

Vergaderjaar 2022–2023

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3740

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 juli 2023

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 3 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Verordening ESG-ratingbureaus

Fiche: Mededeling nieuwe agenda betrekkingen EU-Latijns Amerika en het Caribisch gebied (Kamerstuk 22 112, nr. 3741)

Fiche: Mededeling oprichting interinstitutioneel orgaan voor ethiek (Kamerstuk 22 112, nr. 3742)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra

Fiche: Verordening ESG-ratingbureaus

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Regulation of the European Parliament and of the Council on the transparency and integrity of Environmental, Social and Governance (ESG) rating activities
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
juni 2023
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM (2023) 314
- d) *EUR-Lex*
https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=comnat%3ACOM_2023_0314_FIN
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
SWD (2023) 204
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Economische en Financiële Zaken
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Financiën
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 114 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU)
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) *Inhoud voorstel*

De Europese Commissie (hierna: de Commissie) heeft een «duurzaam financieringspakket» (zgn. *sustainable finance package*) gepubliceerd. Het pakket bestaat uit een wetgevend voorstel (een verordening) voor de regulering van de aanbieders van «milieu-, maatschappij-, en governance-beoordelingen» (hierna: ESG-ratings), een mededeling¹, een *staff working document* en een aanbeveling.² Dit BNC-fiche richt zich op het voorstel voor een verordening voor het reguleren van ESG-ratingsbureaus. De mededeling en de aanbeveling worden niet beoordeeld omdat hierin geen nieuw beleid wordt voorgesteld.

Duurzame investeringen worden een steeds belangrijker onderdeel van de Europese kapitaalmarkt. Bij duurzaam beleggen houdt de investeerder bij de beleggingsstrategie rekening met milieu-, maatschappelijke en governancefactoren (ook wel *environment, social en governance of* «ESG»). Om duurzaam te kunnen investeren is informatie nodig over de duurzaamheid van ondernemingen. Het betreft bijvoorbeeld informatie over de (financiële) risico's voor de onderneming als gevolg van klimaatverandering of de impact van de onderneming op de omgeving, zoals bijvoorbeeld waterkwaliteit of geluidsoverlast. Momenteel is slechts een

¹ De mededeling biedt een algemeen overzicht van het pakket en licht toe hoe het bestaande regelgevende kader reeds bijdraagt aan de transitie naar een duurzame economie.

² De aanbeveling en *staff working document* zien op hoe de duurzame financieringsagenda van de EU bedrijven en de financiële sector kan ondersteunen door het stimuleren van particuliere financiering voor transitieprojecten en -technologieën, en door het vergemakkelijken van financiële stromen naar duurzame investeringen.

bepaalde groep ondernemingen verplicht om duurzaamheidsinformatie te rapporteren.³ Daarnaast is deze duurzaamheidsinformatie niet gestandaardiseerd. ESG-ratingbureaus spelen een belangrijke rol in het beschikbaar maken van duurzaamheidsinformatie en het standaardiseren daarvan. In de afgelopen jaren zijn er verschillende wetgevendende kaders opgesteld die verder zullen bijdragen aan de beschikbaarheid van gestandaardiseerde duurzaamheidsinformatie (ook wel ESG-data), zoals de EU Taxonomie⁴ en de richtlijn duurzaamheidsrapportering (CSRD)⁵. Daarnaast wordt er momenteel onderhandeld over het *European Single Access Point* (ESAP). De Commissie verwacht dat de vraag naar ESG-ratings, waarbij ondernemingen door externe bureaus op ESG-factoren worden beoordeeld, de komende jaren substantieel zal groeien. Dat komt door de toename van duurzame financiële producten, toenemend bewustzijn bij beleggers van duurzaamheidsrisico's en wetgeving die meer transparantie vereist van (aanbieders van) duurzame beleggingsproducten, zoals de Verordening betreffende informatieverschaffing over duurzaamheid in de financiële dienstensector (SFDR)⁶.

De markt voor ESG-ratings vertoont echter tekortkomingen. In december 2020 heeft de Autoriteit Financiële Markten (AFM) samen met de Franse toezichthouder *Autorité des Marchés Financiers* (AMF) een *position paper* gepubliceerd waarin zij hun zorgen uiten over het functioneren van de ESG-ratingmarkt.⁷ De Commissie heeft als onderdeel van het Actieplan voor duurzame financiering⁸ in 2021 ook onderzoek gedaan naar de ontwikkelingen in de markt voor aan duurzaamheid gerelateerde producten⁹. Het onderzoek onderstreepte de bevindingen van de AFM en AMF dat het in deze markt ontbreekt aan transparantie en dat ESG-ratings niet altijd nauwkeurig zijn. Daarnaast bestaat er een risico op belangenverstrengeling, onder meer omdat ESG-ratingbureaus betaalde adviesdiensten leveren aan de door hen beoordeelde ondernemingen om hun rating te verbeteren. De bovenstaande problemen kunnen leiden tot een verkeerde allocatie van kapitaal en groenwassen (beter bekend als «*greenwashing*»). In de hernieuwde strategie voor duurzame financiering (2021)¹⁰ kondigde de Commissie een publieke consultatie aan, de daaropvolgende consultatiereacties bevestigden bovengenoemde zorgen.

De Commissie introduceert regelgeving voor ESG-ratingbureaus met als doel de kwaliteit en betrouwbaarheid van ESG-ratings te verbeteren, het vertrouwen van investeerders te vergroten en duurzaam beleggen binnen de Europese Unie (EU) te bevorderen. De reikwijdte van de verordening betreft ESG-ratings die door ESG-ratingbureaus binnen de EU worden aangeboden. Uitgezonderd zijn onder meer ESG-ratings die niet openbaar

³ Richtlijn 2014/95/EU tot wijziging van Richtlijn 2013/34/EU met betrekking tot de bekendmaking van niet-financiële informatie en informatie inzake diversiteit door bepaalde grote ondernemingen en groepen.

⁴ Verordening (EU) 2020/852 van het Europees Parlement en de Raad van 18 juni 2020 betreffende de totstandbrenging van een kader ter bevordering van duurzame beleggingen en tot wijziging van Verordening (EU) 2019/2088.

⁵ 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.

⁶ Verordening (EU) 2019/2088 van het Europees Parlement en de Raad betreffende informatieverschaffing over duurzaamheid in de financiële dienstensector.

⁷ Authority for the Financial Market, *Position Paper: French and Dutch financial market authorities call for a European regulation of ESG data, rating, and related services* (december 2020), amf-afm-paper-call-european-regulation-esg-data-ratings (1).pdf.

⁸ European Commission, Action Plan: Financing Sustainable Growth, COM(2018) 97 final.

