

Ministerie van Justitie en Veiligheid
Turfmarkt 147
2511 DP 'S GRAVENHAGE

Datum 18 december 2023
Ons kenmerk MIDa-23121641
Pagina 1 van 5
Telefoon +31207972401
E-mail Michael.Deinema@afm.nl
Betreft AFM reactie consultatie
implementatiebesluit richtlijn
duurzaamheidsrapportering

Geachte heer Weerwind,

De Autoriteit Financiële Markten (AFM) heeft met belangstelling kennisgenomen van het door u geconsulteerde Implementatiebesluit richtlijn duurzaamheidsrapportering (besluit). De AFM maakt hierbij graag gebruik van de mogelijkheid om op het besluit te reageren. De AFM reageert als aangewezen toezichthouder op de naleving van verschillende verplichtingen die in dit besluit worden vastgelegd. Zo zal de AFM toezicht houden op de duurzaamheidsrapportering van uitgevende instellingen en op de uitvoering van assuranceopdrachten die zien op duurzaamheidsrapportering.

Allereerst willen wij graag opmerken dat dit besluit in samenhang moet worden gezien met de Wet implementatie richtlijn duurzaamheidsrapportering (wetsvoorstel) dat onlangs door het Ministerie van Financiën is geconsulteerd en waarop de AFM ook gereageerd heeft. Wij moedigen u aan om in nauw overleg met het Ministerie van Financiën te borgen dat het wetsvoorstel en het besluit goed op elkaar aansluiten. Zo zal het noodzakelijk zijn om bepalingen in dit besluit over de assuranceverklaring en het verlenen van de assuranceopdracht aan te passen, als in het wetsvoorstel gebruik wordt gemaakt van lidstaatopties die toestaan dat de assurance niet wordt uitgevoerd door de externe accountant die ook de controle van de jaarrekening verricht, maar door een ander. Tevens zullen aanpassingen in het wetsvoorstel noodzakelijk zijn als gevolg van dit besluit. Zo maakt de aanhef van dit besluit duidelijk dat dit besluit steunt op artikel 391a van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek (BW2) en dat alle inhoudelijke voorschriften betreffende de duurzaamheidsrapportering in dit besluit gezien moeten worden als voorschriften uit hoofde van dat artikel. Echter, de geconsulteerde versie van het wetsvoorstel voorzag nog niet in een verwijzing naar artikel 391a BW2 in de Wet op het financieel toezicht (Wft), noch in de Wet toezicht financiële verslaggeving (Wtfv) waarin het mandaat van de AFM om toezicht te houden op de verslaggeving van uitgevende instellingen is vastgelegd. In het bijzonder wijst de AFM hier naar de definities van *bestuursverslag* zoals gegeven in de Wft en Wtfv en naar artikel 5:25c, derde lid, onderdeel b., van de Wft. Wellicht zullen er nog meer wederzijdse aanpassingen nodig blijken om tot een consistente implementatie

Datum	18 december 2023
Ons kenmerk	MIDa-23121641
Pagina	2 van 5

van de richtlijn duurzaamheidsrapportering te komen. In het nader te volgen traject van deze implementatie blijft een goede afstemming tussen de betrokken ministeries daarom in onze ogen van groot belang.

Naast de bovenstaande procesmatige aanbeveling, heeft de AFM acht concrete suggesties met betrekking tot de inhoud van het besluit. Vier van die suggesties zien op de bepalingen omtrent de assurance van de duurzaamheidsrapportering, drie zien op het gebruik van specifieke termen in het besluit en één laatste opmerking betreft de beschrijving van het toezichtmandaat van de AFM in de Nota van Toelichting (NVT).

Assurance van de duurzaamheidsrapportering

Het conceptbesluit gaat ervanuit dat de assurance van de duurzaamheidsrapportering alleen mag worden uitgevoerd door de accountant die de controle van de jaarrekening verricht. In onze reactie op de consultatie van het wetsvoorstel heeft de AFM ervoor gepleit dat Nederland gebruikt maakt van lidstaatopties in de richtlijn duurzaamheidsrapportering die toestaan dat ook andere accountants of geaccrediteerde assurance leveranciers deze assurance uitvoeren. Wij pleiten daarom ook in deze reactie voor enkele aanpassingen, in artikel 8, die het mogelijk en meer praktisch maken om de uitvoering van de assurance van de duurzaamheidsrapportering te scheiden van de controle van de jaarrekening. Onder andere deze suggesties lichten wij hieronder verder toe.

