

Ministerie van Justitie en Veiligheid
Staatssecretaris Rechtsbescherming
Dhr. prof.dr. T. Struycken



Secretariaat:
Mercuriusplein 3, 2132 HA Hoofddorp
Postbus 242, 2130 AE Hoofddorp

Tel: +31 (0)88 4960 391
secretariaat@rjnet.nl
www.rjnet.nl

Onze referentie: RJ-Div 6082
Telefoon: 088-4960391
Datum: 22 juli 2024
Onderwerp: Reactie Raad voor de Jaarverslaggeving op het voorstel Implementatiebesluit richtlijn duurzaamheidsrapportering

Geachte heer Struycken,

De Raad voor de Jaarverslaggeving (RJ) heeft kennisgenomen van het op 12 juni jl. naar het parlement gezonden voorstel Implementatiebesluit richtlijn duurzaamheidsverslaggeving met Nota van toelichting (Implementatiebesluit). De RJ heeft als doel de kwaliteit van de externe verslaggeving van bedrijven en organisaties in Nederland te bevorderen. In het licht van onze doelstelling wijzen wij u graag op enkele punten ter verbetering of verduidelijking in het Implementatiebesluit. In deze brief doen wij tegelijk ook suggesties om de genoemde onvolkomenheden en onduidelijkheden te herstellen.

Vanuit onze doelstelling beperken wij ons tot de onderdelen die van invloed zijn op de externe verslaggeving. In de paragrafen hierna hebben wij onze belangrijkste aandachtspunten kort verwoord. In de bijlage bij deze brief zijn nog enkele gedetailleerde opmerkingen opgenomen.

Begrip dochtermaatschappij

In het Implementatiebesluit is de reikwijdte van het begrip dochtermaatschappij uitgebreid naar alle ondernemingen die voldoen aan de voorwaarden van de artikelen 2:24a en 2:24b Burgerlijk Wetboek (BW) en alle ondernemingen waarbij sprake is van overheersende zeggenschap zoals bedoeld in artikelen 2:406 en 2:407 BW. Dit kan leiden tot onduidelijkheid.

De 7e EEG-richtlijn (83/349/EEG) gaf een lidstaattoptie om een dochtermaatschappij/groep te definiëren. Artikel 1 lid 1 van de 7e EEG-richtlijn bevatte het 'juridisch groepsbegrip' waarbij een opsomming wordt gegeven van de factoren zoals nadien zijn geïmplementeerd in artikel 2:24a BW aangevuld met ondernemingen waarbij sprake is van overheersende zeggenschap. In artikel 1 lid 2 van de 7e EEG-richtlijn was de lidstaattoptie opgenomen om het 'economisch groepsbegrip' te hanteren waarbij in de consolidatie alleen dochtermaatschappijen worden opgenomen als sprake is van feitelijke overheersende zeggenschap of sprake is van gezamenlijke centrale leiding tussen moeder- en dochteronderneming. Bij het hanteren van het 'economisch groepsbegrip' wordt gekeken naar de daadwerkelijke feiten en omstandigheden. In de IFRS-standaarden wordt dit 'economisch groepsbegrip' ook gevolgd.

Bij de implementatie van de 7e EEG-richtlijn in het BW (1988) is ervoor gekozen om bovengenoemde lidstaattoptie over te nemen ten aanzien van de geconsolideerde jaarrekening waardoor het 'economisch groepsbegrip' is opgenomen in artikelen 2:406 en 407 BW.

De verankering van de bepalingen uit bovengenoemde 7e EEG-richtlijn in de opvolgende EU-richtlijn jaarrekening (2013/34/EU) bevat deze lidstaatoptie inzake het 'juridisch groepsbegrip' en het 'economisch groepsbegrip', hetgeen daarom ook is beschreven in artikel 22 lid 1 en 2 van deze EU-richtlijn jaarrekening. Aangezien de Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD) een aanpassing is van deze EU-richtlijn jaarrekening zal bij de implementatie van de CSRD in het BW (en Implementatiebesluit) het groepsbegrip in het Nederlandse jaarrekeningenrecht ongewijzigd blijven.

