

Omnibus-ontwikkelingen: aanpassing van de CSRD en eerste stappen herziening van ESRS

Ondernemingsrecht 2025/82

Op 26 februari 2025 heeft de Europese Commissie het Vereenvoudigingspakket Omnibus I (hierna: Omnibus) gepubliceerd. De Omnibus bevat twee richtlijnvoorstellen ter wijziging van de *Corporate Sustainability Reporting Directive* (hierna: CSRD) en de *Corporate Sustainability Due Diligence Directive* (hierna: CSDDD): een herzieningsvoorstel dat de inhoud van beide richtlijnen op diverse punten wijzigt, en een uitstelvoorstel (de 'stop-de-klok-richtlijn') dat de termijnen uitstelt waarop bepaalde verplichtingen uit de CSRD en CSDDD van toepassing worden. In deze bijdrage wordt een selectie van ontwikkelingen beschreven die zich sinds de publicatie van de Omnibus hebben voorgedaan, met een focus op de CSRD.

De stop-de-klok-richtlijn is inmiddels definitieve wetgeving. Het herzieningsvoorstel bevindt zich daarentegen midden in een veelbewogen wetgevingstraject dat nog niet is afgerond. In deze bijdrage wordt een duiding gegeven van het verloop van dit wetgevingsproces en de verschillende inhoudelijke standpunten die zijn ingenomen. Onderdeel van het herzieningsvoorstel is voorts de revisie van de *European Sustainability Reporting Standards* (hierna: ESRS). Het duurzaamheidsverslag van ondernemingen dient ingevolge de CSRD te worden ingericht aan de hand van deze ESRS, die zijn neergelegd in een reeds van kracht zijnde gedelegeerde verordening. De herziening van verplichtingen vindt daarom feitelijk op twee niveaus plaats: op het niveau van de richtlijn zelf, en op het niveau van de onderliggende gedelegeerde verordening. Hoewel het herzieningsvoorstel allerm minst definitief is, is de revisie van de ESRS in volle gang. Zo zijn de eerste voorstellen voor herziene ESRS gepubliceerd, waarin een reductie is bewerkstelligd van 57% van de datapunten waarover in voorkomend geval moet worden gerapporteerd.

In de slotbeschouwing plaatst de auteur enkele kritische kanttekeningen bij de Omnibus. De voorgestelde maatregelen dragen namelijk niet bij aan de duurzaamheidsambities van de Europese Unie en leiden bovendien tot rechtsonzekerheid en consternatie bij belanghebbenden.

1. Inleiding

Met de publicatie van het eerste omnibuspakket van de Europese Commissie, het Vereenvoudigingspakket Omnibus I (hierna: Omnibus),² op 26 februari 2025 lijkt de 'war on ESG' in de Europese Unie definitief ontketend. De ontwikkelingen volgen elkaar sinds deze publicatie in een dermate rap tempo op, dat deze zich maar moeilijk laten vangen in de beperkte ruimte van een artikel. In deze bijdrage beschrijf ik daarom op hoofdlijnen een selectie van ontwikkelingen die hebben plaatsgevonden sinds de publicatie van de Omnibus. Daarbij focus ik op de *Corporate Sustainability Reporting Directive* (hierna: CSRD).³ Op grond van de CSRD dienen ondernemingen in hun bestuursverslag duurzaamheidsinformatie op te nemen met inachtneming van Europese standaarden voor duurzaamheidsverslaggeving (*European Sustainability Reporting Standards*, hierna: ESRS).⁴

De Omnibus bevat onder meer twee richtlijnvoorstellen die zien op wijzigingen van de CSRD en de *Corporate Sustainability Due Diligence Directive*⁵ (hierna: CSDDD).⁶ De CSDDD verplicht ondernemingen onder meer tot passende zorgvuldigheid ('due diligence') ten aanzien van het milieu en mensenrechten.⁷ Het ene richtlijnvoorstel dat deel uitmaakt van de Omnibus herzielt de inhoud van beide richtlijnen op verschillende punten (hierna: herzieningsvoorstel).⁸ Met het andere voorstel worden de termijnen uitgesteld waarop bepaalde verplichtingen uit de CSRD en CSDDD van toepassing

2 De Omnibus en de verschillende voorstellen die daarvan deel uitmaken zijn te raadplegen via: https://commission.europa.eu/publications/omnibus-i_en.

3 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).

4 Zie uitgebreid over de CSRD: L.K. van Dijk & J.B.S. Hijink, 'Finalisering van de Europese CSRD: een mijlpaal voor duurzaamheidsverslaggeving met grote impact op het ondernemingsrecht vanaf 2025', *Ondernemingsrecht* 2022/87.

5 Richtlijn (EU) 2024/1760 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2024 inzake passende zorgvuldigheid in het bedrijfsleven op het gebied van duurzaamheid en tot wijziging van Richtlijn (EU) 2019/1937 en Verordening (EU) 2023/2859 (PbEU L 2024/1760).

6 Zie over de voorgestelde wijzigingen van de CSDDD en CSRD: L.K. van Dijk & T. Salemink, 'Deregulering van duurzaamheid? Europese Commissie publiceert Omnibusvoorstel', *Ondernemingsrecht* 2025/25 (hierna: Van Dijk & Salemink 2025).

7 Zie over de CSDDD uitgebreid het themanummer van *Ondernemingsrecht* 2025, afl. 4.

8 Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van de Richtlijnen 2006/43/EG, 2013/34/EU, (EU) 2022/2464 en (EU) 2024/1760 wat betreft bepaalde vereisten inzake duurzaamheidsrapportering door ondernemingen en passende zorgvuldigheid in het bedrijfsleven, COM(2025) 81 final (hierna: Herzieningsvoorstel).

1 Mr. drs. L.K. (Loes) van Dijk is advocaat te Amsterdam, buitenpromovenda aan de Radboud Universiteit Nijmegen en vaste medewerker van dit tijdschrift. De kopij van dit artikel is afgesloten op 5 oktober 2025.

worden.⁹ Dit uitstelvoorstel – beter bekend als de ‘stop-de-klok-richtlijn’ – is reeds definitieve wetgeving,¹⁰ waarover par. 2. Hoewel de nadruk in dit artikel ligt op de CSRD, besteed ik omwille van volledigheid kort aandacht aan de CSDDD bij de bespreking van de stop-de-klok-richtlijn, nu dit uitstel beide richtlijnen betreft en inmiddels definitief is.

Het herzieningsvoorstel bevindt zich te midden van een veelbewogen wetgevingstraject. Dat traject is nog niet afgerond. Ik geef in par. 3 een duiding van het verloop van het traject en de verschillende standpunten die worden ingenomen. Ook daarbij focus ik op de CSRD; de CSDDD komt slechts aan bod waar sprake is van inhoudelijke raakvlakken. Daarnaast sta ik stil bij een aanpalende ontwikkeling, namelijk het onderzoek van de Europese Ombudsman (welke functie wordt uitgeoefend door een vrouw, hierna: Ombudsvrouw) naar het totstandkomingsproces van de Omnibus.

Onderdeel van het herzieningsvoorstel is bovendien de revisie van de Europese standaarden voor duurzaamheidsverslaggeving, de ESRS. Op basis van de CSRD dient de Europese Commissie gedelegeerde handelingen vast te stellen om te voorzien in deze standaarden. De gedelegeerde verordening waarin de eerste set ESRS is vervat, is reeds van kracht¹¹ en dient ingevolge het herzieningsvoorstel te worden herzien. De herziening van de rapportageverplichtingen vindt daarom effectief op twee niveaus plaats: op het niveau van de richtlijn zelf, en op het niveau van de onderliggende gedelegeerde verordening. Het verloop van de ‘tweede lijn’-herziening van ESRS beschrijf ik in par. 4. Ik sluit in par. 5 af met een slotbeschouwing.

