

Die neue De-minimis-Verordnung der EU-Kommission

Ein weiterer Beitrag zur Modernisierung des EU-Beihilferechts

von Akademische Rätin a.Z. Jennifer Hölzlwimmer, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Europarecht und Öffentliches Wirtschaftsrecht (Prof. Dr. Ferdinand Wollenschläger), Augsburg

Am 1. Januar 2014 trat die jüngste Verordnung der Europäischen Kommission über die Anwendung der Art. 107 und 108 AEUV auf sog. De-minimis-Beihilfen (Verordnung (EU) Nr. 1407/2013, ABl. EU L 352 v. 24. 12. 2013, S. 1 – im Folgenden kurz: »De-minimis-Verordnung«) in Kraft. Damit wurde, nach dem Erlass des sog. »Almunia-Pakets« für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI) im Jahr 2012, ein weiterer Schritt in Richtung Modernisierung des europäischen Beihilferechts vollzogen. Inwieweit die neue Verordnung aber dem Wunsch nach einer Reduzierung des mitgliedstaatlichen und unternehmerischen Verwaltungsaufwands nachkommen wird, bleibt abzuwarten. Von großen Änderungen zur Vorgängerversion hat der europäische Gesetzgeber in jedem Fall Abstand genommen; neben einigen – insbesondere begrifflichen – Konkretisierungen bleiben die bisherigen Kernpunkte der De-minimis-Regelungen weiterhin bestehen.

Allgemeines

Gemäß Art. 107 Absatz 1 AEUV i.V.m. Art. 108 Absatz 3 Satz 3 AEUV sind staatliche Beihilfen, die »durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen« und »soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen« notifizierungspflichtig, d.h. die Kommission muss vor deren Gewährung über diese durch die Mitgliedstaaten in einem sog. Anmeldeverfahren¹ informiert werden. Dies gilt jedoch gerade nicht für Beihilfen mit einem geringen Gesamtbetrag, der über einen relativ kurzen Zeitraum gewährt wird, da diesen die wettbewerbsfälschende und damit handelsbeeinträchtigende Wirkung von vornherein abgesprochen wird. Daher hat die Kommission bereits im Jahr 1992 durch Mitteilung², sowie erstmalig im Jahr 2001 durch Verordnung³ derartige Beihilfen vom Beihilfebegriff des Art. 107 Absatz 1 AEUV ausgenommen. Seither wird durch regelmäßigen, in einem Turnus von sechs Jahren stattfindenden Verordnungserlass diese Gesetzgebung fortgesetzt. Die nunmehr zum 1. Januar 2014 in Kraft getretene Verordnung als Teil dieser Gesetzgebungslinie wurde nach umfassenden öffentlichen Konsultatio-

nen im Frühjahr und Sommer 2013⁴ sowie nach einer selbstständigen Folgenabschätzung seitens der Kommission⁵ am 24. Dezember 2013 im Amtsblatt der Europäischen Union verkündet.⁶ Sie berücksichtigt die in den Konsultationsverfahren geäußerten Probleme bei der Anwendung der Vorgängerregelung (VO [EG] Nr. 1998/2006, ABl. EU L 379 vom 28. 12. 2006, S. 5) und beruht insbesondere auf den in den Zeiten der Finanzkrise gesammelten Erfahrungen, durch die die Bedeutung eines funktionierenden europäischen Beihilferechts eine völlig neue Dimension erhalten hat.⁷ Damit trägt sie auch dem in der Strategie Europa 2020 enthaltenen Ziel bei, dass die knappen öffentlichen Mittel in effizienter Weise für sog. »gute Beihilfen« eingesetzt werden.⁸

Geltungsbereich

Art. 1 Abs. 1 der De-minimis-Verordnung bestimmt zunächst negativ mittels einer Listung von Ausnahmen deren Geltungsbereich. Wie in der Vorgängerregelung (VO [EG] Nr. 1998/2006) sind auch weiterhin Beihilfen an Fischerei- und Aquakulturunternehmen (lit. a)), Unternehmen im Bereich der Primärerzeugung landwirtschaftlicher Erzeugnisse

