

Grüne Taxonomie

Die Position des EU-Parlaments

Bert Van Roosebeke und Martina Anzini



Am 28. März 2019 stimmte das EU-Parlament über den Vorschlag der EU-Kommission zur Schaffung einer „Taxonomie“ für nachhaltige Investitionen ab. Dieser cepAdhoc stellt die vorgeschlagenen Änderungen dar und bewertet sie.

- Wie die EU-Kommission missinterpretiert das Parlament die Existenz unterschiedlicher Taxonomien und Labels als Marktversagen. Sie ist aber Folge der Tatsache, dass es kein objektives oder gemeinsames Verständnis von „Nachhaltigkeit“ gibt. Zu Recht stellt das Parlament aber klar, dass die Taxonomie nicht für Finanzprodukte gilt, die ausdrücklich „keine Nachhaltigkeitsziele verfolgen“.
- Angesichts der Komplexität vieler wirtschaftlichen Tätigkeiten lehnt das Parlament zu Recht den binären Ansatz der Kommission ab, wonach Aktivitäten entweder nachhaltig sind oder nicht.
- Zu Recht lehnt das Parlament eine „braune Taxonomie“ zur Bestimmung „nicht-nachhaltiger“ Aktivitäten ab. Seine Einstufung von drei Aktivitäten als nicht nachhaltig ist damit jedoch nicht vereinbar.
- Die Zuweisung der Durchsetzungsbefugnisse an die EU-Finanzaufsichtsbehörden ist verfehlt, da diesen das umwelt- und klimapolitische Fachwissen fehlt.
- Die Festlegung von „Mindestschutzniveaus“ für Arbeitnehmer- und Menschenrechte ist eine politische Entscheidung. Es bleibt abzuwarten, ob diese Niveaus den Präferenzen der Anleger entsprechen. Für viele Unternehmen wird es schwierig sein, deren Einhaltung sicherzustellen.

Bert Van Roosebeke ist Leiter der Finanzmarktabteilung am cep

Martina Anzini ist wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Finanzmarktabteilung am cep

cep | Kaiser-Joseph-Straße 266 | D-79098 Freiburg | Telefon +49 761 38693-107 | vanroosebeke@cep.eu | www.cep.eu

Inhaltsverzeichnis

1 Einführung	3
2 Erweiterung des Anwendungsbereichs der Verordnung.....	3
2.1 Änderungen des Parlaments.....	3
2.2 Bewertung.....	4
3 Inkonsequente Ablehnung einer braunen Taxonomie.....	4
3.1 Änderungen des Parlaments.....	4
3.2 Bewertung.....	4
4 Zusätzliche Kompetenzen für die Europäischen Aufsichtsbehörden	5
4.1 Änderungen des Parlaments.....	5
4.2 Bewertung.....	5
5 Bewertung der Nachhaltigkeit	6
5.1 Kein binärer Ansatz für ökologische Nachhaltigkeit	6
5.1.1 Änderungen des Parlaments	6
5.1.2 Bewertung	6
5.2 Ein umfassendes Konzept für erhebliche Umweltschäden.....	6
5.2.1 Änderungen des Parlaments	6
5.2.2 Bewertung	6
5.3 Höherer Mindestschutz für Arbeits- und Menschenrechte	7
5.3.1 Änderungen des Parlaments	7
5.3.2 Bewertung	7
5.4 Harmonisierte Messung der Wesentlichkeit der Umweltauswirkungen.....	7
5.4.1 Änderungen des Parlaments	7
5.4.2 Bewertung	8

1 Einführung

Am 28. März 2019 beschloss das Europäische Parlament in erster Lesung Änderungen des Vorschlags der Kommission¹ zur Schaffung eines Rahmens für die Förderung nachhaltiger Investitionen (vgl. [cepAnalyse](#)), der die Kriterien festlegt, die wirtschaftliche Tätigkeiten – und damit auch Investitionen in diese Tätigkeiten – erfüllen müssen, um als „ökologisch nachhaltig“ zu gelten.

Der Vorschlag ist Teil des „Aktionsplans der Kommission zur Finanzierung eines nachhaltigen Wachstums“ [COM(2018) 97, s. [cepAnalyse](#)]. Damit soll die EU die Ziele des Pariser Übereinkommens (vgl. [cepAnalyse](#)) über den Klimawandel von 2016 und der Agenda der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung bis 2030 erreichen. Zu diesem Zweck sollen die Empfehlungen der Hochrangigen Expertengruppe für nachhaltige Finanzen (HLEG) der EU-Kommission umgesetzt werden.