2. Stop-de-klok-richtlijn aangenomen en in werking getreden

De stop-de-klok-richtlijn wijzigt het moment waarop de CSRD en CSDDD van toepassing worden.¹² Beide richtlijnen worden gefaseerd van toepassing op verschillende categorieën ondernemingen. Door deze infasering te vertragen, is als het ware tijd gekocht voor de behandeling van het meer omstreden herzieningsvoorstel. De stop-de-klok-richtlijn is na een versneld wetgevingstraject op 17 april 2025 in werking getreden en moet uiterlijk 31 december 2025 zijn geïmplementeerd in nationale wet- en regelgeving. In Nederland

heeft de Minister van Financiën hiertoe reeds een voorstel ingediend in de vorm van een nota van wijziging op het wetsvoorstel dat voorligt ter implementatie van de CSRD.¹³

2.1 Twee jaar uitstel van CSRD voor grote ondernemingen en beursgenoteerde kmo's

‘Grote’¹⁴ ondernemingen die in eerste instantie vanaf boekjaren beginnend op of na 1 januari 2025 aan de CSRD moesten voldoen, dienen als gevolg van de stop-de-klok-richtlijn hun eerste duurzaamheidsverslag op te stellen vanaf boekjaar 2027 (en te publiceren in kalenderjaar 2028). Kleine en middelgrote ondernemingen (hierna: kmo's)¹⁵ die beursgenoteerd zijn, zijn verplicht om vanaf boekjaren beginnend op of na 1 januari 2028 aan de verplichtingen van de CSRD te voldoen (publicatie in kalenderjaar 2029), in plaats van vanaf boekjaar 2026.

2.2 Een jaar uitstel van CSDDD voor eerste groep ondernemingen en verlenging van implementatiedeadline voor lidstaten

De eerste groep ondernemingen¹⁶ waarop de CSDDD van toepassing wordt, zou vanaf 26 juli 2027 aan de verplichtingen vervat in de CSDDD moeten voldoen. De stop-de-klok-richtlijn heeft deze datum met een jaar uitgesteld: de CSDDD geldt voor deze groep nu vanaf 26 juli 2028.

Daarnaast hebben lidstaten met de inwerkingtreding van de stop-de-klok-richtlijn meer tijd gekregen voor de implementatie van de CSDDD. De richtlijn moet nu uiterlijk 26 juli 2027 zijn omgezet in nationale wet- en regelgeving.¹⁷

3. Herzieningsvoorstel tot wijziging van CSRD

Het herzieningsvoorstel introduceert inhoudelijke wijzigingen van de CSRD en CSDDD. Bepaalde verplichtingen die zijn vervat in beide richtlijnen worden aangepast teneinde een vereenvoudigd wetgevingskader te creëren en daarmee lastenverlichting voor ondernemingen te bewerkstelligen.¹⁸

⁹ Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van de Richtlijnen (EU) 2022/2464 en (EU) 2024/1760 wat betreft de datums waarop lidstaten bepaalde vereisten inzake duurzaamheidsrapportering en passende zorgvuldigheid in het bedrijfsleven moeten toepassen, COM(2025) 80 final.

¹⁰ Richtlijn (EU) 2025/794 van het Europees Parlement en de Raad van 14 april 2025 tot wijziging van de Richtlijnen (EU) 2022/2464 en (EU) 2024/1760 wat betreft de datums waarop lidstaten bepaalde vereisten inzake duurzaamheidsrapportering en passende zorgvuldigheid in het bedrijfsleven moeten toepassen (PbEU L 2025/794).

¹¹ Gedelegeerde Verordening (EU) 2023/2772 van de Commissie van 31 juli 2023 tot aanvulling van Richtlijn 2013/34/EU van het Europees Parlement en de Raad wat betreft standaarden voor duurzaamheidsrapportage (PbEU L 2023/2772).

¹² Zie in meer detail: Van Dijk & Saleminck 2025, par. 4.

¹³ De Minister van Financiën heeft op 10 juni 2025 ter implementatie van de stop-de-klok-richtlijn een nota van wijziging op het voorstel voor de Wet implementatie richtlijn duurzaamheidsrapportering ingediend, zie *Kamerstukken II* 2024/25, 36678, nr. 6. De CSRD is in de zomer van 2025 nog steeds niet geïmplementeerd in Nederlandse wet- en regelgeving, terwijl de deadline hiervoor afliep op 6 juli 2024.

¹⁴ Een onderneming kwalificeert als ‘groot’ wanneer op twee opeenvolgende balansdata, zonder onderbreking nadien op twee opeenvolgende balansdata, aan twee van de drie volgende criteria wordt voldaan: het hebben van (i) een balanstotaal van meer dan €25 miljoen; (ii) een netto-omzet van meer dan €50 miljoen; en/of (iii) een gemiddeld aantal werknemers van 250 of meer over het boekjaar.

¹⁵ Zie voor de groottecriteria voor kleine en middelgrote ondernemingen art. 2:396 resp. 2:397 BW.

¹⁶ Deze groep bestaat uit ondernemingen met meer dan 5000 werknemers en een wereldwijde netto-omzet van meer dan €1,5 miljard.

¹⁷ Zie voor het implementatievoorstel: Voorstel van Wet van p.m. houdende regels, voor de implementatie van de richtlijn gepaste zorgvuldigheid en duurzaamheid, voor grote ondernemingen over internationaal verantwoord ondernemen (Wet internationaal verantwoord ondernemen). De relevante documenten zijn te raadplegen via: <https://internetconsultatie.nl/wivo/b1>.

¹⁸ Zie over de voornaamste voorgestelde wijzigingen nader: Van Dijk & Saleminck 2025, par. 3.

Voor de CSRD wordt bovendien voorgesteld het toepassingsgebied in te perken.¹⁹

3.1 *Verloop wetgevingstraject tot nu toe*

Met de publicatie van de Omnibus op 26 februari 2025 is het herzieningsvoorstel verzonden aan het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie (hierna: de Raad). Beide wetgevingsorganen dienen hun positie te bepalen alvorens de triloog kan beginnen om tot een voorlopig akkoord te komen. Daarnaast dient het Europees Economisch en Sociaal Comité (hierna: EESC) advies uit te brengen over het voorstel.²⁰ Een bijzonderheid in dit proces is dat de Europese Centrale Bank (hierna: ECB) ongevraagd heeft besloten ook een advies over de richtlijnvoorstellen uit te brengen.²¹

3.1.1 *Adviezen van Europese Centrale Bank*

Op 8 mei 2025 heeft de ECB op eigen initiatief een advies gepubliceerd met daarin een reactie op de voorgestelde wijzigingen van de CSRD en CSDDD, en suggesties om het herziene raamwerk “verder te versterken”.²² In de kern is het advies van de ECB erop gericht te voorkomen dat door de aanpassingen in het herzieningsvoorstel onvoldoende betrouwbare duurzaamheidsdata beschikbaar worden, waardoor duurzaamheidsgerelateerde financiële risico's niet langer adequaat kunnen worden ingeschat.²³ In dat verband wijst de ECB op het belang van voldoende beschikbaarheid van duurzaamheidsinformatie, en de negatieve gevolgen die de voorgestelde inperking van het toepassingsgebied van de CSRD daarop heeft. De beschikbaarheid van data wordt daarnaast naar alle waarschijnlijkheid negatief beïnvloed wanneer het overgrote deel van ondernemingen gebruik mag maken van vrijwillige rapportagestandaarden, zoals

voorgesteld in het herzieningsvoorstel.²⁴ Het gebruik van deze vrijwillige standaarden kan bovendien leiden tot een verminderde betrouwbaarheid van duurzaamheidsinformatie. Hetzelfde geldt voor het schrappen van de mogelijkheid om op den duur assurance met een redelijke mate van zekerheid te verkrijgen op het duurzaamheidsverslag.²⁵

Volgens de ECB is het nodig dat een voldoende breed scala ondernemingen duurzaamheidsinformatie openbaar maakt, en uit het advies blijkt dat de ECB voorziet dat het herzieningsvoorstel hieraan in de weg zal staan. Tegelijkertijd erkent de ECB het belang van vereenvoudiging van duurzaamheidswetgeving²⁶ en daarom doet de ECB een belangrijke suggestie, namelijk om een nieuwe groottecategorie te introduceren. Deze nieuwe groottecategorie van ‘medium-large’²⁷ ondernemingen zou bestaan uit grote ondernemingen met 500 tot 1000 werknemers, die overeenkomstig specifieke vereenvoudigde rapportagestandaarden duurzaamheidsinformatie openbaar moeten maken. Daarmee zou een lastenverlichting worden bewerkstelligd, terwijl de beschikbaarheid van duurzaamheidsinformatie – tot op zekere hoogte – gewaarborgd blijft.