⁹ European Commission, Directorate-General for Financial Stability, Financial Services and Capital Markets Union, Study on sustainability-related ratings, data and research, Publications Office of the European Union, 2021, <https://data.europa.eu/doi/10.2874/14850>.

¹⁰ Kamerstuk 22 112, nr. 3112.

of aan abonnees worden verspreid en ESG-ratings die voor intern gebruik worden ontwikkeld binnen gereguleerde financiële instellingen. Ook het aanbieden van onbewerkte (ruwe) ESG-data en producten omtrent de analyse van controversiële activiteiten door ondernemingen (ESG-screening) valt niet onder de reikwijdte.

Het voorstel bevat ten eerste transparantievereisten voor ESG-ratingbureaus. De transparantievereisten verplichten ESG-ratingbureaus om richting het publiek op hoofdlijnen transparant te zijn over de totstandkoming van de ESG-rating. Deze transparantieverplichting ziet op het doel van de ESG-rating, de gebruikte databronnen, de bewerking van de ESG-data en de methode waarmee ESG-data worden omgezet in een ESG-rating. Daarnaast legt het voorstel uitgebreidere transparantievereisten op aan ESG-ratingbureaus richting afnemers van ESG-ratings en ondernemingen die door het ESG-ratingbureau worden beoordeeld. Deze informatie stelt investeerders en andere betrokkenen in staat om de betekenis en de kwaliteit van de ESG-rating eenvoudiger te achterhalen en beter te beoordelen.

Ten tweede bevat het voorstel eisen omtrent de bedrijfsvoering van ESG-ratingbureaus. Hiermee wordt beoogd de kwaliteit en betrouwbaarheid van ESG-ratings te waarborgen. Het voorstel bepaalt dat de ESG-ratingmethodologie grondig, objectief en systematisch moet zijn. Daarnaast moet het mogelijk zijn de methodologie te toetsen en de methodologie moet periodiek worden herzien. Verder verplicht het voorstel ertoe dat een ESG-ratingbureau toereikende systemen, middelen en procedures heeft om te voldoen aan de eisen uit deze verordening. Ook stelt het voorstel kennis- en opleidingsvereisten aan medewerkers en verplicht het tot het instellen van een klachtenprocedure. Het voorstel stelt ook eisen aan de bedrijfsvoering van ESG-ratingbureaus om belangenverstrengeling te voorkomen en te mitigeren. Zo verbiedt het voorstel dat ESG-ratingbureaus ook andere diensten aanbieden, zoals adviesdiensten aan investeerders of ondernemingen, de uitgifte van kredietratings, investeringen en de controle van verslaggeving (audit). Op groepsniveau mogen deze diensten wel worden aangeboden. Verder stelt het voorstel dat ESG-ratingbureaus adequate maatregelen moeten nemen om ervoor te zorgen dat de aan klanten in rekening gebrachte vergoedingen eerlijk, redelijk, transparant, niet-discriminerend zijn en gebaseerd zijn op de daadwerkelijke kosten. De in de volgende alinea nader toegelichte externe toezichthouder kan indien zij vaststelt dat de vergoedingen van ESG-beoordelingsaanbieders niet aan deze eisen voldoen besluiten boetes op te leggen. Ten slotte wordt deze verplicht aan de externe toezichthouder te rapporteren over mogelijke belangenverstrengelingen.

Ten derde stelt de Commissie voor dat de Europese Autoriteit voor Effecten en Markten (ESMA) toezicht zal gaan houden op de naleving van de transparantievereisten en bedrijfsvoeringseisen. Hiermee beoogt de Commissie uniform toezicht wat er tevens voor zorgt dat de beschikbare middelen efficiënt worden gebruikt. Het voorstel stelt eveneens eisen aan het doorlopend toezicht. ESG-ratingbureaus die binnen de EU actief willen zijn moeten een vergunning bij ESMA aanvragen. Het voorstel bevat ook de mogelijkheid voor ESG-ratingbureaus buiten de EU om hun diensten in de EU aan te bieden. Zo bevat het voorstel een equivalentiebepaling om daarmee het regime van derde landen gelijk te stellen aan het regime dat onder deze Verordening geldt voor aanbieders uit de EU. Zolang er geen equivalentiebeslissing is genomen is tijdelijke erkenning door ESMA mogelijk. Tot slot kan middels een goedkeuring van ESMA ook een rating afkomstig van een aanbieder uit een derde land aangeboden worden in de EU, zolang dit loopt via een in de EU gevestigd ESG-ratingbureau en de partijen onderdeel zijn van dezelfde groep.

Ten vierde bevat het voorstel bepalingen om de toegang van kleinere ESG-ratingbureaus tot de markt te vergemakkelijken. Zo bevat het voorstel een transitieperiode, moeten de toezichtkosten proportioneel zijn aan de omvang van de onderneming, is het toezicht risicogestuurd en krijgt ESMA de bevoegdheid om bepaalde bedrijfsvoeringseisen voor kleine ESG-ratingbureaus te versoepelen.

b) Impact assessment Commissie

Het impact assessment van de Commissie richt zich op twee beleidsvragen.

De eerste beleidsvraag betreft het regelgevend kader voor aanbieders van ESG-ratings. De Commissie heeft hierbij drie opties overwogen. Ten eerste dat de sector zelf een (vrijwillige) gedragscode ontwikkelt omtrent transparantievereisten en bedrijfsvoeringseisen, ten tweede een registratieplicht voor aanbieders van ESG-ratings met een lichte vorm van toezicht, en ten derde een vergunningplicht, proportionele eisen aan de organisatie en risicogestuurd toezicht voor aanbieders van ESG-ratings. De Commissie heeft gekozen voor de laatste, meest vergaande optie omdat een vergunning ervoor zorgt dat aanbieders van ESG-ratings eerst moeten voldoen aan kwaliteitseisen voordat zij hun producten aanbieden binnen de EU. In combinatie met de bedrijfsvoeringseisen beperkt dit volgens de Commissie het risico op belangenverstrengeling en borgt dit het beste de kwaliteit.

