

Ministerie van Financiën
Ministerie van Justitie en Veiligheid

Uitsluitend elektronisch verzonden via www.internetconsultatie.nl

Den Haag, 7 september 2023

Ref: B23.16

Betreft: Voorontwerp voor de wet implementatie richtlijn duurzaamheidsrapportering

Geachte heer/mevrouw,

Graag maakt Eumedion, het corporate governance en duurzaamheidsforum voor institutionele beleggers, gebruik van de mogelijkheid om te reageren op het consultatiedocument d.d. 17 juli 2023 inzake het voorontwerp voor de Wet implementatie richtlijn duurzaamheidsrapportering (hierna: het voorontwerp).¹ Het voorontwerp voorziet in de gedeeltelijke implementatie van de richtlijn duurzaamheidsrapportering (hierna: CSRD).² Het gaat met name om de implementatie van de bepalingen uit de CSRD a) die wijzigingen brengen in de regelgeving voor accountantsorganisaties en externe accountants door het voorgeschreven assuranceoordeel over de duurzaamheidsrapportage en b) over het algemeen beschikbaar stellen van de duurzaamheidsrapportage door beursvennootschappen. Eumedion kan zich in algemene zin vinden in het voorontwerp, maar heeft nog wel enkele opmerkingen. Hieronder lichten wij dat nader toe.

1. Hoofdregele over het onderzoek van de duurzaamheidsrapportage zouden in de wet zelf moeten worden opgenomen in plaats van in een algemene maatregel van bestuur

Op p. 3 van de conceptmemorie van toelichting valt te lezen dat de verplichting om in het bestuursverslag te rapporteren over duurzaamheidskwesities, de opdracht tot onderzoek van de duurzaamheidsrapportage en de verklaring over het uitgevoerde onderzoek op basis van het (in het implementatiewetsvoorstel Richtlijn openbaarmaking winstbelasting opgenomen³) nieuwe artikel 2:391a van het Burgerlijk Wetboek zullen worden geïmplementeerd in een algemene maatregel van

¹ Wijziging van de Wet toezicht accountantsorganisaties, de Wet op het financieel toezicht, het Burgerlijk Wetboek en enige andere wetten in verband met de implementatie van richtlijn (EU) 2022/2464 met betrekking tot duurzaamheidsrapportering door ondernemingen (PbEU 2022, L 322).

² Richtlijn (EU) 2022/2464 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2022 tot wijziging van Verordening (EU) nr. 537/2014, Richtlijn 2004/109/EG, Richtlijn 2006/43/EG en Richtlijn 2013/34/EU, met betrekking tot duurzaamheidsrapportering door ondernemingen (PbEU 2022 L 322).

³ Dit wetsvoorstel is momenteel aanhangig bij de Eerste Kamer.

bestuur. Daarnaast volgt uit de memorie van toelichting (p. 22) dat voornoemd artikel ook ruimte biedt om een derde persoon of organisatie aan te wijzen die de duurzaamheidsinformatie kan onderzoeken en daarover een verklaring kan opstellen. Eumedion meent dat de voorgestelde implementatiewijze niet strookt met de Aanwijzingen voor de regelgeving. Uit aanwijzing 2.19 volgt namelijk dat bij de verdeling van de elementen van een regeling over de wet en algemeen verbindende voorschriften van lager niveau, de wet ten minste de hoofdelementen van de regeling moet bevatten. Gelet hierop meent Eumedion dat op het niveau van de wet de hoofdregels zouden moeten worden opgenomen. Alleen de uitwerking van die hoofdregels zou op een lager niveau moeten kunnen plaatsvinden.

Concreet betekent dit dat – net als de wettelijke hoofdregels die in artikel 2:393 BW zijn opgenomen ten aanzien van het onderzoek van de jaarrekening – op zijn minst de volgende elementen in de wet zelf zouden moeten worden geregeld:

