

Duurzaamheidsverslaggeving in een hogere versnelling. Laveren tussen wereldwijde convergentie en ‘Europe first’

Ondernemingsrecht 2021/34

Duurzaamheid is hot en in het verlengde daarvan staat ook verslaggeving over duurzaamheid – duurzaamheidsverslaggeving – in het centrum van de belangstelling. Op dit moment is sprake van een lappendeken of alfabetsoep: een brij van richtlijnen, standaarden en aanbevelingen op het gebied van duurzaamheidsverslaggeving. Hier lijkt echter snel verandering in te komen. De wens om te komen tot een geüniformeerd normenstelsel op het terrein van duurzaamheidsverslaggeving en tot één overkoepelende instantie die geharmoniseerde standaarden voor niet-financiële informatie uitvaardigt, heeft ertoe geleid dat in 2020 wereldwijd een groot aantal nieuwe initiatieven is ontplooid.

In deze bijdrage beschrijven wij de ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan in 2020 langs de lat van drie door ons onderscheiden stromingen. De eerste stroming bestaat uit initiatieven die voortbouwen op bestaande globale kaders, met het verder uitbouwen van veelal vrijwillige raamwerken waarbij bestaande *standard setters* hebben aangekondigd in de toekomst gezamenlijk op te willen trekken. Een tweede stroming, eveneens gericht op de wens om te komen tot wereldwijde harmonisatie van standaarden voor duurzaamheidsverslaggeving, bestaat uit enkele initiatieven tot het oprichten of vaststellen van nieuwe standaard uitvaardigende instanties of raamwerken op het gebied van duurzaamheidsverslaggeving. Het belangrijkste voorbeeld daarvan is het initiatief van de IFRS Foundation tot oprichting van de *Sustainability Standards Board*. Een derde stroming gaat uit van een ‘Europe first’-oplossing, waarbij mogelijk wordt voorzien in een rol voor de EFRAG en de herziening van de Richtlijn niet-financiële informatie van belang is. Binnen deze stroming vindt bovendien een versnelling plaats in de ontwikkeling van regels voor duurzaamheidsverslaggeving vanuit de wet- en regelgeving die bedoeld is voor de financiële sector.

Het is nog te vroeg om de balans op te maken. Wel blijkt bij de initiatieven dat, op de achtergrond, een ‘politieke strijd’ gaande is in de verdere ontwikkeling van standaarden op het terrein van duurzaamheidsverslaggeving.

¹ Lisanne Baks is junior professional support lawyer te Amsterdam. Steven Hijink is hoogleraar jaarrekeningenrecht aan de Radboud Universiteit Nijmegen, advocaat te Amsterdam en redacteur van dit tijdschrift. Sandra Rietveld is staff associate te Amsterdam.

1. Inleiding en achtergrond

Duurzaamheid is *hot* op dit moment. De Europese Unie (“EU”) heeft ambitieuze plannen om in 2050 klimaatneutraal te zijn en tegelijkertijd economische groei te bevorderen.² Klimaatverandering wordt voor ondernemingen, zowel in de financiële sector als daarbuiten, als het grootste (ondernemings)risico genoemd in rapportages van uiteenlopende (internationale) organisaties.³ De COVID-19-pandemie lijkt bovendien op deze ontwikkeling een katalyserende werking te hebben gehad.⁴

In het verlengde van deze aandacht voor duurzaamheid, staat ook verslaggeving over duurzaamheid – duurzaamheidsverslaggeving – in het centrum van de belangstelling. Dat is lange tijd anders geweest. In de afgelopen decennia waarin winstmaximalisatie op de korte termijn het heersende dogma was voor investeerders en beursgenoteerde ondernemingen, werden in de verslaggeving over de bedrijfsvoering onderwerpen als milieuaspecten (waaronder klimaatverandering) en de naleving van mensenrechten stiefmoederlijk behandeld.

Duurzaamheidsverslaggeving heeft derhalve momentum. Tegelijkertijd kan worden vastgesteld dat sprake is van een lappendeken⁵ of alfabetsoep⁶ op het terrein van duurzaamheidsverslaggeving. Wij doelen daarmee op de brij van richtlijnen, standaarden en aanbevelingen die er is op

² De Europese Green Deal, Mededeling van de Europese Commissie (“EC”), 11 december 2019 (COM(2019) 640). Vele initiatieven vloeien uit de Europese Green Deal voort, zoals – kort gezegd – het voorstel van de EC van 4 maart 2020 voor een “Europese klimaatwet” (COM(2020) 80) en de Mededelingen van de EC van 17 september 2020 “Een ambitieuzere klimaatdoelstelling voor Europa voor 2030: investeren in een klimaatneutrale toekomst voor ons allemaal” (COM(2020) 562) en van 9 december 2020 “Europees Klimaatpact” (COM(2020) 788).

³ Zie bijvoorbeeld al het Climate Change Action Plan 2016-2020 van de Wereldbank uit 2016 (<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/24451/K8860.pdf>, op p. 7). Zie ook het World Economic Forum Global Risk Report 2020, waarin – op p. 7 – wordt opgemerkt dat “For the first time in the history of the Global Risks Perception Survey, environmental concerns dominate the top long-term risks by likelihood among members of the World Economic Forum’s multistakeholder community; three of the top five risks by impact are also environmental.” (te vinden op http://www3.weforum.org/docs/WEF_Global_Risk_Report_2020.pdf).

⁴ Zie ook S. Kröner-Rosmalen, ‘Actieplan duurzame groei financieren: ook hier versnelt COVID bestaande duurzaamheidstrends’, *FRP* 2020/1612 (hierna: Kröner-Rosmalen 2020).

⁵ J.B.S. Hijink, S. Rietveld & L. in ‘t Veld, ‘Duurzaamheidsverslaggeving: van lappendeken naar een geüniformeerd stelsel’, *FRP* 2019/369 (hierna: Hijink e.a. 2019).

⁶ In die bewoordingen (bijvoorbeeld) Eumedion op 17 december 2020 (<https://en.eumedion.nl/Latest-news/News/eumedion-supports-the-ifrs-foundations-intention-to-create-a-sustainability-standards-board.html>).

het terrein van duurzaamheidsverslaggeving. Het gevolg hiervan is inconsistente, slecht vergelijkbare en lastig verifieerbare verslaggeving over duurzaamheidsaspecten van ondernemen.⁷ Die lappendeken is ontstaan door een opeenstapeling van, doorgaans particuliere, initiatieven die de afgelopen decennia tot ontwikkeling zijn gekomen. Voorbeelden hiervan zijn de standaarden uitgevaardigd door het *Global Reporting Initiative* (“GRI”) – in 1997 opgericht⁸ – en het *Integrated Reporting Framework* (“IR Framework”) van de *International Integrated Reporting Council* (“IIRC”) uit 2013. Recent zijn daar verschillende andere initiatieven bijgekomen. Dat varieert van de Amerikaanse *Sustainability Accounting Standards Board* (“SASB”) en de *Taskforce on Climate-related Financial Disclosures* (“TCFD”) tot de door de Verenigde Naties (“VN”) uitgevaardigde *Sustainable Development Goals* (“SDG’s”).

Het gemeenschappelijke kenmerk van deze initiatieven – afgezien van het veelvuldig gebruik van afkortingen; daarmee inderdaad het beeld oproepend van een alfabetsoep – is dat beoogd wordt de “bredere” impact van ondernemingsactiviteiten, zoals op het milieu en ten aanzien van mensenrechten, in verslaggeving tot uitdrukking te brengen. Daarbij dient echter bedacht te worden dat het vertrekpunt van de verschillende standaard uitgevaardigende instanties uiteenloopt, waardoor ook de reikwijdte en inhoud van uitgevaardigde standaarden onderling verschillen. Deze variëren van specifieke gerichtheid op één duurzaamheidsthema, bijvoorbeeld de impact op (of van) klimaatverandering, tot gerichtheid op – naast milieuaspecten – een groter aantal duurzaamheidsthema’s.⁹ Variatie bestaat ook in (opvattingen over) de doelgroep voor wie duurzaamheidsverslagen bestemd zijn. Sommige standaarden zijn gericht op het in kaart brengen van (primair) de *financiële* gevolgen van klimaatverandering voor *investeerders*. Terwijl andere standaarden tot doel hebben

om de *bredere maatschappelijke* gevolgen, waaronder de impact op het klimaat, voor alle stakeholders tot uitdrukking te brengen. Deze uiteenlopende doelstellingen hebben tot gevolg dat over de materialiteitsvraag – aan welke informatie hebben gebruikers van de duurzaamheidsverslaggeving behoefte om beslissingen op te baseren – eveneens verschillend wordt gedacht in de uiteenlopende kaders voor duurzaamheidsverslaggeving.¹⁰

De wens van diverse marktpartijen, zoals beleggers(organisaties), beursgenoteerde ondernemingen en toezichhouders, om te komen tot een geüniformeerd normenstelsel op het terrein van duurzaamheidsverslaggeving en om te komen tot één overkoepelende instantie die geharmoniseerde standaarden voor niet-financiële informatie uitvaardigt, heeft ertoe geleid dat in 2020 wereldwijd een groot aantal nieuwe initiatieven is ontplooid. Daarbij onderscheiden wij een drietal stromingen. Uit die initiatieven blijkt dat, op de achtergrond, bij de verdere ontwikkeling van standaarden op het terrein van duurzaamheidsverslaggeving ook een ‘politieke strijd’ gaande is over dit onderwerp.

