

Position

EU Sustainable Finance Framework

Nachhaltige Transformation der Industrie



Berlin, Mai 2022

Einleitung

Unser Ziel ist klimaneutrale Mobilität im Einklang mit den Pariser Klimazielen. Entscheidend ist, dass die europäische Klimapolitik zugleich Wachstums- und Wohlstandsmotor wird und Arbeitsplätze schafft. Auf dem Weg zur klimaneutralen Mobilität hat die Elektromobilität Priorität neben anderen alternativen Antrieben. Zu diesem Zweck investiert die deutsche Automobilindustrie durch Forschung, Entwicklung und Produktion massiv in die Transformation ihres Geschäftsmodells. Dabei stehen wir vor der Herausforderung, unsere Produkte und Produktionsprozesse nicht nur zu dekarbonisieren, sondern zugleich zu digitalisieren.

Die Transformation wird nur mit sehr hohen privaten Investitionen unter Beteiligung externer Kapitalgeber (Banken/Kapitalmarkt) gelingen können. Vor allem werden diese Investitionen neue Produktionsanlagen, neue Netzinfrastrukturen für Strom, Gas und langfristig Wasserstoff sowie grüne Energieerzeugungsanlagen und alternative Kraftstoffe umfassen.

Um die Finanzierung dieser Transformation sicherzustellen, ist die Umsetzung und Anwendung der so genannten EU-Taxonomie von großer Bedeutung. Mit der Verabschiedung der Verordnung 2020/852 vom 18.06.2020 („Taxonomie-VO“) hat die EU den Startschuss für eine Reihe von delegierten Rechtsakten gegeben, die in den kommenden Monaten verabschiedet bzw. umgesetzt werden, bzw. die bereits teilweise in Kraft getreten sind. Den Kern dieser Maßnahmen bilden die Rechtsakte zur Konkretisierung der Umweltziele der Taxonomie-VO sowie der daraus resultierenden Vorgaben für die Nachhaltigkeitsberichterstattung. Beides wird unmittelbare Auswirkungen auf die Investitionsbereitschaft institutioneller Investoren haben.

Vor diesem Hintergrund vertritt der VDA die nachfolgend aufgelisteten konkreten Positionen:

1. Finanzierung der Transformation sicherstellen

In jüngster Zeit sind auch durch eine Vielzahl nicht gut miteinander abgestimmter regulatorischer Prozesse erhebliche Bedenken insbesondere seitens institutioneller Investoren geäußert worden, dass insbesondere die Finanzierung der Transformation durch Erträge aus bislang noch emissionsrelevanten Aktivitäten regulatorisch erschwert werden könnte. Dies könnte zur Folge haben, dass sich diese Investoren aus Wirtschaftsbereichen zurückziehen, die sich aktuell im Transformationsprozess ihrer Geschäftsmodelle in Richtung Klimaneutralität befinden. Aus Sicht der Automobilindustrie muss gewährleistet sein, dass die Dekarbonisierung möglichst effizient umgesetzt und finanziert werden kann. Das ist aber nur möglich, wenn potenzielle Finanzierungsquellen (Banken/Kapitalmarkt) nicht frühzeitig versiegen, weil das Vertrauen in die Transformation durch regulatorische Maßnahmen gestört wird. Dies hätte im Gegenteil eine Stilllegung oder Abwanderung dieser Wirtschaftsaktivitäten auf allen Wertschöpfungsstufen zur Folge.

Über die Sustainable-Finance-Strategie der Bundesregierung (KfW Programme, Zukunftsfonds und Gewährleistungen des Bundes) hinausgehend sollten zusätzliche Maßnahmen für eine den Wandel unterstützende Finanzierung der Wirtschaft (inkl. der Bereitstellung von Subventionen oder eigenkapitalähnlichen Instrumenten) und der erforderlichen strukturpolitischen Instrumente ergriffen werden. Dazu müssen die regulatorischen Rahmenbedingungen auf der deutschen und der europäischen Ebene entsprechend gestaltet werden.

