III

(Vorbereitende Rechtsakte)

EUROPÄISCHE ZENTRALBANK

STELLUNGNAHME DER EUROPÄISCHEN ZENTRALBANK

vom 6. juni 2023

zu dem Vorschlag für eine Richtlinie über die Sorgfaltspflichten von Unternehmen im Hinblick auf Nachhaltigkeit

(CON/2023/15)

(2023/C 249/03)

Einleitung und Rechtsgrundlage

Am 23. Februar 2022 veröffentlichte die Europäische Kommission den Vorschlag für eine Richtlinie über die Sorgfaltspflichten von Unternehmen im Hinblick auf Nachhaltigkeit und zur Änderung der Richtlinie (EU) 2019/1937 ([1]) (nachfolgend der „Richtlinienvorschlag").

Die Europäische Zentralbank (EZB) hat beschlossen, auf eigene Initiative eine Stellungnahme zu dem Richtlinienvorschlag abzugeben. Die Zuständigkeit der EZB zur Abgabe einer Stellungnahme beruht auf Artikel 127 Absatz 4 und Artikel 282 Absatz 5 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, da der Richtlinienvorschlag Bestimmungen enthält, welche die Aufgaben der EZB im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute gemäß Artikel 127 Absatz 6 des Vertrags und den Beitrag des Europäischen Systems der Zentralbanken zur reibungslosen Durchführung der von den zuständigen Behörden auf dem Gebiet der Stabilität des Finanzsystems ergriffenen Maßnahmen gemäß Artikel 127 Absatz 5 des Vertrags betreffen. Diese Stellungnahme wurde gemäß Artikel 17.5 Satz 1 der Geschäftsordnung der Europäischen Zentralbank vom EZB-Rat verabschiedet.

1. Allgemeine Anmerkungen

1.1. Der Richtlinienvorschlag verlangt von bestimmten großen Unternehmen, dass diese ihrer Sorgfaltspflicht in den Bereichen Menschenrechte und Umwelt ([2]) nachkommen, einschließlich der Ermittlung tatsächlicher und potenzieller negativer Auswirkungen ([3]), der Einbeziehung der Sorgfaltspflicht in die Unternehmenspolitik ([4]), der Vermeidung oder Abschwächung negativer Auswirkungen ([5]), der Einrichtung eines Beschwerdeverfahrens ([6]), Überwachung der Maßnahmen und Strategien ([7]) und der Berichterstattung ([8]). Zu diesem Zweck wird der Begriff „Unternehmen" im Anwendungsbereich des Richtlinienvorschlags definiert als „ein beaufsichtigtes Finanzunternehmen" ([9]), unter das wiederum unter anderem ein Kreditinstitut im Sinne der Verordnung (EU) Nr. 575/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates ([10]) (nachfolgend ein „Kreditinstitut" und zusammen „Kreditinstitute") fällt.

1.2. Darüber hinaus sind Unternehmen im Sinne des Richtlinienvorschlags, auf die er Anwendung findet, verpflichtet, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um tatsächliche und potenzielle negative Auswirkungen auf die Menschenrechte und die Umwelt zu ermitteln, die sich aus ihren eigenen Tätigkeiten oder denen ihrer Tochterunternehmen und – sofern sie mit ihren Wertschöpfungsketten im Zusammenhang stehen – aus ihren etablierten Geschäftsbeziehungen ergeben ([11]). Bei

([1]) COM(2022) 71 final.
([2]) Siehe Artikel 4 des Richtlinienvorschlags.
([3]) Siehe Artikel 6 des Richtlinienvorschlags.
([4]) Siehe Artikel 5 des Richtlinienvorschlags.
([5]) Siehe die Artikel 7 und 8 des Richtlinienvorschlags.
([6]) Siehe Artikel 9 des Richtlinienvorschlags.
([7]) Siehe Artikel 10 des Richtlinienvorschlags.
([8]) Siehe Artikel 11 des Richtlinienvorschlags.
([9]) Siehe Artikel 3 Buchstabe a Ziffer iv des Richtlinienvorschlags.
([10]) Siehe Artikel 4 Absatz 1 Nummer 1 der Verordnung (EU) Nr. 575/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über Aufsichtsanforderungen an Kreditinstitute und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 (ABl. L 176 vom 27.6.2013, S. 1).
([11]) Siehe Artikel 6 Absatz 1 des Richtlinienvorschlags.

