

Vergaderjaar 2025–2026

36 678

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)

Nr. 12

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 mei 2026

Bij uw Kamer is het voorstel voor de Implementatiewet richtlijn duurzaamheidsrapportering in behandeling.¹ Het voorstel implementeert de richtlijn duurzaamheidsrapportering (*Corporate Sustainability Reporting Directive*, CSRD).² De CSRD schrijft voor dat bepaalde ondernemingen in hun bestuursverslag over duurzaamheid rapporteren en dat zij op deze rapportages een assurance-onderzoek laten uitvoeren. Uitgangspunt daarbij is dat een accountant het assurance-onderzoek uitvoert. De CSRD voorziet echter in een lidstaattoptie om het assurance-onderzoek door een niet-accountant, een zogenaamde onafhankelijke assuredienstverlener (*Independent Assurance Service Provider*, IASP), te laten uitvoeren.

Bij de indiening van het wetsvoorstel liet het vorige kabinet in januari 2025 weten positief te staan tegenover invoering van de lidstaattoptie.³ Gelet op het grote aantal ondernemingen dat onder de oorspronkelijke CSRD moest gaan rapporteren, was er mogelijk onvoldoende aanbod onder accountants om aan de vraag naar duurzaamheidsassurance te kunnen voldoen. De lidstaattoptie zou de werklast onder accountants kunnen verminderen, de assurancemarkt kunnen verbreden en de assurancekwaliteit kunnen verbeteren. Het kabinet kondigde toen aan te onderzoeken of en hoe Nederland van de lidstaattoptie gebruik zou kunnen maken.

In vervolg hierop heeft SEO Economisch Onderzoek, in samenwerking met Nyenrode Business University, hiernaar onderzoek gedaan en onlangs het onderzoeksrapport *Beleidsopties gebruik IASP-lidstaattoptie in de CSRD* opgeleverd. Hierbij bied ik u, mede namens de Minister van

¹ Kamerstukken 2025/26, 36 678.

² Richtlijn (EU) 2024/2464.

³ Kamerstukken II 2024/25, 36 678, nr. 3, § 3.1.2.

Economische Zaken en Klimaat en de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, het onderzoeksrapport aan. Tevens geeft het kabinet zijn reactie op dit rapport.

Het onderzoek

Het onderzoek bespreekt de mogelijkheden en gevolgen van de lidstaat-optie in de CSRD, waardoor IASP's naast accountants kunnen worden toegelaten voor de assurance op duurzaamheidsrapportages. De hoofdvraag was op welke wijze Nederland gebruik kan maken van de lidstaatoptie die regelt dat ook een onafhankelijke verlener van assurance-diensten de duurzaamheidsrapportering kan controleren, zodat de kwaliteit van dit assurance-onderzoek voldoende wordt geborgd.

Het rapport beschrijft twee hoofdbeleidsopties, zonder een voorkeur uit te spreken welke optie het best kan worden uitgevoerd:

1. Het nulalternatief: de assurance van duurzaamheidsrapportages blijft uitsluitend voorbehouden aan accountants. Dit biedt de zekerheid van bestaande waarborgen. De grotere accountantsorganisaties hebben schaalvoordelen voor het opzetten van duurzaamheidsteams, wat consolidatie en specialisatie binnen de accountancy kan bevorderen. Tegelijkertijd kan ongewenste marktconcentratie toenemen. Het voorstel van de Europese Commissie voor het Omnibus I-pakket,⁴ dat de reikwijdte van de CSRD sterk beperkt en daardoor het aantal betrokken ondernemingen reduceert, beperkt naar verwachting de behoefte aan extra assurance.
2. Gebruik maken van de IASP-lidstaatoptie: accountants werken in de praktijk soms samen met conformiteitsbeoordelingsinstanties (CBI's) voor onderdelen van de accountantscontrole. CBI's controleren of ondernemingen zich aan (internationale) normen houden en geven hiervoor conformiteitsverklaringen af.⁵ De Raad voor Accreditatie houdt toezicht op CBI's. Nederland kan deze CBI's toelaten als IASP, zodat ze zelfstandig een assurance-oordeel voor de duurzaamheidsrapportering kunnen geven. CBI's moeten dan wel gaan voldoen aan beroeps-, organisatie- en kwaliteitseisen vergelijkbaar met die voor accountants. De invoering hiervan brengt aanzienlijke kosten met zich mee, zowel voor de inrichting van als het toezicht op het stelsel. Wel kan de uitbreiding van de assurancemarkt de kwaliteit van de duurzaamheidsassurance vergroten door gespecialiseerde aanbieders van buitenaf.