Wichtig ist es dabei, einen Ansatz zu verfolgen, der den Wandel wirtschaftlicher Aktivitäten zur ökologischen Nachhaltigkeit fördert, anstatt solche zu benachteiligen, die sich noch in einem Transformationsprozess in Richtung Nachhaltigkeit befinden. Dies ist von besonderer Bedeutung, da die Unternehmen der Automobilindustrie in der Regel nicht ad hoc auf klimaneutrale Verfahren, Prozesse und Anlagen umstellen können, sondern der Wechsel in Stufen erfolgt, zuweilen auch mit kurzfristigen Neutralitätszielen. Das heißt, dass gleichzeitig neue Anlagen und Produkte entwickelt und geschaffen werden, während bestehende Anlagen und Produkte teilweise weiterbetrieben und kontinuierlich auf dem Stand der besten verfügbaren Techniken gehalten werden müssen.

Elektrofahrzeuge werden eine wesentliche Rolle bei der Verringerung der Treibhausgasemissionen im Verkehrssektor spielen, sofern auch die zum Laden erforderlichen Strommengen regenerativ oder nachhaltig erzeugt werden. Die Fähigkeit der Automobilindustrie, in die weitere Dekarbonisierung der Mobilität zu investieren, wird die erforderliche Transformation der Mobilität entscheidend beeinflussen. Eine willkürliche Zuweisung von Sektorstufen zu tätigkeitsspezifischen Screening-Kriterien könnte die Unternehmen aber vom Markt für nachhaltige Investitionen abschneiden, den Wandel hin zu grüner Mobilität behindern und einen Verstoß gegen die zugrunde liegende Taxonomie-VO darstellen. In der Vorbemerkung 45 der Taxonomie-VO heißt es zu Recht: „Kriterien sollten bestimmte wirtschaftliche Tätigkeiten nicht unfair gegenüber anderen benachteiligen, wenn erstere in gleichem Maße zu den Umweltzielen beitragen wie letztere“. Der VDA empfiehlt daher, dass alle wirtschaftlichen Aktivitäten im Sinne von Kategorie 3.3 des delegierten Taxonomie-Rechtsaktes¹ von Unternehmen, die die „Herstellung von emissionsarmen/-freien² Kraftfahrzeugen“ ermöglichen, grundsätzlich als taxonomiefähig gelten können.

¹ Delegierte Verordnung (EU) 2021/2139 der Kommission vom 4.6.21

² A.a.O.; Kategorie 3.3 Buchstabe f).

2. Berücksichtigung der Beiträge in der automobilen Wertschöpfungskette

Ein Elektrofahrzeug ist mehr als vier Räder an einer Batterie mit einem Elektromotor. Es sind vielmehr komplexe Systeme, die aus Software- und vielen Hardwareteilen bestehen, und die zusammenwirken, um die endgültige Leistung in Bezug auf Sicherheit, Komfort, Benutzerfreundlichkeit, Betriebskosten und Emissionen zu erbringen. Die Taxonomiefähigkeit von Zulieferern von emissionsarmen Fahrzeugen ist auch von den jüngst herausgegebenen FAQs der Kommission nicht hinreichend geklärt.³

Daher droht eine weitere Verzerrung durch die Umsetzung der EU-Taxonomie, wenn zwischen eigener Fertigung bzw. Fahrzeugmontage und der Komponentenherstellung von Zulieferern unterschieden wird. Leider können die Beschreibungen in Anhang 1 (Kriterien für einen wesentlichen Beitrag zum Klimaschutz) des delegierten Rechtsakts zur Taxonomie-VO dazu führen, dass Auditoren zwischen Fahrzeugmontage (OEM) und Komponentenherstellung (Lieferant) unterscheiden. Es ist daher wie oben ausgeführt zu fordern, dass alle wirtschaftlichen Aktivitäten von Unternehmen im Sinne von Kategorie 3.3 des delegierten Rechtsakts, die die „Herstellung von emissionsarmen/-freien Kraftfahrzeugen“ ermöglichen, grundsätzlich als taxonomiefähig gelten können. Wenn eine entsprechende wirtschaftliche Auslegung der Kategorie 3.3 so nicht unterstützt wird, sollten die Produktion von und der Handel mit Automobilteilen als eigene Wirtschaftsaktivität aufgenommen werden.

