Raad van State

No. W06.26.00092/III 's-Gravenhage, 3 juni 2026

Bij Kabinetsmissive van 8 april 2026, no.2024001458, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Financiën, mede namens de Staatssecretaris Rechtsbescherming en Gevangeniswezen, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerp van een derde nota van wijziging bij het voorstel van wet tot 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), met toelichting.

De nota van wijziging strekt tot implementatie van Richtlijn (EU) 2026/470. De nota van wijziging bevat bepalingen die te maken hebben met wijzigingen van de vereisten inzake duurzaamheidsrapportering, met name wat betreft de categorieën ondernemingen die onder de rapporteringsverplichtingen van de oorspronkelijke Richtlijn (EU) 2022/2464 vallen. Tevens bevat de nota van wijziging een reparatieclausule over de wijze waarop ondernemingen worden geacht te hebben voldaan aan de implementatiewetgeving.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert in de toelichting dragend te motiveren waarom terugwerkende kracht noodzakelijk en gewenst is en anders daarvan af te zien. Ongeacht het verlenen van terugwerkende kracht, adviseert de Afdeling de noodzaak van de reparatieclausule nader te onderbouwen en bij handhaving daarvan de formulering van de reparatieclausule aan te passen.

In verband met deze opmerkingen dient de reparatieclausule in de nota van wijziging nader te worden overwogen.

1. Inhoud en achtergrond

a. *CSRD en Omnibus*

Op 14 december 2022 is Richtlijn (EU) 2022/2464 met betrekking tot duurzaamheidsrapportering door ondernemingen vastgesteld (hierna: CSRD, naar de Engelstalige titel *Corporate Sustainability Reporting Directive*).[1] De CSRD

[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).

introduceert verplichtingen voor ondernemingen om een duurzaamheidsrapportering op te nemen in hun bestuursverslag[2] en wordt in Nederland geïmplementeerd met de Wet implementatie richtlijn duurzaamheidsrapportering. Dit wetsvoorstel ligt momenteel ter behandeling voor in de Tweede Kamer.[3]

In september 2024 kwam het rapport uit van Mario Draghi over de toekomst van het Europese concurrentievermogen.[4] Het rapport bepleit onder andere een reductie van de CSRD-rapportageverplichtingen om het concurrentievermogen en de veerkracht van de Europese economieën te bevorderen. Naar aanleiding van die aanbeveling heeft de Europese Commissie het Omnibus I-pakket gepresenteerd. Dit pakket bevat twee richtlijnen die de CSRD wijzigen.[5]

De eerste richtlijn bevat een uitstel van twee jaar voor de verplichtingen uit de CSRD van twee van de drie categorieën ondernemingen voor het opstellen van een duurzaamheidsrapportering.[6] De regering heeft een nota van wijziging ingediend bij de Wet implementatie richtlijn duurzaamheidsrapportering ter implementatie van deze richtlijn.[7] Deze nota van wijziging is niet voor advies voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State.

De tweede richtlijn uit het Omnibus I-pakket is Richtlijn (EU) 2026/470.[8] Deze richtlijn beperkt het aantal ondernemingen dat onder de rapportageverplichtingen van de CSRD valt. Verder bevat de richtlijn overige wijzigingen voor lastenverlichting en vereenvoudiging. Deze richtlijn wordt geïmplementeerd met de nota van wijziging op de Wet implementatie richtlijn duurzaamheidsrapportering waarop dit advies betrekking heeft.[9]

---

[2] Zie met name artikelen 19 bis en 29 bis van de CSRD.
[3] Kamerstukken II 2024/25, 36678, nrs. 1-3.
[4] Mario Draghi, *The future of European competitiveness,* zie https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report_en
[5] Toelichting bij de nota van wijziging, algemeen deel, paragraaf 2.1, 'Aanleiding'.
[6] Richtlijn (EU) 2025/794 van het Europees Parlement en de Raad van 14 april 2025 tot wijziging van de Richtlijnen (EU) 2022/2464 en (EU) 2024/1760 wat betreft de datums waarop lidstaten bepaalde vereisten inzake duurzaamheidsrapportering en passende zorgvuldigheid in het bedrijfsleven moeten toepassen (PbEU 2025, L 794), ook bekend als de Stop-de-klok-richtlijn.
[7] Kamerstukken II 2024/25, 36678, nr. 6.
[8] Richtlijn (EU) 2026/470 van het Europees Parlement en de Raad van 24 februari 2026 tot wijzing van de Richtlijnen 2006/43/EG, 2013/34/EU, (EU) 2022/2464 en (EU) 2024/1760 wat betreft bepaalde vereisten inzake duurzaamheidsrapportering door ondernemingen en passende zorgvuldigheid in het bedrijfsleven (PbEU 2026, L 470).
[9] Het betreft een derde nota van wijziging op de Wet implementatie richtlijn duurzaamheidsrapportering. De tweede nota van wijziging, die op 11 november 2025 bij

