

Implementatie van de CSRD: waarom makkelijk doen als het ook moeilijk kan?

Ondernemingsrecht 2025/2

De *Corporate Sustainability Reporting Directive* (hierna: CSRD) moest op 6 juli 2024 in Nederlandse wet- en regelgeving zijn geïmplementeerd. De Nederlandse wetgever heeft deze deadline gemist.

De CSRD verplicht ondernemingen uitgebreid te rapporteren over duurzaamheidsonderwerpen. De *European Sustainability Reporting Standards* (hierna: ESRS) bieden hiervoor gedetailleerde rapportagestandaarden. Als richtlijn vereist de CSRD omzetting in nationale wetgeving, terwijl de ESRS zijn neergelegd in een gedelegeerde verordening en daarom rechtstreekse werking hebben. Hierdoor is een opmerkelijke situatie ontstaan: sinds 1 januari 2024 zijn de ESRS al van toepassing op ondernemingen die formeel juridisch nog niet aan de CSRD hoeven te voldoen: de nationaal-wettelijke grondslag daarvoor ontbreekt tot op heden (december 2024).

De Nederlandse wetgever beoogt de CSRD te implementeren via drie wetgevingsinstrumenten. Tot nu toe is alleen de Implementatiewet Richtlijn openbaarmaking winstbelasting in werking getreden. De andere twee – de voorgestelde Wet implementatie richtlijn duurzaamheidsrapportering (hierna: Wetsvoorstel) en het voorgestelde Ontwerpbesluit Implementatiebesluit richtlijn duurzaamheidsrapportering (hierna: Implementatiebesluit) – zijn nog in voorbereiding.

Er zijn kanttekeningen te plaatsen bij de wijze en inhoud van de implementatie. De vertraging van de implementatie leidt bovendien tot rechtsonzekerheid, terwijl de versnippering niet bijdraagt aan een inzichtelijke systematiek of een begrijpelijke weergave van de verplichtingen die volgen uit de CSRD.

1. Introductie

Op 6 juli 2024 moest de *Corporate Sustainability Reporting Directive* (hierna: CSRD)² in nationale wet- en regelgeving zijn geïmplementeerd. De Nederlandse wetgever heeft deze deadline ruimschoots gemist.³ Bij gebrek aan (con-

creet uitzicht op) definitieve wet- en regelgeving, geef ik in deze bijdrage een overzicht van de huidige stand van zaken. Daarbij merk ik bovendien op dat er behoorlijk wat kanttekeningen zijn te plaatsen bij de wijze en inhoud van de implementatie.

Op grond van de CSRD zal een grote groep ondernemingen in het bestuursverslag uitvoerig moeten rapporteren over duurzaamheidsonderwerpen overeenkomstig Europese standaarden voor duurzaamheidsverslaggeving (*European Sustainability Reporting Standards*, hierna: ESRS).⁴ De CSRD is op 5 januari 2023 in werking getreden en heeft geleid tot wijziging van vier Europese wetgevingsinstrumenten: Richtlijn 2013/34/EU (hierna: Jaarrekeningenrichtlijn),⁵ Richtlijn 2004/109/EG (hierna: Transparantierichtlijn),⁶ Richtlijn 2006/43/EG (hierna: Auditrichtlijn)⁷ en Verordening (EU) 537/2017 (hierna: Auditverordening).⁸ Daarnaast is op 1 januari 2024 de gedelegeerde verordening waarin de eerste set ESRS is vervat in werking getreden.⁹ In de ESRS zijn de inhoudelijke verplichtingen uitgewerkt aan de hand waarvan ondernemingen over *environmental*, *social* en *governance*- (ESG-)thema's moeten rapporteren in hun bestuursverslag. Deze eerste set ESRS is 'sector-agnostisch'. Uiterlijk op 30 juni 2026 moet de Europese Commissie een tweede set ESRS met sector-spe-

1 Mr. drs. L.K. (Loes) van Dijk is advocaat te Amsterdam en buitenpromovenda aan de Radboud Universiteit Nijmegen. De kopij van dit artikel is afgesloten op 1 december 2024.

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

3 Om die reden is de Europese Commissie een inbreukprocedure gestart tegen Nederland, zie nader par. 2.4.

4 Zie over de CSRD en de totstandkoming van deze richtlijn onder meer de volgende eerdere bijdragen: L.K. van Dijk & J.B.S. Hijink, 'Finalisering van de Europese CSRD: een mijlpaal voor duurzaamheidsverslaggeving met grote impact op het ondernemingsrecht vanaf 2025', *Ondernemingsrecht* 2022/87 (hierna: Van Dijk & Hijink 2022) en L.K. van Dijk & J.B.S. Hijink, 'Europese Commissie consulteert Europese standaarden voor duurzaamheidsverslaggeving ("ESRS") – bijstelling van ambities onder het mom van lastenverlichting', *Ondernemingsrecht* 2023/70 (hierna: Van Dijk & Hijink 2023).

5 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).

6 Richtlijn 2004/109/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 december 2004 betreffende de transparantievereisten die gelden voor informatie over uitgevende instellingen waarvan effecten tot de handel op een gereguleerde markt zijn toegelaten en tot wijziging van Richtlijn 2001/34/EG (*PbEU* 2004, L 390/38).

7 Richtlijn 2006/43/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 mei 2006 betreffende de wettelijke controles van jaarrekeningen en geconsolideerde jaarrekeningen, tot wijziging van de Richtlijnen 78/660/EEG en 83/349/EEG van de Raad en houdende intrekking van Richtlijn 84/253/EEG van de Raad (*PbEU* 2006, L 157/87).

8 Verordening (EU) nr. 537/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 betreffende specifieke eisen voor de wettelijke controles van financiële overzichten van organisaties van openbaar belang en tot intrekking van Besluit 2005/909/EG van de Commissie (*PbEU* 2014, L 158/77).

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 de Raad wat betreft standaarden voor duurzaamheidsrapportage (*PbEU* 2023, L 2772).

cifieke rapportageverplichtingen vaststellen, en een set ESRS met rapportageverplichtingen voor ondernemingen uit derde landen.¹⁰

Als richtlijn behoeft de CSRD implementatie in nationale wetgeving, terwijl de ESRS als gedelegeerde verordeningen rechtstreekse werking hebben. Dat leidt tot de opmerkelijke situatie waarin de uitvoeringshandelingen reeds vanaf 1 januari 2024 van kracht zijn op ondernemingen die formeel-juridisch nog onder de CSRD moeten gaan vallen: de nationaal-wettelijke grondslag daarvoor ontbreekt tot op heden (december 2024). Slechts één van de drie wetgevingsinstrumenten waarmee de Nederlandse wetgever beoogt de CSRD te implementeren – de Implementatiewet Richtlijn openbaarmaking winstbelasting – is in werking getreden. De andere twee – de voorgestelde Wet implementatie richtlijn duurzaamheidsrapportering (hierna: Wetsvoorstel) en het voorgestelde Ontwerpbesluit Implementatiebesluit richtlijn duurzaamheidsrapportering (hierna: Implementatiebesluit) – zijn nog niet finaal. Er is niet alleen kritiek op de vertraging en ‘versnippering’, in dit tijdschrift eerder aangeduid als ‘gepruts’,¹¹ er kunnen ook kanttekeningen worden geplaatst bij de inhoudelijke kwaliteit van de voorstellen. Dit alles leidt tot verwarring.