Ten opzichte van het eerder geconsulteerde Implementatiebesluit is er een aanpassing gemaakt in artikel 6 als het gaat om de bepaling van de consolidatiekring. In artikel 6 wordt nu aangesloten bij het 'economisch groepsbegrip' zoals dat ook voor de (geconsolideerde) jaarrekening toegepast wordt. Deze aanpassing zorgt ervoor dat de consolidatiekring voor de duurzaamheidsrapportage en de jaarrekening gelijk is, wat zorgt voor connectiviteit tussen beide onderdelen van de jaarverslaggeving hetgeen het juiste inzicht verschaft aan gebruikers van deze informatie. We zijn het eens met deze aanpassing.

De definitie van dochtermaatschappij opgenomen in artikel 1 lid 1 van het Implementatiebesluit lijkt echter enerzijds aan te sluiten bij het 'juridisch groepsbegrip' maar anderzijds lijkt het laatste zinsdeel te duiden op het 'economisch groepsbegrip'. Het zuiver onderscheiden van het 'juridisch groepsbegrip' en het 'economische groepsbegrip' is van belang en heeft ook consequenties voor het Implementatiebesluit. Zo wordt in artikel 6 aangesloten bij het 'economisch groepsbegrip' terwijl in artikel 9 lid 2 de reikwijdte van het 'juridisch groepsbegrip' lijkt te worden beperkt tot de elementen van art. 2:24a BW. Wij zijn van mening dat in het gehele Implementatiebesluit het 'economische groepsbegrip' leidend zou moeten zijn, ook bij de bepaling of een onderneming (al dan niet) een dochteronderneming is in lijn met de EU-richtlijn jaarrekening. Wij stellen daarom voor om in het gehele voorstel implementatiebesluit de definities aan te passen naar de definitie/tekst zoals opgenomen in artikel 22 lid 2 van de EU-richtlijn jaarrekening en dit consistent in het Implementatiebesluit door te voeren.

Daarnaast vragen wij ons af of het begrip 'uiteindelijke moedermaatschappij' in artikel 1 lid 1 van het Implementatiebesluit voldoende duidelijk is om werkbaar te zijn in de praktijk omdat daarin het element 'grootste groep' wordt genoemd wat geen bekend begrip in het jaarrekeningrecht is. Wij gaan er vanuit dat met deze definitie de "hoogste" moedermaatschappij binnen de groep wordt bedoeld dan wel de moedermaatschappij die de uiteindelijke zeggenschap heeft over de groep, zonder dat er een entiteit is die zeggenschap heeft over deze moedermaatschappij. Wij vragen u de definitie aan te passen ofwel in de Nota van toelichting nader te duiden wat met deze begrippen wordt bedoeld.

Vrijstelling voor persoonlijke houdstermaatschappijen

In onze reactie op de eerdere publieke consultatie van het concept Implementatiebesluit hebben wij aandacht gevraagd voor persoonlijke houdstermaatschappijen. Hoewel in de Nota van toelichting van het voorstel Implementatiebesluit niet expliciet wordt ingegaan op persoonlijke houdstermaatschappijen ontleen we aan de passage op pagina 81 van de Nota van toelichting de volgende zienswijze: met deze passage wordt bedoeld dat de consolidatieplicht en -kring voor de duurzaamheidsrapportering gelijk is aan die voor de jaarrekening, gelet op de toevoeging in artikel 6 dat rekening moet worden gehouden met de artikelen 2:406 en 2:407 BW. Persoonlijke houdstermaatschappijen behoeven veelal geen geconsolideerde jaarrekening op te stellen omdat geen sprake is van een groepsrelatie. Gezien het uitgangspunt om de consolidatieplicht- en kring voor duurzaamheidsrapportage en jaarrekening gelijk te houden (voor de specifieke situatie van tussenhoudstermaatschappijen, zie hieronder) gaan wij er vanuit dat persoonlijke houdstermaatschappijen geen geconsolideerd duurzaamheidsrapport op behoeven te stellen. Ten behoeve van duidelijkheid over de reikwijdte stellen wij voor om dit uitgangspunt nader te duiden in de Nota van Toelichting.

