

Memorandum

Aan	Ron Batten Verbond van Verzekeraars Luuk van der Scheer Verbond van Verzekeraars	Arthur van den Hurk Verbond van Verzekeraars Pieter Adriaanse Verbond van Verzekeraars
Van	Steven Hijink Stibbe	Loes van Dijk Stibbe
Datum	15 november 2023	
Betreft	Zienswijze: toepassingsbereik CSRD voor verzekeringsondernemingen	

1. INLEIDING

1.1 Inleiding

- (1) Het Verbond van Verzekeraars heeft ons gevraagd om een zienswijze te geven op het toepassingsbereik van de *Corporate Sustainability Reporting Directive* ("**CSRD**")¹ voor verzekeringsondernemingen, meer in het bijzonder voor bepaalde specifieke typen verzekeringsondernemingen zoals kleine onderlinge verzekeraars. Een goed begrip van de reikwijdte van de CSRD is van belang vanwege de substantiële tijd en middelen die zijn gemoeid met een gedegen voorbereiding op de verplichtingen die voortvloeien uit de CSRD, die ook van toepassing zullen zijn op bepaalde verzekeringsondernemingen.
- (2) In deze zienswijze beschrijven wij het toepassingsbereik van de CSRD op verzekeringsondernemingen, waaronder niet-beursgenoteerde verzekeraars (zoals onderlinge waarborgmaatschappijen ("**onderlingen**")). Daartoe schetsen wij eerst (kort) de achtergrond bij de totstandkoming van de CSRD en de huidige stand van zaken ten aanzien van de implementatie van deze richtlijn in de Nederlandse wet (§ 2). Daarna gaan wij in op het toepassingsbereik van de CSRD en zetten wij uiteen hoe dat toepassingsbereik onzes inziens moet worden uitgelegd (§ 3). Tot slot bespreken wij de gefaseerde inwerkingtreding van de CSRD en de implicaties hiervan voor de verzekeringsondernemingen die onder het

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).

toepassingsbereik van de CSRD vallen (§ 4).

- (3) Als opmerking vooraf achten wij het van belang te benadrukken dat afhankelijk van de wijze waarop de Nederlandse wetgever de CSRD implementeert in nationale wet- en regelgeving, het exacte toepassingsbereik nog aan veranderingen onderhevig kan zijn. Wij beperken ons in deze zienswijze tot het toepassingsbereik van de CSRD zoals dat uit deze Europese regeling zelf voortvloeit.

1.2 Samenvatting van conclusie

- (4) Volgens ons kunnen verzekeringsondernemingen op verschillende manieren onder het toepassingsbereik van de CSRD vallen:
- (i) indien een verzekeringsonderneming de rechtsvorm heeft van NV én voldoet aan bepaalde groottecriteria;
 - (ii) indien een verzekeringsonderneming, onafhankelijk van de rechtsvorm:
 - (a) groot is; of
 - (b) middelgroot of klein is, én beursgenoteerd.

Het is onzes inziens dus niet altijd vereist dat de verzekeringsonderneming, ongeacht grootte of rechtsvorm, effecten heeft uitstaan op een gereglementeerde markt om onder het toepassingsbereik van de CSRD te vallen.

2. ACHTERGROND CSRD

2.1 Totstandkoming van de CSRD

- (5) De CSRD introduceert uitgebreide verplichtingen op het gebied van duurzaamheidsverslaggeving. Hiertoe wijzigt de CSRD vier Europese wetgevingsinstrumenten: Richtlijn 2013/34/EU (de "**Jaarrekeningrichtlijn**"),² Richtlijn 2004/109/EG (de "**Transparantierichtlijn**"),³ Richtlijn 2014/56/EU (de "**Auditrichtlijn**")⁴

² 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).

³ Richtlijn 2004/109/EG transparantievereisten die gelden voor informatie over uitgevende instellingen waarvan effecten tot de handel op een gereglementeerde markt zijn toegelaten en wijziging van Richtlijn 2001/34/EG (Transparantierichtlijn) (*PbEU* 2004, L 390).

⁴ 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).

en Verordening (EU) 537/2014 (de "**Auditverordening**").⁵

- (6) Vanwege de wijzigingen die volgen uit de CSRD, zal in het bestuursverslag duurzaamheidsinformatie moeten worden opgenomen. De CSRD breidt zowel het toepassingsgebied van de ondernemingen die over duurzaamheidsinformatie moeten rapporteren uit, als de omvang van de te verstrekken informatie. Het (van het bestuursverslag deel uitmakende) duurzaamheidsverslag moet worden ingericht met inachtneming van de door de Europese Commissie vastgestelde *European Sustainability Reporting Standards* ("**ESRS**"). Deze standaarden voor duurzaamheidsverslaggeving hebben grotendeels betrekking op *Environmental, Social en Governance* ("**ESG**") thema's.⁶

De huidige vereisten met betrekking tot niet-financiële verslaggeving vloeien voort uit de *Non-Financial Reporting Directive* ("**NFRD**"),⁷ die onderdeel uitmaakt van de Jaarrekeningrichtlijn. Op grond van de NFRD moeten alleen grote organisaties van openbaar belang ("**OOB's**")⁸ een niet-financiële verklaring ("**NFI-verklaring**") in de jaarrekening opnemen. Sommige verzekeringsondernemingen die thans onder het toepassingsbereik van de Jaarrekeningrichtlijn vallen omdat ze een naamloze vennootschap ("**NV**") zijn⁹ (zie ook paragraaf 3 hierna), moeten – indien zij voldoen aan de groottecriteria die deel uitmaken van de OOB-definitie – in beginsel thans al een NFI-verklaring opnemen in hun bestuursverslag.

