

Vergaderjaar 2024–2025

26 485

Maatschappelijk verantwoord ondernemen

Nr. 447

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 20 december 2024

De vaste commissie voor Justitie en Veiligheid heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid over de brief van 12 juni 2024 over het ontwerpbesluit Implementatie richtlijn duurzaamheidsrapportering (Kamerstuk 26 485, nr. 437).

De vragen en opmerkingen zijn op 12 juli 2024 aan de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid voorgelegd. Bij brief van 20 december 2024 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Pool

De griffier van de commissie,
Brood

Inhoudsopgave

I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie

II Reactie van de Staatssecretaris

I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie

Inleiding

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hebben met bijzondere belangstelling kennisgenomen van het voorliggend besluit tot implementatie van de Europese richtlijn met betrekking tot (de uitbreiding van) de verplichting voor ondernemingen om te rapporteren over duurzaamheid. Deze leden zijn al zeer lang voorstander van een dergelijke verplichting. Zij zouden in dit verband willen wijzen op het al in 2001 ingediende initiatiefvoorstel-Koenders en Rabbae met betrekking tot maatschappelijk verantwoord ondernemen (Kamerstuk 27 905). Dat wetsvoorstel behelsde dat internationaal opererende ondernemingen in hun jaarverslag naast de financieel-economische gevolgen tevens rekenschap moesten afleggen over de sociale, ecologische en ethische gevolgen van hun activiteiten. Evenmin als de genoemde richtlijn en het nu voorliggende besluit legde het initiatiefwetsvoorstel het gewenste maatschappelijk verantwoorde gedrag zelf vast, maar richtte het zich op de verslaglegging ten aanzien van wat internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen werd genoemd. Na de indiening van het initiatiefwetsvoorstel bleek echter al vrij snel dat er geen maatschappelijk of politiek draagvlak voor het initiatiefwetsvoorstel was. Het initiatiefwetsvoorstel is om die reden nooit tot een afronding gekomen. Het verheugt de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie dat de tijd daarna wel rijp is geworden om de rapportering over «duurzaamheidskwesties» te verplichten. Deze leden hebben enkele vragen.

De richtlijn

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie lezen dat de richtlijn beoogt dat de status van duurzaamheidsinformatie meer op één lijn komt te staan met de financiële informatie in de jaarrekening. Wijkt de status van de duurzaamheidsinformatie in Nederlandse wet- of regelgeving na de volledige implementatie van de richtlijn nog op enige manier af van die van de financiële informatie? Zo ja, waarin zitten de verschillen dan nog en waarom zijn die er?

Hoofdpijnen van het besluit

Lidstaatopties

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie begrijpen dat een accountant een onderzoek moet uitvoeren over de duurzaamheidsrapportering en dat die rapportering in het bestuursverslag openbaar wordt gemaakt. De richtlijn biedt de optie om ondernemingen de keuzemogelijkheid te geven

om de opdracht voor dit onderzoek van de duurzaamheidsrapportering te geven aan een andere accountant dan de accountant die de jaarrekening onderzoekt. Nederland gaat deze optie in wet- en regelgeving opnemen. Deze leden menen dat het goed is als een in duurzaamheidskwes- ties en -rapportage gespecialiseerde accountant die meer op afstand van het financiële reilen en zeilen van de onderneming staat, het onderzoek kan gaan doen. Uit de richtlijn volgt dat aandeelhouders die meer dan 5% van de stemrechten hebben of het kapitaal van de onderneming vertegenwoordigen, het recht krijgen om een andere accountant dan die de jaarrekening controleert voor de controle van de duurzaamheidsrapportage te vragen. Hoe verhoudt zich dit tot de Nederlandse drempel die inhoudt dat 3% genoeg is om onderwerpen te agenderen? Kan in Nederland die 3% om een andere dan de reguliere accountant vragen? Zo ja, gelden daarbij uitzonderingen of bijzondere voorwaarden? Zo nee, waarom niet? Deze leden zouden in dit verband willen wijzen op de brief van Eumedion van 27 juni 2024 aan de vaste Kamercommissie voor Justitie en Veiligheid. In die brief wordt onder andere gevraagd of op basis van het bestaande agenderingsrecht aandeelhouders altijd het recht hebben om een ontwerpbesluit ter goedkeuring door de algemene vergadering in te dienen en dat het bestuur van de desbetreffende vennootschap dit ook als zodanig op de agenda van de algemene vergadering dient op te nemen. En geldt dat ook als in de statuten is bepaald dat (uitsluitend) de raad van commissarissen bevoegd is om een externe accountant voor te dragen waaraan de opdracht tot onderzoek van de duurzaamheidsrapportage wordt verleend?

De richtlijn biedt de rapporteringsplichtige onderneming de mogelijkheid om bepaalde informatie uit de duurzaamheidsrapportering weg te laten als die «openbaarmaking ernstige schade zou toebrengen aan de commerciële positie van de onderneming». In het voorliggend besluit is deze mogelijkheid overgenomen. Begrijpen de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie het goed dat alleen in het geval er sprake is van «op ophanden zijnde ontwikkelingen of zaken waarover onderhandelingen worden gevoerd» afgezien mag worden van openbaarmaking? Zo ja, kan de Staatssecretaris aan de hand van enkele fictieve voorbeelden duidelijker maken in welke omstandigheden van openbaarmaking afgezien zou mogen worden? En wie controleert of het openbaar maken gezien die omstandigheden niet toch verplicht is? En wie toetst of «de openbaarmaking ernstige schade zou toebrengen aan de commerciële positie van de onderneming»? Wordt na afloop van de ontwikkelingen of onderhandelingen wel alles openbaar gemaakt? Zo nee, wanneer mag er dan nog meer afgezien worden van openbaarmaking?

Vennootschapsrechtelijke aspecten

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie zijn van mening dat het belang van de duurzaamheidsrapportering zodanig groot is dat het wenselijk is dat net zoals bij de jaarrekening, de algemene vergadering van aandeelhouders (AvA) ook de duurzaamheidsrapportage vaststelt. Dit past bovendien, zo menen deze leden, bij het uitgangspunt dat duurzaamheidsinformatie meer op één lijn moet komen te staan met de jaarrekening. Toch meent de Staatssecretaris dat het niet wenselijk is dat de AvA de duurzaamheidsrapportage vaststelt. Als een van de voornaamste argumenten hiertegen stelt de Staatssecretaris dat het niet wenselijk is om verder te gaan dan de richtlijn en voorkomen moet worden dat er «een nationale kop» zou ontstaan. Dat roept bij deze leden de vraag op of er andere EU-lidstaten zijn waar de aandeelhoudersvergadering wel de duurzaamheidsrapportage vaststelt. Welke lidstaten zijn dat en welke overwegingen liggen daaraan bij die lidstaten ten grondslag? Bovendien vragen deze leden waarom het voorleggen van de duurzaamheidsrapportage aan de aandeelhouders bezwaarlijk zou zijn. Zij zijn van mening

dat het toevoegen van een extra agendapunt op de aandeelhoudersvergadering niet zal zorgen voor veel extra administratieve lasten terwijl als de aandeelhouders de weg zouden moeten kiezen om via het algemene agenderingsrecht de agendering van de duurzaamheidsrapportage af te dwingen, dat wel voor meer administratieve lasten zal zorgen. Kan de Staatssecretaris hier alsnog op ingaan? Klopt het dat een bestuur van een Nederlandse beursvennootschap in beginsel verplicht is om een verzoek van aandeelhouders (mits dat voldoet aan de kapitaaldrempel voor het agenderingsrecht) om de duurzaamheidsrapportage als stempunt op de agenda van de jaarvergadering op te nemen te honoreren? Zo nee, wat klopt er niet?

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie danken voor het toesturen van het ontwerpbesluit Implementatie richtlijn duurzaamheidsrapportering. Deze leden hebben de volgende vragen over het ontwerpbesluit.

De leden van de VVD-fractie merken op dat het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) na een eerder negatief advies (dictum 3) in september 2023 nu wederom adviseert: niet indienen, tenzij met de adviespunten rekening wordt gehouden (dictum 3). Hoe kijkt de Staatssecretaris ernaar dat het dictum na aanpassingen niet is gewijzigd?

De leden van de VVD-fractie vragen waarom de adviezen van het ATR maar beperkt zijn verwerkt, ondanks dat al lang bekend is dat regeldruk voor MKB-ondernemers een probleem is.

Daarnaast lezen de leden van de VVD-fractie dat het ATR adviseert om een MKB-toets en een invoeringstoets te organiseren. Hoe kijkt de Staatssecretaris tegen dit advies aan?

De leden van de VVD-fractie maken zich daarnaast zorgen om de bedrijven die uitgezonderd zijn van rapporteren. Bedrijven die wel verplicht zijn te rapporteren, kunnen in hun informatiebehoefte toch een claim neerleggen bij de uitgezonderde bedrijven. Wat kan de Staatssecretaris doen om ervoor te zorgen dat deze rapportageverplichting niet terechtkomt bij de uitgezonderde bedrijven?

De leden van de VVD-fractie weten dat de Corporate Sustainability Due Diligence (CSDD) vooruitloopt op de Corporate Sustainability Due Diligence Directive (CSDDD). Is het dan ook niet beter om te wachten op de CSDDD, aangezien deze de bedoeling heeft bedrijven tot actie aan te zetten en de CSDD alleen tot rapporteren?

Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie

De leden van de D66-fractie nemen kennis van het ontwerpbesluit over de implementatie van duurzaamheidsrapportering. Deze leden hebben hierover verschillende vragen.

Ten eerste hebben de leden van de D66-fractie vragen over het implementatieproces. Deze leden verwijzen hiervoor ook naar het commentaar van Eumedion op het ontwerpbesluit.¹ Kan de Staatssecretaris kort toelichten welk deel van de Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD)-richtlijn met dit ontwerpbesluit wordt geïmplementeerd en welk deel in een nog te publiceren implementatiewetsvoorstel? Zal het kunnen voorkomen dat vergelijkbare bedrijven in eenzelfde sector onder verschillend regime – het ene bedrijf onder het besluit, het andere bedrijf onder de wet – komen te vallen? En bestaat daarmee de kans dat de verplichtingen op verschillende momenten voor verschillende maar vergelijkbare bedrijven van toepassing zijn? Kan de Staatssecretaris toezeggen om dat te voorkomen en ervoor te zorgen dat vergelijkbare

¹ <https://www.eumedion.nl/clientdata/215/media/clientimages/Commentaar-CSRD-implementatiebesluit.pdf?v=240711112651>.

bedrijven op hetzelfde moment aan dezelfde verplichtingen zijn gebonden?

Ten tweede hebben de leden van de D66-fractie inhoudelijke vragen over het ontwerpbesluit. Deze leden lezen dat enkele stakeholders vragen hebben gesteld of kritiek hebben geuit op het concept van dubbele materialiteit en hebben verzocht om dit bedrijfsvriendelijk uit te leggen. Sommige partijen willen de dubbele materialiteit zelfs vervangen door een enkelvoudige materialiteit, waarbij de sociaal-maatschappelijke materialiteit niet meer gerapporteerd zou hoeven worden. De leden van de D66-fractie komt dat onwenselijk voor. Hoewel deze leden het belang van behapbare regeldruk voor bedrijven erkennen, zien zij dat de dubbele materialiteit een van de kernpunten van de CSRD-richtlijn is dat echt een verschil kan gaan maken. Hoe gaat de Staatssecretaris dubbele materialiteit uitleggen? Kan hij toezeggen dat dubbele materialiteit vanuit het belang van mens en milieu uitgelegd zal worden? Hoe garandeert de Staatssecretaris dat enkele essentiële punten om dubbele materialiteit vast te stellen, zoals schaal, reikwijdte, onherstelbaarheid en waarschijnlijkheid, op zo'n manier worden ingevuld door bedrijven dat er een eerlijk, bruikbaar en vergelijkbaar beeld ontstaat? Hoe voorkomt de Staatssecretaris ditzelfde risico voor de definitie van «scope-3-impact» in de Klimaat-standaard E1 – waarbij selectief zaken buiten de afbakening kunnen worden gehouden om zo de klimaatimpact lager te houden? Hoe ziet het Europese krachtenveld ten aanzien van dubbele materialiteit eruit? Kan de Staatssecretaris toezeggen om in Nederland en in Europa altijd tegenwicht te bieden wanneer er landen of partijen zijn die afbreuk willen doen aan een mens- en milieugerichte uitleg van dubbele materialiteit? En kan de Staatssecretaris toezeggen om nooit in te stemmen met en altijd tegenwicht te bieden aan een enkelvoudige definitie van materialiteit voor in een duurzaamheidsrapportage? Is de Staatssecretaris, in algemene zin, van mening dat de CSRD-richtlijn en de Nederlandse implementatie daarvan een positief tegenwicht zal bieden aan het kortetermijnrendementsdenken dat door (sommige) aandeelhouders wordt gestuurd en waartoe bestuurders met een langetermijnvisie zich lastig weten te verhouden? Geeft deze richtlijn in de ogen van de Staatssecretaris een aanvullend mandaat aan bestuurders die maatschappelijke impact willen maken en hun aandeelhouders hierin als belemmering aantreffen? De leden van de D66-fractie zien dat sommige bedrijven thans op een op zijn minst twijfelachtige manier over duurzaamheid rapporteren. Zo prijst chemiebedrijf Bayer neonicotinoïden (neuroactieve pesticiden) aan als een verbetering voor de verduurzaming van de landbouwsector², terwijl er sterke vermoedens zijn dat deze middelen de gezondheid van mensen schaden en dit onbenoemd blijft. Hoewel de CSRD in dit geval nog niet van toepassing was, verklaart het bedrijf zelf dat het reeds rapporteert volgens de vereisten van de CSRD (Bayer Sustainability Report 2023, p. 39). Vindt de Staatssecretaris dat deze rapportage voldoet aan de geest van de CSRD-richtlijn die stelt dat informatie neutraal, zonder bias en gebalanceerd moet zijn? Zo ja, hoe apprecieert de Staatssecretaris het feit dat deze twijfelachtige claims volgens de richtlijn een plaats hebben in de duurzaamheidsrapportage en betekent dit dat er ruimte is voor verdere aanscherping van de richtlijn? Zo nee, betekent dit dat dit soort claims onder de CSRD-richtlijn niet meer gemaakt zullen kunnen worden? Welke sancties gelden als eenzelfde claim wel in een rapportage onder de CSRD verschijnt? Dat het ook anders kan, laten enkele grote Nederlandse bedrijven zien. Zo rapporteert ABN AMRO eerlijk over de negatieve externaliteiten van hun bedrijfsvoering, bijvoorbeeld over de impact op

² Bayer Sustainability Report 2023: <https://www.bayer.com/sites/default/files/2024-03/bayer-sustainability-report-2023.pdf>.

onder andere klimaat, schaars water en luchtverontreiniging³. Graag ontvangen deze leden een reactie van de Staatssecretaris of deze vorm van rapportage is wat hij voor zich ziet onder het besluit.

De leden van de D66-fractie constateren dat enkele belangrijke elementen uit de duurzaamheidsrapportage slechts vrijwillig zijn, zelfs als een onderwerp materieel bevonden wordt voor ondernemingen. Het gaat bijvoorbeeld om transitieplannen voor biodiversiteit. Wat is de inzet van Nederland geweest in het vaststellen van de vrijwillige elementen? Hoe apprecieert de Staatssecretaris de vrijwilligheden? Deelt de Staatssecretaris de mening dat de hoeveelheid vrijwilligheden in de rapportage ertoe kan leiden dat de duurzaamheidsrapportages van verschillende ondernemingen lastiger te vergelijken worden? Ziet hij een risico op greenwashing wanneer ondernemingen de voor hen welgevallige vrijwillige resultaten wel opnemen, maar tegenvallende resultaten niet? Deelt de Staatssecretaris dat vooral werkelijk duurzame (kleinere) ondernemingen hier het slachtoffer van zijn, omdat zij niet goed kunnen aantonen dat zij duurzamer zijn dan hun (grotere) concurrent?