In een brief van 25 augustus 2025 gericht tot Europarlementariërs heeft de voorzitter van de ECB deze zorgen nogmaals benadrukt en waarschuwt zij met name voor de gevolgen van een verdere inperking van het toepassingsgebied van de CSRD voor het Eurosysteem.²⁸

3.1.2 *Advies van Europees Economisch en Sociaal Comité*

Het – gevraagde – advies van het EESC is op 20 juni 2025 gepubliceerd. Het EESC begint zijn advies met een uiting van bezorgdheid over de korte duur van de raadplegingsperiode en over de beperkte betrokkenheid van de meest relevante belanghebbenden. Als een van de aanbevelingen worden medewetgevers dan ook opgeroepen om “voldoende tijd uit te trekken voor een inclusieve raadpleging van belanghebbenden en sociale partners”.²⁹ Deze be-

19 Van Dijk & Saleminck 2025, par. 3.2.1.

20 Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité (Afdeling Interne Markt, Productie en Consumptie) van 23 mei 2025, ‘Eerste omnibuspakket over duurzaamheid’, EESC-2025-00896-AS, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=PL_EESC%3AEESC-2025-00896-AS (hierna: EESC-advies 2025).

21 Advies van de Europese Centrale Bank van 8 mei 2025 inzake voorstellen tot wijziging van duurzaamheidsrapportage door ondernemingen en vereisten inzake passende zorgvuldigheid (CON/2025/10), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=celex%3A52025AB0010> (hierna: ECB-advies 2025).

22 ECB-advies 2025, punt 1.5.

23 Zo schrijft de ECB dat “[e]en goed gekalibreerd raamwerk voor duurzaamheidsrapportage (...) niet alleen het concurrentievermogen [ondersteunt], maar (...) voor marktdeelnemers ook van essentieel belang [is] om de duurzaamheidsgerelateerde financiële risico's te kunnen begrijpen en waarderen” en dat “een gebrek aan solide en vergelijkbare gegevens ertoe [kan] leiden dat kredietinstellingen hun duurzaamheidsrisico's minder effectief kunnen beheren, wat risico's voor de financiële stabiliteit en de economie in ruimere zin tot gevolg kan hebben”; zie ECB-advies 2025, punt 1.4 resp. 3.2.2. Wat betreft het effect van de maatregelen op het concurrentievermogen van de Europese Unie – een van de huidige speerpunten van de Europese Commissie – wijst de ECB ook op de concurrentienadeln die ontstaan voor in de Europese Unie gevestigde (hoofdkantoren van) ondernemingen, wanneer de netto-omzetdrempels die het toepassingsgebied van de CSRD voor ondernemingen uit derde landen bepalen worden verhoogd, zie ECB-advies 2025, punt 3.1.9.

24 In het herzieningsvoorstel wordt aan ondernemingen die vanwege het herziene toepassingsgebied niet langer onder de CSRD vallen de mogelijkheid geboden om gebruik te maken van vrijwillige standaarden voor duurzaamheidsrapportage, zie nader Van Dijk & Saleminck 2025, par. 3.2.2.

25 De ECB stelt voor deze mogelijkheid niet te schrappen, maar de termijn voor het vaststellen van de standaarden voor een assuranceopdracht met redelijke mate van zekerheid uit te stellen tot 1 oktober 2030. Op die manier zou er meer tijd zijn om te beoordelen of er behoefte is aan een hogere mate van zekerheid, en of het verschaffen van een redelijke mate van zekerheid haalbaar is. Zie over de verschillende zekerheidsniveaus ook de bijdrage van Lizzy Bos in deze aflevering: D.E. Bos, ‘Van bestuursverslag naar duurzaamheidsjaarrekening: een nieuw ecosysteem voor duurzaamheidsverslaggeving en assurance’, *Ondernemingsrecht* 2025/83 (hierna: Bos 2025).

26 ECB-advies 2025, punt 1.1-1.3.

27 De groottecategorie ‘medium-large’ laat zich lastig vertalen in het Nederlands. De groottecategorie ‘medium-sized’ is in de Nederlandse wet immers al vertaald als ‘middelgroot’. ‘Medium-large’ zou dan – wat ongelukkig – worden vertaald als ‘middelgroot-groot’.

28 Brief van ECB-voorzitter Christine Lagarde aan Europarlementariërs van 15 augustus 2025, https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ecb_mepletter250815_Eickhout_Gerbrandy_Pietikainen_Saramo_Wolters-25dd21fe84.en.pdf.

29 EESC-advies 2025, aanbeveling 1.3.

zorgdheid van het EESC staat niet op zichzelf; de Europese Ombudsvrouw doet namelijk onderzoek naar, onder meer, de wijze waarop de publieke consultatie van het herzieningsvoorstel heeft plaatsgevonden, zie nader par. 3.3.

3.1.3 *Positie van de Raad*

Op 23 juni 2025 heeft de Raad overeenstemming bereikt over zijn positie ten aanzien van het herzieningsvoorstel.³⁰ Daarbij heeft de Raad verschillende suggesties tot wijziging van het herzieningsvoorstel gedaan, waarvan ik de meest in het oog springende hieronder beschrijf.

Ten eerste heeft de Raad voorgesteld om het toepassingsbereik van de CSRD nog verder in te perken. De CSRD is thans van toepassing op – kort gezegd – alle grote ondernemingen en beursgenoteerde kmo's. Op basis van het herzieningsvoorstel zou dit toepassingsbereik worden beperkt tot grote ondernemingen met meer dan 1000 werknemers.³¹ De Raad stelt voor om de grenswaarden verder op te schuiven, en de CSRD slechts van toepassing te laten zijn op ondernemingen met meer dan € 450 miljoen netto-omzet en meer dan 1000 werknemers.³² Dit toepassingsbereik zou gelijk zijn aan het huidige toepassingsbereik van de CSDDD.³³ De onderbouwing van dit voorstel door de Raad is summier:³⁴ het is evident dat een dergelijk rigoureuze inperking van het toepassingsbereik leidt tot een lastenverlichting, maar niet duidelijk wordt hoe hiermee gewaarborgd blijft dat de doelstellingen van de CSRD kunnen worden behaald.³⁵

Ten tweede stelt de Raad een verdere aanscherping van de 'value chain-cap' voor.³⁶ CSRD-plichtige ondernemingen zouden voortaan niet meer contractueel mogen bedingen dat ondernemingen in de waardeketen met niet meer dan 1000 werknemers, duurzaamheidsinformatie moeten aanleveren die verder strekt dan de informatie in vrijwillige standaarden voor duurzaamheidsrapportage die op ba-

sis van het herzieningsvoorstel moeten worden vastgesteld door de Europese Commissie.³⁷ Als de suggestie van de Raad wordt overgenomen, dan zal een dergelijk contractueel beding niet langer bindend zijn. Bovendien stelt de Raad voor om ondernemingen in de waardeketen met niet meer dan 1000 werknemers een wettelijk recht toe te kennen om informatieverzoeken te weigeren.³⁸

Andere suggesties van de Raad zien op de mogelijkheid voor ondernemingen om onder omstandigheden bepaalde gevoelige informatie weg te laten uit het duurzaamheidsverslag³⁹ en op uitbreiding van de in de CSRD vervatte dochtervrijstelling naar beursgenoteerde ondernemingen.⁴⁰

Een laatste wijziging van de Raad die ik noem, ziet op de toevoeging van een overgangsbepaling voor de groep ondernemingen die thans als grote organisatie van openbaar belang met meer dan 500 werknemers (hierna: grote OOB's) een duurzaamheidsverslag openbaar moeten maken, maar onder het gewijzigde toepassingsbereik van het herzieningsvoorstel daartoe als afzonderlijke categorie niet langer verplicht zijn.⁴¹ Deze toevoeging is op zich nuttig, omdat het herzieningsvoorstel niet in een dergelijke overgangsbepaling voorziet. De Raad stelt voor te verduidelijken dat grote OOB's slechts verplicht zijn om aan de CSRD te voldoen voor boekjaren die beginnen tussen 1 januari 2024 en 31 december 2026. Vanaf boekjaren die beginnen op of na 1 januari 2027 hoeven grote OOB's die niet onder het gewijzigde toepassingsbereik vallen, niet langer aan de CSRD te voldoen. Daarbij wordt lidstaten de mogelijkheid geboden deze groep ondernemingen al eerder vrij te stellen, namelijk vanaf boekjaren die beginnen tussen 1 januari 2025 en 31 december 2026.

3.1.4 *Onderhandelingen in het Europees Parlement*

De Commissie juridische zaken (JURI) van het Europees Parlement (hierna: JURI-commissie) heeft de taak toebedeeld gekregen om de standpuntbepaling van het Europees Parle-

30 Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directives 2006/43/EC, 2013/34/EU, (EU) 2022/2464 and (EU) 2024/1760 as regards certain corporate sustainability reporting and due diligence requirements – Mandate for negotiations with the European Parliament, 2025/0045(COD), <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10276-2025-INIT/en/pdf> (hierna: Positie van de Raad).

