

Stellungnahme

der Clearingstelle des Landes Niedersachsen

zur

Konsultation der EU-Kommission über Berichtspflichten in der EU-Gesetzgebung

für

das Niedersächsische Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Bauen und Digitalisierung

Hannover, den 23. November 2023

Inhaltsverzeichnis

I. Einleitung	3
II. Votum.....	3
II.1. Allgemeine Positionen	4
II.2. Nachhaltigkeitsberichterstattung (EU/2022/2464).....	4
II.3. Datenschutzgrundverordnung (EU/2016/679).....	5
II.4. A1-Bescheinigung	5
II.5. Mitarbeiterentsendungsrichtlinie (EU/2014/67, EG/96/71)	6
II.6. Richtlinie über Sorgfaltspflichten (COM/2022/71)	6
II.7. Richtlinie zum Recht auf Reparatur (COM/2023/155).....	7
II.8. Verpackungsverordnung (COM/2022/677, EU/2018/852).....	8
II.9. REACH-Verordnung (EG/1907/2006).....	8
II.10. CLP-Verordnung (EG/1272/2008)	8
II.11. EPREL-Datenbank (EU/2017/1369)	9
II.12. Green Claims-Richtlinie (COM/2023/166).....	9
II.13. Europäische Unternehmensstatistiken (EU/2019/2152).....	9
II.14. Grenzausgleichsmechanismus (EU/2023/956)	10
II.15. Zolltarif (EU/2022/1998).....	10
II.16. De-minimis-Beihilfen (EU/1407/2013).....	10
II.17. Produkte aus Zwangsarbeit (COM/2022/453).....	11
II.18. Berufsanerkennungsrichtlinie (EG/2005/36)	11

I. Einleitung

Das Niedersächsische Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Bauen und Digitalisierung (MW) hat die Clearingstelle des Landes Niedersachsen am 24.10.2023 mit einer Stellungnahme zur Konsultation der EU-Kommission über Berichtspflichten in der EU-Gesetzgebung beauftragt. Ziel der Konsultation ist es, Hinweise von Mitgliedsstaaten und Unternehmen zu erhalten, welche Berichtspflichten im Rahmen der EU-Gesetzgebung als besonders aufwendig empfunden werden, wenn man die zu deren Einhaltung nötige Zeit, die damit einhergehenden Kosten und die mit deren Erfüllung verbundenen allgemeinen Schwierigkeiten zugrunde legt. Hierdurch sollen Maßnahmen identifiziert werden, die zu der von der EU mittelfristig angestrebten Verringerung des Verwaltungsaufwands um 25 Prozent beitragen.

Bei der Erarbeitung ihrer Stellungnahmen arbeitet die Clearingstelle mit den Kammern und Verbänden des sogenannten Mittelstandsbeirats zusammen. Dieser besteht neben dem MW, welches den Vorsitz übernommen hat, aus den folgenden Organisationen:

- Industrie- und Handelskammer Niedersachsen (**IHKN**),
- Unternehmerverbände Niedersachsen e.V. (**UVN**),
- Unternehmensverbände Handwerk Niedersachsen e.V. (**UHN**),
- Landesvertretung der Handwerkskammern Niedersachsen (**LHN**),
- Verband der Freien Berufe im Lande Niedersachsen e.V. (**FBN**),
- Landwirtschaftskammer Niedersachsen (**LWKN**),
- DIE FAMILIENUNTERNEHMER e.V. und
- Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände (**AG KSV**).

II. Votum

Von den oben genannten Organisationen haben sich **IHKN**, **LHN**, **UHN**, **FBN** und die **DIE FAMILIENUNTERNEHMER** an der vorliegenden Stellungnahme beteiligt. Unter Berücksichtigung ihrer Hinweise, die sich unter anderem auf Positionen des Zentralverbands des Deutschen Handwerks (**ZDH**) und der Deutschen Industrie- und Handelskammer (**DIHK**) stützen, gibt die Clearingstelle folgendes Votum ab:

II.1. Allgemeine Positionen

Aus Sicht des **FBN** ist es fraglich, ob die Informationsgewinnung im Rahmen der Konsultation die sinnvollste Alternative darstellt. Stattdessen plädiert er für eine systematische Befragung der Betroffenen selbst (bspw. in Form einer Untersuchung der Kommission), um die geeignetsten Möglichkeiten zum Abbau von Berichtspflichten zu ermitteln.