Een eerste stroming die kan worden onderscheiden bestaat uit initiatieven die voortbouwen op *bestaande* globale kaders. Het gaat hierbij om het verder uitbouwen van raamwerken voor duurzaamheidsverslaggeving die grotendeels uitgaan van vrijwilligheid, waarbij *bestaande standard setters* hebben aangekondigd in de toekomst gezamenlijk op te willen trekken. Een voorbeeld daarvan is de op 25 november 2020 aangekondigde fusie tussen de SASB en de IIRC tot *Value Reporting Foundation* (“VRF”).¹¹

Een tweede stroming, eveneens gericht op de wens om te komen tot wereldwijde harmonisatie van standaarden voor duurzaamheidsverslaggeving, bestaat uit enkele initiatieven tot het oprichten of vaststellen van *nieuwe* standaard uitgevaardigende instanties of raamwerken op het gebied van duurzaamheidsverslaggeving. Een eerste voorbeeld in deze tweede stroming is het initiatief van de *International Financial Reporting Standards* (“IFRS”) Foundation. De IFRS Foundation, die toeziet op de *standard setter* voor de wereldwijde standaarden voor financiële verslaggeving – de *International Accounting Standards Board* (“IASB”) – publiceerde in september 2020 een consultatiedocument over duurzaamheidsverslaggeving.¹² De IFRS Foundation werd daartoe aangespoord door verscheidene

7 IFRS Foundation Consultation paper on Sustainability Reporting, september 2020, p. 4, via <https://cdn.ifrs.org/-/media/project/sustainability-reporting/consultation-paper-on-sustainability-reporting.pdf> (hierna: Consultation IFRS Foundation 2020).

8 Sinds 2016 zijn, naar eigen zeggen, de door het GRI uitgevaardigde richtlijnen getransformeerd tot “*the first global standards for sustainability reporting*”. Binnen het GRI is – sinds 2015 – de “Global Sustainability Standards Board” verantwoordelijk voor het uitvaardigen van standaarden, zie <https://www.globalreporting.org/about-gri/governance/global-sustainability-standards-board/>.

9 Tegenwoordig wordt in het kader van duurzaamheid veelal verwezen naar *environmental, social en governance* (“ESG”). “Environmental” betreft de relatie van een onderneming ten opzichte van onze planeet op het gebied van milieu en klimaat, waaronder het verminderen van de uitstoot van broeikasgassen en het tegengaan van vervuiling en de opwarming van de aarde. “Social” omvat de sociale verhoudingen van een onderneming, waaronder werkomstandigheden, gelijke beloning, bestrijding van kinderarbeid en *modern slavery* en het beheer van de waarde- en toeleveringsketen. Met “governance” wordt goed ondernemingsbestuur bedoeld, onder meer ten aanzien van diversiteit, het beloningsbeleid of aandeelhoudersrechten. Zie uitgebreid S. Rietveld, L.J.M. Baks & B. Bier, ‘De Wet zorgplicht kinderarbeid en de opkomst van *human rights due diligence*; van vrijwilligheid naar verplichting’, *Ondernemingsrecht* 2021/25.

10 Zie voor een fraai overzicht van dit uiteenlopen de beschrijving en de figuur op p. 7-8 in het Joint Statement van SASB, GRI, IIRC, CDP en CSDB over ‘Working Together Towards Comprehensive Corporate Reporting’, september 2020, via <https://29kjwb3armds2g3gi4q2sx1-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/Statement-of-Intent-to-Work-Together-Towards-Comprehensive-Corporate-Reporting.pdf> (hierna: Joint Statement van SASB, GRI, IIRC, CDP en CSDB).

11 Zie persbericht SASB van 25 november 2020, via <https://www.sasb.org/wp-content/uploads/2020/12/IIRC-SASB-Press-Release-Web-Final.pdf> (hierna: Persbericht SASB).

12 Consultation IFRS Foundation 2020.

marktpartijen.¹³ De vraag die centraal staat in het consultatiedocument is of de IFRS Foundation de *Sustainability Standards Board* (“SSB”) – een onafhankelijk internationaal orgaan voor het opstellen van standaarden op het terrein van duurzaamheidsverslaggeving – zou moeten instellen. Een ander voorbeeld is te vinden in de rol voor het *World Economic Forum* (“WEF”) – een jaarlijkse bijeenkomst in Davos van meer dan 120 CEO’s van ’s werelds grootste bedrijven – dat in samenwerking met de “Big 4-accountantsorganisaties”¹⁴ een voorstel heeft gedaan voor een wereldwijd uniform raamwerk voor verslaggevingsstandaarden op het gebied van duurzaamheid.

Als derde stroming kan ten slotte worden onderscheiden een ‘Europe first’-oplossing, waarbij onder meer voor de *European Financial Reporting Advisory Group* (“EFRAG”) – een particuliere organisatie die thans alleen een adviseerende rol speelt bij de goedkeuring van het gebruik van de IFRS in de EU¹⁵ – mogelijk een rol is toebedacht. Hierbij is tevens de herziening van de Europese Richtlijn 2014/95/EU¹⁶ (Richtlijn niet-financiële informatie (“NFRD”)) van belang. In deze stroming vindt verdere versnelling plaats door de stortvloed aan Europese duurzaamheidswet- en regelgeving die momenteel tot stand wordt gebracht voor – in eerste instantie – de financiële sector. Wij noemen met name Verordening (EU) 2020/852 over de totstandbrenging van een kader ter bevordering van duurzame beleggingen¹⁷ (“Taxonomieverordening”) en Verordening (EU) 2019/2088 betreffende informatieverschaffing over duurzaamheid in de financiële dienstensector¹⁸ (*Sustainable Finance Disclosure Regulation* (“SFDR”)). Uit beide Europese verordeningen volgen belangrijke nieuwe openbaarmakingsverplichtingen over duur-

zaamheidsinformatie die indirect, en soms zelfs direct, van invloed zijn op duurzaamheidsverslaggeving van beursgenoteerde ondernemingen.¹⁹

In dit artikel schetsen wij, met houtskool, de (stormachtige) ontwikkeling die zich in 2020 heeft voorgedaan op het terrein van duurzaamheidsverslaggeving. Daaraan voorafgaand beschrijven wij eerst kort het huidige wet- en regelgevend kader van duurzaamheidsverslaggeving en de daarbij als handvatten te gebruiken vrijwillige raamwerken en kaders (paragraaf 2). Vervolgens duiden wij de ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan in 2020 in de drie door ons onderscheiden stromingen (paragraaf 3).²⁰ Wij beschrijven daarna de Europese versnelling in de ontwikkeling van regels voor duurzaamheidsverslaggeving vanuit de financiële sector en de gevolgen daarvan voor beursgenoteerde ondernemingen (paragraaf 4). We besluiten dit artikel met een conclusie en een blik vooruit (paragraaf 5). Wij nemen in dit artikel tot uitgangspunt de (voorgestelde) voorschriften over duurzaamheidsverslaggeving die gelden voor beursgenoteerde ondernemingen²¹ en schenken geen aandacht aan de (wenselijkheid van) accountantscontrole van duurzaamheidsverslaggeving.²²

2. Niet-financiële verslaggeving anno 2020: overzicht wettelijk kader en de als handvatten te gebruiken vrijwillige kaders

2.1 Wettelijk kader niet-financiële verslaggeving²³

Op grond van artikel 2:391 lid 1, eerste volzin BW dient het bestuursverslag van beursgenoteerde ondernemingen onder meer een evenwichtige en volledige analyse van de toestand op de balansdatum, de ontwikkeling gedurende het boekjaar en de resultaten te bevatten. Voor grote rechtspersonen geldt, dat – indien noodzakelijk voor een goed begrip van de ontwikkeling, de resultaten of de positie van deze rechtspersonen en hun groepsmaatschappijen – deze analyse zowel financiële als niet-financiële prestatie-indicatoren dient te bevatten, met inbegrip van

13 Onder meer door de *European Securities and Markets Authority* (“ESMA”) (zie bijvoorbeeld ESMA response to the European Commission consultation on the review of the NFRD, juni 2020, via <https://www.esma.europa.eu/press-news/esma-news/esma-responds-european-commission-consultation-revision-nfrd>), Eumedion (Eumedion Position paper ‘Towards a global, investor focused standard setter for corporate non-financial reporting’, 6 juli 2020, via <https://www.eumedion.nl/clientdata/215/media/clientimages/Position-paper-standard-setter-non-financial-reporting.pdf>) en de *International Federation of Accountants* (“IFAC”) (‘Enhancing Corporate Reporting: the Way Forward’, september 2020, via <https://www.ifac.org/knowledge-gateway/contributing-global-economy/discussion/enhancing-corporate-reporting-way-forward>).