De leden van de D66-fractie constateren tevens dat de European Financial Reporting Advisory Group (EFRAG) een aanzienlijke rol heeft gehad in het adviseren van de Commissie en het opstellen van de standaard en nog steeds heeft in het beantwoorden van vragen. Wie vormen de EFRAG en in hoeverre voldoen deze partijen zelf aan een mens- en milieugerichte werkwijze? In hoeverre acht de Staatssecretaris de EFRAG een neutrale adviesgroep zonder commerciële belangen? Kan de Staatssecretaris toezeggen dat hij er in Europa voor zal pleiten dat de besluitvorming transparanter wordt gemaakt en er meer balans komt in inspraak en vertegenwoordiging van maatschappelijke organisaties en academische instellingen? Staat de Staatssecretaris ervoor open om ook bestaande geaccrediteerde (milieu)professionals het CSRD-deel van jaarverslagen te laten controleren, zodat er enerzijds meer aanbod ontstaat van controleverleners en de compliancekosten lager worden voor (MKB-)bedrijven en anderzijds de werklast onder accountants afneemt?

Ten derde hebben de leden van de D66-fractie vragen over de uitvoering, controle en naleving van de verplichtingen. Zij constateren dat er bedrijven zijn die zowel advies op de duurzaamheidsrapportage kunnen geven als het goedkeuren van de rapportage kunnen uitvoeren. Ziet de Staatssecretaris bij deze «twee-in-éénbedrijven» een risico op belangenverstrengeling? Zo ja, hoe kan (de schijn van) belangenverstrengeling zo veel mogelijk worden voorkomen? Kan de Staatssecretaris bevestigen dat de Autoriteit Financiële Markten hierop toeziet en dit toelichten? Deze leden constateren dat de duurzaamheidsrapportage – in tegenstelling tot het financiële verslag – niet ter stemming wordt gebracht in de algemene vergadering en verwijzen ook hierbij naar het commentaar van Eumedion⁴. Waarom heeft de Staatssecretaris hiertoe besloten, terwijl verschillende organisaties hebben aangegeven dit te wensen? Is een kwantitatieve inschatting van de eventuele administratieve lasten die hieruit volgen, beschikbaar? Kan inzicht worden gegeven in welke andere landen het duurzaamheidsverslag wel ter stemming wordt gebracht in de Algemene Afdelingsvergadering? Ziet de Staatssecretaris in dat het agenderingsrecht een onlogische route is om het duurzaamheidsverslag ter stemming te brengen?

De leden van de D66-fractie constateren, tevens met verwijzing naar het commentaar van Eumedion, dat uit de CSRD volgt dat aandeelhouders die (alleen of gezamenlijk) meer dan 5% van de stemrechten of het kapitaal

³ ABN AMRO – Impact Report 2023: https://assets.ctfassets.net/1u811bvgvthc/2o00CdC9uqe0kQx57KM01g/d613109c24f5002d39ec7416d7b871b4/ABN_AMRO_Impact_Report_2023.pdf.

⁴ <https://www.eumedion.nl/clientdata/215/media/clientimages/Commentaar-CSRD-implementatiebesluit.pdf?v=240711112651>.

van de onderneming vertegenwoordigen, het recht moeten hebben om voor een algemene vergadering een ontwerpresolutie in te dienen waarin wordt gevraagd dat een andere externe accountant dan de externe accountant die de jaarrekening controleert, een verslag opstelt over bepaalde elementen van de duurzaamheidsrapportage en dat dit verslag ter beschikking wordt gesteld van de algemene vergadering. Er wordt aangegeven dat deze bepaling uit de CSRD geen nadere implementatie behoeft «omdat op grond van huidige artikelen 2:114a en 2:224a BW (Burgerlijk Wetboek) een of meer aandeelhouders die drie procent (voor de naamloze vennootschap) respectievelijk één procent (voor de besloten vennootschap) van het aandelenkapitaal vertegenwoordigen, gerechtigd zijn om onderwerpen te agenderen». Betekent dit dat op basis van het bestaande agenderingsrecht ex artikelen 2:114a en 224a BW aandeelhouders altijd het recht hebben om een ontwerpbesluit ter goedkeuring (dat wil zeggen: ter stemming) door de algemene vergadering in te dienen en dat het bestuur van de desbetreffende vennootschap deze ook als zodanig op de agenda van de algemene vergadering dient op te nemen? Geldt dit ook als in de statuten is bepaald dat (uitsluitend) de raad van commissarissen bevoegd is om een externe accountant voor te dragen waaraan de opdracht tot onderzoek van de duurzaamheidsrapportage wordt verleend? Het hiervoor genoemde recht dient ook te gelden voor aandeelhouders van buitenlandse uitgevende instellingen die Nederland als lidstaat van herkomst hebben en genoteerd zijn aan een Nederlandse effectenbeurs. Moet het door de CSRD gewijzigde artikel 37, lid 3, Auditrichtlijn dan niet op zijn minst in de Wet op het financieel toezicht worden geïmplementeerd? Zo nee, waarom niet? En welke kapitaal-drempel geldt er in dat geval?

De leden van de D66-fractie constateren ook dat het voor sommige ondernemers in de keten, met name voor kleinschalige ondernemers buiten Europa zoals agrariërs, lastig zal zijn om sommige data aan te leveren die bewijzen dat zij met oog voor mens en milieu ondernemen. Hoe worden (grote) inkopende bedrijven geacht om hierin te ondersteunen? Kan de Staatssecretaris garanderen dat de implementatie van de rapportageverplichtingen er niet toe leidt dat bedrijven die onder de verplichting vallen, hun kleinere (kwetsbare) toeleveranciers buiten Europa verruilen voor een andere partij? Ziet de Staatssecretaris een risico in het naar beneden bijstellen van de huidige praktijk van ondernemen, omdat de CSRD-richtlijn voor een lagere standaard gaat? Een voorbeeld kan zijn dat bedrijven bij S-2 «Werk in de waardeketen» hun eisen voor leefbaar lonen naar beneden bijstellen naar een (veel lager) minimumloon, omdat er in de rapportagerichtlijn gesproken wordt van «adequate lonen» in plaats van «leefbaar lonen». En hoe kijkt de Staatssecretaris naar de extra regeldruk voor het MKB dat in 2026 moet rapporteren over 2025, in vergelijking met de extra regeldruk voor grotere bedrijven? Is dit in balans? Zouden grotere bedrijven hun best practices moeten delen met het MKB om de lasten te verlagen? Voor de CSRD stimuleerde de overheid bedrijven met de Transparantie Benchmark en kreeg het beste verslag een award, de Kristalprijs, waarmee goede praktijken worden gedeeld en in de schijnwerpers komen te staan. Kan de Staatssecretaris verkennen in hoeverre hierop een vervolg kan worden gegeven, zoals het non-profitinitiatief CSRD Awards, dat onder meer door de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants en Samenwerkende Registeraccountants en Accountants-Administratieconsulenten ondersteund wordt?

De leden van de D66-fractie menen dat de rijksoverheid altijd het goede voorbeeld moet geven en zichzelf daarom duurzaamheidsrapportageverplichtingen zou moeten opleggen. Is de Staatssecretaris bereid om toe te zeggen dat de rijksoverheid zich wat betreft de bedrijfsvoering vrijwillig zal committeren aan het (mutatis mutandis) uitvoeren van onderhavige besluit? Zo nee, is de Staatssecretaris bereid om, buiten het besluit om,

(onderdelen van) de rijksoverheid aan dezelfde standaard als de CSRD te houden? En zou de Staatssecretaris nader kunnen toelichten welke mogelijkheden er zijn om stichtingen die een duidelijk publiek belang of systeembelang vervullen, te motiveren en stimuleren ook conform CSRD te rapporteren? En welke bereidheid bestaat om hier stappen voor te ondernemen? Nu valt bijvoorbeeld het pensioenfonds van de overheid zelf en een van de grootste beleggers ter wereld, het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds, buiten de transparantierichtlijn. Ook grote zorginstellingen en ziekenhuizen vallen buiten de verplichting, terwijl zij wel grote klimaatimpact hebben.

Ten vierde hebben de leden van de D66-fractie vragen over de controle en het beheer van de duurzaamheidsrapportages. Wie zal de ingeleverde duurzaamheidsrapportages verzamelen en beheren? In hoeverre is dit een betrouwbare, onafhankelijke partij? Wordt gegarandeerd dat de data van de ondernemingen die rapporteren, altijd voor henzelf gratis toegankelijk zullen blijven? Kan worden gegarandeerd dat de data van de ondernemingen die rapporteren, nooit verkocht zullen worden?

Tot slot merken de leden van de D66-fractie op dat het ontwerpbesluit zoals dat door de Staatssecretaris is voorgelegd, een lang, moeilijk leesbaar document is. Deze leden vragen de Staatssecretaris of hij denkt dat bedrijven met dit document uit de voeten kunnen. Kan de Staatssecretaris toezeggen om ten behoeve van transparantie en de controlefunctie van parlement en media volgende ontwerpbesluiten inzichtelijker op te stellen, bijvoorbeeld door een inhoudsopgave toe te voegen?

II. Reactie van de Staatssecretaris

Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie

Ik dank de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, van de VVD en van D66 voor hun vragen. Ik beantwoord die hieronder in de volgorde waarin ze zijn gesteld en doe dat mede namens de Ministers van Economische Zaken, van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Financiën. Ook vermeld ik dat de leden van de vaste commissie van Justitie en Veiligheid van de Tweede Kamer mij hebben verzocht de voorhangtermijn van het ontwerpbesluit te stuiten, wat ik vanzelfsprekend respecteer.⁵ Tevens merk ik hier op dat er naar aanleiding van de voorhang commentaar is ontvangen van de Raad voor de Jaarverslaggeving (RJ).⁶ Verder heeft de Europese Commissie in augustus 2024 een FAQ gepubliceerd waarin zij nadere technische toelichting geeft op een aantal bepalingen uit de CSRD.⁷ Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om naar aanleiding van het commentaar van de RJ en de FAQ enkele redactionele en technische wijzigingen aan te brengen aan het ontwerpbesluit en de nota van toelichting en is in de consultatieparagraaf van de nota van toelichting en de artikelsgewijze toelichting uitgelegd wat er met dat commentaar is gedaan. Daarbij is, mede naar aanleiding van het commentaar van de RJ, aan het ontwerpbesluit de mogelijkheid toegevoegd voor dochtermaatschappijen om gebruik te maken van de vrijstelling van de verplichting om een eigen duurzaamheidsrapportering op te stellen, indien de moedermaatschappij een andere rechtspersoonlijkheid heeft dan een vennootschap (d.w.z. een coöperatie, onderlinge

⁵ Brief Commissie J&V betreffende stuiten voorhangtermijn Ontwerpbesluit Implementatie richtlijn duurzaamheidsrapportering, 27 juni 2024, Kamerstuk 26 485, nr. 437 / Kenmerk 2024D27146.

⁶ Zie <https://www.rjnet.nl/nieuws-en-agenda/nieuwsarchief/2024/augustus/rj-reactie-op-voorstel-implementatiebesluit-richtlijn-duurzaamheidsrapportering/>.

⁷ Zie «Frequently asked questions on the implementation of the EU corporate sustainability reporting rules», https://finance.ec.europa.eu/document/download/c4e40e92-8633-4bda-97cf-0af13e70bc3f_en?filename=240807-faqs-corporate-sustainability-reporting_en.pdf.

waarborgmaatschappij, commerciële stichting of commerciële vereniging is)⁸ en zij vrijwillig alle eisen naleeft die het besluit stelt aan het opstellen, laten onderzoeken door een audit en publiceren van een geconsolideerde duurzaamheidsrapportering. Zo komen coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen veel voor bij producenten van zuivelproducten en verzekeringsmaatschappijen.

Het ontwerpbesluit verplicht dergelijke rechtspersonen (wanneer zij niet een bank of een verzekeringsmaatschappij zijn) niet tot het opstellen van een duurzaamheidsrapportering, ook niet na de hier bedoelde toevoeging aan het ontwerpbesluit. Met het mogelijk maken van de vrijstelling wordt enkel bereikt dat dochtermaatschappijen van dergelijke moedermaatschappijen dezelfde vrijstelling hebben als wanneer hun moedermaatschappij een vennootschap is. Bovendien geldt de vrijstelling ook al ingevolge de richtlijn en het ontwerpbesluit voor dochtermaatschappijen waarvan de moedermaatschappij niet onder het recht van een lidstaat van de EU of EER valt, ongeacht de rechtsvorm van die moedermaatschappij. In al die gevallen waarin de moedermaatschappij een geconsolideerde duurzaamheidsrapportering opstelt die voldoet aan de eisen van dit besluit en de ESRS (of aan equivalent verklaarde standaarden), zijn haar dochtermaatschappijen vrijgesteld van het opstellen van een duurzaamheidsrapportering voor de eigen onderneming. Dit geldt zowel indien de moedermaatschappij in het derde land onder de verplichting van de artikelen 9 e.v. van het besluit valt, als wanneer zij vrijwillig een duurzaamheidsrapportering opstelt.

Zoals de RJ opmerkt, is het opmerkelijk als de geconsolideerde duurzaamheidsrapportering van een moedermaatschappij uit een derde land, ongeacht haar rechtsvorm, wel wordt erkend, maar die van een rechtspersoon zoals de coöperatie of onderlinge waarborgmaatschappij niet. Dit leidt niet alleen tot rechtsongelijkheid, maar ook tot een administratieve lastenverzwaring. Als elke dochtermaatschappij die onder de verplichtingen van het besluit valt, een afzonderlijke duurzaamheidsrapportering moet opstellen, terwijl het duurzaamheidsbeleid waarover moet worden gerapporteerd, vooral voor de hele groep wordt bepaald vanuit de moedermaatschappij, geeft een geconsolideerde rapportering een beter beeld van de hele groep en bespaart het de dochtermaatschappijen de lasten van het zelf opstellen van een duurzaamheidsrapportering.

De richtlijn

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen of de status van de duurzaamheidsinformatie in Nederlandse wet- of regelgeving na de volledige implementatie van de richtlijn nog op enige manier afwijkt van die van de financiële informatie. Zo ja, dan vragen zij waarin de verschillen dan nog zitten en waarom die er zijn.

De implementatiewetgeving en de European Sustainability Reporting Standards (ESRS)⁹ zorgen ervoor dat de eisen die voor de duurzaamheidsrapportering gelden in detail worden gespecificeerd. Dankzij deze standaardisatie zal de duurzaamheidsinformatie beter vergelijkbaar, betrouwbaarder en voor gebruikers gemakkelijker te vinden en te gebruiken zijn met behulp van digitale technologieën, zoals ook al geldt voor de informatie in de jaarrekening. Daarmee wordt de status van die informatie meer op één lijn gebracht met de financiële informatie in de jaarrekening. Het is inherent aan de aard van de informatie dat, anders dan bij de financiële cijfers in de jaarrekening, het bij belangrijke

⁸ Dit zijn de rechtspersonen waarop Titel 9 van Boek 2 BW betreffende de jaarrekening en het bestuursverslag van toepassing is, vgl. artikel 2:360, eerste en derde lid BW.

⁹ Gedelegeerde Verordening (EU) 2023/2772 van de Commissie van 31 juli 2023 tot aanvulling van Richtlijn 2013/34/EU van het Europees parlement en van de Raad wat betreft standaarden voor duurzaamheidsrapportering, PbEU 2023, L 284 (hierna: ESRS).

onderdelen van de duurzaamheidsinformatieniet alleen om cijfermatige data gaat maar ook om tekst en uitleg over bijvoorbeeld de veerkracht, kansen, risico's, strategieën, doelstellingen en bedrijfsmodellen ten aanzien van duurzaamheidskwesties. Vanuit dat perspectief bezien, zijn de financiële informatie en de duurzaamheidsinformatie minder goed op één lijn te stellen. Daarnaast speelt de dubbele materialiteitsanalyse bij duurzaamheidsrapportering een belangrijke rol. Die maakt duidelijk welk effect een onderneming heeft op de omgeving (impactmaterialiteit) en hoe duurzaamheidsaspecten effect kunnen hebben op het succes van een onderneming (financiële materialiteit). Verder kan als een verschil in status worden beschouwd dat de duurzaamheidsinformatie niet door de algemene vergadering van aandeelhouders wordt vastgesteld, zoals de aan het woord zijnde leden in hun laatste vraag zelf al aan de orde stellen. Ik verwijs verder naar mijn reactie op die vraag. En tot slot kan worden genoemd dat het accountantsonderzoek van de duurzaamheidsrapportering (het zogenaamd assurance-onderzoek) voorlopig wordt uitgevoerd op basis van beperkte mate van zekerheid, welke op termijn na onderzoek van de Europese Commissie uitgebreid kan worden naar dezelfde redelijke mate van zekerheid waarmee ook het onderzoek van de jaarrekening wordt uitgevoerd. De reden hiervan is dat de praktijk nog onvoldoende is ontwikkeld om redelijke zekerheid te bieden over de gerapporteerde duurzaamheidsinformatie. Het is daardoor nog niet mogelijk om te komen tot een gemeenschappelijk overeengekomen standaard voor de assurance-opdracht met redelijke mate van zekerheid bij duurzaamheidsrapportering. De Europese Commissie is in de richtlijn opgedragen te onderzoeken of een assurance-opdracht met een redelijke mate van zekerheid haalbaar is voor de accountants en controleurs. Vervolgens zal de Commissie uiterlijk 1 oktober 2028, rekening houdend met de uitkomsten van dat onderzoek, assurancestandaarden voor een redelijke mate van zekerheid opstellen en zal ze de datum bepalen waarop die in werking treden (artikel 26bis, derde lid, van de Auditrichtlijn zoals gewijzigd door de CSRD).

