

© DRSC e.V.	Joachimsthaler Str. 34	10719 Berlin	Tel.: (030) 20 64 12 - 0	Fax: (030) 20 64 12 - 15
	Internet: www.drsc.de		E-Mail: info@drsc.de	
Diese Sitzungsunterlage wird der Öffentlichkeit für die FA-Sitzung zur Verfügung gestellt, so dass dem Verlauf der Sitzung gefolgt werden kann. Die Unterlage gibt keine offiziellen Standpunkte des FA wieder. Die Standpunkte des FA werden in den Deutschen Rechnungslegungs Standards sowie in seinen Stellungnahmen (Comment Letters) ausgeführt. Diese Unterlage wurde von einem Mitarbeiter des DRSC für die FA-Sitzung erstellt.				

## FA-FB – öffentliche SITZUNGSUNTERLAGE

<b>Sitzung:</b>	<b>2. FA-FB / 14.01.2022 / 13:00 – 15:00 Uhr</b>
<b>TOP:</b>	<b>04 – ESAP – European Single Access Point</b>
<b>Thema:</b>	<b>Fachliche Meinungsbildung zum Entwurf</b>
<b>Unterlage:</b>	<b>02_04_FA-FB_ESAP_CN</b>

### 1 Sitzungsunterlagen für diesen TOP

- 1 Für diesen Tagesordnungspunkt (TOP) der Sitzung liegen folgende Unterlagen vor:

Nummer	Titel	Gegenstand
02_04	02_04_FA-FB_ESAP_CN	Cover Note
02_04a	02_04a_FA-FB_ESAP_Präs	Präsentation der Inhalte des Legislativvorschlags
02_04b1 02_04b2 02_04b2	02_04b1_FA- FB_ESAP_LVKOM 02_04b1_FA- FB_ESAP_LVKOM 02_04b3_FA- FB_ESAP_LVKOM	Legativvorschlag der Europäischen Kommission öffentlich verfügbar: <a href="https://ec.europa.eu/info/publications/211125-capital-markets-union-package_en">https://ec.europa.eu/info/publications/211125-capital-markets-union-package_en</a>
02_04c	02_04c_FA-FB_ESAP_VR	Schreiben des DRSC-Verwaltungsrats zum ESAP-Vorschlag (März 2021)

Stand der Informationen: 07.01.2021.

### 2 Ziel dieser Sitzung

- 2 Dem FA-FB wird der am 25. November 2021 von der Europäischen Kommission veröffentlichte Legislativvorschlag zur Einrichtung eines einheitlichen europäischen Zugangspunkts für Unternehmens- und Produktdaten (*European Single Access Point*, ESAP) vorgestellt. Dieser bei der europäischen Wertpapieraufsichtsbehörde ESMA einzurichtende Zugangspunkt stellt eine der bedeutsamsten Maßnahme des im September 2020 veröffentlichten EU-Aktionsplans zur Vertiefung der Kapitalmarktunion dar.

- 3 Der FA-FB soll die Inhalte des Legislativvorschlags (Unterlage **02\_04a**) zur fachlichen Meinungsbildung erörtern, um eine Stellungnahme seitens des DRSC vorzubereiten.
- 4 **Rückmeldungen** zum Legislativvorschlag sind **vsl. bis Anfang März 2022** möglich.