Vrijstelling voor tussenhoudstermaatschappijen

Ten aanzien van de vrijstelling voor tussenhoudstermaatschappijen zoals beschreven in artikel 5 van het Implementatiebesluit hebben wij de volgende vragen en opmerkingen:

- a) Op pagina 57 van de Nota van toelichting lezen wij dat Nederlandse tussenhoudstermaatschappijen geen beroep zouden mogen doen op de vrijstelling zoals beschreven in artikel 5 van het Implementatiebesluit op het moment dat de Nederlandse (uiteindelijke) moedermaatschappij geen vennootschap of rechtspersoon is zoals benoemd in bijlagen I en II van de Jaarrekeningrichtlijn (2013/34/EU).

Deze opmerking in de Nota van toelichting lijkt strijdig te zijn met artikel 5 lid 1 onder a, waarin is beschreven dat een dochtermaatschappij een beroep mag doen op deze vrijstelling indien de gegevens van haar en haar dochtermaatschappijen zijn opgenomen in het bestuursverslag waarin een geconsolideerde duurzaamheidsrapportering is opgenomen van een moedermaatschappij die valt onder het recht van een EU-lidstaat. Deze opmerking in de Nota van toelichting heeft bijvoorbeeld tot gevolg dat Nederlandse groepsmaatschappijen van een Nederlandse coöperatie (dus vallend onder het recht van een EU-lidstaat, maar niet benoemd in bovengenoemde bijlagen I en II) die als uiteindelijke moedermaatschappij geconsolideerde informatie verstrekt over de groep geen beroep zouden kunnen doen op deze groepsvrijstelling, ook indien de coöperatie als moedermaatschappij vrijwillig een geconsolideerd duurzaamheidsrapportering opstelt (dat voldoet aan het BW en de European Sustainability Reporting Standards (ESRS)). Dit is naar onze mening onwenselijk en leidt tot onnodige lastenverzwaring. Er zijn in Nederland een aanzienlijk aantal (zeer) grote coöperaties die het hoofd van een groep zijn en vrijwillig een geconsolideerd duurzaamheidsrapportage willen gaan opstellen net zoals de opgestelde (en op basis van Titel 9 Boek 2 BW vereiste) geconsolideerde jaarrekening. Als geen gebruik mag worden gemaakt van de groepsvrijstelling onder verwijzing naar deze geconsolideerde duurzaamheidsrapportage zullen de groepsmaatschappijen van dergelijke coöperaties afzonderlijke duurzaamheidsrapportages moeten gaan opstellen, terwijl de informatie van deze groepsmaatschappijen reeds is opgenomen in het vrijwillige geconsolideerde duurzaamheidsrapport van de moedermaatschappij/ coöperatie (opgesteld op basis van BW en ESRS). Dit leidt tot administratieve lastenverzwaring, hetgeen onwenselijk is en ook opmerkelijk gezien het feit dat verwijzing naar een geconsolideerd duurzaamheidsrapport op basis van ESRS of gelijkwaardig verklaarde standaarden van buitenlandse moedermaatschappijen/rechtspersonen (niet vallend onder het recht van een EU-lidstaat) wel is toegestaan. Het roept direct de vraag op waarom onderscheid wordt gemaakt tussen buitenlandse moedermaatschappijen met een rechtsvorm naar buitenlands recht en Nederlandse moedermaatschappijen met een rechtsvorm die wel binnen de reikwijdte van Titel 9 Boek 2 BW vallen, maar buiten de reikwijdte van dit Implementatiebesluit vallen. Wij vragen u de Nota van toelichting hierop aan te passen.