- Door wie de duurzaamheidsrapportage moet worden vastgesteld: zoals wij in paragraaf 2 nader uiteen zullen zetten, menen wij dat de duurzaamheidsrapportage net als de jaarrekening zou moeten worden vastgesteld door de algemene vergadering.⁴
- Aan welke partijen de opdracht tot onderzoek van de duurzaamheidsrapportage mag worden verleend: zoals wij in paragraaf 6 nader uiteen zullen zetten, zou gelet op de verwevenheid tussen financiële en niet-financiële informatie in beginsel de accountantsorganisatie die de wettelijke controle van de jaarrekening verricht ook een assuranceoordeel moeten geven over de duurzaamheidsrapportage. Niettemin kan niet worden uitgesloten dat het in voorkomende gevallen wenselijk is dat een andere accountantsorganisatie of een geaccrediteerde onafhankelijke verlener van assurediensten een assuranceoordeel over de duurzaamheidsrapportage geeft.
- Het in de CSRD neergelegde recht voor 5%- aandeelhouders om te vragen om een verslag over bepaalde elementen van de duurzaamheidsrapportage: uit de CSRD volgt dat aandeelhouders die (alleen of gezamenlijk) meer dan 5% van de stemrechten of meer dan 5% van het kapitaal van de onderneming vertegenwoordigen het recht moeten hebben om voor een algemene vergadering een ontwerpresolutie in te dienen waarin wordt gevraagd dat een geaccrediteerde derde die niet tot hetzelfde auditkantoor of hetzelfde netwerk behoort als de wettelijke auditor die of het auditkantoor dat de wettelijke controle uitvoert, een verslag opstelt over bepaalde elementen van de duurzaamheidsrapportage en dat dit verslag ter beschikking wordt gesteld van de algemene vergadering.⁵ Aangezien overweging 75 van de CSRD verwijst naar de nationale drempel van het 'algemene' agenderingsrecht voor

⁴ Vgl. art. 2:101 lid 3 BW.

⁵ Art. 37 lid 3 van Richtlijn 2006/43/EU en overweging 75 bij de CSRD.

aandeelhouders, dienen in Nederland de hiervoor genoemde percentages te worden verlaagd naar 3%.

- De intrekking van de opdracht tot onderzoek van de duurzaamheidsrapportage.⁶
- De vorm van het assuranceoordeel (goedkeurend, met beperking, afkeurend, oordeelsonthouding).⁷
- Wanneer de duurzaamheidsrapportage kan worden vastgesteld.⁸

Nog afgezien van het voorgaande wil Eumedion graag nog aandacht vragen voor het volgende. Uit de bij de Eerste Kamer aanhangige Implementatiewet Richtlijn openbaarmaking winstbelasting volgt dat een algemene maatregel van bestuur, waarmee (kort gezegd) een 'verslaggevingsrichtlijn' wordt geïmplementeerd, eerst moet worden voorgelegd aan de Eerste en Tweede Kamer. Indien de wijze van implementatie aanleiding geeft tot nadere opmerkingen, dan hebben de Eerste en Tweede Kamer de mogelijkheid om wetgeving te verkiezen boven een algemene maatregel van bestuur als instrument (indien een meerderheid dat wenselijk acht). In dat geval moet een daartoe strekkend voorstel van wet zo spoedig mogelijk worden ingediend.⁹ In het onwenselijke geval waarin toch wordt vastgehouden aan de in het voorontwerp voorgestelde implementatiewijze, valt het niet uit te sluiten dat de Eerste en Tweede Kamer zullen verlangen dat er alsnog een wetvoorstel wordt ingediend. Dit komt de snelheid en efficiëntie van de implementatie niet ten goede.

2. De duurzaamheidsrapportage zou (net als de jaarrekening) moeten worden vastgesteld door de algemene vergadering

De CSRD voorziet onder meer in de vaststelling van uniforme Europese verslaggevingsstandaarden voor het rapporteren over het hele scala aan duurzaamheidsonderwerpen. Dit moet de gerapporteerde duurzaamheidsinformatie van Europese beursvennootschappen consistent, betrouwbaar en vergelijkbaar maken. De informatie zal hiertoe ook worden beoordeeld door een accountant. In eerste instantie zal die accountant een beperkte mate van zekerheid moeten afgeven bij de gerapporteerde duurzaamheidsinformatie, maar het streven is dat dit op middellange termijn wordt vervangen door een redelijke mate van zekerheid.¹⁰ Dit is ook het 'zekerheidsniveau' dat een accountant afgeeft bij de financiële informatie in de jaarrekening. De Europese wetgever laat hiermee zien dat de duurzaamheidsinformatie even belangrijk zal zijn als de financiële informatie. Om de verantwoording over de duurzaamheidsprestaties aan de algemene vergadering kracht bij te zetten,

⁶ Vgl. art 2:393 lid 2 BW.