De tweede beleidsvraag richt zich op de omvang van de transparantievereisten voor ESG-ratings en de gehanteerde methodologie. De eerste optie betreft algemene transparantievereisten die voorschrijven dat de informatie publiekelijk openbaar gemaakt moet worden. De tweede optie bevat zowel deze algemene publieke transparantievereisten als uitgebreidere transparantievereisten richting klanten van aanbieders van ESG-ratings en beoordeelde bedrijven. De Commissie heeft gekozen voor de tweede optie omdat die tegemoet komt aan de behoefte van investeerders om in detail de kwaliteit van ESG-ratings en de onderliggende data te kunnen beoordelen.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet zet zich in voor de ontwikkeling van brede welvaart en draagt bij aan de Duurzame Ontwikkelingsdoelen (*Sustainable Development Goals*) van de Verenigde Naties. Deze doelen bieden een universeel raamwerk om tot brede welvaart te komen in Nederland, met oog voor het welzijn van mensen elders in de wereld. De doelstellingen zijn breed en richten zich onder meer op het tegengaan van armoede en honger, het beschermen van ecosystemen en bevorderen van veiligheid. Hierbij is het aanpakken van de gevolgen van klimaatverandering een prioriteit van het Nederlandse beleid. In december 2015 heeft Nederland zich gecommitteerd aan de doelen uit het Klimaatakkoord van Parijs en in juni 2019 aan het nationale Klimaatakkoord en in december 2019 aan de Europese Green Deal.

Deze overgang naar een duurzame economie vereist aanzienlijke investeringen in verduurzaming en innovatie. Hiervoor zijn er naast publieke middelen ook private investeringen nodig. De financiële sector speelt hierbij een cruciale rol. Banken, verzekeraars, pensioenfondsen en vermogensbeheerders kunnen bijdragen aan de financiering van een verduurzaming van de economie, bijvoorbeeld door middel van duurzame allocatie van het kapitaal dat zij beheren. Het kabinet zet zich daarom

specifiek in voor het verduurzamen van de financiële sector.¹¹ In de beleidsagenda duurzame financiering van de Minister van Financiën worden de doelstellingen voor de verduurzaming van de financiële sector uiteen gezet. Een van deze doelstellingen is dat rapportagestandaarden beter inzicht moeten bieden in alle relevante duurzaamheidsfactoren. Zo moet een investeerder zeker kunnen weten dat zijn of haar investeringen echt naar een duurzaam doel gaan als hij of zij dat wenst.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet staat positief tegenover dit voorstel. Het kabinet ziet net als de Commissie dat ESG-ratings en aanverwante dataproducten een belangrijke rol spelen bij beleggingsbeslissingen van zowel institutionele als retailbeleggers en vermogensbeheerders. Door het gebruik van kwalitatief goede en betrouwbare ESG-data en -ratings kunnen investeerders zorgen dat hun kapitaal terecht komt bij activiteiten die daadwerkelijk bijdragen aan de overgang naar een duurzame economie. Bovendien beseft het kabinet dat transparantie over duurzaamheidsinformatie essentieel is om groenwassen tegen te gaan. Met dit voorstel wordt de transparantie van duurzaamheidsinformatie verbeterd, wat de geloofwaardigheid en betrouwbaarheid van ESG-ratings, en van de markt voor duurzaam beleggen als geheel, versterkt. Het kabinet meent dat het voorstel daarmee bijdraagt aan een verbeterd EU-raamwerk voor duurzame financiering¹² en de overkoepelende beleidsdoelstellingen van de Europese Green Deal.¹³ Dit voorstel sluit ook nauw aan bij de beleidsagenda duurzame financiering en de Minister van Financiën heeft zich reeds positief uitgesproken over het initiatief van de Europese Commissie om te onderzoeken of wetgeving voor ESG-ratingbureaus wenselijk is.¹⁴

Het kabinet is positief over de keuze in het voorstel om de reikwijdte van het voorstel te beperken tot (aanbieders van) ESG-ratings. In deze markt zijn de belangrijkste tekortkomingen geconstateerd. Het kabinet steunt ook de brede definitie van ESG-ratings, waardoor ook vergelijkbare producten als ESG-scores¹⁵ binnen de reikwijdte van het voorstel vallen. ESG-screenings vallen buiten de definitie van ESG-ratings, in lijn met de internationale definitie van de *International Organization of Securities Commissions* (IOSCO)¹⁶. Het kabinet begrijpt daarnaast de keuze van de Commissie om (ruwe) ESG-data buiten de reikwijdte van het voorstel te laten, ondanks dat ESG-data zeer belangrijk zijn voor zowel de kwaliteit van ESG-ratings, als voor institutionele beleggers, die doorgaans intern de duurzaamheid van ondernemingen wegen op basis van ESG-data. Er lopen momenteel namelijk al belangrijke initiatieven die zich richten op het verbeteren van de beschikbaarheid, vergelijkbaarheid en kwaliteit van ESG-data, zoals de eerder genoemde CSRD, EU Taxonomie en ESAP. Daarnaast zijn de grote aanbieders van ruwe ESG-data doorgaans ook de grote aanbieders van ESG-ratings. Derhalve moeten deze aanbieders van ESG-data conform het huidige voorstel al transparant zijn over hun databronnen. Op de rest van de markt van aanbieders van enkel ESG-data is op dit moment nog onvoldoende zicht. Het kabinet deelt daarom de opvatting van de Commissie dat daardoor niet kan worden voorzien of er reden is voor regulering van deze partijen en evenmin wat de gevolgen daarvan zouden zijn. Het kabinet zal zich er tijdens de onderhandelingen

¹¹ Kamerstuk 33 043, nr. 108.

¹² Samen met de EU taxonomie, richtlijn duurzaamheidsrapportering en de verordening betreffende informatieverschaffing over duurzaamheid in de financiële dienstensector.

¹³ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_nl.

¹⁴ Kamerstuk 21 501–20, nr. 1795.

¹⁵ Puur algoritmische ESG-rating, zonder tussenkomst van een persoon.

¹⁶ <https://www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCOPD690.pdf>.

voor inzetten dat in de voorgestelde herzieningsclausule wordt opgenomen dat de Commissie na inwerkingtreding van de Verordening onderzoek doet naar de markt voor aanbieders van ruwe ESG-data en op basis hiervan beziet of deze ondernemingen alsnog binnen de reikwijdte moeten worden gebracht. Het kabinet steunt verder de uitzondering voor partijen die ESG-ratings niet openbaar of aan abonnees verstrekken, maar deze enkel voor intern gebruik en analyse produceren. Dit heeft namelijk geen impact op de beleggingsbeslissingen van andere investeerders.

Het kabinet steunt het voorstel om transparantievereisten op te leggen aan aanbieders van ESG-ratings. Dit stelt investeerders en andere betrokkenen in staat om de betekenis en de kwaliteit van de data en de rating te beoordelen. Het kabinet acht het positief dat de transparantievereisten in het voorstel zich niet enkel beperken tot de gebruikte methodologieën en beoordelingscriteria, maar ook de gebruikte databronnen en eventuele bewerking en schatting van de data door het ESG-ratingbureau omvatten. De onderliggende data bepalen namelijk in grote mate de kwaliteit van de ESG-rating. Het kabinet steunt ook de keuze van de Commissie om geen voorschriften op te nemen die zien op de gebruikte methodologie achter een ESG-rating. Het kabinet acht het van belang dat transparant wordt gemaakt welke methodologie wordt gebruikt, maar is tegelijk van mening dat ESG-ratingaanbieders de vrijheid moeten hebben een eigen methodologie te ontwikkelen en te gebruiken. Hiermee wordt diversificatie van de markt en daarmee de concurrentie bevorderd.