- b) In artikel 5 lid 2 is beschreven dat het toepassen van de vrijstelling voor het opstellen van een geconsolideerd duurzaamheidsrapport mogelijk is mits de dochtermaatschappij de in lid 2 benoemde voorgeschreven informatie in haar bestuursverslag opneemt. In veel gevallen zal een Nederlandse tussenhoudstermaatschappij geen bestuursverslag opstellen zoals bedoeld in artikel 2:391 BW, omdat deze daartoe op basis van het Nederlandse jaarrekeningrecht niet verplicht is (bijvoorbeeld omdat een tussenhoudstermaatschappij het jaarrekeningregime van de kleine rechtspersoon hanteert vanwege de toepassing van artikel 2:408 BW). Op basis van de Nota van Toelichting begrijpen wij dat een dergelijke Nederlandse tussenhoudstermaatschappij kan volstaan met het opnemen van de gevraagde duurzaamheidsrapportage in diens jaarstukken en dat er geen noodzaak is dat een volledig bestuursverslag wordt opgesteld in overeenstemming met alle bepalingen in artikel 2:391 BW. Wij vragen u op dit punt nadere duidelijkheid te verschaffen in de Nota van toelichting.
- c) In artikel 5 lid 1 letter b is beschreven dat het toepassen van de vrijstelling voor het opstellen van een geconsolideerd duurzaamheidsrapport onder andere mogelijk is mits de gegevens van de Nederlandse dochtermaatschappij, en (als tussenhoudstermaatschappij) van haar dochtermaatschappijen, zijn opgenomen in een geconsolideerde duurzaamheidsrapportering die is opgesteld door een moedermaatschappij die niet valt onder het recht van een EU-lidstaat, indien die geconsolideerde duurzaamheidsrapportering is opgesteld overeenkomstig ESRS (op grond van art. 29ter van EU-richtlijn jaarrekening (2013/34/EU) vastgestelde duurzaamheidsrapporteringsstandaarden) of op een wijze die gelijkwaardig is. Wij begrijpen hieruit dat (vrijwillige) toepassing van ESRS door een moedermaatschappij die niet valt onder het recht van een EU-lidstaat volstaat voor een Nederlandse dochtermaatschappij/tussenhoudstermaatschappij om gebruik te kunnen maken van deze vrijstelling. Om de benodigde duidelijkheid voor de praktijk te krijgen vragen wij u dit

punt expliciet te benoemen in de Nota van toelichting. Voor het bovenstaande gaan we er vanuit dat tevens wordt voldaan wordt aan de vereisten inzake het toevoegen van het assurance-oordeel.

- d) In artikel 5 lid 2, onder c wordt verplicht gesteld een weblink op te nemen naar het assurance-oordeel uitgebracht door een accountant op grond van artikel 8 lid 2 onderdeel e. Deze verwijzing gaat ervan uit dat het assurance-oordeel wordt verstrekt door een accountant. De CSRD biedt echter ook de lidstaatoptie dat het onderzoek naar duurzaamheidsinformatie wordt uitgevoerd door een Independent Assurance Service Provider (IASP) en er zijn EU-lidstaten die deze optie ook zullen gaan bieden. In het geval het geconsolideerde duurzaamheidsrapport is voorzien van een assurance-oordeel van een IASP, is het dan voor een Nederlandse dochtervennootschap mogelijk om te verwijzen naar het geconsolideerde duurzaamheidsrapport en het assurance-oordeel daarbij van de IASP of kan op dat moment geen gebruik worden gemaakt van deze mogelijkheid omdat geen onderzoek door een accountant heeft plaatsgevonden? Naar onze mening is het passend deze mogelijkheid toe te staan omdat het geconsolideerd duurzaamheidsrapport en het assurance-oordeel daarbij voldoet aan de wetgeving in de EU-lidstaat van herkomst. We vragen u duidelijkheid te verschaffen in de Nota van toelichting dat het assurance-oordeel bij een dergelijke duurzaamheidsrapportage kan worden uitgebracht door een IASP.
- e) In artikel 5 lid 3, onder a wordt verplicht dat de geconsolideerde duurzaamheidsrapportage van de moedermaatschappij waarnaar wordt verwezen wordt gedeponereerd bij het handelsregister binnen zes maanden na balansdatum of binnen een maand na geoorloofde latere openbaarmaking. Deze zinsnede roept de vraag op of bij het toepassen van het begrip 'geoorloofde latere openbaarmaking' wordt gerefereerd naar de wettelijke termijnen voor openbaarmaking in Nederland of naar het recht in het land van herkomst van de moedermaatschappij die het geconsolideerde duurzaamheidsrapport opstelt. Vanuit de Nota van Toelichting begrijpen wij dat hierbij de datum voor geoorloofde latere openbaarmaking wordt gehanteerd die geldt in het land van herkomst van de moedermaatschappij, omdat anders een buitenlandse moedermaatschappij op dit punt zou moeten (kunnen) gaan voldoen aan de Nederlandse wetgeving; dit kan mogelijk nog verder verduidelijkt worden in de Nota van Toelichting.
- f) In artikel 5 lid 2, onder b is opgenomen dat als een dochtermaatschappij gebruik maakt van de vrijstelling zoals genoemd in lid 1, deze dochtermaatschappij in haar bestuursverslag de weblink opneemt naar het bestuursverslag waarin een geconsolideerde duurzaamheidsrapportering is opgenomen van de moedermaatschappij. In de Nota van toelichting wordt een nadere duiding gegeven van de situatie dat als de weblink nog niet beschikbaar is en de dochtermaatschappij haar eigen termijn voor het openbaar maken van de rapportering dreigt te overschrijden volstaan kan worden met een weblink naar de pagina van de moedermaatschappij waarop de weblinks staan naar de afzonderlijke documenten van de jaarverslagen. Wij gaan er vanuit dat in deze situatie het dan ook mogelijk is bij een niet-EU moedermaatschappij dat het duurzaamheidsverslag van de moedermaatschappij op een later moment wordt gedeponereerd bij het handelsregister zoals in artikel 5 lid 3 onder a. Wij vragen dit te verduidelijken in de Nota van Toelichting.