(lit. b)) und deren Verarbeitung und Vermarktung – unter gewissen Bedingungen – (lit. c)), sowie für exportbezogene Tätigkeiten (lit. d)) und zur Bevorzugung von heimischen Waren (lit. e)) von der Anwendung der sog. De-minimis-Ausnahme ausgeschlossen. Weggefallen ist hingegen insbesondere der zuvor in Art. 1 Abs. 1 lit. h) VO (EG) Nr. 1998/2006 enthaltene Ausnahmetatbestand betreffend Beihilfen an *Unternehmen in Schwierigkeiten*. Dabei verdient gerade diese Veränderung größere Aufmerksamkeit, stand sie doch während des Gesetzgebungsprozesses stark in Diskussion. Grund hierfür bildete zunächst die in der Vergangenheit als problematisch erachtete Anwendung der Kriterien zur Bestimmung des Vorliegens eines Unternehmens in Schwierigkeiten. Die Kommission schlug folglich »härtere« Kriterien vor,⁹ die jedoch seitens der Mitgliedstaaten und Unternehmen als zu eng und praxisuntauglich abgelehnt wurden. Letztlich hat die Debatte nunmehr eine Weiterführung bei der Überarbeitung der Leitlinien zu Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfen erfahren.¹⁰ Im Ergebnis bleibt es jedoch zumindest bei einem Ausschluss von Beihilfen an Unternehmen, über die bereits ein Insolvenzverfahren eröffnet wurde bzw. dessen Voraussetzungen erfüllt sind, da diese gemäß Art. 4 Abs. 6 lit. a) i.V.m. Abs. 1 als nicht transparent und damit vom Anwendungsbereich der De-minimis-Verordnung nicht umfasst gelten.

Zu begrüßen ist die nunmehr in Art. 1 Abs. 2 der De-minimis-Verordnung enthaltene klarstellende Regelung betreffend Unternehmen, die sowohl der De-minimis-Verordnung unterfallende Beihilfen als auch solche, die explizit von deren Geltungsbereich gemäß Art. 1 Abs. 1 ausgenommen sind, erhalten. Soweit durch Trennung der Tätigkeitsbereiche, des Kostenaufwands o.Ä. die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass die gewährte Beihilfe nicht Tätigkeiten außerhalb des Geltungsbereichs der Verordnung zugute-

kommt, findet diese Anwendung und befreit derartige Beihilfen von der generellen Notifizierungspflicht gemäß Art. 108 Abs. 3 AEUV.

Begriffsbestimmungen

In der Praxis als durchaus hilfreich dürften sich auch die in Art. 2 enthaltenen, zum Teil neu eingefügten Begriffsbestimmungen erweisen. Diese setzen, soweit möglich, das seitens der Interessenträger während der Konsultationen mehrfach geäußerte Bedürfnis nach mehr Rechtssicherheit und -klarheit um. Selbstverständlich bleibt abzuwarten, ob die gewählten Kriterien den Praxistest überstehen und zu einer einfacheren Umsetzung der sekundärrechtlichen Bestimmungen bezüglich De-minimis-Beihilfen führen werden. Die nunmehr erfolgte Legaldefinition des *Begriffs des einzigen Unternehmens* (Art. 2 Abs. 2 der VO) im Sinne der Verordnung kann jedoch in erster Linie als positiv bewertet werden, obwohl freilich gerade in Hinblick auf die gleichzeitige – gegenüber der Vorgängerversion unveränderte – Einschränkung des Anwendungsbereichs der Verordnung auf Beihilfen, die innerhalb eines Mitgliedstaats gewährt werden (vgl. Art. 3 Abs. 2 der VO: »von einem Mitgliedstaat«¹¹), Widersprüchlichkeiten vorgeplant sind.¹² Schließlich sind in Zeiten offener Grenzen Unternehmensniederlassungen in mehreren Mitgliedstaaten nicht selten, sodass prinzipiell die Gefahr besteht, dass das einzelne Unternehmen, das mit seinen über die Mitgliedstaaten der Europäischen Union verteilten Zweigniederlassungen, unter den Begriff des Einzelunternehmens gemäß Art. 2 Abs. 2 der Verordnung zu subsumieren ist, mehrere De-minimis-Beihilfen von jeweils bis zu 200.000 EUR von mehreren Mitgliedstaaten erhält. Mangels praxistauglicher Überwachungs- und Abstimmungsmöglichkeit der Mitgliedstaaten untereinander dürfte dies aber auch bei anderweitiger Regelung im Verordnungstext nicht auszuschließen sein, sodass über diese Problematik wohl erst erneut zu diskutieren ist, wenn die Kommission sich mit ihrem Vorschlag der Einführung eines obligatorischen Registersystems (dazu sogleich) durchgesetzt haben wird.