In deze bijdrage tracht ik (een deel van) deze verwarring weg te nemen. In paragraaf 2 beschrijf ik de systematiek van de implementatie en de stand van zaken aan de hand van de (ontwerp)wet- en regelgeving. Vervolgens geef ik in paragraaf 3 de hoofdlijnen van de implementatie weer, waarbij ik focus op het Implementatiebesluit en een aantal van de voorgestelde wijzigingen van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek (hierna: BW). In paragraaf 4 plaats ik enkele kanttekeningen bij het Implementatiebesluit. Ik sluit af met een aantal concluderende opmerkingen in paragraaf 5.

2. Systematiek en stand van zaken

2.1 Implementatiewet Richtlijn openbaarmaking winstbelasting

De basis voor de implementatie van de CSRD in Nederlandse wet- en regelgeving kwam uit onverwachte hoek. Op 30 december 2023 is de Implementatiewet Richtlijn openbaarmaking winstbelasting in werking getreden, waarmee een rechtsgrondslag is geïntroduceerd in Titel 9

van Boek 2 BW dat de basis legt voor implementatie van de CSRD.¹² Dit ‘implementatiehaakje’ is opgenomen in een nieuw artikel 2:391a BW.¹³ Daarin is bepaald dat nadere voorschriften over de verplichtingen rond het bestuursverslag en aanverwante jaarlijkse verslagen en verklaringen kunnen worden neergelegd in een algemene maatregel van bestuur (hierna: AMvB) of een ministeriële regeling.

Voor implementatie van de CSRD is het tweede lid van artikel 2:391a BW van belang. In deze bepaling is geregeld dat ter uitvoering van bindende EU-rechtshandelingen bij AMvB regels kunnen worden gesteld omtrent het “opnemen van informatie in het bestuursverslag”, “het opstellen en openbaar maken van een afzonderlijk jaarlijks verslag” en “het opstellen en openbaar maken van een of meer daarmee samenhangende verklaringen”. Voor het tot stand brengen van dergelijke AMvB’s geldt ingevolge artikel 2:391a lid 4 BW een ‘zware’ voorhangprocedure.¹⁴ Deze procedure, opgenomen naar aanleiding van een amendement,¹⁵ voorziet in een (beperkte) parlementaire controle en houdt in dat een AMvB in de zin van artikel 2:391a lid 2 BW eerst moet worden voorgelegd aan de Eerste en Tweede Kamer voordat hij kan worden vastgesteld. Wanneer geen van beide Kamers binnen een termijn van vier weken bezwaar heeft gemaakt tegen een implementatie bij AMvB, dan kan het besluit worden voorgedragen voor vaststelling. Wanneer wel bezwaar wordt gemaakt, dan dient het onderwerp bij wet te worden geregeld en dient een daartoe strekkend voorstel zo spoedig mogelijk te worden ingediend.

Een eerste product van artikel 2:391a lid 2 BW is het voorgestelde Implementatiebesluit, waarover nader paragraaf 2.3.

¹⁰ De CSRD verplichtte de Europese Commissie in eerste instantie om deze sets standaarden uiterlijk 30 juni 2024 vast te stellen. Deze termijn is met twee jaar uitgesteld, onder meer om ondernemingen in staat te stellen te focussen op naleving van de eerste set standaarden, zie Richtlijn (EU) 2024/1306 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2024 tot wijziging van Richtlijn 2013/34/EU wat betreft de termijnen voor het vaststellen van duurzaamheidsrapporteringsstandaarden voor bepaalde sectoren en voor bepaalde ondernemingen uit derde landen (*PbEU* 2024, L-serie).

¹¹ J.B.S. Hijink, ‘Implementatiegepruts met de CSRD’, *Ondernemingsrecht* 2024/64.

¹² Wet van 6 december 2023 tot wijziging van Boek 2 van het Burgerlijk wetboek tot implementatie van Richtlijn (EU) 2021/2101 van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2021 tot wijziging van Richtlijn 2013/34/EU wat betreft de openbaarmaking van informatie over de winstbelasting door bepaalde ondernemingen en bijkantoren (Implementatiewet Richtlijn openbaarmaking winstbelasting), *Stb.* 2023, 517.

¹³ Zie ook J.B.S. Hijink, ‘Implementatiewet Richtlijn openbaarmaking winstbelasting – met “implementatiehaakje” voor de CSRD – bij de Tweede Kamer ingediend’, *Ondernemingsrecht* 2022/89 (hierna: Hijink 2022).

¹⁴ In art. 2:391a lid 1 BW is bepaald dat bij AMvB nadere voorschriften kunnen worden gesteld omtrent de inhoud van het bestuursverslag, dat ingevolge lid 3 via een ‘lichte’ voorhangprocedure tot stand kan komen. Deze bepaling dient ter uitvoering van voorschriften met een nationale oorsprong, zo volgt uit de memorie van toelichting (*Kamerstukken II* 2021/22, 36157, nr. 3, p. 10). Zie over de voorhangprocedures nader E.D.G. Kiersch, in: *T&C BW*, commentaar op art. 2:391a BW, punt 3 (online, bijgewerkt 1 juli 2024).

¹⁵ *Kamerstukken II* 2022/23, 36157, nr. 157. Gelet op de zeer zware nieuwe verplichtingen is dit amendement een doekje voor het bloeden. Voor het waarborgen van de democratische legitimatie had implementatie van de CSRD via een volwaardig wetsvoorstel wat mij betreft daarom de voorkeur gehad, zie nader par. 4.

2.2 *Wet Implementatie richtlijn duurzaamheidsrapportering*

Een tweede instrument waarmee (een deel van) de CSRD moet worden geïmplementeerd, is de Wet implementatie richtlijn duurzaamheidsrapportering.¹⁶ Het voorliggende Wetsvoorstel is met name gericht op de onderdelen van de CSRD waarmee de Auditrichtlijn en Transparantierichtlijn zijn gewijzigd.¹⁷

Na een in 2023 gehouden consultatie is een (gewijzigd) Wetsvoorstel met bijbehorende memorie van toelichting ter advisering voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State, die op 28 augustus 2024 een blanco advies heeft afgegeven.¹⁸ Vervolgens dient het Wetsvoorstel te worden aangenomen door de Tweede en Eerste Kamer. Op het moment van schrijven is het Wetsvoorstel nog niet ingediend bij de Tweede Kamer, terwijl de tijd dringt. Dat de Nederlandse wetgever de deadline van 6 juli 2024 niet heeft gehaald, is op zichzelf al problematisch. Des te penibeler is dat vanaf 1 januari 2025 de eerste groep ondernemingen op basis van de CSRD moet rapporteren, terwijl tot diep in het vierde kwartaal van 2024 een (nationale) wettelijke basis daarvoor ontbreekt.¹⁹

Het Wetsvoorstel dient tot wijziging van verscheidene wetten, waarvan de Wet toezicht accountantsorganisaties (hierna: Wta), de Wet op het financieel toezicht (hierna: Wft) en Boek 2 BW de belangrijkste zijn.²⁰ Voor een overzicht van de voornaamste voorgestelde wijzigingen van Boek 2 BW, zoals de introductie van een nieuw artikel 2:393a BW dat de opdrachtverlening aan de accountant voor het assurance-onderzoek naar de duurzaamheidsrapportering regelt, verwijs ik naar paragraaf 3.2. De overige wijzigingen laat ik in deze bijdrage onbesproken, hoewel een aantal van deze wijzigingen wel degelijk aanleiding geeft tot een nadere beschouwing. Sommige wijzigingen roepen meer vragen op dan andere, zoals de

wijziging van artikel 5:25c Wft²¹ en de wijziging van de Wet op de economische delicten.²² Andere (meer terminologische) wijzigingen – zoals de vervanging van ‘jaarlijkse financiële verslaggeving’ door ‘jaarlijkse verslaggeving’ in de Wft²³ en de naamswijziging van de Wet toezicht financiële verslaggeving naar ‘Wet toezicht verslaggeving effectuïtgevende instellingen’²⁴ – lijken inhoudelijk weinig om het lijf te hebben. Deze voorgestelde wijzigingen dragen (althans op papier) evenwel bij aan de doelstelling om de status van duurzaamheidsinformatie op één lijn te brengen met die van financiële informatie in de jaarrekening.