Het kabinet vindt het van belang dat de objectiviteit, toegankelijkheid en betrouwbaarheid van de ESG-ratingbureaus wordt geborgd. De eisen die in het voorstel worden gesteld aan de bedrijfsvoering, eerlijke vergoeding en de transparantievereisten kunnen daaraan bijdragen. Datzelfde geldt voor de voorgestelde eisen voor het vermijden van belangenconflicten. Uit het voorstel blijkt niet duidelijk hoe de in het voorstel opgenomen scheiding van diensten in de praktijk zal werken, hierover zal het kabinet dan ook verduidelijking vragen bij de Commissie. Het kabinet steunt de scheiding van diensten indien dit praktisch uitvoerbaar is voor ondernemingen.

Het kabinet steunt het voorstel om het toezicht op ESG-ratingbureaus bij ESMA te beleggen. ESMA heeft in een *call for evidence*¹⁷ van juni 2022 vastgesteld dat er 59 internationale ESG-rating aanbieders actief zijn op de gehele Europese markt. Een Europese toezichthouder is beter in staat om toezicht te houden op deze ondernemingen, omdat deze in grote mate grensoverschrijdend actief zijn en niet enkel of voornamelijk binnen een van de lidstaten. Bovendien past het binnen het kabinetsbeleid met betrekking tot de kapitaalmarktunie dat centraal Europees toezicht op dergelijke grensoverschrijdende financiële diensten wenselijk is voor de aantrekkelijkheid van de EU-kapitaalmarkten. Ten slotte biedt harmonisatie van het toezicht in de EU een gelijk speelveld voor marktdeelnemers. Verder steunt het kabinet de mogelijkheid om aanbieders uit derde landen toe te staan in de EU-ESG-ratingdiensten aan te bieden, indien zij voldoen aan vergelijkbare eisen als EU-aanbieders. Er moet dan wel sprake zijn van een equivalentiebesluit van de Commissie ten aanzien van het derde land waaruit de aanbieder afkomstig is en de aanbieder moet zich notificeren bij ESMA. Het kabinet vraagt zich wel af in hoeverre dezelfde waarborgen worden gehanteerd bij een verzoek tot erkenning bij ESMA. Een dergelijk verzoek kan namelijk worden gedaan zolang geen equivalentiebeslissing is genomen, maar ook als een equivalentiebeslissing door de Commissie is ingetrokken en het een kleine aanbieder met een omzet van

¹⁷ <https://www.esma.europa.eu/press-news/esma-news/esma-publishes-results-its-call-evidence-esg-ratings>

minder dan EUR 12 miljoen voor drie jaar op rij betreft. Het kabinet zal verduidelijking vragen bij de Commissie. Als er zwaarwegende redenen zijn geweest om de equivalentiebeslissing in te trekken door de Commissie acht het kabinet het niet wenselijk dat een verzoek tot erkenning bij ESMA wordt gehonoreerd.

Het kabinet steunt ten slotte de intentie van het voorstel om de drempels voor nieuwe markttoetreders te verlagen. Op dit moment zijn de meeste ESG-ratingaanbieders afkomstig uit derde landen. Het kabinet hecht eraan dat er voldoende mogelijkheden bestaan voor nieuwe Europese aanbieders om tot de markt toe te treden. Het is juist in de huidige ontwikkelingsfase van deze markt van belang dat er sprake is van voldoende concurrentie en diversiteit van aanbieders en dat nieuwe methodologieën en technologieën worden bevorderd. Dit kan uiteindelijk bijdragen aan de verbetering van de kwaliteit van ESG-ratings. Het kabinet steunt derhalve de voorstellen voor risicogestuurd toezicht, proportionele toezichtkosten en opname van een transitieperiode ten aanzien van nieuwe aanbieders. Het kabinet heeft wel twijfels over de effectiviteit van de bevoegdheid voor ESMA om bedrijfsvoeringseisen voor kleine ESG-ratingbureaus voldoende te versoepelen. Daarom zal het kabinet in de onderhandelingen primair inzetten op alternatieve maatregelen om de toegang voor kleinere ESG-ratingbureaus verder te verbeteren. Indien deze bepaling toch wordt opgenomen zet het kabinet er op in dat de verordening criteria bevat die bepalen voor welke ESG-ratingbureaus deze mogelijkheid geldt en welke bedrijfsvoeringseisen ESMA mag versoepelen.

Gevolgen voor de brede welvaart

De Tweede Kamer verzoekt met de gewijzigde motie van het lid Van Raan¹⁸ om bij voorstellen voortkomend uit de EU Green Deal rekening te houden met welvaart in brede zin. Het kabinet kijkt bij welvaart in brede zin naar vier aspecten: kwaliteit van leven voor huidige generaties, kapitaalvoorraden voor latere generaties, grensoverschrijdende effecten en de verdeling van kosten en baten. Het kabinet beoordeelt de impact van het voorstel op de kwaliteit van leven voor huidige en toekomstige generaties als positief. Reden daarvan is dat het voorstel bijdraagt aan een kosteneffectieve pad naar de duurzame doelstellingen. De kapitaalvoorraden voor toekomstige generaties verbeteren ook, omdat het voorstel voorkomt dat toekomstige generaties worden geconfronteerd met duurdere en meer ingrijpende maatregelen. Daarnaast draagt het voorstel bij aan de duurzame transitie in landen buiten de Europese Unie en daarmee aan het behalen van de internationale duurzaamheidsdoelstellingen. Ten slotte beoordeelt het kabinet de weging tussen de maatschappelijke kosten en baten van het voorstel als positief. Het voorstel richt zich enkel op de tekortkomingen in de markt voor ESG-ratings en beoogt kleine en middelgrote ESG-ratingbureaus te ontzien. De maatschappelijke baten zijn groter omdat ESG-ratings impact hebben op investeringen in de gehele economie.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Het kabinet verwacht dat andere lidstaten overwegend positief zullen reageren, mogelijk met enkele (technische) vragen en opmerkingen. In april 2022 heeft de Commissie een consultatie gehouden over het functioneren van de ESG-ratingmarkt en het mogelijk reguleren van ESG-ratingbureaus. De maatregelen die daarbij de voorkeur van de meeste lidstaten hadden, komen in het huidige voorstel terug.

¹⁸ Kamerstuk 35 377, nr. 19.