De-minimis-Beihilfen

Entgegen vereinzelter Spekulationen wurde der *Höchstbetrag* für die Anwendbarkeit der Bestimmungen über die sog.

De-minimis-Beihilfen unverändert beibehalten (vgl. Art. 3 der VO). Auch weiterhin gelten somit Beihilfen unter 200.000 EUR, die in einem Zeitraum von drei Steuerjahren an ein Unternehmen geflossen sind, nicht als Bedrohung oder als Beeinträchtigung des innereuropäischen Handels. Zurückzuführen ist diese Entscheidung größtenteils auf die Erwägung der Kommission, dass »insbesondere in Zeiten des wirtschaftlichen Abschwungs und ungleicher Haushaltspielräume der Mitgliedstaaten«¹³ Bedenken gegen eine Erhöhung des Höchstbetrags bestehen. Schließlich habe auch eine deutliche Anhebung des Höchstbetrags im Jahr 2006 bei Erlass der Vorgängerregelung stattgefunden, gestützt auf eine zur damaligen Zeit dementsprechend zu erwartende Entwicklung der Inflation und des Bruttoinlandsprodukts.¹⁴ Diese Prognose habe sich jedoch aufgrund der Finanzkrise als falsch erwiesen.¹⁵ Hiergegen vertrat die Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland in ihrer Stellungnahme zum Entwurf der Verordnung der Kommission über die Anwendung der Art. 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf De-minimis-Beihilfen vom 14. Mai 2013 explizit die gegenteilige Auffassung. Demnach entspräche der Höchstbetrag von 200.000 EUR »nicht mehr den aktuellen Marktbedingungen« und sei folglich mit Blick auf die allgemeine Preisentwicklung und die Inflation auf 500.000 EUR anzuheben.¹⁶ Letztlich hat sich die Ansicht der Kommission im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses durchgesetzt. Erwägungsgrund 3 der Verordnung erläutert dazu: Der Höchstbetrag von 200.000 EUR »ist nach wie vor notwendig, damit davon ausgegangen werden kann, dass die einzelnen unter diese Verordnung fallenden Maßnahmen weder Auswirkungen auf den Handel zwischen Mitgliedstaaten haben noch den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen.«¹⁷

Berechnungsmethode und Kumulierung

Im Gegensatz zu ihrer Vorgängerin hat die neue De-minimis-Verordnung zwei neue separate Artikel erhalten, die Regelungen für die Berechnung des Bruttosubventionsäquivalents (Art. 4 der VO) sowie bezüglich der Kumulierung von De-minimis-Beihilfen (Art. 5 der VO)