2.3 *Implementatiebesluit richtlijn duurzaamheidsrapportering*

Het voorgestelde Implementatiebesluit regelt onder meer over welke duurzaamheidsinformatie ondernemingen verslag moeten doen. Een na de consultatie gewijzigde versie van het Implementatiebesluit met nota van toelichting is op 12 juni 2024 door de Minister voor Rechtsbescherming aangeboden aan de Eerste en Tweede Kamer. Na een termijn van ten minste vier weken zou het Implementatiebesluit moeten worden voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State alvorens het definitief wordt vastgesteld. Deze voorhangtermijn is echter op 27 juni 2024 voor onbepaalde tijd gestuit.²⁵

Na deze stuiting heeft de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid (hierna: J&V) van de Tweede Kamer op 11 juli 2024 verscheidene vragen gesteld over het Implementatiebesluit.²⁶ Ook de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat (hierna: EZK)²⁷ van de Eerste Kamer heeft vragen gesteld, en daarbij aangegeven uiterlijk op 23 oktober 2024 een antwoord te willen ontvangen van de

16 Voorstel van wet voor Wijziging van de Wet toezicht accountantsorganisaties, de Wet op het financieel toezicht, het Burgerlijk Wetboek en enige andere wetten in verband met de implementatie van Richtlijn (EU) 2022/2464 met betrekking tot duurzaamheidsrapportering door ondernemingen (Wet implementatie richtlijn duurzaamheidsrapportering). De relevante documenten zijn te raadplegen via: <https://wetgevingskalender.overheid.nl/Regeling/WGK014704>.

17 Het onderdeel van de CSRD dat de Jaarrekeningenrichtlijn heeft gewijzigd wordt hoofdzakelijk geïmplementeerd door middel van het voorgestelde Implementatiebesluit, zie nader par. 2.3 en 3.1.

18 Het advies is te raadplegen via: <https://www.raadvanstate.nl/adviezen/@144254/w06-24-00139-iii>.

19 Ik verwacht overigens niet dat de inbreukprocedure die de Europese Commissie is gestart tegen Nederland, waarover ook par. 2.4, gaat zorgen voor een voortvarender traject.

20 Met het Wetsvoorstel wordt verder beoogd de volgende wetten te wijzigen: de Wet op het accountantsberoep, de Wet op de economische delicten (hierna: WED), de Wet tuchtrechtspraak accountants, de Wet toezicht financiële verslaggeving en de Wet op de ondernemingsraden.

21 Deze vragen zien met name op het moment van inwerkingtreding en de samenloop tussen het Implementatiebesluit en het Wetsvoorstel, zie ook de brief van Eumedion aan de Vaste Commissie voor Justitie en Veiligheid van 27 juni 2024 (te raadplegen via:

<https://www.eumedion.nl/clientdata/215/media/clientimages/Commentaar-CSRD-implementatiebesluit.pdf?v=24071112651>), naar aanleiding waarvan de D66-fractie schriftelijke vragen hierover heeft gesteld aan staatssecretaris Struycken, zie: <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2024D28774>.

22 De WED werd eerder met de inwerkingtreding van de Implementatiewet Richtlijn openbaarmaking winstbelasting gewijzigd in anticipatie op de implementatie van de CSRD. Over deze eerdere wijziging van de WED kritisch: Hijink 2022.

23 Art. I onderdeel A Wetsvoorstel.

24 Art. VII onderdeel D Wetsvoorstel.

25 Zie de brief van de Vaste Commissie voor Justitie en Veiligheid van 27 juni 2024, te raadplegen via: <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2024D27146>.

26 De vragen zijn te raadplegen via: <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2024D28774> (hierna: Tweede Kamervragen). De antwoorden op deze vragen zijn op het moment van afsluiten van deze bijdrage (1 december 2024) nog niet gepubliceerd.

27 Deze commissie heet inmiddels: Commissie voor Economische Zaken / Klimaat en Groene Groei.

staatssecretaris.²⁸ Naast voor de hand liggende vragen over regeldruk, zijn door beide commissies een aantal vragen gesteld dat vanuit een vennootschapsrechtelijk perspectief in het bijzonder interessant is; ik beperk mij hierna tot de bespreking van één vraag per commissie.²⁹

Ten eerste werpt de vaste commissie voor J&V – in navolging van Eumedion – de vraag op of aan de algemene vergadering van aandeelhouders niet het recht moet toekomen om de duurzaamheidsrapportering vast te stellen.³⁰ Ik ben daar geen voorstander van.³¹ De initiatieven van de Europese Unie zijn gestoeld op het begrip ‘dubbele materialiteit’, waarbij juist ook acht moet worden geslagen op andere *stakeholders* dan aandeelhouders. Het toekennen van een vaststellingsbevoegdheid aan (alleen) de algemene vergadering rijmt hier niet mee en is ook overigens strijdig met de huidige bevoegdheidsverdelingen in het Nederlandse vennootschapsrecht.

Ten tweede vraagt de vaste commissie voor EZK naar de rol van het bestuur en de raad van commissarissen ten aanzien van duurzaamheidskwesaties. Artikel 3 lid 3 onderdeel c Implementatiebesluit vereist dat in de duurzaamheidsrapportering een beschrijving wordt opgenomen van de rol van het bestuur en de raad van commissarissen ten aanzien van duurzaamheidskwesaties, en van de daarin aanwezige deskundigheid en vaardigheden met betrekking tot het vervullen van die rol ofwel de toegang die deze organen hebben tot dergelijke deskundigheid en vaardigheden.³² De Eerste Kamercommissie stelt de – terecht – vraag “of dit betekent dat er eisen gesteld gaan worden aan de kennis en vaardigheden op het gebied van duurzaamheid van de leden van de raad van commissarissen”.³³ Hoewel ik meen dat dergelijke eisen niet worden gesteld door het Implementatiebesluit (of de ESRS) – de bepaling betreft een *rapportageverplichting*, en bovendien wordt de mogelijkheid opengelaten om ‘toegang te hebben’ tot (externe) deskundigheid en vaardigheden –, is zeer aannemelijk dat in de praktijk wel degelijk steeds meer expertise zal worden verwacht van

bestuurders en commissarissen.³⁴ Deze vraag illustreert mijns inziens daarom goed dat de CSRD weliswaar een *reporting*-richtlijn is, maar dat met de rapportageverplichtingen overduidelijk (ook) een ander doel is beoogd: gedragsverandering.³⁵

