

57. De CSRD en CSDDD

De invloed van duurzaamheidsverplichtingen van (zeer) grote ondernemingen op de aanbestedingspraktijk

MR. M.J.A. VERSEVELD BDES ECIM

In de nieuwe Europese richtlijnen Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD) en de Corporate Sustainability Due Diligence Directive (CSDDD) zijn duurzaamheids- en sociale verplichtingen opgenomen voor grote en zeer grote ondernemingen. De CSRD verplicht grote ondernemingen om transparant te rapporteren over duurzaamheidsinformatie in het jaarlijkse bestuursverslag en de betrouwbaarheid van de informatie door een onafhankelijke accountant te laten controleren. De CSDDD verplicht zeer grote ondernemingen om hun bedrijfsvoering in lijn te brengen met de klimaatdoelstellingen van het Parijsakkoord en mensenrechten te respecteren. In dit artikel is een toelichting op de CSRD en CSDDD opgenomen en een verkenning van de invloed van de richtlijnen op de aanbestedingspraktijk.

1. Inleiding

De CSRD¹ en CSDDD² vormen twee belangrijke pijlers van de Europese Green Deal (2019).³ De CSRD is in december 2022 in werking getreden en wordt inmiddels geïmplementeerd in de Nederlandse wetgeving. Vanaf boekjaar 2024 verplicht de CSRD grote beursgenoteerde ondernemingen om over hun duurzaamheidsinspanningen te rapporteren in het jaarlijkse bestuursverslag. In de daarop volgende boekjaren wordt het toepassingsbereik van de CSRD uitgebreid tot grote niet-beursgenoteerde ondernemingen, beursgenoteerde mkb-ondernemingen en uiteindelijk ook bepaalde ondernemingen uit derde landen die actief zijn in de EU.

De CSDDD is recent aangenomen. De richtlijn werd op 5 juli 2024 gepubliceerd in het Publicatieblad van de Europese Unie en treedt op 25 juli 2024 in werking. Lidstaten hebben vervolgens twee jaar de tijd om de CSDDD te implementeren in nationale wet- en regelgeving. De CSDDD zal zeer grote ondernemingen verplichten om de negatieve effecten van de bedrijfsvoering op mensenrechten en het milieu te identificeren en maatregelen te nemen om deze te voorkomen, te mitigeren of te beëindigen.

Zowel de CSRD als de CSDDD zijn gericht op (zeer) grote ondernemingen. In de CSRD zijn geen bepalingen inzake overheidsopdrachten opgenomen. De CSDDD kent slechts één bepaling inzake overheidsopdrachten. Hierin is bepaald dat lidstaten moeten zorgdragen dat de naleving van de CSDDD door zeer grote ondernemingen wordt

aangemerkt als milieu- of sociaal aspect dat kan worden meegewogen in de gunningscriteria of als milieu- of sociale voorwaarde bij de uitvoering van een overheidsopdracht of concessieovereenkomst. Ondanks de beperkte directe invloed, is de verwachting dat (op termijn) de indirecte impact van de CSRD en CSDDD op de aanbestedingspraktijk aanzienlijk kan zijn.

De opbouw van dit artikel is als volgt. In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de context en achtergrond van de CSRD en CSDDD. Hoofdstuk 3 bevat een inhoudelijke beschrijving van de nieuwe richtlijnen en de onderlinge relatie. De (mogelijke) gevolgen voor de aanbestedingspraktijk worden behandeld in hoofdstuk 4. Ten slotte bevat hoofdstuk 5 een afsluitende beschouwing.

2. Context

De Europese Green Deal is een mededeling van de Europese Commissie uit 2019 en bevat de groeiestrategie om de EU om te vormen tot een klimaatneutrale en rechtvaardige economie in 2050. De EU geeft hiermee uitvoering aan het Parijsakkoord van de Verenigde Naties uit 2015, waarin de – ook voor de EU geldende – doelstelling is opgenomen om de opwarming van de aarde te beperken tot 1,5 graad Celsius. Ook vormt de EU Green Deal een integraal onderdeel van de uitvoering van de Agenda 2030 Sustainable Development Goals (SDG's) van de Verenigde Naties. Om de EU Green Deal te realiseren is sinds 2019 een groot aantal wetgevingsinitiatieven gestart. Naast de CSRD en de CSDDD zijn andere voorbeelden van nieuwe Europese wetten de Europese Klimaatwet⁴, de Ecodesignverorde-

1 Richtlijn (EU) 2022/2464.

2 Richtlijn (EU) 2024/1760.

3 COM(2019) 640 final, The European Green Deal.

4 Verordening (EU) 2021/119.

ning⁵, de Batterijverordening⁶ en de Richtlijn betreffende energie-efficiëntie⁷.

3. Inhoudelijke toelichting CSRD en CSDDD

In dit hoofdstuk is een inhoudelijke toelichting opgenomen op de CSRD en de CSDDD en de relatie tussen deze Europese wetten.

3.1 Achtergrond CSRD en CSDDD

Het bedrijfsleven is verantwoordelijk voor een aanzienlijk deel van de uitstoot van broeikasgassen. In 2019 veroorzaakte het bedrijfsleven 20% van de broeikasgasuitstoot in de EU.⁸ Om de VN- en EU-klimaatdoelstellingen te halen is het noodzakelijk dat deze emissies worden teruggebracht. Daarnaast speelt het bedrijfsleven ook een belangrijke rol in het behalen van de sociale doelstellingen, zoals het tegengaan van schendingen van mensenrechten in (internationale) productieketens.

Tegen deze achtergrond is steeds meer aandacht ontstaan voor hoe grote ondernemingen invulling geven aan (internationaal) maatschappelijk verantwoord ondernemen ((I)MVO). Hierbij worden ondernemingen voornamelijk op vrijwillige basis gestimuleerd tot het nemen van verantwoordelijkheid voor de effecten van de bedrijfsactiviteiten op mensen, dieren, het milieu en de maatschappij.

In verschillende intergouvernementele verdragen zijn aanbevelingen voor (internationaal) maatschappelijk verantwoord ondernemen opgenomen. Voorbeelden hiervan zijn de OESO-richtlijnen voor Multinationale Ondernemingen⁹, de VN-Principes voor Mensenrechten en Bedrijfsleven¹⁰ en de G20/OESO-Beginselen voor van Goed Ondernemingsbestuur.¹¹

Daarnaast is 'ESG', dat staat voor *Environmental, Social and Governance*, een relevant begrip. ESG is een meeromvattend kader dan (I)MVO, dat wordt gebruikt om de prestaties van bedrijven te beoordelen op gebieden zoals milieu, sociale impact en bestuur. Hierbij wordt ook aandacht besteed aan risico's en kansen voor de onderneming en haar investeerders.¹²

In 2013 hebben deze ontwikkelingen op EU-niveau onder meer geleid tot de Richtlijn voor niet-financiële rapportage (Non-Financial Reporting Directive, NFRD).¹³ De NFRD

wijzigde de bestaande Europese Jaarrekeningrichtlijn¹⁴ en voegde hieraan bepalingen toe over de rapportage van niet-financiële informatie in het jaarlijkse bestuursverslag van (grote) ondernemingen. De NFRD vormde een eerste stap in het reguleren van niet-financiële duurzaamheidsverslaggeving door ondernemingen.

De NFRD werd in het licht van de EU Green Deal echter ontoereikend geacht. De Europese Commissie oordeelde onder meer dat te weinig grote ondernemingen onder de rapportageverplichtingen vielen, de duurzaamheidsinformatie onder de NFRD niet goed vergelijkbaar was vanwege de keuze tussen de toepassing van verschillende rapportagestandaarden en de inhoudelijke reikwijdte van de rapportageverplichtingen van de NFRD te beperkt was.¹⁵ Deze kritiek op de NFRD leidde in 2021 tot het wetsvoorstel voor de CSRD.

Daarnaast constateerde de Europese Commissie dat de intergouvernementele, vrijwillige aanbevelingen ten aanzien van zorgvuldigheidsprocessen (*due diligence*) voor ondernemingen niet tot grootschalige verbeteringen in alle sectoren hadden geleid.¹⁶ Dit leidde in 2022 tot het wetsvoorstel voor CSDDD.