- (7) De aanpassing van de Jaarrekeningrichtlijn heeft gevolgen voor verzekeringsondernemingen en in het bijzonder voor verzekeringsondernemingen die niet de rechtsvorm NV hebben en om die reden voorheen niet onder de Jaarrekeningrichtlijn vielen.¹⁰ Voor de jaarverslaggeving van verzekeringsondernemingen gelden thans (ook) de rapportageverplichtingen uit Richtlijn 91/674/EEG (de "**Verzekeringenrichtlijn**").¹¹ Met de CSRD worden vanwege de uitbreiding van het toepassingsbereik van de Jaarrekeningrichtlijn voor verzekeringsondernemingen aanvullende verplichtingen op het gebied van duurzaamheidsverslaggeving geïntroduceerd.

⁵ Verordening (EU) Nr. 537/2014 specifieke eisen voor de wettelijke controles van financiële overzichten van organisaties van openbaar belang (*PbEU* 2014, L 158).

⁶ De CSRD voorziet ook in een verlicht verslaggevingsregime voor bepaalde type ondernemingen. Zie hierover ook paragraaf 3.4.

⁷ Richtlijn 2014/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2014 tot wijziging van Richtlijn 2013/34/EU met betrekking tot de bekendmaking van niet-financiële informatie en informatie inzake diversiteit door bepaalde grote ondernemingen en groepen (*PbEU* 2014, L 330).

⁸ Grote OOB's zijn beursgenoteerde ondernemingen, alsmede niet-beursgenoteerde banken en (bepaalde) verzekeraars, met een gemiddeld aantal werknemers van meer dan 500 over het boekjaar en daarnaast of een balanstotaal van meer dan €20 miljoen, of een netto-omzet van meer dan €40 miljoen.

⁹ Verzekeraars met zetel in Nederland kunnen eveneens de rechtsvorm van een Europese vennootschap aannemen. In deze zienswijze laten wij deze rechtsvorm buiten beschouwing.

¹⁰ Verzekeringsondernemingen die uitgevende instellingen zijn in de betekenis van de Wet op het financieel toezicht ("**Wft**") kunnen ook onder de Transparantierichtlijn vallen. Wij beperken ons in deze zienswijze evenwel tot de implicaties van de uitbreiding van het toepassingsbereik van de Jaarrekeningrichtlijn als gevolg van de inwerkingtreding van de CSRD.

¹¹ De rapportageverplichtingen die volgen uit de Verzekeringenrichtlijn gelden in aanvulling op de verplichtingen voor NV's die (ook) onder de Jaarrekeningrichtlijn vallen. Voor verzekeringsondernemingen niet zijnde NV's was in het kader van jaarverslaggeving tot aan de inwerkingtreding van de CSRD slechts de Verzekeringenrichtlijn van belang.

2.2 Stand van zaken: implementatie in Nederland

2.2.1 CSRD

- (8) Op 17 juli 2023 heeft de Nederlandse wetgever het voorstel voor de Wet implementatie richtlijn duurzaamheidsrapportering ter consultatie voorgelegd.¹² De consultatieperiode voor dit wetsvoorstel duurde tot en met 10 september 2023. Het wetsvoorstel is met name gericht op de onderdelen van de CSRD waarmee de Auditrichtlijn en Transparantierichtlijn zijn gewijzigd. Over welke duurzaamheidsinformatie ondernemingen verslag moeten doen, wordt met een andere regeling geïmplementeerd. Die regeling wordt later geconsulteerd.
- (9) Op de implementatie van dit onderdeel van de CSRD is wel al voorgesorteerd in een eerder wetsvoorstel, namelijk in het voorstel voor de Implementatiewet Richtlijn openbaarmaking winstbelasting.¹³ In dit wetsvoorstel is onder andere voorgesteld om Boek 2 BW op zodanige wijze te wijzigen dat bij algemene maatregel van bestuur ("amvb") regels kunnen worden gesteld omtrent de verplichtingen van ondernemingen ter zake van de inhoud van het bestuursverslag en andere jaarlijkse verslaggeving. Hierdoor is het mogelijk om de CSRD in een amvb te implementeren zonder dat nieuwe aanpassingen van Boek 2 BW nodig zijn.
- (10) Hoewel de wetgever geen expliciete uitspraken heeft gedaan over het maken van een onderscheid tussen verschillende rechtsvormen bij het stellen van regels aan de inhoud van het bestuursverslag én het toepassingsbereik van de in de amvb te stellen regels voor de inhoud van het bestuursverslag op het niveau van de amvb kan worden aangepast, is onze assumptie dat de Nederlandse wetgever het maken van een dergelijk onderscheid niet voor ogen heeft. Anders gezegd: wij vermoeden dat de Nederlandse wetgever als uitgangspunt voor de nog op te stellen amvb zal hanteren dat in beginsel alle in art. 2:360 lid 1 BW genoemde rechtspersonen – derhalve (toegesplitst op verzekeringsondernemingen) voor NV's en onderlingen – onder de amvb zullen vallen (waarbij overigens wel de groottecriteria deze reikwijdte nog kunnen inperken).

2.2.2 ESRS

- (11) De ESRS worden neergelegd in gedelegeerde verordeningen van de Europese Commissie en behoeven daarom geen omzetting in nationale wet- en regelgeving. De ESRS zijn rechtstreeks van toepassing op ondernemingen die onder het toepassingsbereik van de CSRD vallen. De eerste set ESRS is deze zomer definitief vastgesteld, doch dient formeel nog in werking te treden.¹⁴

3. TOEPASSINGSBEREIK CSRD

- (12) Voor ondernemingen die zijn opgericht naar Nederlands recht geldt dat de

¹² Te raadplegen via: <https://www.internetconsultatie.nl/implementatiewetduurzaamheidsrapportering/document/11623>.

¹³ Te raadplegen via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/kst-36157-2.html>.

¹⁴ Te raadplegen via: https://finance.ec.europa.eu/regulation-and-supervision/financial-services-legislation/implementing-and-delegated-acts/corporate-sustainability-reporting-directive_en.