14 Deloitte, EY, KPMG en PwC.

15 Over (de rol van) de EFRAG meer uitvoerig J.B.S. Hijink, ‘Naar een Europees jaarrekeningsrecht’, *Ondernemingsrecht* 2012/28, p. 143-152 (hierna: Hijink 2012), zie p. 145.

16 Richtlijn 2014/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2014 tot wijziging van Richtlijn 2013/34/EU met betrekking tot de bekendmaking van niet-financiële informatie en informatie inzake diversiteit door bepaalde grote ondernemingen en groepen (*PbEU* 2014, L 330/1). Deze richtlijn bevat ook een verplichting tot het bekend maken van het diversiteitsbeleid door grote beursvennootschappen. Deze laatste verplichting laten wij in deze bijdrage buiten beschouwing.

17 Verordening (EU) 2020/852 van het Europees Parlement en de Raad van 18 juni 2020 betreffende de totstandbrenging van een kader ter bevordering van duurzame beleggingen en tot wijziging van Verordening (EU) 2019/2088 (*PbEU* 2020, L 198/13).

18 Verordening (EU) 2019/2088 van het Europees Parlement en de Raad van 27 november 2019 betreffende informatieverschaffing over duurzaamheid in de financiële dienstensector (*PbEU* 2019, L 317/1).

19 Zie hierover ook Kröner-Rosmalen 2020.

20 Wij merken overigens op dat het door ons gemaakte onderscheid tussen initiatieven in de eerste, tweede en derde stroming gradueel en niet absoluut is. Zo is de gedachte achter een aantal initiatieven die wij hebben aangeduid als “tweede stroming” om voort te bouwen op bestaande kaders (die door ons zijn aangeduid als “eerste stroming”). Dat geldt eveneens voor de (door ons als de derde stroming aangeduide) (mogelijke) werkzaamheden van de EFRAG: ook daarbij is de gedachte om voort te bouwen op bestaande kaders.

21 Onder “beursgenoteerde ondernemingen” verstaan wij naamloze of besloten vennootschappen waarvan effecten zijn toegelaten tot de handel op een gereguleerde markt.

22 Zie hierover D.A. de Waard, ‘Accountantscontrole inzake niet-financiële verslaggeving’, in: J.B.S. Hijink e.a. (red.), *Handboek Jaarrekeningsrecht* 2020, Hfst. 49.

23 Zie meer uitvoerig over de totstandkoming van het wet- en regelgevend kader Hijink e.a. 2019. Zie ook J.B.S. Hijink & L. in ’t Veld, ‘Overige niet-financiële verslaggeving’, in: J.B.S. Hijink e.a. (red.), *Handboek Jaarrekeningsrecht* 2020, Hfst. 42 (hierna: Hijink e.a. 2020) en R.J.H. ter Meulen, ‘Een stap vooruit in het onoverzichtelijke kader van duurzaamheidsverslaggeving: wens of werkelijkheid?’, *FRP* 2020/1513 (hierna: Ter Meulen 2020).

milieu- en personeelsaangelegenheden (artikel 2:391 lid 1, derde volzin BW).

Sinds 2018²⁴ zijn beursgenoteerde ondernemingen die kwalificeren als grote organisatie van openbaar belang (“OOB’s”)²⁵ verplicht om een afzonderlijke niet-financiële verklaring in het bestuursverslag op te nemen. Deze verplichting volgt uit Richtlijn 2013/34/EU,²⁶ zoals gewijzigd door de NFRD en is geïmplementeerd in artikel 2:391 lid 5 BW en het Besluit bekendmaking niet-financiële informatie.²⁷ De gedachte achter deze verplichting is om de samenhang en de vergelijkbaarheid van informatie over onder meer het milieu en sociale zaken in de gehele EU te verbeteren.^{28, 29}

De niet-financiële verklaring bevat, in de mate dat dit noodzakelijk is voor een goed begrip van de ontwikkeling, de resultaten, de positie van de OOB en de effecten van de door de OOB ondernomen activiteiten: (i) een beschrijving van het bedrijfsmodel; (ii) het beleid (daarin begrepen de toegepaste zorgvuldigheidsprocedures en de resultaten van dit beleid); (iii) de voornaamste risico’s ten aanzien van de activiteiten van de OOB gerelateerd aan milieuzaken, sociale en personeelsaangelegenheden, eerbiediging van mensenrechten en bestrijding van corruptie en omkoping; en (iv) niet-financiële prestatie-indicatoren die van belang zijn voor de specifieke bedrijfsactiviteiten van de rechtspersoon.³⁰ De grote OOB die een niet-financiële verklaring openbaar heeft gemaakt, voldoet daarmee aan de hiervoor genoemde verplichting ten aanzien van

de niet-financiële prestatie-indicatoren in het bestuursverslag.

2.2 Europese richtsnoeren inzake niet-financiële informatie en aanvulling betreffende klimaatrapportage

OOB’s kunnen voor de invulling van de verplichting om de niet-financiële verklaring op te nemen in het bestuursverslag, gebruikmaken van niet-bindende richtsnoeren inzake niet-financiële informatie van de EC (“EU-richtsnoeren”).³¹ De EU-richtsnoeren zijn opgesteld met het doel om de relevantie, het nut en de onderlinge vergelijkbaarheid van de niet-financiële verklaring te verbeteren. In 2019 zijn deze EU-richtsnoeren aangevuld met niet-bindende richtsnoeren betreffende klimaatrapportage.³² Deze aanvulling moet lacunes opvullen en de kwantiteit, kwaliteit en vergelijkbaarheid van informatie over specifiek de klimaataspecten verbeteren, zodat voldaan kan worden aan de behoeften van beleggers en andere stakeholders. De richtsnoeren betreffende klimaatrapportage vloeien voort uit het in 2018 gepubliceerde Actieplan: duurzame groei financieren (“Actieplan duurzame groei financieren”),³³ dat onder meer tot doel heeft om transparantie en langetermijndenken te bevorderen.

2.3 Vrijwillige kaders niet-financiële verslaggeving

Artikel 4 van het Besluit bekendmaking niet-financiële informatie staat OOB’s toe om zich bij het rapporteren te baseren op niet-bindende nationale, Europese en internationale kaderregelingen. Er zijn inmiddels talloze initiatieven, zoals in paragraaf 1 al werd geschetst. Wij behandelen de door Nederlandse beursgenoteerde ondernemingen in de praktijk meest toegepaste vrijwillige kaders.³⁴

De meest gebruikte verslaggevingsstandaarden voor niet-financiële informatie zijn de standaarden die zijn opgesteld door het GRI (“GRI-standaarden”).³⁵ De GRI-standaarden bevatten rapportagebeginselen, verplichtingen, aanbevelingen en richtsnoeren. Ze zijn onderverdeeld in vier onderdelen: de ‘Universal standards’, die de algemene standaarden bevatten voor verslaggeving over niet-financiële informatie, en drie ‘Topic-specific standards’ die voorschriften bevatten voor specifieke onderwerpen, zo-

24 De niet-financiële verklaring moet worden opgenomen in bestuursverslagen over boekjaren die zijn aangevangen op of na 1 januari 2017.

25 Grote OOB’s zijn beursgenoteerde ondernemingen, alsmede niet-beursgenoteerde banken en (bepaalde) verzekeraars, met een gemiddeld aantal werknemers van meer dan 500 over het boekjaar en daarnaast of een balanstotaal van meer dan € 20 miljoen of een netto-omzet van meer dan € 40 miljoen.

26 Richtlijn 2013/34/EU van het Europees Parlement en van de Raad van 26 juni 2013 betreffende de jaarlijkse financiële overzichten, geconsolideerde financiële overzichten en aanverwante verslagen van bepaalde ondernemingsvormen, tot wijziging van Richtlijn 2006/43/EG van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijnen 78/660/EEG en 83/349/EEG van de Raad (*PbEU* 2013, L 182/19).

27 Besluit van 14 maart 2017, houdende regels ter uitvoering van richtlijn 2014/95/EU van het Europees Parlement en van de Raad van 22 oktober 2014 tot wijziging van richtlijn 2013/34/EU met betrekking tot de bekendmaking van niet-financiële informatie en informatie inzake diversiteit door bepaalde grote ondernemingen en groepen (*Stb.* 2017, 100).

28 Considerans 6 van de NFRD.

29 Ook uit onder meer Richtlijn 2007/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 juli 2007 betreffende de uitoefening van bepaalde rechten van aandeelhouders in beursgenoteerde vennootschappen (*PbEU* 2007, L 184/17), zoals gewijzigd door Richtlijn (EU) 2017/828 van het Europees Parlement en de Raad van 17 mei 2017 tot wijziging van Richtlijn 2007/36/EG wat het bevorderen van de langetermijnbetrokkenheid van aandeelhouders betreft (*PbEU* 2017, L 132/1), het Besluit rapportage van betalingen aan overheden en de Corporate Governance Code vloeien openbaarmakingsverplichtingen over duurzaamheid voort. Deze meer sectorspecifieke verplichtingen laten wij verder buiten beschouwing.