2.4 *Inbreukprocedure door Europese Commissie*

De Nederlandse wetgever heeft de CSRD niet tijdig geïmplementeerd. De Europese Commissie is daarom een inbreukprocedure begonnen, formeel omdat de Nederlandse wetgever heeft nagelaten kennis te geven van de nationale maatregelen waarmee de CSRD volledig is geïmplementeerd (welke kennisgeving uiteraard niet mogelijk is zolang die nationale maatregelen niet bestaan).³⁶ Nederland is overigens niet de enige lidstaat die de CSRD niet (tijdig) heeft geïmplementeerd. Zestien andere lidstaten zijn eveneens aangeschreven door de Europese Commissie.³⁷ De lidstaten hebben twee maanden om te reageren op de kennisgeving en om de implementatie te voltooien. Wanneer hieraan geen gehoor wordt gegeven, kan de Europese Commissie besluiten een met redenen omkleed advies uit te brengen en uiteindelijk om de zaak aanhangig te maken bij het Hof van Justitie van de Europese Unie.³⁸

3. **Hoofdpijnen van implementatie**

3.1 *Inhoud van het Implementatiebesluit*

Met het voorgestelde Implementatiebesluit wordt het onderdeel van de CSRD dat de Jaarrekeningenrichtlijn heeft gewijzigd geïmplementeerd.³⁹ Daarbij is gekozen voor een beleidsarme implementatie, wat inhoudt dat geen andere eisen worden gesteld ten aanzien van de inhoud en het toepassingsbereik van de CSRD, en dat er geen andere vrij-

28 De vragen zijn te raadplegen via: https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20240925/brief_aan_de_staatssecretaris_voor (hierna: Eerste Kamervragen). De antwoorden op deze vragen zijn op het moment van afsluiten van deze bijdrage (1 december 2024) nog niet gepubliceerd.

29 Er zijn ook vragen gesteld over de mogelijkheid het agenderingsrecht van de algemene vergadering in te zetten om (delen van) de duurzaamheidsrapportering te laten controleren door een geaccrediteerde derde, zie Tweede Kamervragen, p. 3 en 7. Hierover nader: C.R. Nagtegaal & E.J. Breukink, ‘Een second opinion op de duurzaamheidsrapportering – gedachten bij art. 37 lid 3 Auditrichtlijn en zijn implementatie’, *Ondernemingsrecht* 2025/3.

30 Tweede Kamervragen, p. 3 en 6.

31 Zie reeds: L.K. van Dijk, ‘Duurzaam ondernemingsrecht – in de breedte zin van het woord: verslag van het Van der Heijden-congres 2021’, *Ondernemingsrecht* 2022/88, p. 630.

32 Deze rapportageverplichting is nader uitgewerkt in ESRS 2-GOV 1.

33 Eerste Kamervragen, p. 2.

34 Het is mij overigens niet duidelijk waarom de commissie haar vraag heeft beperkt tot commissarissen – deze kwestie lijkt mij evengoed relevant voor bestuurders.

35 Zie ook: J.F. Garvelink, ‘CSRD moet leiden tot gedragsverandering: verslaggeving op de bok’, *Tvj* 2023, afl. 5-6, p. 129-130 en S.F.W. Vereijken-van den Bosch, ‘De CSRD: beoogde gedragsverandering of louter transparantie?’, *Ondernemingsrecht* 2024/76.

36 Zie nader Europese Commissie, ‘Commission takes action to ensure complete and timely transposition of EU Directives’, 26 september 2024, te raadplegen via: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/nl/inf_24_4661/INF_24_4661_EN.pdf.

37 Het betreft de volgende lidstaten: België, Tsjechië, Duitsland, Estland, Griekenland, Spanje, Cyprus, Letland, Luxemburg, Malta, Oostenrijk, Polen, Portugal, Roemenië, Slovenië en Finland.

38 Art. 258 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

39 Art. 1 CSRD.

stellingen of uitzonderingen gelden dan die de CSRD voorschrijft of toelaat.⁴⁰

Het Implementatiebesluit bestaat uit vier hoofdstukken, waarvan de eerste drie de kern vormen.⁴¹ Na een eerste hoofdstuk waarin de definities worden uiteengezet, wordt in het tweede hoofdstuk ('Duurzaamheidsrapportering') en het derde hoofdstuk ('Verslaglegging over uiteindelijke moedermaatschappijen en op zichzelf staande vennootschappen uit derde landen') de nationale basis gelegd voor de verplichting voor een grote groep ondernemingen om te rapporteren over duurzaamheidsonderwerpen. Hieronder geef ik op hoofdlijnen een beschrijving van deze twee hoofdstukken, zonder daarbij al te diep in te gaan op elk van de daarin vervatte verplichtingen.⁴²

3.1.1 Duurzaamheidsrapportering

Alle 'vennootschappen',⁴³ en kredietinstellingen en verzekeringsondernemingen die kwalificeren als organisatie van openbaar belang (hierna: OOB),⁴⁴ die beursgenoteerd zijn, vallen onder de reikwijdte van het Implementatiebesluit, mits ze groter zijn dan een 'micro-onderneming'.⁴⁵

Daarnaast is het Implementatiebesluit van toepassing op vennootschappen en OOB-kredietinstellingen en -verzekeringsondernemingen die, ongeacht beursnotering, op basis van de groottecriteria kwalificeren als 'groot'.⁴⁶ Het bestuur van deze typen ondernemingen dient jaarlijks een 'duurzaamheidsrapportering' op te nemen in het bestuursverslag (op enkelvoudige basis).⁴⁷ De inhoudelijke eisen waaraan deze duurzaamheidsrapportering dient te voldoen staan beschreven in artikel 3 Implementatiebesluit.⁴⁸

Ondernemingen die kwalificeren als 'moedermaatschappij van een grote groep'⁴⁹ dienen bovendien een geconsolideerde duurzaamheidsrapportering op te stellen.⁵⁰ Aan dochtermaatschappijen⁵¹ en tussenhoudsters⁵² wordt een vrijstellingsmogelijkheid geboden wanneer de vereiste informatie wordt opgenomen in een dergelijke geconsolideerde duurzaamheidsrapportering en aan bepaalde formaliteiten wordt voldaan.⁵³

Tot slot is in artikel 8 Implementatiebesluit de verplichting om de duurzaamheidsrapportering te onderwerpen aan een assurance-onderzoek geregeld. De Nederlandse wetgever heeft ervoor gekozen (nog) geen gebruik te maken van de lidstaatoptie om het assurance-onderzoek te laten uitvoeren door een onafhankelijke verlener van assurance-

40 Nota van toelichting bij het Implementatiebesluit, p. 35, waar ook staat beschreven dat "deze implementatie aan[s]luit bij de systematiek van Boek 2 van het BW (rechtspersonen) in het algemeen en van titel 9 (jaarrekening en bestuursverslag) van dat boek in het bijzonder". Deze beleidsarme implementatie leidt tot uitkomsten die bevreemden, niet in de laatste plaats vanwege krampachtige oplossingen om bepaalde type entiteiten, zoals bijvoorbeeld bijkantoren – die zelf geen rechtspersoonlijkheid bezitten – onder het toepassingsbereik van Titel 9 van Boek 2 BW te laten vallen ten behoeve van de nieuwe vereisten inzake duurzaamheidsverslaggeving. Er wordt daarmee weliswaar niet méér voorgeschreven dan dat de CSRD voorschrijft of toelaat, maar er is ook niet aangesloten bij de systematiek van Boek 2 BW en Titel 9 daarvan. Overigens bevat het Implementatiebesluit wel degelijk verderstrekkende eisen dan de CSRD, vgl. art. 16 Implementatiebesluit waarover nader par. 3.1.2.