Aufgrund der vielen Änderungen des Parlaments unterscheidet sich der Text nun erheblich vom Kommissionsvorschlag. Dieser cepAdhoc veranschaulicht und bewertet die wichtigsten Änderungen.²

Die hier diskutierten Änderungen sind nicht abschließend. Bevor die Verordnung in Kraft treten kann, muss sich das Parlament mit dem Rat, der noch keine Stellungnahme zu diesem Thema veröffentlicht hat, über alle Änderungen einigen.

2 Erweiterung des Anwendungsbereichs der Verordnung

2.1 Änderungen des Parlaments

Das Parlament erweitert den Anwendungsbereich der Verordnung. Während sich der Kommissionsvorschlag nur an diejenigen Finanzmarktteilnehmer richtete, die behaupten, nachhaltige Produkte zu vermarkten, gilt der vom Parlament angenommene Text für alle Finanzmarktteilnehmer, unterscheidet aber zwischen verschiedenen Finanzprodukten.

Das Parlament hält am Vorschlag der Kommission fest, wonach alle europäischen und nationalen Anforderungen an die Vermarktung nachhaltiger Produkte den Kriterien der Verordnung entsprechen müssen. Für solche Produkte ist die Taxonomie damit obligatorisch.

Zwar stellt das Parlament klar, dass die Taxonomie nicht für Finanzmarktteilnehmer gilt, die keine Finanzprodukte als ökologisch nachhaltig (oder „vergleichbar“) vermarkten. Allerdings legt es auch ihnen Verpflichtungen auf: Sie müssen

- (1) entweder anhand der in der Verordnung festgelegten Kriterien nachweisen, dass die finanzierten Tätigkeiten „keine wesentlichen Auswirkungen auf die Nachhaltigkeit haben“,
- (2) oder im Prospekt erklären, dass das betreffende Finanzprodukt keine Nachhaltigkeit verfolgt und somit Aktivitäten finanzieren kann, die gemäß der Verordnung nicht nachhaltig sind.³

¹ Vorschlag COM(2018) 353 vom 24. Mai 2018 für eine Verordnung zur Schaffung eines Rahmens zur Förderung nachhaltiger Investitionen.

² Die Zitate in diesem Papier beziehen sich auf (1) die legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 28. März 2019 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Rahmens zur Erleichterung nachhaltiger Investitionen ([P8_TA\(2019\)0325](#)) („EP-Entschließung“) und (2) die vorläufige Vereinbarung, die sich aus den interinstitutionellen Verhandlungen über die Überprüfung der Europäischen Aufsichtsbehörden („ESAs Review“) ergibt, ([PE637.424v01-00](#)).

³ Art. 1(2) (ba) EP-Entschließung.

2.2 Bewertung

Wie die EU-Kommission missinterpretiert das Parlament die Existenz unterschiedlicher Taxonomien und Labels als Marktversagen und nicht als Folge der Tatsache, dass es kein objektives oder gemeinsames Verständnis von „Nachhaltigkeit“ gibt.

Zu Recht stellt das Parlament klar, dass die Taxonomie nicht für Finanzprodukte gilt, die ausdrücklich „keine Nachhaltigkeitsziele verfolgen“. Freilich soll auch nach Auffassung des Parlaments die Taxonomie obligatorisch – statt fakultativ – für alle „nachhaltigen“ Finanzprodukte gelten. Das Parlament „monopolisiert“ damit ebenso wie die Kommission die Definition von „Nachhaltigkeit“ und beseitigt andere – öffentliche und/oder private – Nachhaltigkeitskonzepte, die angesichts unterschiedlicher Nachhaltigkeitspräferenzen der Investoren auch eine Existenzberechtigung haben.

Dies ist umso gravierender, als die Kommission beabsichtigt, „Nachhaltigkeit“ zunächst nur für ausgewählte Umweltaspekte zu definieren. Die Kriterien für soziale und Governance-Aspekte sollen erst später formuliert werden. Bis dahin können wirtschaftliche Aktivitäten, deren Nachhaltigkeitsfokus auf sozialen oder Governance-Aspekten liegt, nicht als „nachhaltig“ vermarktet werden.

3 Inkonsequente Ablehnung einer braunen Taxonomie

3.1 Änderungen des Parlaments

Der Kommissionsvorschlag zielte darauf ab, wirtschaftliche Tätigkeiten zu ermitteln, die ökologisch nachhaltig sind (positiver Ansatz). Auf eine Vorab-Feststellung von „braunen“ Aktivitäten, die umweltbedingt als nicht nachhaltig gelten, wurde verzichtet.