Jaarrekeningrichtlijn van toepassing is op ondernemingen die NV of een besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid ("BV") zijn, of een commanditaire vennootschap ("CV") of vennootschap onder firma ("VOF") zijn waarbij alle directe of indirecte vennoten van de onderneming die anders onbeperkt aansprakelijk zouden zijn, de facto beperkt aansprakelijk zijn omdat die vennoten ondernemingen zijn (art. 1 Jaarrekeningrichtlijn).

- (13) Met de CSRD is het toepassingsbereik van de Jaarrekeningrichtlijn uitgebreid voor wat betreft de verplichtingen inzake duurzaamheidsverslaggeving. Het volgende lid 3 is toegevoegd aan art. 1 Jaarrekeningrichtlijn (onderstrepingen en vet toegevoegd):

"De in de artikelen 19 bis, 29 bis, 29 quinquies, 30 en 33, artikel 34, lid 1, tweede alinea, punt a bis), artikel 34, leden 2 en 3, en artikel 51 van deze richtlijn voorgeschreven coördinatiemaatregelen zijn ook van toepassing op de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten die betrekking hebben op de volgende ondernemingen, ongeacht hun rechtsvorm, op voorwaarde dat het daarbij grote ondernemingen of kleine en middelgrote ondernemingen, met uitzondering van micro-ondernemingen, die organisaties van openbaar belang betreft als gedefinieerd in artikel 2, punt 1, a), van deze richtlijn:

- a. *verzekeringsondernemingen in de zin van artikel 2, lid 1, van Richtlijn 91/674/EEG van de Raad (1);*
- b. *kredietinstellingen zoals gedefinieerd in artikel 4, lid 1, punt 1), van Verordening (EU) nr. 575/2013 van het Europees Parlement en de Raad (2).*

De lidstaten kunnen ervoor kiezen de in de eerste alinea van dit lid bedoelde coördinatiemaatregelen niet toe te passen op de in artikel 2, lid 5, punten 2) tot en met 23), van Richtlijn 2013/36/EU van het Europees Parlement en de Raad (3) genoemde ondernemingen."

- (14) Volgens ons dient deze bepaling als volgt te worden gelezen. De in art. 1 lid 3 Jaarrekeningrichtlijn genoemde bepalingen zijn van toepassing op verzekeringsondernemingen die, *ongeacht rechtsvorm*, kwalificeren als ofwel een 'grote onderneming' in de zin van art. 3 lid 4 Jaarrekeningrichtlijn,¹⁵ ofwel een kleine¹⁶ of middelgrote¹⁷ onderneming die een OOB is in de zin van art. 2 lid 1 sub a

¹⁵ Dat wil zeggen: ondernemingen die op de balansdatum ten minste twee van de volgende drie criteria overschrijden: (i) balanstotaal: EUR 20 miljoen; (ii) netto-omzet: EUR 40 miljoen; en (iii) gemiddeld personeelsbestand gedurende het boekjaar: 250.

¹⁶ Een onderneming is een 'kleine onderneming' in de zin van art. 3 lid 2 Jaarrekeningrichtlijn indien op de balansdatum de grensbedragen voor ten minste twee van de volgende drie criteria niet worden overschreden: (i) balanstotaal: EUR 4 miljoen; (ii) netto-omzet: EUR 8 miljoen; en (iii) gemiddeld personeelsbestand gedurende het boekjaar: 50.

¹⁷ Een onderneming is een 'middelgrote onderneming' in de zin van art. 3 lid 3 Jaarrekeningrichtlijn indien op de balansdatum de grensbedragen voor een kleine onderneming worden overschreden, en de volgende grensbedragen voor ten minste twee van de volgende drie criteria niet worden overschreden: EUR 20 miljoen; (ii) netto-omzet: EUR 40 miljoen; en (iii) gemiddeld personeelsbestand gedurende het boekjaar: 250.

Jaarrekeningrichtlijn. Beursgenoteerde micro-ondernemingen¹⁸ zijn uitgezonderd. Van toepasselijkheid is derhalve – kort gezegd – sprake indien een verzekeringsonderneming (onafhankelijk van de rechtsvorm) ofwel als groot kwalificeert, ofwel als middelgroot/klein én beursgenoteerd is.¹⁹

- (15) Volgens ons zijn er dus verschillende wegen op basis waarvan verzekeringsondernemingen onder het toepassingsbereik van de CSRD vallen: (i) indien een verzekeringsonderneming de rechtsvorm heeft van NV én voldoet aan de groottecriteria en (ii) indien een verzekeringsonderneming, onafhankelijk van de rechtsvorm, (a) groot is of (b) middelgroot/klein én beursgenoteerd. Hieronder lichten wij deze zienswijze toe, waarbij wij ingaan op de zinsnede "ongeacht rechtsvorm" (§ 3.1), de kwalificatie als verzekeringsonderneming in de zin van art. 2 lid 1 Verzekeringenrichtlijn (§ 3.2) en het onderscheid tussen grote ondernemingen enerzijds en kleine en middelgrote ondernemingen met beursnotering anderzijds (§ 3.3).

3.1 Ongeacht rechtsvorm

- (16) In Nederland moeten verzekeringsondernemingen verplicht de rechtsvorm NV of onderlinge waarborgmaatschappij hebben. De verzekeringsondernemingen die een NV zijn, vallen reeds ingevolge art. 1 lid 1 Jaarrekeningrichtlijn onder het toepassingsbereik daarvan. De zinsnede 'ongeacht rechtsvorm' is daarom alleen relevant voor de verzekeringsondernemingen die de rechtsvorm onderlinge waarborgmaatschappij hebben.
- (17) Vanwege art. 1 lid 1 Jaarrekeningrichtlijn is voor verzekeringsondernemingen die de rechtsvorm NV hebben niet het zijn van een "verzekeringsonderneming" leidend, maar het zijn van een NV. Dit is van belang voor de (verdere) uitleg van het toepassingsbereik van de CSRD en de Jaarrekeningrichtlijn.