Hoofdpijnen van het besluit

Lidstaatopties

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie verwijzen naar de richtlijn en vragen hoe het recht van aandeelhouders die meer dan 5% van de stemrechten hebben of het kapitaal van de onderneming vertegenwoordigen, om een andere accountant dan die de jaarrekening controleert voor de controle van de duurzaamheidsrapportage te vragen, zich verhoudt tot de Nederlandse drempel die inhoudt dat 3% genoeg is om onderwerpen te agenderen. Zij willen weten of in Nederland die 3% om een andere dan de reguliere accountant kan vragen. Zo ja, dan vragen zij of daarbij uitzonderingen of bijzondere voorwaarden gelden. Zo nee, dan vragen zij waarom niet. De aan het woord zijnde leden wijzen op de brief van Eumedion van 27 juni 2024 aan de vaste Kamercommissie voor Justitie en Veiligheid. Zij leggen daarmee de vraag voor of op basis van het bestaande agenderingsrecht aandeelhouders altijd het recht hebben om een ontwerpbesluit ter goedkeuring door de algemene vergadering in te dienen en dat het bestuur van de desbetreffende vennootschap dit ook als zodanig op de agenda van de algemene vergadering dient op te nemen. En zij vragen of dat ook geldt als in de statuten is bepaald dat (uitsluitend) de raad van commissarissen bevoegd is om een externe accountant voor te dragen waaraan de opdracht tot onderzoek van de duurzaamheidsrapportage wordt verleend. Graag bevestig ik dat in Nederland aandeelhouders van een NV die meer dan drie procent van het aandelenkapitaal vertegenwoordigen een ontwerpbesluit kunnen indienen voor een algemene vergadering waarin

wordt gevraagd dat een andere accountant dan degene de jaarrekening controleert, (elementen van) de duurzaamheidsrapportering onderzoekt en dat dit verslag aan de algemene vergadering wordt overgelegd. Overweging 75 van de preambule van de richtlijn legt namelijk expliciet de koppeling tussen het recht uit de richtlijn voor aandeelhouders om een dergelijk ontwerpbesluit in te dienen en de drempel die in de lidstaat geldt voor het agenderingsrecht van aandeelhouders. In het huidige eerste lid van de artikelen 2:114a en 2:224a BW wordt deze drempel voor het agenderingsrecht gesteld op meer dan drie procent van het aandelenkapitaal voor de NV respectievelijk meer dan één procent voor de BV. Bij het agenderingsrecht geldt in algemene zin als voorwaarde dat het de agendering van onderwerpen betreft waarover de algemene vergadering bevoegd is te besluiten (aldus het eerste lid van de artikelen 2:107 en 2:217 BW). Aan die voorwaarde is in het door de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie genoemde geval voldaan. De algemene vergadering is immers op basis van de artikelen 2:393 en 2:393a BW bevoegd tot het verlenen van opdracht tot onderzoek van de duurzaamheidsrapportering door de accountant. Indien de raad van commissarissen in de statuten bevoegd is verklaard om de externe accountant voor te dragen, doet dit nog steeds niet af aan de bevoegdheid van de algemene vergadering om de opdracht te verlenen aan de accountant. Alleen als die daar niet toe overgaat (of als er geen algemene vergadering is), komt de raad van commissarissen aan de orde als het bevoegde orgaan. Dit is een bepaling van dwingend recht waar op basis van artikel 2:25 BW niet van mag worden afgeweken in de statuten. Bovendien mag de aanwijzing van een accountant volgens de artikelen 2:393 en 2:393a BW niet door een voordracht worden beperkt. De bevoegdheid van de algemene vergadering om een ontwerpbesluit te agenderen dat een andere accountant dan degene de jaarrekening controleert een verslag opstelt over (elementen van) de duurzaamheidsrapportering en dit verslag aan de algemene vergadering wordt overgelegd, blijft ook in het geval de raad van commissarissen bevoegd is verklaard dus overeind. Het bestuur kan ten algemene alleen weigeren dergelijke ontwerpbesluiten op de agenda te zetten voor zover agendering in de gegeven omstandigheden naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid onaanvaardbaar zou zijn (aldus de algemene norm van artikel 2:8 BW).

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie wijzen op de mogelijkheid om bepaalde informatie uit de duurzaamheidsrapportering weg te laten als die «openbaarmaking ernstige schade zou toebrengen aan de commerciële positie van de onderneming». Zij vragen of er alleen indien er sprake is van «op ophanden zijnde ontwikkelingen of zaken waarover onderhandelingen worden gevoerd» afgezien mag worden van openbaarmaking. Indien dat het geval is, dan vragen zij om aan de hand van enkele fictieve voorbeelden duidelijker te maken in welke omstandigheden van openbaarmaking afgezien zou mogen worden. Zij vragen wie controleert of het openbaar maken gezien die omstandigheden niet toch verplicht is en wie toetst of «de openbaarmaking ernstige schade zou toebrengen aan de commerciële positie van de onderneming». Wordt na afloop van de ontwikkelingen of onderhandelingen wel alles openbaar gemaakt, zo vragen zij. Zo nee, dan vragen zij wanneer er dan nog meer afgezien mag worden van openbaarmaking?

Het achterwege laten van informatie op grond van de door de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie genoemde exceptie kan alleen in «uitzonderlijke gevallen» en deze exceptie is inderdaad enkel van toepassing op ophanden zijnde ontwikkelingen of zaken waarover onderhandelingen worden gevoerd (zie zo ook artikel 3, achtste lid, van het ontwerpbesluit waarin deze exceptie geregeld is). Het bestuur dat beslist om die informatie achterwege te laten, moet de behoorlijk gerechtvaardigde opvatting zijn toegedaan dat de openbaarmaking ervan ernstige schade zou toebrengen aan de commerciële positie van de onderneming. Tot slot

mag het weglaten van de informatie niet in de weg staan aan een getrouw en evenwichtig begrip van de ontwikkeling, de resultaten en de positie van de onderneming en van de effecten van haar activiteiten. Deze exceptie is zodoende met voldoende waarborgen omkleed en zij sluit bovendien goed aan bij het huidige Nederlandse recht; zij geldt sinds 2017 namelijk al voor de publicatie van niet-financiële informatie (zie artikel 3, vierde lid, van het Besluit bekendmaking niet-financiële informatie) en meer recent bij de publicatie van het verslag inzake de winstbelasting (artikel 9 van het Implementatiebesluit Richtlijn openbaarmaking winstbelasting). Daarnaast geldt op grond van artikel 2:391, eerste lid, BW dat in het bestuursverslag aandacht moet worden besteed aan de verwachte gang van zaken «voor zover gewichtige belangen zich hiertegen niet verzetten».

«Ophanden zijnde ontwikkelingen en zaken waarover onderhandelingen worden gevoerd», zullen naar hun aard doorgaans tijdelijke verschijnselen zijn, en de informatie die op grond van deze exceptie tijdelijk wordt weggelaten, zal in dat geval nadat de onderhandelingen zijn afgerond of de op handen zijnde ontwikkeling zich heeft voorgedaan, moeten worden opgenomen in de (eerstvolgende) duurzaamheidsrapportering.

Gebruik van deze exceptie kan aangewezen zijn in die gevallen waarin strategische overwegingen het bestuur tot bijzondere voorzichtigheid manen, zoals plannen tot overneming van andere ondernemingen waarvoor de onderhandelingen nog niet zijn gevorderd of voortijdige bekendmaking van plannen tot het op de markt brengen van nieuwe (duurzame) producten. Van een onderneming kan in dergelijke gevallen niet worden verwacht dat deze zodanig concrete mededelingen doet dat concurrenten daardoor voortijdig over belangrijke informatie kunnen beschikken. Zodra de onderhandelingen zijn afgerond of de nieuwe producten op de markt zijn gebracht, zal de onderneming daarover alsnog moeten berichten.

De beslissing om bepaalde informatie op grond van deze exceptie achterwege te laten, wordt genomen door het bestuur, dat immers de duurzaamheidsrapportering opstelt. Het bestuur dient daarin te vermelden of zij van deze exceptie gebruik heeft gemaakt (zie ESRS E1, paragraaf 1 onder «Algemene grondslag voor het opstellen van de duurzaamheidsverklaring»). De accountant zal het in zijn accountantsverklaring vermelden indien hem uit hoofde van het onderzoek naar de duurzaamheidsrapportering is gebleken dat het achterwege laten van de informatie niet overeenkomstig dit besluit (of de ESRS) is gebeurd of indien de gronden op basis waarvan het bestuur heeft afgezien van het verstrekken van informatie, onjuist zijn. Vervolgens wordt het bestuursverslag voorgelegd aan de algemene vergadering (artikelen 2:101 en 210 BW). De aandeelhouders kunnen dus eveneens vragen stellen wanneer zij van mening zijn dat het bestuur ten onrechte informatie achterwege heeft gelaten. Verder heeft de AFM bevoegdheden ten aanzien van de toepassing van de voorschriften voor het bestuursverslag en de duurzaamheidsrapportering van beursondernemingen. Zij kan vragen om (openbare) verduidelijking van de toepassing van de voorschriften en kan dus ook vragen stellen over het achterwege laten van bepaalde informatie met een beroep op grond van deze exceptie. En tot slot heeft iedere belanghebbende de bevoegdheid om op basis van artikel 2:447 e.v. BW een procedure voor de ondernemingskamer van het gerechtshof Amsterdam te starten en de rechter te vragen om de onderneming te bevelen de jaarrekening in te richten overeenkomstig door haar te geven aanwijzingen. Ook daar kan dus de achterwege gelaten informatie ter discussie worden gesteld. De ondernemingskamer heeft dan mogelijkheden om te voorkomen dat de concurrentiegevoelige informatie alsnog in die procedure openbaar gemaakt moet worden, bijvoorbeeld door de informatie alleen ter kennis van hemzelf of van hemzelf en de advocaten

van partijen te brengen, met een gebod tot geheimhouding, ook jegens hun cliënten.¹⁰

Vennootschapsrechtelijke aspecten

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen of er EU-lidstaten zijn waar de aandeelhoudersvergadering de duurzaamheidsrapportage vaststelt, welke dat zijn dat en welke overwegingen daaraan bij die lidstaten ten grondslag liggen. Bovendien vragen deze leden waarom het voorleggen van de duurzaamheidsrapportage aan de aandeelhouders bezwaarlijk zou zijn. Zij zijn van mening dat het toevoegen van een extra agendapunt op de aandeelhoudersvergadering niet zal zorgen voor veel extra administratieve lasten terwijl als de aandeelhouders de weg zouden moeten kiezen om via het algemene agenderingsrecht de agendering van de duurzaamheidsrapportage af te dwingen, dat wel voor meer administratieve lasten zal zorgen. Zij vragen hierop in te gaan. Verder vragen zij of het klopt dat een bestuur van een Nederlandse beursvennootschap in beginsel verplicht is om een verzoek van aandeelhouders (mits dat voldoet aan de kapitaaldrempel voor het agenderingsrecht) om de duurzaamheidsrapportage als stempunt op de agenda van de jaarvergadering op te nemen te honoreren en zo nee, wat er niet klopt. Momenteel is een meerderheid van de lidstaten net als Nederland nog bezig met de implementatie van de CSRD. Om deze reden is nog niet bekend in welke lidstaten de algemene vergadering de duurzaamheidsrapportering zal vaststellen. Een inventarisatie onder de lidstaten die hierover langs informele kanalen meer informatie konden geven, laat een verdeeld beeld zien. De lidstaten Frankrijk, België, Zweden, Hongarije, Kroatië en Malta zullen naar verwachting geen vaststelling van het bestuursverslag (met duurzaamheidsrapportering) door de algemene vergadering vereisen. Duitsland en Estland daarentegen vereisen onder hun huidige recht voor (beurs)vennootschappen al dat het bestuursverslag moet worden vastgesteld door de algemene vergadering. Dat zal in die lidstaten naar verwachting straks ook gelden voor de duurzaamheidsrapportering dat met de CSRD onderdeel van het bestuursverslag zal worden.

De algemene vergadering kan naar Nederlands recht alleen stemmen over onderwerpen waarover zij bevoegd is te besluiten (zie hierover nader mijn antwoord hierboven op de vraag van de leden over het agenderingsrecht). Aangezien de algemene vergadering niet bevoegd is het bestuursverslag vast te stellen, kan zij de agendering daarvan niet afdwingen door middel van haar agenderingsrecht. Het niet-voorleggen van de duurzaamheidsrapportering is dus geen kwestie van administratieve lasten, maar van bevoegdheden. Het opnemen van een dergelijke bevoegdheid in het wetsvoorstel staat op gespannen voet met het uitgangspunt van zuivere implementatie van richtlijnen (geen nationale kop). Volgens dat uitgangspunt moeten in een implementatieregeling geen andere regels worden opgenomen dan noodzakelijk voor de implementatie. In de nota van toelichting bij dit ontwerpbesluit heb ik aangegeven dat het een zorgvuldiger afweging vergt of de vaststelling van het bestuursverslag door de algemene vergadering past binnen de zorgvuldige verdeling van de bevoegdheden over de verschillende organen van de vennootschap, dan dit implementatietraject toelaat (zie hiervoor paragraaf 5.4 van het algemeen deel van de nota van toelichting). De duurzaamheidsrapportering gaat voor een belangrijk deel over het beleid en de strategie ten aanzien van duurzaamheidskwesties. Het beleid en de strategie van de onderneming zijn in het in Nederland geldende Rijnlands model primair aan het bestuur, onder toezicht van de raad van commissarissen. De Hoge

¹⁰ Zie artikelen 22, 28 en 849a, tweede lid Rv en vanaf 1 januari 2025 de artikelen 22, 28 en 194, tweede lid, Rv (zie Stb. 2024, 62).

Raad heeft in het arrest Boskalis/Fugro geoordeeld dat als een voorstel de bevoegdheid van het bestuur betreft (waaronder het beleid en de strategie van de vennootschap), de aandeelhoudersvergadering ter zake geen competentie heeft en het bestuur een voorstel alsdan niet in stemming hoeft te brengen.¹¹ Het toekennen van een bevoegdheid aan de algemene vergadering om de duurzaamheidsrapportering vast te stellen zou daarom een fundamentele verschuiving in deze bevoegdheidsverdeling (kunnen) betekenen, die de reikwijdte van dit implementatietraject ver te buiten gaat. Gelet hierop lijkt het in de rede te liggen om dit separaat nader te bezien nadat ondernemingen enige ervaring hebben opgedaan met de CSRD.

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie merken op dat het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) na een eerder negatief advies (dictum 3) in september 2023 nu wederom adviseert: niet indienen, tenzij met de adviespunten rekening wordt gehouden (dictum 3). Zij vragen hoe ik ernaar kijk dat het dictum na aanpassingen niet is gewijzigd.

Graag verduidelijk ik dat het ATR in september 2023 advies heeft uitgebracht na een adviesaanvraag over het wetsvoorstel ter implementatie van de CSRD en in januari 2024 een advies heeft uitgebracht naar aanleiding van een adviesaanvraag over het onderhavige ontwerpimplementatiebesluit.¹² De CSRD wordt namelijk geïmplementeerd door enerzijds het onderhavige besluit dat de rapportageverplichting voor ondernemingen bevat en anderzijds door een wetsvoorstel met (voornamelijk) regels voor accountants en accountantsorganisaties die de duurzaamheidsrapportering moeten controleren.