Auch die FAQs bestätigen noch einmal⁴, dass Produkte einer Wertschöpfungskette nicht automatisch die Einstufung des Endproduktes wie etwa bei Kraftfahrzeugen als taxonomiefähig übernehmen könnten. Vielmehr müssten die Teile und Komponenten unter die spezifischen Kategorien von 3.2 und 3.4 (Batterien und Wasserstoff) oder unter 3.6 fallen. Auch wenn die FAQs die Kategorie 3.6 als weit gefasst definieren und darunter explizit „Reifen und Halbleiter“ subsumieren, ist damit die Vielfalt der Zulieferungen für emissionsarme Fahrzeuge nicht erfasst.

Automobilzulieferer sind für bis zu 75 % der Investitionen und der Wertschöpfung im Zusammenhang mit Elektrofahrzeugen verantwortlich. Die Umsetzung der EU-Taxonomie wird nur dann effizient Kapital in die Dekarbonisierung des Verkehrssektors lenken, wenn auf die Zulieferer ähnliche Screening-Kriterien wie auf die Fahrzeughersteller angewendet werden, und sie so zu gleichen Bedingungen Zugang zum Markt für nachhaltige Investitionen erhalten können. Die Aktivitäten der Zulieferer müssen daher ebenfalls von Kategorie 3.3 erfasst sein.

3. Einheitliche Interpretation der gesetzlichen Grundlage und Vergleichbarkeit der Kenngrößen

Insbesondere hinsichtlich der Berichtspflichten im Rahmen der Taxonomie-VO bestehen derzeit noch Unsicherheiten hinsichtlich der Auslegung. Hier muss nach wie vor in jedem Unternehmen eine eigene Interpretation der Anforderungen – in der Praxis zumeist zusammen mit dem Wirtschaftsprüfer – vorgenommen werden und es besteht Unsicherheit, in welchem Maße die Anforderungen erfüllt werden. Dadurch ist eine Vergleichbarkeit der berichteten Kenngrößen

³ Draft Commission notice on the interpretation of certain legal provisions of the Disclosures Delegated Act under Article 8 of EU Taxonomy Regulation on the reporting of eligible economic activities and assets, 22. Februar 2022.

⁴ A.a.O., S.9f.

aufgrund der unterschiedlichen Interpretationen des zugrundeliegenden Gesetzestextes nicht mehr möglich. Divergenzen zwischen den Unternehmen ergeben sich somit aus der Interpretation der rechtlichen Grundlagen, nicht jedoch aufgrund von Unterschieden in den Nachhaltigkeitsambitionen. Eine einheitliche Auslegung der Taxonomie-VO und der zugehörigen Delegierten Verordnungen ist aus Sicht des VDA essentiell, um eine Vergleichbarkeit der berichteten Kennzahlen zu erreichen und Reputationsrisiken auf Seiten der Ersteller zu verhindern.

Im Hinblick auf auch in der Automobilindustrie vertretene kleinere und mittlere Unternehmen sollte dabei im Übrigen beachtet werden, dass diese mit Dokumentationspflichten nicht überfordert werden.

4. Realistische und umsetzbare Anforderungen formulieren (z. B. TSC's und DNSH)

Die Gestaltung der technischen Screening-Kriterien (TSC's) für die in der Taxonomie-VO definierten Umweltziele sollte ehrgeizig, aber realistisch sein und für Rechtssicherheit und -klarheit sorgen. Anforderungen bzgl. „Do no significant harm“ sollten frei von Interpretationsspielraum und der Erfüllung (ggfs. lokaler) gesetzlicher Vorgaben gleichgestellt sein. Darüber hinaus sollten DNSH-Anforderungen zu allen Wirtschaftsaktivitäten mit Bezug zur Automobilindustrie/OEMs einheitlich sein (z.B. Anforderungen an Effizienz von Reifen nicht für WA 3.3. erforderlich, bei WA 6.5. allerdings schon). Der Grad der Nützlichkeit der Taxonomie – auch im Hinblick auf die Transformationsfinanzierung – wird im Wesentlichen von den Ambitionsniveaus ihrer Anforderungen abhängen. Die in diesem Zusammenhang bisher verabschiedeten Regulierungen⁵ haben anstelle von mehr Klarheit und Sicherheit eher zu einer Verunsicherung für viele Unternehmen geführt. Das liegt zum einen an den zum Teil unbestimmt formulierten Vorschriften, die jetzt gemeinsam mit den jeweils kooperierenden Wirtschaftsprüfern ausgelegt werden müssen. Zum anderen wurden die Regulierungen erst kurz vor dem Ende des ersten Berichtsjahres verabschiedet, auf das sie anwendbar sind.