Deze benadering wordt onzes inziens bevestigd door overweging 27 van de Considerans bij de CSRD. In de Nederlandse versie van de CSRD wordt daarin – voor zover relevant – het volgende opgemerkt:

"Voor kredietinstellingen en verzekeringsondernemingen die niet verplicht zijn om Richtlijn 2013/34/EU na te leven, waaronder onderlinge en coöperatieve ondernemingen, moeten de duurzaamheidsrapporteringseisen daarom gelden op voorwaarde dat zij aan bepaalde omvangscriteria voldoen."

Hieruit volgt dat, voor zover het duurzaamheidsrapporteringseisen betreft, de Jaarrekeningrichtlijn óók van toepassing is op verzekeringsondernemingen die de rechtsvorm onderlinge waarborgmaatschappij hebben. De Jaarrekeningrichtlijn was immers al van

¹⁸ Een onderneming is een 'micro-onderneming' in de zin van art. 3 lid 1 Jaarrekeningrichtlijn indien op de balansdatum de grensbedragen voor ten minste twee van de volgende drie criteria niet worden overschreden: (i) balanstotaal: EUR 350.000; (ii) netto-omzet: EUR 700.000; en (iii) gemiddeld personeelsbestand gedurende het boekjaar: 10.

¹⁹ Dat wil zeggen: een onderneming die onder het recht van een lidstaat valt en waarvan de effecten zijn toegelaten tot de handel op een gereglementeerde markt.

toepassing op verzekeringsondernemingen die de rechtsvorm NV hebben.

3.2 Verzekeringsonderneming in de zin van art. 2 lid 1 Richtlijn 91/674/EEG

- (18) Verzekeringsondernemingen die een NV zijn vallen reeds ingevolge art. 1 lid 1 Jaarrekeningrichtlijn onder het toepassingsbereik van de Jaarrekeningrichtlijn en moeten uit dien hoofde voldoen aan de verplichtingen inzake duurzaamheidsverslaggeving. De uitleg van art. 1 lid 3 Jaarrekeningrichtlijn is daarom slechts relevant voor verzekeringsondernemingen niet zijnde NV's.
- (19) Om ingevolge art. 1 lid 3 aanhef en sub a Jaarrekeningrichtlijn onder het toepassingsbereik te vallen, moet sprake zijn van een verzekeringsonderneming "in de zin van artikel 2, lid 1, van Richtlijn 91/674/EEG van de Raad". Art. 2 lid 1 Verzekeringenrichtlijn geeft de volgende definitie van "verzekeringsonderneming":

"De in deze richtlijn voorgeschreven coördinatiemaatregelen zijn van toepassing op vennootschappen in de zin van artikel 58, tweede alinea, van het Verdrag, zijnde:

- a. ondernemingen zoals bedoeld in artikel 1 van Richtlijn 73/239/EEG, met uitsluiting van de onderlinge verzekeringsmaatschappijen en onderlinge waarborgmaatschappijen welke krachtens artikel 3 van genoemde richtlijn niet binnen haar werkingssfeer vallen, doch met inbegrip van de in artikel 4, onder a), b), c) en e), van genoemde richtlijn bedoelde instellingen, tenzij hun werkzaamheden niet uitsluitend of hoofdzakelijk het verzekeringsbedrijf omvatten, of*
- b. ondernemingen zoals bedoeld in artikel 1 van Richtlijn 79/267/EEG, met uitsluiting van de instellingen en onderlinge maatschappijen die zijn bedoeld in artikel 2, leden 2 en 3, en in artikel 3 van die richtlijn, of*
- c. ondernemingen die het herverzekeringsbedrijf uitoefenen.*

Dergelijke ondernemingen worden in deze richtlijn „verzekeringsondernemingen” genoemd.”

- (20) Deze definitie verwijst naar Richtlijn 73/239/EEG²⁰ en Richtlijn 79/267/EEG,²¹ waarin een nadere definiëring van het begrip "verzekeringsonderneming" was opgenomen. De richtlijnen zijn ingetrokken en vervangen door Richtlijn 2009/138/EG (de "**Solvency II-Richtlijn**"),²² respectievelijk Richtlijn 2002/83/EG,²³ welke laatste richtlijn eveneens is vervangen door de

²⁰ Eerste Richtlijn van de Raad van 24 juli 1973 tot coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende de toegang tot het directe verzekeringsbedrijf, met uitzondering van de levensverzekeringsbranche, en de uitoefening daarvan (73/239/EEG) (*PbEU* 1973, L 228).

²¹ Eerste Richtlijn van de Raad van 5 maart 1979 tot coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende de toegang tot het directe levensverzekeringsbedrijf, en de uitoefening daarvan (79/267/EEG) (*PbEU* 1979, L 63).

²² Richtlijn 2009/138/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2009 betreffende de toegang tot en uitoefening van het verzekerings- en het herverzekeringsbedrijf (Solvabiliteit II) (*PbEU* 2009, L 335_).

²³ Richtlijn 2002/83/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 november 2002 betreffende levensverzekering (*PbEU* 2002, L 345).

Solvency II-Richtlijn.