41 In het vierde hoofdstuk ('Overige bepalingen') worden onder meer wijzigingen van het Besluit inhoud bestuursverslag (art. 17 Implementatiebesluit) en het Besluit instelling auditcommissie (art. 18 Implementatiebesluit) voorgesteld, en wordt bijvoorbeeld de gefaseerde toepassing van het Implementatiebesluit geregeld (art. 20 Implementatiebesluit) en het Besluit bekendmaking niet-financiële informatie ingetrokken (art. 22 Implementatiebesluit). Ik laat deze overige bepalingen verder buiten beschouwing.

42 Er is al het een en ander geschreven over de inhoud, het toepassingsbereik en de vrijstellingen van de CSRD, zie bijvoorbeeld: C.M. Roozen & S.F.W. Vereijken-van den Bosch, 'Vrijstellingen in de CSRD', *TvJ* 2023, afl. 5-6, p. 163-170 (hierna: Roozen & Vereijken-van den Bosch 2023); M. Happé, 'Een overzicht van de Corporate Sustainability Reporting Directive en de Europese Duurzaamheidsstandaarden', *FRP* 2023/691; en E.V.A. Eijkelenboom, 'European Sustainability Reporting Standards', *TvOB* 2022/5, p. 155-159. Zie ook Van Dijk & Hijink 2022 en Van Dijk & Hijink 2023.

43 'Vennootschap' wordt in art. 1 Implementatiebesluit gedefinieerd als: "een naamloze vennootschap, een besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid en een vennootschap onder firma dan wel een commanditaire vennootschap waarvan de volledig jegens haar schuldeisers aansprakelijke vennoten kapitaalvennootschappen naar buitenlands recht zijn".

44 In de zin van art. 2:398 lid 7 onderdeel b resp. onderdeel c BW. Het Implementatiebesluit is van toepassing op deze OOB-kredietinstellingen en -verzekeringsondernemingen, ongeacht hun rechtsvorm.

45 Dat wil zeggen: een onderneming die op twee opeenvolgende balansdata, zonder onderbreking nadien op twee opeenvolgende balansdata, niet heeft voldaan aan ten minste twee van de drie vereisten als bedoeld in art. 2:395a lid 1 en lid 2 eerste zin BW.

46 Dat wil zeggen: een onderneming die op twee opeenvolgende balansdata, zonder onderbreking nadien op twee opeenvolgende balansdata, niet heeft voldaan aan ten minste twee van de drie vereisten als bedoeld in art. 2:397 lid 1 en lid 2 eerste zin BW.

47 Art. 2 lid 1 Implementatiebesluit.

48 Voor beursgenoteerde 'kleine' en 'middelgrote' ondernemingen geldt in-gevolge art. 4 Implementatiebesluit een vereenvoudigd regime.

49 'Moedermaatschappij' wordt in art. 1 Implementatiebesluit gedefinieerd als: "een vennootschap of een organisatie van openbaar belang als bedoeld in artikel 398, zevende lid, onderdelen b en c, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek die aan het hoofd staat van een groep als bedoeld in artikel 24b van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek". 'Grote groep' wordt gedefinieerd als: "een groep als bedoeld in artikel 24b van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek die op geconsolideerde basis op twee opeenvolgende balansdata, zonder onderbreking nadien op twee opeenvolgende balansdata van de vennootschap of rechtspersoon die aan het hoofd staat van de groep, niet heeft voldaan aan ten minste twee van de drie vereisten als bedoeld in artikel 397, eerste lid en tweede lid, eerste zin, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek".

50 Art. 6 Implementatiebesluit. Wanneer een geconsolideerde duurzaamheidsrapportering wordt opgesteld, hoeft de desbetreffende moedermaatschappij niet óók een enkelvoudige duurzaamheidsrapportering op te stellen, vgl. art. 6 lid 4 Implementatiebesluit.

51 Art. 5 Implementatiebesluit.

52 Art. 6 lid 5 jo. art. 5 Implementatiebesluit.

53 Zo moet de dochtermaatschappij of de tussenhoudster in het eigen bestuursverslag onder meer mededelen dat gebruik wordt gemaakt van de vrijstelling en een weblink opnemen naar het bestuursverslag waarin de geconsolideerde duurzaamheidsrapportering van de moedermaatschappij is opgenomen. Wanneer de moedermaatschappij een derdeland-onderneming is, is tijdelijk een 'artificiële consolidatie' toegestaan. Hierbij stelt één van de dochtermaatschappijen een geconsolideerde duurzaamheidsrapportering op, waardoor zustermaatschappijen (en kleindochtermaatschappijen) gebruik kunnen maken van de vrijstelling. Vgl. art. 7 Implementatiebesluit en zie over het CSRD-equivalent van deze vrijstelling nader Roozen & Vereijken-van den Bosch 2023, p. 167 e.v.

diensten.⁵⁴ Dat betekent dat het assurance-onderzoek moet worden verricht door een accountant, waarbij wel de mogelijkheid bestaat om het assurance-onderzoek te laten uitvoeren door een andere accountant of accountantsorganisatie dan de externe accountant die de wettelijke controle op de jaarrekening uitvoert.⁵⁵ Wanneer het assurance-onderzoek en het onderzoek naar de jaarrekening door dezelfde accountant zijn uitgevoerd, kan de assuranceverklaring worden opgenomen als afzonderlijk onderdeel van de accountantsverklaring in de zin van artikel 2:393 lid 5 BW. Voor de opdrachtverlening aan de accountant wordt verwezen naar een nader in te voeren artikel 2:393a BW (waarover paragraaf 3.2). De assuranceverklaring dient een assurance-oordeel te bevatten met een beperkte mate van zekerheid.⁵⁶ In het Implementatiebesluit is in lijn met de CSRD de mogelijkheid opgehouden om deze beperkte mate van zekerheid op een later moment te 'verhogen' naar een redelijke mate van zekerheid.⁵⁷

3.1.2 *Verslaggeving over uiteindelijke moedermaatschappijen en op zichzelf staande vennootschappen uit derde landen*

Het toepassingsbereik van de CSRD – en daarmee de nationale implementatie – heeft ook internationaal effect. De dochtermaatschappijen en bijkantoren van ondernemingen die naar het recht van een buiten de Europese Unie gelegen staat zijn opgericht, dienen zorg te dragen voor de publicatie van een duurzaamheidsverslag dat de gehele groep van de uiteindelijke derdeland-moedermaatschappij omvat.⁵⁸ Deze verplichting bestaat wanneer de dochtermaatschappijen en bijkantoren zelfstandig als 'groot' kwalificeren of beursgenoteerd zijn,⁵⁹ en/of indien bepaalde drempels van gerealiseerde omzet binnen de Europese Unie worden behaald.⁶⁰ Het desbetreffende duurzaamheidsverslag wordt in het Implementatiebesluit aangeduid als het 'verslag inzake duurzaamheid'.