beaufsichtigten Finanzunternehmen, einschließlich Kreditinstituten, umfasst der Begriff „Wertschöpfungskette“ im Richtlinienvorschlag die Tätigkeiten der Kunden, die Darlehen, Kredite und andere Finanzdienstleistungen erhalten ([12]). Während die Sorgfaltspflicht im Zusammenhang mit Menschenrechten und Umweltschutz nicht in den Zuständigkeitsbereich der EZB fällt, könnte der Richtlinienvorschlag erhebliche praktische Auswirkungen auf Kreditinstitute haben. Vor diesem Hintergrund wird empfohlen, im Richtlinienvorschlag Regelungen für die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch zwischen den Behörden, die für die Überwachung der Einhaltung der Bestimmungen des Richtlinienvorschlags durch die Kreditinstitute zuständig sind, und den für die Beaufsichtigung von Kreditinstituten zuständigen Behörden, einschließlich der EZB, vorzusehen. In diesem Zusammenhang stellt die EZB fest, dass die gesetzgebenden Organe der Union Regelungen geschaffen haben für die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch zwischen den Aufsichtsbehörden auf der einen und den für die Überwachung der Einhaltung der Rechtsvorschriften der Union durch die Kreditinstitute zuständigen Aufsichtsbehörden zur Regelung anderer Tätigkeitsbereiche, die nicht in die Zuständigkeit der EZB für die Beaufsichtigung von Kreditinstituten fallen, auf der anderen Seite. Solche Regelungen wurden beispielsweise in den Bereichen Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung ([13]), Märkte für Finanzinstrumente ([14]) und Marktinfrastrukturen ([15]) geschaffen.

1.3. Mit dem Richtlinienvorschlag wird eine zivilrechtliche Haftung für Unternehmen eingeführt, die ihre Verpflichtungen zur Vermeidung potenzieller negativer Auswirkungen und zur Behebung tatsächlicher negativer Auswirkungen nicht erfüllen, wenn aufgrund dieser Nichterfüllung ein Schaden eingetreten ist ([16]). Während weitere Einzelheiten der zivilrechtlichen Haftungsregelung (z. B. die Definition des abgedeckten Schadens und die Beweislast) festzulegen sind, wird davon ausgegangen, dass sich die Prozessrisiken für Banken infolge dieser Haftungsregelung erheblich erhöhen könnten. Die EZB erwartet, dass beaufsichtigte Kreditinstitute diese Risiken im Einklang mit den von der EZB mitgeteilten aufsichtlichen Erwartungen der EZB steuern. In diesem Zusammenhang wird darauf hingewiesen, dass die EZB bisher bei der Beurteilung, in welchem Umfang eine Bank Umwelt-, Sozial- und Governance-Risiken (Environmental, Social and Governance Risks, nachfolgend „ESG-Risiken“) ausgesetzt ist, einen risikobasierten Ansatz verfolgt hat. So hat die EZB beispielsweise mitgeteilt, dass die Banken die Folgen des Übergangs zu einer nachhaltigeren Wirtschaft für ihre Transaktionen und Risikopositionen verstehen und diese Risiken in ihrer allgemeinen Risikomanagementstrategie berücksichtigen müssen ([17]). Aus dieser Perspektive kann eine fortgesetzte Kreditvergabe zur Finanzierung von Tätigkeiten, die hohen Übergangsrisiken (Transitionsrisiken) ausgesetzt sind, nur dann als mit einem soliden Risikomanagement vereinbar angesehen werden, wenn der Kreditnehmer über einen glaubwürdigen und wissenschaftlich fundierten Übergangsplan verfügt, der auf Paris abgestimmt ist ([18]), um sein Übergangsrisiko langfristig zu steuern und zu verringern. Insbesondere umfasst ein solides Management des Übergangsrisikos auch ein solides Management des Prozessrisikos. In diesem Zusammenhang betont die EZB, dass bei der Einführung einer zivilrechtlichen Haftung im Zusammenhang mit den negativen Auswirkungen einer solchen Kreditvergabe die Rolle der Übergangsplanung in Unternehmen berücksichtigt und anerkannt werden müsste. Im Einklang mit dem oben genannten aufsichtlichen Ansatz kann die Kreditvergabe zur Finanzierung von Tätigkeiten, die hohen Übergangsrisiken ausgesetzt sind, dennoch als mit soliden Risikomanagementkonzepten vereinbar angesehen werden, solange der marginale Beitrag der beabsichtigten oder durchgeführten Tätigkeiten mit glaubwürdigen Übergangsplänen im Einklang steht. Dies ist von entscheidender Bedeutung, damit sichergestellt ist, dass die Banken in der Lage sind, Übergangsbemühungen von Kunden zu finanzieren, die noch nicht auf die Klimaziele der EU und des Übereinkommens von Paris ausgerichtet sind, dies aber planen.