- (21) In beide richtlijnen is bepaald dat verwijzingen naar de ingetrokken richtlijn gelden als verwijzingen naar de nieuwe richtlijn. Dit betekent dat bij de volgende definities moet worden aangesloten:
- (i) Voor sub a van art. 2 lid 1 Verzekeringenrichtlijn, ter vervanging van Richtlijn 73/239/EEG: ondernemingen als bedoeld in art. 1 en art. 2 lid 2 en 3 Solvency II-Richtlijn, met uitsluiting van ondernemingen als bedoeld in art. 4 lid 5 en art. 7 Solvency II-Richtlijn
 - (ii) Voor sub b van art. 2 lid 1 Verzekeringenrichtlijn, ter vervanging van de definitie uit Richtlijn 79/267/EEG: ondernemingen als bedoeld in art. 1 en art. 2 lid 2 en 3 Solvency II-Richtlijn, met uitsluiting van ondernemingen als bedoeld in art. 3, art. 9 en art. 10 Solvency II-Richtlijn.
- (22) Hoewel de verwijzingen strikt genomen moeten worden begrepen zoals hierboven uiteengezet, resulteert deze exercitie in een toepassingsbereik dat door een selectieve toepassing van nieuwe bepalingen weinig verhelderend is. Het ligt naar ons idee dan ook voor de hand om aan te sluiten bij de definitie van "verzekeringsonderneming" zoals bedoeld in de Solvency II-Richtlijn.²⁴

3.3 Grote onderneming óf kleine en middelgrote OOB

- (23) Wanneer is vastgesteld dat de verzekeringsonderneming de rechtsvorm onderlinge waarborgmaatschappij heeft en voldoet aan de definitie van art. 2 lid 1 Verzekeringenrichtlijn, dient onzes inziens bij de lezing van art. 1 lid 3 Jaarrekeningrichtlijn onderscheid te worden gemaakt tussen enerzijds het zijn van een grote onderneming (met of zonder beursnotering), en het zijn van een kleine of middelgrote onderneming met een beursnotering. Wij baseren deze uitleg onder meer op de Engelse taalversie van art. 1 lid 3 CSRD, die – voor zover relevant – als volgt luidt:

"3. The coordination measures prescribed by Articles 19a, 29a, 29d, 30 and 33, point (aa) of the second subparagraph of Article 34(1), Article 34(2) and (3) and Article 51 of this Directive shall also apply to the laws, regulations and administrative provisions of the Member States relating to the following undertakings regardless of their legal form, provided that those undertakings are large undertakings, or small and medium-sized undertakings, except micro undertakings, which are public-interest entities as defined in point (a) of point (1) of Article 2 of this Directive:

²⁴ Vgl. ook de opinie van EIOPA van 26 januari 2023: "Subject to the derogations for captive undertakings, it is expected that almost all insurance companies under Solvency II and an important number of pension funds will qualify for reporting (...)", te raadplegen via:
https://www.eiopa.europa.eu/document/download/e71be094-c7b3-4f03-b168-402b8ca28eb3_en?filename=EIOPA%20Opinion%20to%20the%20European%20Commission%20on%20EFRAG%27s%20technical%20advice%20on%20ESRS.pdf.pdf

a. *insurance undertakings within the meaning of Article 2(1) of Council Directive 91/674/EEC (*)*;

(...)."

- (24) Ook in de Franstalige versie van de CSRD wordt door middel van een komma onderscheid gemaakt in de uitbreiding van het toepassingsbereik door middel van art. 1 lid 3 Jaarrekeningrichtlijn (onderstreping en vet toegevoegd):

"Les mesures de coordination prescrites aux articles 19 bis, 29 bis, 29 quinquies, 30 et 33, à l'article 34, paragraphe 1, deuxième alinéa, point a bis), à l'article 34, paragraphes 2 et 3, et à l'article 51 de la présente directive s'appliquent également aux dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives aux entreprises suivantes, quelle que soit leur forme juridique, pour autant qu'il s'agisse de grandes entreprises, ou de petites et moyennes entreprises, à l'exception des microentreprises, qui sont des entités d'intérêt public telles qu'elles sont définies à l'article 2, point 1), a), de la présente directive:

a. *les entreprises d'assurance au sens de l'article 2, paragraphe 1, de la directive 91/674/CEE du Conseil;*

(...)."

- (25) Bij de vertaling van de CSRD naar het Nederlands is de komma na 'large undertakings' (of 'grandes entreprises') weggevalen, wat bij een taalkundige uitleg van het toepassingsbereik voor verwarring lijkt te zorgen.²⁵ Dat onderscheid moet worden gemaakt tussen grote ondernemingen (ongeacht beursnotering) enerzijds, en kleine en middelgrote beursgenoteerde ondernemingen volgt evenwel ook logischerwijs uit overige bepalingen van de Jaarrekeningrichtlijn en de CSRD.

- (i) Bij de uitleg van het toepassingsbereik van art. 19 bis Jaarrekeningrichtlijn voor ondernemingen wordt eveneens onderscheid gemaakt tussen grote ondernemingen enerzijds, en kleine en middelgrote beursgenoteerde ondernemingen anderzijds.
- (ii) Dit wordt bevestigd in art. 5 CSRD inzake omzetting. Daaruit volgt expliciet het onderscheid tussen grote ondernemingen enerzijds en kleine en middelgrote beursgenoteerde ondernemingen anderzijds. Ook voor (bepaalde typen) verzekeringsondernemingen wordt dit onderscheid verduidelijkt (art. 5 lid 2 sub c onder (iii) CSRD) (onderstreping en vet toegevoegd):

"De lidstaten passen de nodige maatregelen om aan artikel 1, met uitzondering van punt 14, te voldoen toe:

²⁵ Wij merken op dat het koma gebruik per taalversie verschilt. Zo is in de Duitse en Spaanse taalversie geen komma gebruikt. Dat doet volgens ons geen afbreuk aan de conclusie zoals uiteengezet in randnummer (26).

(...)

c. voor boekjaren die op of na 1 januari 2026 beginnen:

(...)

iii. op verzekeringscaptive's zoals gedefinieerd in punt 2 van artikel 13 van Richtlijn 2009/138/EG van het Europees Parlement en de Raad (39) en herverzekeringscaptive's zoals gedefinieerd in punt 5 van artikel 13 van die richtlijn, mits het grote ondernemingen betreft in de zin van artikel 3, punt 4), van Richtlijn 2013/34/EU, of kleine en middelgrote ondernemingen in de zin van artikel 3, leden 2 en 3, van die richtlijn die organisaties van openbaar belang zijn zoals gedefinieerd in artikel 2, punt 1), a), van die richtlijn en die geen micro-ondernemingen zijn zoals gedefinieerd in artikel 3, lid 1, van die richtlijn."