Waarschijnlijk zal de voornaamste discussie gaan over de reikwijdte van het voorstel. Het Europees Parlement (EP) heeft nog geen standpunt ingenomen. Er is ook nog geen rapporteur aangesteld.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. Het voorstel is gebaseerd op artikel 114 VWEU, dat de Unie de bevoegdheid verleent om passende bepalingen vast te stellen voor de instelling en werking van de interne markt. Artikel 114 VWEU stelt de Uniewetgever in staat om niet alleen maatregelen te nemen om bestaande belemmeringen weg te nemen voor de uitoefening van de fundamentele vrijheden, maar ook om te voorkomen dat mogelijk obstakels ontstaan in de toekomst voor zover het ontstaan van die belemmeringen waarschijnlijk is en de betrokken maatregel ertoe strekt die belemmeringen te voorkomen. Hierbij kan gedacht worden aan toekomstige belemmeringen, zoals onbetrouwbare ratings door lage kwaliteit, gebrek aan inzicht in onderliggende data of methodologieën of belangenverstrengelingen, die het marktpartijen, zoals ESG-ratingbureaus of investeerders, waarschijnlijk moeilijk kunnen maken om ten volle te profiteren van de voordelen van de interne markt. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslag. Op het terrein van de interne markt is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, tweede lid, onderdeel a, VWEU).

b) Subsidiariteit

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. Het voorstel heeft tot doel de kwaliteit en betrouwbaarheid van ESG-ratings te verbeteren, het vertrouwen van investeerders te vergroten en duurzaam beleggen binnen de EU te bevorderen. Gezien het feit dat de ESG-ratingsmarkt wereldwijd is en de betrokken dienstverlening vaak een grensoverschrijdend karakter heeft, kan dit onvoldoende en minder effectief door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt, daarom is een EU-aanpak nodig. Sommige grote ESG-aanbieders hebben hun hoofdkantoor in de EU, terwijl veel andere aanbieders buiten de EU gevestigd zijn maar veelal dochterondernemingen binnen de EU hebben of vanuit één dochteronderneming de gehele EU bedienen. Hoewel lidstaten individueel maatregelen kunnen nemen om de betrouwbaarheid en transparantie van ESG-ratings te versterken, is dit minder efficiënt en onwenselijk als dergelijke maatregelen aanzienlijk verschillen tussen lidstaten. Dit kan leiden tot uiteenlopende niveaus van transparantie, belemmeringen voor marktdeelnemers en uitdagingen voor degenen die grensoverschrijdend opereren (zoals op de EU-markt, met gebruikers in verschillende lidstaten) en het beperken van de vergelijkbaarheid tussen ratings. Tegelijkertijd zouden zonder enige regelgeving met betrekking tot de werkwijze van ESG-ratingsaanbieders de huidige situatie en de daarmee samenhangende transparantieproblemen voortduren en zelfs kunnen verergeren. Door het op Europees niveau invoeren van wetgeving wordt het gelijk speelveld op het terrein van de ESG-ratingsmarkt verbeterd en worden belemmeringen op de interne markt voor ESG-ratingbureaus weggenomen. Om die redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief. Het voorstel heeft tot doel de kwaliteit en betrouwbaarheid van ESG-ratings te verbeteren, het vertrouwen van investeerders te vergroten en duurzaam beleggen binnen de EU te bevorderen. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstellingen te bereiken, nu het zich specifiek richt op de tekortkomingen in de sector (belangenverstrengelingen, gebrek aan transparantie en ontbrekende interne controles) met toezicht door de Europese toezichthouder ESMA. Het voorstel introduceert daartoe transparantievereisten, bedrijfsvoeringseisen en een vergunningplicht. Hierdoor worden investeerders en andere betrokkenen in staat gesteld om een oordeel te vellen over de kwaliteit en betrouwbaarheid van (aanbieders van) ESG-ratings. Het kabinet deelt het oordeel van de Commissie dat minder vergaande opties niet voldoende zouden werken, zoals onder meer ook is toegelicht in het impact assessment. Het voorstel gaat daarbij niet verder dan noodzakelijk, onder meer door uitsluiting van voorschriften voor methodologieën en de proportionele toezichtskosten. Zoals toegelicht in paragraaf 3b zet het kabinet wel in op alternatieve maatregelen om de toegang voor kleinere ESG-ratingbureaus verder te verbeteren.

5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Consequenties EU-begroting

Volgens de Commissie heeft het voorstel geen budgettaire gevolgen voor de EU. Wat betreft de toezichtskosten die het voorstel met zich meebrengt: ESMA raamt de totale jaarlijkse kostenstijging die gepaard gaat met het toezicht op ESG-rating aanbieders op ongeveer 4,2 miljoen euro. Deze kosten zullen niet worden gedragen door de EU-begroting, aangezien het voorstel ESMA in staat stelt om ESG-ratingsaanbieders autorisatie- en toezichtskosten in rekening te brengen, zodat alle toezichtskosten worden gedekt. Dit is vergelijkbaar met andere gebieden waar ESMA verantwoordelijk is voor het toezicht op bepaalde entiteiten (bijv. kredietratingbureaus). De toezichtskosten worden dus doorberekend aan de marktdeelnemers en investeerders. Dit kan tot gevolg hebben dat deze toegenomen kosten worden verdisconteerd in de prijs van de ESG-ratingproducten. Echter bevat het voorstel wel proportionele toezichtskosten op basis van de grootte van de onderneming opgenomen om de kosten voor kleine of nieuwe marktdeelnemers te beperken.

Het kabinet is van mening dat eventuele benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Daarnaast moet de ontwikkeling van de administratieve uitgaven in lijn zijn met de ER-conclusies van juli 2020 over het MFK-akkoord. Het kabinet is kritisch over de stijging van het aantal werknemers.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of medeoverheden

Op basis van het voorstel zijn er naar verwachting geen budgettaire gevolgen voor de rijksoverheid en medeoverheden. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger

Het reguleren van ESG-ratingbureaus heeft financiële gevolgen, zowel voor de ratingaanbieders zelf als voor degenen die gebruikmaken van hun diensten. Regeldruk neemt toe als gevolg van nieuwe verplichtingen voor ESG-ratingbureaus en marktdeelnemers.