De verantwoordelijkheid voor het opstellen van het verslag inzake duurzaamheid ligt (in eerste instantie)⁶¹ bij de derdeland-moedermaatschappij en de verantwoordelijkheid voor openbaarmaking bij het bestuur van de Nederlandse dochtermaatschappij of het bijkantoor.⁶² Dit verslag inzake duurzaamheid mag worden opgesteld aan de hand van een specifieke set ESRS die nog moet worden vastgesteld door de Europese Commissie.⁶³ Daarbij zij opgemerkt dat bij toepassing van deze derdeland-ESRS dochtermaatschappijen geen gebruik kunnen maken van de hiervoor beschreven vrijstelling. Wanneer het verslag wordt opgesteld aan de hand van de 'reguliere' ESRS, blijft de vrijstellingsmogelijkheid wel openstaan.⁶⁴

Een laatste bijzonderheid is dat ingevolge artikel 16 Implementatiebesluit de accountant die de duurzaamheidsassurance verricht wordt verplicht om na te gaan of een Nederlandse dochtermaatschappij van een moedermaatschappij uit een derde land het voorafgaande boekjaar verplicht was een verslag inzake duurzaamheid te publiceren en, zo ja, of het verslag openbaar is gemaakt. Deze eis volgt niet uit de CSRD en heeft daarom tot gevolg dat toch sprake is van een (kleine) nationale kop op de CSRD. Deze toevoeging is niet zonder kritiek gebleven.⁶⁵ De Nederlandse wetgever heeft desondanks besloten dit artikel in het voorgestelde Implementatiebesluit (vooralsnog) te handhaven.⁶⁶

3.2 *Wijzigingen Boek 2 BW*

In het Wetsvoorstel worden verscheidene wijzigingen van Boek 2 BW voorgesteld. Een aantal van die wijzigingen zijn terminologisch van aard.⁶⁷

De eerste wijziging die in het oog springt, is de toevoeging van een nieuw lid 4 aan artikel 2:360 BW, waarmee de reikwijdte van Titel 9 van Boek 2 BW zich ook zal uitstrekken tot 'bijkantoren'. Deze wijziging is nodig voor de implementatie van de verplichtingen die verband houden met het verslag inzake duurzaamheid. Dit leidt echter tot

54 Vgl. Nota van toelichting bij het Implementatiebesluit, p. 38 en memorie van toelichting bij het Wetsvoorstel, p. 7-9. Over deze keuze van de Nederlandse wetgever zijn vragen gesteld, zie ook Eerste Kamervragen p. 3.

55 Nota van toelichting bij het Implementatiebesluit, p. 85.

56 Dit houdt kort gezegd in dat wordt verklaard dat in de beoordeelde informatie geen fouten zijn ontdekt. Bij een verklaring met een redelijke mate van zekerheid wordt verklaard dat de beoordeelde informatie juist is.

57 Zie art. 19 jo. art. 23 Implementatiebesluit en Nota van toelichting, p. 86. De Europese Commissie zal op een later moment beoordelen of assurance met redelijke mate van zekerheid haalbaar is voor ondernemingen en accountants. Indien de Europese Commissie besluit dat dit haalbaar is, dient zij uiterlijk 1 oktober 2028 standaarden vast te stellen voor assurance-opdrachten met een redelijke mate van zekerheid met betrekking tot duurzaamheidsrapportages, vgl. art. 26 bis lid 3 Auditrichtlijn. Zie hierover ook Van Dijk & Hijink 2022 par. 2.2.3 en verwijzingen aldaar.

58 Van Dijk & Hijink 2022, p. 619.

59 Met uitzondering van beursgenoteerde micro-ondernemingen.

60 Art. 9 en 10 Implementatiebesluit.

61 Wanneer de derdeland-moedermaatschappij niet alle vereiste informatie verstrekt, stelt de dochtermaatschappij of het bijkantoor zelf het verslag inzake duurzaamheid op en voegt daarbij een verklaring dat de derdeland-moedermaatschappij de benodigde informatie niet beschikbaar heeft gesteld, vgl. art. 12 lid 2 Implementatiebesluit en Nota van toelichting, p. 90-91.

62 Art. 9 en 10 jo. art. 15 Implementatiebesluit.

63 Zie ook par. 1.

64 In dat geval wordt het duurzaamheidsverslag alsnog aangeduid als 'duurzaamheidsrapportering', zie over deze terminologie nader par. 4.1.

65 In haar consultatiereactie op het Implementatiebesluit heeft onder meer de NBA verzocht om deze bepaling – die zij aanduidt als 'taakvervuiling' – te schrappen.

66 Nota van toelichting, p. 94. Het valt te bezien of dit artikel ook in de gefinaliseerde versie van het Implementatiebesluit is opgenomen.

67 Zie de voorgestelde wijzigingen van art. 2:313 lid 5 en art. 2:334g lid 3 BW (art. IV onderdeel B Wetsvoorstel) waarin 'halfjaarlijkse financiële verslaggeving' wordt aangepast naar 'halfjaarlijkse verslaggeving'. Zie voorts de voorgestelde wijzigingen van art. 2:447-450 en 2:452-454 BW ten behoeve van de naamsverandering van de Wet toezicht financiële verslaggeving naar Wet toezicht verslaggeving effectenuitgevende instellingen (art. IV onderdeel I-L Wetsvoorstel).

het bijzondere resultaat dat een ‘bijkantoor’ – een entiteit zonder rechtspersoonlijkheid – verplichtingen opgelegd krijgt onder het Nederlandse ondernemingsrecht.

Daarnaast worden verschillende bepalingen in Boek 2 BW gewijzigd om de nieuwe verplichting tot assurance-onderzoek van de duurzaamheidsrapportering te verdisconteren.⁶⁸ In dat verband is de belangrijkste voorgestelde wijziging de introductie van een nieuw artikel 2:393a BW. Er is gekozen voor een nieuw artikel om een duidelijk onderscheid te maken tussen de opdrachtverlening voor controle van de jaarrekening enerzijds, en voor het assurance-onderzoek anderzijds.⁶⁹ Deze opdrachtverlening dient te geschieden door de algemene vergadering.⁷⁰ Wanneer de algemene vergadering daar niet toe overgaat, is de raad van commissarissen bevoegd, en bij het ontbreken daarvan, het bestuur. Omdat de eerste groep ondernemingen moet rapporteren over boekjaar 2024, is in het Wetsvoorstel voorzien in een overgangsregeling. Wanneer de algemene vergadering van deze ondernemingen geen accountant heeft kunnen benoemen voor het assurance-onderzoek, dan kan de raad van commissarissen of – bij het ontbreken daarvan – het bestuur de assurance-opdracht verlenen.⁷¹

Verder worden de regels omtrent openbaarmaking van de duurzaamheidsrapportering geïmplementeerd door aan artikel 2:394 BW een nieuw lid 4 toe te voegen. Als gevolg van deze wijziging is het voor ondernemingen die een duurzaamheidsrapportering moeten opnemen in hun bestuursverslag niet langer mogelijk om gebruik te maken van de mogelijkheid het bestuursverslag slechts op het kantoor van de rechtspersoon ter beschikking te stellen (in plaats van het bestuursverslag te deponeren bij het handelsregister). Daarnaast dienen deze vennootschappen het bestuursverslag kosteloos openbaar te maken op hun website, of indien zij niet over een website beschikken, het bestuursverslag (of een gedeelte daarvan) kosteloos te verstrekken aan eenieder die hierom verzoekt.