enthalten. Inhaltlich kam es jedoch hinsichtlich letzterer Thematik zu keinen nennenswerten Änderungen. Übernommen wurde hingegen in Art. 4 Abs. 3 lit. b) der Verordnung der bereits im Juli von der Kommission in ihrem Entwurf einer Verordnung über die Anwendung der Art. 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf De-minimis-Beihilfen¹⁸ enthaltene Vorschlag der Einführung einer sog. »Safe Harbour«-Regelung für Darlehen bis zu 1 Mio. EUR. Hiernach entfällt die Verpflichtung der Bildung eines Bruttosubventionsäquivalents, wenn der Darlehensbetrag nicht mehr als 1 Mio. EUR beträgt und eine Laufzeit von höchstens fünf Jahren besteht. Gleiches gilt für Darlehen mit einem Höchstbetrag von 500.000 EUR bei höchstens zehn Jahren Laufzeit. In beiden Fällen ist eine Besicherung von mindestens 50 % des Darlehensbetrags erforderlich.

Überwachung

Im Bereich der Überwachung ist insbesondere anzumerken, dass die von der Kommission zu Beginn des Gesetzgebungsprozesses als »unerlässlich«¹⁹ bezeichnete Einführung eines obligatorischen *De-minimis-Registers* sich im Ergebnis nicht durchgesetzt hat. Auch die Bundesregierung hat diesen Vorschlag der Kommission vehement abgelehnt: »Der Aufbau des Registers und die Sammlung der entsprechenden Daten würden zu erheblichen bürokratischen Belastungen führen.«²⁰ Es bleibt zu vermuten, dass diese Idee jedoch spätestens in sechs Jahren erneut auf der Tagesordnung erscheinen wird. Die Vorteile eines obligatorischen Registers in Bezug auf transparente Kontrolle und Überwachung, gerade auch in grenzüberschreitenden Sachverhalten (vgl. oben unter »Begriffsbestimmungen«), können zumindest nicht bestritten werden.

Übergangsbestimmungen

Die neue De-minimis-Verordnung ist zwar bereits am 1. Januar 2014 in Kraft getreten, jedoch können für Beihilfen, die bis zum 30. Juni 2014 gewährt werden, noch die Regelungen ihrer Vorgängerin (Verordnung (EG) Nr. 1998/2006) angewandt werden (Art. 7 Abs. 3 der VO).



Geltungsdauer

Für die neue De-minimis-Verordnung ist wie für ihre Vorgängerin eine Geltungsdauer von sechs Jahren, d.h. bis zum 31. Dezember 2020 vorgesehen (vgl. Art. 8 der VO). Während dieser Zeit wird sich zeigen, ob die Ziele der Reduzierung des mitgliedstaatlichen und unternehmerischen Verwaltungsaufwands sowie eines Mehrs an Rechtssicherheit und -klarheit wie erhofft erreicht worden sind. In jedem Fall wird man auf weitere sechs Jahre Erfahrungsschatz bezüglich der potenziellen Auswirkungen sog. De-minimis-Beihilfen auf den Wettbewerb und den Handel im europäischen Binnenmarkt bei der Erarbeitung des neuen Verordnungstextes zurückgreifen können. Zu welchem Ergebnis und damit rückblickender Bewertung der aktuellen Fassung der De-minimis-Verordnung man kommen wird, bleibt abzuwarten. Ein Schritt in die richtige Richtung und damit ein wichtiger Beitrag zur Modernisierung des europäischen Beihilferechts sind nunmehr mit Sicherheit vollzogen.