### 3 Hintergrund des Legislativvorschlags

- 5 Die Schaffung eines zentralen europäischen Zugangspunktes zu Unternehmensdaten stellt eine der Schlüsselinitiativen des im September 2020 veröffentlichten EU-Aktionsplans zur Vertiefung der Kapitalmarktunion dar.
- 6 Dieser Aktionsplan sieht die Schaffung eines EU-Binnenmarktes für Kapital vor, welcher dafür sorgen soll, dass Investitionen und Ersparnisse zwischen allen EU-Mitgliedstaaten fließen, wovon Bürger, Investoren und Unternehmen profitieren sollen, unabhängig davon, wo in der Europäischen Union sie ansässig sind. Die effiziente Kapitalallokation wird von der EU als umso dringlicher angesichts der COVID-19-Krise und des Finanzierungsbedarfs zur Unterstützung des Aufschwungs, des nachhaltigen Wachstums und des grünen und digitalen Wandels angesehen.
- 7 In diesem Zuge hat die Europäische Kommission am 25. November 2021 einen Legislativvorschlag zur Einrichtung eines einheitlichen europäischen Zugangspunkts für Unternehmens- und Produktdaten (*European Single Access Point*, ESAP) veröffentlicht. ESAP soll zur zentralen Anlaufstelle für öffentliche Finanz- und Nachhaltigkeitsinformationen zu EU-Unternehmen und EU-Anlageprodukten werden.
- 8 Der Legislativvorschlag umfasst den Entwurf einer Verordnung zur Einrichtung des ESAP sowie die Entwürfe einer Omnibus-Verordnung und einer Omnibus-Richtlinie zur Änderung von insgesamt 37 Rechtsakten, in denen die meldepflichtigen Informationen verortet sind, wozu bspw. die Bilanz-Richtlinie, die Transparenz-Richtlinie und die Aktionärsrechte-Richtlinie zählen.
- 9 Unterlage **02\_04a** stellt die Kernpunkte des Legislativvorschlags sowie ausgewählte Änderungen im Detail dar.

### 4 Bisherige Befassung des DRSC mit ESAP

- 10 Das DRSC hat am 4. März 2021 im Rahmen der Konsultation der Europäischen Kommission zur ESAP-Einrichtung zu zentralen Aspekten des Vorschlags Stellung genommen (Unterlage **02\_04c**) und maß darin einem einheitlichen EU-Zugangspunkt für Unternehmensdaten eine zentrale Bedeutung zu.
- 11 Der Verwaltungsrat des DRSC empfahl in seinem Schreiben an die Kommission so weit wie möglich nationale Datenquellen zu nutzen und nationale Daten besser in den Gesamtansatz der EU einzubeziehen, keine zusätzlichen Berichtsanforderungen einzuführen und einem *“file only once”*-Prinzip zu folgen sowie den praktischen Herausforderungen durch eine gestaffelte Einführung von elektronischen Meldepflichten Rechnung zu tragen.

- 12 Für ratsam hielt der Verwaltungsrat, mit den jeweils aktuell verwendeten Formaten und Initiativen wie ESEF zu beginnen. Andere Informationen sollten erst dann elektronisch hinterlegt werden, wenn es eine gesetzliche Verpflichtung dazu gibt. Hinsichtlich der Verfügbarkeit und Zugänglichkeit von unternehmensbezogenen ESG-Daten in ESAP räumte der Verwaltungsrat ein, dass aufgrund der spezifischen Offenlegungsanforderungen des Finanzsektors eine besondere Dringlichkeit besteht. In diesem Zusammenhang sollte ein pragmatischer Ansatz für die zeitnahe Bereitstellung solcher ESG-Daten in ESAP im Mittelpunkt der Überlegungen der Europäischen Kommission stehen.

## 5 Einbindungsaktivitäten des DRSC zum Legislativvorschlag

- 13 Die Geschäftsstelle des DRSC beabsichtigt zum Legislativvorschlag der Europäischen Kommission vsl. im Februar/März 2022 eine öffentliche Einbindungsveranstaltung in Form einer Podiumsdiskussion durchzuführen.
- 14 Erste Befassungen durch das DRSC mit dem nunmehr vorliegenden Legislativvorschlag gab es zudem bereits im Zuge des 9. Anwenderforums zur elektronischen Finanzberichterstattung nach ESEF am 17. Dezember 2021 sowie im Rahmen von bilateralen Austauschgesprächen.
- 15 Im Rahmen dieser Aktivitäten hat das DRSC die folgenden Anmerkungen zum Legislativvorschlag der Europäischen Kommission erhalten:

### Zielsetzung des Vorschlags:

- Die Zielsetzung des Legislativvorschlags der Europäischen Kommission sei zu begrüßen.
- Zu begrüßen sei insb. aus Investorensicht das Bestreben der Einrichtung eines kostenfreien, diskriminierungsfreien Zugangs zu sämtlichen in der EU veröffentlichten Unternehmens-, Produkt- und Nachhaltigkeitsinformationen.