De assuranceverklaring

In artikel 8, derde lid, van dit besluit is bepaald dat de assuranceverklaring over de duurzaamheidsrapportering (hierna: assuranceverklaring) wordt opgenomen als (afzonderlijk) onderdeel van de accountantsverklaring. De AFM ziet hiertegen twee bezwaren: i. de assuranceopdracht wordt mogelijk niet in alle gevallen uitgevoerd door (of onder verantwoordelijkheid van) de externe accountant die ook de jaarrekening controleert en ii. de assuranceverklaring wordt met een andere mate van zekerheid gegeven dan de accountantsverklaring. Het staat nog niet vast dat het wetsvoorstel zal voorschrijven dat de assuranceopdracht altijd moet worden uitgevoerd door de externe accountant die de controle op de jaarrekening verricht. Als de assuranceopdracht wordt uitgevoerd door een ander, dan kan de opname van de assuranceverklaring in de accountantsverklaring ervoor zorgen dat de externe accountant die de wettelijke controle verricht en tekent voor de gehele accountantsverklaring, ten onrechte medeverantwoordelijk wordt gehouden voor het assuranceoordeel op duurzaamheidsrapportering. Daarnaast ontstaat er mogelijk verwarring over de mate van zekerheid van het assuranceoordeel, die in elk geval tot 2028 beperkt mag zijn, terwijl het oordeel van de externe accountant over de jaarrekening een hogere mate van zekerheid dient te geven. Het lijkt de AFM daarom wenselijk om te bepalen dat de assuranceverklaring losstaat van de accountantsverklaring.

De assuranceopdracht

Artikel 8, eerste lid, schrijft voor dat de assuranceopdracht wordt verleend aan de externe accountant aan wie ook de opdracht tot onderzoek van de jaarrekening is verleend. Wellicht ten overvloede, merkt de AFM

Datum	18 december 2023
Ons kenmerk	MIDa-23121641
Pagina	3 van 5

op dat deze bepaling zal moeten worden aangepast, als de uiteindelijke implementatiewet toestaat dat de assuranceopdracht mag worden uitgevoerd door een ander dan de accountant die de controle van de jaarrekening verricht.

Daarnaast lijkt het de AFM wenselijk om mogelijk te maken dat de assuranceopdracht op vrijwillige basis met een redelijke mate van zekerheid wordt uitgevoerd, nog voordat de Europese Commissie in 2028 besluit of een redelijke mate van zekerheid verplicht wordt. Hiertoe zou de NvT bij de toelichting op artikel 8 de volgende formulering uit overweging 60 van de richtlijn duurzaamheidsrapportering kunnen overnemen: ‘Ondernemingen die moeten voldoen aan de verplichtingen voor duurzaamheidsrapportage moeten, indien zij dit wensen, kunnen kiezen voor een assuranceoordeel over hun duurzaamheidsrapportage op basis van een assurance met een redelijke mate van zekerheid, en in dergelijke gevallen moeten zij worden geacht te hebben voldaan aan de verplichting een oordeel op basis van een assurance met een beperkte mate van zekerheid te verkrijgen.’

Het assuranceoordeel

Verder merken wij op dat het huidige besluit niet voorschrijft dat het assuranceoordeel ook een oordeel moet bevatten over het door de onderneming uitgevoerde proces om de gerapporteerde duurzaamheidsinformatie vast te stellen. Dat is een van de vier genoemde aspecten waarop het assuranceoordeel gebaseerd moet zijn krachtens de richtlijn duurzaamheidsrapportering, zoals ook is aangegeven in de NvT, bij de toelichting op artikel 8. In het besluit wordt volstaan met een algemeen geformuleerd voorschrift ten aanzien van de scope van het assuranceoordeel. Artikel 8, tweede lid, onderdeel e., stelt dat het assuranceoordeel een oordeel moet zijn over de overeenstemming van de duurzaamheidsrapportering met de bij en krachtens de wet gestelde voorschriften. Er is in het besluit echter geen voorschrift opgenomen ten aanzien van het door de onderneming uit te voeren proces. De NvT verwijst bij de uitleg van artikel 8 naar artikel 3, vierde lid, maar dat bevat slechts een verplichting om te rapporteren over het uitgevoerde proces, geen voorschriften over dat proces zelf. Hierdoor lijkt het erop dat het assuranceoordeel alleen een oordeel moet bevatten over de *wijze waarop gerapporteerd is over het uitgevoerde proces*, niet een oordeel over het uitgevoerde proces zelf, terwijl dit aspect van het assuranceoordeel in onze ogen essentieel is bij het inschatten van de kwaliteit van de gerapporteerde informatie. Wij verzoeken u om dit voorschrift expliciet op te nemen in het besluit.

Gehanteerde begrippen

Bij de geboden definitie van enkele begrippen in het besluit hebben wij enige bedenkingen en zijn wij van mening dat deze verduidelijkt of enigszins aangepast moeten worden om beter aan te sluiten bij verslaggevingsstandaarden of andere wetgeving.