Definities van het begrip 'Netto-omzet'

Op pagina 68 van de Nota van toelichting wordt gesteld dat de specifieke definitie van netto-omzet alleen relevant is in het kader van de duurzaamheidsrapportering en daarom alleen in het Implementatiebesluit hoeft te worden geregeld omdat banken en verzekeraars organisaties van openbaar belang (OOB) zijn op grond van artikel 2:398 lid 7 BW en daarom voor de jaarrekening en het bestuursverslag per definitie altijd als grote rechtspersoon worden aangemerkt.

Er zijn echter meer wettelijke bepalingen waarvoor het grootte-regime in het jaarrekeningenrecht bepalend is en daarmee is een juiste definitie van het begrip netto-omzet relevant. Het heeft onze voorkeur de specifieke definitie op te nemen in Titel 9 Boek 2 BW en niet slechts in het Implementatiebesluit. In EU-richtlijn jaarrekening wordt de nadere invulling van het 'netto-omzet' begrip voor kredietinstellingen en verzekeringsondernemingen ook niet beperkt tot alleen de CSRD-bepalingen.

Wat betreft de nu voorgestelde definitie voor banken roept deze mogelijk vragen op in combinatie met de toepassing van het Besluit Modellen Jaarrekening (BMJ). De netto-omzet wordt in artikel 1 lid 2, onder a van het Implementatiebesluit voor banken gedefinieerd als de som van de bedrijfsopbrengsten zoals opgenomen in de winst-en-verliesrekening met uitzondering van de rente en soortgelijke lasten en betaalde provisie. Wanneer een Nederlandse bank model L van het BMJ hanteert is de in het Implementatiebesluit opgenomen definitie te herleiden. Wanneer een Nederlandse bank model M gebruikt sluit de definitie niet meer aan omdat dit model geen 'Som der bedrijfsopbrengsten' bevat.

In de EU-Richtlijn jaarrekening banken (86/635/EEG) wordt de netto-omzet voor banken gedefinieerd als de som van:

- Rente en soortgelijke baten
- Opbrengsten uit waardepapieren
- Ontvangen provisie
- Resultaat uit financiële transacties
- Overige bedrijfsopbrengsten.

Wij stellen u voor om de definitie van netto-omzet voor banken in het Implementatiebesluit aan te passen en de onderdelen van de netto-omzet expliciet te benoemen.

