

Hoe de invoering van duurzaamheidsregels in Europa faalde: *too early, too much*

Ralph ter Hoeven

Received 13 January 2026 | Accepted 20 January 2026 | Published 6 February 2026

Een stelsel van verslaggevingsregels wordt pas effectief als dit draagvlak heeft onder de betrokken partijen inclusief het midden- en kleinbedrijf. Het gaat om de tweede letter (*Accepted*) van het acroniem GAAP. Aan de hand van enkele illustraties geef ik weer hoe de Europese invoering van duurzaamheidsverslaggevingsregels op dit gebied faalde. En ik vervolg met een oorzakenanalyse en een toch nog hoopgevende afsluiting.

Stop the clock!

Het zeer moeizame proces van de invoering van verslaggevingsregels over duurzaamheid in Europa kan nog het beste worden geïllustreerd met de zogenoemde ‘Stop the Clock Directive’ (EU 2025/794) die van kracht werd op 17 april 2025, en onderdeel is van het uitgebreidere ‘Omnibus I-pakket’ dat twee maanden daarvoor werd aangenomen. Een heuse ‘*we zetten de klok stil*’ EU-Richtlijn, die geen ander doel had dan de werking van eerder aangenomen Richtlijnen over duurzaamheid zoals de CSRD (Corporate Sustainability Reporting Directive) tijdelijk stop te zetten voor ondernemingen waarvoor de effectieve datum van de Richtlijnen nog in de toekomst ligt. Een Europese wetgever dus die op haar schreden terugkeert, zelfs nog voor de inkt van de regels is opgedroogd.

Wave 1 in grote onzekerheid

Een andere pijnlijke illustratie van het falende proces van regelgeving is dat vele beursondernemingen en overige organisaties van openbaar belang die de CSRD al in 2024 moesten toepassen (de zogenoemde wave 1-ondernemingen die voorheen aan de Non-Financial Reporting Directive (NFRD) moesten voldoen) formeel nog niet *konden* voldoen aan de CSRD, simpelweg omdat de Richtlijn en de onderliggende European Sustainability Reporting Standards (ESRS) nog niet in de wetgeving van de individuele EU-Lidstaten

waren verwerkt. Dit had volgens de CSRD moeten gebeuren vóór 6 juli 2024. En op het moment van schrijven van deze column heeft Nederland de Richtlijn nog steeds *niet* verwerkt in haar wetgeving (net als naar mijn beste weten ook bij 16 andere Lidstaten het geval is). Naast juridische complicaties in de Lidstaten zelf – vanwege de complexiteit en omvang van het CSRD-pakket – speelt vooral ook de onzekerheid *welke* regels nu uiteindelijk de eindstreep in Brussel gaan halen en voor *welke* ondernemingen (scope) – en ook voor *welke* boekjaren – deze regels gaan gelden. Lidstaten hebben uiteraard een goed punt dat ze eerst op witte rook vanuit Brussel wachten alvorens de implementatie te voltooien. Bedenk hierbij dat de CSRD niet alleen het jaarrekeningrecht voor ondernemingen beïnvloedt, maar ook effect heeft op het accountantsberoep als het gaat om de af te geven assuranceverklaring bij het duurzaamheidsverslag.

Wave 1 en praktijk

De verlate en qua datum onzekere invoering van de CSRD stelde de wave 1-ondernemingen uiteraard voor een dilemma. Moeten we blijven voldoen aan de formeel nog steeds in werking zijnde NFRD (zoals in Nederland verwerkt in het Besluit Bekendmaking Niet-financiële Informatie) of dan toch maar vrijwillig en anticiperend overgaan op de CSRD inclusief het verkrijgen van assurance over dit gedeelte van het bestuursverslag? In het kader van het themanummer ‘*Het Jaar 2024 verslagen*’ hebben Leo van der Tas, Tristan Brouwer en ik (Ter Hoeven et al. 2025) onderzoek gedaan naar onderdelen van de duurzaamheidsverslaggeving van 35 Europese ondernemingen die het hoogst scoorden op de ranglijst van broeikasgas-emitterende ondernemingen. Van deze 35 ondernemingen pasten 30 ondernemingen de CSRD/ESRS toe, terwijl 5 ondernemingen het raamwerk toepasten (GRI-standaarden; NFRD) dat ze ook in 2023 toepasten. Het illustreert de verscheidenheid in de concrete toepassing van duurzaamheidsregels maar laat ook zien

dat ondernemingen de CSRD al hebben toegepast terwijl dit formeel in veel gevallen dus nog niet hoefde.