1.4. Der Richtlinienvorschlag verpflichtet die vom ihm erfassten Unternehmen, einen Übergangsplan festzulegen, mit dem sie sicherstellen, dass das Geschäftsmodell und die Strategie des Unternehmens mit dem Übergang zu einer nachhaltigen Wirtschaft und der Begrenzung der Erderwärmung auf 1,5 C gemäß dem Übereinkommen von Paris vereinbar sind ([19]). Insbesondere muss ein Unternehmen Emissionsreduktionsziele in seinen Plan aufnehmen, wenn das Unternehmen den Klimawandel als ein Hauptrisiko einstuft. Während die Verpflichtung zur Festlegung eines Übergangsplans im Richtlinienvorschlag vorgesehen ist, sind Inhalt und praktische Anforderungen an die

([12]) Siehe Artikel 3 Buchstabe g des Richtlinienvorschlags.

([13]) Siehe Artikel 49 der Richtlinie (EU) 2015/849 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2015 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung, zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 2005/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und der Richtlinie 2006/70/EG der Kommission (ABl. L 141 vom 5.6.2015, S. 73); Nummern 3.1 bis 3.8 der Stellungnahme CON/2022/4 der EZB. Sämtliche Stellungnahmen der EZB sind über EUR-Lex abrufbar.

([14]) Siehe Artikel 79 der Richtlinie 2014/65/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 über Märkte für Finanzinstrumente sowie zur Änderung der Richtlinien 2002/92/EG und 2011/61/EU (ABl. L 173 vom 12.6.2014, S. 349).

([15]) Siehe Artikel 84 der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Juli 2012 über OTC-Derivate, zentrale Gegenparteien und Transaktionsregister (ABl. L 201 vom 27.7.2012, S. 1).

([16]) Siehe Artikel 22 des Richtlinienvorschlags.

([17]) Siehe Leitfaden der EZB zu Klima- und Umweltrisiken, abrufbar auf der Website der EZB zur Bankenaufsicht unter www.bankingsupervision.europa.eu. Siehe auch die Pressemitteilung „EZB setzt Fristen für Banken zum Umgang mit Klimarisiken“, die auf der Website der EZB zur Bankenaufsicht unter www.bankingsupervision.europa.eu abrufbar ist.

([18]) Siehe Rede von Frank Elderson, „Running up that hill – how climate-related and environmental risks turned mainstream in banking supervision and next steps for banks' risk management practices“, abrufbar auf der Website der EZB unter www.ecb.europa.eu

([19]) Siehe Artikel 15 des Richtlinienvorschlags.