Das Parlament verfolgt den gleichen Ansatz. Es verlangt jedoch, dass die Kommission bis Ende 2021 eine Folgenabschätzung über Festlegung von Kriterien zur Identifizierung brauner Aktivitäten („braune Taxonomie“) durchführt. Es verlangt jedoch explizit nicht, dass die Kommission eine solche Taxonomie ausarbeitet.⁴

Gleichzeitig formuliert das Parlament drei Aktivitäten, die stets als „nicht nachhaltig“ zu gelten haben, unabhängig vom Ergebnis der Anwendung der grünen Taxonomie:⁵

- Stromerzeugung auf Basis fester fossiler Brennstoffe,
- Aktivitäten, die zu kohlenstoffintensiven Lock-in-Effekten beitragen, und
- Stromerzeugung, bei der „nicht-erneuerbare Abfälle“ entstehen.

3.2 Bewertung

Der Verzicht auf eine „braune Taxonomie“ ist sachgerecht: Wirtschaftliche Aktivitäten sollten nicht als „nicht nachhaltig“ stigmatisiert werden, wenn und weil es kein gemeinsames Verständnis von „Nicht-Nachhaltigkeit“ gibt. Die Entscheidung des Parlaments, drei Aktivitäten pauschal als nicht nachhaltig zu definieren, ist damit aber nicht vereinbar.

⁴ Art. 3(a) EP-Entschießung.

⁵ Art. 14(2a),(2b) und (2c) EP-Entschießung.

4 Zusätzliche Kompetenzen für die Europäischen Aufsichtsbehörden

4.1 Änderungen des Parlaments

Entgegen dem Vorschlag der Kommission überträgt das Parlament den Europäischen Aufsichtsbehörden (ESAs) – für Banken (EBA), Versicherungen (EIOPA) und Wertpapierfirmen (ESMA)– Aufsichtsbefugnisse für die als ökologisch nachhaltig vermarkteten Finanzprodukte.

Die ESAs sollen laut Parlamentsentschließung⁶

- den Markt der als ökologisch nachhaltig und nachhaltig vermarktete Finanzprodukte „beobachten“ und
- das Inverkehrbringen, den Vertrieb oder den Verkauf dieser Produkte vorübergehend verbieten oder einschränken können, wenn ein Verstoß gegen die Taxonomie-Verordnung vorliegt.

Parallel zu den Verhandlungen über die Taxonomie-Verordnung wurde eine Trilog-Vereinbarung über den ESA-Review erzielt. Dabei wurden die Kompetenzen der ESAs erweitert. Im vorliegenden Fall bedeutet die Entschließung des EP zur Taxonomie-Verordnung in Verbindung mit dem ESA-Review für Finanzprodukte, die als ökologisch nachhaltig vermarktet werden⁷:

- Die ESAs können Leitlinien und Empfehlungen erlassen, um die Sicherheit und Solidität der Märkte für nachhaltige Finanzprodukte zu fördern und die Konvergenz und Wirksamkeit der nationalen Regulierungen und der nationalen „Aufsichtspraktiken“ zu fördern.
- Die ESAs können Produkte verbieten, die gegen die Taxonomie-Verordnung verstoßen, sofern diese Produkte die Integrität und das Funktionieren der Finanzmärkte gefährden können oder solche Verstöße „das Potenzial haben, den Kunden erheblichen finanziellen Schaden zuzufügen“.

Die Entscheidungen der ESAs haben Vorrang vor allen Entscheidungen einer nationalen Behörde.

4.2 Bewertung

Als Folge der – abzulehnenden – Einführung eines EU-einheitlichen Konzeptes von „Nachhaltigkeit“ muss sichergestellt werden, dass dieses Konzept einheitlich angewendet wird. Daher ist die Entscheidung des Parlaments, den EU-Finanzaufsichtsbehörden gewisse Befugnisse einzuräumen, konsequent.

In den anstehenden Verhandlungen mit dem Rat müssen jedoch die jeweiligen Zuständigkeiten der drei Aufsichtsbehörden untereinander – EBA, EIOPA oder ESMA – festgelegt werden. So ist zu klären, welche Behörde eingreifen darf, wenn z.B. ein Versicherungsunternehmen (Kompetenz der EIOPA) ein Versicherungsprodukt, das in Anleihen investiert (Kompetenz der ESMA), fälschlicherweise als „nachhaltig“ bezeichnet wird.