Damit bleibt den Unternehmen kaum Zeit angemessen zu prüfen, wie die neuen Vorschriften auszulegen sind. Es wäre daher zu begrüßen, wenn die Entwicklung der TSC's für die verbleibenden vier Umweltziele, die aktuell von der Plattform on Sustainable Finance und der EU-Kommission diskutiert wird, zu klareren Ergebnissen führt und so rechtzeitig verabschiedet wird, dass sich die betroffenen und verpflichteten Unternehmen auf ihre Anwendung einstellen können. Zwingend erforderlich sind einheitliche Beschreibungen der Wirtschaftsaktivitäten, einheitliche DNSH-Kriterien für die einzelnen Wirtschaftsaktivitäten zu jedem einzelnen Umweltziel, welche sich eindeutig auf die Erfüllung von (ggfs. lokalen) gesetzlichen Vorgaben beziehen, sowie vollständige und konsistente Daten.

Die Anwendung der Kriterien und der Nachweis ihrer Einhaltung muss dabei auf möglichst einfache Weise und mit zumutbarem Aufwand durchgeführt werden können (siehe Erfüllung gesetzlicher Vorgaben). Es ist wichtig, die Unternehmen bei der Erfüllung der Offenlegungspflichten im Zusammenhang mit der Taxonomie-VO nicht zu überfordern. Dies gilt vor allem für Fälle, in denen Datenanfragen an kleinere und mittlere Unternehmen gerichtet sind.

⁵ Delegierte Verordnung 2021/2139 vom 4. Juni 2021 zu technischen Kriterien für die Umweltziele Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel; Delegierte Verordnung 2021/2178 vom 6. Juli 2021 zur Festlegung von Inhalt, Darstellung und Methode der Offenlegungspflichten nach Art. 8 Taxonomie-VO

Bei großen Konzernstrukturen ist zu berücksichtigen, dass eine Berichtspflicht oftmals mehrere hunderte Tochtergesellschaften mit umfassen kann. Hier sollten Wesentlichkeitsbetrachtungen als legitimer Bestandteil des Reportings anerkannt werden.

Referenzdokumente für die besten verfügbaren Techniken (BVT-Merkblätter)⁶ stellen einen wichtigen Teil des europäischen Umweltregulierungsrahmens dar. Sie verweisen auf technische Lösungen, die ihre Vorzüge bieten und deren Verwendung weithin akzeptiert wird. Wir sind jedoch nicht einverstanden mit der Art und Weise, wie BVT-Merkblätter im Rahmen der Taxonomie-VO verwendet werden sollen. Anforderungen, die vorsehen, dass alle Emissionswerte unter dem Mittelwert der BVT-AEL-Bereiche liegen müssen – also unter einem sehr niedrigen Schwellenwert bleiben – sollten deutlich aufgeweicht werden; sie sind im Grunde ein Widerspruch in sich, da BVT-Merkblätter bereits die bestmöglichen Technologien darstellen.

5. Weitreichende Ausschlüsse von Materialien – Regelungswidersprüche zur EU Reach-VO

Die Automobilindustrie – Hersteller und Zulieferer – verwendet für ihre Produkte im Kfz-Bereich auch Materialien/Stoffe, die einer rechtlichen Aufsicht unterliegen, insbesondere der EU REACH Verordnung von 2006, die eine Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung von Chemikalien vorsieht. Ziel der REACH-VO ist die Sicherstellung eines hohen Schutzes von Mensch und Umwelt vor einer unbeabsichtigten Exposition gegenüber chemischen Stoffen. Die REACH-VO strebt dabei weniger ein flächendeckendes Stoffverbot an, sondern eine Registrierung und Aufsicht über bestimmte Materialien.

Nach der Taxonomie-VO von 2020 hat die EU-Kommission einen delegierten Rechtsakt erlassen, und zwar die VO 2021/2139 vom 4.6.21 zu den technischen Kriterien für die Umweltziele Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel. Die dortige Anlage C enthält Anforderungen bezüglich Stoffverboten, von denen die Abschnitte f) und g) nicht annehmbar sind.