3.2 Corporate Sustainability Reporting Directive

3.2.1 CSRD algemeen

De CSRD regelt de wijziging van drie Europese richtlijnen en een verordening. Het gaat om wijzigingen van de Jaarrekeningrichtlijn¹⁷, de Transparantierichtlijn voor effecten uitgevende instellingen¹⁸, de Richtlijn betreffende wettelijke controles van jaarrekeningen¹⁹ en de Verordening betreffende specifieke eisen voor de wettelijke controles van financiële overzichten van organisaties van openbaar belang²⁰.

Als gevolg van de CSRD zal het aantal ondernemingen stijgen waarop de rapportageverplichting over duurzaamheidsaspecten van toepassing is. In Nederland betreft dit een stijging van circa 100 naar ruim 3000 ondernemingen.²¹ Op Europees niveau stijgt het aantal van voorheen circa 12.000 naar 49.000 ondernemingen.²² Dankzij deze verruiming omvat de reikwijdte van de CSRD de ondernemingen die gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor meer dan 75% van de omzet van bedrijven in de EU.²³

5 COM(2022) 142 final.

6 Verordening (EU) 2023/1542.

7 Richtlijn (EU) 2023/1791.

8 COM(2019) 640 final, p. 8.

9 Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen inzake maatschappelijk verantwoord ondernemen, www.oecd.org

10 Verenigde Naties Ontwikkelingsprogramma, Principes voor Mensenrechten en Bedrijfsleven, www.undp.org

11 OESO, Due Diligence Handreiking voor Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen, www.oecd.org

12 Fiscount, 'Wat zijn de verschillen tussen MVO en ESG', www.fiscount.nl

13 Richtlijn (EU) 2014/95.

14 Richtlijn (EU) 2013/34.

15 COM/2022/71 final, toelichting, p. 1 e.v.

16 COM/2022/71 final, p. 2.

17 Richtlijn (EU) 2013/34.

18 Richtlijn (EU) 2004/109.

19 Richtlijn (EU) 2006/43.

20 Verordening (EU) 537/2014.

21 B. Baaijens & L.A. van Amsterdam, 'De Corporate Sustainability Reporting Directive: rapporteren, controleren én maatschappelijk verantwoord juridisch adviseren', *Bedrijfsjuridische berichten* 2022/30 (afl. 6), p. 110.

22 COM/2021/189 final, p. 1 en 12.

23 L. Blom & J. Dickhoff, 'EU geeft kleur aan duurzaamheid en de rol van de financiële sector', *FR* 2021, nr. 8/9, p. 261.



Figuur 1. Gefaseerde inwerkingtreding CSRD

3.2.2 Doelstelling CSRD

De doelstelling van de CSRD is om de duurzaamheidsrapportage in het bestuursverslag net zo belangrijk te maken als de financiële rapportage. Dit om bij te dragen aan de transitie naar een volledig duurzaam en inclusief economisch en financieel systeem.²⁴

Het doel van de CSRD is om de duurzaamheidsrapportage in het bestuursverslag net zo belangrijk te maken als de financiële rapportage

Deze verbeteringen moeten leiden tot openbaar toegankelijke informatie over de risico's van duurzaamheidsaspecten op ondernemingen en over de effecten van ondernemingen zelf op mens en milieu. De gerapporteerde informatie moet vergelijkbaar, betrouwbaar en voor gebruikers gemakkelijk te vinden zijn en te gebruiken met digitale technologieën.

3.2.3 Inwerkingtreding CSRD en implementatie in nationaal recht

De Europese richtlijn CSRD is in januari 2023 in werking getreden en dient uiterlijk 6 juli 2024 te zijn omgezet in het nationale recht van de lidstaten. De lidstaten dienen in hun nationale recht te voorzien in een gefaseerde inwerkingtreding. Deze verloopt in hoofdlijnen in vier fasen. Per fase wordt het toepassingsbereik uitgebreid naar een nieuwe groep ondernemingen.

Kort samengevat gelden de verplichtingen: 1) vanaf boekjaar 2024 voor grote beursondernemingen, 2) vanaf 2025 voor grote, niet-beursgenoteerde ondernemingen, 3) vanaf 2026 voor kleine beursondernemingen, en 4) vanaf 2028 ook voor grote niet-EU ondernemingen (figuur 1).

3.2.4 Wijzigingen Jaarrekeningrichtlijn

Een aantal belangrijke wijzigingen van de CSRD heeft betrekking op de Jaarrekeningrichtlijn. Enkele impactvolle wijzigingen worden hierna besproken.

Voorheen – onder de NFRD – bevatte de Jaarrekeningrichtlijn een verplichting tot het opnemen van een verklaring in het bestuursverslag met een algemene beschrijving van de inhoudelijke rapportageverplichting van de niet-financiële informatie. Ondernemingen konden gemotiveerd afzien van het opnemen van de verklaring.²⁵

De CSRD daarentegen stelt een verklaring over duurzaamheidsinformatie in het bestuursverslag verplicht.²⁶ Ondernemingen die onder het bereik van de CSRD vallen, kunnen hier niet meer van afzien. Daarnaast wordt veel uitgebreider beschreven over welke onderwerpen gerapporteerd moet worden. Onderstaand zijn enkele voorbeelden opgenomen van verplichte rapportageonderdelen.

- Informatie over de rol van de bestuurs-, leidinggevende en toezichthoudende organen ten aanzien van duurzaamheidsaspecten.
- Een beschrijving van de plannen en acties van de onderneming om ervoor te zorgen dat het bedrijfsmodel en de strategie verenigbaar zijn met de klimaatdoelstellingen van het Parijsakkoord.
- Een verklaring die duidelijk maakt of de onderneming zich baseert op overtuigend wetenschappelijk bewijs.
- Een beschrijving van de toegepaste due diligence op de waardeketen van de onderneming om de feitelijke of potentiële negatieve effecten van de bedrijfsvoering te voorkomen, beperken, verhelpen of te beëindigen én het resultaat van de genomen maatregelen.

Introductie duurzaamheidsinformatie

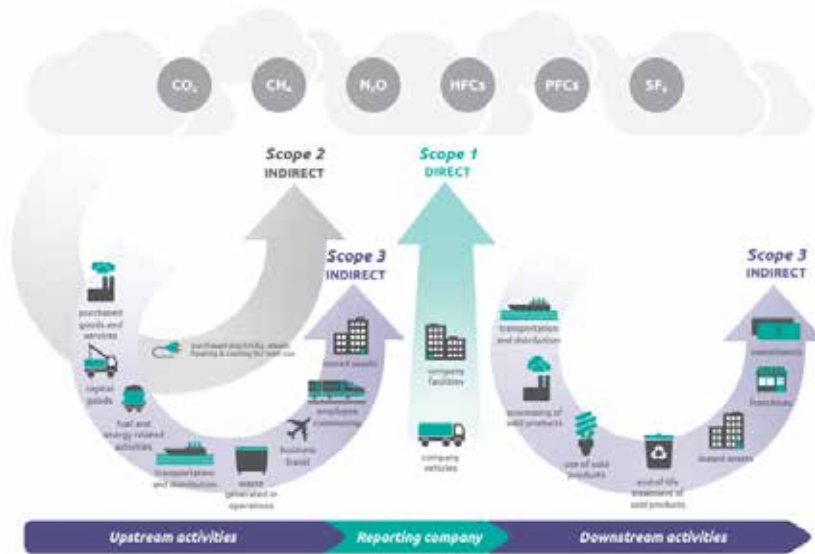
Het begrip 'niet-financiële informatie' dat in de NFRD werd gehanteerd, is vervangen voor 'duurzaamheidsinformatie'.²⁷ De begripwijziging werd noodzakelijk geacht

²⁵ Art. 19bis Jaarrekeningrichtlijn (oud).

²⁶ Art. 19bis Jaarrekeningrichtlijn (nieuw).

²⁷ Richtlijn (EU) 2022/2464, overweging 8.

²⁴ COM/2021/189 final, p. 6.