30 Artikel 3 lid 1 Besluit bekendmaking niet-financiële informatie. In lid 2 van artikel 3 van dit besluit is de mogelijkheid opgenomen dat de rechtspersoon, indien deze geen beleid heeft, van de redenen voor het ontbreken daarvan gemotiveerd opgave doet. Wij laten dat verder onbesproken.

31 Mededeling van de Commissie – Richtsnoeren inzake niet-financiële rapportage (methodologie voor het rapporteren van niet-financiële informatie) (*PbEU* 2017, C 215/01).

32 Mededeling van de Commissie – Richtsnoeren niet-financiële rapportage: aanvulling betreffende klimaatrapportage (*PbEU* 2019, C 209/01).

33 Mededeling van de Commissie – Actieplan: duurzame groei financieren, 3 maart 2018 (COM(2018) 97).

34 Op basis van de gegevens zoals blijkt uit het AFM-rapport ‘In Balans 2018’, te vinden via <https://www.afm.nl/nl-nl/nieuws/2018/dec/onderzoek-nieuwe-verslaggevingsregels>. Nadere kaderregelingen zijn onder meer het *Framework for Impact Statements* (“FIS”) en de SDG’s van de VN. Een, inmiddels gedateerde, Nederlandse handreiking is daarnaast de RJ-Handreiking voor Maatschappelijke verslaggeving. Zie over de geschetste initiatieven en overige kaderregelingen ook Hijink e.a. 2020, Hijink e.a. 2019 en Ter Meulen 2020.

35 Zie <https://www.globalreporting.org/standards/>.

als economie, milieu en maatschappelijke zaken. Om te kunnen verklaren dat rapportages zijn opgesteld in lijn met de GRI-standaarden is vereist dat in ieder geval is voldaan aan alle (mogelijke) verplichtingen van de toepasselijke GRI-standaarden.³⁶

Het in 2013 door de IIRC opgestelde IR Framework³⁷ beoogt de financiële en niet-financiële prestaties van een onderneming meer in samenhang met elkaar te brengen door middel van geïntegreerde verslaggeving. Het IR Framework geeft ten eerste een introductie in de principes en de fundamentele concepten die ten grondslag liggen aan de verslaggevingsvoorschriften uit het IR Framework.³⁸ In deel twee wordt vervolgens invulling gegeven aan de voorschriften voor verslaggeving.³⁹ De voorschriften die het IR Framework biedt voor de inrichting, presentatie en inhoud van rapportages zijn uitgewerkt in zeven principes. Vervolgens worden elementen beschreven die behandeld moeten worden in de inhoud van de verslaggeving. De elementen die terug moeten komen zijn onder meer governance, het bedrijfsmodel, risico's en kansen en vooruitzichten. Daarbij moet gerapporteerd worden over zaken van materieel belang en over de korte, middellange en lange termijn.

De TCFD, die is opgericht onder de *Financial Stability Board* ("FSB"), heeft in 2017 niet-bindende aanbevelingen⁴⁰ ("TCFD-aanbevelingen") gedaan over de verslaggeving van klimaatgerelateerde financiële risico's en kansen. De TCFD-aanbevelingen zijn gestructureerd rondom vier kernthema's: i) de governance van een onderneming rondom risico's en kansen die gerelateerd zijn aan het klimaat; ii) de daadwerkelijke en potentiële invloed van deze risico's en kansen op de onderneming, strategie en financiële planning; iii) de processen die gebruikt zijn bij het identificeren, beoordelen en beheersen van de risico's; en iv) de prestatie-indicatoren en doelen. Deze vier aanbevelingen worden ondersteund door verslaggevingsvoorschriften, waardoor investeerders en anderen in staat worden gesteld te begrijpen hoe een onderneming de klimaatgerelateerde risico's en kansen inventariseert.⁴¹ De TCFD beveelt aan om de informatie op te nemen in de reguliere jaarverslaggeving.⁴² Deze TCFD-aanbevelingen zijn geïncorporeerd in de (hiervoor in paragraaf 2.2 genoemde) richtsnoeren betreffende klimaatrapportage.

De internationale non-profitorganisatie SASB heeft in 2018 branchespecifieke handvatten voor verslaggeving over niet-financiële informatie gepubliceerd. Deze stan-

daarden ("SASB-standaarden")⁴³ wijken af van de voornoemde (en overige) initiatieven. Reden hiervoor is dat de SASB-standaarden bestaan uit standaarden die zijn toegespitst op specifieke sectoren, in plaats van meer generieke richtlijnen en standaarden rond duurzaamheidsaspecten.

3. Ontwikkelingen in 2020: drie stromingen met als inzet verdere harmonisering van standaarden

3.1 Ontwikkelingen in de eerste stroming: aangekondigde fusie tussen (in eerste instantie) IIRC en SASB

Binnen de eerste stroming, waarbij bestaande initiatiefnemers samen optrekken, wijzen wij als eerste op de aankondiging in september 2020 van onder meer het GRI, de IIRC en de SASB om nauwer te gaan samenwerken met het doel om te komen tot een wereldwijde uniforme standaard voor niet-financiële informatie.⁴⁴ In de gezamenlijke intentieverklaring van deze vijf standaard uitvaardigende organisaties – naast het GRI, de IIRC en de SASB is de verklaring ook ondertekend door de CDP⁴⁵ en de *Climate Disclosure Standards Board* ("CDSB")⁴⁶ – wordt samenwerking met elkaar maar ook met andere belangrijke partijen, zoals de EC, de IFRS Foundation en het WEF onderschreven.

Een nadere stap voor nauwere samenwerking is inmiddels gezet, doordat op 25 november 2020 een voorstel is gepubliceerd voor een fusie tussen de IIRC en de SASB tot de VRF. De SASB-standaarden en het IR Framework zijn complementair; de SASB-standaarden beogen dat vergelijkbaarheid van niet-financiële informatie binnen dezelfde industrie ontstaat en de IIRC pleit voor geïntegreerde verslaggeving. De twee raamwerken blijven afzonderlijk van elkaar bestaan. Wel zal de VRF het gebruik van beide raamwerken faciliteren en zorgen voor nadere integratie daarvan. Daarmee beoogt de VRF duurzaamheidsvoorschriften voor verslaggeving te versimpelen. De ambitie is dat de VRF medio 2021 is opgericht. Het is de bedoeling dat op termijn ook andere organisaties kunnen worden geïntegreerd in de VRF.⁴⁷

3.2 Ontwikkelingen in de tweede stroming

3.2.1 IFRS Foundation Consultation on sustainability reporting en reacties daarop

Binnen de tweede stroming is met name het eind september 2020 door de IFRS Foundation gepubliceerde consultatiedocument over duurzaamheidsverslaggeving belang-

36 GRI 101: Foundation 2016, p. 5.

37 Zie <https://integratedreporting.org/wp-content/uploads/2015/03/13-12-08-THE-INTERNATIONAL-IR-FRAMEWORK-2-1.pdf>.

38 IR Framework, p. 6-14.

39 IR Framework, p. 15-35.

40 Zie <https://assets.bbhub.io/company/sites/60/2020/10/FINAL-2017-TCFD-Report-11052018.pdf>.

41 TCFD-aanbevelingen, p. 13.

42 TCFD-aanbevelingen, p. 17.

43 Zie <https://www.sasb.org/standards-overview/download-current-standards/>.

44 Joint Statement van SASB, GRI, IIRC, CDP en CDSB.

45 Zie over de CDP: www.cdp.net/en.

46 Zie over de CDSB: www.cdsb.net/.

47 Persbericht SASB, p. 1-2.

wekkend.⁴⁸ Vanuit het perspectief van de IFRS Foundation kan deze stap als zeer vernieuwend worden beschouwd. Weliswaar werd in het najaar van 2019 door Hans Hoogervorst – de voorzitter van de IASB, de organisatie die onder auspiciën van de IFRS Foundation *financiële* verslaggevingsstandaarden uitvaardigt – al gehint op een dergelijke rol,⁴⁹ tot voor kort hield de IFRS Foundation zich echter, hetgeen overigens niet zonder kritiek bleef, ver van initiatieven op het terrein van niet-financiële verslaggeving.