Offenlegung eines Übergangsplans in der Richtlinie (EU) 2022/2464 des Europäischen Parlaments und des Rates ([20]) (nachfolgend die „Richtlinie hinsichtlich der Nachhaltigkeitsberichterstattung von Unternehmen“ oder „CSRD“) gesondert festgelegt. Eine enge Abstimmung und Kohärenz zwischen den Begriffsbestimmungen und Anforderungen des Richtlinienvorschlags und der CSRD ist daher von größter Bedeutung. Die EZB betont, dass die Kohärenz und Interoperabilität der Übergangspläne im Rahmen dieser beiden Rechtsakte sichergestellt werden muss. Es sei darauf hingewiesen, dass sich die im Richtlinienvorschlag und der CSRD geforderten Übergangspläne sowohl in ihren Zielen als auch in ihrem Zweck von Übergangsplänen unterscheiden könnten, die aus aufsichtsrechtlicher Sicht gemäß der Richtlinie 2013/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates ([21]) (nachfolgend die „Eigenkapitalrichtlinie“ oder „CRD“), die derzeit überarbeitet wird, erforderlich sind. Mit der CRD soll sichergestellt werden, dass Kreditinstitute ESG-Risiken umfassend bewerten und vorausschauende Überlegungen zu diesen Risiken in ihre Strategien, die Preisgestaltung, die laufende Risikoüberwachung und das Management einbeziehen, um die Widerstandsfähigkeit des Kreditinstituts zu gewährleisten.

1.5. Im Richtlinienvorschlag werden die Mitgliedstaaten verpflichtet, eine oder mehrere Aufsichtsbehörden zu benennen, die für die Überwachung der Einhaltung der im Richtlinienvorschlag festgelegten Verpflichtungen zuständig sind ([22]). In diesem Zusammenhang könnten die derzeit als zuständige Behörden für die Überwachung beaufsichtigter Finanzunternehmen benannten Behörden auch als Aufsichtsbehörden im Sinne des Richtlinienvorschlags für in den Anwendungsbereich des Richtlinienvorschlags fallende Finanzunternehmen benannt werden ([23]). Die EZB betont, dass die Überwachung der Einhaltung der im Richtlinienvorschlag festgelegten Verpflichtungen eine Aufgabe darstellt, die sich von den Aufsichtsaufgaben der nationalen zuständigen Behörden (National Competent Authorities – NCAs) im Rahmen des einheitlichen Aufsichtsmechanismus (SSM) unterscheidet ([24]). Wenn die NCAs innerhalb des SSM von den Mitgliedstaaten gemäß dem Richtlinienvorschlag als Aufsichtsbehörde benannt werden sollen, sollten sie mit den erforderlichen Mitteln und Ressourcen ausgestattet werden, damit sie diese neuen Aufgaben ohne Beeinträchtigung ihrer derzeitigen Aufsichtspflichten wahrnehmen können. Darüber hinaus bekräftigt die EZB die Notwendigkeit angemessener Regelungen für die Koordinierung, die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch zwischen den Behörden, die für die Überwachung der Einhaltung der Verpflichtungen aus dem Richtlinienvorschlag durch die Kreditinstitute zuständig sind, und den für die Beaufsichtigung von Kreditinstituten zuständigen Behörden, einschließlich der EZB. Solche Regelungen sollten dazu beitragen, unnötige Doppelmeldungen und eine uneinheitliche Entscheidungsfindung in Bezug auf beaufsichtigte Kreditinstitute so weit wie möglich zu verhindern.

1.6. Die Kommission richtet ein aus Vertretern der von den Mitgliedstaaten benannten Aufsichtsbehörden bestehendes europäisches Netz der Aufsichtsbehörden ein, zu dem die Kommission europäische Agenturen einladen kann, um Informationen auszutauschen, Amtshilfe zu gewähren und Maßnahmen für eine wirksame Zusammenarbeit festzulegen ([25]). Der Richtlinienvorschlag schließt zu Recht aus, dass der EZB die Aufgabe übertragen wird, die Einhaltung des Richtlinienvorschlags durch die ihrer direkten Aufsicht unterstehenden bedeutenden Kreditinstitute zu überwachen. Dies steht im Einklang mit der Auffassung der EZB, dass diese Aufgabe nicht in den Anwendungsbereich der Aufsichtsaufgaben fällt, die der EZB gemäß Artikel 127 Absatz 6 des Vertrags übertragen werden können. Dennoch ist es nach Auffassung der EZB von entscheidender Bedeutung, dass das vorgeschlagene europäische Netz der Aufsichtsbehörden auf die EZB in ihrer Eigenschaft als Aufsichtsbehörde für Kreditinstitute ausgeweitet wird. Hierdurch würde die Koordinierung gewährleistet und eine solide Rechtsgrundlage für den Abschluss von Kooperations- und Informationsaustauschvereinbarungen zwischen der EZB und den gemäß dem Richtlinienvorschlag benannten Aufsichtsbehörden geschaffen, insbesondere in Bezug auf diejenigen beaufsichtigten Finanzunternehmen, die der direkten Beaufsichtigung durch die EZB unterliegen (d. h. bedeutende Kreditinstitute), aber gleichzeitig der Aufsicht durch die von den Mitgliedstaaten für die Zwecke des Richtlinienvorschlags benannten nationalen Aufsichtsbehörden unterliegen würden.

