

Vergaderjaar 2024–2025

36 514

EU-voorstel: Richtlijn transparantie van namens derde landen uitgevoerde belangvertegenwoordigingsactiviteiten COM (2023) 637

Nr. 7

VERSLAG VAN DE RAPPORTEURS

Vastgesteld op 28 mei 2025

Introductie

De commissie Binnenlandse Zaken heeft ons gevraagd als EU-rapporteurs de Europese voorstellen voor een richtlijn over transparantie van belangenbehartiging namens derde landen¹ te volgen. Deze zogenoemde Transparantierichtlijn is in de Tweede Kamer prioritair verklaard. De Kamer had ook een behandelvoorbehoud geplaatst, waarna in een commissiedebat op 3 april 2024², informatie-afspraken³ met het kabinet zijn gemaakt. Als Kamer willen we extra scherp meekijken bij de totstandkoming van dit voorstel. Er leven veel vragen, zowel in Brussel als in Den Haag, over hoe ver dit voorstel precies gaat en of het goed uitvoerbaar en proportioneel is.

Op 16 mei 2025 zijn wij namens de commissie op werkbezoek geweest in Brussel. Het doel: de informatiepositie van de Kamer versterken. Dit is belangrijk met het oog op het schriftelijk overleg over de Raad Algemene Zaken op 17 juni 2025. Daar zal het kabinet een stand van zaken geven over de Europese onderhandelingen. Ook wordt het tweeminutendebat Integriteit Openbaar Bestuur⁴ binnenkort ingepland (zie onder Relatie met nationaal beleid).

Tijdens het werkbezoek spraken we met de Europese Commissie, de Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de EU (PV EU), leden van het Europees parlement (EP) en Transparency International EU (TI EU). Twee hoofdvragen stonden in al die gesprekken centraal:

¹ Voorstel voor een richtlijn (COM (2023) 637) tot vaststelling van geharmoniseerde voorschriften voor de interne markt betreffende de transparantie van namens derde landen uitgevoerde belangvertegenwoordigingsactiviteiten en tot wijziging van Richtlijn (EU) 2019/1937.

² Zie ook het verslag van 8 juni 2024. Kamerstuk 36 514-6.

³ Brief inzake de beëindiging van het parlementair behandelvoorbehoud bij het EU-voorstel: Richtlijn transparantie van namens derde landen uitgevoerde belangvertegenwoordigingsactiviteiten COM (2023) 637. Kamerstuk 36 514-3.

⁴ Het commissiedebat Integriteit openbaar bestuur was op 12 maart 2025. Zie ook het verslag van 15 april 2025 (Kamerstuk 28 844-285).

1. Reikwijdte van de richtlijn – Moet de richtlijn alleen van toepassing zijn op belangenbehartiging namens derde landen, of breder: bijvoorbeeld ook op binnenlandse organisaties die indirect worden gefinancierd door buitenlandse belangen.
2. Harmonisatie – Hoe ver mogen EU-regels gaan in het verplicht stellen van één model voor transparantie, en hoeveel ruimte blijft er voor nationale keuzes?

Aanbevelingen van de EU-rapporteurs

Op basis van onze gesprekken doen wij de volgende aanbeveling aan de commissie BiZa:

Verzoek als commissie BiZa de Minister:

om een reactie op de twee hoofdpunten uit dit verslag, te weten de reikwijdte van de richtlijn en de verhouding tussen Europese harmonisatie en nationale ruimte;

om in de geannoteerde agenda voor de Raad Algemene Zaken van 24 juni 2025 (schriftelijk overleg op 17 juni) expliciet op deze punten in te gaan.

Ons doel is om de commissie BiZa goed te informeren over het Europese voorstel, zodat we invloed kunnen uitoefenen op de Nederlandse inzet in Brussel. Door dit verslag kunnen collega's in de Kamer goed geïnformeerde afwegingen maken.

Relatie tot nationaal beleid

De Europese richtlijn raakt aan meerdere lopende discussies in Nederland over integriteit, transparantie en lobby.

In 2024 werden Kamervragen gesteld over het naleven van de regels voor het bijhouden van openbare agenda's. De Minister erkende dat dit in de praktijk nog niet goed gebeurt.⁵

Tijdens het eerdergenoemde commissiedebat van maart 2025 over integriteit openbaar bestuur werd onder meer gesproken over het rapport «Mozaïek van Belangen»⁶ van prof. Braun en dr. Fraussen. Daarin wordt gesteld dat instrumenten zoals openbare agenda's en consultatieparagrafen in memories van toelichting wel bijdragen aan transparantie, maar nog tekortschieten. Een combinatie met een transparantieregister wordt aanbevolen. Het kabinet liet weten⁷ dat een nationaal register nu nog niet aan de orde is, zolang de reikwijdte en verplichtingen in het Europese voorstel niet duidelijk zijn.

