

Per e-mail verstuurd

Mevr. S.A.M. Kaag
Korte Voorhout 7
2511 CW DEN HAAG

Datum 20 november 2023
Ons kenmerk
Pagina 1 van 5
Betreft Uitvoeringstoets Wet implementatie
richtlijn duurzaamheidsrapportering

Geachte mevrouw Kaag,

Bij brief van 31 juli 2023 heeft u de Autoriteit Financiële Markten (AFM) verzocht om advies uit te brengen over de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het voorstel van de Wet implementatie richtlijn duurzaamheidsrapportering (hierna: wetsvoorstel). Met deze brief willen wij u graag informeren over de uitkomst van de door de AFM verrichte uitvoeringstoets.

Het wetsvoorstel strekt tot implementatie van de Europese Richtlijn 2022/2464 over duurzaamheidsrapportering, een wijzigingsrichtlijn die in het Engels veelal wordt aangeduid als de Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD)¹, die tot doel heeft de kwaliteit en vergelijkbaarheid van duurzaamheidsverslaggeving door ondernemingen te verbeteren. Wij gaan in deze uitvoeringstoets uit van het wetsvoorstel en de bijbehorende Memorie van Toelichting zoals die publiekelijk zijn geconsulteerd, waarin ten aanzien van sommige lidstaatopties uit de CSRD nog geen definitieve keuzes zijn gemaakt.

1. Resultaat uitvoeringstoets

De AFM meent dat het geconsulteerde wetsvoorstel slechts beperkt uitvoerbaar is voor wat betreft het toezicht op de duurzaamheidsrapportering van uitgevende instellingen. Het toezicht op accountantsorganisaties die duurzaamheidsassurance verrichten is op basis van het geconsulteerde wetsvoorstel wel uitvoerbaar maar niet op een doelmatige wijze. Om de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel naar een voldoende en doelmatig niveau te brengen achten wij aanpassing van het wetsvoorstel nodig.

Twee aanpassingen van het wetsvoorstel zijn nodig om het AFM toezicht op de duurzaamheidsrapportering van uitgevende instellingen (beursgenoteerde ondernemingen) volledig uitvoerbaar te maken. Ten eerste is een verwijzing naar de duurzaamheidsrapporteringstandaarden in de Wet toezicht financiële verslaggeving

¹ 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).

Datum 20 november 2023
Ons kenmerk
Pagina 2 van 5

(Wtfv) nodig om juridische risico's in het toezicht te voorkomen. Ten tweede moet het wetsvoorstel voorzien in de additionele toezichtbevoegdheden die de AFM nodig heeft voor effectief en efficiënt verslaggevingstoezicht op de - door de CSRD en het wetsvoorstel - verdiepte en meer kwantitatieve duurzaamheidsrapportering van uitgevende instellingen. Het gaat dan met name om de bevoegdheid om van eenieder alle benodigde informatie te kunnen vorderen.

Om doelmatiger toezicht op accountantsorganisaties die duurzaamheidsassurance verrichten mogelijk te maken, dient het wetsvoorstel te verduidelijken in welke gevallen accountantsorganisaties moeten voldoen aan de vereisten ten aanzien van duurzaamheidsassurance. Hierbij pleiten wij tevens voor een aanmelding of registratie voor accountantsorganisaties die duurzaamheidsassurance willen verrichten.

Ten aanzien van het prospectustoezicht, marktmisbruikttoezicht en het deponeringstoezicht, die impliciet geraakt worden door de grote uitbreiding van de duurzaamheidsrapporteringsverplichtingen voor uitgevende instellingen, acht de AFM het wetsvoorstel voldoende uitvoerbaar, mits de AFM voldoende ruimte in het kostenkader toegekend krijgt om haar capaciteit uit te breiden.