Wave 1 en Audit Alert 49

De onzekerheid voor deze wave 1-ondernemingen bracht de NBA ertoe in december 2024 een NBA Alert (nr. 49) uit te brengen waarin de beursondernemingen werd geadviseerd om te voldoen aan CSRD/ESRS in de jaarrekening over 2024 (inclusief assurance van de accountant), omdat – mocht de CSRD worden geadopteerd in de Nederlandse wet vóór de datum van opmaken van de jaarrekening – deze dan gelijk met terugwerkende kracht geldt voor het boekjaar 2024. Ondernemingen die dit advies in de wind slaan en op basis van de NFRD blijven rapporteren, lopen dan het risico dat net vóór het opmaken van de jaarrekening de CSRD-verplichting (inclusief de 12 aangehaakte ESRS) alsnog van toepassing wordt op de concept-jaarrekening. Ik hoef de doelgroep van dit tijdschrift niet uit te leggen wat voor nachtmerriescenario dit zou betekenen voor de rapporterende onderneming.

Nu het boekjaar 2024 achter de rug is voor de organisaties van openbaar belang, heeft de NBA op 2 december 2025 Audit Alert 49 teruggetrokken, omdat op basis van het voorgestelde Omnibus I-pakket de drempels voor CSRD-toepassing aanzienlijk worden verhoogd (meer dan 1000 werknemers en meer dan € 450 miljoen omzet) en Nederland waarschijnlijk gebruik gaat maken van een lidstaatoptie waardoor lidstaten de organisaties kunnen vrijstellen van de CSRD-rapportage over boekjaren 2025 en 2026 indien deze organisaties op basis van de hogere grenzen vanaf boekjaar 2027 ook niet meer hoeven te voldoen aan de CSRD. Ook hier is weer sprake van een treffend voorbeeld van de onzekerheid rond de toepassing van duurzaamheidsregels. Merk daarbij op dat de Lidstaatoptie ook tot een ongelijk speelveld in Europa kan leiden.

Box 1. De decimering van wave 2.

Vooraf door het optrekken van een verplichte grens naar minimaal 1000 werknemers hoeft naar schatting 80% van de wave 2-ondernemingen (grote rechtspersonen die niet onder de NFRD vallen) niet meer te voldoen aan de nieuwe eisen. Ze vallen simpelweg niet meer ‘in scope’. Vanaf december 2022 (publicatie CSRD) hebben deze ondernemingen uiteraard wel de nodige voorbereidingen getroffen om klaar te zijn voor het ingangsboekjaar 2025 (inmiddels dus 2027). Deskundig personeel is aangetrokken, adviseurs zijn betaald, de interne organisatie is aangepast, en er is geanalyseerd welke informatie voor de organisatie materieel is en hoe deze informatie betrouwbaar kan worden verzameld. Ik heb collega’s zien overstappen naar kleinere kantoren om daar de duurzaamheidsafdeling te versterken. Deze collega’s zagen na Omnibus-1 hun beoogde klantenkring feitelijk verdampen. Het invoeren van een pakket aan regels en dit 2,5 jaar later niet meer van toepassing verklaren op circa 80% van de ondernemingen illustreert zeer pijnlijk hoe je wetgeving niet moet introduceren.

Fair presentation of compliance?

Een laatste illustratie die niet zozeer te maken heeft met het proces van regelgeving maar wel met haar bredere doelstelling, betreft de vraag of de CSRD nu een *compliance*-raamwerk is of een getrouwbeeld (*fair presentation*)-raamwerk. Ik weet nog goed dat ik tijdens een vaktechnisch overleg (destijds bij Deloitte) samen met onze auditmethodologie-specialisten met deze vraag voor het eerst werd geconfronteerd. Het belang van deze vraag speelt met name een rol in de wijze van rapportering door de onderneming (het opnemen van lijsten met datavelden en transparant maken van keuzes om informatie-elementen niet materieel te verklaren), maar ook in de wijze waarop de accountant werkzaamheden uitvoert en vastlegt in het dossier (opnemen van checklisten en dergelijke) en de wijze waarop (mogelijke) tekortkomingen moeten worden geëvalueerd. Ik was verbaasd door deze vraag, omdat het duurzaamheidsverslag uiteindelijk een onderdeel wordt van het bredere bestuursverslag en het klip-en-klaar is in onze wet (art. 2:391 lid 1 BW) dat het bestuursverslag *een getrouw beeld* dient te geven van onder meer de toestand op balansdatum en ontwikkelingen gedurende het boekjaar. In het Omnibus I-pakket is inmiddels verduidelijkt dat het concept van *fair presentation* van toepassing is binnen het raamwerk van ESRS, waardoor deze ook nauwer aansluit op de duurzaamheidsstandaarden van de IASB (IFRS S1/S2). Een *fair presentation framework* wordt daarbij omschreven als:

