werden, um sie an das modernisierte Beihilferecht anzupassen. Darüber hinaus sind mittelfristig Anpassungen der De-minimis-Verordnung, der Luftverkehrsleitlinien und der Rettungs- und Umstrukturierungsleitlinien erforderlich. Die Eisenbahnleitlinien sind veraltet und bedürfen einer vollständigen Überarbeitung.