b. *Inhoud voorgelegde nota van wijziging*

i. Implementatie richtlijn (EU) 2026/470

De wijziging van het toepassingsbereik van de rapportageverplichtingen uit de CSRD brengt met zich dat twee artikelen uit de Wet implementatie richtlijn duurzaamheidsrapportering komen te vervallen.[10] Tevens bevat de nota van wijziging een vermindering van de informatieverplichtingen bij het inschrijven van auditors en auditorganisaties uit derde landen voor het verrichten van assurance-onderzoeken van de duurzaamheidsrapportering[11] en enkele overige wijzigingen. De richtlijn wordt, naast deze nota van wijziging, ook geïmplementeerd met twee algemene maatregelen van bestuur.[12]

ii. Reparatieclausule

Hoewel de wijzigingen ten aanzien van de oorspronkelijke CSRD hebben geleid tot een beperking van de rapportageverplichtingen, vereist de CSRD onverminderd dat de rapportageverplichtingen die met betrekking tot de periode vanaf boekjaar 2024 gelden voor de categorie grote beursondernemingen, banken en verzekeraars alsmede grote uitgevende instellingen met meer dan 500 werknemers (hierna: grote ondernemingen) zijn geïmplementeerd per 6 juli 2024.[13] De Europese Commissie heeft Nederland in gebreke gesteld wegens niet-tijdige implementatie van dit onderdeel van de CSRD-richtlijn.[14]

Door de vertraagde implementatie ontstond onduidelijkheid bij ondernemingen of rapportageverplichtingen voor hen gelden vanaf boekjaar 2024. Het kabinet heeft aangegeven dat de richtlijn verplicht tot toepasselijkheid vanaf boekjaar 2024 en dat het beginsel van Unietrouw ertoe noopt de richtlijn uit te voeren. In lijn hiermee regelt artikel 20 van het ontwerp voor het Implementatiebesluit richtlijn duurzaamheidsrapportering dat (met uitzondering van enkele bepalingen) het besluit met terugwerkende kracht van toepassing is op

---

de Tweede Kamer is ingediend, bevat slechts wetstechnische wijzigingen. Zie Kamerstukken II 2025/26, 36678, nr. 9.

[10] Zie onderdeel J van de nota van wijziging, en de toelichting bij dit onderdeel. Zie ook de toelichting bij de nota van wijziging, algemeen deel, paragraaf 2.2.2, 'Wijziging van het toepassingsbereik (artikel 3 Wijzigingsrichtlijn)'.

[11] Zie voorgesteld artikel 86c van de Wet toezicht accountantsorganisaties in onderdeel F van de nota van wijziging.

[12] Namelijk het Implementatiebesluit richtlijn duurzaamheidsrapportering en het Implementatiebesluit richtlijn duurzaamheidsrapportering boekjaren 2024-2026. Zie de transponeringstabel bij de nota van wijziging.

[13] Zie artikel 5, eerste lid, van de CSRD. Deze termijn is door de Stop-de-klok-richtlijn niet opgeschort.

[14] Kamerstukken II 2025/26, 36678, nr. 11, p. 1, voetnoot 3.

bestuursverslagen van grote ondernemingen die worden opgesteld over boekjaren die aanvangen op of na 1 januari 2024.[15]

De toelichting bij de nota van wijziging vermeldt dat vrijwel alle betrokken ondernemingen met meer dan vijfhonderd werknemers over het boekjaar 2024 een duurzaamheidsrapportering hebben gepubliceerd.[16]

Om duidelijkheid te bieden over de juridische positie van deze ondernemingen ten aanzien van de duurzaamheidsrapportering over boekjaren 2024 en 2025, bevat de nota van wijziging een zogenaamde reparatieclausule.[17] Deze clausule regelt dat ondernemingen die op vrijwillige basis over de boekjaren 2024 en 2025 een duurzaamheidsrapportering algemeen verkrijgbaar hebben gesteld die, voor zover dat onder de gegeven omstandigheden redelijkerwijs van hen verwacht kon worden, in overeenstemming is met de CSRD, worden geacht te hebben voldaan aan de verplichtingen die van kracht zullen worden op basis van de Wet implementatie richtlijn duurzaamheidsrapportering.[18]