II.2. Nachhaltigkeitsberichterstattung (EU/2022/2464)

Grundsätzlich gelten die Regelungen der Richtlinie über die Nachhaltigkeitsberichterstattung nur für große Unternehmen und börsennotierte KMU. Aufgrund ihrer Einbindung in die Wertschöpfungsketten ist jedoch abzusehen, dass Berichtspflichten an nicht börsennotierte KMU weitergegeben werden, damit unmittelbar betroffene Unternehmen ihre Verpflichtungen erfüllen können. Vor diesem Hintergrund spricht sich die **LHN** dafür aus, dass die Anerkennung und Nutzung des freiwilligen KMU-Standards (VSME) deutlich stärker von der EU-Kommission vorgeschrieben wird, um Zulieferer administrativ zu entlasten. Es sollte sichergestellt werden, dass der freiwillige KMU-Standard ausreichend durch große Unternehmen anerkannt wird und diese nicht von allen KMU den komplexeren Berichtsstandard für börsennotierte KMU (LSME) einfordern. Außerdem ist es nach Auffassung der **LHN** erforderlich, den VSME weiter zu vereinfachen und Berichtsanforderungen zu reduzieren.

Die **UHN** machen darauf aufmerksam, dass die EU-Kommission mit dem kürzlich vorgelegten KMU-Entlastungspaket einen einfachen und standardisierten Rahmen für die Nachhaltigkeitsberichterstattung gewährleisten und das Risiko eines Übergreifens der Offenlegungspflichten auf nicht börsennotierte KMU minimieren will. Hierfür muss ein freiwilliger Standard für nicht börsennotierte KMU möglichst schnell bereitgestellt werden, der gleichzeitig auch für kleine Unternehmen praktikabel ist. Die Einführung eines KMU-Standards darf jedoch nicht als Einstieg in eine Ausweitung des Anwendungsbereichs der Berichtspflichten auf alle KMU genutzt werden. Diese Gefahr besteht im Hinblick auf die von der EU-Kommission bis 2029 vorzulegende Analyse, ob der Anwendungsbereich auf die nicht börsennotierten KMU ausgeweitet werden sollte.

Nach Einschätzung der **IHKN** ist der vorgesehene Berichtsumfang und dessen Kleinteiligkeit für die große Mehrheit der Unternehmen nicht verhältnismäßig. Zum einen ist die grundsätzlich

vorzunehmende Prüfung der Wesentlichkeit für die Vielzahl der Themenaspekte fordernd und der Aufwand sowie die Praktikabilität für die Unternehmen nicht absehbar. Zum anderen reduzieren die Übergangsvorschriften den Umfang und den Detailgrad der Berichterstattung nur in den ersten Jahren. Die **IHKN** betrachtet es daher als wichtig, die Schwellenwerte in der Rechnungslegungsrichtlinie zur Definition der Unternehmensgrößen anzuheben und mit den angekündigten Leitlinien für Unternehmen keine unverhältnismäßigen Anforderungen an die Ermittlung der doppelten Wesentlichkeit zu stellen.

II.3. Datenschutzgrundverordnung (EU/2016/679)

Die **IHKN** weist darauf hin, dass die in Art. 30 Abs. 5 der DSGVO geregelte Ausnahme für Unternehmen mit weniger als 250 Beschäftigten in der Praxis keine Wirkung zeigt, da Begrifflichkeiten wie „nur gelegentlich“ weit gefasst sind und bspw. auch das Verfassen von E-Mails oder Gehaltsabrechnungen beinhalten. Vor diesem Hintergrund spricht sie sich zum einen dafür aus, solche weit gefassten Begrifflichkeiten zu konkretisieren. Zum anderen sollten nach ihrer Ansicht weitere Ausnahmeregelungen im Hinblick auf die Nachweis-, Dokumentations- und Informationspflichten geschaffen werden. Außerdem wäre es für KMU von Nutzen, wenn verbindliche Checklisten für sie erarbeitet werden würden, an denen sie sich bei der Befolgung der DSGVO orientieren können.