⁷ Vgl. art. 2:393 lid 6 BW.

⁸ Vgl. art. 2:393 lid 7 BW.

⁹ Het voorgestelde art. 2:391a lid 4 BW.

¹⁰ Art. 26 bis Richtlijn 2006/43/EG (zoals gewijzigd door de CSRD) en overweging 60 bij de CSRD. In het hiervoor genoemde artikel 26 bis derde lid valt (onder meer) het volgende te lezen: "De Commissie stelt in aanvulling op deze richtlijn uiterlijk op 1 oktober 2028 overeenkomstig artikel 48 bis gedelegeerde handelingen vast teneinde te voorzien in standaarden voor een redelijke mate van zekerheid, na een beoordeling om te bepalen of een redelijke mate van zekerheid haalbaar is voor auditors en ondernemingen".

vinden wij het wenselijk dat de duurzaamheidsrapportage ter vaststelling aan de algemene vergadering wordt voorgelegd. Dit gebeurt nu ook al met de jaarrekening en het is logisch en wenselijk om daarbij aan te sluiten. Via de jaarrekening legt het bestuur verantwoording af over de financiële uitkomsten van het door het bestuur gevoerde beleid. De jaarrekening moet worden opgesteld aan de hand van het uniforme IFRS-verslaggevingsraamwerk. Via de duurzaamheidsrapportage legt het bestuur op basis van een Europees duurzaamheidsverslaggevingsraamwerk verantwoording af over de duurzaamheidsuitkomsten van het door het bestuur gevoerde beleid. Het gaat daarbij ook om de maatschappelijke en ecologische effecten op, en ook van het verdienmodel. Artikel 5:87c van de Wet op het financieel toezicht schrijft voor dat institutionele beleggers moeten ‘toezien’ op de vennootschappen waarin is belegd ten aanzien van onder meer de strategie, niet-financiële prestaties en maatschappelijke en ecologische effecten. En grote financiëlemarktdeelnemers zijn verplicht om op hun website een verklaring over hun "due diligence" beleid ten aanzien van de belangrijkste ongunstige effecten van beleggingsbeslissingen op duurzaamheidsfactoren te publiceren.¹¹

Gelet op de door de (Europese) wetgever toebedeelde rol aan institutionele beleggers ten aanzien van het duurzaamheidsbeleid van beursvennootschappen, vindt Eumedion het een gemiste kans dat de minister het sluitstuk van de verantwoording over de duurzaamheidsrapportage niet in het voorontwerp heeft verankerd. Voor aandeelhouders die bezwaren hebben tegen de wijze waarop het duurzaamheidsbeleid door het bestuur is uitgevoerd, zit er nu niks anders op dan dat tot uitdrukking te brengen door tegen het ‘voorstel tot verlening van decharge van het bestuur’ te stemmen. Dat is nogal een paardenmiddel. De uitvoering van het duurzaamheidsbeleid is namelijk niet de enige verantwoordelijkheid van het bestuur. Eumedion meent daarom dat aandeelhouders een separate ‘stok achter de deur’ zouden moeten hebben wanneer zij niet tevreden zijn over het gevoerde duurzaamheidsbeleid. Eumedion adviseert daarom om aandeelhouders een bindende stem te geven over de duurzaamheidsrapportage. Dit is in lijn met de rol die de algemene vergadering al heeft ten aanzien van de jaarrekening. De rol van duurzaamheidsinformatie in de besluitvorming van langetermijnbeleggers kan nauwelijks worden onderschat; niet in het minst omdat het een essentiële indicator is voor de lange termijn levensvatbaarheid van een vennootschap en omdat het beleggers in staat stelt om een effectievere dialoog met het bestuur te voeren. De huidige situatie waarin de financiële verantwoording wél – via een oordeel over de jaarrekening – aan een bindende AVA-stem wordt onderworpen en de duurzaamheidsverantwoording niet doet geen recht aan het maatschappelijke en beleggersbelang van deze informatie. Een bindende AVA-stem sluit ook aan bij wetgeving in andere landen. Zwitserland en Spanje kennen al de verplichting om het duurzaamheidsrapport ter bindende stemming aan de AVA voor te leggen. Daar komt bij dat een