Die delegierte VO ist in Kraft und gilt seit dem 1.1.22. Um zu belegen, dass ein Fahrzeug sowie dessen Komponenten und Bauteile keinen wesentlichen Schaden für die Umwelt (DNSH) darstellen, sind im Themenblock „Vermeidung und Verminderung von Umweltverschmutzungen“ Stoffbeschränkungen zu beachten.

Die im Anhang C unter Buchstabe f) und g) vorgeschlagenen Beschränkungen, sind jedoch derartig weitreichend, auch nicht gerechtfertigt und unterwandern die bestehende und etablierte Vorgehensweise der REACH VO.

Die Stoffbeschränkungen des Buchstaben f) umfassen alle Stoffe, die nach dem in Artikel 59(1) der REACH-VO festgelegten Verfahren auf die Kandidatenliste aufgenommen wurden. Die Aufnahme eines Stoffes auf die Kandidatenliste erfolgt auf Grund der Einstufung des Stoffes in eine der in Artikel 57 der REACH-VO aufgeführten Gefahrenklasse und einem Dossier nach Annex XV, dass die Aufnahme rechtfertigt. Ob und welche Risikomanagementmaßnahme (Zulassung, Beschränkung oder Grenzwert) für den Stoff angemessen ist, wird erst nachfolgend festgelegt.

⁶ Im Rahmen der Industrieemissions-Richtlinie (IE-R) organisiert die Europäische Kommission einen Informations-austausch mit den Mitgliedstaaten, den Industrieverbänden und den Umweltschutzorganisationen. Ergebnis sind die umfangreichen BVT-Merkblätter (BVT ist die Abkürzung für "beste verfügbare Techniken") sowie die daraus abgeleiteten, im Art. 75 Ausschuss beschlossenen, zusammengefassten BVT-Schlussfolgerungen.

Noch weitreichender ist die unter Buchstabe g) verfasste Stoffbeschränkung. Demnach sind alle Stoffe zu vermeiden, die in eine der in Artikel 57 aufgeführten Gefahrenklasse eingestuft sind, ohne dass diese Stoffe von Behörden bewertet wurden und auf die Kandidatenliste aufgenommen wurden. Ausnahmen sind nur zulässig, wenn eine essentielle Verwendung nachgewiesen wurde.

Beiden Stoffbeschränkungen liegt nur die Betrachtung der stoffinhärenten Gefährlichkeit und nicht des mit dem Stoff verbundenen Risikos zu Grunde. Um das Risiko beurteilen zu können, ist aber immer die Verwendung des Stoffes mit zu betrachten. Ein Stoff kann gefährlich sein, aber von seiner Verwendung (z.B. gekapselt in einem Einbauteil) kein Risiko ausgehen. Eine Beschränkung des Stoffes ist nur dann gerechtfertigt, wenn mit der Verwendung ein entsprechendes Risiko für Mensch oder Umwelt verbunden ist. Für die in der REACH-VO festgelegten Risikomanagementmaßnahmen wird diese Betrachtung durchgeführt und die jeweils geeignete Maßnahme angewendet. Dies sollte auch zur Grundlage der Taxonomie-Verordnung werden.

Die Kriterien a) bis e) der Anlage C sind hingegen akzeptabel und umsetzbar.

Aus Sicht des VDA sollten die Buchstaben f) und g) ersatzlos gestrichen werden, da sich Stoffbeschränkungen nicht an der Gefährlichkeit des Stoffes, sondern nach dem Regelungsansatz der REACH-VO und damit an deren Risiko bei der Verwendung orientieren sollten. Die EU-Taxonomie VO und EU-REACH VO sollten gerade bei der Stoffverwendungspolitik eine einheitliche Vorgehensweise wählen.

6. Erweiterung der grünen Taxonomie zurückstellen – Erfahrungen mit dem aktuellen Text auswerten

Das ursprüngliche Ziel der Taxonomie war es, Märkten, Regierungen und anderen Stakeholdern ein Instrument zur Identifizierung grüner Investitionen zur Verfügung zu stellen. Dieses Ziel wird von der grünen Taxonomie erreicht, sobald die konkretisierenden Rechtsakte verabschiedet wurden. Wir sehen keine Notwendigkeit, eine Erweiterung der Taxonomie, wie von der PSF in ihrem im März 2022 veröffentlichten Bericht vorgeschlagen,⁷ einzuführen.