De aanbevelingen van het ATR van september 2023 zijn verwerkt in de bij het wetsvoorstel horende memorie van toelichting zoals die in juni 2024 voor adviesaanvraag aan de Raad van State is gestuurd. Voor zover de aanbevelingen van het ATR in dat advies samenhangen met de rapportageverplichting is verwezen naar de toelichting op het implementatiebesluit.¹³ De aanbevelingen van het ATR van januari 2024 zijn betrokken bij het onderhavige ontwerpbesluit zoals dat bij uw Kamer is voorgehangen. Zie daarvoor nader het antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie hieronder.

De leden van de VVD-fractie vragen waarom de adviezen van het ATR maar beperkt zijn verwerkt, ondanks dat al lang bekend is dat regeldruk voor MKB-ondernemers een probleem is. En zij vragen hoe ik aankijk tegen het advies van het ATR om een MKB-toets en een invoeringstoets te organiseren.

Het kabinet heeft gevolg gegeven aan verscheidene aanbevelingen van het ATR die het onderhavige ontwerpbesluit betreffen, waaronder aan de aanbevelingen die ondersteuning aan het MKB betreffen. Hieronder licht ik per aanbeveling van het ATR toe welke maatregelen zijn of worden genomen door het kabinet of tot welke aanpassingen van de nota van toelichting bij het ontwerpbesluit de aanbeveling heeft geleid.

¹¹ HR 20 april 2018, ECLI:NL:HR:2018:652, *JOR* 2018/142 (*Boskalis/Fugro*), r.o. 3.3.7.

¹² Zie voor het advies van ATR bij het wetsvoorstel implementatie richtlijn duurzaamheidsrapportering: <https://www.atr-regeldruk.nl/wp-content/uploads/2023/09/26-U073-Min-FIN-Wet-implementatie-richtlijn-duurzaamheidsrapportering-wg.pdf>. Zie voor het advies van ATR bij het ontwerpbesluit implementatie richtlijn duurzaamheidsrapportering: <https://www.atr-regeldruk.nl/wp-content/uploads/2024/01/14-U001-Min-JenV-Implementatie-Richtlijn-duurzaamheidsrapportage-wg.pdf>.

¹³ Zie paragraaf 8.1 van het algemeen deel van het wetsvoorstel voor de behandeling van het ATR-advies: <https://wetgeving.skalender.overheid.nl/regeling/WGK014704/documenten/Raad%20van%20State/Adviesaanvraag%20aanhangig%20bij%20Raad%20van%20State/1>.

(i) Het ATR adviseert om inzichtelijk te maken in welke mate de verplichte duurzaamheidsrapportages worden geacht bij de dragen aan het verwezenlijken van de doeleinden van het duurzaamheidsbeleid. Deze aanbeveling is geadresseerd in paragraaf 5.1 van de nota van toelichting bij het ontwerpbesluit. Ter ondersteuning van nut en noodzaak van de CSRD is daarbij verwezen naar het Impact Assessment van de Europese Commissie en op meerdere onderzoeken en SER-adviezen die hebben uitgewezen dat voor effectieve gedragsverandering verplichtende maatregelen, waaronder rapportering, een essentieel onderdeel zijn van een beleidsmix op maatschappelijk verantwoord ondernemen, die bijdraagt aan de Sustainable Development Goals en daarmee aan duurzame ontwikkeling wereldwijd.

(ii) Het ATR adviseert om het bedrijfsleven zoveel mogelijk te faciliteren bij het vervullen van hun rapportageverplichtingen (onder meer door het faciliteren van sectorinitiatieven).

Het kabinet ontplooit – in samenwerking met VNO-NCW/MKB NL, de SER, de NBA en MVO Nederland – verscheidene initiatieven om het bedrijfsleven te faciliteren bij hun rapportageverplichtingen, zowel gericht op rapportageplichtige ondernemingen als MKB-ondernemingen die zich in de waardeketen bevinden van rapportageplichtige ondernemingen. Het kabinet licht het bedrijfsleven voor over de CSRD, onder andere via de websites van de Kamer van Koophandel (KvK) en het Ondernemersplein¹⁴, en is voornemens dit verder uit te breiden door meer praktische voorlichting beschikbaar te stellen. Het kabinet is voornemens om deze taak te beleggen bij het MVO steunpunt van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO).

Zo heeft het kabinet een opdracht verstrekt aan de Stichting Projecten MKB-Nederland (onderdeel van VNO-NCW/MKB NL) om branches te ondersteunen bij het implementeren van de CSRD, om zo de sectorale samenwerking te versterken. In dat kader organiseert en ontwikkelt die stichting samen met de SER en de NBA themabijeenkomsten voor branches organiseren, online Q&A-sessies, een informatiepakket voor branches en een stakeholderbijeenkomst.¹⁵ Daarnaast moedigt het kabinet eigen initiatieven van brancheverenigingen aan, bijvoorbeeld het door BOVAG gelanceerde CSRD-Brancheformat voor Mobiliteit. In het kader van samenwerking tussen bedrijven rond de duurzaamheidsrapportering wordt verder gewezen op het informele oordeel dat de ACM op 14 augustus 2024 heeft gegeven naar aanleiding van de vraag van de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) of banken mogen samenwerken om hun duurzaamheidsrapportages op te stellen en beter vergelijkbaar te maken. Op initiatief van de NVB werken banken samen aan een dataproject, waarin zij uitleg geven over duurzaamheidseisen waarover zij moeten rapporteren, zoals over de gegevens die nodig zijn, en bezien welke rekenmethodes geschikt en betrouwbaar zijn om te gebruiken. De ACM ziet daarin geen bezwaren. De ACM vindt daarbij van belang dat de samenwerking geschiedt op basis van vrijwilligheid en dat iedere bank die wil meedoen, kan aansluiten. Ook is van belang dat de banken geen concurrentiegevoelige informatie uitwisselen en dat zij de gezamenlijke uitleg van ESG-eisen baseren op objectieve bronnen die zij vermelden in het dataschema. Hierdoor is sprake van een transparant proces. Verder stelt elke bank zelf de eigen rapportage op en beslist zelf over welke ESG-criteria zij rapporteert. De banken zijn daarbij vrij om van de gezamenlijke uitleg in het dataschema af te wijken.

Deze sectorinitiatieven zijn zeer welkom en kunnen zowel ondernemingen als accountants helpen om de rapportageverplichting zo efficiënt mogelijk

¹⁴ Zie Duurzaamheidsrapportage CSRD: dit betekent het voor jou | KvK Duurzaamheidsrapportages verplicht voor grote bedrijven | Ondernemersplein (kvk.nl).

¹⁵ <https://www.vno-ncw.nl/artikelen/ondernemersorganisaties-werken-samen-met-ser-en-nba-voor-csrd-voorlichting>.

op te pakken. Dit kan voor individuele bedrijven, waaronder MKB-ondernemingen die zich in de waardeketen bevinden van rapportageplichtige ondernemingen, een belangrijke steun zijn.

Verder heeft het kabinet een aanvraag ingediend voor het Technical Support Instrument Flagship «Improving Sustainability Reporting for Businesses» van de Europese Commissie. Het doel van dit project is om lidstaten te ondersteunen bij het vergroten van de capaciteit van bedrijven om het bestaande en toekomstige EU-kader voor duurzaamheidsverslaglegging, dat voortvloeit uit de CSRD, uit te kunnen voeren. Het kabinet zal onder de vleugels van dit traject, samen met andere lidstaten, werken aan ondersteuning aan MKB-ondernemingen die zich in de waardeketen bevinden van rapportageplichtige ondernemingen en het verduidelijken en faciliteren van databronnen voor datapunten onder de ESRS.

(iii) Het ATR adviseert om een MKB-toets en een invoeringstoets te organiseren om na te gaan of en zo ja welke problemen de rapporteringsregels voor de klanten en toeleveranciers van grote bedrijven opleveren. Het Ministerie van Economische Zaken heeft in april een MKB-toets uitgevoerd ten aanzien van de vereenvoudigde standaarden die op vrijwillige basis door niet-beursgenoteerde kleine en middelgrote ondernemingen kunnen worden gebruikt (de zogenaamde ESRS VSME). Over deze standaarden is in de eerste helft van dit jaar geconsulteerd door EFRAG. De resultaten van de MKB-toets zijn in die consultatie ingebracht. De MKB-toets was ook bedoeld om een beeld te krijgen in hoeverre de deelnemende MKB'ers al rapporteren over duurzaamheid en verzoeken krijgen uit de waardeketen voor duurzaamheidsinformatie. Deze inzichten zijn gebruikt voor het ontwikkelen van een aanpak om het bedrijfsleven te ondersteunen. Belangrijke inzichten uit de MKB-toets zijn dat sommige bedrijven al informatie verzoeken voor het aanleveren van duurzaamheidsinformatie terwijl andere bedrijven dat nog niet hebben ontvangen, de deelnemende bedrijven het lastig vinden om te laten zien dat de aangeleverde data betrouwbaar is, en zij zich afvragen of bestaande certificeringen en keurmerken kunnen worden gebruikt onder de CSRD. Deze inzichten heeft het Ministerie van Economische Zaken gebruikt bij de voornoemde aanvraag voor het Technical Support Instrument Flagship «Improving Sustainability Reporting for Businesses».

Bij wijze van invoeringstoets naar de effecten voor het MKB zal het Ministerie van Economische Zaken onderzoek laten doen (op basis van de inzichten uit de MKB-toets) naar de indirecte effecten van de CSRD op MKB-ondernemingen die zich in de waardeketen bevinden van rapportageplichtige ondernemingen en de mogelijke obstakels die zij ervaren bij het beantwoorden van dataverzoeken voortkomend uit de CSRD. Zie over dit onderzoek ook het antwoord op de volgende vraag van de leden van de VVD-fractie.

(iv) Het ATR adviseert om de regeldrukkosten voor bedrijven in beeld te brengen en op te nemen in de toelichting bij het voorstel, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen MKB-ondernemingen, zzp'ers en grote ondernemingen. Het ATR stelt dat een inschatting voor de specifiek Nederlandse situatie ontbreekt en adviseert om in de toelichting de regeldruk niet te relateren aan de omzet, maar aan de winstgevendheid van het betreffende bedrijfsleven.

Zoals in paragraaf 4.4 van het algemeen deel van de nota van toelichting is aangegeven, is de berekening van de kosten van het bedrijfsleven een genuanceerd verhaal. De enige MKB-ondernemingen die onder de rapporteringsverplichting vallen, zijn een paar kleine en middelgrote beursgenoteerde ondernemingen (waarbij micro-beursgenoteerde ondernemingen zijn uitgezonderd). Zzp'ers zijn geheel uitgezonderd, omdat zij onder geen enkele verplichting tot openbaarmaking van jaarverslaggeving vallen. De lasten van ondernemingen die in de waardeketen van de rapporteringsplichtige ondernemingen vallen, zijn niet meegenomen, omdat zij niet onder de verplichtingen van de richtlijn

vallen. Zoals EFRAG ook heeft aangegeven, is nog niet bekend hoe rapporteringsplichtige ondernemingen zullen omgaan met het ophalen van informatie uit de keten.¹⁶ Om dit in kaart te brengen zal het kabinet onderzoek laten doen naar de effecten op ondernemingen in de keten (zie onder ii). Ook verwijs ik naar de maatregelen die hierboven onder punt ii zijn vermeld om ondernemingen in de keten te ondersteunen. Voor wat betreft de grote ondernemingen (dat wil zeggen de grote vennootschappen die een duurzaamheidsrapportering moeten opstellen), wordt door de RJ en de SER ingeschat dat het in Nederland om tussen de 3000 en 6000 ondernemingen zal gaan.¹⁷ Gezien het grote onderscheid dat er is tussen deze ondernemingen – een chemie- of levensmiddelen-concern zal een veel uitgebreidere duurzaamheidsrapportering hebben dan een dienstverlener – is de inschatting van de gemiddelde kosten dermate grofmazig, dat er geen reden is te veronderstellen dat die voor de Nederlandse situatie anders zal zijn dan de Europese Commissie en EFRAG hebben berekend. Dat geldt ook voor een berekening op basis van de winst. In de nota van toelichting zoals bij uw Kamer voorgehangen ben ik bij de berekening van de lasten om die reden uitgegaan van de gemiddelde kosten voor ondernemingen zoals door de Europese Commissie en EFRAG berekend (zie over deze inschattingen paragraaf 4.4 van het algemeen deel van de nota van toelichting). Overigens heb ik de lastenberekening in de nota van toelichting voor de volledigheid uitgebreid door, kort gezegd, in een tabellarisch overzicht de kosteninschatting van EFRAG te vermenigvuldigen met het aantal door de RJ en SER geschatte Nederlandse ondernemingen die onder de regeling vallen. Herhaald zij dat zoals het ATR zelf ook aangeeft in zijn advies, de richtlijn volledig geïmplementeerd moet worden en dat het bij dit besluit gaat om één-op-één-implementatie (dat wil zeggen dat dit besluit geen nationale koppen bevat). Daar waar de richtlijn opties biedt, zijn die overgenomen indien ze kunnen leiden tot lastenverlichting (zie paragraaf 3.3 van het algemeen deel van de nota van toelichting). Alle lasten vloeien dus rechtstreeks uit de richtlijn zelf voort.

De leden van de VVD-fractie maken zich daarnaast zorgen om de bedrijven die uitgezonderd zijn van rapporteren. Bedrijven die moeten rapporteren, kunnen in hun informatiebehoefte volgens deze leden toch een claim neerleggen bij de uitgezonderde bedrijven. Zij vragen wat er gedaan kan worden om ervoor te zorgen dat deze rapportageverplichting niet terechtkomt bij de uitgezonderde bedrijven.

De richtlijn en daarom ook het ontwerpbesluit verplichten de rapporterende ondernemingen om in de duurzaamheidsrapportering informatie op te nemen die zij moeten opvragen uit de waardeketen. Er zijn in het ontwerpbesluit twee maatregelen opgenomen die zowel de rapporterende ondernemingen als de ondernemingen in de waardeketen meer tijd bieden om een werkwijze te ontwikkelen om de gewenste informatie-stroom vanuit de keten naar de rapporterende ondernemingen op gang te krijgen. Ten eerste, indien de informatie over de waardeketen gedurende de eerste drie jaar van de toepassing van de rapportageverplichting niet of niet volledig beschikbaar is, dan kan de rapporterende onderneming volstaan met uit te leggen welke inspanningen zij heeft geleverd om de informatie te verkrijgen, waarom zij daarin niet is geslaagd en hoe zij die in de toekomst wel denkt te kunnen verkrijgen. Ten tweede is in artikel 29ter, vierde lid, van de richtlijn opgenomen dat de eisen die de Commissie in de duurzaamheidsstandaarden stelt aan het niveau van informatie dat ondernemingen moeten uitvragen bij de ondernemingen in hun waardeketen, niet verder mogen gaan dan wat de standaarden die de Europese Commissie aan het voorbereiden is voor kleine en middelgrote (beurs)vennootschappen. Daarnaast kan de rapporterende onderneming

¹⁶ EFRAG Cost-benefit analysis par. 4.1.1.

¹⁷ <https://www.ser.nl/-/media/ser/downloads/thema/imvo/csrd-en-esrs.pdf>, p. 19.

de ondernemingen in haar waardeketen ook helpen om de juiste informatie aan te leveren. Zij heeft die informatie mogelijk zelf ook moeten achterhalen, of er zijn in haar waardeketen ondernemingen die de informatie hebben aangeleverd en die hun kennis en ervaring met het verzamelen ervan kunnen delen ten behoeve van andere ondernemingen in de waardeketen.

Verder ontplooit de overheid, in samenwerking met diverse organisaties, initiatieven om het MKB dat zich in de waardeketen bevindt te ondersteunen, zoals ik heb aangegeven in het antwoord op de vorige vraag van de leden van de VVD-fractie. Ik verwijs naar hetgeen in onderdeel ii van dat antwoord is genoemd. Daarnaast start het Ministerie van Economische Zaken een onderzoek naar de indirecte effecten van de CSRD op het MKB. Doel van het onderzoek is om te komen tot acties en aanbevelingen om zo het MKB te ondersteunen bij het voldoen aan verzoeken voor duurzaamheidsdata die zij krijgen van rapportageplichtige ondernemingen. Dit onderzoek zal in 2025 worden opgeleverd en openbaar worden gemaakt. Op basis van het onderzoek bepaalt het kabinet welke verdere stappen nodig zijn.

