

Vergaderjaar 2023–2024

36 514

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

A

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 februari 2024

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 4 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche 1: Aanbeveling Raadsmandaat onderhandelingen EU-Zwitserland
Fiche 2: Richtlijn transparantieverplichtingen belangenvertegenwoordigingsdiensten buiten EU
Fiche 3: Aanbeveling over maatschappelijke betrokkenheid
Fiche 4: Aanbeveling over inclusieve en veerkrachtige verkiezingen

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H.G.J. Bruins Slot

Fiche 2: Richtlijn transparantieverplichtingen belangenvertegenwoordigingsdiensten buiten EU

1. Algemene gegevens

a) *Titel voorstel*

1. Proposal for a directive of the European Parliament and of the council establishing harmonised requirements in the internal market on transparency of interest representation carried out on behalf of third countries and amending Directive (EU).
2. Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulations (EU) No 1024/2012 and (EU) 2018/1724 as regards certain requirements laid down by Directive (EU)

b) *Datum ontvangst Commissiedocument*

12-12-2023

c) *Nr. Commissiedocument*

1. COM(2023)637
2. COM(2023)636

d) *EUR-Lex*

1. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=COM%3A2023%3A637%3AFIN&qid=1702565430772>
2. <https://eur-lex.europa.eu/search.html?scope=EURLEX&text=COM%282023%29636&lang=nl&type=quick&qid=1702565500697>

e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*

1. SWD(2023) 663, SEC(2023) 637
2. SWD(2023) 663, SEC(2023) 637

f) *Behandelingstraject Raad*

Raad Algemene Zaken

g) *Eerstverantwoordelijke ministerie*

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

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*

Op 12 december publiceerde de Europese Commissie (hierna: Commissie) haar pakket ter verdediging van de Europese Democratie (*Defense of Democracy Package*; hierna: DoDP). Als onderdeel van dit pakket heeft de Commissie een voorstel voor een richtlijn gepubliceerd ter versterking van de transparantie van belangenbehartiging in de EU namens derde landen (landen die geen lid zijn van de EU) en ten behoeve van vereisten neergelegd in het voorstel voor de richtlijn van het DoDP. Deze voorstellen zullen in dit BNC-fiche behandeld worden. Naast deze voorstellen omvat het DoDP ook een aanbeveling betreffende inclusieve en veerkrachtige verkiezingsprocessen¹ en een aanbeveling betreffende maatschappelijke

¹ C(2023)8626: Aanbeveling van de Commissie over inclusieve en veerkrachtige verkiezingsprocessen in de Unie en het versterken van het Europese karakter en het efficiënte verloop van de verkiezingen voor het Europees Parlement.

participatie bij het vormen van overheidsbeleid². Deze aanbevelingen worden behandeld in aparte BNC-fiches. Over de algemene mededeling betreffende het DoDP wordt geen apart fiche geschreven, aangezien de inhoud van deze mededeling voldoende wordt gedekt in de andere fiches. Met het totale pakket beoogt de Commissie de dreiging van buitenlandse inmenging in democratische processen tegen te gaan door middel van transparantie over niet-EU geldstromen voor lobby en beïnvloeding door een grotere transparantieplicht en aanmoediging van maatschappelijke participatie.

Dit voorstel voor een richtlijn streeft naar een EU-brede definitie van het begrip belangenbehartiging en maximale harmonisatie van nationale regelgeving die hierop van toepassing is, bijvoorbeeld met betrekking tot lobbycampagnes en soortgelijke activiteiten die namens de regering van een derde land worden uitgevoerd met het doel om beleid of besluitvorming te beïnvloeden. De richtlijn voorziet in een aantal transparantievereisten. Ten eerste dienen entiteiten die belangen vertegenwoordigen namens een derde land, zich in te schrijven in een transparantieregister. De lidstaten dienen daarvoor nationale registers op te zetten en bestaande regelgeving omtrent registers aan te passen conform deze vereisten. Ten tweede dienen de belangrijkste gegevens over dergelijke belangenvertegenwoordigingsactiviteiten openbaar te worden gemaakt ten behoeve van transparantie en democratische verantwoording. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de jaarlijks ontvangen bedragen, de betrokken derde landen en de belangrijkste doelstellingen van de activiteiten. Ten derde zijn entiteiten die namens een derde land belangenvertegenwoordigingsactiviteiten verrichten, verplicht na het einde van een belangenvertegenwoordigingsactiviteit gedurende een periode van vier jaar registers bij te houden van de essentiële informatie over het materiaal betreffende deze activiteit.