De Commissie heeft een inschatting gemaakt van de verschillende kosten voor het bedrijfsleven die gepaard gaan met maatregelen uit het voorstel. Het voorbereiden en indienen van relevante documenten voor de autorisatieaanvraag bij ESMA brengt naar schatting kosten met zich mee in het bereik van EUR 68.000 – 108.000 per aanbieder. Verder zijn er kosten die ontstaan door voortdurende interactie met de toezichthouder en het beantwoorden van informatieverzoeken. Deze worden per aanbieder geschat op een bedrag van ongeveer EUR 113.000 – 180.000 per jaar. Het verwachte inspanningsniveau varieert aanzienlijk afhankelijk van de omvang en komt overeen met ongeveer 0,8–1,1 voltijds-equivalent (FTE) per kleinere aanbieder versus bijna 4–7 FTE's voor grotere aanbieders, de hiermee gepaarde kosten zijn verdisconteerd in het voorgenoemde bedrag. Daarnaast moeten de kosten voor het openbaar maken van informatie worden meegerekend. Hierbij zijn er kosten verbonden aan het verzamelen van relevante gegevens en het beschrijven van de kenmerken en methodologieën van ESG-ratings, evenals de werking van ESG-ratingaanbieders. In het geval van ontbrekende interne beleidsmaatregelen of kaders moeten deze mogelijk vanaf de basis worden opgesteld. De totale eenmalige kosten hiervan worden geschat in het bereik van ongeveer EUR 7.500 – 15.000 per aanbieder. Voor doorlopende kosten van openbaarmakingen, waaronder jaarlijkse updates van informatie over ESG-ratings en de werking van ESG-ratingaanbieders, evenals bijbehorende nalevingscontroles, wordt een geschat bedrag van ongeveer EUR 13.000 – 29.000 per aanbieder verwacht.

Ondanks de mogelijk hogere aanvankelijke kosten wordt verwacht dat het voorstel op de lange termijn meer voordelen dan kosten met zich meebrengt. Het doel van het voorstel is om investeerders en beoordeelde entiteiten in staat te stellen de ESG-ratings op de markt beter te begrijpen, geïnformeerde beslissingen te nemen en tegelijkertijd de kosten van informatie verzamelen en het gebruik van aanvullende dienstverleners te verlagen. Dit leidt tot lagere kosten van zakendoen en *due diligence*. Op korte termijn kunnen er hogere operationele kosten ontstaan voor ESG-ratingbureaus, maar op de lange termijn kan het vergroten van het vertrouwen in ESG-ratings leiden tot marktgroei en verhoogde winstgevendheid. Daarnaast bevat het voorstel een overgangperiode. Dit stelt ESG-ratingbureaus in staat hun activiteiten voort te zetten op voorwaarde dat zij ESMA op de hoogte stellen en een vergunning krijgen binnen een vooraf bepaalde periode. Het kabinet streeft ernaar de regelgeving eenvoudig en efficiënt te maken om onnodige administratieve lasten te voorkomen.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Het voorstel van de Commissie, dat een vergunningsplicht, evenredige bedrijfsvoeringseisen, risicogebaseerd toezicht en transparantievereisten omvat, kan zowel positieve als negatieve effecten hebben op de concurrentiekracht. Zo kan het streven naar kwaliteit en transparantie de concurrentie stimuleren door betrouwbare en hoogwaardige ESG-ratings te waarborgen. Investeerders kunnen dan vertrouwen op de consistentie en nauwkeurigheid van de informatie die de ratingproviders verstrekken. Dit kan de concurrentie op basis van kwaliteit aanmoedigen, wat positieve

gevolgen kan hebben voor innovatie en de ontwikkeling van nieuwe toetreders op de ESG-markt. Een mogelijk nadeel is dat dit voorstel leidt tot additionele (compliance)kosten voor ESG-ratingbureaus en daarmee tevens de toetredingsdrempels voor nieuwe ondernemingen verhoogt. In samenhang met de huidige consolidatieslag zal het aantal ESG-ratingbureaus mogelijk verder afnemen. Dit vermindert de concurrentie.

Op geopolitiek vlak kan de voorgestelde verordening invloed hebben op de relatie met derde landen, de markt bestaat op dit moment grotendeels uit partijen die buiten de EU zijn gevestigd. Als de verordening in de perceptie van derde landen te streng is of als er sprake is van ongelijke behandeling tussen EU- en niet-EU-aanbieders, kan dit gevolgen hebben voor het speelveld en zouden aanbieders afkomstig uit derde landen zich uit de EU kunnen terugtrekken. Hoewel dat mogelijk kansen zou bieden aan nieuwe of kleinere spelers binnen de EU, zou waardevolle informatie en data minder goed beschikbaar kunnen worden. Het kabinet acht het daarom belangrijk om bij het opstellen van de verordening voldoende rekening te houden met internationale normen en samenwerking. Het kabinet is daarom positief over het feit dat het voorstel grotendeels aansluit bij de adviezen van IOSCO.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

Het voorstel heeft de vorm van een verordening en behoeft derhalve geen implementatie. Aan enkele voorschriften van de verordening dient uitvoering te worden gegeven door middel van wijzigingen in enkele algemene regelingen en maatregelen van bestuur, waaronder het Besluit uitvoering EU-verordeningen financiële markten.

In de verordening zijn diverse handhavingsbevoegdheden en sanctiebepalingen opgenomen voor ESMA om op te treden tegen ESG-rating aanbieders die handelen in strijd met de bepalingen van de verordening. Het betreffen bestuursrechtelijke maatregelen, waaronder een last onder dwangsom en een bestuurlijke boete, alsmede het intrekken of opschorten van de vergunning of een tijdelijk verbod om ESG-ratings aan te bieden. Deze bepalingen leveren geen gevolgen op voor nationale of decentrale regelgeving.

Het voorstel heeft geen gevolgen voor de lex silencio positivo.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

Het voorstel bevat een aantal nieuwe bevoegdheden voor de Commissie om gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen vast te stellen.

De eerste bevoegdheidstoekenning ex. artikel 290 VWEU is opgenomen in artikel 5, derde lid, en betreft de bevoegdheid van de Commissie om technische reguleringsnormen vast te stellen met betrekking tot de vergunningverlening om ESG-ratings aan te bieden. Het betreft reguleringsnormen die door ESMA worden opgesteld om de informatie uit Bijlage I van het voorstel verder te specificeren. De Commissie stelt de hierboven genoemde technische reguleringsnormen vast in overeenstemming met de in artikel 10 tot en met 14 van de ESMA-verordening beschreven procedure.

Het kabinet kan zich over het algemeen vinden in deze procedure. Dit is de gebruikelijke procedure voor het mede door ESMA vaststellen van technische reguleringsnormen; de keuze voor deze procedure ligt naar het kabinet dan ook voor de hand. Het instrument is gepast, omdat het om een uitwerking van technische aard gaat en het betreft reguleringsnormen in aanvulling op de vereisten die in het voorstel zelf zijn uitgewerkt in Bijlage I. Deze delegatie is wenselijk en praktisch zolang het gaat om slechts technische aanvullingen op de vergunningaanvraag, bijvoorbeeld in detail de informatie over personen die aangeleverd moet worden. Echter, de vereisten in Bijlage I zijn nog beperkt en bevatten slechts informatievereisten op hoofdlijnen. Het kabinet vindt het van belang dat fundamentele vergunningseisen op Level 1 niveau worden geregeld. Waar het zal gaan om essentiële onderdelen van het voorstel zal het kabinet zich dan ook inzetten voor het opnemen van uitgebreidere eisen in Bijlage I.