Artikel 2:408 BW wordt aangepast om te verduidelijken dat de daarin vervatte tussenhoudstervrijstelling moet worden onderscheiden van de vrijstelling voor het opstellen van een geconsolideerde duurzaamheidsrapportering. Ook wanneer geen bestuursverslag hoeft te worden opgesteld vanwege toepassing van artikel 2:408 BW, dient de

desbetreffende onderneming een geconsolideerde duurzaamheidsrapportering op te stellen (tenzij uiteraard gebruik wordt gemaakt van de vrijstelling zoals voorzien in artikel 6 lid 5 Implementatiebesluit).

De laatste wijzigingen die ik hier benoem, zien op afdeling 16 van Titel 9 van Boek 2 BW. In deze afdeling is de rechtspleging over (onder meer) de jaarrekening en het bestuursverslag geregeld. Omdat de duurzaamheidsrapportering onderdeel is van het bestuursverslag, kan de duurzaamheidsrapportering in beginsel reeds onder de huidige regeling worden betrokken in een jaarrekeningprocedure.⁷² Met de wijzigingen wordt onder andere expliciteerd dat een verzoek kan worden ingediend indien de duurzaamheidsrapportering niet voldoet aan de vigerende ESRS, en dat de accountant die het assurance-onderzoek heeft verricht in de gelegenheid moet worden gesteld te worden gehoord.⁷³

4. Enkele kanttekeningen bij het Implementatiebesluit

Hoewel – of wellicht omdat – de implementatie nog niet is afgerond, zijn er verschillende kanttekeningen te plaatsen bij de implementatie van de CSRD in Nederlandse wet- en regelgeving. Volgens de vaste Eerste Kamercommissie voor EZK verdient het implementatietraject “niet de schoonheidsprijs”.⁷⁴ De vaste Tweede Kamercommissie voor J&V noemt het Implementatiebesluit een “lang, moeilijk leesbaar document”.⁷⁵ Ik koester weinig illusies dat de finale versie van het Implementatiebesluit wezenlijke verbeteringen zal brengen. Hieronder plaats ik enkele voorlopige kanttekeningen bij het Implementatiebesluit, die op onderdelen *mutatis mutandis* van toepassing zijn op het Wetsvoorstel.

Een eerste opmerking in dat verband is dat de CSRD mijns inziens in een afzonderlijke afdeling in Titel 9 van Boek 2 BW had moeten worden geïmplementeerd. Dit zou niet alleen recht hebben gedaan aan de doelstelling om duurzaamheidsinformatie op gelijke voet te stellen met financiële informatie, maar ook aan de ingrijpende aard van deze wet- en regelgeving. Een volwaardig wetgevingstraject met degelijke democratische legitimatie was daarom op zijn plaats geweest.

4.1 Begrippenapparaat leidt tot onduidelijkheid

De gebruikte terminologie in de (voorgestelde) Nederlandse implementatie draagt niet bij aan de leesbaarheid

68 Dit betreft de volgende bepalingen: art. 2:129a/239a lid 2 BW (bevoegdheid tot opdrachtverlening aan de accountant), art. 2:392 lid 1 onderdeel a BW (toevoeging van de assuranceverklaring aan de overige gegevens) en art. 2:393 lid 3 en 5 BW (verduidelijking dat de accountantsverklaring als bedoeld in art. 2:393 BW zich niet uitstrekt tot de duurzaamheidsrapportering).

69 Inhoudelijk wijkt de procedure niet af van art. 2:393 lid 1 en 2 BW, zie nader de memorie van toelichting, p. 51.

70 Zie de voorgestelde wijziging van art. 2:129a/239a lid 2 BW (art. IV onderdeel A Wetsvoorstel).

71 Zie terecht kritisch over deze overgangsregeling: Hijink 2024. Zie ook nader par. 4.3.

72 Zie over de jaarrekeningprocedure en de CSRD ook: K. van Middelaar, ‘ESG-litigation: duurzaamheidsverslaggeving, CSRD en de jaarrekeningprocedure bij de Ondernemingskamer’, *MvO* 2024, afl. 1-2.

73 Zie de voorgestelde wijziging van art. 2:447 lid 2 BW (art. IV onderdeel I Wetsvoorstel), respectievelijk de voorgestelde wijziging van art. 2:450 lid 5 BW (art. IV onderdeel K Wetsvoorstel).

74 Eerste Kamervragen, p. 3.

75 Tweede Kamervragen, p. 8.

en begrijpbaarheid. Ik wees eerder op het verslag dat duurzaamheidsinformatie bevat op groepsniveau van de uiteindelijke moedermaatschappij uit een derde land dat wordt aangeduid als het 'verslag inzake duurzaamheid'. Dat verslag moet worden onderscheiden van de 'duurzaamheidsrapportering', tenzij het betreffende verslag is ingericht volgens de ESRS die van toepassing zijn op grote vennootschappen.⁷⁶

Een fundamentele bron van verwarring is het gebruik van begrippen waaraan in Boek 2 BW een andere betekenis is toegekend.⁷⁷ Zo bevat het Implementatiebesluit een nieuwe definitie voor het begrip 'dochtermaatschappij'. Hiermee wordt bedoeld op zowel een dochtermaatschappij in de zin van artikel 2:24a BW, als een groepsmaatschappij in de zin van artikel 2:24b BW, en een andere vennootschap of rechtspersoon waarop een moedermaatschappij een overheersende zeggenschap kan uitoefenen of waarover zij de centrale leiding heeft als bedoeld in artikel 2:406 BW. Los van het feit dat ingevolge Boek 2 BW juist duidelijk onderscheid moet worden gemaakt tussen de begrippen 'dochtermaatschappij' en 'groepsmaatschappij' en dat de toepassing van artikel 2:24b BW in de praktijk niet altijd eenduidig is vast te stellen,⁷⁸ komt daar nog eens bij dat in hoofdstuk 3 van het Implementatiebesluit onder het begrip 'dochtermaatschappij' wél 'dochtermaatschappij' in de zin van artikel 2:24a BW moet worden verstaan.⁷⁹

Tot slot wijs ik op de door elkaar lopende OOB-begrippen die worden gehanteerd in het Implementatiebesluit. De Nederlandse wet kent twee definities van het begrip 'organisatie van openbaar belang', namelijk in artikel 2:398 lid 7 BW en artikel 1 lid 1 onderdeel I Wta.⁸⁰ Beide begrippen worden gebruikt in het Implementatiebesluit: bij de wijziging van het Besluit instelling auditcommissie moet worden uitgegaan van het OOB-begrip onder de Wta, terwijl voor bijvoorbeeld het toepassingsbereik van het Implementatiebesluit het BW-begrip bepalend is.

Dit is slechts een greep uit de gebruikte termen in het Implementatiebesluit die vragen oproepen. Duidelijk is in ieder geval dat de Nederlandse wetgever niet alleen een kans heeft gemist om op onderdelen verduidelijking te bieden, maar met het voorgestelde begrippenapparaat bovendien meer onduidelijkheid heeft gecreëerd.

⁷⁶ Nota van toelichting, p. 91.

⁷⁷ Daarnaast wijs ik op het begrip 'netto-omzet', dat in het Implementatiebesluit een afwijkende betekenis krijgt voor banken, verzekeraars en derdeland-ondernemingen ten behoeve van het bepalen van de omvang van deze typen ondernemingen, vgl. art. 1 lid 2 Implementatiebesluit.