Figuur 2. Upstream en downstream activiteiten (Bron: www.ghgprotocol.org)

omdat ‘niet-financiële informatie’ ten onrechte zou kunnen impliceren dat deze informatie vanuit financieel oogpunt niet relevant zou zijn en de verklaring als gevolg daarvan dan niet tot de kern van het bestuursverslag zou behoren.

Dubbele materialiteit

De CSRD introduceert het zogenoemde dubbele materialiteitsbegrip. Op grond van dit vereiste worden grote ondernemingen verplicht om alle duurzaamheidsinformatie vanuit twee perspectieven te rapporteren. Hierbij gaat het aan de ene kant om de risico’s van duurzaamheidsaspecten en klimaatverandering op de onderneming en aan de andere kant om de invloed van de onderneming op onder meer milieu, klimaat en mensenrechten. Deze perspectieven worden ook wel aangeduid als het ‘outside-in-perspectief’ en het ‘inside-out-perspectief’.²⁸

Upstream en downstream

Relevant is ook dat de CSRD betrekking heeft op upstream én downstream activiteiten in de waardeketen van grote ondernemingen. Dit betekent dat de rapportageverplichtingen zich uitstrekken over de gehele levenscyclus van producten en diensten. Activiteiten die plaatsvinden vóór de afgaand aan die van een onderneming op wie de CSRD van toepassing is, worden aangeduid met upstream. Activiteiten daarna, zoals het gebruik door een eindgebruiker, worden aangeduid met downstream. Als gevolg hiervan omvat de duurzaamheidsrapportage zogenaamde scope 1, 2 en 3 emissies (figuur 2).²⁹

Het feit dat de CSRD zowel upstream als downstream beslaat, betekent overigens niet dat grote ondernemingen in detail over de hele waardeketen moeten rapporteren. Beoogd is dat grote ondernemingen hun voornaamste duurzaamheidsrisico’s in kaart brengen. Vervolgens dienen

zij in de nieuwe rapportagestandaarden – zie het kopje ‘toepassing verplichte rapportagestandaarden’ – datapunten te selecteren die samenhangen met deze risico’s en hierover te rapporteren.

3.2.5 Toepassing verplichte rapportagestandaarden

De CSRD verplicht grote ondernemingen om de European Sustainability Reporting Standards (ESRS) te gebruiken voor de rapportage over duurzaamheidsaspecten.³⁰ Deze rapportagestandaarden zijn opgesteld door de European Financial Reporting Advisory Group (EFRAG) en worden via een delegatieverordening van de Europese Commissie tot wettelijke standaard verheven.³¹

In de ESRS zijn enkele tientallen verplichte en honderden vrijwillige datapunten opgenomen waarover ondernemingen moeten/kunnen rapporteren. Ondernemingen dienen op grond van de dubbele materialiteitsanalyse te bepalen welke vrijwillige datapunten op hen van toepassing zijn naast de verplichte datapunten.

De eerste set ESRS werd op 31 juli 2023 vastgesteld en bestaat uit twee algemene rapportagestandaarden en tien thematische (tabel 1).³² In de algemene standaarden zijn de algemene rapportageprincipes opgenomen en overkoepelende informatie die voor alle ondernemingen die aan de CSRD moeten voldoen relevant is. De thematische standaarden zijn onderverdeeld in vijf milieustandaarden, vier sociale standaarden en één standaard op het gebied van zakelijk gedrag (governance).

Een tweede set rapportagestandaarden wordt medio 2024 verwacht en zal onder meer betrekking hebben op de

28 Art. 1 lid 4 CSRD.

29 Richtlijn (EU) 2022/2464, overweging 31.

30 Art. 1 lid 8 CSRD.

31 Verordening (EU) 2023/2772.

32 Verordening (EU) 2023/2772.

rapportagestandaarden voor beursgenoteerde mkb ondernemingen. Een derde set met sectorspecifieke standaarden wordt medio 2025 verwacht.

Overzicht 1e set European Sustainability Reporting Standards (EU) 2023/2772

1	ESRS 1	Algemene vereisten
2	ESRS 2	Algemene toelichtingen
3	ESRS E1	Klimaatverandering
4	ESRS E2	Verontreiniging
5	ESRS E3	Water en maritieme hulpbronnen
6	ESRS E4	Biodiversiteit en ecosystemen
7	ESRS E5	Materiaalgebruik en circulaire economie
8	ESRS S1	Eigen personeel
9	ESRS S2	Werknemers in de waardeketen
10	ESRS S3	Getroffen gemeenschappen
11	ESRS S4	Consumenten en eindgebruikers
12	ESRS G1	Zakelijk gedrag

Tabel 1. Overzicht rapportagestandaarden

3.2.6 Verruiming reikwijdte accountantscontrole

De wijzigingen van de Richtlijn betreffende wettelijke controles van jaarrekeningen³³ als gevolg van de CSRD leiden tot een aanzienlijke verruiming van de reikwijdte van de jaarlijkse accountantscontrole.

In de nieuwe situatie zal de accountant ook controleren of de duurzaamheidsinformatie betrouwbaar is

Voorheen richtte de accountantscontrole zich met name op het *financiële* deel van het bestuursverslag. De accountant controleerde de daarin opgenomen financiële informatie op de aanwezigheid van de voorgeschreven onderdelen, de consistentie met de financiële informatie in de jaarrekening en op materiële onjuistheden. Hiertoe werden door de accountant zogenoemde assurance-werkzaamheden uitgevoerd, zoals analyses en steekproeven.

Ten aanzien van de *niet-financiële* informatie golden slechts beperkte controleverplichtingen. Bij de beperkte groep ondernemingen waarop de NRD van toepassing was, controleerde de accountant of de in de NRD voorgeschreven informatie was opgenomen of een motivering dat daarvan werd afgezien. Vervolgens controleerde de accountant of de informatie consistent was met de jaarrekening. Er gold geen verplichting om assurance-werkzaamheden uit te voeren voor niet-financiële informatie. Zodoende werd geen toets uitgevoerd of de opgenomen duurzaamheidsinformatie betrouwbaar was.

In de nieuwe situatie zal de accountant bij grote ondernemingen die onder de reikwijdte van de CSRD vallen ook controleren of de duurzaamheidsinformatie betrouwbaar is. Hiertoe zal de accountant, net als bij de financiële informatie, assurance-werkzaamheden uitvoeren en een verklaring opstellen over de mate van betrouwbaarheid van de informatie. Op basis van overgangsrecht zal het in eerste instantie gaan om ‘beperkte assurance’, die richting 2030 wordt uitgebreid naar ‘redelijke assurance’.³⁴ Het introduceren van een verplichte controle op de betrouwbaarheid van de duurzaamheidsinformatie vormt een belangrijke stap in het tegengaan van misleidende informatie in de duurzaamheidsrapportage.

3.2.7 Handhaving

Het wetsvoorstel van de CSRD bevatte een voorstel tot uitbreiding van de bepalingen inzake toezicht en handhaving van de Jaarrekeningrichtlijn.³⁵ Dit voorstel is tijdens de behandeling van het wetsvoorstel komen te vervallen, waardoor de handhaving van de CSRD onder het bestaande, beperkte toezicht- en handavingsregime van de Jaarrekeningrichtlijn valt. Hierin is alleen opgenomen dat de lidstaten dienen te voorzien in doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties en moeten toezien dat de sancties worden gehandhaafd. De Jaarrekeningrichtlijn bevat geen nadere invulling of verplichtingen ten aanzien van de handhaving.³⁶

In het voorstel van het Nederlandse Implementatiebesluit richtlijn duurzaamheidsrapportering is gekozen voor een zogenoemde ‘beleidsarme implementatie’. Dit houdt in dat de verplichtingen uit de CSRD worden geïmplementeerd maar dat geen aanvullende, nationale verplichtingen zijn toegevoegd. De beleidsarme implementatie geldt ook voor het handavingsregime.³⁷

3.3 Corporate Sustainability Due Diligence Directive

3.3.1 CSDDD algemeen

De CSDDD is een nieuwe Europese richtlijn die op 25 juli 2024 in werking treedt.³⁸ De CSDDD verplicht zeer grote ondernemingen vanaf 2027 tot het uitvoeren van doorlopend onderzoek (due diligence) naar de effecten van de eigen bedrijfsactiviteiten en die van hun vaste partners op het gebied van milieu en mensenrechten. Als de effecten van de bedrijfsactiviteiten negatief zijn, dan worden ondernemingen op grond van de CSDDD verplicht om passende maatregelen te nemen om de negatieve effecten te voorkomen, verminderen en beëindigen.