Außerdem ist der genaue Umfang der Durchsetzungsbefugnisse der ESAs nicht klar. Sollen die ESAs nur auf die Feststellung etwa einer nationalen Finanzaufsichtsbehörde reagieren dürfen, dass ein Verstoß gegen die Taxonomie-Verordnung vorliegt? Oder sollen sie selbst berechtigt oder gar verpflichtet sein, solche Verstöße festzustellen? Weder die nationalen Finanzaufsichtsbehörden noch die ESAs verfügen allerdings über das erforderliche umwelt- und klimatechnische Fachwissen, um Verstöße gegen die Taxonomie-Verordnung festzustellen. Dieses Problem wird sich noch verschärfen, sobald die Taxonomie in Zukunft soziale und Governance-Fragen umfasst. Ohne eine konsequente Feststellung und Ahndung von Verstößen gegen die Taxonomie-Verordnung werden die Kompetenzen der ESAs jedoch von begrenzter praktischer Bedeutung bleiben.

⁶ Art. 4(2) EP-Entschließung.

⁷ Neuer Art. 9(2) und 9(5) der ESA-Verordnungen (ESA-Review).

5 Bewertung der Nachhaltigkeit

5.1 Kein binärer Ansatz für ökologische Nachhaltigkeit

5.1.1 Änderungen des Parlaments

Die Kommission schlug ein binäres Konzept der Nachhaltigkeit vor, demzufolge Aktivitäten entweder nachhaltig sind oder nicht. Das Parlament erkennt stattdessen an, dass eine Tätigkeit in unterschiedlichem Ausmaß nachhaltig sein kann. Die in der Verordnung festgelegten Kriterien sollen dem Parlament zufolge angewendet werden, um den „Grad an Umweltauswirkungen und Nachhaltigkeit“ einer Tätigkeit zu ermitteln.⁸

5.1.2 Bewertung

Die Änderung des Parlaments ist sachgerecht. Viele wirtschaftliche Aktivitäten sind komplex und binäre Entscheidungen über ihre Nachhaltigkeit daher nicht möglich. Für Projektanleihen mag ein binärer Ansatz vertretbar sein, nicht aber für Aktien, da Unternehmen Aktivitäten mit unterschiedlichem Nachhaltigkeitsgrad durchführen.

5.2 Ein umfassendes Konzept für erhebliche Umweltschäden

5.2.1 Änderungen des Parlaments

Die Kommission schlug vor, dass „ökologisch nachhaltige“ Wirtschaftstätigkeiten keines der sechs in der Verordnung aufgeführten Umweltziele erheblich beeinträchtigen dürfen.⁹

Das Parlament konkretisiert diese Vorgabe: Jede Bewertung einer Tätigkeit muss die schädliche Auswirkungen auch der mit ihr verbundenen Produkte und Dienstleistungen umfassen, und zwar über den „gesamten Lebenszyklus“, „falls notwendig“ auch entlang der gesamten Wertschöpfungskette.¹⁰

5.2.2 Bewertung

Die Konkretisierung des Parlaments ist konsequent. Sie macht aber auch deutlich, wie schwierig es ist, die „Nachhaltigkeit“ von Aktivitäten zu bewerten. Eine bestimmte Aktivität kann Produkte oder Dienstleistungen hervorbringen, deren Umweltauswirkungen und damit deren Nachhaltigkeit sehr unterschiedlich sein können. Stahlprodukte etwa können in Atom- oder Windkraftwerken eingesetzt werden. Eine allgemein anerkannte Beurteilung der Nachhaltigkeit solcher Aktivitäten ist daher nicht möglich – selbst unter Außerachtlassung des Umstandes, dass es kein allgemein anerkanntes Verständnis von Nachhaltigkeit gibt.

⁸ Art. 1(1) EP-Entschließung.

⁹ Diese Umweltziele sind: (1) Klimaschutz, (2) Anpassung an den Klimawandel, (3) nachhaltige Nutzung und Schutz der Wasser- und Meeresressourcen, (4) Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft, Abfallvermeidung und -recycling, (5) Umweltvermeidung sowie (6) Kontrolle und Schutz gesunder Ökosysteme.

¹⁰ Art. 12 (1a) EP-Entschließung.