In andere EU-lidstaten die de CSRD niet tijdig hebben omgezet, zoals Duitsland, is ervoor gekozen om vanwege de te late implementatie de verplichtingen pas vanaf een later boekjaar in te laten gaan.[19]

2. Verplichtingen voor ondernemingen voor de boekjaren 2024 en 2025?

De toelichting vermeldt dat de reparatieclausule is bedoeld voor het repareren van eventuele onduidelijkheden en het niet naleven van regels die wegens het ontbreken van de nationale wetgeving feitelijk niet nageleefd konden worden. Ook zou met de bepaling tot uitdrukking worden gebracht dat de naleving van regels die door het ontbreken van nationale wetgeving feitelijk niet nageleefd konden worden, niet wordt verwacht.[20] De keuze voor het toevoegen van een reparatieclausule en de gebruikte bewoordingen in de toelichting, lijken te

---

[15] Zie bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 26485, nr. 437. Dit betreft de versie van het ontwerp die in het kader van de voorhangprocedure aan de Tweede en Eerste Kamer is voorgelegd.
[16] Toelichting bij de nota van wijziging, algemeen deel, paragraaf 3, ‘Reparatieclausule’.
[17] Zie voorgesteld artikel XIIIC in onderdeel K van de nota van wijziging.
[18] Dit geldt voor uitgevende instellingen, voor vennootschappen en rechtspersonen en voor accountantsorganisaties en externe accountants, zie respectievelijk het eerste, tweede en derde lid van het voorgestelde artikel XIIIC. Het is mogelijk deze bepaling, mocht dat gelet op het tijdsverloop nodig blijken, ook te laten gelden voor het boekjaar 2026, zie het vierde lid van het voorgestelde artikel XIIIC.
[19] Memorie van toelichting bij de Duitse implementatiewet voor de CSRD, BT-Drucks. 21/1857, 108.
[20] Toelichting bij de nota van wijziging, algemeen deel, paragraaf 3, ‘Reparatieclausule’.

impliceren dat het uitgangspunt is dat de grote ondernemingen verplicht zijn om te rapporteren over de boekjaren 2024 en 2025. Het is echter de vraag of er dergelijke verplichtingen waren.

a. *Verplichtingen voor ondernemingen op basis van de CSRD?*

Bepaalde passages in de toelichting verwijzen naar ondernemingen die op basis van de CSRD hadden moeten rapporteren en ondernemingen die verplichtingen hadden op basis van de CSRD.[21]

Een richtlijn kan als zodanig niet rechtstreeks verplichtingen in het leven roepen voor burgers of bedrijven.[22] De werking van een richtlijn bereikt burgers of bedrijven enkel via nationale wetgeving. Bij gebreke van tijdige en correcte implementatie van de richtlijn waren er, voor de boekjaren 2024 en 2025, op basis van de richtlijn dus geen verplichtingen voor ondernemingen. Er is slechts de verplichting voor de lidstaat om te zorgen voor de omzetting van de richtlijn in bindende regelgeving en de uitvoering en handhaving daarvan.

Hoewel de toelichting op dit punt niet geheel eenduidig is, lijkt dit ook in de toelichting te worden onderkend.

b. *Het beginsel van Unietrouw: verplichting voor lidstaat om terugwerkende kracht toe te kennen aan implementatiewetgeving?*

Blijkens een brief van de minister van Financiën van 9 februari 2026[23] en de toelichting bij de nota van wijziging zou het beginsel van Unietrouw[24] de toepasselijkheid van de duurzaamheidsrapportering vanaf boekjaar 2024 en dus terugwerkende kracht vereisen.[25] Het ontwerp voor het nationale Implementatiebesluit richtlijn duurzaamheidsrapportering beoogt deze terugwerkende kracht te regelen.