31 Zie nader: Van Dijk & Saleminck 2025, par 3.2.1.

32 Zie Positie van de Raad, voorgesteld art. 19 bis lid 1 (op p. 32) en voorgesteld art. 29 bis lid 1 (op p. 36). Overigens stelt de Raad ook voor de Europese Commissie te verplichten te onderzoeken of het toepassingsbereik toch niet weer moet worden uitgebreid, zie voorgesteld art. 6 lid 1 sub c (op p. 47).

33 De Raad doet in zijn standpuntbepaling ook een voorstel om het toepassingsbereik van de CSDDD te verhogen naar € 1,5 miljard netto-omzet en 5000 werknemers. Op de voorgestelde wijzigingen van de CSDDD ga ik in deze bijdrage niet nader in; wel blijkt hieruit een duidelijke lijn van de Raad die meer duidt op deregulering dan op vereenvoudiging.

34 Positie van de Raad, p. 6 (punt 5).

35 Aan de CSRD ging een uitgebreid onderzoek naar de behoefte aan duurzaamheidsinformatie vooraf, zie daarover uitvoerig: L.K. van Dijk, 'Evolutie van duurzaamheidsverslaggeving: de Europese context (deel 1)', *MvO* 2025, afl. 7-8, par. 2.3.2.

36 De value chain-cap houdt kort gezegd in dat het ondernemingen die onder de CSRD vallen niet is toegestaan om méér informatie op te vragen bij ondernemingen die buiten het toepassingsbereik vallen, dan de informatie die ingevolge de vrijwillige standaarden openbaar kan worden gemaakt, zie nader Van Dijk & Saleminck 2025, par. 3.2.3.

37 Positie van de Raad, voorgesteld art. 19 bis lid 3 (op p. 33) en voorgesteld art. 29 bis lid 3 (op p. 37).

38 Overigens blijft het wel toegestaan om een verzoek om duurzaamheidsinformatie te doen wanneer dit een ander doel dient dan het voldoen aan de eigen rapportageverplichtingen van de CSRD-plichtige ondernemingen. Ook onder het voorstel van de Raad blijft de mogelijkheid dus bestaan om informatie op te vragen ten behoeve van bijvoorbeeld het eigen duurzaamheidsbeleid of de beoordeling en beheersing van duurzaamheidsrisico's.

39 Positie van de Raad, voorgesteld art. 19 bis lid 4 (op p. 34 e.v.) en voorgesteld art. 29 bis lid 4 (op p. 39 e.v.). Het gaat daarbij bijvoorbeeld om informatie die de concurrentiepositie van de onderneming in gevaar kan brengen, of om bedrijfsgeheimen of geclassificeerde informatie. De CSRD voorziet al in deze mogelijkheid en het herzieningsvoorstel brengt hierin geen wijzigingen aan, maar kennelijk vindt de Raad de huidige tekst van de CSRD op dit punt ontoereikend.

40 Positie van de Raad, voorgesteld art. 19 bis lid 10 (op p. 36) en voorgesteld art. 29 bis lid 9 (op p. 40). Onder de CSRD is het organisaties van openbaar belang – met uitzondering van beursgenoteerde vennootschappen – toegestaan om als dochteronderneming een vrijstelling toe te passen, wanneer de duurzaamheidsinformatie wordt opgenomen in een geconsolideerd duurzaamheidsverslag van een moederonderneming, vgl. art. 19 bis lid 10 en art. 29 bis lid 9 Richtlijn 2023/34/EU (Jaarrekeningrichtlijn).

41 Positie van de Raad, voorgesteld art. 5 lid 2 CSRD (op p. 35 e.v.).

ment voor te bereiden. De JURI-commissie heeft op haar beurt Europarlementariër Jörgen Warborn van de Europese Volkspartij als rapporteur aangewezen. De rapporteur heeft op 12 juni 2025 in concept zijn verslag gepubliceerd, waaruit een verdere versoering van de CSRD en CSDDD blijkt.⁴² Zo wordt in het ontwerpverslag onder meer voorgesteld om het toepassingsbereik van de CSRD te beperken tot ondernemingen met meer dan € 450 miljoen netto-omzet en meer dan 3000 werknemers.⁴³ Daarnaast stelt de rapporteur voor om de CSDDD-verplichting tot het opstellen van een klimaattransitieplan te schrappen,⁴⁴ en de duurzaamheidsrapportage over transitieplannen op grond van de CSRD en ESRs te beperken tot *“any climate-related transition plans of the undertaking, if such a plan exists”*.⁴⁵

Van het ontwerpverslag van de rapporteur kan niet worden gezegd dat het de algemene visie van het Europees Parlement weergeeft. Tot 27 juni 2025 konden Europarlementariërs in de JURI-commissie amendementen indienen. Uit de 876 amendementen die zijn ingediend blijkt dat de zienswijzen over de benodigde aanpassingen sterk uiteenlopen. Het gaat te ver om deze amendementen hier in detail te bespreken, maar de posities laten zich raden: de rechterflank vindt dat de wijzigingen niet ver genoeg gaan, terwijl de linkse partijen juist terugduwen op het herzieningsvoorstel.⁴⁶

Op 15 juli 2025 zijn de onderhandelingen over het herzieningsvoorstel van start gegaan. Op 13 oktober 2025 staat de stemming van de JURI-commissie over het ontwerpverslag geagendeerd en zal blijken welke richting wordt gekozen.

3.2 Verdere (verwachte) verloop wetgevingstraject

De eerstvolgende mijlpaal in het wetgevingstraject is de standpuntbepaling van het Europees Parlement. Zodra de JURI-commissie erin slaagt consensus te bereiken, wordt het verslag eerst voorgelegd aan de Europese Commissie

en de Raad, waarna het wordt geagendeerd voor de plenaire vergadering van het Europees Parlement.

Nadat het Europees Parlement zijn positie definitief heeft bepaald, kan de triloog aanvangen. De triloog zal vermoedelijk niet eerder dan eind 2025 kunnen beginnen, en zal daarom naar alle waarschijnlijkheid doorlopen tot begin 2026. Een definitieve tekst van het richtlijnvoorstel wordt daarom pas in 2026 verwacht, en mogelijk zelfs niet eerder dan het tweede kwartaal.

3.3 Aanpalende ontwikkeling: onderzoek door Ombudsvrouw

Dat de Omnibus niet alleen vanwege de inhoud niet onomstreden is, maar ook vanuit een wetgevingsperspectief vragen oproept, blijkt onder meer uit het onderzoek van de Ombudsvrouw naar de totstandkoming van de wetgevingsvoorstellen.⁴⁷ Acht maatschappelijke organisaties⁴⁸

⁴⁷ Complaint to the European Ombudsman, <https://www.clientearth.org/media/ymfjdfkc/20250418-complaint-omnibus.pdf>. De klacht is specifiek gericht op de CSDDD, maar daarin wordt onderkend dat de grieven die zijn gericht op de procedure mutatis mutandis kunnen gelden voor de CSRD en de Taxonomieverordening, zie p. 4-5. De klacht zelf is zeer lezenswaardig en geeft een – enigszins schokkend – inkijkje in de totstandkoming van de Omnibus. Zo lijken de consultatiemomenten met belanghebbenden meer weg te hebben gehad van een lobbygelegenheid voor een select aantal partijen, zie bijvoorbeeld de volgende geschetste feiten op p. 10: *“Media reported that the Commission initially extended invitations to this stakeholder roundtable to 58 industry actors, compared to only ten NGOs and two trade unions. The composition of the invitees was therefore significantly imbalanced in favour of the industry with six times as many business representatives attending in comparison with the civil society. The Centre for Research on Multinational Corporations (SOMO) reviewed 30 of the companies invited to the consultation and found that: less than 15% of the companies attending were SMEs (although SMEs make up 99% of all EU businesses and the Omnibus I package aims at significantly relieving burden for SMEs), no less than eight banks were invited as well as four fossil fuel companies. The companies invited all came from only five EU Member States (Germany, France, Italy, Spain and the Netherlands) as well as from the United Kingdom and the United States of America.”*