De leden van de VVD-fractie weten dat de Corporate Sustainability Due Diligence (CSDD) vooruitloopt op de Corporate Sustainability Due Diligence Directive (CSDDD) en vragen of het niet beter is om te wachten op de CSDDD, aangezien deze de bedoeling heeft bedrijven tot actie aan te zetten en de CSDD alleen tot rapporteren.

Ik begrijp de vraag zo dat de leden van de VVD-fractie met de CSDD doelen op de CSRD. De implementatiedeadline van de CSRD is verlopen op 6 juli 2024. De Richtlijn (EU) 2024/1760 inzake passende zorgvuldigheid in het bedrijfsleven op het gebied van duurzaamheid (CSDDD)¹⁸ moet uiterlijk 26 juli 2026 in nationale wetgeving worden omgezet. Om redenen van gemeenschapstrouw dient iedere richtlijn onverwijld te worden uitgevoerd. Er is daarom geen ruimte om het onderhavige besluit uit te stellen tot de implementatiewetgeving van de CSDDD in werking treedt. De implementatietermijn van de CSRD zou in dat geval met zeker twee jaar worden overschreden, wat zeer waarschijnlijk zal leiden tot een inbreukprocedure tegen Nederland door de Europese Commissie en een veroordeling tot een dwangsom of boete. Bovendien is de rapportering over de passende zorgvuldigheid ten aanzien van duurzaamheidskwesties slechts één onderdeel van de rapporteringsverplichtingen uit de CSRD (zie artikel 3, derde lid, onderdeel f, van het ontwerpbesluit), zodat ik ook geen inhoudelijke redenen zie om te wachten op de implementatie van de CSDDD.

Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie

De leden van de D66-fractie verwijzen naar het commentaar van Eumedion op het ontwerpbesluit¹⁹ en vragen kort toe te lichten welk deel van de richtlijn met dit ontwerpbesluit wordt geïmplementeerd en welk deel in een implementatiewetsvoorstel. Zij vragen of het zal kunnen voorkomen dat vergelijkbare bedrijven in eenzelfde sector onder verschillend regime – het ene bedrijf onder het besluit, het andere bedrijf onder de wet – komen te vallen, zodat de verplichtingen op verschillende momenten voor verschillende maar vergelijkbare bedrijven van toepassing zijn. Zij vragen of kan worden toegezegd om dat te voorkomen en ervoor te zorgen dat vergelijkbare bedrijven op hetzelfde moment aan dezelfde verplichtingen zijn gebonden.

¹⁸ Richtlijn (EU) 2024/1760 van het Europees parlement en de Raad van 13 juni 2024 inzake passende zorgvuldigheid in het bedrijfsleven op het gebied van duurzaamheid en tot wijziging van Richtlijn (EU) 2019/1937 en Verordening (EU) 2023/2859.

¹⁹ <https://www.eumedion.nl/clientdata/215/media/clientimages/Commentaar-CSRD-implementatiebesluit.pdf?v=240711112651>.

In hoofdlijnen implementeert het ontwerpbesluit artikel 1 (wijziging van de Jaarrekeningrichtlijn 2013/34/EU) van de richtlijn en implementeert het wetsvoorstel de artikelen 2 (wijziging van de Transparantierichtlijn 2004/109/EG) en 3 (wijziging van de Auditrichtlijn 2006/43/EG) van de richtlijn. Het ontwerpbesluit bevat de voorschriften over de duurzaamheidsrapportering zelf: wie moeten rapporteren, wat moeten zij rapporteren, waar moeten ze dat doen en welke uitzonderingen er zijn. Verder is in het ontwerpbesluit geregeld dat er een assurance-onderzoek door een accountant moet plaatsvinden en wat de assuranceverklaring van de accountant inhoudt. Het wetsvoorstel betreft de regels voor accountants en accountantsorganisaties die een assurance-onderzoek van die duurzaamheidsrapportering uitvoeren: aan welke extra eisen moeten accountants voldoen, op welke wijze moeten accountantsorganisaties het assurance-onderzoek in hun interne organisatie doorvoeren, en de uitbreiding van het toezicht van de AFM, alsmede het tuchtrecht voor accountants. Daartoe worden voornamelijk de Wet toezicht accountantsorganisaties en de Wet op het accountantsberoep aangepast. Ook implementeert het wetsvoorstel de voorschriften over het (via de website) algemeen verkrijgbaar stellen van informatie door uitgevende instellingen (beursondernemingen), die voortvloeien uit de wijziging van de Transparantierichtlijn. Dit betreft zowel de verklaring van de uitgevende instelling dat de duurzaamheidsrapportering conform de daarvoor geldende standaarden is opgesteld, als de uitbreiding van de jaarlijkse verslaggeving, die door de uitgevende instelling algemeen verkrijgbaar moet worden gesteld, met de duurzaamheidsrapportering. Deze transparantieverplichtingen in de Wet op het financieel toezicht gelden voor alle uitgevende instellingen met Nederland als lidstaat van herkomst. Tot slot is hier van belang te vermelden dat ook enkele bepalingen uit Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek (BW) over het jaarrekeningenrecht worden aangepast. Die wijzigingen zijn vooral het gevolg van de invoering van een assuranceverklaring en van de mogelijkheid voor de algemene vergadering van aandeelhouders om voor het assurance-onderzoek van de duurzaamheidsinformatie een andere accountant aan te wijzen dan de accountant die de jaarrekening onderzoekt. Verder komt in het BW de mogelijkheid te vervallen voor ondernemingen die een duurzaamheidsrapportering moeten opstellen, om gebruik te maken van de vrijstelling om het bestuursverslag (waarin de duurzaamheidsrapportering immers is opgenomen) niet bij het handelsregister te deponeren maar daarvan zelf op verzoek afschrift te verstrekken aan eenieder die dat wenst. Ook de verplichting tot openbaarmaking van het bestuursverslag met duurzaamheidsrapportering op de website van de betrokken ondernemingen, is in het BW opgenomen. Tot slot is de jaarrekeningprocedure bij de ondernemingskamer van het Hof Amsterdam uitgebreid met de mogelijkheid de ondernemingskamer de vragen de onderneming te bevelen om de duurzaamheidsrapportering in te richten overeenkomstig de regelgeving, als naar de mening van verzoeker de inhoud van die rapportering niet juist of niet volledig is.

Uit dit overzicht blijkt dat het wetsvoorstel en het ontwerpbesluit in beginsel afzonderlijke onderdelen regelen en er geen gevaar dreigt dat vergelijkbare bedrijven onder een verschillend regime komen te vallen en dat de verplichtingen op verschillende momenten voor verschillende, maar vergelijkbare bedrijven van toepassing zijn. Bovendien kan ik de leden van de D66-fractie melden dat het besluit en de wet op hetzelfde moment in werking zullen treden, zodat er geen onduidelijkheid kan ontstaan over het ingaan van de verplichtingen uit het besluit en die uit de wet.

De leden van de D66-fractie vragen hoe ik de dubbele materialiteit ga uitleggen en of ik kan toezeggen dat dubbele materialiteit vanuit het belang van mens en milieu uitgelegd zal worden.

Graag bevestig ik dat de dubbele materialiteit de kern van de CSRD is (en daarmee ook van dit implementatiebesluit).²⁰ De onderneming moet rapporteren over de impact van duurzaamheidsfactoren op de onderneming en over de impact van de onderneming op de omgeving (mens en milieu). Hoe de dubbele materialiteitsanalyse moet worden doorlopen, is opgenomen in de ESRS.²¹ De ESRS zijn opgenomen in een uitvoeringsverordening, die rechtstreeks toepasselijk is in elke lidstaat.²² De ESRS worden niet geïmplementeerd in nationale wetgeving en de uitleg daarvan is niet aan mij maar uiteindelijk voorbehouden aan het Hof van Justitie van de Europese Unie. Om ondernemingen in de praktijk te ondersteunen bij het doorlopen van het proces van de dubbele materialiteitsanalyse hebben zowel de AFM als EFRAG best practices en handvatten gepubliceerd.²³

De leden van de D66-fractie vragen voorts hoe ik garandeer dat enkele essentiële punten om dubbele materialiteit vast te stellen, zoals schaal, reikwijdte, onherstelbaarheid en waarschijnlijkheid, op zo'n manier worden ingevuld door bedrijven dat er een eerlijk, bruikbaar en vergelijkbaar beeld ontstaat. En zij vragen hoe dit zelfde risico wordt voorkomen voor de definitie van «scope-3-impact» in de Klimaat-standaard E1 – waarbij selectief zaken buiten de afbakening kunnen worden gehouden om zo de klimaatimpact lager te houden.

Voor alle standaarden en alle rapportage-eisen en datapunten binnen iedere ESRS moet de onderneming een materialiteitsanalyse uitvoeren (behalve voor de rapportage-eisen vermeld in de standaard «Algemene toelichtingen»). De materialiteitstoets bevordert de kwaliteit van verslaggeving omdat de onderneming zich bij de verslaggeving kan focussen op de voor haar relevante, en daarmee meest impactvolle activiteiten.

Rapportage-eisen die onder materialiteit vallen, zijn echter niet vrijwillig, zo benadruk ik. De ESRS schrijven namelijk voor dat ondernemingen een robuuste materialiteitsanalyse moeten uitvoeren die ervoor moet zorgen dat alle informatie die noodzakelijk is om aan de doelstellingen en vereisten van de CSRD te voldoen, zullen worden gerapporteerd.²⁴

Een duurzaamheidsthema is materieel uit oogpunt van impact wanneer het betrekking heeft op de materiële, daadwerkelijke of potentiële, positieve of negatieve impacts van de onderneming op mens of milieu op korte, middellange en lange termijn. Om de materialiteit van negatieve impact vast te stellen, kijkt de onderneming naar de waarschijnlijkheid dat een risico voorkomt en de ernst van de negatieve impact. Ernst beoordelen doet de onderneming door te kijken naar de schaal, reikwijdte en onomkeerbaarheid. Schaal verwijst hierbij naar de heftigheid van het negatieve gevolg. Reikwijdte ziet toe op het bereik van het gevolg, bijvoorbeeld het aantal mensen dat wordt getroffen. Onomkeerbaarheid verwijst naar de grenzen aan de mogelijkheden om de situatie van de getroffen personen of het milieu te herstellen naar de situatie voorafgaand aan de negatieve impact. Vervolgens dient de onderneming waarschijnlijkheid tegen ernst af te zetten om inzicht te krijgen welke negatieve impacts sowieso materieel zijn en mogelijk materieel. Ernst gaat vóór waarschijnlijkheid en weegt dus zwaarder.

²⁰ Zie artikel 19bis, eerste lid, eerste alinea, van de richtlijn en artikel 3, tweede lid, van het besluit.

²¹ Zie ESRS 1, 3. Dubbele materialiteit als grondslag voor duurzaamheidsrapportage.

²² Gedelegeerde Verordening (EU) 2023/2772 van de Commissie van 31 juli 2023 tot aanvulling van Richtlijn 2013/34/EU van het Europees parlement en van de Raad wat betreft standaarden voor duurzaamheidsrapportering, PbEU 2023, L 284.

²³ Zie het AFM-rapport » 10 Navigatiepunten CSRD – Dubbele Materialiteit», zie: <https://www.afm.nl/nl-nl/sector/actueel/2024/juli/tien-navigatiepunten-CSRD> en het EFRAG-rapport «Implementation of ESRS: Initial Observed Practices from Selected Companies». https://www.efrag.org/sites/default/files/media/document/2024-07/EFRAG_ESRS%20initial%20observed%20practices%20Q2%202024%20final%20version.pdf.

²⁴ Zie ESRS 1, 3.4 Impact-materialiteit.

Voor daadwerkelijke positieve impacts is materialiteit gebaseerd op de schaal en reikwijdte van de impacts. Bij potentiële positieve impacts is de materialiteit gebaseerd op de schaal, reikwijdte en waarschijnlijkheid van de impacts.

De materialiteitsanalyse bij ondernemingen vindt aldus op een consistente wijze plaats.²⁵ Bovendien verricht de accountant onderzoek naar de wijze waarop de onderneming de zogenoemde dubbele-materialiteitsanalyse heeft opgezet en uitgevoerd. Een voorbeeld waar een accountant naar kijkt is of een bedrijf de juiste stakeholders geselecteerd heeft als onderdeel van haar materialiteitsanalyse. Een manier waarop een accountant dat bijvoorbeeld doet is door te kijken naar de waardeketen van een bedrijf, en na te gaan of alle belangrijke stakeholders betrokken zijn in de materialiteitsanalyse. Daarbij wordt ook gekeken of stakeholders die direct of indirect negatieve impact ervaren van de activiteiten van een bedrijf hierin zijn meegenomen.²⁶

Voor de rapportage over scope 3-emissies geldt weliswaar dat het alleen verplicht is om te rapporteren over de scope 3-emissies die voor de onderneming een prioriteit zijn, de voorgeschreven methode moet waarborgen dat sprake is van een robuuste analyse (vgl. Rapportage-eis E1-6 – Bruto scope 1-, 2-, 3-emissies en totale broeikasgasemissies). De onderneming moet passende schattingen gebruiken en uitgaan van de vijftien categorieën, zoals onderscheiden door het Greenhouse Gas (GHC) Protocol, een internationale standaard voor de accounting en rapportage van broeikasgassen. Zij moet vervolgens prioriteren op basis van omvang en andere criteria zoals financiële uitgaven, invloed, verbonden transitierisico's en -kansen of opvattingen van stakeholders. Dit kan per onderneming leiden tot een andere uitkomst welke emissies worden gerapporteerd, maar moet wel leiden tot een eerlijk en bruikbaar beeld. De onderneming moet bovendien overzicht bieden van het proces dat is gevolgd om prioriteiten te stellen. Net als bij de voornoemde materialiteitsanalyse voert de accountant een beoordeling uit op het proces van deze analyse.

De leden van de D66-fractie vragen verder hoe het Europese krachtenveld ten aanzien van dubbele materialiteit eruit ziet. Zij vragen of kan worden toegezegd om in Nederland en in Europa altijd tegenwicht te bieden wanneer er landen of partijen zijn die afbreuk willen doen aan een mens- en milieugerichte uitleg van dubbele materialiteit en om nooit in te stemmen met en altijd tegenwicht te bieden aan een enkelvoudige definitie van materialiteit voor in een duurzaamheidsrapportage.

Met de leden van de D66-fractie is het kabinet zoals hiervoor vermeld het eens dat dubbele materialiteit de kern van de CSRD is. Deze opvatting wordt overigens ook in Europa breed gedeeld. Zo zijn er geen lidstaten geweest die bezwaar hebben gemaakt tegen de uitvoeringsverordening die in 2023 door de Europese Commissie is vastgesteld met daarin de ESRS (waarin het voornoemde proces van dubbele materialiteit is verankerd).²⁷ Een voorstel voor enkelvoudige definitie van materialiteit, zo daarvan sprake zou zijn, zal het kabinet niet steunen, kan ik de leden van de D66-fractie verzekeren.

De leden van de D66-fractie vragen in algemene zin of de CSRD-richtlijn en de Nederlandse implementatie daarvan een positief tegenwicht zal bieden aan het kortetermijnrendementsdenken dat door (sommige) aandeelhouders wordt gestuwd en waartoe bestuurders met een

²⁵ Zie hierover ook uitgebreid de QenA van de SER en de RJ: <https://www.ser.nl/-/media/ser/downloads/thema/imvo/csr-d-en-esrs.pdf>

²⁶ Zie de QenA van de SER en de RJ: <https://www.ser.nl/-/media/ser/downloads/thema/imvo/csr-d-en-esrs.pdf>, p. 26.

²⁷ Gedelegeerde Verordening (EU) 2023/2772 van de Commissie van 31 juli 2023 tot aanvulling van Richtlijn 2013/34/EU van het Europees parlement en van de Raad wat betreft standaarden voor duurzaamheidsrapportering, PbEU 2023, L 284.

langetermijnvisie zich lastig weten te verhouden. Zij vragen of deze richtlijn in mijn ogen een aanvullend mandaat geeft aan bestuurders die maatschappelijke impact willen maken en hun aandeelhouders hierin als belemmering aantreffen.