¹¹ Art. 4 Verordening (EU) 2019/2088 van het Europees Parlement en de Raad van 27 november 2019 betreffende informatieverschaffing over duurzaamheid in de financiële dienstensector (PbEU 2019, L 317).

accountant (of een geaccrediteerde onafhankelijke verlener van assurediensten) een oordeel zal vellen over de vraag of de duurzaamheidsrapportage is opgesteld conform de eisen die daaraan krachtens de CSRD zijn gesteld. Net als bij de financiële verslaggeving, kan die accountant zijn oordeel over de duurzaamheidsrapportage onthouden, een verklaring met beperking afgeven of een afkeurende verklaring. Zeker in deze gevallen zou de algemene vergadering het laatste woord over de duurzaamheidsrapportage moeten hebben, omdat anders onduidelijk blijft wat precies de status is van die rapportage.

3. Ook bij assurance-onderzoek van duurzaamheidsrapportages zou op termijn een volledig verbod op het verrichten van andere diensten moeten gelden

In de conceptmemorie van toelichting (p. 8) wordt erop gewezen dat bij de wettelijke controle bij een organisatie van openbaar belang (oob) een volledig verbod op het verrichten van andere diensten geldt op basis van artikel 24b Wta. En dat een dergelijk volledig verbod op het verrichten van andere diensten niet nodig wordt geacht bij het verrichten van assurance-onderzoek van duurzaamheidsrapportages. Het zou – aldus de conceptmemorie van toelichting – kunnen leiden tot een beperking van het aanbod van accountantsorganisaties die assurance-onderzoeken van duurzaamheidsrapportages uitvoeren, wat onwenselijk wordt geacht. Zoals terecht in de memorie van toelichting wordt opgemerkt, geldt het voorgaande alleen voor accountantsorganisaties die geen wettelijke controles bij de oob verrichten. Indien een accountantsorganisatie de wettelijke controle verricht bij een oob, is de organisatie wel gebonden aan artikel 24b Wta. Zoals wij in paragraaf 6 nog nader zullen toelichten, ligt het gelet op de verwevenheid tussen financiële en niet-financiële informatie onzes inziens voor de hand dat de accountantsorganisatie die de wettelijke controle van de jaarrekening verricht ook een assuranceoordeel geeft over de duurzaamheidsrapportage. Met het oog op de concentratie op de auditmarkt in Nederland kan een assuranceoordeel door een andere accountantsorganisatie of een geaccrediteerde onafhankelijke verlener van assurediensten in voorkomende gevallen wenselijk zijn. Voor de gevallen waarin een assuranceoordeel over de duurzaamheidsrapportage wordt gegeven door een van deze laatstgenoemde partijen zou er op termijn – dat wil zeggen vijf jaar na de inwerkintreding van het voorontwerp – ook een volledig verbod op het verrichten van andere diensten door die partijen moeten gelden. Dit komt de onafhankelijke positie van deze partijen en daarmee de kwaliteit van de uitvoering van het assurance-onderzoek van de duurzaamheidsrapportage ten goede.

4. Wenselijk dat aanpassingen in regelgeving op lager niveau publiekelijk worden geconsulteerd

Op grond van Europese regelgeving zijn grote beursvennootschappen, banken en verzekeraars met meer dan 500 werknemers nu al verplicht om te rapporteren over niet-financiële informatie. Zoals terecht wordt opgemerkt in de conceptmemorie van toelichting, breidt de CSRD het

toepassingsbereik wat betreft rapporterende ondernemingen uit. De Nederlandse wet- en regelgeving moet qua reikwijdte in overeenstemming worden gebracht met de CSRD en zou daarmee niet uit de pas moeten lopen. Op p. 3 van de conceptmemorie van toelichting valt te lezen dat de CSRD zal leiden tot aanpassing van regelgeving op lager niveau, waaronder het Besluit toezicht accountantsorganisaties (Bta), het Besluit accountantsopleiding 2013 en het Implementatiebesluit richtlijn duurzaamheidsrapportering. Het is voor Eumedion niet duidelijk of deze besluiten eerst publiekelijk zullen worden geconsulteerd. Eumedion is daar een voorstander van en vindt het wenselijk dat dit wordt verduidelijkt.