II.4. A1-Bescheinigung

Laut **IHKN** liegt der zeitliche Aufwand für jeden entsendeten Mitarbeitenden in der Regel bei mindestens 20 Minuten. Um diesen zeitlichen Aufwand für eine A1-Bescheinigung zu verringern, sollte ihrer Meinung nach eine EU-einheitliche Auslegung der Richtlinie erfolgen und in jedem Mitgliedsstaat das Vorliegen einer digitalen Bescheinigung genügen. Für Arbeitnehmende, welche innerhalb einer kurzen Zeit oder regelmäßig Dienstreisen in den gleichen Mitgliedsstaat durchführen, sollte es die Möglichkeit einer längerfristigen Bescheinigung geben. Dieser Auffassung schließen sich die **UHN** im Wesentlichen an.

II.5. Mitarbeiterentsendungsrichtlinie (EU/2014/67, EG/96/71)

Sowohl die **IHKN** als auch die **LHN** weisen in ihrer Stellungnahme darauf hin, dass die Mitgliedstaaten im Rahmen der nationalen Umsetzung eine Vielzahl von unterschiedlichen Melde- und Dokumentationspflichten eingeführt haben. Diese Pflichten unterscheiden sich sowohl in der Form (E-Mail, Internetportal, Post usw.) als auch bei den erforderlichen Daten, was zu einem immensen bürokratischen Aufwand führt. Mittelfristig sollten die administrativen Anforderungen in der Durchsetzungsrichtlinie gestrafft und EU-weit harmonisiert werden. Des Weiteren sollten für die Arbeitnehmerentsendung einheitliche, selbsterklärende und barrierefreie Meldeportale zur Verfügung gestellt werden.

II.6. Richtlinie über Sorgfaltspflichten (COM/2022/71)

Es ist davon auszugehen, dass große Unternehmen aus dem unmittelbaren Anwendungsbereich der Richtlinie zahlreiche Nachweis- und Dokumentationspflichten an KMU aus ihrer Wertschöpfungskette weitergeben werden, um ihren eigenen Verpflichtungen nachzukommen. Die **LHN** setzt sich deswegen dafür ein, dass der risikobasierte Ansatz das geringere Risiko innerhalb europäischer Lieferketten berücksichtigt und sich an den tatsächlichen Möglichkeiten von KMU ausrichtet (Konformitätsvermutung für europäische Lieferketten). So beziehen die meisten Handwerksbetriebe ihre Produkte über Intermediäre in der EU, sodass in der Regel keine direkte Geschäftsbeziehung zu internationalen Zulieferern besteht und sich die Lieferkette auf den europäischen Raum beschränkt. Die **UHN** weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, dass ein Schutz der KMU vor überfordernden Berichtspflichten gegenüber ihren Auftraggebern auch durch die pauschale Annahme, dass EU-Lieferketten grundsätzlich als risikoarm bewertet werden, umsetzbar wäre.

Ähnlich wie **LHN** und **UHN** argumentiert die **IHKN**, indem sie dafür plädiert, die Sorgfaltspflichten auf die Lieferkette und direkte Zulieferer zu beschränken sowie White-Lists für europäische Unternehmen festzulegen. Außerdem ist es aus ihrer Sicht notwendig, die Berichtsanforderungen an andere bestehende oder geplante Anforderungen anzupassen (Taxonomie, CSRD, EFRAG) und die Fristen in Bezug auf das Geschäftsjahr zu harmonisieren. Dementsprechend sollte die Richtlinie über Sorgfaltspflichten auf eine doppelte Wesentlichkeitsprüfung begrenzt werden, um die wichtigsten Aspekte identifizieren und bearbeiten zu können.