De onderhavige rapportering maakt duurzaamheidskwesaties transparant. Die duurzaamheidskwesaties hebben betrekking op kansen en risico's die gevolgen kunnen hebben voor de winstgevendheid en daarmee voor de toekomst van de onderneming. Dergelijke rapporteringsverplichtingen dwingen ertoe na te denken over langetermijnkwesaties. Aldus kan duurzaamheidsrapportering volgens overweging 12 van de preambule van de CSRD een basis vormen voor een betere dialoog en communicatie tussen ondernemingen en hun belanghebbenden, en kan duurzaamheidsrapportering ondernemingen helpen hun reputatie te verbeteren. De vraag of deze rapporteringsverplichtingen een aanvullend mandaat genoemd kunnen worden, is moeilijk te beantwoorden, maar aan de hand van deze rapportering is het voor bestuurders die maatschappelijke impact willen maken in ieder geval gemakkelijker om aan te tonen aan hun aandeelhouders dat het daadwerkelijk noodzakelijk is om vanwege die maatschappelijke impact van de onderneming en haar activiteiten meer te kijken naar de langere termijn in het beleid van de onderneming. De duurzaamheidsrapportering laat zien waar de risico's zitten die directe gevolgen kunnen hebben voor de cijfers in de jaarrekening. Als bijvoorbeeld een onderneming afhankelijk is van bepaalde grondstoffen en de beschikbaarheid of de zuiverheid daarvan wordt bedreigd door een groeiende kans op een milieuramp, dan moeten daarvoor mogelijk voorzieningen worden getroffen in de jaarrekening voor investeringen in maatregelen die die grondstoffen moeten beschermen. Dan wordt het voor aandeelhouders die zich minder aan de langere termijn gelegen laten liggen aanschouwelijk dat dit ook hun financiële belangen kan aantasten en mogelijk zelfs op de korte termijn.

De leden van de D66-fractie zien dat sommige bedrijven thans op een volgens deze leden op zijn minst twijfelachtige manier over duurzaamheid rapporteren. Zo prijst chemiebedrijf Bayer neonicotinoïden (neuroactieve pesticiden) aan als een verbetering voor de verduurzaming van de landbouwsector²⁸, terwijl er volgens deze leden sterke vermoedens zijn dat deze middelen de gezondheid van mensen schaden en dit onbenoemd blijft. Zij vragen of deze rapportage voldoet aan de geest van de CSRD-richtlijn die stelt dat informatie neutraal, zonder bias en gebalanceerd moet zijn en zo ja, hoe het feit dient te worden geapprecieerd dat deze claims volgens de richtlijn een plaats hebben in de duurzaamheidsrapportage en of dit betekent dat er ruimte is voor verdere aanscherping van de richtlijn. Zo niet, dan vragen zij of dit betekent dat dat soort claims onder de CSRD-richtlijn niet meer gemaakt zullen kunnen worden. Zij vragen welke sancties gelden als eenzelfde claim wel in een rapportage onder de CSRD verschijnt. De aan het woord zijnde leden verwijzen naar ABN AMRO, die naar de mening van deze leden eerlijk rapporteert over de negatieve externaliteiten van hun bedrijfsvoering, bijvoorbeeld over de impact op onder andere klimaat, schaars water en luchtverontreiniging²⁹. Deze leden vragen een reactie of deze vorm van rapportage is wat ik voor mij zie onder het besluit.

Vooropgesteld zij dat ik niet inga op de jaarverslaggeving van individuele ondernemingen; het is niet aan mij om die te beoordelen. De richtlijn gaat er niet over of dergelijke claims een plaats hebben in de duurzaamheidsrapportering. De duurzaamheidsrapportering gaat volgens de richtlijn en

²⁸ Bayer Sustainability Report 2023: <https://www.bayer.com/sites/default/files/2024-03/bayer-sustainability-report-2023.pdf>.

²⁹ ABN AMRO – Impact Report 2023: https://assets.ctfassets.net/1u811bvgvthc/2oO0CdC9uqe0kQx57KM01g/d613109c24f5002d39ec7416d7b871b4/ABN_AMRO_Impact_Report_2023.pdf.

de ESRS over het bieden van transparantie. De richtlijn schrijft bijvoorbeeld voor dat een beschrijving moet worden gegeven van de belangrijkste feitelijke of potentiële negatieve effecten van haar producten (artikel 19bis, tweede lid, onderdeel f, onder ii, zie artikel 3, derde lid, onderdeel f, onder 2°, van het ontwerpbesluit). In de ESRS is dit nader uitgewerkt. Dat betekent in het kader van de onderhavige vraag bijvoorbeeld dat de onderneming informatie rapporteert «over productie, gebruik, distributie, commercialisering en invoer/uitvoer van zorgwekkende stoffen en zeer zorgwekkende stoffen als zodanig, in mengsels of in voorwerpen».³⁰ Wat zorgwekkende en zeer zorgwekkende stoffen zijn, is gedefinieerd in de bijlage bij de ESRS³¹ en daarbij wordt verwezen naar stoffen die voldoen aan criteria die zijn vastgelegd in EU-regelgeving. Zo is duidelijk waarover gerapporteerd moet worden en is er sprake van vergelijkbaarheid tussen de duurzaamheidsrapporteringen van verschillende ondernemingen. Verder moet de onderneming een toelichting geven bij «de algemene benadering die de onderneming volgt voor het identificeren en beheersen van materiële daadwerkelijke en potentiële impacts op consumenten en/of eindgebruikers wat betreft (...) bv. gezondheid».³² De onderneming moet daarbij een korte beschrijving geven van de soorten consumenten en eindgebruikers die het betreft en vermelden «of het gaat om (...) consumenten en/of eindgebruikers van producten die inherent schadelijk zijn voor de mens en/of risico's op chronische ziekte doen toenemen».³³ Een ander onderdeel van de rapportering is het beschrijven van de maatregelen om feitelijke of potentiële negatieve effecten te voorkomen, te beperken of te beëindigen (artikel 3, derde lid, onderdeel f, onder 3° van het ontwerpbesluit). In dat verband dient een onderneming aan te geven wat zij heeft gedaan om het gebruik van bepaalde stoffen te verminderen of te beëindigen. Het op de markt brengen van een product met minder zorgwekkende stoffen dan het eerdere product, kan in zo'n geval worden gemeld in de duurzaamheidsrapportering.

De richtlijn gaat dus niet over het al dan niet kunnen maken van claims door bedrijven over hun producten. Ook is de duurzaamheidsrapportering geen wetenschappelijke studie naar de samenstelling van de producten van de desbetreffende onderneming. Wel schrijven de ESRS diverse malen voor dat er gebruik gemaakt moet worden van maatstaven of doelen die «wetenschappelijk onderbouwd»³⁴ zijn. Ook moet de onderneming bijvoorbeeld bij haar rapportage over de doelen voor materiële duurzaamheidsthema's die zij voor het beoordelen van de gemaakte voortgang heeft bepaald, de vraag betrekken «of de doelen van de onderneming met betrekking tot milieuthema's gebaseerd zijn op overtuigend wetenschappelijk bewijs».³⁵ Verder wordt er in de ESRS op diverse plaatsen niet alleen voorgeschreven om aan te sluiten bij bestaande EU-regelgeving zoals hiervoor bedoeld, maar ook om aan te sluiten bij andere algemeen erkende standaarden of richtlijnen (zoals de Science-Based Targets Initiative for Nature (SBTN) uit de Initial Guidance for Business, september 2020³⁶) of om de eigen data af te zetten tegen toepasselijke benchmarks³⁷. Dit voorkomt vrijblijvendheid in de rapportering.

Zoals opgemerkt, is de duurzaamheidsrapportering bovendien onderworpen aan een assurance-onderzoek door de accountant. De accountant

³⁰ ESRS E2, par. 33.

³¹ Gedelegeerde Verordening 2023/2772, PbEU L van 22 december 2023, p. 279 (Tabel 2).

³² ESRS S4, par. 2, onderdeel b.

³³ ESRS S4, par. 10, onderdeel a, onder i.

³⁴ Zie ESRS E1, par. 34, onderdeel e; ESRS E1, par. 63, onderdeel c; ESRS E1, TV 74, onderdeel e (voetnoot 56); ESRS E2, TV 16; ESRS E4, TV 28.

³⁵ ESRS 2, par. 80, onderdeel g.

³⁶ Zie ESRS E3, TV 22.

³⁷ Zie ESRS S1–10.

dient een assuranceverklaring met een beperkte mate van zekerheid op te stellen bij de duurzaamheidsrapportering. Dat komt erop neer dat de accountant verklaart dat er geen aangelegenheid onder zijn aandacht is gekomen op grond waarvan hij veronderstelt dat de informatie over de duurzaamheidsrapportering niet overeenstemt met de bij of krachtens de wet gestelde voorschriften.³⁸

Dit alles overziend, ben ik van mening dat er geen behoefte is aan aanscherping van de richtlijn. Voor die vraag is het nu te vroeg. Het pakket voorschriften van de richtlijn tezamen met de ESRS is zeer omvangrijk en dient nu door de praktijk opgepakt en toegepast te worden. De Commissie zal de richtlijn voor 30 april 2029 evalueren en ook de ESRS worden iedere drie jaar geëvalueerd. Dan zal worden gezien of aanpassing, zoals aanscherping, nodig is.

De leden van de D66-fractie constateren dat enkele belangrijke elementen uit de duurzaamheidsrapportage slechts vrijwillig zijn, zelfs als een onderwerp materieel bevonden wordt voor ondernemingen. Zij wijzen daarbij op de transitieplannen voor biodiversiteit. Zij vragen wat de inzet van Nederland is geweest in het vaststellen van de vrijwillige elementen en hoe ik de vrijwilligheden apprecieer. Zij vragen of ik de mening deel dat de hoeveelheid vrijwilligheden in de rapportage ertoe kan leiden dat de duurzaamheidsrapportages van verschillende ondernemingen lastiger te vergelijken worden. Zij vragen of er een risico bestaat op greenwashing wanneer ondernemingen de voor hen welgevallige vrijwillige resultaten wel opnemen, maar tegenvallende resultaten niet. Verder vragen zij of ik de mening deel dat vooral werkelijk duurzame (kleinere) ondernemingen hier het slachtoffer van zijn, omdat zij niet goed kunnen aantonen dat zij duurzamer zijn dan hun (grotere) concurrent.

Het toenmalige kabinet heeft in de reactie op de consultatie van de Europese Commissie over de ESRS aangegeven dat de omzetting door de Commissie van enkele verplichte datapunten uit de concept-ESRS die door EFRAG waren opgesteld in vrijwillige datapunten ongewenst was.³⁹ Het ging daarbij onder meer om het opstellen van een transitieplan voor biodiversiteit. Voor deze benadering was te weinig draagvlak onder de Europese Commissie en andere EU-lidstaten en deze is dus geen onderdeel van de definitieve ESRS geworden. Hoewel vrijwillige datapunten afbreuk kunnen doen aan de vergelijkbaarheid van rapporteringen, staat daar tegenover dat ondernemingen zich ermee kunnen onderscheiden wanneer ze ook de vrijwillige datapunten meenemen in hun rapportering. Dat kan hen aantrekkelijker maken voor investeerders en andere stakeholders. Met het omzetten in vrijwilligheid heeft de Commissie recht willen doen aan klachten uit de consultatie over de administratieve lasten die voor het bedrijfsleven voortvloeien uit deze rapporteringsverplichting. Wanneer ondernemingen de voor hen welgevallige vrijwillige resultaten wel opnemen, maar tegenvallende vrijwillige resultaten niet, is dat niet meteen greenwashing. Wie een vrijwillig datapunt opneemt, is immers niet verplicht om dan ook alle vrijwillige datapunten mee te nemen. Ten aanzien van het wel opgenomen vrijwillige datapunt dient de onderneming dan wel alle voorgeschreven informatie te geven.

Het kabinet ziet niet goed in dat vooral werkelijk duurzame (kleinere) ondernemingen hier het slachtoffer van zouden zijn, omdat zij niet goed zouden kunnen aantonen dat zij duurzamer zijn dan hun (grotere) concurrent. De duurzaamheidsrapportering is alleen verplicht voor kleinere ondernemingen als zij, kort gezegd, beursgenoteerd zijn. Daarenboven zullen er voor deze groep afzonderlijke standaarden komen,

³⁸ Zie standaard 3810N (Assurance-opdrachten inzake duurzaamheidsverslaggeving), par. 105, van de NV COS van de NBA.

³⁹ Beantwoording van schriftelijke vragen die zijn gesteld door het lid Van der Lee (GroenLinks) door de Minister van Financiën op 14 juli 2023, Aangangsel Handelingen II 2022/23, nr. 3246.

waarbij rekening is gehouden met hun capaciteiten en kenmerken en met de schaal en complexiteit van hun activiteiten.

De leden van de D66-fractie vragen wie de EFRAG vormen en in hoeverre deze partijen zelf voldoen aan een mens- en milieugerichte werkwijze. Zij willen weten in hoeverre ik de EFRAG een neutrale adviesgroep zonder commerciële belangen acht. Zij vragen of ik kan toezeggen er in Europa voor te zullen pleiten dat de besluitvorming transparanter wordt gemaakt en er meer balans komt in inspraak en vertegenwoordiging van maatschappelijke organisaties en academische instellingen.

EFRAG is een vereniging naar Belgisch recht die onder aansporing van de Europese Commissie in 2001 is opgericht ter gelegenheid van de invoering van de internationale jaarrekeningstandaarden (IAS en IFRS) voor de geconsolideerde jaarrekening van beursvennootschappen in de EU. Zij dient het algemeen belang door de Commissie te adviseren over de toepassing van die standaarden in de EU. In de richtlijn is de Commissie opgedragen om bij de vaststelling van de standaarden voor de duurzaamheidsrapportering rekening te houden met het technische advies van EFRAG (wijziging van artikel 49 van de Jaarrekeningrichtlijn in de richtlijn). Daarbij worden diverse eisen gesteld aan dat advies. Zo moet het tot stand zijn gekomen «volgens geijkte procedures, onder publiek toezicht en op transparante wijze, met deskundigheid en een evenwichtige deelname van relevante belanghebbenden, en met voldoende overheidsfinanciering om de onafhankelijkheid te waarborgen». EFRAG heeft daartoe en afzonderlijke pijler voor de CSRD-standaarden in haar organisatie ingericht. De belangrijkste onderdelen daarvan zijn de EFRAG Sustainability Reporting Board (SRB) en de EFRAG Sustainability Reporting Technical Working Group (SR TEG). De EFRAG SRB is verantwoordelijk voor het voorstel voor de ESRS en voor het advies aan de Europese Commissie. Zij bestaat uit maximaal 22 leden die worden benoemd door de algemene vergadering van EFRAG. Acht leden behoren tot de categorie EU-stakeholder organisaties. Dat zijn de overkoepelende organisaties in de EU voor accountants, banken, verzekeraars, financieel analisten, investeerders en bedrijven. Negen leden behoren tot de categorie nationale organisaties. Dat zijn de nationale standard setters, waaronder de Nederlandse Raad voor de Jaarverslaggeving. Tot slot behoren vijf leden tot de categorie maatschappelijke organisaties. Dat is een groep van zeven NGO's (waaronder bijv. Publish What You Pay en het Wereldnatuurfonds), twee consumentenorganisaties, een vakbondsorganisatie en een academische organisatie.⁴⁰ Al deze organisaties zijn EFRAG-leden en vormen tezamen ook de algemene vergadering. De voorzitter van de EFRAG SRB is benoemd door de Commissie na raadpleging van het Europees parlement en de Raad. Daarnaast hebben acht EU-instellingen en autoriteiten ieder een waarnemer met spreekrecht, waaronder de European Union Agency for Fundamental Rights, de European Environment Agency en het EC Platform on Sustainable Finance.

De EFRAG SR TEG levert de input voor de adviezen aan de EFRAG SRB. De EFRAG SR TEG verzamelt informatie via expertwerkgroepen en adviespanels en stelt op basis daarvan concepten op. De 22 leden van de EFRAG SR TEG zijn aangewezen door de EFRAG SRB, waarbij er een optimale balans dient te zijn tussen professionele achtergrond, nationaliteit en gender. Ieder lid dient een hoog niveau van expertise en ervaring te hebben. De oproepen voor kandidaten worden jaarlijks openbaar gedaan. De leden staan vermeld op de website van EFRAG, met een beschrijving van hun achtergrond.⁴¹ Daarnaast zijn de Commissie en zes EU-organisaties waarnemers, waaronder de Europese Centrale Bank, de

⁴⁰ Zie Our structure and member organisations | EFRAG voor de volledige lijst van leden.