5. Ook wenselijk dat wordt gekeken naar de huidige inrichting en bevoegdheden van het toezicht op basis van de Wet toezicht financiële verslaggeving (Wtfv)

In de conceptmemorie van toelichting (p. 10) valt te lezen dat de AFM kan optreden bij overtreding van hetgeen bij of krachtens de Wta is bepaald en dat dat ook het assurance-onderzoek van de duurzaamheidsrapportage zal betreffen. De AFM heeft in haar wetgevingsbrief van dit jaar de Minister van Financiën gevraagd om de huidige civielrechtelijke basis van het verslaggevingstoezicht op grond van de Wtfv te wijzigen naar een bestuursrechtelijke basis zodat de AFM als toezichthouder zelfstandig en rechtstreeks de beschikking krijgt over de toezichtbevoegdheden zoals opgenomen in de Transparantierichtlijn. In de door de Minister van Financiën verstuurde brief aan de Tweede Kamer over de wetgevingsbrieven AFM en DNB 2023¹² valt het volgende te lezen over voornoemde wetgevingswens van de AFM: *“Vanwege deze samenhang met het (niet-)financiële verslaggevingsrecht en het belang van een zorgvuldig proces past het niet om bij de implementatie van de richtlijn herziening duurzaamheidsrapportage (CSRD) al aanpassingen te verrichten aan het toezicht op de CSRD-verplichtingen. Datzelfde geldt voor het toezicht op de overige verslaggevingsverplichtingen. Om die reden zal de CSRD voor wat betreft het toezicht door de AFM worden geïmplementeerd langs de lijnen van de bestaande systematiek ten aanzien van de handhaving van de rapportageverplichtingen in het kader van de jaarrekening en het bestuursverslag, temeer omdat de duurzaamheidsrapportage deel uitmaakt van het bestuursverslag”*. Wij kunnen ons wat voorstellen bij deze aanpak, maar vinden wel dat dit vraagstuk voortvarend moet worden opgepakt.

6. Reactie op consultatievragen over lidstaatopties

De richtlijn bevat een lidstaatoptie die ondernemingen de keuze biedt om een andere accountantsorganisatie de duurzaamheidsrapportering te laten beoordelen dan de

¹² <https://open.overheid.nl/documenten/e462ffef-a4da-4d95-92d1-cd560a51a972/file>.

accountantsorganisatie die de wettelijke controle van de jaarrekening verricht. Acht u het wenselijk dat Nederland gebruikmaakt van deze lidstaattoptie? Kunt u uw overwegingen toelichten?

De richtlijn duurzaamheidsrapportering biedt lidstaten de mogelijkheid om toe te staan dat een geaccrediteerde onafhankelijke verlener van assurediensten de duurzaamheidsrapportering beoordeelt. Acht u het wenselijk dat Nederland gebruikmaakt van deze lidstaattoptie? Kunt u uw overwegingen toelichten?

Eumedion acht het wenselijk dat Nederland gebruik maakt van de lidstaattoptie om een andere accountantsorganisatie of een geaccrediteerde onafhankelijke verlener van assurediensten toe te staan de duurzaamheidsrapportage te beoordelen. Hoewel het gelet op de verwevenheid tussen financiële en niet-financiële informatie onzes inziens voor de hand ligt dat de accountantsorganisatie die de wettelijke controle van de jaarrekening verricht ook een assuranceoordeel geeft over de duurzaamheidsrapportage, kan een assuranceoordeel door een andere accountantsorganisatie of een geaccrediteerde onafhankelijke verlener van assurediensten in voorkomende gevallen wenselijk zijn. Hieronder lichten wij dit nader toe.