### Zeitplan:

- Der Zeitplan der Europäischen Kommission zur Errichtung des ESAP bis zum 31.12.2024 erscheint sehr ambitioniert.
- Anzuregen sei, dass die Kommission zeitnah eine detaillierte „Roadmap“ erstelle, aus der hervorgehe, welcher Meilenstein bis zu welchem Zeitpunkt finalisiert werden soll. Ebenfalls sei anzuregen, dass die ESAs zeitnah mit der Erarbeitung der Level 2-Maßnahmen beginnen sollen.

### Governance:

- Die angedachte Ressourcenausstattung von ESMA – insb. im Hinblick auf die im Impact Assessment Reports veranschlagten 3 FTE – erscheint nicht ausreichend.
- Um die Interessen aller Stakeholder zu wahren und die notwendige Expertise zu bündeln sei die Einrichtung von Diskussionsforen oder eines Steuerungskreises (*Steering*

*Committee*) bei ESMA (z.B. mit Vertretern der KOM, (Abschluss-)Erstellern, Investoren sowie Dienstleistern, die bspw. die technische Umsetzung beurteilen können) anzuregen.

#### Im ESAP zugänglich zu machende Informationen (Scope):

- Der Legislativvorschlag sei sehr ambitioniert, da vorgeschlagen wird, dass sämtliche im Rahmen des EU-Finanzmarktrechts zu veröffentlichende Informationen künftig im ESAP zugänglich gemacht werden sollen (hierzu sieht der Legislativvorschlag Änderungen an insg. 37 Rechtsakten vor). Anzuregen sei – auch um die Erfolgchancen von ESAP nicht zu gefährden – ESAP (zunächst) auf besonders relevante Rechtsakte mit Bezug zur Nachhaltigkeitsberichterstattung (wie. z.B. die Taxonomie-VO, Transparenz-RL, etc.) zu beschränken. Dies gelte insb. im Hinblick auf die Maschinenlesbarkeit, d.h. die Auszeichnung (Tagging) der Informationen entlang einer Taxonomie.

#### (Interne) Konsistenz der Vorschläge:

- Die in den einzelnen Rechtsakten vorgeschlagenen Veröffentlichungszeitpunkte, ab denen Informationen in ESAP erstmals zugänglich zu machen sind, stehen teilweise in Widerspruch zueinander. So wären Informationen nach der Taxonomie-VO (insb. Art. 8 der Taxonomie-VO) ab dem 1.1.2024 in ESAP zugänglich zu machen, während Jahresabschlüsse und Lageberichte nach der Bilanzrichtlinie erst ab dem 1.1.2025 in ESAP zugänglich zu machen sind.
- In Bezug auf die vorgeschlagenen Änderungen an der Bilanzrichtlinie ist ferner das Zusammenspiel mit dem Richtlinienvorschlag der *Corporate Sustainability Reporting Directive* (CSRD) zu würdigen, insb., ob eine Synchronität der Vorschläge gegeben ist, da Art. 19d Bilanz-Richtlinie-E (i.d.F. der CSRD) bereits das ESEF als Format für die *Erstellung* des Jahresabschlusses und Lageberichts vorgibt.

#### Datenformat:

- Hinsichtlich der Ermächtigung der Europäischen Kommission zum Erlass von Vorgaben im Hinblick auf ein maschinenlesbares Datenformat (durch Level 2-Verordnungen) wurden Bedenken geäußert, dass diese das Risiko bergen, nicht spezifisch genug bspw. für bestimmte Branchen zu sein. Bspw. hätte im Rahmen der ESEF-Einführung die Möglichkeit bestanden, für Kreditinstitute auf das FinRep-Reporting zurückzugreifen; stattdessen wurde die IFRS-Taxonomie der IFRS Foundation verwendet, welche für Banken wenig geeignet ist.
- Vorgaben erscheinen nicht nur im Hinblick auf das Datenformat, sondern auch in Bezug auf die Strukturierung der an ESAP übermittelten Dateien wünschenswert. Die Erfahrung der ersten ESEF-Berichtssaison in Deutschland habe gezeigt, dass eine Vielzahl verschiedener Dateistrukturierungen im Rahmen von ESEF offengelegt werden (z.B. ZIP in ZIP, PDF in ZIP, etc.).