DIE FAMILIENUNTERNEHMER betonen, dass die zivilrechtliche Haftung ausschließlich im direkten Einflussbereich der Unternehmen und somit höchstens im Bereich der Lieferkette greifen sollte. Haftungspflichten entlang der gesamten Wertschöpfungskette bedeuten unberechenbare Haftungsrisiken. Ferner sollten Schäden, die die Unternehmen nicht verursacht haben, aber auch nicht verhindern konnten, aus der Haftungspflicht ausgeschlossen bleiben und die vorgesehenen Strafmaßnahmen auf ihre Verhältnismäßigkeit überprüft werden. Angesichts der enormen Risiken ist das vorgeschlagene Strafmaß von bis zu 5 Prozent des weltweiten Nettoumsatzes für viele Familienunternehmer existenzbedrohend.

II.7. Richtlinie zum Recht auf Reparatur (COM/2023/155)

Die **LHN** unterstützt grundsätzlich die Zielsetzung des Vorschlags, die Reparierbarkeit von Waren zu verbessern, um so das Abfallaufkommen zu reduzieren und so einen wichtigen Beitrag zur Ressourceneinsparung zu leisten. Reparaturen gehören zum Kerngeschäft vieler Handwerksbetriebe, die damit einen zentralen Beitrag zur Nachhaltigkeit leisten. Die Umsetzbarkeit der Vorhaben sollte jedoch an den tatsächlichen Möglichkeiten der Betriebe ausgerichtet werden. Dies berücksichtigt der Richtlinienvorschlag bisher nur unzureichend.

Der Kommissionsvorschlag sieht bspw. die Einführung eines neuen europäischen Formulars vor, das von allen Reparaturbetrieben zur Verfügung gestellt werden muss (Artikel 4 des Vorschlags). Es soll neben den Kontaktdaten des Betriebs unter anderem Angaben zur Art des Mangels, zur Art der Reparatur, zum Preis bzw. Höchstpreis für die Reparatur und deren voraussichtliche Dauer enthalten. In der Praxis vieler Reparaturbetriebe können Angaben zum Preis, zur Art des Mangels oder zur Reparaturdauer nicht von vornherein gemacht werden. Dass ein Reparaturbetrieb dennoch vorab das Formular aushändigen muss und 30 Tage an die angegebenen Bedingungen gebunden sein soll, führt zu einem erheblichen, zusätzlichen Bürokratieaufwand, der die realen Abläufe und Abstimmungen zwischen Kunden und Betrieb bei erforderlichen, nicht absehbaren Änderungen nicht berücksichtigt.

Dass sich das EU-Parlament inzwischen darauf geeinigt hat, dass das neue Europäische Formular für Reparaturinformationen freiwillig sein soll, ist nach Auffassung der **LHN** zu begrüßen. Ein kompletter Verzicht auf das Formular sollte jedoch weiterhin angestrebt werden, da es keinen echten Mehrwert bietet und mit der Vertragspraxis von Reparaturbetrieben nicht vereinbar ist.

II.8. Verpackungsverordnung (COM/2022/677, EU/2018/852)

Aus Sicht der **LHN** stellt die Verpackungsrichtlinie ein Handelshemmnis im EU-Binnenmarkt dar und verursacht durch die unterschiedliche Umsetzung der individuellen Kennzeichnungspflichten in den Mitgliedsstaaten einen enormen bürokratischen Aufwand. Während eine Harmonisierung und die Überprüfung von Wechselwirkungen zu Verpackungsvorgaben spezifischer Produkte (bspw. Medizinprodukte) zur Entlastung von KMU erforderlich sind, sind insbesondere die Sonderregelungen für Kleinstunternehmen bisher nur unzureichend. Die **LHN** verweist in diesem Zusammenhang auf die detaillierte Stellungnahme des **ZDH**, die unter <https://www.zdh.de/themen-und-positionen/zdh-positionen/positions-papiere-und-stellungnahmen/> heruntergeladen werden kann.