⁴⁸ Het betreft ClientEarth, Notre Affaire A Tous, Clean Clothes Campaign, European Coalition for Corporate Justice, Global Witness, Transport & Environment, Antislavery International and Friends of the Earth Europe. Overigens hebben niet alleen maatschappelijke organisaties kritiek op de Omnibus. Ook het bedrijfsleven roert zich; per 1 oktober 2025 hebben 480 partijen een verklaring ondertekend waarin aanbevelingen worden gedaan om vereenvoudiging van regelgeving te bereiken zonder afbreuk te doen aan de inhoud van de duurzaamheidswet- en regelgeving, zie: ‘Omnibus initiative: Sustainability rules are essential for European competitiveness’, <https://www.eurosif.org/wp-content/uploads/2025/06/Joint-statement-Omnibus.pdf>. Daarnaast hebben diverse (oud-)bestuurders gezamenlijk een verklaring uitgebracht inzake ‘het waarborgen van het duurzaamheidskader van de Europese Unie’ (*Safeguarding the EU Sustainability Framework*), waarin de Europese Unie wordt opgeroepen om duidelijke signalen naar de markt te sturen, zodat economische actoren de decarbonisatie versnellen, hun weerbaarheid tegen klimaatverandering vergroten en duurzame beheersmodellen invoeren die de mensenrechten respecteren. Ook wordt de ‘valse tegenstelling’ die voortvloeit uit de Omnibus tussen duurzaamheid en maatschappelijke verantwoordelijkheid enerzijds, en efficiëntie en concurrentievermogen anderzijds, verworpen. De verklaring is te raadplegen op: <https://www.we-support-the-csddd.eu/wp-content/uploads/2025/07/Safeguarding-the-EU-Sustainability-Framework-2025.pdf>. Tot slot wijs ik op een verklaring vanuit de wetenschap, waarin hoogleraren uit verschillende Europese landen hun bezorgdheid uiten over de toekomst van het duurzaamheidsbeleid van de Europese Unie, en oproepen tot empirisch onderbouwde beleidsvorming (*EU Sustainability Omnibus – A Call for Evidence-Based Policy-Making (Copenhagen Declaration)*). Deze verklaring is te raadplegen op: <https://www.uni-hamburg.de/newsroom/im-fokus/2025/0909-interview-copenhagen-declaration/copenhagen-declaration-final.pdf>.

⁴² Conceptverslag 2025/0045(COD), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/JURI-PR-774282_EN.pdf (hierna: Conceptverslag).

⁴³ Conceptverslag, voorgesteld art. 19 bis lid 1 (op p. 26) en voorgesteld art. 29 bis lid 1 (op p. 32). Dit voorstel gaat dus nog een stap verder dan de suggestie van de Raad, die voor het werknemerscriterium een grens van 1000 werknemers aanhield.

⁴⁴ Conceptverslag, voorstel tot verwijderen van art. 1 lid 1 sub c CSDDD (op p. 43 e.v.) en art. 22 CSDDD (p. 56 e.v.).

⁴⁵ Conceptverslag, voorgesteld art. 19 bis lid 2 sub a onder (iii) (op p. 27) en voorgesteld art. 29 bis lid 2 sub a onder (iii) (op p. 33).

⁴⁶ Ter illustratie wijs ik op sterk divergerende voorgestelde wijzigingen van het toepassingsbereik van de CSRD. Door Europarlementariërs van partijen aan de rechterkant van het spectrum wordt bijvoorbeeld voorgesteld om de CSRD in het geheel te schrappen, of de grenswaarden te verhogen naar 10.000 werknemers, en een netto-omzet van € 1,5 miljard en/of een balanstotaal van € 1 miljard. Dit staat in immens contrast met de groottecriteria die thans gelden, en dit soort voorstellen lijken, met name vanwege het ontbreken van een onderbouwing, weinig constructief. In meer gematigde suggesties wordt het voorstel van de ECB overgenomen, namelijk om een additionele groottecategorie te introduceren (zie ook par. 3.1.1). Linkse partijen stellen bijvoorbeeld voor het herzieningsvoorstel in het geheel te verwerpen, of om de inperking van het toepassingsbereik van de CSRD zoals voorzien in het herzieningsvoorstel te schrappen, waardoor op dat punt niets zou veranderen. De amendementen kunnen worden geraadpleegd via: [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/en/procedure-file?reference=2025/0045\(COD\)#gateway](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/en/procedure-file?reference=2025/0045(COD)#gateway).

hebben op 18 april 2025 een klacht ingediend bij de Ombudsvrouw omdat de Europese Commissie zich niet heeft gehouden aan haar eigen *Better Regulation*-richtsnoeren⁴⁹ en geen publieke consultatie heeft gehouden of een *impact assessment* ('effectenbeoordeling') heeft uitgevoerd. Inmiddels heeft een overleg plaatsgevonden tussen vertegenwoordigers van de Europese Commissie en de Ombudsvrouw, waarna additionele vragen zijn gesteld waarop de Europese Commissie op 9 september 2025 heeft gereageerd.⁵⁰ Nadat de analyse van de reactie van de Europese Commissie is afgerond, neemt de Ombudsvrouw volgende stappen in het onderzoek. In het uiterste geval kan de Ombudsvrouw wanbestuur vaststellen en aanbevelingen doen, maar de vraag is of dat wezenlijke impact gaat hebben op de koers van de Europese wetgevers.

4. Herziening van ESRS

Het duurzaamheidsverslag van ondernemingen dient in-gevolge de CSRD te worden ingericht aan de hand van de ESRS, Europese standaarden voor duurzaamheidsverslaggeving zoals vastgesteld door de Europese Commissie. De bevoegdheid om de ESRS vast te stellen is in de CSRD toegewezen aan de Europese Commissie. De Europese Commissie dient bij die vaststelling rekening te houden met technisch advies van EFRAG.⁵¹ De gedelegeerde verordening waarin de eerste set ESRS is vervat, is reeds van kracht. In het herzieningsvoorstel wordt voorgesteld deze gedelegeerde verordening als volgt aan te passen:⁵²

"De herziening van de [ge]delegeerde handeling zal het aantal verplichte ESRS-datapunten gevoelig [*in de Engelse taalversie: substantially, LvD*] verminderen door: i) de datapunten te schrappen die het minst belangrijk worden geacht voor de algemene doelstelling van duurzaamheidsrapportage; ii) prioriteit te geven aan kwantitatieve datapunten boven beschrijvende informatie, en iii) een verder onderscheid te maken tussen verplichte en vrijwillige datapunten, zonder de interoperabiliteit met internationale rapportagestandaarden aan te tasten en zonder dat een en ander ten koste gaat van de materialiteitsbeoordeling van elke onderneming. De herziening zal bepalingen verhelderen die onduidelijk worden gevonden. Zij zal de coherentie met andere EU-wetgeving verbeteren. Deze herziening zal instructies geven die helderder zijn wat betreft de

vraag hoe het materialiteitsbeginsel toe te passen, zodat ondernemingen alleen informatie van materieel belang rapporteren en het risico wordt verminderd dat verleners van assurancediensten ondernemingen onbedoeld ertoe aanzetten om informatie te rapporteren die niet noodzakelijk is of om buitensporige middelen in te zetten voor de materialiteitsbeoordeling. Zij zal de structuur en presentatie van de standaarden vereenvoudigen. Zij zal de reeds zeer hoge mate van interoperabiliteit met internationale standaarden voor duurzaamheidsrapportage verder vergroten."

Bij de herziening van de ESRS speelt EFRAG opnieuw een cruciale rol. Als technisch adviseur van de Europese Commissie – en feitelijke *standard-setter* van de ESRS – dient EFRAG conform het herzieningsvoorstel vereenvoudigde ESRS op te stellen, die vervolgens worden vastgesteld door de Europese Commissie. Hoewel het herzieningsvoorstel allerm minst definitief is, is EFRAG op verzoek van de Europese Commissie reeds aangevangen met deze revisie van de ESRS.

4.1 Mandaat EFRAG, werkplan en voortgangsrapport

EFRAG is eind maart 2025 door de Europese Commissie verzocht om uiterlijk 31 oktober 2025 technisch advies te verstrekken over de herziening en vereenvoudiging van de ESRS.⁵³ De Europese Commissie heeft EFRAG gevraagd om hiertoe een werkplan op te stellen, dat uiterlijk 15 april 2025 met de Europese Commissie moest worden gedeeld. Deze deadline heeft EFRAG niet gehaald, omdat een eerste versie van het werkplan⁵⁴ werd verworpen door de *Sustainability Reporting Board* van EFRAG (hierna: SRB).⁵⁵ De voornaamste bezwaren van bepaalde leden van de SRB waren dat het werkplan in het midden liet of een publieke consultatie zou worden gehouden,⁵⁶ en dat onvoldoende was uitgewerkt hoe de uitvoering van het werkplan zou moeten plaatsvinden. Deze bezwaren zijn ondervangen in een nieuw werkplan dat op 23 april 2025 is goedgekeurd door de SRB en vervolgens op 25 april 2025 met de Europese Commissie is gedeeld.⁵⁷

49 Zie over deze richtsnoeren: https://commission.europa.eu/law/law-making-process/better-regulation_nl.

50 Zie het verslag van het overleg op 16 juni 2025: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/doc/inspection-report/en/208118>, de brief van de Ombudsvrouw van 15 juli 2025: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/doc/correspondence/en/208117> en de reactie van de Europese Commissie van 9 september 2025: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/doc/correspondence/en/211281>.