In het consultatiedocument wordt belanghebbenden onder meer gevraagd in hoeverre een wereldwijde set van duurzaamheidsstandaarden gewenst zou zijn en of de IFRS Foundation daartoe een onafhankelijk internationaal orgaan – de SSB – zou moeten instellen, vergelijkbaar met de IASB voor financiële verslaggeving.⁵⁰ De SSB zou daarbij als doelstelling moeten hebben een wereldwijde set aan regels voor duurzaamheidsverslaggeving te ontwikkelen die in eerste instantie gericht zijn op klimaatgerelateerde risico's.⁵¹ Als reden hiervoor wordt genoemd dat de focus van investeerders en toezichthouders op dit moment met name op dat onderwerp ligt (al dan niet aangespoord door de verschillende verplichtingen rondom duurzaamheid volgend uit tal van wetgevingsinitiatieven) en informatie daarover het meest relevant zou zijn voor investeerders en andere marktpartijen. Het werk van de SSB zou daarna uitgebreid kunnen worden naar klimaatgerelateerde onderwerpen die los staan van eventuele risico's en andere onderwerpen, zoals sociale factoren.⁵²

De SSB zou naast de IASB moeten opereren, waardoor de relatie tussen financiële verslaggeving en niet-financiële verslaggeving (nog) meer wordt versterkt. Verder zou de SSB moeten bijdragen aan internationale samenwerking en coördinatie tussen instellingen voor duurzaamheidsrapportage om verdere mondiale convergentie te berei-

ken.⁵³ Als voorwaarde voor succes van de SSB wordt in het consultatiedocument onder meer genoemd dat voldoende wereldwijde steun van overheden, regelgevers en belanghebbenden – waaronder investeerders – nodig is.⁵⁴

Die steun is er gekomen. Op het consultatiedocument zijn 576 reacties binnengekomen, waarvan de breed gedragen tenor is dat de IFRS Foundation snel tot instelling van de SSB zou moeten overgaan.⁵⁵ Tot de positieve reacties behoren die van de ESMA,⁵⁶ DNB,⁵⁷ de AFM⁵⁸ en de Nederlandse regering.⁵⁹ Dat de, door de IFRS Foundation in te stellen, SSB bij uitstek goed gepositioneerd is om internationale standaarden op het terrein van duurzaamheidsverslaggeving op te stellen, wordt – in uiteenlopende bewoordingen – door al deze partijen opgemerkt. Daarbij stellen de ESMA en de Nederlandse regering voor om een uniforme standaard te laten voortbouwen op bestaande initiatieven⁶⁰ en om de ervaring die reeds is opgedaan, onder andere in Europa, te gebruiken als vertrekpunt. Tegelijkertijd pleit de ESMA voor een aanpak die per jurisdictie kan verschillen, afhankelijk van de mate van ontwikkeling van de duurzaamheidsverslaggeving in een land.

Waar de IFRS Foundation als vertrekpunt voor de inhoud van een uniforme standaard de focus wil houden op het rapporteren van informatie die het meest relevant is voor

48 Consultation IFRS Foundation 2020. De consultatieperiode liep tot 31 december 2020.

49 Hans Hoogervorst in zijn voordracht tijdens het Eumedion-symposium op 5 november 2019, 'De IASB – van financiële naar geïntegreerde standard setter?', te vinden op <https://www.ifrs.org/news-and-events/2019/11/de-iasb-van-financieel-naar-geintegreerde-standard-setter/>. Zie hierover ook E.V.A. Eijkelenboom, 'Beursondernemingen en hun verslaggeving: naar een completer verhaal. Verslag van het Eumedion-symposium 2019', *Ondernemingsrecht* 2020/26, p. 128-129. Hoogervorst hintte overigens nog op een geïntegreerde rol *binnen* de IASB. De IFRS Foundation zet in op een separate standaard uitvaardigende instantie, onder auspiciën van de IFRS Foundation, *naast* de IASB.

50 Ook de mogelijkheid om de huidige situatie in stand te houden of het faciliteren van bestaande initiatieven worden door de IFRS Foundation in het consultatiedocument besproken, maar deze zijn als beleidskeuze afgevalen. Zie Consultation IFRS Foundation 2020, p. 8.

51 Consultation IFRS Foundation 2020, p. 8.

52 Consultation IFRS Foundation 2020, p. 12.

53 Consultation IFRS Foundation 2020, p. 9. In dat licht wordt ook opgemerkt dat de IASB – in een toezichthoudende rol als lid van de FSB – betrokken blijft bij de TCFD door het houden van toezicht op het monitoringrapport en de verdere richtsnoeren voor klimaatgerelateerde scenario's (Consultation IFRS Foundation 2020, p. 10).

54 Consultation IFRS Foundation 2020, p. 9.

55 Aldus de IFRS Foundation in een nieuwsbericht d.d. 2 februari 2021 (www.ifrs.org/news-and-events/2021/02/trustees-announce-next-steps-in-response-to-broad-demand-for-global-sustainability-standards/) (hierna: Nieuwsbericht IFRS Foundation).

56 ESMA response to IFRS Foundation consultation on sustainability reporting, december 2020, via https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/esma32-334-334_esma_response_to_ifrs_foundation_consultation_on_sustainability_reporting.pdf.

57 DNB Response to Consultation Paper on Sustainability Reporting, december 2020, via <https://www.dnb.nl/nieuws/nieuwsoverzicht-en-archief/nieuws-2020/dnb391382.jsp#>.

58 AFM Response to Consultation Paper on Sustainability Reporting, december 2020, via <https://www.afm.nl/nl-nl/nieuws/2020/december/standardsetter-niet-financieel-verslaggeving>. Zie ook de AFM Verkenning naar het gebruik van niet-financiële informatie door institutionele beleggers en analisten, 16 februari 2021, p. 16-17, via <https://www.afm.nl/nl-nl/professionals/nieuws/2021/feb/verkenning-gebruik-niet-financieel-informatie>.

59 Zie *Kamerstukken II* 2020/21, 32545, nr. 129. Deze brief is door de Tweede Kamer op de lijst van controversiële onderwerpen geplaatst, zie *Kamerstukken II* 2020/21, 35718, nr. 21.

60 Onder meer de SASB en het GRI verwelkomen de mogelijkheid tot samenwerking met de IFRS Foundation, volgens Accountancy Europe (vergelijk de 'Follow up paper on interconnected standard-setting', juni 2020, via <https://www.accountancyeurope.eu/publications/follow-up-paper-interconnected-standard-setting-for-corporate-reporting/>). De Nederlandse regering benadrukt in dit verband het belang van samenhang tussen financiële en niet-financiële informatie. Het is daarom nuttig dat de *standard setters* voor beide soorten informatie zouden opereren in dezelfde governancestructuur, aldus de Nederlandse regering.

de verslaggevende entiteit, benadrukken de ESMA, DNB en de AFM het belang van dubbele materialiteit. Dubbele materialiteit houdt in, zoals in paragraaf 1 al kort benoemd, dat verslaggeving zowel moet gaan over de *impact op de onderneming* van, onder meer, klimaatverandering, als ook de *impact op het klimaat* van de economische activiteiten van een onderneming. Daarnaast zou een focus op klimaat alleen te beperkt zijn en zou de SSB volgens de ESMA, DNB en de AFM ook direct moeten toezien op de andere aspecten van ESG.⁶¹ Ook dienen, volgens de AFM, de standaarden goed controleerbaar en afdwingbaar te zijn.

Vanwege de brede steun, uitte de IFRS Foundation op 2 februari 2021 het voornemen om een definitief voorstel voor oprichting van de SSB, inclusief een tijdsplanning van de verder te nemen stappen in dat verband, eind september 2021 openbaar te maken.⁶² De IFRS Foundation komt daarmee tegemoet aan de oproep van onder meer Eumedion om de SSB zo snel mogelijk op te richten. De oprichting van een SSB zou, aldus Eumedion, namelijk een goed alternatief zijn voor alle op handen zijnde lokale wetgevingsinitiatieven.⁶³

3.2.2 World Economic Forum Whitepaper

Een andere speler binnen de tweede stroming betreft het WEF. De International Business Council van het WEF publiceerde, in samenwerking met de “Big 4-accountantsorganisaties”, in september 2020 een initiatief voor wereldwijde uniforme verslaggevingsstandaarden in de vorm van een whitepaper met de titel: “Measuring Stakeholder Capitalism Towards Common Metrics and Consistent Reporting of Sustainable Value Creation” (“Whitepaper”).⁶⁴ Het Whitepaper presenteert de conclusies volgend uit het conceptrapport voor gemeenschappelijke maatstaven voor duurzame waardecreatie⁶⁵ dat in januari 2020 tijdens de jaarlijkse bijeenkomst van het WEF werd gepresenteerd en vervolgens geconsulteerd.

In de conclusies wordt een kernset van ESG-prestatiecriteria (“kernset”) voor rapportage door ondernemingen gepresenteerd. Deze kernset kan worden gebruikt om rapportages af te stemmen op ESG-indicatoren en om de bijdrage aan de SDG's te monitoren. De kernset is gebaseerd op bestaande standaarden om sneller tot overeenstemming te komen met vrijblijvende initiatieven.

61 Eumedion steunt het prioriteren van klimaatgerelateerde verslaggevingsstandaarden, op voorwaarde dat de SSB vanaf het begin ook gelijk andere gebieden van duurzaamheidsverslaggeving verkent, zie <https://www.eumedion.nl/actueel/nieuws/eumedion-steunt-intentieve-van-de-ifrs-foundation-om-een-sustainability-standards-board-op-te-richten.html> (hierna: Eumedion reactie consultatie IFRS Foundation).

62 Nieuwsbericht IFRS Foundation.

63 Eumedion reactie consultatie IFRS Foundation, p. 2 en 6.

64 Via <https://www.weforum.org/reports/measuring-stakeholder-capitalism-towards-common-metrics-and-consistent-reporting-of-sustainable-value-creation>.

65 Via <https://www.weforum.org/whitepapers/toward-common-metrics-and-consistent-reporting-of-sustainable-value-creation>.