Daarbij merkt de AFM verder op dat de uitvoerbaarheid van alle toezichttaken voortvloeiend uit dit wetsvoorstel afhankelijk is van zowel de benodigde ruimte in het kostenkader om de capaciteit uit te breiden, als de mogelijkheid om voldoende gekwalificeerd personeel te kunnen aantrekken in de huidige arbeidsmarkt waarin grote vraag is naar medewerkers met kennis en ervaring op het gebied van duurzaamheidsrapportering.

2. Uitvoeringstoets ten aanzien van verschillende toezichtterreinen

Hierna wordt per toezichttaak de inhoudelijke uitkomst van de uitvoeringstoets weergegeven. Voor wat betreft de opmerkingen over benodigde verduidelijking en aanpassingen van het wetsvoorstel, wijzen wij ook graag op de consultatiereactie van de AFM op het geconsulteerde wetsvoorstel.²

Toezicht op duurzaamheidsrapportering uitgevende instellingen:

De AFM meent dat ze haar met de CSRD verdiepte taak uit de Wtfv om toezicht te houden op de duurzaamheidsrapportering van uitgevende instellingen maar beperkt kan uitvoeren. Enerzijds heeft de AFM namelijk onvoldoende toezichtsbevoegdheden om van eenieder informatie te vorderen om de juistheid en volledigheid van duurzaamheidsrapportering te kunnen beoordelen. Anderzijds ziet de AFM juridische risico's in de grondslag om toezicht te kunnen houden op de naleving van de duurzaamheidsrapporteringsstandaarden door het ontbreken van een verwijzing naar die standaarden in de Wtfv.

² AFM-reactie op consultatie van het wetsvoorstel implementatie richtlijn duurzaamheidsrapportering, d.d. 7 september 2023:

<https://www.internetconsultatie.nl/implementatiewetduurzaamheidsrapportering/reactie/caee96dd-6627-49ea-8ff5-b3b28ad5fc15>

Datum 20 november 2023
Ons kenmerk
Pagina 3 van 5

Met de huidige (civielrechtelijke) bevoegdheden op het terrein van verslaggevingstoezicht kan de AFM uitgevende instellingen slechts vragen om nadere toelichting op hun verslaggeving maar geen specifieke informatie of documenten vorderen van de instellingen zelf of van betrokken derde partijen. Hierdoor heeft de AFM bij het toezicht op duurzaamheidsrapportering feitelijk evenveel onderzoeksbevoegdheid als elke aandeelhouder of non-gouvernementele organisatie. De AFM houdt momenteel al toezicht op de duurzaamheidsrapportering van grote uitgevende instellingen, maar met de CSRD gaat het niet langer primair om beschrijvende kwalitatieve duurzaamheidsinformatie, maar vooral ook om cijfermatige kwantitatieve informatie. Om effectief en efficiënt toezicht op deze duurzaamheidsrapportering met meer diepgang en omvang te kunnen uitvoeren, heeft de AFM behoefte aan toezichtsbevoegdheden die doorgaans worden geassocieerd met bestuursrechtelijk toezicht. Zoals ook opgenomen in paragraaf 2.1 van onze consultatiereactie, herhaalt de AFM daarom haar wens uit de Wetgevingsbrief 2023 om als toezichthouder zelfstandig en rechtstreeks de beschikking te krijgen over bestuursrechtelijke toezichtbevoegdheden door de civielrechtelijke basis van het verslaggevingstoezicht op grond van de Wtftv te wijzigen naar een bestuursrechtelijke basis.³ Mocht het niet mogelijk zijn om dit bij de inwerkingtreding van het wetsvoorstel te regelen, dan verzoeken wij u om tenminste de bevoegdheid van de AFM uit artikel 2 Wtftv⁴ te wijzigen naar de mogelijkheid om van eenieder inlichtingen en inzage van zakelijke gegevens en bescheiden te kunnen vorderen.