II.9. REACH-Verordnung (EG/1907/2006)

Nach Auffassung der **IHKN** wird das Zulassungsverfahren bei manchen Stoffen in einer sehr hohen Detailtiefe durchgeführt. Diese Detailtiefe ist für Anwender kaum nachvollziehbar und führt zu einer langen Dauer des Verfahrens mit entsprechend hohem finanziellen und personellen Aufwand. Vor diesem Hintergrund sollte das Zulassungsverfahren vereinfacht und die damit verbundenen Informationsanforderungen verringert werden. Darüber hinaus sollte vom Beschränkungsverfahren mit allgemeinen und breit anwendbaren Ausnahmeregelungen häufiger Gebrauch gemacht werden, statt einzelne Zulassungen pro Antrag zu gewähren.

II.10. CLP-Verordnung (EG/1272/2008)

Nach Einschätzung der **IHKN** muss die Importfähigkeit, Nutzbarkeit und Informationspflicht von Chemikalien mit großem Aufwand überwacht werden, da die Regulierung kontinuierlich aktualisiert, angepasst und erweitert wird. Hierdurch kommt es zu erheblichen Auswirkungen auf die Lieferantwahl, die Produktentwicklung und den Vertrieb. Um den Aufwand infolge der CLP-Verordnung zu verringern, sollte eine Bagatellgrenze von 50 Kilogramm eingeführt werden, unter der Stoffe oder Gemische nicht angemeldet werden müssen.

II.11. EPREL-Datenbank (EU/2017/1369)

Die Registrierung von energieverbrauchsrelevanten Produkten mit einem Energielabel in der EPREL-Datenbank ist laut **IHKN** sehr umfangreich, kompliziert und mit einem hohen Aufwand verbunden. Für Unternehmen, insbesondere KMU, die lediglich kleine Stückzahlen produzieren, sollte eine Ausnahme von der Registrierungspflicht geschaffen werden.

II.12. Green Claims-Richtlinie (COM/2023/166)

Die **IHKN** betont, dass KMU infolge der Richtlinie nicht mehr mit Green Claims werben können, da eine Zertifizierung für sie finanziell nicht umsetzbar ist. Einzelne Ausnahmen für Kleinstunternehmen mit bis zu zehn Beschäftigten sind aufgrund der hohen Risiken für die Unternehmen nicht ausreichend. Des Weiteren betont die **IHKN**, dass irreführende Werbung und Werbung mit Selbstverständlichkeiten bereits verboten sind, sodass die neuen Regelungen zu weitreichend erscheinen.

Die **UHN** schließen sich zum einen der Einschätzung der **IHKN** an. Zum anderen geben sie zu bedenken, dass die Messung und Kommunikation der Umweltverträglichkeit von Produkten über den gesamten Lebenszyklus für KMU eine Herausforderung darstellen. Es sollte daher auf EU-Ebene ein Instrument für KMU entwickelt werden, das die Nachweisbarkeit von Umweltaussagen umfassend vereinfacht. Darüber hinaus ist es wichtig, allen KMU konkrete Unterstützungsmaßnahmen zugänglich zu machen (bspw. einen freien Zugang zu Datenbanken, die Referenzwerte für Lebenszyklusanalysen verschiedener Produktgruppen beinhalten).

II.13. Europäische Unternehmensstatistiken (EU/2019/2152)

Die Anpassungen der Intrahandelsstatistik haben nach Auffassung der **IHKN** für Unternehmen einen deutlichen Mehraufwand durch zusätzliche Datenfelder in den Versandungsmeldungen verursacht. Sie betrachtet es daher als erforderlich, die angekündigte Vereinfachung des sogenannten Einstromverfahrens zügig umzusetzen und die Meldeschwellen regelmäßig an die Inflation anzupassen. Darüber hinaus hält sie es für notwendig, bei der Konzeption amtlicher Statistiken die Potenziale der Digitalisierung und der Automatisierung zu nutzen sowie hauptsächlich Daten zu verwenden, die den Unternehmen bereits digital vorliegen.