- Zu hinterfragen seien die von der Europäischen Kommission im *Impact Assessment Report* identifizierten Problemursachen; insb. könne hinterfragt werden, ob sich in der Praxis nicht das PDF-Format als gängiges Standardformat etabliert habe.
- Der Legislativvorschlag fokussiere sich v.a. auf das Datenformat. Sprachbarrieren im Hinblick auf den Inhalt der Informationen werden durch ESAP nicht gelöst. Ebenfalls sei aus dem Legislativvorschlag nicht erkennbar, dass etwaige Vorgaben in Bezug auf ein maschinenlesbares Format (inkl. einer etwaigen Auszeichnung entlang einer noch zu entwickelnden Taxonomie) durch einen Abschlussprüfer zu prüfen seien.

#### Funktionalitäten des ESAP:

- Im Hinblick auf die angedachte Funktionalität eines maschinellen Übersetzungsdiensts wurden Bedenken im Hinblick auf die Qualität solcher Übersetzungen (sowie der Frage der Haftung für fehlerhafte Übersetzungen) geäußert.

## **6 Vorherige Befassungen / Stellungnahmen des DRSC zu verwandten Themen**

- 16 Das DRSC hat sich außerdem im Zuge verschiedener Konsultationen zu verwandten Themen in Form von Stellungnahmen geäußert. Dies betrifft die Konsultation zum *Fitness check on the EU framework for public reporting by companies* (Stellungnahme im Juli 2018), die Konsultation zur Überarbeitung der CSR-Richtlinie (Stellungnahme im Juni 2020), die Konsultation zur Erneuten nachhaltigen Finanzierungsstrategie (Stellungnahme im Juli 2020) sowie die Konsultation im Rahmen des EU-Richtlinienvorschlags einer „Corporate Sustainability Reporting Directive“ (Stellungnahme im Mai 2021).
- 17 In diesen Stellungnahmen positionierte sich das DRSC grundsätzlich für eine zentrale Verfügbarkeit digitaler Unternehmensinformationen. Leitend hierfür war das Argument, dass für die Nutzer der Informationen diese Daten schneller, einfacher und kostengünstiger verfügbar werden als bislang. Gleichwohl wurden in den Stellungnahmen stets auch die entstehenden Mehrbelastungen für die Ersteller thematisiert. In diesem Kontext sprach sich das DRSC auch für eine Mehrfachverwendung dieser Daten aus, z.B. wenn gleiche Unternehmensinformationen aufgrund verschiedener Rechtsakte offenzulegen bzw. zu melden sind.
- 18 In Bezug auf die Strukturierung und Etikettierung (*tagging*) der Informationen zugunsten der Maschinenlesbarkeit wies das DRSC wiederholt auf den Aufwand seitens der Ersteller sowie auf die generelle Sinnhaftigkeit der Strukturierung hin. So sei es zum einen fraglich, ob nichtkapitalmarktorientierte Unternehmen per se im ESEF-Format berichten sollten. Zum anderen sei die Strukturierbarkeit der Berichtsinhalte eine wesentliche Voraussetzung, der sich narrative Berichtselemente regelmäßig entzögen. Aus diesem Grund positionierte sich das DRSC auch gegen eine Vorgabe, eine elektronisch strukturierte nichtfinanzielle Berichterstattung generell zu fordern, da die nichtfinanzielle Berichterstattung überwiegend narrativer Art ist.

19 Weitere Details aus den o.g. Stellungnahmen des DRSC können den folgenden Teilabschnitten entnommen werden.

*Fitness check on the EU framework for public reporting by companies*

20 Im Konsultationsdokument der KOM wurde um eine grundsätzliche Nutzen-Beurteilung des in der Transparenz-Richtlinie vorgesehenen *European electronic access point* (EEAP) anhand gezielter Fragestellungen gebeten. Das DRSC antwortete, dass der EEAP

- den Grad der Transparenz für Investoren und Öffentlichkeit eher nicht erhöhen wird,
- die Erstellungs- und Offenlegungskosten für Ersteller nicht verringern wird,
- die Such- und Zugangskosten für Investoren und Öffentlichkeit verringern wird,
- zu Synergieeffekten führen kann, soweit elektronisch strukturiert erstellte Daten für mehrere Zwecke verwendet werden (z.B. Meldung an Steuer- oder Aufsichtsbehörden).