A fair presentation framework, as opposed to a strict “compliance” framework, focuses on providing information that is relevant, reliable, and useful to stakeholders, rather than strictly adhering to every single prescriptive rule.

Op zich een logisch besluit, maar deze discussie had kunnen worden voorkomen door een duidelijke doelstelling aan de regels vooraf te laten gaan, zoals die ook is opgenomen in onze wet.

Oorzaken van de falende invoering

Intern wetgevingsproces

De belangrijkste oorzaak van de falende invoering is naar mijn mening te vinden in het aan de Europese Commissie (EC) gegeven mandaat om nadere regels uit te werken. De CSRD (EU 2022/2464) voegt vooral enkele artikelen toe aan de EU-Jaarrekeningrichtlijn (EU 2013/34) die betrekking hebben op artikel 19 (bestuursverslag) en artikel 29 (geconsolideerd bestuursverslag van het hoofd van een groep). De betreffende artikelen bevatten richtinggevend kaders voor wat in het duurzaamheidsverslag moet komen te staan. De concrete uitwerking

van deze kaders vindt plaats door middel van ‘delegated acts’, ofwel gedelegeerde handelingen die de status van wet hebben, maar door een lagere instantie (in dit geval de EC) worden vastgesteld. De delegatie om op dit vlak nadere regels uit te werken wordt dus gegeven door het Europees Parlement (EP) en de Europese Raad (Raad) aan de EC, die vervolgens de European Financial Reporting Advisory Group (EFRAG) aanwijst als lagere regelgever van de duurzaamheidsstandaarden. Deze aanwijzing van de EFRAG kwam trouwens al tot stand in juni 2021 en kende een instemming van het EP en de Raad. Er ontstond zo sinds juni 2021 een parallel proces waarin de EFRAG – al vooruitlopend op de CSRD – de concept-ESRS ontwikkelde.

Vastgesteld kan worden dat de EFRAG binnen een tijdsbestek van ongeveer 8 maanden het volledige pakket heeft ontwikkeld, terwijl dit orgaan tot dat moment geen ervaring had met het opstellen van standaarden. Tot dan toe had EFRAG namelijk vooral een rol als adviseur van de Europese organen met betrekking tot de goedkeuring van IFRS in Europa. Maar het beoordelen van standaarden op acceptatie binnen de EU is toch wezenlijk anders dan het opstellen van de standaarden.

En als regels met *stoom en kokend water* moeten worden opgesteld, ontstaat het gevaar van opstapeling van regels (accumulatie). De EFRAG heeft uiteraard geput uit bestaande bronnen zoals de algemene en thematische standaarden van het ‘Global Reporting Initiative’ (GRI) en het onder de Financial Stability Board (FSB) ontwikkelde raamwerk van de ‘Task Force on Climate-related Financial Disclosures’ (TCFD). Het accumulatiegevaar impliceert dat door de opeenstapeling van standaarden en voorschriften de proportionaliteit en evenwichtigheid uit het oog worden verloren en dat te weinig rekening wordt gehouden met het hogere doel van de standaarden zelf. Een dergelijk hoger liggend doel (zoals het wettelijk inzichtsvereiste van Titel 9 Boek 2 BW) moet ervoor zorgen dat alleen zinvolle relevante, materiële informatie het bestuursverslag haalt en dat er principes zijn om niet-materiële informatie niet op te nemen. Dit hele proces is niet nieuw en is ook in het financiële verslaggevingsdomein nadrukkelijk aan de orde geweest in het ‘Disclosure Initiative’-proces van de regels van de IASB.