Die Fähigkeit der grünen Taxonomie, den Übergang zu unterstützen, könnte durch die Anpassung der technischen Screening-Kriterien für Übergangstätigkeiten verbessert werden. Durch diese Anpassungen würde der positive Charakter der grünen Taxonomie erhalten bleiben, ohne dass negative Nebenwirkungen zu befürchten wären. Zusätzlich ist festzustellen, dass das Festhalten an ihrer ursprünglichen Struktur auch die Chancen der grünen Taxonomie erhöhen würde, international als Vorlage verwendet zu werden, weil auf diese Weise ihre Komplexität begrenzt wäre und Probleme (z. B. Ausschlussliste) entfallen, die politisch schwer zu lösen sind.

Grundsätzlich sollte der Fokus auf der vollständigen Entwicklung und Implementierung der ökologischen Taxonomie liegen, bevor Erweiterungen der EU-Taxonomie angedacht werden. Den Erstellern sollte zudem ausreichend Zeit für die Implementierung der bestehenden Taxonomie gegeben werden.

⁷ Bericht der PSF zu "Taxonomy extension options supporting a sustainable transition", März 2022

7. Soziale Taxonomie verschieben

Die Einführung der Berichtspflichten zu den Umweltzielen der Taxonomie-VO ab dem Berichtsjahr 2021 führt für die verpflichteten Unternehmen zu erheblichem Aufwand (personell als auch IT-bezogen). Vor diesem Hintergrund würden wir die Entscheidung der EU-Kommission begrüßen, eine Diskussion über Regeln für eine „soziale Taxonomie“ vorerst aufzuschieben. Bevor weitere Pflichten eingeführt werden, muss den Unternehmen zunächst die Möglichkeit gegeben werden, ihre Berichterstattung an die gerade erst verabschiedeten Vorschriften anzupassen, um eine Überlastung zu vermeiden.

Hinsichtlich einer künftigen Diskussion über die Einbeziehung sozialer Faktoren sollte die zusätzliche Belastung der Unternehmen so weit wie möglich begrenzt werden – unabhängig davon, welches Instrument die EU-Kommission beschließt.

Eine soziale Taxonomie, wie von der PSF in ihrem im Februar 2022 veröffentlichten Abschlussbericht vorgeschlagen,⁸ ist hierfür nicht der richtige Weg. Wie der Bericht zeigt, ist die Entwicklung von Kriterien für soziale Themen sehr komplex, weil sie eine Vielzahl nationaler und geschäftlicher Besonderheiten berücksichtigen muss. Darüber hinaus stellen die fehlende Messbarkeit, Evidenz und Bewertung sozialer Dimensionen eine große Schwierigkeit dar – der Grund, warum es im sozialen Bereich nur Mindeststandards gibt, die erfüllt werden sollten. Die Einführung von drei verschiedenen Dimensionen würde die Komplexität weiter erhöhen.

Schließlich kann die Festlegung sozialer Kriterien nicht wie bei der grünen Taxonomie anhand wissenschaftlicher Evidenz und Zusammenhänge erfolgen. Stattdessen besteht die inhärente Gefahr, dass soziale KPI nach politischen Ansichten definiert werden.

⁸ Final Report der PSF-Subgroup 4 "Social Taxonomy", Februar 2022

Ansprechpartner

Dr. Ralf Scheibach

Abteilungsleiter Recht & Compliance

ralf.scheibach@vda.de

Dr. Ricarda Leffler

Fachgebietsleiterin Verbraucherschutz & Finanzdienstleistungen

Ricarda.leffler@vda.de

Herausgeber Verband der Automobilindustrie e.V.
Behrenstraße 35, 10117 Berlin
www.vda.de

Registrierter Interessenvertreter R001243
EU-Transparenzregister-Nr. 95574664768-90

Copyright Verband der Automobilindustrie e.V.

Nachdruck und jede sonstige Form der Vervielfältigung
sind nur mit Angabe der Quelle gestattet.

Version Version 1.0, Mai 2022