3.3 Ontwikkelingen in de derde stroming

3.3.1 Consultatie herziening NFRD (de Europese Richtlijn niet-financiële informatie)⁶⁶

Zoals hiervoor werd opgemerkt wordt – naast de wens voor mondiale uniformering van normen voor duurzaamheidsverslaggeving – binnen de derde stroming gepleit voor Europese uniforme standaarden op het terrein van duurzaamheidsverslaggeving. Een Europese uniforme niet-financiële verslaggevingsstandaard zou bij kunnen dragen aan het verbeteren van vergelijkbaarheid, betrouwbaarheid en relevantie van informatie die openbaar wordt gemaakt op grond van de NFRD. Om die reden werd de EC in december 2019 door de Europese Raad voor Economische en Financiële Zaken (“ECOFIN”) uitgenodigd om de ontwikkeling van Europese niet-financiële verslaggevingsstandaarden te overwegen.⁶⁷

De EC heeft deze handschoen opgepakt. Zo merkte Eurocommissaris Dombrovskis in januari 2020 op dat – in lijn met de conclusies van de ECOFIN – “*the European Commission will support a process to develop European non-financial reporting standards.*”⁶⁸ In het verlengde daarvan en in het kader van de consultatie van de herziening van de NFRD die plaatsvond in het voorjaar van 2020,⁶⁹ heeft de EC de *European Corporate Reporting Lab*, dat onderdeel is van de EFRAG, verzocht om voorbereidend werk te verrichten en aanbevelingen te doen over mogelijke Europese niet-financiële verslaggevingsstandaarden.⁷⁰ Op deze werkzaamheden vanuit de EFRAG komen wij hieronder in paragraaf 3.3.2 terug.

Uit de consultatiereacties voor de herziening van de NFRD volgt dat verschillende respondenten het erover eens zijn dat de EU een leidende rol kan spelen in het opstellen van uniforme verslaggevingsstandaarden. Tegelijkertijd blijkt

66 Een voorstel voor een herziene richtlijn wordt in de eerste helft van 2021 verwacht. Dit richtlijnvoorstel wordt vermoedelijk gecombineerd met het Europese initiatief voor duurzame corporate governance. Zie over dit initiatief S.B. Garcia Nelen, ‘Een Europees initiatief voor duurzame corporate governance’, *Ondernemingsrecht* 2021/32 en B.J. de Jong, ‘Duurzame corporate governance: Europese en Nederlandse ontwikkelingen’, *Ondernemingsrecht* 2021/33.

67 Zie de conclusies van de ECOFIN – bestaande uit de ministers van Economische Zaken of Financiën van de Europese lidstaten – van 5 december 2019, te vinden via <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14815-2019-INIT/en/pdf>, op p. 11.

68 Zie de speech van Eurocommissaris Dombrovskis van 28 januari 2020, te vinden op https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_20_139.

69 De consultatie, aangekondigd als onderdeel van de Europese Green Deal, vond plaats in de periode 20 februari 2020 tot en met 11 juni 2020. In totaal hebben 588 respondenten gereageerd op deze consultatie, vergelijk Summary report of the Public Consultation on the Review of the Non-Financial Reporting Directive 20 February 2020-11 June 2020, p. 2 en 5 (hierna: Summary Report 2020).

70 Zie brief van de EC van 25 juni 2020, ‘mandate to EFRAG on preparatory work for the elaboration of EU non-financial reporting standards’, via [https://www.efrag.org/\(X\(1\)S\(bn1qyr3hgfinaat1xhjbcpb\)\)\)/News/Public-243/EFrag-mandated-to-provide-recommendations-on-possible-European-Non-Financial-Reporting-Standards](https://www.efrag.org/(X(1)S(bn1qyr3hgfinaat1xhjbcpb)))/News/Public-243/EFrag-mandated-to-provide-recommendations-on-possible-European-Non-Financial-Reporting-Standards).

uit de reacties ook het spanningsveld tussen een 'Europe first'-oplossing en wereldwijde convergentie. De *European Supervisory Authorities* ("ESA's") – waaronder de ESMA – bepleiten om in ieder geval op deelgebieden op de korte termijn Europese standaarden te introduceren, waarbij het doel moet zijn dat op de middellange termijn wereldwijde standaarden worden ontwikkeld.⁷¹ De AFM heeft, gezien het internationale karakter van de financiële markten, echter een sterke voorkeur voor wereldwijde uniforme standaarden en noemt de afwezigheid van dergelijke standaarden een van de grootste barrières voor investeerders om niet-financiële informatie in hun investeringsbeslissingen te kunnen incorporeren.⁷² De reactie van de Nederlandse Minister van Financiën geeft blijk van hetzelfde standpunt: internationale standaarden zijn noodzakelijk om een wereldwijd *level playing field* te realiseren.⁷³

Behalve de – politieke – discussie over het al dan niet Europees of globaal uniformeren van duurzaamheidsstandaarden, blijkt uit de consultatiereacties dat uiteenlopende opvattingen bestaan over het toepassingsbereik van de NFRD. De reacties variëren van het handhaven van de huidige reikwijdte van grote OOB's, tot het uitbreiden daarvan naar alle ondernemingen genoteerd of actief in de EU,⁷⁴ alsmede naar alle grote niet-beursgenoteerde ondernemingen.⁷⁵ Tot slot blijkt uit de consultatiereacties dat zorgen bestaan over de interactie tussen de verschillende Europese regelingen en initiatieven inzake verslaggeving over duurzame financiering.⁷⁶ Deze zorgen, waarbij het onder meer gaat over de gebrekkige onderlinge afstemming tussen de NFRD en de, in paragraaf 4 te behandelen, Taxonomieverordening en de SFDR, zijn terecht. Wij komen hier in paragraaf 5 op terug.

3.3.2 Een rol voor de EFRAG(?)

Wij noemden hiervoor al dat de EC, deels in het kader van (de herziening van) de NFRD, in juni 2020 de EFRAG heeft verzocht om voorbereidend werk te verrichten en aanbevelingen te doen over mogelijke Europese niet-financiële verslaggevingsstandaarden. Dat leidde in november 2020 tot het vanuit de EFRAG verschijnen van een voortgangsrapportage waarin prikkels en uitdagingen voor het stan-

daardiseren van verslaggevingseisen zijn geadresseerd.⁷⁷ De daarin genoemde aandachtspunten komen overeen met hetgeen eerder is gesignaleerd: op het terrein van duurzaamheidsverslaggeving is sprake van een veelheid aan bestaande, veelal private, initiatieven, met een grote variëteit aan onderwerpen en uiteenlopende materialiteitsgrondslagen.⁷⁸ Een andere uitdaging die wordt genoemd is het leggen van de verbinding tussen financiële en niet-financiële informatie in de verslaggeving, met name omdat ten aanzien van niet-financiële informatie de kernbegrippen nog in ontwikkeling zijn.⁷⁹

De verwachting is dat de voorbereidende werkzaamheden van de EFRAG begin 2021 zijn afgerond. Hoewel de EC gedurende de consultatieperiode voor herziening van de NFRD steeds heeft benadrukt dat het geenszins zeker is dat er een Europese *standard setter* zal komen – en dus ook het voorbehoud heeft gemaakt dat de EFRAG op dat terrein een rol krijgt – zijn tegelijkertijd signalen afgegeven dat die gedachte niet is uitgesloten. Dat blijkt in het bijzonder uit het verzoek van Eurocommissaris Dombrovskis aan de voorzitter van de EFRAG in juni 2020 om – op persoonlijke titel – aanbevelingen te doen over mogelijke wijzigingen in de governance en financiering van de EFRAG "*in case it were entrusted with the development of possible EU non-financial reporting standards*".⁸⁰

Dit verzoek en de mogelijke aanbevelingen die de voorzitter van de EFRAG overweegt zijn niet zonder kritiek gebleven. Zo heeft Eumedion opgemerkt dat een "*niet-gepolitiseerd, onafhankelijk proces*" van cruciaal belang is wanneer de EC besluit om een Europese *standard setter* op te richten. Verder zouden personen op basis van kennis, ervaring, achtergrond en diversiteit en niet op basis van vertegenwoordiging van diverse stakeholdersgroepen geselecteerd moeten worden voor het bestuur van de Europese 'Non-Financial Reporting Board'.⁸¹

71 ESA's letter on Public consultation on revising the Non-Financial Reporting Directive, 11 juni 2020, via https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/2020_06_11_letter_to_evp_dombrovskis_from_esas_chairs_re_nfrd_consultation.pdf.

72 AFM letter on Response to public consultation on the review of the Non-Financial Reporting Directive, 8 juni 2020, via <https://www.afm.nl/nl-nl/nieuws/2020/juni/reactie-consultatie-nfrd>.

73 Kamerbrief met de reactie op de EU-consultatie in verband met de herziening van de NFRD, 26 juni 2020, via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/06/26/public-consultation-on-the-revision-of-the-non-financial-reporting-directive>.

74 Summary Report 2020, p. 61-62 en p. 4.

75 European Parliament resolution of 17 December 2020 on sustainable corporate governance (2020/2137(INI)), via [https://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/provisoire/2020/12-17/0372/P9_TA-PROV\(2020\)0372_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/provisoire/2020/12-17/0372/P9_TA-PROV(2020)0372_EN.pdf).