(26) Hieruit volgt volgens ons de conclusie dat onderscheid moet worden gemaakt tussen verzekeringsondernemingen die als grote ondernemingen kwalificeren enerzijds, en verzekeringsondernemingen die als kleine en middelgrote ondernemingen met een beursnotering kwalificeren anderzijds. Immers, wanneer wordt geabstraheerd van de kwalificatie als verzekeringsonderneming wordt eenzelfde onderscheid gemaakt.

(27) Tot slot plaatsen wij twee kanttekeningen bij de toetsing aan de groottecriteria.

(i) Voor verzekeringsondernemingen in de zin van art. 2 lid 1 Verzekeringenrichtlijn geldt een aangepast netto-omzetcriterium. Hiertoe is art. 2 lid 5 Jaarrekeningrichtlijn als volgt gewijzigd (onderstrepingen toegevoegd):

"netto-omzet": het bedrag met betrekking tot de verkoop van goederen en de verlening van diensten, na aftrek van kortingen en belasting over de toegevoegde waarde en andere rechtstreeks met de omzet verbonden belastingen; voor de in artikel 1, lid 3, eerste alinea, punt a), van deze richtlijn bedoelde verzekeringsondernemingen wordt "netto-omzet" echter gedefinieerd overeenkomstig artikel 35 en artikel 66, punt 2, van Richtlijn 91/674/EEG van de Raad; voor de in artikel 1, lid 3, eerste alinea, punt b), van deze richtlijn bedoelde kredietinstellingen wordt "netto-omzet" gedefinieerd overeenkomstig artikel 43, lid 2, punt c) van Richtlijn 86/635/EEG van de Raad, en voor binnen het toepassingsgebied van artikel 40 bis, lid 1, van deze richtlijn vallende ondernemingen wordt onder "netto-omzet" verstaan de inkomsten zoals gedefinieerd bij of in de zin van het kader voor financiële verslaglegging op basis waarvan de financiële overzichten van de onderneming worden opgesteld;

(...)."

(ii) De Europese Commissie heeft onlangs besloten tot verhoging van de grensbedragen van de groottecriteria,²⁶ hetgeen gevolgen zal hebben voor het toepassingsbereik

²⁶ Zie ook: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13912-Adjusting-SME-size-criteria-for-inflation_en.

van de CSRD. De verhoogde grensbedragen moeten nog worden geïmplementeerd door de Nederlandse wetgever.²⁷ In dit memorandum zijn wij daarom uitgegaan van de thans geldende grensbedragen.

3.4 Bijzondere categorie: (her)verzekeringcaptives

- (28) In de CSRD worden twee specifieke typen verzekeringsondernemingen expliciet benoemd. Het gaat daarbij om verzekeringcaptives in de zin van art. 13 lid 2 Solvency II-Richtlijn en herverzekeringcaptives in de zin van art. 13 lid 5 Solvency II-Richtlijn. Voor deze twee typen verzekeringsondernemingen moet allereerst worden vastgesteld dat ze onder het toepassingsbereik van de Jaarrekeningrichtlijn vallen. Hiervoor geldt hetzelfde regime als hierboven uiteengezet in paragraaf 3.
- (29) De kwalificatie als verzekeringcaptive of herverzekeringcaptive is van belang omdat voor deze typen ondernemingen minder zware eisen worden gesteld aan de duurzaamheidsinformatie die moet worden opgenomen in het bestuursverslag. In dat kader volgt uit art. 19 bis lid 6 Jaarrekeningrichtlijn dat (onderstrepingen toegevoegd):

"In afwijking van de leden 2, 3 en 4, van dit artikel en onverminderd de leden 9 en 10 van dit artikel, kunnen de in lid 1 van dit artikel bedoelde kleine en middelgrote ondernemingen, kleine en niet-complexe instellingen zoals gedefinieerd in artikel 4, lid 1, punt 145), van Verordening (EU) nr. 575/2013, verzekeringcaptives zoals gedefinieerd in artikel 13, punt 2, van Richtlijn 2009/138/EG van het Europees Parlement en de Raad en herverzekeringcaptives zoals gedefinieerd in artikel 13, punt 5, van die richtlijn, hun duurzaamheidsrapportering beperken tot de volgende informatie:

- a. *een korte beschrijving van het bedrijfsmodel en de strategie van de onderneming;*
- b. *een beschrijving van het beleid van de onderneming met betrekking tot duurzaamheidskwesties;*
- c. *de belangrijkste feitelijke of potentiële negatieve effecten van de onderneming op duurzaamheidskwesties, en de maatregelen die zijn genomen om dergelijke feitelijke of potentiële negatieve effecten in kaart te brengen, te monitoren, te voorkomen, te beperken of te verhelpen;*

²⁷ Daarbij geldt dat het regime voor micro-ondernemingen komt te gelden indien twee van de drie volgende grensbedragen niet worden overschreden: (i) balanstotaal: EUR 437.000; (ii) netto-omzet: EUR 875.000; en/of (iii) gemiddeld personeelsbestand gedurende het boekjaar: 10. De nieuwe groottecriteria voor kleine ondernemingen zijn als volgt: (i) balanstotaal: EUR 5 miljoen; (ii) netto-omzet: EUR 10 miljoen; en/of (iii) gemiddeld personeelsbestand gedurende het boekjaar: 50. Lidstaten mogen voor kleine ondernemingen grensbedragen kiezen die de voorgenoemde bedragen onder (i) en (ii) overschrijden, waarbij geldt dat de grensbedragen niet hoger mogen zijn dan EUR 7,5 miljoen voor het balanstotaal en EUR 15 miljoen voor de netto-omzet. Tot slot komen de grensbedragen voor middelgrote ondernemingen als volgt te luiden: (i) balanstotaal: EUR 25 miljoen; (ii) netto-omzet: EUR 50 miljoen; en/of (iii) gemiddeld personeelsbestand gedurende het boekjaar: 250. Indien twee van deze laatste grensbedragen worden overschreden, kwalificeert een onderneming als 'groot'.