Internationaal wordt Nederland al enige tijd aangespoord om verdere stappen te zetten. De Europese Commissie deed dit in het rechtsstaatrapport van 2022⁸. Ook GRECO (de anti-corruptiewaakhond van de Raad van Europa) heeft Nederland opgeroepen tot strengere regels, bijvoor-

⁵ Antwoord op vragen van de leden Sneller en Chakor over de belofte van goed bestuur en de gebrekkige naleving van afspraken over de openbare agenda van bewindspersonen (8 oktober 2024, Kamerstuk 2024Z13647).

⁶ Rapport Mozaïek van Belangen – Naar beter inzicht in de betrokkenheid van externen bij publieke besluitvorming. 20 december 2024 (Kamerstuk 28 844-280).

⁷ Kabinetsreactie op het rapport «Mozaïek van Belangen» van prof. dr. Caelesta Braun en dr. Bert Fraussen van 7 maart 2025 (Kamerstuk 28 844-282)

⁸ https://commission.europa.eu/publications/2022-rule-law-report-communication-and-country-chapters_en

beeld rondom draaideurconstructies⁹. De motie Dassen/Omtzigt (2022)¹⁰ riep de regering hierna op een lobbyregister voor bewindspersonen en topambtenaren in te voeren. Het kabinet reageerde hierop met de Kamerbrief Verbetering openbare agenda's bewindspersonen en lobbyparagrafen in memories van toelichting.¹¹ In het hoofdlijnenakkoord zegt het kabinet toe dat de aanbevelingen van (o.a.) GRECO worden meegenomen in beleid.

Terugkoppeling van het werkbezoek: bevindingen en dilemma's

Op 16 mei 2025 voerden wij gesprekken met vertegenwoordigers van de Europese Commissie (zowel van het kabinet van Eurocommissaris McGrath als dat van vicevoorzitter Virkkunen), de Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de EU (PV EU), het Europees Parlement (EP) en Transparency International EU (TI EU). Twee grote inhoudelijke thema's kwamen in elk gesprek terug:

1. Harmonisatie vs. nationale ruimte

- De Europese Commissie gaf aan dat het oorspronkelijke voorstel uitging van verregaande harmonisatie: één model voor alle lidstaten. Inmiddels is in de Raad duidelijk een verschuiving zichtbaar naar minimale harmonisatie. Lidstaten zouden dan een gezamenlijk basisoniveau aan transparantie hanteren, maar ruimte houden om zelf aanvullende eisen te stellen.
- De PV EU bevestigde dat deze lijn steun krijgt in de Raad, ook vanuit landen als Duitsland en Ierland die hun bestaande nationale registers willen behouden.
- EP: In het ontwerpverslag¹² van de eerstverantwoordelijke commissie Interne Markt en Consumentenbescherming (IMCO) wordt ruimte gelaten voor nationale registers, mits zij voldoen aan minimumeisen. Verschillende amendementen, onder andere van Renew en de Groenen, benadrukken dat het voorstel geen nationale systemen mag verdringen (zodat deze worden beperkt), maar juist moet aanvullen. Er wordt daarnaast gepleit voor toezicht door een onafhankelijk orgaan en voor interoperabiliteit – via een gekoppeld systeem of een centraal portaal. Het ontwerpadvies¹³ van de commissie Constitutionele Zaken (AFCO) versterkt deze lijn en pleit expliciet voor de mogelijkheid om te kiezen tussen nationale registratie of registratie bij een uitgebreid, herzien EU-transparantieregister.
- Ook TI EU benadrukte¹⁴ het belang van een onafhankelijke toezichthouder. In lidstaten waar de rechtsstaat onder druk staat, bestaat anders het risico op politiek misbruik van het register. Daarnaast waarschuwde TI EU in ons gesprek voor het risico van overlap van systemen als lidstaten meerdere lobbyregisters gaan gebruiken.

⁹ Kamerstuk 36 410-VII-16 van 17 oktober 2023: Naleavingsverslag van de Groep van Staten tegen Corruptie van de Raad van Europa (GRECO), met hierin aanbevelingen voor Nederland over strengere regels inzake draaideurpraktijken, niet alleen voor Ministers en staatssecretarissen, maar ook voor topambtenaren.

¹⁰ Motie van 19 januari 2022 van de leden Dassen en Omtzigt over zo spoedig mogelijk uitvoering geven aan de motie-Dassen c.s. over een verplicht lobbyregister. Kamerstuk 35 788-143.

¹¹ Brief van 9 december 2024: Reactie op verzoek van het lid Dassen over de stand van zaken van het uitvoeren van de aanbevelingen van GRECO (Kamerstuk 36 600-VII-116).

¹² https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/IMCO-PR-770287_EN.pdf

¹³ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/AFCO-PA-773117_EN.pdf

¹⁴ https://transparency.eu/wp-content/uploads/2024/09/2024.04-TI-EU_DoD_Policy-Position.pdf

2. Reikwijdte van de richtlijn

De kernvraag is of de richtlijn beperkt moet blijven tot belangenbehartiging namens derde landen, of breder moet worden toegepast – bijvoorbeeld op binnenlandse organisaties die indirect worden gefinancierd door buitenlandse belangen.