21 Die zusätzlichen Erläuterungen des DRSC zu den gestellten Fragen enthielten die folgenden Aussagen:

- Ein EU-weiter digitaler Zugang zu Datenbanken würde den Anlegerschutz verbessern und würde grenzüberschreitende Investitionen und effiziente Kapitalmärkte fördern.
- Die EU sollte ein „*file-once*-Prinzip“ fördern (einmaliges Hochladen der Daten, Nutzung für verschiedene Zwecke und Adressaten): Die Wiederverwendung der Daten stelle eine Vereinfachung für die Ersteller dar und reduziere deren Kosten. Darüber hinaus würde die Wiederverwendung derselben Daten den Nutzen der Daten erhöhen (besseres Kosten-Nutzen-Verhältnis). Außerdem wäre die Konsistenz der an alle Nutzer berichteten Daten sichergestellt. Die mehrfache Verwendung von Daten sollte jedoch nur erfolgen, wo dies sinnvoll ist.

22 Zur Frage, welche Berichte elektronisch strukturierte Daten enthalten sollten, äußerte sich das DRSC wie folgt:

- Halbjahresfinanzberichte sollten elektronisch strukturierte Daten enthalten.
- Folgende Berichte sollten keine elektronisch strukturierten Daten beinhalten:
  - Lageberichte/*Management reports*,
  - Corporate Governance Erklärungen,
  - Nichtfinanzielle Berichte.
- Weder Zustimmung noch Ablehnung gab es in Bezug auf
  - weitere Berichte bzw. Berichtselemente gem. der Transparenz-Richtlinie und
  - länderspezifische Zahlungsberichte (CBCR).

23 Das DRSC sprach sich zudem gegen eine Ausweitung des Anwendungsbereichs der ESEF-VO aus. Die elektronische Strukturierung von Abschlüssen, Lageberichten etc. für sämtliche haftungsbeschränkten Unternehmen erscheint vor dem Hintergrund der Kosten-Nutzen-Überlegung nicht sinnvoll, insbesondere da die Adressaten der Daten nicht-kapitalmarktorientierter

---

Unternehmen nicht die breite Öffentlichkeit sind, wie es bei kapitalmarktorientierten Unternehmen der Fall ist.

#### EU-Konsultation zur Überarbeitung der CSR-Richtlinie

- 24 Zur grundsätzlichen Verfügbarkeit nichtfinanzieller Informationen sprach sich das DRSC dafür aus, dass sämtliche Berichte, die nichtfinanzielle Informationen enthalten, über einen einheitlichen Zugangspunkt verfügbar sein sollten.
- 25 Bezüglich der Etikettierung (*tagging*) bzw. Strukturierung nichtfinanzieller Informationen äußerte sich das DRSC zurückhaltend. Dies wäre nur denkbar, wenn die Berichterstattung auf der Grundlage von Standards erfolgt. Dies erfordere ein hohes Maß an Standardisierung (d.h. sehr detailliert); zudem müsse es sich um strukturierbare (d.h. i.W. quantifizierbare) Informationen handeln.
- 26 Das DRSC äußerte geringe Zustimmung zu der Aussage „Die Kosten für die Einführung einer Etikettierung nichtfinanzieller Informationen würden in einem angemessenen Verhältnis zu den damit verbundenen Vorteilen stehen.“ Die ESEF-Implementierung zeige die praktischen Herausforderungen in dieser Hinsicht. Daher sah das DRSC die Etikettierung nichtfinanzieller Informationen in diesem Stadium nicht als praktikabel und machbar an.