⁴¹ EFRAG Sustainability Reporting Technical Expert Group (EFRAG SR TEG) | EFRAG

European Securities and Markets Authority en het Committee of European Auditing Oversight Bodies.

EFRAG heeft «Due Process Procedures»⁴² vastgesteld waarin uitgebreid is vastgelegd hoe zij te werk gaat. Vergaderingen van EFRAG SRB en EFRAG SR TEG zijn publiek toegankelijk via een webcast en zijn gedurende een jaar terug te kijken en te beluisteren. De agenda's van de vergaderingen worden gepubliceerd en er wordt maandelijks een samenvatting van de conclusies gepubliceerd. Over de adviezen die EFRAG over de ESRS opstelt, wordt een openbare consultatie gehouden. Over de eerste set standaarden die inmiddels in werking zijn getreden, zijn in de consultatie meer dan 750 reacties ontvangen. Bovendien zijn in diverse lidstaten bijeenkomsten georganiseerd om de conceptstandaarden te bespreken. EFRAG kan dan ook beschouwd worden als een neutrale en deskundige adviseur. Dat heeft EFRAG bewezen gedurende de twintig jaar dat ze heeft geadviseerd over de internationale jaarrekeningstandaarden en dat heeft ze onder de gegeven omstandigheden (de termijn waarbinnen de standaarden ontworpen moesten worden was bijzonder kort) ook bewezen in het kader van de duurzaamheidsrapportering. De samenstelling is zodanig gevarieerd dat er een evenwichtige vertegenwoordiging van de belanghebbenden is betrokken en dat er vooral veel deskundigheid is. De leden die vanuit het bedrijfsleven zijn betrokken, kunnen dan ook hun eventuele commerciële belangen niet laten overheersen. Ook hun inbreng is noodzakelijk vanwege hun deskundigheid en omdat het de bedrijven zijn die uiteindelijk de duurzaamheidsrapportering moeten opstellen.

De vraag in hoeverre deze partijen die onderdeel uitmaken van EFRAG zelf voldoen aan een mens- en milieugerichte werkwijze, is lastig te beantwoorden. De leden van de EFRAG SRB opereren in het algemeen belang. De leden van de EFRAG SR TEG formuleren eveneens hun voorstellen enkel op basis van hun eigen professionele oordeel, argumenten en technische analyses. Zij zitten er dus niet in de eerste plaats als vertegenwoordiger van hun organisatie. Daarnaast heeft het grootste deel van de organisaties waar die leden of waarnemers werken of die zij vertegenwoordigen, nog geen bestuursverslag dat rapporteert over de duurzaamheidskwesties. Dat zijn geen ondernemingen die onder de verplichtingen van de richtlijn of van de eerdere verplichtingen van de rapportering over niet-financiële informatie vallen. Voor een deel zijn het bovendien organisaties die niet veel meer zijn dan vergadergremia, waar bijv. de toezichthouders van de EU-lidstaten bij elkaar komen.

Gezien het hele proces rond het tot stand komen van het advies van EFRAG, zoals de openbare vergaderingen, de consultatie over de ontwerpstandaarden en de evenredige betrokkenheid uit de relevante gremia, zie ik geen noodzaak om in Europa te pleiten voor meer transparantie in besluitvorming en meer balans in inspraak en vertegenwoordiging van maatschappelijke organisaties en academische instellingen. Wel zal het kabinet altijd kritisch blijven ten aanzien van de adviezen van EFRAG en ten aanzien van de governance van de EFRAG-organisatie. De leden van de D66-fractie informeren of ik ervoor open sta om ook bestaande geaccrediteerde (milieu)professionals het CSRD-deel van jaarverslagen te laten controleren, zodat er enerzijds meer aanbod ontstaat van controleverleners en de compliancekosten lager worden voor (MKB-)bedrijven en anderzijds de werklast onder accountants afneemt. De richtlijn bevat een optie om in plaats van een accountant een geaccrediteerde onafhankelijke verlener van assurediciënten aan te wijzen om de duurzaamheidsrapportering te onderzoeken. Deze lidstaattoptie kan leiden tot verbreding van de auditmarkt en bedrijven een ruimere keuze bieden voor de assurance-opdrachten van hun duurzaamheidsrappor-

⁴² Zie voor de meest recente versie: EFRAG DPP for Sustainability Standard-Setting - Approved by GA 16-03-2023.pdf

tering. De richtlijn bepaalt dat aan onafhankelijke verleners van assurance-diensten gelijkwaardige eisen worden gesteld als aan accountants en accountantsorganisaties. Dit vereiste is lastig binnen de korte implementatietermijn door te voeren in wetgeving.⁴³ De wetgeving waarin het raamwerk aan eisen voor accountants(organisaties) in Nederland is vastgelegd, is complex, bestaande uit toezichtwetgeving voor accountantsorganisaties, wetgeving voor het accountantsberoep en tuchtrecht voor het handelen van accountants. Bovendien worden de beroepsregels uitgewerkt door de Koninklijke Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA). Dit raamwerk is niet eenvoudig van toepassing te verklaren op een andere beroepsgroep, zeker indien die geen onderdeel is van de beroepsvereniging voor accountants. Gezien de korte implementatiedeadline is het niet realistisch om een gelijkwaardig systeem, inclusief toezicht, te introduceren voor onafhankelijke verleners van assurance-diensten. Daarom wordt ervoor gekozen nu geen gebruik te maken van de lidstaatoptie. Dit biedt tijd om te onderzoeken of en hoe er op dusdanige wijze gebruik kan worden gemaakt van de lidstaatoptie dat de kwaliteit van het assurance-onderzoek van de duurzaamheidsrapportering voldoende is geborgd en ook overigens wordt voldaan aan de kaders van de richtlijn.

De leden van de D66-fractie constateren dat er bedrijven zijn die zowel advies op de duurzaamheidsrapportage kunnen geven als het goedkeuren van de rapportage kunnen uitvoeren en zij vragen of er bij deze «twee-in-éénbedrijven» een risico op belangenverstrengeling bestaat. Zo ja, dan willen zij weten hoe (de schijn van) belangenverstrengeling zo veel mogelijk kan worden voorkomen. Zij vragen of kan worden bevestigd dat de Autoriteit Financiële Markten hierop toeziet en zij vragen dit toe te lichten.

De Nederlandse wet- en regelgeving kent verschillende voorschriften die de onafhankelijkheid en integriteit van de accountant en accountantsorganisatie waarborgen en belangenverstrengeling tegengaan. Deze voorschriften gaan ook gelden voor het verrichten van assurance-onderzoeken van duurzaamheidsrapportering. Zo zien de artikelen 19 en 25a van de Wet toezicht accountantsorganisaties (Wta) specifiek op de onafhankelijkheid van accountants en accountantsorganisaties en artikel 21 Wta op de integere bedrijfsuitoefening door een accountantsorganisatie. Ook mag de aan de accountantsorganisatie te betalen vergoeding voor een wettelijke controle niet afhankelijk zijn van aanvullende diensten die de accountantsorganisatie aan de cliënt verleent (artikel 29 Besluit toezicht accountantsorganisaties).

Verder kan nog worden gewezen op het implementatiewetsvoorstel waarin geregeld wordt dat er een verbod geldt voor een accountantsorganisatie die een assurance-onderzoek van duurzaamheidsrapportering van een organisatie van openbaar belang verricht, om andere diensten voor die organisatie van openbaar belang te verrichten (zie het voorgestelde artikel 24e Wta). De volledige scheiding tussen controle- en adviesdiensten voor accountantsorganisaties die wettelijke controles verrichten bij organisaties van openbaar belang, zoals voorgeschreven in het bestaande artikel 24b Wta, geldt hierdoor ook voor de assurance van duurzaamheidsrapportering.

De AFM houdt toezicht op de naleving van de vereisten in de Wet toezicht accountantsorganisaties en het Besluit toezicht accountantsorganisaties en zal ook toezicht houden op de naleving van deze voorschriften met betrekking tot het assurance-onderzoek van de duurzaamheidsrapportering.

⁴³ Zie paragraaf 3.1.2 van het algemeen deel van het wetsvoorstel zoals het is ingediend bij de Afdeling Advisering van de Raad van State: <https://wetgevingskalender.overheid.nl/regeling/WGK014704/documenten/Raad%20van%20State/Adviesaanvraag%20aanhangig%20bij%20Raad%20van%20State/1>.

De leden van de D66-fractie constateren dat de duurzaamheidsrapportage – in tegenstelling tot het financiële verslag – niet ter stemming wordt gebracht in de algemene vergadering en verwijzen ook hierbij naar het commentaar van Eumedion⁴⁴. Zij willen weten waarom hiertoe is besloten, terwijl verschillende organisaties hebben aangegeven dit te wensen. Zij informeren of een kwantitatieve inschatting van de eventuele administratieve lasten die hieruit volgen, beschikbaar is. Zij vragen of inzicht kan worden gegeven in welke andere landen het duurzaamheidsverslag wel ter stemming wordt gebracht in de Algemene Afdelingsvergadering. Zij vragen of ik inzie dat het agenderingsrecht een onlogische route is om het duurzaamheidsverslag ter stemming te brengen. De leden van de D66-fractie vragen verder of aandeelhouders op basis van het bestaande agenderingsrecht ex artikelen 2:114a en 224a BW altijd het recht hebben om een ontwerpbesluit ter goedkeuring (dat wil zeggen: ter stemming) door de algemene vergadering in te dienen en dat het bestuur van de desbetreffende vennootschap deze ook als zodanig op de agenda van de algemene vergadering dient op te nemen. Verder informeren zij of dit ook geldt als in de statuten is bepaald dat (uitsluitend) de raad van commissarissen bevoegd is om een externe accountant voor te dragen waaraan de opdracht tot onderzoek van de duurzaamheidsrapportage wordt verleend.

Hiervoor verwijs ik graag naar het antwoord op dezelfde vragen van de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hierboven over het agenderingsrecht en over het verplichten tot vaststelling van de duurzaamheidsrapportering door de algemene vergadering.

De leden van de D66-fractie stellen dat het recht voor een algemene vergadering om een ontwerpbesluit in te dienen waarin wordt gevraagd dat een andere externe accountant dan de externe accountant die de jaarrekening controleert, een verslag opstelt over bepaalde elementen van de duurzaamheidsrapportage en dat dit verslag ter beschikking wordt gesteld van de algemene vergadering, ook dient te gelden voor aandeelhouders van buitenlandse uitgevende instellingen die Nederland als lidstaat van herkomst hebben en genoteerd zijn aan een Nederlandse effectenbeurs. Zij vragen of het door de CSRD gewijzigde artikel 37, lid 3, Auditrichtlijn dan niet op zijn minst in de Wet op het financieel toezicht moet worden geïmplementeerd en zo niet, waarom niet en welke kapitaaldrempel er in dat geval geldt.

Het valt buiten de Nederlandse rechtsmacht om eisen in onze wetgeving te stellen aan de gang van zaken in de algemene vergadering van aandeelhouders van buitenlandse uitgevende instellingen (d.w.z. uitgevende instellingen die zetel hebben in een ander land) maar Nederland als lidstaat van herkomst hebben en genoteerd zijn aan een Nederlandse effectenbeurs. Dat valt namelijk onder het recht van het land waar de desbetreffende uitgevende instelling haar zetel heeft. Graag verduidelijk ik verder dat noch het door de CSRD gewijzigde artikel 37, derde lid, van de Auditrichtlijn, waaraan de leden van de D66-fractie refereren, noch het agenderingsrecht (zoals dat in Nederlands volgt uit de artikel 2:114a en 2:224a BW) van toepassing is op dergelijke buitenlandse uitgevende instellingen. Afzonderlijke implementatie in de wet, naast het in het BW geldende agenderingsrecht, is daarom niet nodig.

De leden van de D66-fractie constateren ook dat het voor sommige ondernemers in de keten, met name voor kleinschalige ondernemers buiten Europa zoals agrariërs, lastig zal zijn om sommige data aan te leveren die bewijzen dat zij met oog voor mens en milieu ondernemen. Zij informeren hoe (grote) inkopende bedrijven worden geacht om hierin te ondersteunen. Zij vragen of kan worden gegarandeerd dat de implementatie van de rapportageverplichtingen er niet toe leidt dat bedrijven die

⁴⁴ <https://www.eumedion.nl/clientdata/215/media/clientimages/Commentaar-CSRD-implementatiebesluit.pdf?v=24071112651>.

onder de verplichting vallen, hun kleinere (kwetsbare) toeleveranciers buiten Europa verruilen voor een andere partij. Het kabinet deelt de visie dat het niet het gevolg van de CSRD zou moeten zijn dat bedrijven een kleinere (kwetsbare) toeleverancier buiten de EU zouden inruilen voor een andere, enkel omdat die toeleverancier niet aan bepaalde informatieverzoeken zou kunnen voldoen. Er zijn in het ontwerpbesluit mede om die reden twee maatregelen opgenomen die zowel de rapporterende ondernemingen als de ondernemingen in de waardeketen meer tijd bieden om een werkwijze te ontwikkelen om de gewenste informatiestroom op gang te krijgen. Ik verwijs daarvoor naar de maatregelen die zijn opgenomen in het antwoord op de vragen hierboven van de leden van de VVD-fractie over de verplichtingen van het MKB in de waardeketen.

Naast hetgeen in dat antwoord naar voren is gebracht, wijs ik er nog op dat op grond van de ESRS bij de rapportering over de waardeketen het concept van «redelijke inspanning» van belang is. Bedrijven kunnen gebruik maken van schattingen in plaats van informatie over de waardeketen te moeten verzamelen bij leveranciers of partners, als ze na redelijke inspanningen geen primaire waardeketen-informatie hebben verkregen. Hierbij kan worden gedacht aan schattingen, sectorgegevens en andere informatie uit indirecte bronnen.⁴⁵ Wat een redelijke inspanning is, wordt volgens de Europese Commissie in haar in augustus 2024 gepubliceerde FAQ bij de CSRD onder meer beïnvloed door de omvang en middelen van de toeleverancier in de waardeketen waarvan informatie wordt verwacht. Met name MKB-ondernemingen (uit landen buiten de EU) hebben mogelijk niet de nodige middelen om eenvoudig en snel de informatie te verstrekken die relevant kan zijn voor de rapporterende onderneming. Wanneer de toeleverancier in de waardeketen een MKB-onderneming is, is het volgens de Europese Commissie redelijker dat de rapporterende onderneming gebruikmaakt van schattingen.⁴⁶

Ik kan mij tot slot ook voorstellen dat als rapporterende ondernemingen tevreden zijn over bepaalde bedrijven in de waardeketen, zij die bedrijven zoveel mogelijk zullen proberen te helpen met het aanleveren van de benodigde informatie, in plaats van deze bedrijven te verruilen voor een andere partij louter om redenen van de duurzaamheidsrapportering. Dat is ook in lijn met de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen inzake maatschappelijk verantwoord ondernemen (OESO-richtlijnen), die gericht zijn op het aanwenden van invloed door bedrijven om hun ketens te verduurzamen en op het voorkomen van onverantwoorde terugtrekking uit risicovolle gebieden.⁴⁷

De leden van de D66-fractie vragen of er een risico is te zien in het naar beneden bijstellen van de huidige praktijk van ondernemingen, omdat de CSRD-richtlijn voor een lagere standaard gaat. Zij noemen een voorbeeld dat bedrijven bij S-2 «Werk in de waardeketen» hun eisen voor leefbaar lonen naar beneden bijstellen naar een (veel lager) minimumloon, omdat er in de rapportagerichtlijn gesproken wordt van «adequate lonen» in plaats van «leefbaar lonen».

Ik deel de zorgen van de leden van de D66-fractie niet. De CSRD (en de uitwerking daarvan in de ESRS) sluit uitdrukkelijk aan op andere verbintenissen en doelstellingen die de EU en Nederland hebben onderschreven, zoals het Klimaatakkoord van Parijs, de Duurzame Ontwikkelingsdoelstellingen (SDG's), de Agenda 2030 voor Duurzame Ontwikkeling, de VN-Principes voor Bedrijfsleven en Mensenrechten (UNGP's of Ruggie Principes), de Principes voor Verantwoord Beleggen en de Global

⁴⁵ Zie ESRS 1 (algemene rapportagevereisten), para. 68–72.