Ook ontbrak het aan voldoende tijd om de concept-regels voor te leggen aan het bredere publiek en het commentaar te verwerken. Illustratief is dat de EC slechts een maand reactietijd gaf nadat de ESRS als gedelegeerde handelingen waren aangenomen in juli 2023. De gedachte zou zijn geweest dat de regels al eerder door de EFRAG (in de periode april 2022–augustus 2022) ter consultatie waren voorgelegd en dat het binnengekomen commentaar al had geleid tot enkele aanpassingen. Maar ook hier speelde tijdsdruk een rol, omdat met name wave 1 (toepassing voor boekjaren vanaf 1 januari 2024; dus enkele maanden later) zekerheid wilde hebben ten aanzien van de vraag aan welke standaarden nu feitelijk moest worden voldaan.

Geopolitieke realiteit en het rapport Draghi

Uiteraard speelt mee dat sinds de start in maart 2018 van het *sustainable finance action plan*, waar de CSRD een onderdeel van werd, de geopolitieke realiteit is veranderd. Met name door de gewijzigde koers van de VS als het gaat om het belang van duurzame beleidsvoering en verslaggeving maar ook door zorgen die in het rapport Draghi (European Commission 2024) zijn uitgesproken over de concurrentiepositie van Europa. Toch laat dat onverlet dat het interne wetgevingsproces beter had gekund; bijvoorbeeld door meer tijd uit te trekken voor het beoordelen van de administratieve lastendruk voor ketenpartijen en nadrukkelijker vanuit het doel van de wetgeving kernprincipes uit te werken.

Reparatie Omnibus I – opnemen scope en meer

De hiervoor aangehaalde vraag – of het pakket nu een ‘compliance’- of een ‘fair presentation’-raamwerk is – is een duidelijk bewijs dat een hoger liggend principe met betrekking tot hoe de standaarden toegepast moesten worden niet duidelijk was. Zoals aangegeven, wordt dit conform huidig voorstel gerepareerd via het Omnibus I-proces. Het meest in het oog springend is de enorme hoeveelheid (potentiële) datapunten die het huidige ESRS-pakket vereist. De ESRS-navigator van het Ministerie van Economische Zaken komt tot circa 1.100 datapunten, waarvan 75% kwalitatief van aard is. Van deze 1.100 datapunten worden circa 270 datapunten als best practice-aanbeveling (vrijwillig) aangemerkt. De in juli 2025 (door EFRAG op verzoek van de EC) in concept aangepaste standaarden kennen een minder strikte en meer *principle based*-aanpak. Het aantal verplichte datapunten is met 57 procent verminderd en de volledige rapportageset – zowel verplicht als vrijwillig – is met 68 procent teruggebracht. Dat moet vanaf 2027 de rapportagedruk rondom de CSRD helpen verlichten.

De reparatie blijkt verder uit het feit dat de dubbele materialiteitsanalyse is vereenvoudigd, de overlap tussen standaarden is verminderd en er nieuwe vrijstellingen mogelijk zijn als de rapportage onnodige kosten of inspanningen zal vergen.

Een andere reparatie die voortkomt uit het Omnibus I-pakket heeft te maken met de waardeketen en ketenpartners. Ondernemingen die niet onder de CSRD vallen (bijvoorbeeld < 1.000 werknemers) krijgen bescherming tegen te uitgebreide informatieverzoeken van grotere klanten. Er zal worden geregeld wat het maximum is wat kleinere bedrijven hoeven te rapporteren binnen waardeketens. Dit maximum zal worden gebaseerd op wat er moet worden gerapporteerd als ze de standaard voor middelgrote en kleine bedrijven (de VSME-versie van ESRS) zouden toepassen. Ook dit past in het principe van proportionaliteit en ontbrak in de eerste versie van de CSRD/ESRS.

Afsluiting

Ondanks het feit dat de CSRD wel degelijk heeft geleid tot betere rapportages over duurzaamheid bij de wave 1-ondernemingen, is deze betere verslaggeving eerder ondanks dan dankzij een goed kwalitatief proces van invoering van de regels tot stand gekomen. Uit het juryrapport van de *FD Henri Sythoff prijs 2025* blijkt dat de wave 1-koplopers kwalitatief goede verslagen hebben gepubliceerd op het gebied van duurzaamheid. Deze koplopers zijn aan de slag gegaan met CSRD/ESRS en hebben het raamwerk toegepast als een *fair presentation*-raamwerk. Terecht merkt de jury op dat de vereenvoudiging van de CSRD er niet toe mag leiden dat belangrijke principes in de regelgeving worden aangepast.