Het voorstel stelt ook waarborgen voor om te voorkomen dat registratievereisten worden misbruikt om grondrechten, zoals de vrijheid van meningsuiting of de vrijheid van vereniging, in te perken of om de ruimte voor het maatschappelijk middenveld te verkleinen. Ten eerste zullen onafhankelijke toezichthoudende autoriteiten alleen in naar behoren gemotiveerde gevallen en op evenredige wijze om beperkte gegevens uit de registers kunnen verzoeken. Ten tweede moeten de autoriteiten ervoor zorgen dat registratie geen nadelige gevolgen heeft. Lidstaten mogen geen consequenties verbinden aan registratie zoals strafbaarheid. Ten derde kan in gemotiveerde gevallen worden afgeweken van de verplichting tot openbaarmaking van informatie. Ten vierde houdt de volledige harmonisatie in het kader van het voorstel in dat de lidstaten geen aanvullende vereisten en praktijken mogen handhaven of invoeren.

Het voorstel voor een verordening ter amendering dient ter uitvoering van de voorgestelde richtlijn. De eerste verordening betreft het Interne Markt Informatie (IMI) systeem³. De amendering stelt lidstaten in staat om het IMI te gebruiken voor de uitvoering van de voorgestelde richtlijn. De tweede verordening betreft de Single Digital Gateway (SDG)⁴. De amendering maakt het mogelijk voor belangenbehartigers om via de SDG, toegang te krijgen over informatie over hun verplichtingen.

² C(2023)8627: Aanbeveling van de Commissie over het bevorderen van betrokkenheid en effectieve participatie van burgers en maatschappelijke organisaties bij processen voor de vorming van overheidsbeleid.

³ Verordening 1024/2012 betreffende de instelling van het IMI systeem.

⁴ Verordening 2018/1724 betreffende de instelling van de Single Digital Gateway.

De Commissie heeft door middel van een impact assessment een drietal opties onderzocht om regels omtrent een transparantieregister voor belangenbehartigers vanuit derde landen vorm te geven. De eerste optie omvat een aanbeveling waarbij lidstaten aanbevolen zouden worden om transparantie regels in te stellen omtrent belangenbehartigingsorganisaties voor derde landen met het oog op vergroten van transparantie. De Commissie concludeerde dat door de vrijblijvendheid van een aanbeveling de geïdentificeerde problemen omtrent de interne markt van belangenbehartiging niet opgelost zouden worden. De tweede optie is een richtlijn zoals de Commissie voorgesteld heeft. De derde optie behelst een uitgebreid, wetgevend pakket in de vorm van een verordening waarbij onder meer voorgesteld zou worden om een vergunningensysteem voor belangenbehartigers op te tuigen. De Commissie concludeerde echter dat deze optie de vrijheid van meningsuiting en vereniging te ver zou beknotten. Tevens stelt de Commissie dat deze optie de reputatie van de EU grote schade zou hebben gedaan en mogelijk zou kunnen leiden tot maatregelen vanuit derde landen.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet hecht waarde aan het verbeteren van transparantie waar het gaat om belangenvertegenwoordiging om zo het publiek vertrouwen in democratische instituties te verhogen. Mede naar aanleiding van het evaluatierapport van Nederland in de vijfde evaluatieronde van de *Group of States Against Corruption*, van de Raad van Europa⁵, zijn gedragsregels over de omgang met lobbyisten opgenomen in de gedragscode Integriteit Bewindspersonen⁶ die in december 2022 is vastgesteld.