Artikel 9, derde lid, staat de Commissie toe om gedelegeerde handelingen vast te stellen ten aanzien van de voorwaarden uit het eerste lid, onderdelen a en b, waarop een besluit over equivalentie kan worden genomen. In artikel 9 is uitgewerkt dat ESG-ratingbureaus uit derde landen een verzoek kunnen doen tot equivalentie, waardoor zij vanuit een derde land in de Unie hun diensten kunnen aanbieden. Onderdeel a van het eerste lid van artikel 9 vereist dat het ESG-ratingbureau uit het derde land een rechtspersoon is met een vergunning of registratie in het derde land en aldaar onder toezicht staat. Onderdeel b van die bepaling vereist dat het ESG-ratingbureau ESMA heeft medegedeeld dat hij in de Unie ESG-ratings wenst aan te bieden, waarbij het bureau ESMA op de hoogte stelt van de naam van de bevoegde autoriteit in het derde land. De Commissie mag volgens het voorstel gedelegeerde handelingen vaststellen om deze voorwaarden nader te specificeren. Deze bevoegdheidstoedeling is mogelijk, aangezien het hier enkel omgaat om een nadere invulling van bestaande voorwaarden en het dus niet gaat om essentiële onderdelen van de basishandeling. Daarmee ligt een gedelegeerde handeling ook voor de hand. Naar het oordeel van het kabinet is deze bevoegdheidstoedeling ook wenselijk, omdat de Commissie ook de uiteindelijke beslissing over equivalentie neemt en het delegeren van deze bevoegdheid de snelheid van de equivalentieprocedure ten goede komt. De afbakening van de delegatie geeft het kabinet daarbij voldoende comfort. De Commissie krijgt bijvoorbeeld geen vrijheid om extra voorwaarden te stellen en moet de IOSCO aanbevelingen bij de beoordeling van equivalentie mee laten wegen. Het kabinet kan zich dan ook vinden in de toekenning van de bevoegdheid aan de Commissie om deze gedelegeerde handeling vast te stellen.

De Commissie kan daarnaast uitvoeringshandelingen vaststellen waarin wordt vastgesteld dat het toezicht in een derde land gelijkwaardig is aan de verplichtingen zoals uiteengezet in het voorstel (art. 9, tweede lid). De naleving dient onderhevig te zijn aan doorlopend toezicht. De Commissie kan de toepassing van deze handelingen afhankelijk stellen van (a) de daadwerkelijke en voortdurende vervulling door dat derde land van alle in de uitvoeringshandeling gestelde voorwaarden die erop gericht zijn gelijkwaardige toezicht- en regelgevingsnormen te waarborgen en (b) het vermogen van ESMA om de in artikel 33 van de ESMA-Verordening bedoelde monitoringverantwoordelijkheden effectief uit te oefenen. Het kabinet kan zich vinden in deze uitvoeringshandeling. Ten eerste is deze toekenning van bevoegdheden aan de Commissie mogelijk, nu het niet gaat om essentiële onderdelen van de verordening. Ten tweede is deze toedeling wenselijk, omdat het gaat om een uitvoeringshandeling waarbij de Commissie enkel toetst of wordt voldaan aan de verplichtingen die volgen uit het voorstel. Aangezien het oordeel over equivalentie ook aan

de Commissie is, acht het kabinet het wenselijk dat deze toets wordt uitgevoerd door de Commissie. De keuze voor uitvoering in plaats van delegatie ligt hier voor de hand omdat het gaat om uitvoering van de verordening volgens eenvormige voorwaarden. De uitvoeringshandelingen worden vastgesteld volgens de onderzoeksprocedure als bedoeld in artikel 5 van verordening 182/2011. Het kabinet kan zich vinden in de keuze voor deze procedure, omdat het een uitvoeringshandeling van algemene strekking betreft (art. 2, tweede lid, onder a verordening 182/2011). Een onderzoeksprocedure in plaats van een adviesprocedure is derhalve passend.

Op grond van artikel 11, achtste lid, heeft de Commissie de gedelegeerde bevoegdheid om technische reguleringsnormen vast te stellen. Het gaat in dit artikel om een tijdelijke erkenning van een derde land, zolang nog geen equivalentiebeslissing als bedoeld in artikel 9 is genomen. ESMA zal de ontwerpen van de reguleringsnormen maken en de vorm bepalen van de inhoud van de aanvraag en de vereiste informatie. In het voorstel worden de voorwaarden al op hoofdlijnen gegeven. Het gaat onder meer om het voldoen aan de verplichtingen uit het voorstel waarbij de IOSCO aanbevelingen in acht worden gehouden, zodat de naleving van de relevante bepalingen voor deze aanvraag gelijk is aan partijen die een vergunning zouden aanvragen bij ESMA. De informatieverplichtingen zien onder andere op informatie over de bevoegde autoriteit in het derde land, en een lijst van huidige en voor zover bekend toekomstige ESG-ratings die men in de Unie wil aanbieden. Het kabinet steunt het toekennen van deze bevoegdheid. Naar het oordeel van het kabinet is deze toedeling mogelijk, nu het enkel een technische uitwerking betreft en het geen essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Het is daarbij ook wenselijk dat deze bevoegdheid wordt toegekend, nu erkenning van tijdelijke aard is en delegatie daarmee de flexibiliteit biedt die volgens het kabinet passend is in een dergelijke situatie. Doordat het slechts om een uitwerking gaat van technische eisen waarvan de kaders zijn opgenomen op Level 1 niveau acht het kabinet deze bevoegdheidsdelegatie voldoende afgebakend. Zoals beschreven in paragraaf 3.b stelt de Commissie de hierboven genoemde technische reguleringsnormen vast in overeenstemming met de in artikel 10 tot en met 14 van de ESMA-verordening beschreven procedure. Het kabinet kan zich vinden in deze procedure.