- De Commissie en veel lidstaten houden vast aan het beperkte toepassingsgebied, met een beroep op de juridische grondslag: artikel 114 VWEU (interne markt). De Commissie benadrukte dat in het voorstel waarborgen zijn opgenomen om stigmatisering van maatschappelijke organisaties te voorkomen. Zo wordt in het voorstel bepaald dat toezicht en uitvoering bij onafhankelijke autoriteiten moet liggen. Wel erkende de Commissie in het gesprek dat malafide actoren zich mogelijk niet zullen registreren en dat de effectiviteit dus beperkt kan zijn. Als voorbeeld werden strengere wetten in de VS (FARA) en Australië (FITS) genoemd. Die gaan wel breder, omdat zij niet alleen lobby namens staten registreren, maar ook via buitenlandse opdrachtgevers.
- De PV EU bevestigde dat lidstaten huiverig zijn voor verbreding. Zij zien juridische risico's bij uitbreiding van de reikwijdte, ook al is er inhoudelijk begrip voor de wens om bredere beïnvloeding tegen te gaan. Nederland heeft die spanning zelf ook benoemd in het BNC-fiche.¹⁵ De PV voorziet dat de onderhandelingen tussen de Raad en het Europees parlement naar verwachting (afhankelijk ook van de prioriteiten van het Deens voorzitterschap) eind 2025 of begin 2026 kunnen starten.
- In het EP is nog geen definitief standpunt. De bevoegde commissie IMCO blijft in haar ontwerpverslag¹⁶ dicht bij de oorspronkelijke reikwijdte. Wel zijn er amendementen ingediend door S&D, Renew en de Groenen om het toepassingsgebied van de richtlijn te verbreden, bijvoorbeeld naar denktanks, consultants en ngo's met buitenlandse financiering (met extra waarborgen om stigmatisering tegen te gaan). De Commissie Constitutionele Zaken (AFCO) stelt in haar ontwerpadvies¹⁷ voor dat entiteiten de mogelijkheid moeten hebben om in plaats van bij een nationale instantie, te registreren bij een centraal EU-transparantieregister. Hoewel deze ontwikkelingen wijzen op een streven naar een zekere verbreding en bescherming, blijven de kansen op substantiële uitbreiding onzeker. Fracties zoals ECR en ID zijn uitgesproken tegen. Ook binnen de EVP bestaat verdeeldheid.
- TI EU gaat het verst. Volgens TI moet het voorstel worden gepauzeerd en herschreven. Het huidige ontwerp lijkt volgens hen te veel op repressieve wetten («foreign agent laws») en kan leiden tot stigmatisering van maatschappelijke organisaties. TI EU pleit voor een algemeen Europees transparantieregister, waarin alle entiteiten die lobbyactiviteiten ondernemen in de lidstaten van de EU worden opgenomen. Dit zou volgens TI meer kans van slagen hebben, omdat het huidige voorstel te veel mazen zou bevatten om buitenlandse inmenging effectief tegen te gaan.

Samenvatting van de dilemma's en conclusie t.a.v. nationaal beleid

- Harmonisatie: Er lijkt brede steun voor een model met minimale harmonisatie. Lidstaten willen ruimte houden voor eigen systemen. Maar de precieze invulling – zoals toezichtstructuur en interoperabiliteit – is nog onderwerp van discussie.

¹⁵ Fiche: Richtlijn transparantieplichtingen belangenvertegenwoordigingsdiensten buiten EU. 16 februari 2024 (Kamerstuk 22 112-3896).

¹⁶ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/IMCO-PR-770287_EN.pdf

¹⁷ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/AFCO-PA-773117_EN.pdf

- Reikwijdte: Hier lijkt eveneens steun voor een beperkte reikwijdte, al is het EP nog verdeeld en vragen maatschappelijke organisaties om meer ambitie.

Op basis van onze bevindingen constateren wij dat het Europese traject momenteel onvoldoende richtinggevend is voor nationale beleidskeuzes rondom transparantie en lobbyregulering. Op basis van de huidige stand van zaken achten wij het daarom niet noodzakelijk om nationale besluitvorming op dit moment afhankelijk te maken van het Europese traject. Gezien de onzekerheden in de Europese voortgang en het risico op tijdsverlies, kan Nederland, met inachtneming van de Europese ontwikkelingen, dan ook overwegen om zelfstandig verdere stappen te zetten.

Vervolg van het EU-rapporteurschap

Voor eventuele aanvullende activiteiten ten behoeve van de kennispositie van de commissie BiZa vragen wij zo nodig opnieuw mandaat zodra duidelijker is hoe het register blijkens de voorgestelde richtlijn verder vorm krijgt.

Chakor
Van Waveren