- d. de voornaamste risico's voor de onderneming in verband met duurzaamheidskwesties en hoe de onderneming die risico's beheert;
- e. essentiële indicatoren die nodig zijn voor de in de punten a) tot en met d) bedoelde informatieverschaffing.

Kleine en middelgrote ondernemingen, kleine en niet-complexe instellingen, en verzekeringscaptive's en herverzekeringscaptive's die een beroep doen op de in de eerste alinea bedoelde afwijking rapporteren de informatie overeenkomstig de in artikel 29 quater bedoelde duurzaamheidsrapporteringsstandaarden voor kleine en middelgrote ondernemingen."

- (30) De standaarden voor duurzaamheidsverslaggeving die de Europese Commissie overeenkomstig art. 29 quater Jaarrekeningrichtlijn dient vast te stellen, staan in verhouding tot de capaciteiten en kenmerken van kleine en middelgrote ondernemingen en de schaal en complexiteit van hun activiteiten. Deze "listed SME" ESRS ("LSME ESRS") dienen uiterlijk voor 30 juni 2024 door de Europese Commissie te zijn vastgesteld.

Ten overvloede merken wij op dat ook verzekeringscaptive's en herverzekeringscaptive's die kwalificeren als "grote onderneming" op grond van art. 19 bis lid 6 Jaarrekeningrichtlijn de LSME ESRS mogen toepassen.

3.5 Tussenconclusie

- (31) Voor de uitleg van het toepassingsbereik de Jaarrekeningrichtlijn voor verzekeringsondernemingen is allereerst van belang om vast te stellen welke rechtsvorm de onderneming heeft.
- (32) Indien de verzekeringsonderneming een NV is, is de Jaarrekeningrichtlijn op grond van art. 1 lid 1 Jaarrekeningrichtlijn van toepassing. Een nadere toetsing aan het begrip verzekeringsonderneming in de zin van art. 2 lid 1 Verzekeringenrichtlijn is niet vereist. De NV moet voldoen aan de vereiste inzake duurzaamheidsverslaggeving indien de NV ofwel een grote onderneming (ongeacht beursnotering) is, ofwel een kleine of middelgrote onderneming mét beursnotering.
- (33) Indien de verzekeringsonderneming geen NV is, moet worden getoetst of de onderneming op grond van art. 1 lid 3 Jaarrekeningrichtlijn onder het toepassingsbereik valt. Hiervoor moet worden aangesloten bij het toepassingsbereik van de Solvency II-Richtlijn. Indien aan de definitie van "verzekeringsonderneming" is voldaan, moet worden getoetst of sprake is van ofwel een grote onderneming (ongeacht beursnotering), ofwel een kleine of middelgrote onderneming mét beursnotering. Die laatste categorie zal in de praktijk niet snel voorkomen, omdat onderlinge waarborgmaatschappijen over het algemeen geen obligaties zullen hebben goteerd aan een gereguleerde markt.
- (34) Indien de verzekeringsonderneming een verzekeringscaptive of herverzekeringscaptive is, moet óók sprake zijn van ofwel een grote onderneming (ongeacht beursnotering), ofwel een

kleine of middelgrote beursgenoteerde onderneming. De kwalificatie als captive heeft slechts gevolgen voor het toe te passen verslaggevingsregime en het moment van inwerkingtreding van de CSRD.

- (35) Wij verwijzen naar **Bijlage 1** voor een schematisch overzicht van het toepassingsbereik van de CSRD voor verzekeraars.

4. INWERKINGTREDING

- (36) De CSRD is op 5 januari 2023 in werking getreden. Na deze inwerkingtreding op lidstaatniveau geldt voor ondernemingen dat de verplichtingen die voortvloeien uit de CSRD en de ESRS gefaseerd van toepassing worden, afhankelijk van de kwalificatie van de onderneming. Deze fasering volgt uit art. 5 CSRD.
- (37) De groep ondernemingen die als eerst aan de nieuwe verslaggevingsverplichtingen zal moeten voldoen, zijn de grote OOB's – waaronder dus ook bepaalde verzekeraars – die op dit moment al verplicht zijn om op grond van de NFRD niet-financiële informatie openbaar te maken. Voor deze ondernemingen wordt de CSRD van toepassing vanaf boekjaren die starten op of na 1 januari 2024. Dit betekent dat in kalenderjaar 2025 voor het eerst een bestuursverslag moet worden gepubliceerd dat duurzaamheidsinformatie bevat over boekjaar 2024.
- (38) Voor grote ondernemingen die thans niet onder de NFRD vallen, gelden de verplichtingen vanaf boekjaren die aanvangen op of na 1 januari 2025. Dit betreft eveneens (i) "grote" verzekeringsondernemingen die NV zijn, en (ii) "grote" verzekeringsondernemingen die een onderlinge waarborgmaatschappij zijn en voldoen aan de definitie van "verzekeringsonderneming" in de zin van art. 1 lid 2 Verzekeringenrichtlijn.
- (39) Voor kleine en middelgrote ondernemingen met een beursnotering geldt dat de verplichtingen van de CSRD van toepassing zijn vanaf boekjaren die aanvangen op of na 1 januari 2026. Dit betekent dat in kalenderjaar 2027 voor het eerst een bestuursverslag moet worden gepubliceerd dat duurzaamheidsinformatie bevat over boekjaar 2026. Dit betreft eveneens de (i) beursgenoteerde, "kleine en middelgrote" verzekeringsondernemingen die NV zijn, en (ii) beursgenoteerde, "kleine en middelgrote" verzekeringsondernemingen die een onderlinge waarborgmaatschappij zijn en voldoen aan de definitie van "verzekeringsonderneming" in de zin van art. 1 lid 2 Verzekeringenrichtlijn.
- (40) Bovendien is in art. 5 lid 2 sub c onder (iii) CSRD bepaald dat voor twee specifieke typen verzekeringsondernemingen, namelijk de verzekeringscaptives en herverzekeringscaptives, de verplichtingen gelden vanaf boekjaren die aanvangen op of na 1 januari 2026.