⁷⁸ M. Olaerts, in: *GS Rechtspersonen*, art. 2:24a BW, aant. 6.1 (online, bijgewerkt 8 februari 2024).

⁷⁹ Art. 9 lid 2 Implementatiebesluit.

⁸⁰ Zie over de twee verschillende OOB-begrippen en de oorsprong daarvan: E.V.A. Eijkelenboom, 'De opdrachtverlening aan de accountant', in: J.B.S. Hijink e.a. (red.), *Handboek Jaarrekeningenrecht (VDHI nr. 164) 2020/6.3.1.*

4.2 Openbaarmakingsperikelen

Het Implementatiebesluit roept tevens vragen op inzake de openbaarmaking van de verschillende duurzaamheidsverslagen. Voor de duurzaamheidsrapportering gelden dezelfde termijnen als voor openbaarmaking van het bestuursverslag (en de jaarrekening). Ingevolge artikel 2:394 lid 3 jo. lid 4 BW moeten de jaarrekening en het bestuursverslag (binnenkort dus inclusief duurzaamheidsrapportering) uiterlijk binnen twaalf maanden na afloop van het boekjaar openbaar zijn gemaakt.

In het geval van artificiële consolidatie door een Nederlandse onderneming geldt echter dat openbaarmaking moet plaatsvinden door deponering bij het handelsregister binnen zes maanden na de balansdatum, of binnen een maand na geoorloofde latere openbaarmaking.⁸¹ Dit contrasteert met de termijn voor een Nederlandse moedermaatschappij die een geconsolideerde duurzaamheidsrapportering openbaar moet maken, die (maximaal) twaalf maanden bedraagt. De vraag rijst of de afwijkende openbaarmakingstermijn die geldt in geval van artificiële consolidatie dan ook geldt voor de openbaarmaking van het verslag inzake duurzaamheid. Dat is echter niet het geval – voor dit verslag wordt opnieuw aangesloten bij de twaalfmaandstermijn.

4.3 Inwerkingtreding

Het is evident dat de Nederlandse wetgever het wetgevingstraject ter implementatie van de CSRD niet tijdig heeft doorlopen. Wanneer de voor de implementatie benodigde wet- en regelgeving echter niet vóór 1 januari 2025 in werking is getreden, zal dit een aantal bijzondere gevolgen hebben. In de praktijk leidt de vertraging niet alleen tot (rechts)onzekerheid, maar ook tot onmogelijkheden waarvoor geen directe oplossing bestaat. In dat verband wijs ik op het feit dat de opdrachtverlening voor assurance-onderzoek formeel niet kan plaatsvinden zonder dat hiervoor een wettelijke basis bestaat.⁸² De vertraging is daarom niet alleen vervelend, maar ook (potentieel) problematisch. In de praktijk wordt dit ondervangen door de accountant alvast te laten aanvangen met het assurance-onderzoek, vanuit de gedachte dat de opdrachtverlening op een later moment kan worden geformaliseerd.

De nauwe samenhang tussen het Wetsvoorstel en het Implementatiebesluit maakt de situatie des te complexer. Hoewel het eenvoudiger zou zijn om het Implementatiebesluit vast te stellen vóór 1 januari 2025, biedt dat geen afdoende oplossing. Voor een volledige en correcte implementatie van de CSRD is vereist dat beide wetgevingsinstrumenten tijdig van kracht worden. Kortom, het niet tijdig doorlopen van het wetgevingstraject voor het

⁸¹ Deze termijn is overigens niet nieuw. Ook in art. 2:403 en 2:408 BW wordt deze openbaarmakingstermijn gehanteerd.

⁸² Zie hierover ook: Hijink 2024.

Wetsvoorstel werpt praktische en juridische obstakels op voor ondernemingen die moeten voldoen aan de nieuwe verplichtingen inzake duurzaamheidsverslaggeving.

5. Concluderende opmerkingen

In deze bijdrage heb ik een overzicht gegeven van de huidige stand van zaken van de implementatie van de CSRD in Nederlandse wet- en regelgeving. Op verscheidene aspecten van de implementatie valt wel iets aan te merken. De vertraging van de implementatie leidt tot rechtsonzekerheid, terwijl de versnippering niet bijdraagt aan een inzichtelijke systematiek of een begrijpelijke weergave van de verplichtingen die volgen uit de CSRD.

Tot slot merk ik op dat mijn kritiek op de wijze van implementatie niet moet worden beschouwd als kritiek op de inhoud van de nieuwe verplichtingen inzake duurzaamheidsverslaggeving. Integendeel, ik ben en blijf groot voorstander van transparantie en verantwoording met betrekking tot duurzaamheid, overigens zonder daarbij te willen bagatelliseren dat deze verplichtingen veel vergen van ondernemingen. Ik ben er echter van overtuigd dat deze wet- en regelgeving iets positiefs teweeg kan brengen wanneer verslaggeving niet alleen leidt tot transparantie, maar fungeert als katalysator voor structurele verbeteringen in het bedrijfsleven en tevens voor daadwerkelijke integratie van duurzaamheid in de besluitvorming en strategie van ondernemingen.

Postscriptum (30 december 2024): op 20 december 2024 – op de valreep voor het kerstreces – zijn de antwoorden op de vragen van de vaste commissie voor J&V gepubliceerd. Uit de bijgevoegde beslisnota volgt dat ook de vragen van de vaste commissie voor EZK zijn beantwoord, en dat er een gewijzigde versie van het Implementatiebesluit is. Deze laatste stukken zijn echter (nog) niet openbaar gemaakt. De (beschikbare) documenten zijn te raadplegen via: www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2024/12/20/tk-beantwoording-vragen-schriftelijk-overleg-ontwerpbesluit-implementatie-richtlijn-duurzaamheidsrapportering.

In paragraaf 2.3 schreef ik over de vraag van de vaste commissie voor J&V naar een vaststellingsbevoegdheid voor de algemene vergadering. Hierover zegt de staatssecretaris dat

“[h]et toekennen van een bevoegdheid aan de algemene vergadering om de duurzaamheidsrapportering vast te stellen (...) een fundamentele verschuiving in deze bevoegdheidsverdeling [tussen bestuur en de aandeelhoudersvergadering, *LvD*] [zou] (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.”

De staatssecretaris houdt hiermee de deur voor een vaststellingsbevoegdheid voor de algemene vergadering dus op een kier.

Tot slot is relevant dat uit de antwoorden volgt dat het Implementatiebesluit en de Wet implementatie richtlijn duurzaamheidsrapportering op hetzelfde moment in werking zullen treden. Op welk moment dat gaat zijn, blijft onduidelijk.

Wat wel duidelijk is, is dat op een moment waarop het eerste boekjaar waarover moet worden gerapporteerd ten einde loopt, slechts een deel van de relevante informatie wordt gepubliceerd. Uit de informatie die wél is geopenbaard, volgt dat implementatie verder wordt vertraagd. Er wordt geen concrete planning gecommuniceerd. Ondertussen nadert het moment waarop voor het eerst een duurzaamheidsrapportering openbaar zou moeten worden gemaakt met rasse schreden. Het moge duidelijk zijn dat dit eens te meer aantoont hoe gebrekkig dit implementatietraject verloopt.