76 Summary Report 2020, p. 4 en 17.

77 EFRAG progress report of the project task force on preparatory work for the elaboration of possible EU non-financial reporting standards, 6 november 2020, via <https://www.efrag.org/Assets/Download?assetUrl=%2Fsites%2Fwebpublishing%2FsiteAssets%2FPFTF-NFRS%2520Progress%2520Report%2520Final.pdf> (hierna: EFRAG progress report 2020).

78 EFRAG progress report 2020, p. 6 e.v.

79 EFRAG progress report 2020, p. 11. Ook dienen, op Europees niveau, inconsistenties tussen bestaande verslaggevingsinitiatieven te worden weggelaten, door definities, principes en standaarden te verduidelijken, zie EFRAG progress report 2020, p. 5.

80 Zie p. 1 van het verzoek, te vinden via <https://www.efrag.org/Activities/2010051124018235/Ad-personam-governance-mandate>.

81 Eumedion reactie op Consultation Document on the Ad Personam Mandate on potential need for changes to the governance and funding of EFRAG, 6 januari 2021, via <https://www.eumedion.nl/clientdata/215/media/clientimages/Response-EFRAG-consultation-governance-and-financing-ESS.pdf>.

4. Zijstap: Actieplan Duurzame groei financieren met Taxonomieverordening als versneller

De versnelling in de ontwikkeling van de regels voor duurzaamheidsverslaggeving komt voor beursgenoteerde ondernemingen uit de Europese lidstaten ook vanuit een andere hoek. Het primair tot de financiële sector gerichte Actieplan duurzame groei financieren uit 2018,⁸² heeft niet alleen indirecte invloed op verslaggevende entiteiten – zoals beursgenoteerde ondernemingen – maar leidt ook tot directe gevolgen voor deze marktpartijen, met name vanwege de Taxonomieverordening.

4.1 Taxonomieverordening

Op 22 juni 2020 is de Taxonomieverordening gepubliceerd.⁸³ Deze verordening creëert een raamwerk (“taxonomie”) waarmee wordt bepaald wanneer sprake is van economische activiteiten die als ecologisch duurzaam kunnen worden aangemerkt.⁸⁴ Hiervan is sprake als wordt voldaan aan de in artikel 3 van de Taxonomieverordening gestelde vereisten: de economische activiteit draagt bij aan een of meer van de zes milieudoelstellingen,⁸⁵ doet geen ernstige afbreuk aan deze milieudoelstellingen,⁸⁶ wordt verricht met inachtneming van bepaalde minimumgaranties voor sociale rechten⁸⁷ en voldoet aan de door de EC vast te stellen technische screeningscriteria. De EC zal uiterlijk op 1 juni 2021 een gedelegeerde verordening vaststellen met daarin gespecificeerd wat deze informatie precies behelst voor mitigatie van en adaptie aan klimaatverandering. Uiterlijk op 1 juli 2022 stelt de EC, na advies van de relevante toezichthouders, een gedelegeerde verordening vast voor de overige vier milieudoelstellingen.⁸⁸

Op grond van artikel 8 van de Taxonomieverordening moeten grote OOB's die op basis van de NFRD verplicht zijn om niet-financiële informatie te publiceren in hun (geconsolideerde) niet-financiële verklaring informatie opnemen over hoe en in welke mate de activiteiten van de onderneming verband houden met economische activiteiten die als ecologisch duurzaam worden aangemerkt.⁸⁹ Deze informatie omvat onder meer het aandeel van de omzet dat gerelateerd is aan een ecologisch duurzame economische activiteit en het aandeel van de kapitaal- en operationele uitgaven in verband met activa of processen

die daarmee verband houden.⁹⁰ Deze verplichting zal derhalve rechtstreeks beursgenoteerde ondernemingen raken, indien – hetgeen in de praktijk vaak het geval is – zij voldoen aan de grootte-criteria om te kwalificeren als grote OOB.

Zoals hierboven al vermeld, stelt de EC uiterlijk op 1 juni 2021 een gedelegeerde verordening vast met daarin gespecificeerd wat deze informatie precies inhoudt. De ESMA heeft daartoe op 26 februari 2021 haar finaal advies⁹¹ gegeven over de inhoud, methodologie en presentatie van de *key performance indicators* (“KPI's”) die openbaar gemaakt moeten worden door niet-financiële ondernemingen – lees: beursgenoteerde ondernemingen die geen bank of verzekeraar zijn – en vermogensbeheerders.⁹² Deze aanvullende openbaarmakingsverplichtingen in de niet-financiële verklaring zullen voor een deel van toepassing zijn vanaf 1 januari 2022.

4.2 SFDR

De Taxonomieverordening is een aanvulling op de regels die zijn opgenomen in de tweede verordening volgend uit het Actieplan duurzame groei financieren: de SFDR. In de SFDR zijn geharmoniseerde openbaarmakingsvereisten opgenomen over de integratie van duurzaamheidsrisico's in zakelijke beslissingen en beleidsdocumenten en over het nastreven van duurzame beleggingsdoelstellingen. De SFDR vereist van financiële marktdeelnemers⁹³ en financiële adviseurs⁹⁴ openbaarmaking hiervan in precontractuele informatie, in periodieke verslagen en op de website. Het doel van het verstrekken van deze informatie is om eindbeleggers beter te beschermen en hen in staat te stellen doordachte beleggingsbeslissingen te nemen.⁹⁵

Als financiële marktdeelnemers financiële producten beschikbaar stellen die milieukeurmerken promoten, zullen zij in de informatie die beschikbaar moet worden gesteld in precontractuele informatie en periodieke verslagen aanvullende informatie, zoals vereist door de Taxonomieverordening,

82 Hierover meer uitvoerig Kröner-Rosmalen 2020.

83 Zie over deze verordening ook C.H.A. van Oostrum, 'Groene begripverwarring: de Taxonomieverordening nader onderzocht', *Ondernemingsrecht* 2020/131.

84 Zie artikel 3 Taxonomieverordening.

85 Overeenkomstig artikel 9 tot en met 16 Taxonomieverordening. De zes milieudoelstellingen zijn: de mitigatie en de adaptie aan klimaatverandering, het duurzaam gebruik en de bescherming van water en marieme hulpbronnen, de transitie naar een circulaire economie, de preventie en bestrijding van verontreiniging en de bescherming en het herstel van de biodiversiteit en ecosystemen.

86 Overeenkomstig artikel 17 Taxonomieverordening.

87 Zie artikel 18 Taxonomieverordening.

88 Zie artikel 9 sub c) t/m f) Taxonomieverordening.

89 Artikel 8 lid 1 Taxonomieverordening.

90 Artikel 8 lid 2 Taxonomieverordening.

91 ESMA Final Report, Advice on Article 8 of the Taxonomy Regulation, 26 februari 2021, via <https://www.esma.europa.eu/press-news/esma-news/esma-proposes-rules-taxonomy-alignment-non-financial-undertakings-and-asset>.

92 Zie over de inhoud van de informatie die in dit opzicht openbaar gemaakt moet worden door verzekeraars en herverzekeraars die onder de NFRD vallen: Insurers' sustainability reporting: EIOPA's Technical Advice on key performance indicators under Article 8 of the Taxonomy Regulation, 26 februari 2021, via <https://www.eiopa.europa.eu/sites/default/files/publications/advice/eiopa-21-184-sustainability-non-financial-reporting-advice-art8-taxonomy-regulation.pdf>; en voor banken die onder de NFRD vallen: EBA Final report and opinion on advice under Article 8 of the Taxonomy Regulation, 26 februari 2021, via <https://www.eba.europa.eu/eba-advises-commission-kpis-transparency-institutions%E2%80%99-environmentally-sustainable-activities>.

93 Zie artikel 2 lid 1 SFDR.

94 Zie artikel 2 lid 11 SFDR.

95 Zie Considerans 35 SFDR.

moeten opnemen.⁹⁶ Ditzelfde geldt voor het geval een financieel product belegt in een economische activiteit die bijdraagt aan een van de in de Taxonomieverordening genoemde milieudoelstellingen.⁹⁷

Hoewel (beursgenoteerde) ondernemingen waarin geïnvesteerd wordt buiten het toepassingsgebied van de SFDR vallen, spelen ook zij een belangrijke rol in de informatieketen die door de SFDR wordt gereguleerd. Het doel van de openbaarmakingsregels is om eindbeleggers toegang te verschaffen tot betrouwbare gegevens, die zij vervolgens kunnen gebruiken om een geïnformeerde beslissing te nemen om te beleggen in een bepaald product. De financiële marktdeelnemers en financiële adviseurs zullen voor de invulling van hun verplichtingen uit de SFDR gebruik (kunnen of willen) maken van de informatie die door grote OOB's wordt gepubliceerd in hun niet-financiële verklaring onder de NFRD.

5. Conclusie en blik vooruit

Wij sluiten af. De mondiale en Europese ontwikkelingen en initiatieven op het terrein van duurzaamheidsverslaggeving buitelen over elkaar heen. Voor een buitenstaander zijn zij (bijna) niet meer te volgen. In dat oerwoud hopen wij in deze bijdrage voor enige bewegwijzering te hebben gezorgd.