In de loop van het wetgevingsproces is het wetsvoorstel van de CSDDD – na zware onderhandelingen tussen de

34 Richtlijn (EU) 2022/2464, overweging 60.

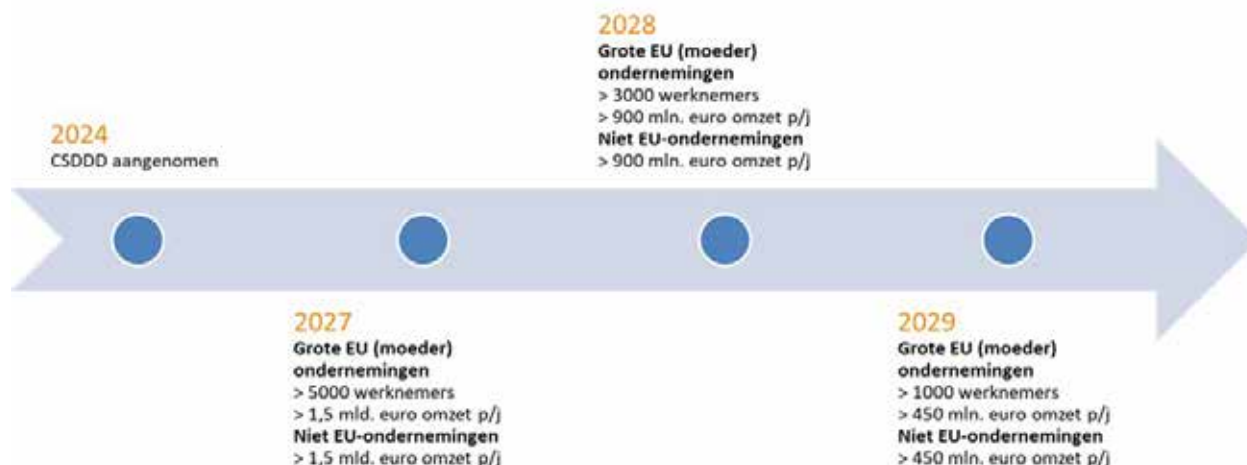
35 COM/2021/189 final, voorstel art. 1 lid 12 CSRD.

36 Art. 51 Jaarrekeningrichtlijn.

37 Kamerstukken II 2023/24, 26485, nr. 437, bijlage Implementatiebesluit richtlijn duurzaamheidsrapportering, p. 34 e.v.

38 Richtlijn (EU) 2024/1760.

33 Richtlijn (EG) 2006/43.



Figuur 3. Overzicht implementatie CSDDD

Europese Commissie, het Europese Parlement en de Raad van de Europese Unie – verschillende keren aangepast en afgezwakt. Dit heeft geleid tot een aanzienlijke afzwakking van de beoogde reikwijdte van het wetsvoorstel. Hierdoor vallen minder ondernemingen onder het bereik van de CSDDD. Daarnaast is de uitgebreide reikwijdte voor hoogrisicosectoren zoals textiel, bosbouw en voedingsproducten vervallen. Voorts is een gefaseerde inwerkingtreding toegevoegd en zijn de due diligence-verplichtingen voor partijen verderop in de waardeketen sterk afgezwakt.

3.3.2 Doelstelling CSDDD

De doelstelling van de CSDDD is om de impact van zeer grote ondernemingen op het klimaat en mensenrechten in lijn te brengen met de internationale klimaat- en sociale doelstellingen. De ondernemingen kunnen zodoende bijdragen aan het bevorderen van inclusieve en duurzame economische groei. Daarnaast kunnen zij door middel van het identificeren, voorkomen, verminderen en verantwoorden van hun negatieve effecten voor milieu en mensenrechten hun veerkracht tegen ongunstige scenario's vergroten.

3.3.3 Inwerkingtreding CSDDD en implementatie in nationaal recht

Op 24 april 2024 heeft het Europese Parlement de CSDDD goedgekeurd. Op 24 mei 2024 volgde de goedkeuring van de Raad van de Europese Unie met nog enkele amendementen die het Europese Parlement op 1 juni 2024 goedkeurde. De richtlijn werd op 5 juli 2023 gepubliceerd in het Publicatieblad van de Europese Unie en treedt 25 juli 2024 in werking. Lidstaten hebben vervolgens twee jaar de tijd om de CSDDD te implementeren in nationale wet- en regelgeving en zorg te dragen. Evenals bij de CSRD geldt bij de CSDDD dat lidstaten dienen zorg te dragen voor een gefaseerde inwerkingtreding (figuur 3).

Kort samengevat gelden de verplichtingen:

1. vanaf boekjaar 2027 voor EU (moeder)ondernemingen met meer dan 5000 werknemers en een omzet van meer dan 1,5 miljard euro per jaar en voor niet EU-ondernemingen met deze omzet,

2. vanaf 2028 voor EU (moeder)ondernemingen met meer dan 3000 medewerkers en een omzet van meer dan 900 miljoen euro per jaar en voor niet EU-ondernemingen met deze omzet,
3. vanaf 2029 voor EU (moeder)ondernemingen met meer dan 1000 medewerkers en een omzet van meer dan 450 miljoen euro per jaar en voor niet EU-ondernemingen met deze omzet.³⁹

3.3.4 Transitieplan

De CSDDD verplicht zeer grote ondernemingen om een transitieplan vast te stellen met reductiedoelstellingen van broeikasgasemissies die in lijn zijn met de (Europese) klimaatdoelstellingen. Het transitieplan moet gebaseerd zijn op wetenschappelijk bewijs en in stappen van vijf jaar streefcijfers bevatten die overeenkomen met de klimaatdoelstelling van 2030 en 2040 en klimaatneutraliteit in 2050, zoals vastgelegd in de Europese Klimaatwet⁴⁰ en de klimaatdoelstellingen van het Parijsakkoord. Het transitieplan dient elke twaalf maanden te worden bijgewerkt, waarbij de geboekte vooruitgang dient te worden beoordeeld.⁴¹

De juridische status van het transitieplan komt het dichtst in de buurt van een inspanningsverplichting. De CSDDD bepaalt dat ondernemingen het transitieplan 'naar beste vermogen' dienen uit te voeren en hun 'uiterste best' moeten doen om de gestelde doelstellingen te behalen.⁴² In de overwegingen bij de CSDDD is nader toegelicht dat ondernemingen moeten streven om de in het transitieplan opgenomen reductiedoelstellingen met betrekking tot broeikasgassen te halen, maar dat specifieke omstandigheden ertoe kunnen leiden dat het niet langer redelijk is te verwachten dat deze doelstellingen worden behaald.⁴³

39 De verplichtingen voor ondernemingen die in de EU een franchise- of licentieovereenkomst hebben gesloten ingevolge art. 2 lid 1 sub c en art. 2 lid 2 sub c CSDDD zijn hier buiten beschouwing gelaten.

40 Verordening (EU) 2021/1119.

41 Art. 22 CSDDD.

42 Art. 1 lid 1 sub c en art. 22 lid 1 CSDDD.

43 Overweging 73 CSDDD.

3.3.5 Due diligence

Due diligence wordt ook wel gepaste of doorlopende zorgvuldigheid genoemd. Het is een doorlopend proces dat bedrijven helpt risico's op het gebied van mensenrechten, arbeidsrechten en milieu in kaart te brengen en om deze vervolgens te stoppen, te voorkomen of te beperken.