De AFM ziet juridische risico's ten aanzien van de handhaving van de naleving van de duurzaamheidsrapporteringsstandaarden, doordat in artikel 2 Wtftv, bevattende de opsomming van wetgeving waar in het verslaggevingstoezicht aan kan worden getoetst, geen verwijzing naar de duurzaamheidsrapporteringsstandaarden is opgenomen. Zoals opgemerkt in paragraaf 2.2 van onze consultatiereactie, verzoekt de AFM om in artikel 2 Wtftv een verwijzing naar artikelen 29 ter en 40 ter Jaarrekeningrichtlijn. Deze artikelen bevatten de grondslagen voor door de Europese Commissie in gedelegeerde verordeningen vast te stellen duurzaamheidsrapporteringsstandaarden.

Daarnaast willen wij graag een punt naar voren brengen dat niet zozeer ziet op de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel voor wat betreft het verslaggevingstoezicht, maar dat wel impact heeft op het aantal uitgevende instellingen dat voor wat betreft hun duurzaamheidsrapportering onder het AFM-verslaggevingstoezicht valt. Zoals al opgemerkt in de bijlage bij onze consultatiereactie (pagina 10), missen wij in het wetsvoorstel een aanpassing van artikel 5:25v van de Wet op het financieel toezicht (Wft) die uitgevende instellingen met zetel in een derde land waarvan de verslaggevingsvoorschriften door een besluit van de Europese Commissie equivalent zijn verklaard, verplicht om in hun bestuursverslag duurzaamheidsrapportering op te nemen. Zonder deze aanpassing bestaat geen duurzaamheidsrapporteringsverplichting voor deze uitgevende instellingen waar de AFM toezicht op zou moeten houden. Het betreft hier onder andere enkele grote ondernemingen die in Nederland beursgenoteerd zijn maar zetelen in het Verenigd Koninkrijk.

³ AFM Wetgevingsbrief 2023, pagina 2 en 3: <https://www.afm.nl/nl-nl/sector/actueel/2023/juni/wetgevingsbrief-afm>.

⁴ Op grond van artikel 2 Wtftv kan de AFM nu alleen van een uitgevende instelling een nadere toelichting over de toepassing van verslaggevingsvoorschriften verzoeken.

Datum 20 november 2023
Ons kenmerk
Pagina 4 van 5

Toezicht op accountantsorganisaties:

De AFM meent dat ze haar uitgebreide toezichttaak ten aanzien van de duurzaamheidsassurance slechts op een ondoelmatige wijze kan uitvoeren, omdat onduidelijkheid bestaat over in welke gevallen accountantsorganisaties aan de vereisten ten aanzien van duurzaamheidsassurance dienen te voldoen. Hierdoor zal de AFM ook accountantsorganisaties op deze vereisten moeten toetsen die niet voornemens zijn om deze dienst, het verrichten van duurzaamheidsassurance, aan te bieden. Dat zorgt voor onnodige lastenverzwaring bij deze accountantsorganisaties en voor onnodige toezichtinspanning bij de AFM.

De AFM houdt op basis van de Wet toezicht accountantsorganisaties (Wta) al toezicht op accountantsorganisaties ten aanzien van de kwaliteit van hun wettelijke controles van financiële verantwoording, wat met het wetsvoorstel wordt uitgebreid met het assurance-onderzoek van duurzaamheidsrapportering. Zoals opgemerkt in paragraaf 3.3 van onze consultatiereactie, worden door de structuur van de Wta alle accountantsorganisaties, ook als ze geen duurzaamheidsassurance willen aanbieden, straks gedwongen om als gevolg van de voorgestelde aanpassingen in onder andere paragraaf 3.1.2 hun stelsel van kwaliteitsbeheersing en integere bedrijfsvoering volledig te hebben voorbereid op het aanbieden van duurzaamheidsassurance, onder andere door het beschikbaar hebben van deskundigheid op allerlei plaatsen in de organisatie. Mede om het toezicht doelmatig te maken, pleiten wij voor een aanmelding of registratie bij de AFM voor accountantsorganisaties die duurzaamheidsassurance willen verrichten. Zo hebben de AFM en de buitenwereld zicht op welke organisaties duurzaamheidsassurance aanbieden c.q. verrichten.