51 Voorheen: *European Financial Reporting Advisory Group*. Het acroniem 'EFRAG' is sinds de wijziging van de *EFRAG Statutes* en *EFRAG Internal Rules* op 21 januari 2022 de formele naam.

52 Herzieningsvoorstel, p. 6.

53 Brief van Eurocommissaris Albuquerque aan EFRAG van 27 maart 2025, <https://www.efrag.org/sites/default/files/media/document/2025-03/Commissioner%20Albuquerque%20Letter%20to%20EFRAG%20March%202025.pdf>.

54 De eerste versie van het werkplan is te raadplegen op: <https://www.efrag.org/system/files/sites/webpublishing/Meeting%20Documents/2504100746343948/ESRS%20simplification%20Workplan%20SRB%20250410%20clean.pdf>.

55 De SRB is een van de twee pijlers van EFRAG die is gericht op het verstrekken van technisch advies. De SRB wordt daarin bijgestaan door de *Sustainability Reporting Technical Expert Group* (SR TEG). Zie nader over de governance van EFRAG: L.K. van Dijk, 'Evolutie van duurzaamheidsverslaggeving: de Europese context (deel 2)', *MvO* 2025, afl. 7-8, par. 4.1 en 4.2.1.

56 Op basis van het werkplan zou het ook mogelijk zijn om slechts 'targeted outreach events' te houden. Naast deze publieksbijeenkomsten zou er geen andere mogelijkheid zijn om zienswijzen te delen over de conceptversies van de aangepaste ESRS.

57 De finale versie van het werkplan is te raadplegen op: https://www.efrag.org/sites/default/files/media/document/2025-04/EFrag%20ESRS%20Revision%20Work%20Plan%20and%20Timeline%20submitted%20to%20the%20EC_25042025.pdf (hierna: Werkplan EFRAG).

Op basis van dit werkplan dienden de conceptversies van de aangepaste ESRS, de zogenoemde *Exposure Drafts*, uiterlijk eind juli te zijn voltooid, waarna een publieke consultatie moest plaatsvinden van dertig tot vijfenveertig dagen (waarover par. 4.2).⁵⁸ Deze gang van zaken staat op gespannen voet met de procedureregels van EFRAG waarin een consultatieperiode van 120 dagen wordt voorgeschreven, die eventueel kan worden verkort tot zestig dagen. Daar komt bij dat de geplande consultatie in de zomerperiode zou plaatsvinden. Beide knelpunten zijn onderkend door EFRAG, maar stonden niet in de weg aan de goedkeuring van het werkplan. De geschiedenis lijkt zich hiermee te herhalen: bij de ontwikkeling van de eerste set ESRS in 2022 gaf EFRAG al aan te worstelen met krappe tijdslijnen, waarop destijds in de consultatie eveneens kritiek werd geleverd.⁵⁹ De huidige termijnen zijn mogelijk nog korter, waarbij zij opgemerkt dat het de Europese Commissie is die de deadlines stelt en dat EFRAG zich – in principe – daaraan heeft te conformeren.

EFRAG is zelf ook tot de conclusie gekomen dat de voorgestelde gang van zaken suboptimaal is. In de voortgangsrapportage die EFRAG op 20 juni 2025 op verzoek van de Europese Commissie⁶⁰ heeft gedeeld, vraagt EFRAG de Europese Commissie om de deadline voor het aanleveren van het technisch advies uit te stellen.⁶¹ Dit verzoek is op 1 juli 2025 gehonoreerd: EFRAG mag het technisch advies een maand later (op 30 november 2025) aanleveren, waardoor het toch mogelijk is geworden om een consultatie van zestig dagen te houden.

4.2 *Exposure Drafts gepubliceerd*

Op 31 juli 2025 heeft EFRAG de Exposure Drafts van de herziene en vereenvoudigde ESRS gepubliceerd en voor zestig dagen ter publieke consultatie voorgelegd tot 29 september 2025.⁶²

De huidige versie van de ESRS bestaat uit twaalf verslaggevingsstandaarden waarin rapportageverplichtingen (*disclosure requirements*) en toepassingsverplichtingen

(*application requirements*) zijn opgenomen.⁶³ De rapportageverplichtingen bestaan uit kwantitatieve en kwalitatieve datapunten waarover moet worden gerapporteerd indien het betreffende duurzaamheidsonderwerp als 'materieel' wordt aangemerkt. Dat houdt kort gezegd in dat een onderwerp voor de rapporterende onderneming relevant moet zijn vanuit een financieel perspectief (het duurzaamheidsonderwerp kan van invloed zijn op de financiële positie van de onderneming) en/of vanuit een impactperspectief (de onderneming heeft door middel van haar activiteiten invloed op het duurzaamheidsonderwerp). Om dit in kaart te brengen, dient de rapporterende onderneming een zogeheten 'dubbelematerialiteitsanalyse' uit te voeren.

EFRAG heeft de ESRS aan de hand van zes instrumenten voor lastenverlichting ('*levers*') herzien.⁶⁴ Onderdeel daarvan is het vereenvoudigen van de dubbelematerialiteitsanalyse, en het verbeteren van de leesbaarheid van zowel de ESRS als het duurzaamheidsverslag. EFRAG is erin geslaagd een reductie van 57% van de datapunten te bewerkstelligen, onder meer door bepaalde datapunten te verplaatsen naar een nieuw geïntroduceerde '*Non-Mandatory Illustrative Guidance*' (hierna: NMIG).

4.2.1 *Dubbele materialiteit*

Teneinde de dubbelematerialiteitsanalyse te vereenvoudigen, heeft EFRAG gekozen voor een *top-down*-benadering.⁶⁵ Daarbij begint de onderneming met een analyse van het businessmodel die richting geeft aan de identificatie van materiële duurzaamheidsonderwerpen. Dit wordt geacht minder complex te zijn dan een beoordeling van ieder afzonderlijk duurzaamheidsonderwerp; deze *bottom-up*-benadering blijft overigens facultatief.

Voor de rapportage over materiële duurzaamheidsonderwerpen is bovendien het belang verduidelijkt van de materialiteit van informatie als '*general filter for reported information*'. Deze 'filter' was reeds vervat in de huidige versie van de ESRS, maar werd onvoldoende begrepen waardoor te veel (irrelevante) details terechtkwamen in het duurzaamheidsverslag. Om die reden is in de Exposure Drafts geëxpliciteerd dat alleen informatie die 'materieel' is, dient te wor-

58 Daarnaast zullen er circa tien publieksbijeenkomsten worden georganiseerd in verschillende lidstaten, zie Werkplan EFRAG, punt 28.

59 Het hoge déjà-vu-gehalte blijkt ook uit het feit dat nog geen wettelijke grondslag bestaat voor de herziening van de ESRS; ook de eerste versie van de ESRS werd ontwikkeld voordat de CSRD was gefinaliseerd. Toen bestond echter een breed gedeelde wens om Europese duurzaamheidsstandaarden tot stand te brengen; bij de huidige herziening ontbreekt een dergelijke consensus en is het, gelet op de uiteenlopende standpunten over het herzieningsvoorstel, allerm minst zeker dat de voorgestelde grondslag onverkort wordt overgenomen. Hierdoor bestaat het risico dat op zaken wordt vooruitgelopen.

60 Brief van Eurocommissaris Albuquerque aan EFRAG van 5 mei 2025, https://www.efrag.org/sites/default/files/media/document/2025-06/Reply%20to%20EFRAG%20submission%20of%20workplan_5%20May.pdf.

61 EFRAG, *ESRS Revision: Progress Report as of 20 June 2025*, 20 juni 2025, <https://www.efrag.org/sites/default/files/media/document/2025-06/Status%20report%20ESRS%20Simplification%2020%20June%202025.pdf>.