In artikel 13, achtste lid, is de mogelijkheid voor het vaststellen van een uitvoeringshandeling opgenomen. De Commissie heeft de bevoegdheid om technische uitvoeringsnormen vast te stellen ten aanzien van het register dat ESMA zal bijhouden van ESG-ratingsaanbieders. Het register zal onder meer de identiteit van de ESG-ratingbureaus bevatten, alsmede die van aanbieders uit derde landen. Toekenning is mogelijk, nu het register geen essentieel onderdeel is van het voorstel. Het is daarbij ook wenselijk, nu het om details van het register gaat en de wetgevingsprocedure daar niet mee belast hoeft te worden. De handeling is voldoende afgebakend. In artikel 13, eerste lid, van het voorstel staan namelijk op hoofdlijnen de verschillende onderdelen van het register al opgenomen waardoor de uitvoeringshandeling beperkt is. De Commissie stelt de hierboven genoemde technische uitvoeringsnormen vast in overeenstemming met de in artikel 15 van de ESMA-verordening beschreven procedure. Gezien het technische aspect van de uitvoeringshandelingen kan het kabinet zich vinden in deze procedure.

Artikel 21 en 22 zien op de transparantievereisten waaraan ESG-ratingbureaus moeten voldoen. Het gaat onder meer over uitsluitel over gekozen modellen, methodologieën en aannames die gebruikt worden voor ESG-rating activiteiten. In Bijlage III van het voorstel is een uitgebreide lijst met transparantieverplichtingen opgenomen die

essentieel zijn om de transparantie richting het publiek te borgen en de kwaliteit van de ratings te bevorderen. Het gaat in artikel 21 om vereisten voor ESG-ratingbureaus richting het brede publiek en in artikel 22 om vereisten richting de onderneming waarop de rating van toepassing is en de afnemer van de rating. Beide artikelen geven de Commissie de gedelegeerde bevoegdheid om technische reguleringsnormen vast te stellen in. Het betreft reguleringsnormen die door ESMA worden opgesteld om de informatie uit Bijlage III van het voorstel verder uit te werken. Ten eerste is bevoegdheidstoedeling mogelijk, aangezien de reguleringsnormen naar verwachting geen essentiële onderdelen van het voorstel zullen bevatten. Ten tweede is toedeling wenselijk, omdat deze technische uitwerking gedetailleerd en specialistisch zal zijn en daarom ESMA als toezichthouder vanuit haar rol beter in staat zal zijn deze aspecten uit te werken. Ten derde ligt delegatie voor de hand, omdat het hier om een aanvulling op het wetsvoorstel gaat. Ten vierde stelt de Commissie de reguleringsnormen ook hier vast in overeenstemming met de in artikel 10 tot en met 14 van de ESMA-verordening beschreven procedure, de standaardprocedure voor vaststelling van normen mede door ESMA. Het kabinet kan zich dan ook vinden in deze procedure. Tot slot wordt de bevoegdheidstoedeling goed afgebakend. Bijlage III bevat al op een gedetailleerd niveau de transparantievereisten die het kabinet van belang vindt om aan de doelen van het voorstel te voldoen.

Voor het vaststellen van de vergoedingen voor toezicht van ESG-ratingbureaus aan ESMA is in artikel 40, lid 2 een bevoegdheid opgenomen voor de Commissie om gedelegeerde handeling vast te stellen. De vergoeding dient volledig de noodzakelijke kosten van ESMA ten aanzien van het toezicht op ESG-ratingbureaus te beslaan, evenals kosten die door nationale autoriteiten bij ESMA worden gedeclareerd. De toezichtskosten die ESG-ratingbureaus betalen zullen afhankelijk zijn van de netto omzet van de betreffende partij. Er wordt in artikel 40 een bevoegdheid gedelegeerd aan de Commissie om te bepalen welke type vergoedingen er komen, voor welke situaties er vergoedingen zullen zijn, de manier waarop vergoedingen worden betaald door marktpartijen en, indien van toepassing, de wijze waarop ESMA de bevoegde nationale autoriteiten kosten als gevolg van dit voorstel kan vergoeden. Het kabinet steunt deze gedelegeerde bevoegdheid, aangezien de bevoegdheid niet ziet op essentiële onderdelen van het voorstel, maar slechts een verdere uitwerking van het toezicht kostenraamwerk betreft. Delegatie is daarbij wenselijk om de wetgevingsprocedure niet te belasten. Het in kaart brengen van de vergoedingen en de procedure omtrent betalingen is van voldoende praktische aard om te delegeren aan de Commissie. Daarbij is de bevoegdheid voldoende afgebakend, nu in de tekst van artikel 40 is opgenomen welke belangrijke aspecten meegewogen moeten worden in de hoogte van de vergoeding, zoals de kosten van toezicht en het relateren van de fee aan de omzet van ESG-ratingbureaus. Omdat de bevoegdheid vooral procedureel van aard is en het hier gaat om een aanvulling op het wetsvoorstel ligt delegatie voor de hand.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

De inwerkingtreding van de verordening wordt voorzien op de twintigste dag na publicatie in het Publicatieblad van de Europese Unie en de verordening is direct in alle lidstaten van toepassing 6 maanden na inwerkingtreding. Het kabinet acht deze termijn krap en zal inzetten op een termijn van 12 maanden, nu de verordening onder meer bepalingen bevat die wijzigingen meebrengen in – al dan niet lagere – nationale wet- en regelgeving.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Op grond van artikel 49 zal de Commissie vijf jaar na inwerkingtreding van de voorgestelde verordening een evaluatie uitvoeren en een evaluatie-rapport over de implementatie en effecten indienen bij het Europese Parlement en de Raad. Waar de Commissie dat passend acht zal dit rapport gepaard gaan met een wetsvoorstel die de huidige verordening al dan niet gedeeltelijk zal wijzigen. Het kabinet kan zich vinden in deze evaluatiebepaling.

e) Constitutionele toets

N.v.t.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Voor de handhaving van de eisen opgelegd in de verordening is voorzien in bestuurlijke boetes. Ook zijn gedetailleerde voorschriften gegeven voor de omstandigheden waarmee rekening moet worden gehouden bij het opleggen van de sancties, zoals de ernst van de inbreuk. Het kabinet steunt deze handhavingsbevoegdheden.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Het reguleren van ESG-rating aanbieders heeft naar verwachting geen directe implicaties voor ontwikkelingslanden, anders dan de implicaties voor derde landen in het algemeen. Wel kan de verordening het belang van internationale normen benadrukken, wat kan leiden tot een verlies van beleidsautonomie voor ontwikkelingslanden. Harmonisatie van ESG-ratings komt ten goede aan meer vertrouwen en kan grote investeringen door institutionele beleggers naar ontwikkelingslanden bevorderen. Tegelijkertijd houdt het kabinet oog voor het Nederlandse mkb, omdat zij beperkte financiële ruimte hebben om de hogere compliance kosten te dragen. Dit kan mogelijk ten koste gaan van investeringen door deze groep in ontwikkelingslanden. Het kabinet mitigeert deze effecten gedeeltelijk door in te zetten op ESAP en CSRD.