II.14. Grenzausgleichsmechanismus (EU/2023/956)

Aus Sicht der **IHKN** bleibt im aktuellen Entwurf der Durchführungsverordnung zum Grenzausgleichsmechanismus unberücksichtigt, dass erforderliche Daten zu den Emissionen teilweise nicht einmal den Lieferanten vorliegen und die Meldepflichten hochkomplexe Berechnungs- und Nachweismethoden beinhalten. Sie plädiert daher für eine Vereinfachung der Verfahren und die Einführung von Bagatellgrenzen für das jährliche bzw. quartalsweise Importvolumen. Außerdem spricht sie sich dafür aus, eine Zusammenfassung ähnlicher Waren zu ermöglichen, die in zahlreichen Varianten aber nur geringen Mengen bezogen werden.

II.15. Zolltarif (EU/2022/1998)

Der gemeinsame Zolltarif enthält sehr viele ausdifferenzierte Warennummern (Kombinierte Nomenklatur) und sehr heterogene Zollsätze, auch für technisch eng verwandte Waren. Der sehr hohe Pflegeaufwand für die Stammdaten erhöht das Risiko von Fehlern und den Überwachungsaufwand für die Unternehmen und den Zoll. Zur Verringerung des bürokratischen Aufwands sollte die Zahl der Warennummern aus Sicht der **IHKN** zumindest ab Kapitel 25 des Zolltarifs reduziert werden. Zollsätze sollten geclustert und Bagatellzollsätze unter 2 Prozent abgeschafft werden.

II.16. De-minimis-Beihilfen (EU/1407/2013)

Bei der Beantragung einer De-minimis-Beihilfe ist das antragstellende Unternehmen verpflichtet, eine vollständige Übersicht über die erhaltenen De-minimis-Beihilfen des laufenden und der vergangenen zwei Kalenderjahre vorzulegen (sogenannte De-minimis-Erklärung). Nach Einschätzung der **IHKN** sollten die zuständigen Ämter die Möglichkeit des Datenaustausches erhalten, damit Unternehmen gemäß dem Once-Only-Prinzip entlastet werden und eine zentrale Stelle geschaffen werden kann, bei der die aktuell in Anspruch genommenen Fördergelder eingesehen werden können.

II.17. Produkte aus Zwangsarbeit (COM/2022/453)

Aus Sicht der **IHKN** sollten die Sorgfalts- und Dokumentationspflichten aus der Verordnung über das Verbot von Produkten aus Zwangsarbeit mit anderen Nachhaltigkeitsregularien harmonisiert werden, um die Implementierung von Compliance-Maßnahmen zu erleichtern und unnötigen Mehraufwand zu vermeiden. Wenn Unternehmen bspw. ihren Verpflichtungen aus der Richtlinie über Sorgfaltspflichten nachkommen, sollten die Nachweise der Behörden auch für Untersuchungen ausreichen, die im Zusammenhang mit der Verordnung über das Verbot von Produkten aus Zwangsarbeit stehen. Darüber hinaus sollte darauf geachtet werden, dass technische Lösungen einheitliche und interoperable Systeme für die Berichtspflichten beinhalten und die Umsetzung der Regelungen in allen EU-Staaten auf dieselbe Weise erfolgt.

II.18. Berufsanerkenntnisrichtlinie (EG/2005/36)

Die Architektenkammer macht über den **FBN** darauf aufmerksam, dass sie verpflichtet ist, jährlich umfassende Daten zu jedem Einzelfall mit einer ausländischen Berufsqualifikation abzugeben. Diese Verpflichtung beruht auf § 17 des Berufsqualifikationsfeststellungsgesetzes und § 17 des Niedersächsischen Berufsqualifikationsfeststellungsgesetzes, die zur Umsetzung von Art. 60 der Berufsanerkenntnisrichtlinie erlassen wurden. Im Hinblick auf die abgefragten Daten sollte zum einen darüber nachgedacht werden, ob sie in ihrer Vielzahl tatsächlich benötigt werden. Zum anderen sollte es ermöglicht werden, zusammenfassende Angaben zu tätigen (bspw. Anzahl der Anträge nach Geschlecht, durchschnittliche Dauer der Verfahren, Anzahl der positiven Entscheidungen etc.).