In de CSDDD wordt voor het proces van due diligence aangesloten bij de richtlijnen van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO). Daarin worden de volgende processtappen onderscheiden:

1. Integreer maatschappelijk verantwoord ondernemen in beleid en managementsystemen.
2. Identificeer en beoordeel negatieve gevolgen in activiteiten, toeleveringsketens en zakelijke relaties.
3. Stop, voorkom of beperk negatieve gevolgen.
4. Monitor praktische toepassing en resultaten.
5. Communiceer hoe gevolgen worden aangepakt.
6. Zorg voor herstelmaatregelen of werk hieraan mee, indien van toepassing.⁴⁴

De CSDDD verplicht zeer grote ondernemingen om due diligence te verrichten naar de eigen bedrijfsactiviteiten en die van hun directe en indirecte zakenpartners en om de effecten van deze activiteiten op mensenrechten en het milieu te identificeren en negatieve effecten te mitigeren en waar nodig te herstellen.⁴⁵

Ondernemingen dienen hun due diligence-beleid en de maatregelen die zij nemen publiekelijk te communiceren. Ook dienen zij jaarlijks te monitoren of hun eigen due diligence-beleid en de maatregelen die zij naar aanleiding daarvan nemen effectief zijn.⁴⁶

3.3.6 Upstream – downstream CSDDD

Het oorspronkelijke wetsvoorstel van de CSDDD bevatte verplichtingen ten aanzien van downstream- en upstream-activiteiten die de gehele waardeketen besloegen.⁴⁷ Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel zijn deze due diligence-verplichtingen echter fors naar beneden bijgesteld. In de aangenomen richtlijn gelden de due diligence-verplichtingen voornamelijk voor upstream-activiteiten, zoals de winning van grondstoffen en de productie van goederen. Downstream-activiteiten, zoals het gebruik en end-of-life van producten, zijn grotendeels uitgezonderd van de CSDDD. Van de downstream-activiteiten resteren slechts de distributie, het vervoer en de opslag van goederen, voor zover deze activiteiten worden uitgevoerd door directe of indirecte zakenpartners van de zeer grote onderneming.⁴⁸

3.3.7 Klachtenprocedure en kennisgevingsmechanisme

De CSDDD verplicht zeer grote ondernemingen om een eigen klachtenprocedure en kennisgevingsmechanisme op te zetten.

De klachtenprocedure zal natuurlijke personen, rechtspersonen en maatschappelijke organisaties de mogelijkheid bieden om bij de onderneming klachten in te dienen over feitelijke of potentiële negatieve effecten met betrekking tot de eigen activiteiten van de onderneming, de activiteiten van hun dochterondernemingen of die van hun zakenpartners in de activiteitenketen.⁴⁹

De klachtenprocedure dient publiekelijk toegankelijk te zijn. Klachten dienen te worden behandeld op een wijze waarbij de identiteit van klagers vertrouwelijk wordt gehouden. Ingeval de onderneming een klacht gegrond verklaart, dan is het verplicht om passende maatregelen te nemen, zoals het beëindigen van de negatieve effecten en het bieden van herstel.⁵⁰

Daarnaast dienen zeer grote ondernemingen ook een eigen kennisgevingsmechanisme in te richten. Hier kunnen natuurlijke en rechtspersonen een kennisgeving indienen als zij over informatie beschikken of gerechtvaardigd bezorgd zijn over feitelijke of potentiële negatieve effecten met betrekking tot de activiteiten van de onderneming, dochteronderneming(en) en/of zakenpartners in de activiteitenketens van de ondernemingen.⁵¹

Tussen een klacht en kennisgeving bestaat een aantal verschillen. Ten eerste kan een klacht niet anoniem worden ingediend, terwijl dit wel mogelijk is bij een kennisgeving. Ten tweede verschilt de wijze van afhandelen. Bij een klacht dient de onderneming een transparante procedure in te richten en beschikken de klagers over verschillende rechten zoals het recht op een motivering waarom de klacht al dan niet gegrond wordt geacht en het recht om de klacht met vertegenwoordigers van de onderneming te bespreken.⁵² Bij een kennisgeving gelden deze vereisten niet en is slechts bepaald dat de onderneming kan besluiten om de kennisgever te informeren over de genomen of te nemen maatregelen.⁵³

Volledigheidshalve is het goed om op te merken dat de verplichting tot het inrichten van een intern kennisgevingsmechanisme en een interne klachtenprocedure losstaat van het stelsel van toezicht en handhaving dat op lidstaatniveau dient te worden ingericht. Indien een onderneming verzuimt om een notificatiesysteem en klachtenprocedure op te zetten, dan is het evenwel mogelijk dat de nationale toezichthouder na eigen onderzoek of een gemotiveerd bezwaar de onderneming hierop aanspreekt en zo nodig handhavend optreedt. Bovendien is in de CSDDD bepaald dat de indiening van een kennisgeving of klacht geen voorwaarde mag zijn om toegang te krijgen tot de bezwarenprocedure van de nationale toezichthouder of civielrechtelijke procedures tot schadevergoeding.⁵⁴

44 www.oesorichtlijnen.nl

45 Art. 8 CSDDD.

46 Art. 16 CSDDD.

47 Art. 3 sub g COM(2022) 71 final.

48 Art. 3 lid 1 sub g CSDDD.

49 Art. 14 CSDDD.

50 Art. 14 lid 3 CSDDD.

51 Art. 14 lid 5 CSDDD.

52 Art. 14 lid 4 CSDDD.

53 Art. 14 lid 5 CSDDD.

54 Art. 15 lid 7 CSDDD.

3.3.8 Handhaving

De CSDDD combineert bestuursrechtelijke en civielrechtelijke handhaving om de naleving van de richtlijn te waarborgen.

Lidstaten worden verplicht om een onafhankelijke toezichthoudende autoriteit aan te stellen.⁵⁵ Wie in Nederland de toezichthoudende autoriteit wordt is nog niet bekend. Denkbaar is dat dit de Autoriteit Financiële Markten (AFM) zal worden, aangezien de CSDDD de mogelijkheid om het toezicht op te dragen aan de autoriteit die reeds toezicht houdt op de markt van gereguleerde financiële ondernemingen expliciet benoemt.⁵⁶

Lidstaten worden verplicht om een onafhankelijke toezichthoudende autoriteit aan te stellen

De Europese Commissie neemt ten aanzien van de nationale toezichthouders bovendien een coördinerende taak op zich. De Commissie zal een Europees netwerk van toezichthoudende autoriteiten oprichten om de samenwerking en coördinatie te bevorderen.⁵⁷ Ook wordt een lijst gepubliceerd op de website van de Commissie met alle toezichthoudende autoriteiten. Ingeval een lidstaat meerdere autoriteiten aanwijst, worden ook de toezichthoudende bevoegdheden per autoriteit vermeld.⁵⁸

Lidstaten moeten ervoor zorgdragen dat de aan te wijzen toezichthouder beschikt over passende bevoegdheden en middelen om de toezichthoudende taken uit hoofde van de CSDDD uit te voeren. Hieronder wordt in ieder geval verstaan de bevoegdheid om informatie op te eisen van ondernemingen, om inspecties en onderzoeken te verrichten en sancties op te leggen.⁵⁹

Ook dienen lidstaten te voorzien in een regeling op grond waarvan natuurlijke en rechtspersonen op een gemakkelijk toegankelijke manier bij de toezichthoudende autoriteit gemotiveerde bezwaren kunnen indienen als zij op grond van objectieve redenen twijfels hebben over de naleving van de CSDDD door een onderneming. De toezichthoudende autoriteit moet een bezwaar binnen een passende termijn afhandelen en zo nodig passende bevoegdheden inzetten jegens de onderneming op wie het gemotiveerde bezwaar betrekking heeft.⁶⁰

De CSDDD verplicht de lidstaten bovendien om te voorzien in doeltreffende, evenredige en afschrikkende sanc-

ties en ervoor zorg te dragen dat de sancties ook worden uitgevoerd. Lidstaten dienen ten minste te voorzien in de mogelijkheid tot het opleggen van geldboeten in geval van niet naleving van de CSDDD tot maximaal 5% van de jaarlijkse, wereldwijde omzet en het publiekelijk bekendmaken van de naam van de onderneming en de aard van de inbreuk ingeval een geldboete niet wordt nageleefd. Opgelgde sancties moeten minimaal vijf jaar voor het publiek beschikbaar blijven en worden ook gedeeld met het Europese netwerk van CSDDD-toezichthouders.⁶¹