Het kabinet heeft verder in 2022 een wetenschappelijk onderzoek laten uitvoeren naar de mogelijke invoering van een lobbyregister⁷ in Nederland. Mede op basis van dit onderzoek is een aantal verbeteringen doorgevoerd die transparantie met betrekking tot belangenvertegenwoordiging verbeteren, in plaats van een lobbyregister *an sich* in te voeren. De agenda-afspraken van bewindspersonen zijn openbaar en worden, meer dan voorheen, nauwgezet bijgehouden en er wordt extra aandacht besteed aan de vermelding van inbreng van externe partijen in de toelichting bij wet- en regelgeving. Deze verbeteringen komen tegemoet aan de gedachte achter een lobbyregister. Met transparantie over agenda-afspraken wordt immers duidelijk gemaakt welke personen en organisaties contact hebben gehad met bewindspersonen. Vervolgens vindt met de vermelding van de inbreng van externen in de lobbyparagraaf in de toelichting bij wet- en regelgeving verantwoording plaats over de vraag hoe de inhoud van die contacten al dan niet van invloed is geweest op keuzes bij het opstellen van wet- en regelgeving.

Het door de Commissie genoemde tegengaan van buitenlandse inmenging acht het kabinet van groot belang. Die noodzaak wordt dan ook door het kabinet onderschreven, onder andere in de Kamerbrief Aanpak statelijke dreigingen, waar geconstateerd wordt dat Nederland en de EU steeds vaker openlijk en heimelijk worden geconfronteerd met handelingen van statelijke actoren, die bewust of onbewust onze

⁵ <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/netherlands>

⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/12/23/kamerbrief-over-aanbieding-gedragscode-integriteit-voor-bewindspersonen>

⁷ Lobbyregister is de term die in NL wordt gebruikt voor transparantieregister.

belangen, waaronder onze nationale veiligheidsbelangen, kunnen schaden⁸. Statelijke actoren gebruiken daarbij een combinatie van diverse machtsmiddelen, waarbij de inzet heimelijk, misleidend en/of met dubbele agenda's plaatsvindt: dit noemen we hybride dreigingen. Het kabinet zet daarom in op het verhogen van de weerbaarheid tegen dreigingen die uitgaan van statelijke actoren. De dreiging die uitgaat van statelijke actoren, wordt in Nederland geadresseerd met een breed palet aan maatregelen. Deze aanpak statelijke dreigingen, is uiteengezet langs de lijnen van proactief optreden wanneer Nederlandse belangen worden geschaad, het bevorderen en beschermen van de economische veiligheid, het tegengaan van ongewenste buitenlandse inmenging en het beschermen van democratische processen en instituties⁹. Het wetsvoorstel dat ziet op uitbreiding van de strafbaarstelling van spionage biedt een aanvullend element in de Nederlandse aanpak als strafrechtelijk sluitstuk.¹⁰ Vanwege de negatieve impact op fundamentele vrijheden en de Europese kernwaarden, heeft Nederland sinds 2021 in Europees verband ook geijverd om de potentieel ondermijnende effecten van buitenlandse invloed middels financiering onder de aandacht te brengen bij lidstaten. Naast de aanpak van statelijke dreigingen zet het kabinet ook specifiek in op het creëren van bewustwording onder de bevolking én het maatschappelijk middenveld over de wijze waarop sommige statelijke en niet-statelijke EU externe actoren maatschappelijke en politieke discussies, bijvoorbeeld omtrent gendergelijkheid of rechten van lhbtq+ personen pogen te beïnvloeden en de dreiging die hiervan uitgaat.¹¹

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet ondersteunt nadrukkelijk het streven naar het verbeteren van transparantie waar het gaat om belangenvertegenwoordiging om zo het publiek vertrouwen in democratische instituties te verhogen en ongewenste beïnvloeding vanuit derde landen tegen te gaan. Tevens ziet het kabinet zeker meerwaarde in een samenwerking binnen de EU op dit vlak vanwege de grensoverschrijdende effecten van ongewenste beïnvloeding en de gedeelde impact op EU-lidstaten en de eengemaakte markt, zijnde open en democratische rechtsstaten. Binnen de huidige geopolitieke ontwikkelingen heeft optreden op EU-niveau dus meerwaarde. Het doel van het voorstel staat wat het kabinet betreft dan ook niet ter discussie.