De Afdeling wijst erop dat de correcte en tijdige implementatie van EU-wetgeving weliswaar een belang vormt dat aanleiding kan geven tot het verlenen van terugwerkende kracht aan (implementatie)wetgeving, maar dat dit niet betekent dat lidstaten zonder meer moeten overgaan tot terugwerkende kracht bij te late implementatie. Een dergelijk vereiste om terugwerkende kracht toe te passen ligt,

---

[21] Toelichting bij de nota van wijziging, algemeen deel, paragraaf 3, ‘Reparatieclausule’.
[22] HvJEG 26 februari 1986, zaak 152/84, *Marshall,* ECLI:EU:C:1986:84, punt 48; HvJEG 14 juli 1994, zaak C-91/92, *Faccini Dori,* ECLI:EU:C:1994:292, punt 20; HvJEG 5 oktober 2004, gevoegde zaken C-397/01 t/m C-403/01, *Pfeiffer,* ECLI:EU:C:2004:584, punt 108.
[23] Kamerstukken II 2025/26, 36678, nr. 11, p. 1.
[24] Artikel 4, derde lid, VEU.
[25] Toelichting bij de nota van wijziging, algemeen deel, paragraaf 3, ‘Reparatieclausule’.

gelet op het rechtszekerheidsbeginsel, niet voor de hand.[26] Dit beginsel verlangt dat het belang om voor correcte implementatie van EU-wetgeving aan de duurzaamheidsrapportering terugwerkende kracht te verlenen, wordt afgewogen tegen het gewettigd vertrouwen van belanghebbenden. Daarvoor is de mate van kenbaarheid relevant.[27] De toelichting besteedt geen aandacht aan deze aspecten.

c. *Conclusie*

Een richtlijn kan als zodanig geen verplichtingen opleggen aan ondernemingen, terwijl het beginsel van Unietrouw er niet toe verplicht om verplichtingen met terugwerkende kracht op te leggen. Op basis van het voorgaande concludeert de Afdeling dat de toelichting onvoldoende motiveert waarom de rapportageverplichtingen met terugwerkende kracht worden ingevoerd.

De Afdeling adviseert in de toelichting dragend te motiveren waarom terugwerkende kracht noodzakelijk en gewenst is en anders van terugwerkende kracht af te zien.

3. <u>De doelstelling van de reparatieclausule</u>

De Afdeling begrijpt de behoefte om zekerheid te bieden in verband met mogelijke onduidelijkheden die mede in verband met de te late implementatie bestaan, ongeacht de vraag of terugwerkende kracht wordt toegekend. Om de noodzaak en effectiviteit van de reparatieclausule te kunnen beoordelen dient de toelichting inzicht te bieden in de concrete onduidelijkheden waarop deze clausule betrekking heeft. Indien een reparatieclausule noodzakelijk of gewenst is, dient nader te worden onderzocht welke vormgeving in dat licht het meest

---

[26] Zie hiertoe ook Kamerstukken II 1995/96, 24477, nr. B, waarin wordt opgemerkt dat het '(...) vanwege de rechtszekerheid, in het algemeen ongebruikelijk is om bij overschrijding van een implementatietermijn aan de desbetreffende implementatiewet terugwerkende kracht toe te kennen tot de door de betreffende richtlijn voorgeschreven implementatiedatum'. Tevens kan worden gewezen op p. 172 van de Handleiding wetgeving en Europa, waarin wordt opgemerkt dat een verslechtering achteraf van de rechtspositie van betrokkenen een contra-indicatie vormt voor het verlenen van terugwerkende kracht.

[27] ABRvS 15 december 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2842, *Catom Distribution B.V tegen de Nederlandse Emissieautoriteit*, punt 11 e.v., met verwijzing naar HvJEG 25 januari 1979, zaak 98/78, *Racke/Hauptzollamt Mainz*, ECLI:EU:C:1979:14 en HvJEG 15 juli 2004, zaak C-459/02, *Gerekens*, ECLI:EU:C:2004:454. Zie wat betreft regelingen van lidstaten die EU-wetgeving implementeren tevens HvJEU 13 februari 2019, zaak C-434/17, *Human Operator,* ECLI:EU:C:2019:112, punten 35 t/m 37. Zie, wat betreft het belang van het waarborgen van een uniforme toepassing van de EU-wetgeving als legitiem doel voor de toekenning van terugwerkende kracht, HvJEG 2 oktober 1997, zaak C-259/95, *Europees Parlement t. Raad,* ECLI:EU:C:1997:454, punt 21.

geschikt is. Tegelijkertijd is het van belang om rekening te houden met de consequenties van de reparatieclausule voor de correcte implementatie van de CSRD.