Ondernemingen kunnen ook civielrechtelijk aansprakelijk worden gesteld voor schade die natuurlijke of rechtspersonen lijden en die het gevolg is van een opzettelijke schending van voorgeschreven CSDDD-verplichtingen of van het niet (adequaat) uitvoeren van due diligence-verplichtingen ter voorkoming, beperking of beëindiging van nadelige gevolgen van de bedrijfsvoering op mens en milieu.⁶²

De nationale wettelijke aansprakelijkheidsregeling waarvoor de lidstaten moeten zorgdragen moet dwingend zijn en van toepassing op de eigen activiteiten van de onderneming, dochteronderneming(en) en zakelijke relaties. Als een schadeveroorzakende gebeurtenis uitsluitend door een zakenpartner wordt veroorzaakt, dan kan een onderneming overigens niet aansprakelijk worden gesteld. De hoogte van de schadevergoeding moet tot volledige vergoeding van de geleden schade leiden. Daarnaast bevat de CSDDD verschillende procedurele verplichtingen op het gebied van de toegang tot de (voorzieningen)rechter, verjaring en proceskosten.⁶³

3.4 Relatie tussen de CSRD en CSDDD

De CSRD en CSDDD vormen beide belangrijke pijlers van de Europese Green Deal en kunnen worden gezien als communicerende vaten. Daar waar de CSDDD ondernemingen verplicht om hun bedrijfsvoering in te richten met respect voor mens en milieu en in overeenstemming met de klimaatdoelstellingen van het Parijsakkoord en de Europese Klimaatwet, verplicht de CSRD ondernemingen om in het bestuursverslag over deze aspecten te rapporteren. De CSRD biedt daarnaast ook een zekere waarborg tegen *greenwashing*^{64,65} doordat de accountant assurance-werkzaamheden zal gaan uitvoeren om de betrouwbaarheid van de duurzaamheidsinformatie te toetsen (tabel 2).

4. Relatie met overheidsopdrachten

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de betekenis van de CSRD en CSDDD voor de aanbestedingspraktijk.

55 Art. 24 CSDDD.

56 Art. 24 lid 6 CSDDD.

57 Art. 28 CSDDD.

58 Art. 24 lid 8 CSDDD.

59 Art. 25 CSDDD.

60 Art. 26 CSDDD.

61 Art. 27 CSDDD.

62 Art. 29 CSDDD.

63 Art. 29 lid 3 CSDDD.

64 Met *greenwashing* wordt de praktijk bedoeld van het geven van een valse indruk van de milieueffecten of -voordelen van een product, wat tot misleiding van de ontvanger van de informatie kan leiden.

Overeenkomsten en verschillen CSRD en CSDDD ⁶⁵		
	CSRD	CSDDD
Doelstellingen	<ul style="list-style-type: none"> – Duurzaamheidsrapportage op termijn op gelijke voet brengen met financiële rapportage. – Mogelijk maken van de verspreiding van betrouwbare, relevante en vergelijkbare duurzaamheidsinformatie. 	<ul style="list-style-type: none"> – Zorgen dat bedrijven bijdragen aan duurzame ontwikkeling door het identificeren en, zo nodig, prioriteren, voorkomen en mitigeren van potentiële of daadwerkelijke negatieve effecten op mensenrechten en milieu.
Focus	<ul style="list-style-type: none"> – De CSRD legt geen gedragsregels op. In plaats daarvan richt het zich op transparantie. 	<ul style="list-style-type: none"> – De CSDDD vereist dat bedrijven inspanningen leveren om negatieve effecten te verminderen.
Verplichtingen	<ul style="list-style-type: none"> – Rapporteren over materiële effecten, risico's en kansen in relatie tot ESG-kwesties in de eigen bedrijfsvoering en langs de waardeketen. – Rapporteren over het due diligence-proces van het bedrijf. – Rapporteren over het klimaattransitieplan van het bedrijf. – Duurzaamheidsinformatie publiceren in een speciaal gedeelte van het bestuursverslag en dit extern laten controleren. 	<ul style="list-style-type: none"> – Identificeren en, zo nodig, prioriteren, voorkomen, mitigeren, stoppen of herstellen van daadwerkelijke of potentiële negatieve effecten op mensenrechten en milieu in de eigen bedrijfsvoering en langs de waardeketen. – De effectiviteit van genomen maatregelen monitoren. – Een klimaattransitieplan implementeren in lijn met de klimaatdoelstelling van 1,5°C.

Tabel 2. Overeenkomsten en verschillen CSRD en CSDDD

4.1 Directe invloed CSRD en CSDDD op overheidsopdrachten

De CSRD richt zich uitsluitend op ondernemingen en bevat geen bepalingen met verplichtingen voor overheidsopdrachten. Zodoende ontbreekt een *directe* relatie tussen de CSRD en overheidsopdrachten. De *indirecte* relatie wordt besproken in het kopje 'indirecte invloed CSRD en CSDDD op overheidsopdrachten'.

Het oorspronkelijke wetsvoorstel van de CSDDD richtte zich uitsluitend op ondernemingen en bevatte geen verplichtingen voor overheidsopdrachten. Via amendementen is echter in het definitieve wetsvoorstel van de CSDDD toch een bepaling over overheidsopdrachten opgenomen.

In art. 31 CSDDD is namelijk bepaald dat de lidstaten moeten zorgdragen dat de naleving van de CSDDD in nationaal recht wordt aangemerkt als milieu- of sociaal aspect dat kan worden meegewogen in de gunningscriteria of als milieu- of sociale voorwaarden bij de uitvoering van de overheidsopdracht of concessieovereenkomst.⁶⁶ Zodoende wordt duidelijk gemaakt dat lidstaten moeten zorgdragen dat de naleving van de CSDDD door een inschrijver in aanmerking kan worden genomen als onderdeel van een gunningscriterium of uitvoeringsvoorwaarde.

Het is nog niet duidelijk hoe de Nederlandse wetgever dit artikel in nationaal recht zal implementeren en of hiervoor een wetwijziging, van bijvoorbeeld de Aanbestedingswet, noodzakelijk is.

De toegevoegde, praktische waarde van art. 31 CSDDD lijkt op het eerste gezicht evenwel twijfelachtig. In de volgende alinea's wordt dit toegelicht.

Ten eerste lijkt de naleving van de CSDDD alleen een rol te kunnen spelen bij de gunningscriteria beste prijs-kwaliteitverhouding en de laagste kosten op basis van kosten-effectiviteit (laagste levenscycluskosten). Immers, bij het gunningscriterium laagste prijs is geen ruimte voor het gebruik van een andere beoordelingsmaatstaf dan de prijs.

Daarnaast lijkt het in de praktijk onwaarschijnlijk dat 'naleving van de CSDDD' veelvuldig als sub-gunningscriterium zal worden gebruikt door aanbestedende diensten. Naar schatting wordt slechts een zeer klein deel van alle ondernemingen c.q. potentiële inschrijvers aangemerkt als zeer grote onderneming in de zin van de CSDDD. Dit betreft minder dan 0,1% van alle ondernemingen.⁶⁷ Het lijkt niet voor de hand te liggen om als aanbestedende dienst een beoordelingsmaatstaf voor inschrijvingen te hanteren als de kans zeer klein is om een inschrijving te ontvangen van

⁶⁵ Tabel gebaseerd op 'Verschillen en overeenkomsten tussen CSRD en CSDDD in één oogopslag', www.forvismazars.com

⁶⁶ Art. 31 CSDDD luidt: 'De lidstaten zorgen ervoor dat naleving van de verplichtingen die voortvloeien uit de nationaalrechtelijke bepalingen tot omzetting van deze richtlijn, of vrijwillige uitvoering daarvan, wordt aangemerkt als een milieu- of sociaal aspect dat aanbestedende diensten, overeenkomstig Richtlijnen 2014/23/EU, 2014/24/EU en 2014/25/EU, in aanmerking kunnen nemen onder de criteria voor de gunning van overheidsopdrachten en concessieovereenkomsten, en als milieu- of sociale voorwaarde die aanbestedende diensten overeenkomstig die richtlijnen kunnen stellen met betrekking tot de uitvoering van overheidsopdrachten en concessieovereenkomsten.'