62 De Exposure Drafts zijn te raadplegen via: <https://www.efrag.org/en/amended-esrs-0>. Ook de Basis for Conclusions zijn via deze webpagina te raadplegen.

63 Zie over de structuur van de ESRS nader: L.K. van Dijk & J.B.S. Hijink, 'Europese Commissie consulteert Europese standaarden voor duurzaamheidsverslaggeving ("ESRS") – bijstelling van ambities onder het mom van lastenverlichting', *Ondernemingsrecht* 2023/70 (hierna: Van Dijk & Hijink 2023). Zie ook Bos 2025, par. 2.2.

64 Het betreft de volgende maatregelen: (i) vereenvoudiging van de dubbelematerialiteitsanalyse; (ii) verbetering van de leesbaarheid en beknoptheid van het duurzaamheidsverslag en betere integratie in het bestuursverslag als geheel; (iii) kritische herziening van de verhouding tussen Minimum Disclosure Requirements en de thematische standaarden; (iv) verhoogde begrijpelijkheid, duidelijkheid en toegankelijkheid van de standaarden; (v) introductie van aanvullende maatregelen ter lastenverlichting; en (vi) verbeterde interoperabiliteit met internationale standaarden.

65 ED ESRS 1, p. 12-13, zie specifiek AR 17. Zie ook Basis for Conclusions, p. 10.

den opgenomen in het duurzaamheidsverslag. Informatie is, kort gezegd, materieel wanneer het ontbreken daarvan van invloed kan zijn op de beslissingen van de gebruiker van de financiële en duurzaamheidsrapportage, of wanneer de informatie noodzakelijk is voor een goed begrip van de materiële impacts, risico's en kansen van de onderneming.⁶⁶

4.2.2 Fair presentation

Daarnaast wordt meer nadruk gelegd op het feit dat de ESRS moeten worden gezien als een '*fair presentation framework*'. Dat houdt in dat ondernemingen informatie dienen te rapporteren die, hoewel mogelijk niet expliciet voorgeschreven, noodzakelijk is voor een getrouw beeld. Dit komt in de Exposure Drafts ook tot uitdrukking in het nieuw geformuleerde doel van duurzaamheidsverslaggeving (onderstreping LvD):⁶⁷

"[t]he objective of sustainability reporting prepared in accordance with the ESRS is to present fairly (...) the undertaking's material impacts on people and environment, as well as the material sustainability risks and opportunities (...) in relation to environmental, social and governance topics."

Daarbij merk ik op dat de verplichting tot *fair presentation* van het duurzaamheidsverslag niet expliciet volgt uit de CSRD, en ook geen deel uitmaakt van de wijzigingen van het herzieningsvoorstel.⁶⁸ Voor het bestuursverslag, waarvan het duurzaamheidsverslag deel uitmaakt, is wel bepaald dat het een getrouw overzicht dient te geven van onder meer de ontwikkeling en de resultaten van de bedrijfsactiviteit en van de positie van de onderneming.⁶⁹ De

verplichting van *fair presentation* van het duurzaamheidsverslag als onderdeel van het bestuursverslag is echter niet zonder meer vanzelfsprekend. Zo vindt een aantal leden van de SRB bijvoorbeeld dat dit concept niet verenigbaar is met de verplichtingen die volgen uit de CSRD, omdat dit de verantwoordelijkheden voor bestuurders en accountants aanmerkelijk zou verzwaren.⁷⁰ Mede vanwege uiteenlopende visies binnen EFRAG is daarom besloten om nadrukkelijk aandacht te besteden aan *fair presentation* in de consultatie van de Exposure Drafts.

4.2.3 Verbetering van leesbaarheid

De herziening van de ESRS dient te leiden tot een verbetering van de leesbaarheid van de duurzaamheidsrapportages die het resultaat zijn van toepassing van de ESRS,⁷¹ en de leesbaarheid van de rapportagestandaarden zelf. Dit laatste is bijvoorbeeld bewerkstelligd door de presentatie en de structuur van de individuele standaarden aan te passen – de opzet van de ESRS, met twaalf rapportagestandaarden, is gelijk gebleven.⁷² Ook de rapportageverplichtingen zijn anders gestructureerd: alle verplichte datapunten ('*shall disclose*') staan opgenomen in de hoofdttekst, terwijl alle vrijwillige rapportages ('*may disclose*') zijn opgenomen in de toepassingsvereisten.⁷³ Daarnaast is voorzien in additionele *guidance* in de vorm van de NMIG, die een deel van de verwijderde datapunten bevat, en ondernemingen dient te helpen bij hun rapportage. EFRAG stelt voor om de NMIG geen onderdeel te laten zijn van de gedelegeerde verordening.⁷⁴ De uiteindelijke beslissing hierover is aan de Europese Commissie.

Tot slot heeft EFRAG ervoor gekozen om in de ESRS de term '*sustainability matters*' niet langer te hanteren,⁷⁵ naar ik vermoed om het begrippenkader te versimpelen. Toch vind ik dit een opmerkelijke keuze, omdat deze term expliciet volgt uit de CSRD en de Omnibus hierin geen wijzigingen brengt. Het lijkt mij in het licht van vereenvoudiging raadzaam om te blijven aansluiten bij de wettekst. Wat op het eerste gezicht wellicht slechts semantiek lijkt,

66 Zie ED ESRS 1, p. 8 (par. 3.1): "*The sustainability statement shall include material information. Information is material when: (a) omitting, misstating or obscuring that information could reasonably be expected to influence decisions that primary users of general purpose financial reports make based on those reports, including financial statements and the sustainability statement; or (b) it is necessary for users of general purpose sustainability statements to understand the undertaking's material impacts, risks and opportunities and how it identifies and manages them.*"

67 Zie ED ESRS 1, p. 6.

68 Het belang van een 'getrouw beeld' van het duurzaamheidsverslag volgt uit een FAQ van de Europese Commissie (Mededeling van de Commissie over de uitlegging van een aantal wettelijke bepalingen in Richtlijn 2013/34/EU ("jaarrekeningrichtlijn"), Richtlijn 2006/43/EG ("controle-richtlijn"), Verordening (EU) nr. 537/2014 ("controleverordening"), Richtlijn 2004/109/EG ("transparantierichtlijn"), Gedelegeerde Verordening (EU) 2023/2772 (eerste reeks Europese standaarden voor duurzaamheidsrapportering, "eerste gedelegeerde handeling van de ESRS") en Verordening (EU) 2019/2088 (verordening betreffende informatieverschaffing over duurzaamheid in de financiële dienstensector, "SFDR") met betrekking tot duurzaamheidsrapportering (C/2024/6792), *PbEU* C 2024/6792), zie vraag 70. Deze FAQ heeft het nodige losgemaakt bij accountants, voor wie deze nuance invloed heeft op de wijze waarop het duurzaamheidsverslag dient te worden beoordeeld bij de uitvoering van een *assurance*-opdracht. Zie bijvoorbeeld de columns van Arjan Brouwer, 'Een kwestie van principes', <https://www.accountant.nl/discussie/columns/2024/9/een-kwestie-van-principes-1/> en <https://www.accountant.nl/discussie/columns/2024/10/een-kwestie-van-principes-2/>. Zie ook de publicatie van Deloitte, *Need to know. Fair presentation under the Corporate Sustainability Reporting Directive*, oktober 2024, <https://iasplus.com/content/23814d1d-7a15-40b9-a5ce-29881ea9a6d6>.

69 Art. 19 Richtlijn 2013/34/EU, zoals geïmplementeerd in art. 2:391 BW.

70 Basis for Conclusions, p. 75-76. Zie ook Accountancy Europe, *Sustainability Statements based on ESRS: "compliance" or "fair presentation"?*, september 2025, <https://accountancyeurope.eu/news/sustainability-statements-based-on-esrs-compliance-or-fair-presentation/>.

71 Zo wordt ondernemingen bijvoorbeeld de mogelijkheid geboden een *executive summary* op te nemen aan het begin van het duurzaamheidsverslag, en wordt de mogelijkheid benadrukt om gebruik te maken van bijlagen.

72 Een eenvoudig voorbeeld van de verbeterde structuur van de rapportagestandaarden is dat de relevante Application Requirements telkens direct na de betreffende Disclosure Requirement waar de toepassingseis op ziet, zijn geplaatst. In de huidige versie van de ESRS waren alle toepassingsvereisten geaggregeerd opgenomen. Deze simpele aanpassing dient geblader te voorkomen, en daarmee het gebruiksgemak te verhogen.