a. *Het bieden van rechtszekerheid aan ondernemingen en accountants?*
De reparatieclausule lijkt te zijn bedoeld om rechtszekerheid te bieden aan ondernemingen en accountants. De toelichting verwijst naar het repareren van eventuele onduidelijkheden en vrijwillige naleving die 'tot vraagstukken leidde, waarmee zowel de ondernemingen als de accountants worstelden'.[28] Dit blijkt ook uit de Kamerbrief van 9 februari 2026, waarin het kabinet begrip uitspreekt 'voor de onzekerheden over de juridisch juiste manier van rapporteren en de controle daarop'.[29]

De toelichting bij de nota van wijziging en de Kamerbrief gaan onvoldoende in op wat de hierboven genoemde onduidelijkheden precies behelzen. Zoals blijkt uit punt 2 van dit advies waren er voor de periode waarop de reparatieclausule betrekking heeft op basis van de CSRD geen rechtstreekse verplichtingen voor ondernemingen.

Indien inzichtelijk is met het oog op welke onduidelijkheden de reparatieclausule wordt geïntroduceerd, dient vervolgens te worden (her)bezien of de vormgeving van de reparatieclausule die onduidelijkheden wegneemt en zodoende op adequate wijze rechtszekerheid biedt.

Daar komt bij dat de reparatieclausule nieuwe onzekerheden in het leven kan roepen. Op basis van de voorgestelde formulering van de reparatieclausule hoeven ondernemingen en accountants slechts te voldoen aan de vereisten uit de CRSD inzake duurzaamheidsrapportering voor zover dat onder de gegeven omstandigheden redelijkerwijs van hen verwacht kon worden. Volgens de toelichting moet het gaan om een serieuze rapportering die naar eer en geweten is opgesteld.[30]

Er kunnen discussies ontstaan over de vraag of de rapportering over de boekjaren 2024 of 2025 vrijwillig en naar eer en geweten is opgesteld en wat dat precies betekent. Ook is onzeker wat de consequentie is als er niet is voldaan aan deze voorwaarden. En het is onduidelijk waar de zinsnede 'deze wet' op slaat, aangezien de verplichting tot een duurzaamheidsrapportering zal volgen uit het ontwerp voor het Implementatiebesluit richtlijn duurzaamheidsrapportering en niet de Wet implementatie richtlijn duurzaamheidsrapportering.

---

[28] Toelichting bij de nota van wijziging, algemeen deel, paragraaf 3, 'Reparatieclausule'.
[29] Kamerstukken II 2025/26, 36678, nr. 11, p. 1.
[30] Toelichting bij de nota van wijziging, algemeen deel, paragraaf 3, 'Reparatieclausule'.

Ook indien de weg te nemen onduidelijkheden geen verband houden met verplichtingen die met terugwerkende kracht worden opgelegd, zal de vormgeving van de reparatieclausule moeten worden aangepast. In dit geval hoeft een reparatieclausule niet meer te behelzen dan de vaststelling dat een onderneming aan de desbetreffende normen heeft voldaan.

De Afdeling adviseert de toelichting naar aanleiding van het voorgaande aan te vullen en, indien nodig, de reparatieclausule in het licht hiervan te heroverwegen.

b. *De reparatieclausule en correcte implementatie*

Op basis van de voorgestelde reparatieclausule hoeven ondernemingen en accountants slechts te voldoen aan de vereisten inzake duurzaamheidsrapportering 'voor zover dat onder de gegeven omstandigheden redelijkerwijs van hen verwacht kon worden'.[31] Deze verzachtende omstandigheid volgt niet uit de CSRD zelf. Voor zover de clausule verband houdt met de wens om tot een correcte implementatie over te gaan en in verband daarmee ook terugwerkende kracht wenselijk wordt geacht, is er het risico dat de reparatieclausule de correcte implementatie verder buiten bereik brengt.

Daarmee is een inherente spanning ontstaan tussen de aangevoerde doelstelling van het naleven van het beginsel van Unietrouw en een correcte implementatie enerzijds, en het verzachten van de effecten van terugwerkende kracht van rapportageverplichtingen voor ondernemingen anderzijds. Dit wordt onvoldoende onderkend in de toelichting en is een omstandigheid die eerder lijkt te pleiten tegen een reparatieclausule.

De Afdeling adviseert de toelichting naar aanleiding van het voorgaande aan te vullen en, indien nodig, de reparatieclausule in het licht hiervan te heroverwegen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij de nota van wijziging en adviseert deze niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij deze is aangepast.

De vice-president van de Raad van State,

[31] Zie voorgestelde wettekst van de reparatieclausule in Artikel XIIIC.