Naast deze twee hoofdbeleidsopties noemen de onderzoekers de mogelijkheid voor meer samenwerking tussen accountants en CBI's. Accountants zouden de beoordelingen van CBI's eenvoudiger voor de assurance kunnen gebruiken. Daarvoor moeten accountants en CBI's nadere samenwerkingsafspraken en protocollen met elkaar overeenkomen.

Het onderzoek toont aan dat het belang van het toelaten van IASP's afhangt van de uiteindelijke reikwijdte van de CSRD in het licht van het Omnibus I-pakket en de mogelijkheden om een gelijkwaardig systeem van kwaliteit en toezicht te realiseren. De toelating van IASP's kan vooral interessant zijn voor kleinere rapportageplichtige ondernemingen en bij grote werkdruk in de accountancysector. Internationale voorbeelden, zoals Denemarken, Frankrijk, Griekenland en Litouwen, laten zien dat het stelsel dat voor het accountantsberoep in die landen geldt, vrijwel geheel van toepassing op de IASP's is verklaard.

⁴ COMM(2025)80.

⁵ Bijvoorbeeld NEN- of ISO-normen.

Het standpunt van het kabinet

Het kabinet stelt vast dat de situatie ingrijpend is gewijzigd ten opzichte van de situatie waar de onderzoekers bij de start van hun onderzoek van zijn uitgegaan. Het Omnibus I-pakket, dat inmiddels is vastgesteld,⁶ kent een veel beperktere reikwijdte. Door de gewijzigde CSRD hoeven vanaf 2027 alleen ondernemingen met meer dan 1.000 werknemers en meer dan € 450 miljoen netto-jaaronzet nog te rapporteren over duurzaamheid. Het aantal rapportageplichtige ondernemingen neemt daardoor naar schatting met circa 85% af. De inschatting is dat in Nederland nog slechts ongeveer 220 ondernemingen een duurzaamheidsrapportering hoeven op te stellen; onder de oorspronkelijke CSRD bedroeg de schatting 3.000 tot 6.000 ondernemingen. Het aantal uit te voeren wettelijk verplichte assurance-onderzoeken van de duurzaamheidsrapportering neemt daardoor sterk af. De AFM bevestigt dit beeld.⁷ Daar komt bij dat invoering van de lidstaat-optie een omvangrijk langjarig traject zou betreffen, zowel voor de overheid als de betrokken instanties. Voor IASP's moeten immers gelijkwaardige wettelijke eisen gaan gelden als voor accountants. Als in lijn met andere Europese landen ervoor wordt gekozen zoveel mogelijk aan te sluiten bij het stelsel voor accountants, betekent dit onder meer de oprichting van een wettelijke beroepsorganisatie, een wettelijk geregeld systeem van overheidstoezicht en een tuchtrechtelijke instantie. De invoering van een vergelijkbaar stelsel voor IASP's brengt daarom behoorlijke kosten en regeldruk met zich mee, terwijl de baten – gelet op de sterk beperkte omvang van de assuranceverplichting – vermoedelijk beperkt zijn.

Het kabinet komt daarom tot de conclusie dat er in de huidige omstandigheden geen noodzaak meer is tot invoering van de lidstaatoptie. Accountants kunnen de duurzaamheidsassurance goed uitvoeren en doen dit ook al. Daar komt bij dat de kosten en uitvoeringslasten die samenhangen met het invoeren van de IASP-lidstaatoptie, voor het kabinet niet opwegen tegen de verwachte baten, zoals meer capaciteit voor de duurzaamheidsassurance. Daar komt bij dat met het coalitieakkoord het kabinet erop inzet om regeldruk en uitvoeringslasten juist terug te dringen. Het kabinet kiest er daarom voor om het huidige stelsel, waarbij uitsluitend accountants duurzaamheidsassurance mogen uitvoeren, te handhaven. Het kabinet is van mening dat door middel van samenwerking tussen accountants en CBI's, eveneens de kwaliteit en capaciteit voor de duurzaamheidsassurance verbeterd kan worden, zonder dat daarvoor een omvangrijk stelsel van kwaliteitseisen, toezicht en tuchterspraak nodig is. Het is dan aan de accountantskantoren om een dergelijke samenwerking aan te gaan. De tekenend accountant blijft daarbij eindverantwoordelijk voor de assurance.

Het kabinet zal de ontwikkelingen rond de assurancemarkt in het kader van de CSRD blijven volgen en indien nodig het beleid in de toekomst heroverwegen. Het kabinet zal u hierover dan informeren.

De Minister van Financiën,
E. Heinen

⁶ Richtlijn (EU) 2026/470.

⁷ CSRD-assurance: 4 pijlers voor een robuuste aanpak, AFM 2026.