Waar het naar mijn mening echter niet goed is gegaan, is het denken vanuit een beginsel dat al in de considerans van de EU-Jaarrekeningrichtlijn duidelijk is vastgelegd: de administratieve lasten moeten in verhouding staan tot de geboden voordelen; en: denk daarbij eerst vanuit het midden-en-kleinbedrijf ('think small first'). In die zin kan worden betoogd dat de regels voor zowel wave 1 als de latere waves simpelweg *too early and too much* waren en dat te weinig over de gevolgen in termen van administratieve lasten en proportionaliteit (bijvoorbeeld voor de ketenpartners van de op basis van CSRD rapporterende ondernemingen) is nagedacht. De veranderingen die vervolgens weer in het pakket worden doorgevoerd, leiden andermaal tot onzekerheid voor de wave 1-ondernemingen: nu ook weer in de verslaggeving over het boekjaar 2025.

Een stelsel van verslaggevingsregels wordt pas effectief als dit draagvlak heeft onder de betrokken partijen inclusief het midden- en kleinbedrijf. Er zal altijd geklaag zijn bij de invoering van een nieuwe set regels en, zoals de jury van de *FD Henri Sythoff prijs* ook opmerkt, er zal ook sprake zijn van een gewenningsproces, zoals we dat ook zagen met de invoering van IFRS binnen Europa.

Dat laat onverlet dat een stelsel '*accepted*' moet zijn. Deze eerste A van de afkorting GAAP (General Accepted Accounting Principles) kan niet overschat worden. Een snelle herziening van eerder vastgestelde regels kan leiden tot een overdreven tegeneffect, waardoor de effectiviteit en het doel van de regels onnodig worden aangetast.

Het moeizame proces van invoering wil overigens niet per se zeggen dat ondernemingen daarmee duurzaamheid lager op de agenda zetten. Uit de ING survey van december 2025 blijkt dat 89% van de bestuurders verduurzaming belangrijk blijft vinden voor hun bedrijf en de Nederlandse economie, ondanks de meer negatieve tendens tegenover verduurzaming in de VS. Het streven naar duurzaamheid hangt niet dus niet af van rapportering, hoewel rapportering en transparantie van duurzaamheidsdoelen een prettig ondersteunend effect kunnen hebben op het verbeteren van duurzaamheidsprestaties. Essentieel is dat met deze verslaggeving wordt voldaan aan wat al decennialang in onze wet staat: het geven van een getrouw beeld inclusief een *volledige* en *evenwichtige* analyse van financiële en niet-financiële prestatie-indicatoren. Aan dit hoofdbeginsel van het bestuursverslag kan de gehele CSRD/ESRS worden opgehangen. Laten we hopen dat dit doel wordt bereikt door een evenwichtige set van nadere voorschriften.

-
- **Prof. dr. R.L. ter Hoeven RA** is hoogleraar externe verslaggeving aan de Rijksuniversiteit Groningen en was van oktober 1997 tot juni 2025 werkzaam bij Deloitte Accountants waar hij leiding gaf aan een expertgroep van verslaggevingsspecialisten.
-

Literatuur

- European Commission (2024) The Draghi report: A competitiveness strategy for Europe (part A and B). Gevonden op: The Draghi report: A competitiveness strategy for Europe (Part A) | European Commission.
- FD-Henri Sythoffprijs 2025 (2025) Juryrapport. <https://files2.fd.nl/henri-sijthoff-prijs/2025/boekje-fd-henri-sijthoff-prijs-2025.pdf>
- ING (2025) CEO-survey 2025. <https://nieuws.ing.nl/nl-NL/258893-ing-ceo-survey-grote-nederlandse-bedrijven-versnellen-innovatie-en-investeringen-in-ai>
- Kamp B, Van der Tas L (2024) Toelichting van grondslagen: keeping clutter. In: Oord A, Verhoek H (Eds) Het jaar 2023 verslagen. Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie 98(6): 391–402. <https://doi.org/10.5117/mab.98.135989>
- Ter Hoeven R, Van der Tas L, Brouwer T (2025) Companies' roads to a net-zero greenhouse gas footprint and related disclosure quality in their corporate reports. In: Klaver-Drost M, Oord A (Eds) Het jaar 2024 verslagen. Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie 99(5): 295–310. <https://doi.org/10.5117/mab.99.171609>