Voor institutionele beleggers is het van belang dat beursvennootschappen een geïntegreerd beeld geven van hun langetermijnwaardecreatiemodel, de duurzaamheid van het bedrijfsmodel, de materiële langetermijnrisico's en de recente financiële prestaties en situatie ('integrated reporting'). Externe accountants controleren reeds de jaarrekening en onderzoeken of er, in het licht van de tijdens de controle verkregen kennis en begrip omtrent de onderneming en haar omgeving, materiële onjuistheden in het bestuursverslag zitten.¹³ Een assuranceoordeel over de duurzaamheidsrapportage door dezelfde externe accountant zou de samenhang tussen, en de consistentie van, financiële en duurzaamheidsinformatie in belangrijke mate extra helpen waarborgen.¹⁴ Gelet op de verwevenheid tussen financiële en niet-financiële informatie¹⁵ zou in beginsel de accountantsorganisatie die de wettelijke controle van de jaarrekening verricht ook een assuranceoordeel moeten geven over de duurzaamheidsrapportage. Zoals Eumedion in het kader van de onderhandelingen over de CSRD al heeft aangegeven, zal een wettelijke eis dat assurance over duurzaamheidsinformatie moet worden verstrekt door een andere persoon dan de accountantsorganisatie die de wettelijke controle verricht, leiden tot dubbel werk en daarmee tot hogere kosten voor de vennootschappen.¹⁶ In voorkomende gevallen kan het echter wenselijk zijn om een andere accountantsorganisatie of een geaccrediteerde onafhankelijke verlener van assurediensten een assuranceoordeel over de duurzaamheidsrapportage te laten geven.

¹³ Art. 2:393 lid 3 BW.

¹⁴ Zie ook overweging 61 bij de CSRD.

¹⁵ Zoals de invloed van klimaatrisico's op de waardering van de olie- en gasvoorraden van olie- en gasbedrijven (wel of geen 'stranded assets').

¹⁶ <https://www.eumedion.nl/clientdata/215/media/clientimages/Eumedion-statement-on-CSR-proposal---EP-vote-March-2022.pdf>.

In overweging 61 bij de CSRD valt ten aanzien van assurance van duurzaamheidsrapportages door de wettelijke auditors of auditkantoren het volgende te lezen: *“Er bestaat echter een risico op verdere concentratie van de auditmarkt, wat de onafhankelijkheid van auditors in gevaar zou kunnen brengen en tot hogere audithonoraria of honoraria voor assurance van duurzaamheidsrapportering zou kunnen leiden”*. De auditmarkt in Nederland is op dit moment al geconcentreerd. In de praktijk zijn er nu al Nederlandse beursvennootschappen waarvan aandelen zijn toegelaten tot de handel op een in de Europese Economische Ruimte (EER) gelegen gereguleerde markt die geen Nederlandse accountsorganisatie bereid hebben gevonden de opdracht tot een wettelijke controle van de jaarrekening te aanvaarden. Als besloten wordt dat alleen de accountantsorganisatie die de wettelijke controle van de jaarrekening verricht de duurzaamheidsrapportage mag beoordelen dan valt niet uit te sluiten dat er in de toekomst meer beursvennootschappen zullen zijn die geen Nederlandse accountsorganisatie kunnen vinden om de wettelijke controle uit te voeren en de duurzaamheidsrapportage te laten beoordelen. Vanuit beleggersperspectief is dat geen wenselijke situatie. Voor beleggers en andere belanghebbenden van duurzaamheidsinformatie is een kwalitatief hoogstaande beoordeling van de duurzaamheidsrapportage door een onafhankelijke derde van groot belang. Deze beoordeling moet het nodige vertrouwen aan beleggers en andere belanghebbenden bieden dat de door de beursvennootschap openbaar gemaakte duurzaamheidsinformatie betrouwbaar is. Gelet op het voorgaande is Eumedion er voorstander van dat Nederland gebruik maakt van de lidstaattoptie om een andere accountantsorganisatie of een geaccrediteerde onafhankelijke verlener van assurediensten toe te staan de duurzaamheidsrapportage te beoordelen. Als aandeelhouders de keuze hebben tussen een duurzaamheidsrapportage mét een assuranceoordeel door een hiervoor genoemde onafhankelijke partij of een duurzaamheidsrapportage zonder een assuranceoordeel dan zullen zij de eerstgenoemde optie prefereren.

Wij zijn uiteraard graag bereid ons commentaar mondeling nader toe te lichten. Onze contactpersoon is Diana van Kleef (diana.vankleef@eumedion.nl, tel. 070 2040 302).

Met vriendelijke groet,



Drs. Rients Abma
Directeur Eumedion

Zuid Hollandlaan 7
2596 AL DEN HAAG