([20]) Siehe Richtlinie (EU) 2022/2464 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Dezember 2022 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 537/2014 und der Richtlinien 2004/109/EG, 2006/43/EG und 2013/34/EU hinsichtlich der Nachhaltigkeitsberichterstattung von Unternehmen (ABl. L 322 vom 16.12.2022, S. 15).

([21]) Siehe Artikel 76 der Richtlinie 2013/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über den Zugang zur Tätigkeit von Kreditinstituten und die Beaufsichtigung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen, zur Änderung der Richtlinie 2002/87/EG und zur Aufhebung der Richtlinien 2006/48/EG und 2006/49/EG (ABl. L 176 vom 27.6.2013, S. 338).

([22]) Artikel 17 Absatz 1 des Richtlinienvorschlags.

([23]) Artikel 17 Absatz 5 des Richtlinienvorschlags.

([24]) Siehe Artikel 2 Nummer 2 der Verordnung (EU) Nr. 1024/2013 des Rates vom 15. Oktober 2013 zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank (ABl. L 287 vom 29.10.2013, S. 63).

([25]) Artikel 21 des Richtlinienvorschlags.

1.7. Der Richtlinienvorschlag enthält eine Definition des Begriffs der Wertschöpfungskette beaufsichtigter Finanzunternehmen. Dies könnte Auswirkungen auf künftige Regulierungsrahmen haben, z. B. auf die von der Europäischen Beratergruppe für Rechnungslegung ausgearbeiteten europäischen Standards für die Nachhaltigkeitsberichterstattung ([26]), die von der Kommission im Rahmen der CSRD festzulegen sind. Die Begriffsbestimmung sollte im Kontext der Aufsichtsrahmen sorgfältig geprüft werden, da sie für die Anwendung im Aufsichtsrahmen möglicherweise nicht geeignet ist. Aus Sicht der Aufsicht ist es wichtig, dass beaufsichtigte Finanzunternehmen einen umfassenden Überblick über die Übergangsrisiken haben, die ihrer Wertschöpfungskette innewohnen. Daher kann es erforderlich sein, die Definition des Begriffs der Wertschöpfungskette, soweit sie beaufsichtigte Finanzunternehmen betrifft, eingehender zu analysieren und weiter zu prüfen.

1.8. Schließlich betont die EZB, wie wichtig ein schrittweises und geordnetes Inkrafttreten des Richtlinienvorschlags ist, damit die Unternehmen ihre internen Prozesse und Geschäftsbeziehungen an die neuen Anforderungen anpassen können. Dies ist von besonderer Bedeutung, damit beaufsichtigte Finanzunternehmen in der Lage sind, eine geordnete Neubewertung der Risiken zu gewährleisten und Klippeneffekte zu vermeiden, die plötzliche Beendigungen von Finanzdienstleistungen mit potenziell negativen Auswirkungen auf die Finanzstabilität nach sich ziehen könnten.

Sofern die EZB eine Änderung des Richtlinienvorschlags empfiehlt, sind spezielle Redaktionsvorschläge mit Begründung hierfür in einem gesonderten technischen Arbeitsdokument aufgeführt. Das technische Arbeitsdokument steht in englischer Sprache auf EUR-Lex zur Verfügung.

Geschehen zu Frankfurt am Main am 6. Juni 2023.

Die Präsidentin der EZB
Christine LAGARDE

([26]) Siehe Europäische Beratergruppe für Rechnungslegung, „First Set of Draft ESRS“, November 2022, abrufbar auf der Website der EFRAG unter www.efrag.org.