⁶⁷ Centraal Bureau voor de Statistiek, 'Aantallen kwalificerende bedrijven onder diverse IMVO-initiatieven', www.cbs.nl. Op basis van de cijfers van het CBS betreft het aandeel zeer grote ondernemingen dat onder de reikwijdte van de CSDDD valt circa 0,12%. Deze cijfers zijn echter gebaseerd op een oudere versie van het wetsvoorstel van de CSDDD, waarin lagere drempelbedragen waren opgenomen. Aangenomen kan worden dat de verhoging van de drempels van 500 naar 1000 medewerkers en een omzet van 150 naar 450 miljoen euro per jaar zorgt voor een aanzienlijk lager percentage. CBS cijfers gebaseerd op de verhoogde drempels zijn nog niet gepubliceerd.

een onderneming die onder het toepassingsbereik van de CSDDD valt.

Voorts is onduidelijk hoe art. 31 CSDDD zich verhoudt tot art. 67 Richtlijn (EU) 2014/24.⁶⁸ In dit artikel is opgenomen dat sub-gunningscriteria bij toepassing van het gunningscriterium beste prijs-kwaliteitverhouding-verband dienen te houden met het voorwerp van de opdracht. Het ondernemingbreed naleven van de CSDDD zal in de meeste gevallen echter aanzienlijk verder reiken dan het voorwerp van de opdracht. Het is vooralsnog niet duidelijk of art. 31 CSDDD moet worden aangemerkt als een *lex specialis* ten opzichte van de aanbestedingsrichtlijnen of dat CSDDD-gerelateerde sub-gunningscriteria als het ware moeten worden ‘vertaald’ naar het kader van art. 67 Richtlijn (EU) 2014/24 en art. 2.115 lid 2 Aanbw 2012.

In de CSDDD wordt geen duidelijkheid gegeven over de verhouding tussen art. 31 CSDDD en art. 67 Richtlijn (EU) 2014/24. In de overwegingen is slechts opgenomen dat de Europese Commissie moet nagaan of de aanbestedingsrichtlijnen moeten worden bijgewerkt, met name wat betreft de vereisten en maatregelen die de lidstaten moeten vaststellen om te waarborgen dat verplichtingen inzake duurzaamheid en passende zorgvuldigheid tijdens de gehele aanbestedingsprocedure en de concessieprocedure worden nageleefd.⁶⁹ Deze toelichting geeft echter geen sluitend antwoord op de vraag hoe art. 31 CSDDD en art. 67 Richtlijn (EU) 2014/24 zich tot elkaar verhouden. Het is niet ondenkbaar dat een onderzoek naar de wenselijkheid om de aanbestedingsrichtlijnen aan te passen antwoord op deze vraag zou kunnen geven of een oplossingsrichting zou kunnen aandragen. Het is echter de vraag of de uitkomsten van een dergelijk onderzoek tijdig beschikbaar zouden zijn voor de lidstaten die de CSDDD binnen de implementatietermijn in hun nationale recht moeten implementeren.

De vraag hoe art. 31 CSDDD zich verhoudt tot art. 67 Richtlijn (EU) 2014/24 zal daarom waarschijnlijk door de lidstaten moeten worden beantwoord bij de implementatie van de CSDDD in nationaal recht. Hierbij ontstaat een risico op een verschillende interpretatie en een uiteenlopende implementatie in het nationale recht van de lidstaten. Onderstaand zijn enkele overwegingen opgenomen met betrekking tot de mogelijke verschillen in interpretatie van art. 31 CSDDD.

Ingeval art. 31 CSDDD door de lidstaten als *lex specialis* ten opzichte van de aanbestedingsrichtlijnen dient te worden aangemerkt, dan zorgt dit in feite voor een uitzondering op het uitgangspunt dat sub-gunningscriteria verband moeten houden met het voorwerp van de opdracht. In dat geval biedt de CSDDD een rechtsgrond om als sub-gunningscriteria de algemene, ondernemingsbrede naleving van de

CSDDD door de onderneming te kunnen meewegen bij het beoordelen van inschrijvingen.

Ingeval *geen* sprake is van een *lex specialis* en art. 31 CSDDD dient te worden ‘vertaald’ naar het voorwerp van de opdracht, dan moet goed worden nagedacht welke CSDDD-aspecten betrekking hebben op (de waardeketen van) de opdracht en geschikt zijn als sub-gunningscriterium. CSDDD-verplichtingen die betrekking hebben op (vrijwel) de gehele bedrijfsvoering, zoals het vaststellen en uitvoeren van het transitieplan om de bedrijfsvoering in lijn te brengen met sociale en klimaatdoelstellingen, zullen waarschijnlijk te ver afstaan van het voorwerp van de opdracht om als sub-gunningscriterium te kunnen dienen.

De toepassing van art. 31 CSDDD als bijzondere voorwaarde tijdens de uitvoering van overheidsopdrachten⁷⁰ lijkt in de praktijk ook lastig toepasbaar. Uitvoeringsvoorwaarden dienen evenals gunningscriteria ook verband te houden met het voorwerp van de opdracht. Hierdoor spelen dezelfde vraagstukken als bij toepassing van art. 31 CSDDD als sub-gunningscriterium. Daarnaast lijkt het niet makkelijk om tijdens de uitvoering van de overheidsopdracht het contractmanagement zo in te richten dat niet-naleving van de CSDDD kan worden vastgesteld en om consequenties te verbinden aan niet-naleving.

Een kritische noot lijkt bovendien op zijn plaats ten aanzien van de totstandkoming van deze mogelijke *lex specialis* ten opzichte van de aanbestedingsrichtlijnen. Art. 31 CSDDD is in de laatste fase van het Europese wetgevingsproces tot stand gekomen. Dit vond plaats als gevolg van amendementen van het Europese Parlement aan het einde van de zogenoemde triloof fase, waarin De Raad van de Europese Unie en het Europese Parlement aan zet zijn om Europese wetsvoorstellen te accorderen. Hierdoor lijkt geen grondige analyse met democratische inspraak te hebben plaatsgevonden ten aanzien van de vraag of het wenselijk is om via een sectorale Europese wet een uitzondering te creëren op het belangrijke aanbestedingsrechtelijke uitgangspunt dat gunningscriteria en bijzondere uitvoeringsvoorwaarden verband dienen te houden met het voorwerp van de opdracht. Naast de vraag of uitzondering(en) op dit uitgangspunt wenselijk zijn, speelt hierbij ook de vraag of deze dienen te worden opgenomen in de aanbestedingsrichtlijnen en/of sectorale Europese wetgeving. Ook dit is een wezenlijke vraag omdat de opname van uitzonderingen op de aanbestedingsrichtlijnen in sectorale Europese wetten een risico op verdere versnippering van het Europese aanbestedingsrecht met zich brengt.

Meer voor de hand liggend lijkt te zijn om de naleving van de CSDDD mee te wegen bij de toepassing van de facultatieve uitsluitingsgrond die is opgenomen in art. 57 lid 4 sub a Richtlijn (EU) 2014/24.⁷¹ Hierin is bepaald dat niet-

68 In Nederland geïmplementeerd in art. 2.115 lid 2 Aanbw 2012.

69 Overweging 92 CSDDD.

70 Art. 2.80 Aanbw 2012.

71 In Nederland geïmplementeerd in art. 2.87 lid 1 sub a Aanbw 2012.

naleving van verplichtingen op het gebied van het nationaal, Europees en internationaal milieu-, sociaal en arbeidsrecht kan leiden tot uitsluiting van gegadigden of inschrijvers van een aanbesteding. Bij de toepassing van deze uitsluitingsgrond speelt het verband met het voorwerp van de opdracht geen rol. Niet-naleving van de CSDDD kan dan leiden tot uitsluiting van deelname aan een aanbesteding. Tegelijkertijd biedt de systematiek rondom de beoordeling van facultatieve uitsluitingsgronden voldoende flexibiliteit om af te zien van uitsluiting ingeval de onderneming voldoende maatregelen tot self-cleaning heeft genomen,⁷² uitsluiting niet proportioneel is gelet op de tijd die is verstreken sinds de overtreding of gelet op het voorwerp van de opdracht,⁷³ of wanneer van uitsluiting dient te worden afgezien om dwingende redenen van algemeen belang.⁷⁴ Om de naleving van de CSDDD (en de CSRD) mee te wegen als onderdeel van deze facultatieve uitsluitingsgrond lijkt een wetswijziging niet noodzakelijk te zijn omdat deze richtlijnen naar alle waarschijnlijkheid kunnen worden aangemerkt als milieu-, sociaal en arbeidsrecht in de zin van art. 57 lid 4 sub a Richtlijn (EU) 2014/24.