#### EU-Konsultation zur *renewed finance strategy*

- 27 In Bezug auf einen gemeinsamen, öffentlich zugänglichen, kostenlosen Datenraum für ESG-Unternehmensinformationen betonte das DRSC praktische Vorteile. Die Nutzer der Informationen hätten geringe Suchkosten, da die Informationen schneller gefunden werden können. Zudem könnten Ersteller die derzeit mit ESEF gemachten Erfahrungen auf die nichtfinanzielle Berichterstattung übertragen.
- 28 Damit diese Vorteile greifbar werden, müssten die Informationen jedoch zumindest standardisiert und idealerweise auch strukturiert sein. In Bezug auf die Standardisierung verwies das DRSC auf die aktuelle Debatte über einen Europäischen Standardsetzer für die nichtfinanzielle Berichterstattung sowie auf die geäußerten Vorbehalte.
- 29 In Bezug auf die Strukturierbarkeit nichtfinanzieller Informationen äußerte das DRSC Zweifel. Zum einen erscheine es fraglich, ob der für die nichtfinanzielle Berichterstattung überwiegend narrative Charakter der Informationen eine sinnvolle Strukturierung sämtlicher nichtfinanzieller Informationen überhaupt gestattet. Zum anderen erscheine es zweifelhaft, ob mit der Strukturierung zugunsten einer Vergleichbarkeit die Diversität der unternehmensspezifischen Gegebenheiten adäquat abgebildet werden kann. Es wäre jedoch denkbar, als Mindestangabe bestimmte KPIs zu definieren, ihre Messung bzw. Ermittlung zu standardisieren und Leitlinien für ihre Darstellung zu geben.





---

Richtlinienvorschlag der Europäischen Kommission „Corporate Sustainability Reporting“

- 30 In Bezug auf die in Art. 19d Bilanz-Richtlinie-E vorgeschlagene Ausweitung des einheitlichen elektronischen Berichtsformat (ESEF) auf die Jahresabschlüsse und Lageberichte sämtlicher großer Kapitalgesellschaften, sowie die zusätzliche Auszeichnungspflicht bestimmter Nachhaltigkeitsinformationen begrüßte das DRSC grundsätzlich die Bemühungen der KOM um eine weitere Verbreitung der elektronischen und strukturierten Berichterstattung. Allerdings erscheine die Einführung der elektronischen Berichtspflicht für sämtliche großen Unternehmen und kapitalmarktorientierten KMUs unter der avisierten Zeitleiste unrealistisch.
- 31 Problematisch dabei sei weniger die einzelne Etikettierung der Nachhaltigkeitsinformationen, da – anders als in der Finanzberichterstattung – die inhaltlichen Angabeanforderungen zeitgleich mit den Auszeichnungspflichten entwickelt werden und insoweit die Adaption bislang verwendeter Berichterstattungsstrukturen weitgehend entfällt. Vielmehr sind vielfältige formale und technische Herausforderungen bei einer grundsätzlichen elektronischen Aufstellungspflicht zu erwarten, wie sie auch im Kontext der o.g. ESEF-Einführung aus der EU-Transparenz-RL bereits ausgiebig diskutiert wurden. Durch die unbedingte Verankerung des ESEF in der Bilanz-Richtlinie würde die Forderung einer originär elektronischen Aufstellung von Jahresabschluss und Lagebericht erneut im Raum stehen.
- 32 Dem von der KOM formulierten Erfordernis der Aufstellung und Prüfung im ESEF begegnete der deutsche Gesetzgeber seinerzeit vor dem Hintergrund der weiterhin bestehenden Erstellungsbe-freiung für Jahresfinanzberichte gemäß § 114 WpHG durch die Etablierung des ESEF als prüfungspflichtiges Wiedergabeformat der Einzelbestandteile im Rahmen der Offenlegung nach § 328 Abs. 1 HGB. Die Aufstellung und gesellschaftsrechtliche Behandlung von Jahresabschluss und Lagebericht blieb hiervon jedoch unberührt. Vor dem Hintergrund dieser in Deutschland umgesetzten Offenlegungslösung unter dem Regime der Transparenz-RL erscheint ein Paradigmenwechsel diesbezüglich nicht angebracht und sachgerecht. Aus diesem Grund sprach sich das DRSC dafür aus, in Art. 19d Bilanz-Richtlinie-E die Anforderungen auf die elektronische Wiedergabe und Offenlegung von Jahresabschluss und Lagebericht zu beschränken und ggf. die Prüfung der Aufstellung und Wiedergabe voneinander zu entkoppeln.