Wij menen dat voor deze typen verzekeringsondernemingen de rechtsvorm en de grootte en/of beursnotering *niet* leidend zijn, maar juist de kwalificatie als (her)verzekeringscaptive. Dit heeft tot gevolg dat een verzekeringscaptive die een grote NV is niet valt onder de categorie 'grote ondernemingen' die vanaf boekjaar 2025 onder het toepassingsbereik van de CSRD vallen, maar slechts onder de categorie 'verzekeringscaptives' die vanaf boekjaar 2026

aan de verplichtingen die volgen uit de CSRD moeten voldoen. Hoewel bij een systematische uitleg het voor de hand zou liggen om eerst aan te sluiten bij de rechtsvorm, zou dat volgens ons tot (praktisch) onwerkbaar uitkomsten leiden. Gelet op eenzelfde uitzondering die geldt voor kleine en niet-complexe kredietinstellingen, en voor (her)verzekeringcaptives die uitgevende instelling zijn, lijkt de bedoeling van de Europese wetgever te zijn geweest om voor deze typen ondernemingen een uitzondering te creëren vanwege hun kwalificatie als (her)verzekeringscaptive, en niet vanwege hun rechtsvorm, grootte, of beursnotering.

- (41) Wij verwijzen naar **Bijlage 1** waarin wij de gefaseerde inwerkingtreding van de CSRD schematisch hebben weergegeven.
- (42) Tot slot merken wij op dat het voorgaande onverlet laat dat de Nederlandse wetgever bij de implementatie van de CSRD een meeromvattend toepassingsbereik zou kunnen voorschrijven. Zoals beschreven in paragraaf 2.2.1 kan dit bij amvb worden bepaald. Op dit moment is nog niet duidelijk op welke wijze de Nederlandse wetgever het toepassingsbereik beoogd in te kleden.

BIJLAGE 1: SCHEMATISCH OVERZICHT TOEPASSINGSBEREIK CSRD VOOR VERZEKERINGSONDERNEMINGEN

		Vanaf wanneer is de CSRD van toepassing? ²⁸ (grondslag)		Verslaggevingsregime
1.	Rechtsvorm van de verzekeringsonderneming?	NV (art. 1 lid 1 Jaarrekeningrichtlijn)	Onderlinge waarborgmaatschappij (art. 1 lid 3 sub a Jaarrekeningrichtlijn)	-
2.	Verzekeringsonderneming in de zin van art. 2 lid 1 Verzekeringrichtlijn?	*	<ul style="list-style-type: none"> Nee: CSRD n.v.t. Ja: naar stap 4. 	-
3.	NFRD van toepassing?	Boekjaar 2024 (art. 5 lid 2 sub a CSRD)	**	Volledig
4.	Grote onderneming ¹	Boekjaar 2025 (art. 5 lid 2 sub b CSRD)	Boekjaar 2025 (art. 5 lid 2 sub b CSRD)	Volledig
5.	Kleine ² of middelgrote ³ onderneming met beursnotering?	Boekjaar 2026 (art. 5 lid 2 sub c onder (i) CSRD)	Boekjaar 2026 (art. 5 lid 2 sub c onder (i) CSRD)	Verlicht (art. 19 bis lid 6 CSRD)
6.	Verzekeringscaptive of herverzekeringscaptive? (i) Grote onderneming óf (ii) kleine of middelgrote onderneming met beursnotering	Boekjaar 2026 (art. 5 lid 2 sub c onder (iii) CSRD)	Boekjaar 2026 (art. 5 lid 2 sub c onder (iii) CSRD)	Verlicht (art. 19 bis lid 6 CSRD)
* Voor verzekeringsondernemingen die een NV zijn doet voor het van toepassing zijn van de Jaarrekeningrichtlijn niet ter zake of sprake is van een "verzekeringsonderneming" in de zin van art. 2 lid 1 Verzekeringrichtlijn.				
** De NFRD is nooit van toepassing geweest op verzekeringsondernemingen die géén NV zijn.				
¹ Ondernemingen die op de balansdatum ten minste twee van de volgende drie criteria overschrijden: (i) balanstotaal: EUR 20 miljoen; (ii) netto-omzet: EUR 40 miljoen; en (iii) gemiddeld personeelsbestand gedurende het boekjaar: 250.				
² Ondernemingen die op de balansdatum de grensbedragen voor ten minste twee van de volgende drie criteria niet overschrijden: (i) balanstotaal: EUR 4 miljoen; (ii) netto-omzet: EUR 8 miljoen; en (iii) gemiddeld personeelsbestand gedurende het boekjaar: 50.				
³ Ondernemingen die op de balansdatum de grensbedragen voor een kleine onderneming overschrijden, en de volgende grensbedragen voor ten minste twee van de volgende drie criteria niet overschrijden: (i) EUR 20 miljoen; (ii) netto-omzet: EUR 40 miljoen; en (iii) gemiddeld personeelsbestand gedurende het boekjaar: 250.				

²⁸

Voor de volledigheid: ingevolge art. 29bis Jaarrekeningrichtlijn dienen moederondernemingen van een grote groep een geconsolideerde duurzaamheidsrapportage op te stellen. Grote groepen zijn groepen bestaande uit in een consolidatie op te nemen moeder- en dochterondernemingen die, op geconsolideerde basis, op de balansdatum van de moederonderneming de grensbedragen voor ten minste twee van de volgende drie criteria overschrijden: (i) balanstotaal: EUR 20 miljoen; (ii) netto-omzet: EUR 40 miljoen; en (iii) gemiddeld personeelsbestand gedurende het boekjaar: 250. Deze verplichting staat los van het toepassingsbereik van de CSRD voor verzekeringsondernemingen.