4.2 Indirecte invloed CSRD en CSDDD op overheidsopdrachten

De CSRD en CSDDD lijken daarnaast (op termijn) een aanzienlijke *indirecte* invloed te kunnen hebben.

Ten eerste kunnen aanbestedende diensten op termijn te maken krijgen met verzoeken voor het aanleveren van duurzaamheidsinformatie van ondernemingen ingeval de aanbestedende dienst zich in de downstream van de waardeketen bevindt. Naar verwachting zal het dan met name gaan om verzoeken uit hoofde van de CSRD en zal het aantal verzoeken beperkt blijven. De reden hiervoor is dat de rapportagestandaarden van de CSRD op dit punt voornamelijk vrijwillige datapunten bevatten. Het is daarom mogelijk dat ondernemingen afzien van vergaande due diligence-activiteiten op downstream onderdelen van de waardeketen. Het wetsvoorstel van de CSDDD bevatte aanvankelijk vergaande verplichtingen die zich ook uitstrekten tot downstream van de waardeketen. Deze zijn in het aangenomen wetsvoorstel echter vrijwel geheel komen te vervallen, waardoor informatieverzoeken uit hoofde van de CSDDD minder voor de hand liggend zullen zijn.

Ten tweede bieden de CSRD en CSDDD aanbestedende diensten de mogelijkheid om te onderzoeken of de duurzaamheidsinformatie die beschikbaar wordt gesteld door ondernemingen, kan worden gebruikt bij aanbestedingen. Denkbaar is bijvoorbeeld dat de duurzaamheidsinformatie kan dienen als informatiebron voor de controle van uitsluitingsgronden. Ook is aannemelijk dat de duurzaamheidsinformatie waardevolle inzichten kan bieden in waardeketens.

Deze informatie kan dan bijvoorbeeld worden gebruikt bij het vormgeven van duurzame overheidsopdrachten.

Ten derde bieden de CSRD en de CSDDD kansen en inspiratie om de activiteiten van aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven in overeenstemming te brengen met internationale sociale en klimaatdoelstellingen en hierover te rapporteren. Voor overheden gelden op dit moment geen due diligence- en duurzaamheidsrapportageverplichtingen die vergelijkbaar zijn met de CSRD en CSDDD. De klimaatimpact van overheden is echter op hoofdlijnen vergelijkbaar met die van bedrijven. Zo vormen overheidsopdrachten 18% van de totale klimaatvoetafdruk in Nederland⁷⁵ en zijn overheidsopdrachten wereldwijd verantwoordelijk voor circa 15% van de totale uitstoot van broeikasgassen.⁷⁶ Door middel van rapportage- en duurzaamheidsverplichtingen in lijn met die van de CSRD en CSDDD zouden overheden de emissie van broeikasgassen gerelateerd aan overheidsopdrachten kunnen reduceren in overeenstemming met de klimaatdoelstellingen en invulling kunnen geven aan hun voorbeeldrol, die essentieel wordt geacht voor een succesvolle transitie naar een klimaatneutrale economie.⁷⁷

5. Ter afronding

De CSRD en CSDDD vormen belangrijke pijlers van de Europese Green Deal en de transitie naar een rechtvaardige en klimaatneutrale Europese economie in 2050. Grote en zeer grote ondernemingen worden hierdoor verplicht om hun bedrijfsvoering in lijn te brengen met internationale sociale en klimaatdoelstellingen. De CSDDD bevat verplichtingen die met name zijn gericht op het uitvoeren van deze transitie door zeer grote ondernemingen terwijl de CSRD regelt hoe door grote ondernemingen in het jaarlijkse bestuursverslag over duurzaamheidsinformatie moeten rapporteren.

De directe impact van de CSRD en CSDDD op de aanbestedingspraktijk lijkt beperkt te zijn. De CSRD bevat geen bepalingen die expliciet gericht zijn op overheidsopdrachten. De CSDDD bevat één bepaling die na implementatie in het Nederlandse recht ertoe moet leiden dat de naleving van de CSDDD in aanmerking *kan* worden genomen bij gunningscriteria en bijzondere uitvoeringsvoorwaarden. Rondom deze bepaling, die is opgenomen in art. 31 CSDDD, rijzen vragen over de verhouding met de aanbestedingspraktijk.

⁷² Art. 2.78a Aanbw 2012.

⁷³ Art. 2.88 sub b Aanbw 2012.

⁷⁴ Art. 2.88 sub a Aanbw 2012.

⁷⁵ M.A. Steenmeijer et al, 'De milieu-impact van de jaarlijkse 85 miljard euro aan inkoop door alle Nederlandse overheden', Rijksinstituut voor volksgezondheid en klimaat, rapport 2021-0087, p. 3.

⁷⁶ World Economic Forum, 'Green Public Procurement: Catalysing the Net-Zero Economy', januari 2022, www.weforum.org, p. 6.

⁷⁷ Zie bijvoorbeeld COM(2024) 63 final, Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, 'Onze toekomst veiligstellen, de klimaatdoelstelling voor Europa voor 2040 en de weg naar klimaatneutraliteit tegen 2050 met het oog op de totstandbrenging van een duurzame, rechtvaardige en welvarende samenleving', p. 14.

dingsrichtlijnen. Hierbij gaat het met name om de vraag of de Europese wetgever heeft beoogd om een lex specialis te creëren ten opzichte van het in de aanbestedingsrichtlijnen opgenomen uitgangspunt dat gunningscriteria en bijzondere uitvoeringsvoorwaarden verband dienen te houden met het voorwerp van de opdracht. Los van deze fundamentele vraag lijkt de bepaling in de praktijk een beperkt toepassingsbereik te hebben.

De indirecte impact van de CSRD en CSDDD op de aanbestedingspraktijk lijkt (op termijn) groter te zijn dan de directe

De indirecte impact van de CSRD en CSDDD op de aanbestedingspraktijk lijkt (op termijn) groter te zijn dan de directe impact. Aanbestedende diensten kunnen uit hoofde van de CSRD ook zelf te maken krijgen met informatiever-

zoeken van ondernemingen over duurzaamheidskwesties die betrekking hebben op de downstream activiteiten in de waardeketen(s) van hun bedrijfsactiviteiten. Daarnaast zal in toenemende mate duurzaamheidsinformatie over waardeketens van (zeer) grote ondernemingen openbaar beschikbaar komen. Deze informatie kan bij aanbestedingen worden gebruikt. Ten slotte kunnen de CSRD en CSDDD als inspiratie dienen voor aanbestedende diensten om evenals (zeer) grote ondernemingen hun activiteiten en sociale en klimaatimpact in lijn te brengen met internationale sociale en klimaatdoelstellingen, om hierover op eenduidige en vergelijkbare wijze te rapporteren en zodoende invulling te geven aan hun voorbeeldrol.

Dit artikel is afgesloten op 17 juli 2024.

Over de auteur

Mr. M.J.A. (Mariska) Verseveld Bdes ECIM

Senior aanbestedingsexpert bij PIANOo Expertisecentrum Aanbesteden.

**ARBEIDSRECHT VOOR DE OVERHEID
VERKLAARD.
2024**

**EDITIE GEMEENTE EN
EDITIE RIJK.**

- Actueel
- Praktisch
- Inclusief recente Cao's



VOOR MEER INFORMATIE/BESTELLEN ZIE WWW.SDU.NL