Netto-omzet

Wij moedigen u aan om te onderzoeken hoe de definitie van netto-omzet in het besluit in alle gevallen zo goed mogelijk kan aansluiten bij de definitie van netto-omzet die geldt voor Nederlandse rechtspersonen,

Datum	18 december 2023
Ons kenmerk	MIDa-23121641
Pagina	4 van 5

ter wille van een gelijk speelveld en de eenduidige toepassing van dit belangrijke begrip. Voor rechtspersonen die niet vallen onder het recht van een EU/EER-lidstaat is de jaarlijkse netto-omzet een centraal criterium om te bepalen of de rechtspersoon valt onder de verplichtingen van dit besluit. Specifiek voor deze rechtspersonen definieert het besluit in artikel 1, tweede lid, het begrip netto-omzet als ‘de inkomsten zoals gedefinieerd door of in de zin van het stelsel voor financiële verslaglegging op basis waarvan de jaarrekeningen worden opgesteld.’ Hierbij wordt afgeweken van de definitie van netto-omzet die staat in artikel 377, zesde lid, BW2, waarin niet alle inkomsten worden gerekend tot de omzet, maar alleen de inkomsten behaald uit de gewone bedrijfsuitoefening. De IFRS maakt een onderscheid tussen de termen *revenue* en *income*, waarbij de eerste term beter aansluit op de in artikel 377, zesde lid, BW2 genoemde definitie van netto omzet dan de term *income*.

Waardeketen

De duurzaamheidsrapportering van een onderneming heeft betrekking niet alleen op ondernemingen zelf maar tevens op hun waardeketen. De NvT legt het begrip waardeketen als volgt uit: ‘de waardeketen ziet op de toeleveranciers van de onderneming en op de afnemers van haar producten en diensten.’ Deze vrij nauwe definitie sluit niet volledig aan op de bredere definitie van het begrip die in de richtlijn duurzaamheidsrapportering en de Europese standaarden voor duurzaamheidsrapportering (ESRS) wordt gehanteerd. Annex II van de gedelegeerde verordening definieert het begrip waardeketen als volgt: ‘Het volledige scala activiteiten, hulpbronnen en relaties met betrekking tot het businessmodel van de onderneming en de externe omgeving waarbinnen zij opereert. Een waardeketen omvat de activiteiten, hulpbronnen en relaties die de onderneming gebruikt en waarop zij een beroep doet voor het creëren van haar producten of diensten van ontwerp tot levering, consumptie en end-of-life.’ Met het oog op een correcte implementatie en op de vergelijkbaarheid met duurzaamheidsrapportages die elders binnen de EU/EER zullen worden opgesteld, raden wij aan om in de NvT aansluiting te zoeken bij de laatstgenoemde definitie.

Steenkool

Artikel 3, derde lid, onderdeel a., bevat onder andere de verplichting om in voorkomende gevallen te rapporteren over ‘de blootstelling van de vennootschap of rechtspersoon aan steenkool-, olie- en gasgerelateerde activiteiten’. Deze formulering is rechtstreeks afkomstig uit de officiële Nederlandse vertaling van de richtlijn duurzaamheidsrapportering. Hoewel deze officiële vertaling normaliter leidend is bij de implementatie van Europese regelgeving, is het onze overtuiging dat deze vertaling van het Engelse *coal*, dat in de Franse taalversie wordt weergegeven als *charbon* en in de Duitse taalversie als *Kohle*, te beperkend is omdat het bijvoorbeeld bruinkool lijkt uit te sluiten. Indien mogelijk, zou het wenselijk zijn als de NvT aangeeft dat met deze formulering ook het gebruik van bijvoorbeeld bruinkool wordt aangeduid, een brandstof die valt onder de begrippen *coal*, *charbon* en *Kohle* en waarmee per opgebrachte energie-eenheid meer CO₂ wordt uitgestoten dan met steenkool.

Datum	18 december 2023
Ons kenmerk	MIDa-23121641
Pagina	5 van 5

Rol van de AFM

Tot slot hebben wij een suggestie voor de omschrijving van het toezichtmandaat dat de AFM heeft ten aanzien van de verplichtingen die in het besluit zijn vastgelegd. Op pagina 11 van de NvT wordt vermeld dat de AFM op basis van de Wtfv de bevoegdheid heeft om toezicht te houden op de naleving van de duurzaamheidsrapporteringsvoorschriften door beursondernemingen. Voor een volledig beeld zou in de NvT ook genoemd moeten worden dat de AFM op basis van de Wet toezicht accountantsorganisaties toezicht zal houden op de assurance van duurzaamheidsrapportering.

Hoogachtend,
Autoriteit Financiële Markten

L.B.J. Van Geest
Bestuursvoorzitter

H. Van Beusekom
Bestuurslid