5.3 Höherer Mindestschutz für Arbeits- und Menschenrechte

5.3.1 Änderungen des Parlaments

Gemäß Kommissionsvorschlag soll die Einhaltung der Erklärung der Internationalen Arbeitsorganisation über die Grundrechte und -prinzipien bei der Arbeit („ILO-Erklärung“) Voraussetzung für die Nachhaltigkeit von Wirtschaftstätigkeiten sein.

Das Parlament fordert zusätzlich die Einhaltung der OECD-Leitlinien für multinationale Unternehmen und der UN-Leitsätze für Unternehmen und Menschenrechte, zu denen auch die in der ILO-Erklärung und der Internationalen Erklärung der Menschenrechte genannten Rechte gehören. Das Parlament fordert die Kommission auf, bis Ende 2020 Kriterien für die Bewertung der Einhaltung dieser Leitlinien auszuarbeiten. Die Kommission soll bis Dezember 2021 eine Folgenabschätzung über eine Anhebung des in diesen Leitlinien verlangten Mindestschutzniveaus durchführen.¹¹

5.3.2 Bewertung

Die Festlegung eines Mindestschutzniveaus ist eine politische Entscheidung. Wenn das EU-Nachhaltigkeitskonzept von den Investoren akzeptiert werden soll, muss dieses Niveau den Präferenzen der Anleger entsprechen. Ob das der Fall ist, bleibt abzuwarten.

Unklar ist, ob nur die eigene wirtschaftliche Tätigkeit eines Unternehmens geprüft wird, oder ob auch dessen Subunternehmer erfasst sein sollen. Angesichts komplexer Lieferketten und des Einsatzes von Zwischenprodukten aus oft vielen verschiedenen Ländern der Welt ist dies sehr relevant. Es dürfte für Unternehmen schwierig sein, die weltweite Einhaltung des Mindestschutzes zu gewährleisten.

5.4 Harmonisierte Messung der Wesentlichkeit der Umweltauswirkungen

5.4.1 Änderungen des Parlaments

Die Kommission schlug vor, anhand „technischer Screening-Kriterien“ zu prüfen, ob der Beitrag oder der Schaden, der durch eine wirtschaftliche Tätigkeit für die Umwelt entsteht, im Sinne der Verordnung als „wesentlich“ anzusehen ist. Dies ist entscheidend für die Definition der Aktivität als „nachhaltig“.

Das Parlament fordert, dass solche technischen Screening-Kriterien auf „harmonisierten Indikatoren“ beruhen, die die Umweltauswirkungen der Wirtschaftstätigkeit unter Verwendung einer „harmonisierten Lebenszyklusanalyse“ messen. Dabei muss berücksichtigt werden¹²:

- Herstellung– von der Verarbeitung von Rohstoffen bis zum Endprodukt, Verwendung und Möglichkeit der Wiederverwendung (Recycling);
- ob sich eine Aktivität durch „Forschungs- und Innovationsprojekte, konkrete Zeitvorgaben und andere Maßnahmen im Übergang zu einer nachhaltigen Struktur und/oder Arbeitsweise“ befindet;
- ob „der größte Teil“ der Unternehmen, die eine bestimmte Tätigkeit ausüben, sich „nachweislich auf einem Pfad zur Umwandlung dieser Tätigkeit in eine nachhaltige Tätigkeit befindet“; dies soll belegt werden können durch „anhaltende Forschungs- und Entwicklungsanstrengungen, Projekte für große

¹¹ Art. 13 EP-Entschließung.

¹² Art. 14 EP-Entschließung.

Investitionen in neue und nachhaltigere Technologien oder konkrete Übergangspläne, die sich zumindest in der Frühphase der Durchführung befinden“.

5.4.2 Bewertung

Die Änderungen des Parlaments kommen einer Lockerung der technischen Screening-Kriterien gleich und erhöhen die Wahrscheinlichkeit, dass bestimmte Tätigkeiten, z.B. die Automobilherstellung, als „nachhaltig“ eingestuft werden. Dies passt zu dem vom Parlament gewählten nicht-binären Ansatz für Nachhaltigkeit. Es bleibt abzuwarten, ob dies die Investoren überzeugen und dazu beitragen wird, Finanzmittel für Aktivitäten im Übergang zur Nachhaltigkeit bereitzustellen. Alternativ könnten Investoren dies als „Green Washing“ interpretieren, wobei Anleger getäuscht werden, indem fälschlicherweise behauptet wird, eine Aktivität sei nachhaltig. Auch dies spricht dafür, dass private Unternehmen ihre eigenen, unterschiedlichen Einschätzungen über den Grad der Nachhaltigkeit einer bestimmten Tätigkeit abgeben können.