73 Zie over het onderscheid tussen *shall disclose* en *may disclose*: Van Dijk & Hijink 2023, par. 3.4.

74 Basis for Conclusions, p. 22.

75 Zie ED ESRS 1, p. 6: "*The ESRS use the term sustainability 'topic' or 'sub-topic' to be understood as synonymous with sustainability matters and/or factors. Disclosures in the ESRS are structured into topics. A topic is further disaggregated into sub-topics. In the ESRS, the term 'topic' is used to indicate either a topic or a sub-topic, depending on the most appropriate level of granularity needed to meet the respective disclosure objective.*"

kan immers uiteindelijk ook inhoudelijke gevolgen hebben. Zo is het begrip – en concept – ‘fair presentation’ evenmin verankerd in de CSRD, zie ook par. 4.2.2 hiervoor. Er moet daarom voor worden gewaakt dat versimpeling niet resulteert in een terminologische en inhoudelijke divergentie tussen de CSRD en de daarop gebaseerde ESRS.

4.3 Tussentijdse maatregelen van Europese Commissie

4.3.1 ‘Quick fix’ van ESRS

Met de stop-de-klok-richtlijn is respijt geboden aan de categorieën ondernemingen die na 1 januari 2025 aan de CSRD hadden moeten voldoen. Voor de categorie ‘grote OOB’s’ bood dit uitstel echter geen soelaas. Deze groep ondernemingen dient namelijk vanaf boekjaren beginnend op of na 1 januari 2024 duurzaamheidsinformatie openbaar te maken. Om deze groep hangende het wetgevingstraject van het herzieningsvoorstel tegemoet te komen, heeft de Europese Commissie een aantal ‘quick fix’-wijzigingen van de ESRS aangenomen.⁷⁶ Hiermee is bewerkstelligd dat de grote OOB’s die vooralsnog onverkort onder de CSRD blijven vallen, aan minder rapportageverplichtingen hoeven te voldoen.

Met de ‘quick fix’ wordt voortgeborduurd op de ‘phase in’-verplichtingen zoals reeds vervat in de ESRS.⁷⁷ De ESRS boden ondernemingen namelijk al enkele verlichtingen voor het eerste verslaggevingsjaar. Deze verlichtingen worden nu verlengd, waardoor de grote OOB’s in het tweede en derde verslaggevingsjaar niet meer informatie openbaar hoeven te maken dan waartoe zij het eerste jaar verplicht waren.⁷⁸ De wijzigingen zullen gelden vanaf 1 januari 2025. De gedelegeerde verordening tot wijziging van de ESRS moet op het moment van schrijven nog verschijnen in het Publicatieblad van de Europese Unie.

4.3.2 Aanbeveling voor vrijwillige duurzaamheidsrapportage door kmo’s

De Europese Commissie heeft op 30 juli 2025 een aanbeveling gepubliceerd waarin kmo’s en micro-ondernemingen worden aangemoedigd om vrijwillig duurzaamheidsinformatie openbaar te maken aan de hand van vrijwillige standaarden voor duurzaamheidsverslaggeving.⁷⁹ Deze vrijwillige standaarden, de *Voluntary Sustainability Reporting Standard for non-listed SMEs* (hierna: VSME), zijn ontwikkeld door EFRAG, en al in december 2024 aangeboden

aan de Europese Commissie.⁸⁰ De reden voor het vaststellen van de Aanbeveling houdt verband met de Omnibus, waarnaar de Europese Commissie in de toelichting op de Aanbeveling expliciet verwijst.⁸¹ Meer specifiek dient de Aanbeveling bij te dragen aan het handhaven van de value chain-cap. Zo staat in de Aanbeveling beschreven:

“Het primaire doel van deze vrijwillige standaard is ondernemingen die niet binnen het toepassingsgebied van [de CSRD] vallen, te helpen bij het opstellen van een reactie op verzoeken om informatie die zij van financiële instellingen, grote ondernemingen en andere belanghebbenden ontvangen.”⁸²

5. Slotbeschouwing

In deze bijdrage heb ik op hoofdlijnen een aantal ontwikkelingen beschreven die zich hebben voorgedaan na publicatie van de Omnibus. In deze slotbeschouwing plaats ik enkele kritische kanttekeningen bij de Omnibus, en specifiek het herzieningsvoorstel.

Allereerst bestaan legitieme vragen over de wijze waarop de Omnibus tot stand is gekomen, zoals ook blijkt uit het onderzoek van de Europese Ombudsvrouw. Inhoudelijk is het voorstel op onderdelen evenzeer bevreemdend: de voorgestelde maatregelen, en de wijzigingen van het toepassingsbereik in het bijzonder, ondermijnen de duurzaamheidsambities die voor bijna een decennium richting hebben gegeven aan de koers van de Europese Unie. Maatregelen die tijdens het wetgevingstraject zijn geopperd, zoals de introductie van een nieuwe groottecategorie, zijn geen gek idee, maar van een ‘vereenvoudiging’ van het regelgevend kader kan dan niet langer worden gesproken.

Ook de benadering waarbij is gekozen voor een simultane aanpassing van de CSRD en ESRS is mijns inziens kwetsief. Een meer proportionele benadering zou zijn geweest om de herziening in eerste instantie te beperken tot de ESRS, op welk niveau daadwerkelijk lastenverlichting en vereenvoudiging kan worden bewerkstelligd. Een dergelijke tweede-lijn-herziening had eventueel gecombineerd kunnen worden met de stop-de-klok-richtlijn en een gerichte ‘quick fix’ om meer ruimte te scheppen voor een zorgvuldig herzieningstraject met voldoende gelegenheid voor consultatie.

De gekozen route leidt daarentegen tot rechtsonzekerheid en consternatie bij veel verschillende belanghebbenden. Daar draagt het sterk gepolitiseerde en gepolariseerde wetgevingstraject bovendien aan bij. Ik kan me bezwaarlijk voorstellen dat dit het concurrentievermogen van de Europese Unie ten goede komt.

⁷⁶ Commission Delegated Regulation (EU) .../... of 11 July 2025 amending Delegated Regulation (EU) 2023/2772 as regards the postponement of the date of application of the disclosure requirements for certain undertakings, C(2025) 4812 final.

⁷⁷ Zie over de gefaseerde toepassing van bepaalde rapportageverplichtingen: Van Dijk & Hijink 2023, par. 3.3.

⁷⁸ Daarnaast mogen ondernemingen met meer dan 750 werknemers gebruikmaken van dezelfde ‘phase in’-bepalingen die gelden voor ondernemingen met minder dan 750 werknemers.

⁷⁹ Aanbeveling (EU) 2025/1710 van de Commissie van 30 juli 2025 betreffende een duurzaamheidsrapportagestandaard voor kleine en middelgrote ondernemingen (*PbEU L 2025/1710*) (hierna: Aanbeveling).

⁸⁰ De EFRAG-versie van de VSME is te raadplegen op: <https://www.efrag.org/sites/default/files/sites/webpublishing/SiteAssets/VSME%20Standard.pdf>.

⁸¹ Considerans van de Aanbeveling, overweging (12) e.v.

⁸² Considerans van de Aanbeveling, overweging (8).

Postscriptum (31 oktober 2025): op 13 oktober 2025 heeft de JURI-commissie gestemd over het ontwerpverslag. Uit het vastgestelde compromis blijkt onder meer dat de JURI-commissie voorstelt om voor het toepassingsbereik van de CSRD aan te sluiten bij de positie van de Raad (zie ook par. 3.1.3). Het compromis is te raadplegen via: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-10-2025-0197_EN.pdf.

Op 22 oktober 2025 is het compromis van de JURI-commissie in een plenaire vergadering ter stemming voorgesteld aan het Europees Parlement. Deze stemming – die geheim was – was voornamelijk procedureel van aard: de vraag lag voor of de triloog kon aanvangen op basis van de positie zoals voorbereid door de JURI-commissie. Het Europees Parlement heeft daar niet mee ingestemd: het voorstel is verworpen met 318 tegen 309 stemmen.

Daarom vindt op 13 november 2025 opnieuw een stemming plaats in een plenaire sessie van het Europees Parlement. Voorafgaand aan deze stemming kunnen amendementen worden ingediend, wat betekent dat de positie inhoudelijk nog kan (en waarschijnlijk ook zal) wijzigen. Bovendien heeft dit tot gevolg dat de tijdlijn verder wordt opgeschoven. De triloog kan pas aanvangen nadat het Europees Parlement zijn positie heeft bepaald, zie ook par. 3.2.