⁴⁶ Zie «Frequently asked questions on the implementation of the EU corporate sustainability reporting rules», p. 29–30, https://finance.ec.europa.eu/document/download/c4e40e92-8633-4bda-97cf-0af13e70bc3f_en?filename=240807-faqs-corporate-sustainability-reporting_en.pdf.

⁴⁷ Zie OESO-richtlijnen: <https://mneguidelines.oecd.org/mneguidelines/>, p. 19.

Compact van de VN, de OESO-richtlijnen en de Tripartiete Verklaring inzake Multinationale Ondernemingen en Sociaal Beleid van ILO. Verder wijs ik de leden van de D66-fractie erop dat in ESRS S2 Werknemers in de waardeketen gesproken wordt over «leefbaar loon» – een bekend begrip uit de SDG's – en niet over «adequate lonen».

Daarnaast wil ik benadrukken dat de CSRD en de ESRS zelf geen inhoudelijke normen stellen voor duurzaamheid, ze schrijven voor om transparant te zijn over de naleving van door andere wet- en regelgeving gestelde normen. Ze doen dus ook geen afbreuk aan reeds voor ondernemingen geldende normen. De CSRD en de ESRS bevatten bijvoorbeeld geen verplichtingen ten aanzien van de hoogte van het loon dat ondernemingen aan hun werknemers moeten uitkeren, maar zij vereisen wel dat ondernemingen rapporteren of hun werknemers «al dan niet een leefbaar loon volgens toepasselijke benchmarks betaald krijgen» (zie aldus ESRS S1–10 – Leefbare lonen). De transparantie wordt hierdoor vergroot.

De leden van de D66-fractie vragen hoe ik kijk naar de extra regeldruk voor het MKB dat in 2026 moet rapporteren over 2025, in vergelijking met de extra regeldruk voor grotere bedrijven en of dit in balans is. Zij vragen of grotere bedrijven hun best practices zouden moeten delen met het MKB om de lasten te verlagen.

Het is van belang om op te merken dat het MKB dat vanaf boekjaar 2026 (dus voor het eerst in 2027) een duurzaamheidsrapportering moet opstellen en openbaar maken, kort gezegd, enkel beursgenoteerde ondernemingen betreft. Wat betreft hun geconsolideerde jaarrekening moet dit MKB aan dezelfde regels voldoen als de grote beursgenoteerde multinationals (op basis van de internationale jaarrekeningstandaarden IAS/IFRS), maar aan hun duurzaamheidsrapportering worden beperktere eisen gesteld. De Europese Commissie is momenteel bezig met de voorbereiding van de standaarden die zij speciaal dient op te stellen voor die MKB beursgenoteerde ondernemingen. Daarbij dient zij rekening te houden met de capaciteiten en kenmerken van die ondernemingen en met de schaal en complexiteit van hun activiteiten. Er wordt dus gewerkt aan een speciaal op deze groep toegesneden set ESRS-standaarden, zodat de regeldruk voor hen beter in balans is. En omdat de verplichting voor deze groep aanvangt na twee jaar waarin de grote beursgenoteerde ondernemingen en vervolgens ook de andere grote ondernemingen hebben moeten rapporteren, zal de MKB-groep zeker kunnen profiteren van de ervaring die dan inmiddels in twee jaar is opgedaan. Bovendien gebeurt het delen van best practices ook nu al. De AFM heeft in 2023 en 2024 in haar rapporten «CSRD: geen tijd te verliezen!»⁴⁸ respectievelijk »10 Navigatiepunten CSRD – Dubbele Materialiteit»⁴⁹ verscheidene best practices opgenomen die zij nu al ziet in de bestuursverslagen van beursgenoteerde ondernemingen. Ook EFRAG heeft verschillende praktijkvoorbeelden gedeeld in haar rapport «Implementation of ESRS: Initial Observed Practices from Selected Companies» van juli 2024.⁵⁰ Een verzameling van deze en andere rapporten met best practices is te vinden op de website van de SER.⁵¹

De leden van de D66-fractie verwijzen naar de Transparantie Benchmark en de Kristalprijs, waarmee goede praktijken werden gedeeld en in de schijnwerpers kwamen te staan. Zij vragen te verkennen in hoeverre hierop een vervolg kan worden gegeven, zoals het non-profitinitiatief CSRD Awards, dat onder meer door de Nederlandse Beroepsorganisatie

⁴⁸ AFM-rapport «CSRD: geen tijd te verliezen», zie: <https://www.afm.nl/nl-nl/sector/actueel/2023/maart/grote-stappen-nodig-duurzaamheidsinformatie-jaarverslag>.

⁴⁹ AFM-rapport »10 Navigatiepunten CSRD – Dubbele Materialiteit», zie: <https://www.afm.nl/nl-nl/sector/actueel/2024/juli/tien-navigatiepunten-CSRD>.

⁵⁰ EFRAG-rapport «Implementation of ESRS: Initial Observed Practices from Selected Companies» https://www.efrag.org/sites/default/files/media/document/2024-07/EFRAG_ESRS%20initial%20observed%20practices%20Q2%202024%20final%20version.pdf.

⁵¹ Zie <https://www.ser.nl/thema/duurzaamheid/faq/csrd-voorbeelden-bedrijven>.

van Accountants en Samenwerkende Registeraccountants en Accountants-Administratieconsulenten ondersteund wordt. Het kabinet onderstreept het belang van good practices. Zoals hierboven is toegelicht in het antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie over het ATR-advies, is een opdracht verstrekt aan Stichting Projecten MKB-Nederland om branches te ondersteunen bij het implementeren van de CSRD. Onderdeel van deze ondersteuning is het delen van best practices. Ook de CSRD Awards dragen bij aan het delen van kennis en good practices over de CSRD, en het kabinet juicht de CSRD Awards van harte toe. Het initiatief tot deze award, die op 12 november 2024 voor het eerst zal worden uitgereikt tijdens een nieuw jaarlijks duurzaamheidscongres, kan bijdragen aan het delen van best practices.

In 2023 heeft de toenmalige Minister van Economische Zaken en Klimaat de Kristalprijs en Transparantiebenchmark in 2023 stopgezet, omdat in de loop der jaren meer (internationale) duurzaamheidsbenchmarks zijn ontstaan, waardoor de doeltreffendheid en gebruik door bedrijven van de Transparantiebenchmark is afgenomen. Hierover is uw Kamer geïnformeerd.⁵² De Transparantiebenchmark was een tweejaarlijkse meting die in kaart bracht hoe transparant het Nederlandse bedrijfsleven was met betrekking tot hun maatschappelijke verslaggeving. De Transparantiebenchmark vormde de basis voor de Kristalprijs die werd uitgereikt aan het bedrijf met het meest vernieuwende, transparante verslag. De Transparantiebenchmark is gelanceerd in 2004 en heeft vooral in de beginperiode een belangrijke bijdrage geleverd in het agenderen van duurzaamheid. De Transparantiebenchmark was een van de eerste monitors die zich richtte op de (transparantie van) duurzaamheidsbeleid binnen bedrijven. Uit onderzoek van Ecorys volgde dat er verschillende andere (internationale) benchmarks beschikbaar zijn, waar meer waarde aan gehecht wordt door stakeholders (zoals de Corporate Human Rights Benchmark (CHRB) en de Dow Jones Sustainability Index). Het is daarom belangrijk dat een eventueel vervolg op de Kristalprijs en Transparantiebenchmark effectief en proportioneel is. Het kabinet zal samen met stakeholders verkennen wat de beste manier is om good practices verder onder de aandacht te brengen.

De leden van de D66-fractie vragen of ik kan toezeggen dat de rijksoverheid zich wat betreft de bedrijfsvoering vrijwillig zal committeren aan het (mutatis mutandis) uitvoeren van onderhavige besluit. Zo niet, dan willen zij weten of ik bereid ben om, buiten het besluit om, (onderdelen van) de rijksoverheid aan dezelfde standaard als de CSRD te houden. Het belang van de voorbeeldrol van de rijksoverheid ten aanzien van de maatschappij en het bedrijfsleven wordt erkend, evenals het belang van betrouwbare en transparante duurzaamheidsrapportage. Daarom vindt er reeds rijksbrede duurzaamheidsrapportage plaats via de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk (JBR) en ook departementaal via duurzaamheidsverslagen. Voor de JBR heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) daarbij de afgelopen jaren reeds het Global Reporting Initiative omarmd. Vanuit de voorbeeldrol van de rijksoverheid en in lijn met eerdere inspanning om betrouwbaardere en transparantere duurzaamheidsrapportages te creëren, onderzoekt de Minister van BZK momenteel in welke mate de rijksoverheid zelf kan voldoen aan de CSRD. De leden van de D66-fractie vragen nader toe te lichten welke mogelijkheden er zijn om stichtingen die een duidelijk publiek belang of systeembelang vervullen, te motiveren en stimuleren ook conform CSRD te rapporteren en welke bereidheid hiertoe bestaat. Zij verwijzen naar het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds, grote zorginstellingen en ziekenhuizen die buiten de verplichting vallen, terwijl zij wel grote klimaatimpact hebben.

⁵² Kamerstukken 2022/2023, 26 485, nr. 410.

Stichtingen vallen niet onder het bereik van de CSRD. De verschillende sectoren waarin stichtingen een publiek belang dienen of een systeembelang vervullen, lopen te veel uiteen om in algemene zin iets te kunnen zeggen over het motiveren of stimuleren van deze stichtingen om de CSRD (vrijwillig) toe te passen. Voor de specifieke sectoren waarnaar de leden van de D66-fractie verwijzen geldt het volgende.

Voor pensioenfondsen, waaronder het ABP, geldt momenteel al de Verordening 2019/2088 over duurzaamheid in de financiële dienstensector (de SFDR).⁵³ Op grond van de SFDR dienen pensioenfondsen inzicht te verschaffen over hun ESG-risico's, -beleid en -resultaten. Er geldt dus al een transparantieplichting voor deze partijen en om die reden, ligt het niet in de rede pensioenfondsen ook nog eens te motiveren en stimuleren conform de CSRD te rapporteren. Voor hun verslaggeving kunnen deze vermogensbeheerders overigens straks wel gebruik maken van de hiervoor genoemde CSRD-rapportages, om te voldoen aan hun eigen SFDR-verplichtingen.

In de zorgsector zijn circa 45 grote zorgaanbieders, waaronder ziekenhuizen, GGZ-instellingen en verpleeghuizen, een BV. Zij vallen daarmee onder de reikwijdte van de CSRD en moeten dus een duurzaamheidsrapportering conform de CSRD opstellen. Grote zorgaanbieders die niet onder de reikwijdte van de CSRD vallen, omdat zij de rechtsvorm van een stichting hebben, hoeven dit niet, maar zijn op grond van de Regeling openbare jaarverantwoording WMG wel gehouden om in hun bestuursverslag te rapporteren over niet-financiële prestatie-indicatoren, met in begrip van milieu en personeelsaangelegenheden. Deze groep kan bij het invullen van deze verplichting gebruik maken van de CSRD. Bovendien zullen zij te maken krijgen met het aanleveren van duurzaamheidsinformatie aan bijvoorbeeld zorgverzekeraars, banken, farmaceuten en bedrijven uit de medische technologie die zelf een CSRD-rapportageplichting hebben. Deze verzoeken kunnen grote zorgaanbieders die niet onder de reikwijdte van de CSRD vallen, motiveren en stimuleren om in hun eigen bestuursverslag conform de CSRD te gaan rapporteren, zodat zij eenvoudig daaruit kunnen putten. Voor grote zorgaanbieders met de rechtsvorm stichting blijft rapporteren conform de CSRD evenwel een vrijwillige keuze, omdat de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport ook de administratieve lasten die uit de CSRD voor de zorgsector zouden voortvloeien zo beperkt mogelijk wil houden.

De leden van de D66-fractie vragen wie de ingeleverde duurzaamheidsrapportages zal verzamelen en beheren en in hoeverre dit een betrouwbare, onafhankelijke partij is. Zij willen weten of wordt gegarandeerd dat de data van de ondernemingen die rapporteren, altijd voor henzelf gratis toegankelijk zullen blijven en dat de data van de ondernemingen die rapporteren, nooit verkocht zullen worden.

De duurzaamheidsrapportering is onderdeel van het bestuursverslag dat middelgrote en grote ondernemingen (en ook kleine beursvennootschappen, banken en verzekeraars) jaarlijks moeten opstellen. Ondernemingen moeten het bestuursverslag met daarin de duurzaamheidsrapportering kosteloos openbaar maken op hun website. De onderneming dient daarnaast het bestuursverslag, samen met de jaarrekening en de overige gegevens, naar het handelsregister te sturen om deze documenten openbaar te maken (artikel 2:394 BW). Beursvennootschappen moeten hun jaarverslaggeving algemeen verkrijgbaar stellen (via hun website) en toegankelijk houden voor het publiek voor een periode van ten minste tien jaar. Zij moeten de gegevens ook deponeren bij de AFM, die de gegevens opneemt in haar openbare register. Beursvennootschappen zenden hun

⁵³ 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, L317.

vastgestelde jaarrekening, het bestuursverslag en overige gegevens aan de AFM. Binnen drie dagen stuurt de AFM deze jaarverslaggeving door naar het handelsregister (artikel 5:25o Wet op het financieel toezicht). In het handelsregister bij de Kamer van Koophandel wordt de jaarverslaggeving openbaar gemaakt en is zij toegankelijk voor eenieder tegen een geringe vergoeding. Daar blijven de stukken gedurende zeven jaar bewaard. De Kamer van Koophandel is een zelfstandig bestuursorgaan onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Economische Zaken. Primair worden de jaarstukken bij het handelsregister openbaar gemaakt ter bevordering van de rechtszekerheid in het economisch verkeer (artikel 2a Handelsregisterwet). Wat betreft de verkoop van de gegevens in het handelsregister verwijs ik naar artikel 2b van de Handelsregisterwet, die als een van de wettelijke doelen voor het verstrekken van gegevens uit het handelsregister, de gegevensverstrekking ter bevordering van de economische belangen benoemt. Dat is een ruime omschrijving. Er zijn ondernemingen die commercieel gebruik maken van informatie in het handelsregister en in jaarrekeningen. Het gaat dan bijvoorbeeld om kredietbeoordelaars, die de informatie uit de jaarrekeningen verzamelen om hun cliënten te kunnen informeren over de kredietwaardigheid van ondernemingen die een lening hebben aangevraagd. Iedereen kan bij de gegevens in het handelsregister, zodat zogenaamde doorverkoop alleen zinvol is als het gaat om bulkinformatie of indien de gegevens met andere informatie wordt gecombineerd of verrijkt. Of commerciële partijen ook interesse zullen tonen in de informatie in de duurzaamheidsrapportering, moet worden afgewacht. Bij het hergebruiken van gegevens uit het bestuursverslag geldt daarbij dat moet worden voldaan aan de voorwaarden uit de Wet hergebruik overheidsinformatie en de Algemene Verordening Gegevensbescherming. Het bestuursverslag blijft in het handelsregister gedurende zeven jaar voor eenieder beschikbaar. Daarnaast behoudt de onderneming in haar eigen administratie vanzelfsprekend haar eigen gegevens die zij heeft verzameld in het kader van de duurzaamheidsrapportering.

Tot slot vragen de leden van de D66-fractie of ik denk dat bedrijven met dit document uit de voeten kunnen. Zij vragen om toe te zeggen om ten behoeve van transparantie en de controlefunctie van parlement en media volgende ontwerpbesluiten inzichtelijker op te stellen, bijvoorbeeld door een inhoudsopgave toe te voegen.

Ik besef dat het een ingewikkelde regeling is, maar ik heb er vertrouwen in dat de ondernemingen, accountants en andere betrokkenen met de regeling en de toelichting uit de voeten kunnen. Er wordt ook veel gedaan om ondernemingen te helpen, zowel vanuit de overheid als vanuit organisaties en het bedrijfsleven (zie ook het antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie over het ATR-advies). Ten algemene kan ik geen toezeggingen doen om in de toekomst besluiten inzichtelijker te maken door bijvoorbeeld een inhoudsopgave toe te voegen. Per besluit moet worden gezien of dat soort toevoegingen werkbaar en noodzakelijk zijn. Wel zullen naar aanleiding van deze vraag, in de versie van het onderhavige ontwerpbesluit die naar de Afdeling advisering van de Raad van State wordt gestuurd, de artikelen worden voorzien van een opschrift, zodat in één oogopslag duidelijk is waar het artikel over gaat. Dat maakt het besluit inzichtelijker en overzichtelijker.