- 1 Ausführlich hierzu statt vieler Bungenberg, in: Birnstiel/Bungenberg/Heinrich (Hrsg.), Europäisches Beihilfenrecht, Baden-Baden 2013, Kapitel 2, 1. Teil, Rn. 51 ff.
- 2 Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen an kleine und mittlere Unternehmen (ABl. EU C 213 v. 19.08.1992, S. 2).
- 3 VO (EG) Nr. 69/01 (ABl. EU L 10 v. 13.01.2001, S. 30).
- 4 Vgl. hierzu http://ec.europa.eu/competition/consultations/2013_de_minimis/index_en.html (zuletzt abgerufen am 29.04.2014) sowie Pressemitteilung der EU-Kommission vom 17.07.2013, EuZW 2013, 605.
- 5 Vgl. hierzu Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, Zusammenfassung der Folgenabschätzung, SWD(2013) 522 final.
- 6 VO (EU) Nr. 1407/2013 (ABl. EU L 352 v. 24.12.2013, S. 1).
- 7 Ausführlich hierzu Ritzenhoff, Das Beihilfe- und Vergaberecht in der Krise, Baden-Baden 2012, S. 53 ff.
- 8 Vgl. http://ec.europa.eu/competition/consultations/2013_de_minimis/explanatory_note_de.pdf, S. 2 (zuletzt abgerufen am 29.04.2014).
- 9 Vgl. Erwägungsgrund 9 sowie Art. 2 lit. e) des Entwurfs einer Verordnung über die Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf De-minimis-Beihilfen, C(2013) 4448 draft.
- 10 Vgl. Erläuterung zum Entwurf der Leitlinien für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung nichtfinanzieller Unternehmen in Schwierigkeiten, S. 3 (http://ec.europa.eu/competition/consultations/2013_state_aid_rescue_restructuring/explanatory_note_de.pdf; zuletzt abgerufen am 29.04.2014).
- 11 Hervorhebung nicht im Text enthalten.
- 12 Vgl. Nicolaides, The New Rules on De minimis Aid for 2014–2020: Regulation 1407/2013, state aid blog, 2.1.2014 (<http://www.lexxion.eu/training/stateaid-blog?start=15>; zuletzt abgerufen am 29.04.2014).
- 13 http://ec.europa.eu/competition/consultations/2013_de_minimis/explanatory_note_de.pdf, S. 2 (zuletzt abgerufen am 29.04.2014).
- 14 Pressemitteilung der Europäischen Kommission v. 18.12.2013, IP/13/1293.
- 15 Pressemitteilung der Europäischen Kommission v. 18.12.2013, IP/13/1293.
- 16 http://ec.europa.eu/competition/consultations/2013_de_minimis/de_bundesregierung_de.pdf, S. 4 (zuletzt abgerufen am 29.04.2014).
- 17 ABl. EU L 352 v. 24.12.2013, S. 1.
- 18 C(2013) 448 draft.
- 19 http://ec.europa.eu/competition/consultations/2013_de_minimis/explanatory_note_de.pdf, S. 3 (zuletzt abgerufen am 29.04.2014).
- 20 http://ec.europa.eu/competition/consultations/2013_de_minimis/de_bundesregierung_de.pdf, S. 9 (zuletzt abgerufen am 29.04.2014).

<Ar-264.1402-00003>



Der Klassiker
in neuer Auflage!

Inklusive
Onlineausgabe
auf jurion.de



Das weit verbreitete und als »der Gaedke« bekannte Standardwerk hat sich seit Jahren als das umfassende Informations- und Nachschlagewerk im Friedhofs- und Bestattungsrecht bewährt.

Sachkundig und übersichtlich werden die wesentlichen Themenbereiche dargestellt:
 ■ Friedhof ■ Bestattung ■ Grabstelle
 ■ Feuerbestattung ■ Bestattungsgewerbe und gewerbliche Betätigung auf Friedhöfen,
 ■ Sammlung des geltenden staatlichen und kirchlichen Rechts.

Gaedke (Hrsg.)
Handbuch des Friedhofs- und Bestattungsrechts
 11. Auflage 2014, ca. 800 Seiten, gebunden, inkl. Onlineausgabe, ca. € 98,-
 (ISBN 978-3-452-28046-6)
 Erscheint voraussichtlich im November 2014

Online im Shop bestellen:
shop.wolterskluwer.de
 Gebührenfreie Bestellhotline:
0800 7763665
 Im Buchhandel erhältlich.



Carl Heymanns Verlag

Wolters Kluwer Deutschland GmbH • Postfach 2352 • 56513 Neuwied
 Telefon 02631 8012222 • Fax 02631 8012223 • info@wolterskluwer.de • www.wolterskluwer.de

Wolters Kluwer | Heymanns