Op grond van het wetsvoorstel is het voor de AFM onduidelijk op welke wijze zij in het accountantsorganisatieregister moet vermelden welke externe accountants bevoegd zijn om duurzaamheidsassurance te mogen verrichten. In navolging van paragraaf 3.4 uit onze consultatiereactie, vraagt de AFM zich af of de desbetreffende aantekening automatisch moet worden overgenomen uit het NBA-register, of dat dit een verzoek van de accountantsorganisatie vergt. Zonder verduidelijking van dit proces in de wetgeving, achten wij de taak van het voeren van het accountantsorganisatieregister niet goed uitvoerbaar.

Verder willen wij graag ingaan op de vraag uit de consultatie of Nederland gebruik moet maken van de lidstaattoptie om toe te staan dat een geaccrediteerde onafhankelijke verlener van assurediensten - in het Engels aangeduid als 'independent assurance services provider' (IASP) - het assurance-onderzoek van duurzaamheidsrapportering mag verrichten. Wij maken uit het geconsulteerde wetsvoorstel op dat u vooralsnog niet voornemens bent om gebruik te maken van deze lidstaattoptie. Zoals aangegeven in paragraaf 3.2 van onze consultatiereactie, zou de AFM graag zien dat van deze lidstaattoptie gebruik wordt gemaakt. Als per 2025 of verder in de toekomst in Nederland toch IASP's worden toegestaan, dan dienen op IASP's gelijkwaardige vereisten als voor accountantsorganisaties en het toezicht daarop van toepassing te zijn. De AFM merkt op dat toezicht op IASP's alleen goed mogelijk is als helder op wetsniveau geregeld is wat de eisen zijn die aan IASP's en het toezicht daarop worden gesteld. Als IASP's worden toegestaan en de AFM daar toezicht op dient te houden, dan heeft de AFM daarvoor wel additionele toezichtcapaciteit nodig.

Datum 20 november 2023
Ons kenmerk
Pagina 5 van 5

Toezicht op prospectus-, marktmisbruik- en deponeringstoezicht:

De AFM acht haar taken ten aanzien van het prospectustoezicht, het marktmisbruiktoezicht en het deponeringstoezicht, welke worden uitgebreid met diepgaandere en omvangrijkere duurzaamheidsrapportering van uitgevende instellingen, voldoende uitvoerbaar. Met verwerking van onze detailopmerkingen ten aanzien van de Wft uit de bijlage bij onze consultatiereactie, is de AFM voldoende geëquipeerd om effectief en efficiënt deze toezichttaken te verrichten.

Bekostiging

De implementatie van de CSRD betreft een uitbreiding van de toezichttaken van de AFM. De AFM zal in 2024 in totaal 12 fte aan extra capaciteit nodig hebben voor deze taken. Dit zal de jaren erna oplopen naar ongeveer 21 fte, rekening houdende met de trapsgewijze toename van de ondernemingen en instellingen die onder de CSRD verplicht worden om over duurzaamheid te rapporteren en daarover duurzaamheidsassurance dient te worden verricht. De aanvullende capaciteit die na 2024 benodigd is zal worden meegenomen in de gesprekken over het nieuwe kostenkader van de AFM.

Wij merken op dat in bovenstaande capaciteitsinschatting geen rekening is gehouden met de eventualiteit dat in Nederland gebruik zou worden gemaakt van de lidstaatoptie om toe te staan dat een IASP het assurance-onderzoek van duurzaamheidsrapportering mag verrichten. Indien gebruik wordt gemaakt van deze lidstaatoptie en de AFM toezicht dient te houden op IASP's, dan zal additionele toezichtcapaciteit nodig zijn.

Tot slot

Wij vernemen het graag als u naar aanleiding van het voorgaande in het kader van de verzochte uitvoeringstoets nader met de AFM wenst te spreken.

Hoogachtend,
Autoriteit Financiële Markten

L.B.J. van Geest
Voorzitter

H.L. van Beusekom
Bestuurslid