Consistentie en tijdigheid van implementatie

In onze reactie op de internetconsultatie van het concept Implementatiebesluit hebben we uitgebreid aandacht besteed aan de vorm van implementatie van de CSRD in de Nederlandse wet door middel van een Implementatiewet en een afzonderlijk Implementatiebesluit. We vragen nogmaals aandacht voor het risico op inconsistenties tussen beide documenten zeker gezien het verschil in het proces van totstandkoming en finale besluitvorming over een wet en een algemene maatregel van bestuur. Gezien het feit dat beide documenten verstrekkingen hebben voor een grote groep ondernemingen, reeds in verslagjaar 2024, zou de Nederlandse wetgever moeten voorkomen dat er mogelijk inconsistenties bestaan tussen de Implementatiewet en het Implementatiebesluit. Ook is het van belang dat de CSRD uiterlijk 31 december 2024 is verwerkt in de Nederlandse wetgeving, dit met het oog op de ondernemingen die over boekjaar 2024 een duurzaamheidsrapportage moeten opstellen in overeenstemming met de EU-richtlijn.

Mochten er vragen zijn over deze reactie, dan zijn we graag bereid tot een nadere toelichting.

Met vriendelijke groet,

drs. Gerard van Santen RA
voorzitter Raad voor de Jaarverslaggeving

Bijlage – Gedetailleerde opmerkingen op het voorstel Implementatiebesluit

Implementatiebesluit artikel 5 lid 3, onder b: informatieverschaffing

In dit artikel in het voorstel Implementatiebesluit wordt vrijstelling verleend om de informatieverschaffing op grond van artikel 8 van Verordening (EU) 2020/852 (EU Taxonomie-verordening) op te nemen in het bestuursverslag van de vrijgestelde dochtermaatschappij of in de geconsolideerde duurzaamheidsrapportering die is uitgevoerd door de moedermaatschappij. Onduidelijk is of de informatieverschaffing uit hoofde van de EU Taxonomie-verordening die in de geconsolideerde duurzaamheidsrapportering wordt opgenomen slechts op geconsolideerde basis hoeft te worden verstrekt en dus niet separaat voor de vrijgestelde dochtermaatschappij(en). Wij verzoeken u dit te verduidelijken in de tekst van het Implementatiebesluit.

Nota van toelichting pagina 69

In de Nota van toelichting wordt in de eerste alinea van de toelichting op artikel 2 gesteld dat beursgenoteerde vennootschappen in het Implementatiebesluit gekwalificeerd worden als ‘vennootschappen waarvan aandelen of certificaten van aandelen in een EU- of EER-lidstaat verhandeld worden op een gereguleerde markt of multilaterale handelsfaciliteit als bedoeld in artikel 1:1 Wft’. Deze kwalificatie is niet in lijn met de CSRD en ook niet in lijn met artikel 2 van het voorstel Implementatiebesluit. Het gaat om effecten (niet alleen aandelen) en een multilaterale handelsfaciliteit is niet van toepassing. Vermoedelijk is hier sprake van een verschrijving in de Nota van toelichting. Artikel 2 van het voorstel implementatiebesluit is wel juist geformuleerd in overeenstemming met de CSRD. We stellen u voor de Nota van toelichting hierop aan te passen.

Implementatiebesluit artikel 21

In dit artikel worden de vervaldata bepaald voor enkele artikelen die tijdelijke werking hebben. Voor de vervaldata is gerekend met de laatste datum inwerkingtreding van de CSRD voor beursgenoteerde middelgrote en kleine ondernemingen (boekjaren die beginnen op of na 1 januari 2026). Echter, deze ondernemingen hebben op grond van artikel 4 lid 5 de mogelijkheid om de eerste toepassing met 2 jaar uit te stellen. Voor de vervaldata zou daarom rekening moeten worden gehouden met die laatste datum van inwerkingtreding, zijnde het boekjaar beginnend op of na 1 januari 2028 en niet het boekjaar beginnend op of na 1 januari 2026.