Het is nog te vroeg om de balans op te maken. Een aantal trends in de ontwikkelingen is echter zichtbaar. De eerste is dat 'de markt' tot op heden geen raamwerk of standaard uitvaardigende organisatie als 'winnaar' – in de betekenis van: breed gevolgd door het overgrote deel van de beursgenoteerde ondernemingen – heeft aangewezen. Het grote aantal keuzemogelijkheden van standaarden, richtlijnen en raamwerken leidt er tegelijkertijd toe dat de onderlinge vergelijkbaarheid van de duurzaamheidsprestaties van beursgenoteerde ondernemingen sterk te wensen overlaat. Zozeer dat – zowel door investeerders als door beursgenoteerde ondernemingen – aangedrongen wordt op harmonisatie.

Daarmee is tevens de tweede trend genoemd. Onmiskenbaar zullen er op korte termijn meer – ook meer dwingende – standaarden op het terrein van duurzaamheidsverslaggeving tot stand worden gebracht. Bij verschillende partijen – zowel uit de hoek van beursgenoteerde ondernemingen, als door beleggers(organisaties) en toezichthouders – bestaat een sterke wens om daarbij tot wereldwijde convergentie te komen. Die convergentie dient bij voorkeur plaats te vinden in een structuur waarin één globale *standard setter* de regie voert. Het is om die reden dat

het initiatief van de IFRS Foundation om over te gaan tot oprichting van de SSB wereldwijd veel steun heeft gekregen.

Ook wij zijn groot voorstander van verdergaande, bij voorkeur globale, harmonisering van standaarden en raamwerken voor duurzaamheidsverslaggeving. Het initiatief van de IFRS Foundation juichen wij dan ook van harte toe. Niet in de laatste plaats omdat dit de mogelijkheid vergroot van samenhang tussen financiële en niet-financiële verslaggevingsvoorschriften, hetgeen vereist is omdat het belang van eerstgenoemde standaarden in de praktijk zal afnemen.⁹⁸

Tegelijkertijd is enige realiteitszin vereist. Het uitvaardigen van gezaghebbende, breed gedragen, duurzaamheidsstandaarden door één, erkende, globale *standard setter* zal tijdrovend zijn. Daarbij bestaat het risico dat convergentie plaatsvindt naar een internationale standaard die geharmoniseerd is op het minimumniveau waarop overeenstemming kan worden bereikt. Dit risico is niet ondenkbaar, nu het recente verleden heeft uitgewezen dat opvattingen over duurzaamheid – bijvoorbeeld op het terrein van (de impact van) klimaatverandering – tussen landen over verschillende continenten behoorlijk uiteenlopen.⁹⁹ En dan hebben we het nog niet eens over de naleving van mensenrechten waarover – om het zwak uit te drukken – de opvattingen in verschillende landen ook niet op één lijn liggen.

Indien het risico van globale harmonisering op een minimumniveau zich verwezenlijkt, zal dat binnen de EU de vraag oproepen of de EU in dat geval geen verdergaande maatregelen moet nemen. Zelfs als dat risico zich niet verwezenlijkt – en dat is een andere politieke vraag – sluiten wij niet uit dat binnen (bepaalde lidstaten van) de EU de wens bestaat een eigen pad te kiezen. Weliswaar geldt op het terrein van de financiële verslaggevingsvoorschriften, in de vorm van de IFRS, wereldwijde harmonisatie,¹⁰⁰ maar met name een aantal zuidelijke lidstaten van de EU heeft meermaals laten doorschemeren waar mogelijk daarin verandering te willen aanbrengen. Wij hebben sterk de indruk dat op het terrein van duurzaamheidsverslaggeving diezelfde lidstaten zich niet nogmaals in de positie zullen willen laten manoeuvreren dat verslaggevingsvoorschriften worden uitgevaardigd door een

⁹⁶ Artikel 8 lid 2bis en artikel 11 lid 1 sub d SFDR en artikel 6 Taxonomieverordening.

⁹⁷ Artikel 9 lid 4bis en artikel 11 lid 1 sub c SFDR en artikel 5 Taxonomieverordening.

⁹⁸ J.B.S. Hijink & L. in 't Veld, 'Digitale jaarrekening', in: J.B.S. Hijink e.a. (red.), *Handboek Jaarrekeningenrecht* 2020, Hfst. 63.

⁹⁹ Ook de voorzitter van de ESMA, Steven Maijor, benoemde dit punt onlangs in zijn voordracht van 8 december 2020 'The three paradoxes of sustainability reporting and how to address them': "To be effective, a set of international standards will need to be modular to cater for the needs of jurisdictions that are at different stages of progress in the area of sustainable finance, rather than merely set a minimum common denominator (...)", te vinden op <https://www.esma.europa.eu/press-news/esma-news/steven-maijor-delivers-keynote-about-paradoxes-sustainability-reporting>, p. 3.

¹⁰⁰ Althans: voor wat de EU betreft, want de Verenigde Staten van Amerika varen op dit punt een eigen koers. Zie nader hierover Hijink 2012.

standard setter waarop deze lidstaten slechts beperkt (politieke) invloed hebben. De ontwikkelingen die in de (door ons genoemde) derde stroming plaatsvinden, met een rol voor de EFRAG, duiden daar ook op. Mocht er bovendien al een globale – bijvoorbeeld onder auspiciën van de IFRS Foundation – *standard setter* worden opgericht, dan achten wij daarnaast de kans niet erg groot dat het mechanisme waarmee dergelijke standaarden vervolgens binnen de EU komen te gelden, op dezelfde wijze wordt vormgegeven als thans geldt voor goedkeuring van de IFRS in de EU.¹⁰¹ De Europese lidstaten die met het huidige goedkeuringsmechanisme van de IFRS in de EU al moeite hebben, zullen vermoedelijk – meer (nog) dan nu – de mogelijkheid willen hebben om afwijkende (en waarschijnlijk: aanvullende) voorschriften toe te voegen.¹⁰² Als dat scenario zich voordoet, roept dat de vraag op hoe aantrekkelijk globale standaarden voor investeerders en beursgenoteerde ondernemingen nog zijn.

Bij het voorgaande speelt ook nog de snelheid van alle ontwikkelingen. Hoewel de IFRS Foundation in de door ons als tweede aangeduide stroming behoorlijk snel opereert, gaan de ontwikkelingen op Europees terrein zo snel dat bij de oprichting van de SSB deels al achter de feiten aan wordt gelopen. Tegelijkertijd gaan de Europese ontwikkelingen zo snel dat de nodige – terechte – zorgen bestaan over de onderlinge samenhang van de Europese wetgevingstrajecten. Die samenhang is niet alleen gebrekkig op het punt van de technische uitwerking die voor verschillende (met name financiële) marktpartijen uiteenloopt.¹⁰³ Ook de timing van inwerkingtreding van verschillende Europese trajecten is een punt van zorg. Zo zullen financiële marktdeelnemers reeds vanaf 1 januari 2022 moeten voldoen aan de Taxonomieverordening, terwijl de Taxonomieverordening-rapportage door verslaggevende entiteiten – waaronder beursgenoteerde ondernemingen – conform de NFRD pas wordt voorzien over boekjaar 2022.¹⁰⁴

Achter de wereld van harmonisering van voorschriften op het terrein van duurzaamheidsverslaggeving gaat derhalve een politieke strijd verscholen. Die strijd verklaart reacties van marktpartijen over vraagstukken van financiering en governance van de EFRAG. Exemplarisch voor die politieke context is daarnaast dat van de lopende wetgevingsinitiatieven en beleidsvoornemens op het terrein van het ondernemingsrecht, specifiek – en als één van de weinige onderwerpen – de consultatiereactie van de Nederlandse regering op het

voorstel van de IFRS Foundation door de Tweede Kamer controversieel is verklaard.¹⁰⁵ Niemand is tegen duurzaamheid, betere standaarden voor duurzaamheidsverslaggeving en harmonisering van die standaarden. Over de wijze waarop dit moet worden vormgegeven, zal de komende tijd echter nog de nodige discussie worden gevoerd.

¹⁰¹ Zie over deze zogenoemde 'endorsement-procedure' uitvoerig Hijink 2012.

¹⁰² Zie J.B.S. Hijink, 'Verslaggeving door beursvennootschappen', in: J.B.S. Hijink e.a. (red.), *Handboek Jaarrekeningenrecht 2020*, Hfst. 10.5.1.1 over de zogenoemde "top up" bij de goedkeuring van IFRS 17 in de EU.

¹⁰³ Zo dreigt bijvoorbeeld variatie te ontstaan in het soort duurzaamheidsfactoren waarover verschillende partijen dienen te rapporteren. Zie R. Abma & R.J. Gruijters, 'Duurzaam beleggen in het licht van Europese regelgeving', *FR 2020/10* en Kröner-Rosmalen 2020, p. 31.

¹⁰⁴ R.J. Gruijters, 'De Europese Taxonomieverordening', *MvO 2020/10.3*.

¹⁰⁵ Zie *Kamerstukken II 2020/21*, 35718, nr. 21.