Wel hecht het kabinet er aan dat lidstaten eigen bevoegdheden houden binnen dit voorstel om een eigen vormgeving te kiezen waarin zo effectief mogelijk tegemoet wordt gekomen aan het doel van transparantie en het tegengaan van ongewenste beïnvloeding. Vanwege het uitgangspunt van maximale harmonisatie valt niet uit te sluiten dat op nationaal niveau weinig of geen ruimte meer is om in aanvulling eigen politieke afwegingen te maken voor een mogelijk in te richten lobbyregister. Het kabinet is van mening dat lidstaten de ruimte en bevoegdheid moeten behouden om los van het transparantieregister nationale eisen te stellen aan lobbyisten. Het voorstel bevat gedetailleerde voorschriften voor de wijze waarop registratie moet plaatsvinden. Het kabinet zal zich er in de onderhandelingen voor inzetten dat lidstaten daarin ook zelf bepaalde afwegingen kunnen maken, bijvoorbeeld waar het raakt aan nationale veiligheid, zodat beter aangesloten kan worden op nationale processen en belangen. Tegelijk erkent het kabinet dat meer ruimte voor eigen invulling door lidstaten ook het risico met zich meebrengt dat nationale invulling

⁸ Kamerbrief aanpak statelijke dreigingen, 30 821, nr. 175

⁹ Kamerbrief aanpak statelijke dreigingen, 30 821, nr. 175

¹⁰ Kamerstukken II 2022/23, 36 280, nrs. 1, 2 en 3.

¹¹ Kamerbrief inzet gendergelijkheid, SRGR en gelijke rechten van lhbtq+ personen in de EU

nadelig uitvalt voor de ruimte voor het legitieme opererende maatschappelijke middenveld. Bijvoorbeeld wanneer deze kritisch tegenover de nationale overheid staan. Bij het creëren van meer ruimte voor lidstaten in het voorstel zal het kabinet zich er voor inzetten dat dit risico wordt beperkt.

Het kabinet is bezorgd dat het voorstel in strijd kan zijn met het primair recht van de EU en zowel (grond)rechten zoals de vrijheid van vergadering, meningsuiting, academische vrijheid, bescherming van persoonsgegevens, privacy als economische vrijheden zoals kapitaal en vestiging kan aantasten. Het zou bijvoorbeeld mensen en organisaties kunnen beperken in hun mogelijkheden om bijeen te komen, meningen te uiten of zich in te zetten voor belangenbehartiging. Het is essentieel om evenredigheid in het beschermen van de gegevens van maatschappelijke actoren voor een gelijkwaardig dialoog met autoriteiten enerzijds, en het veilig opereren van het maatschappelijk middenveld anderzijds te waarborgen. Daarnaast legt het voorstel uitsluitende kapitaalbeperkingen op aan belangbehartigers die (ten dele) worden gefinancierd door derde landen, in vergelijking met organisaties die worden gefinancierd door EU-landen. Ook is het kabinet van mening dat in het voorstel de reikwijdte van de definitie te breed gekozen is, waardoor personen van buiten de EU die in activiteiten in het kader van onderwijs en onderzoek willen participeren onder de werking van deze richtlijn worden gebracht. Daarnaast brengt het voorstel extra kosten en administratieve lasten met zich mee die de vrijheid van vestiging kunnen belemmeren. Bovendien zou de toegang van het publiek tot de gegevens in het register met beperkte uitzonderingen, of beperkingen op de toegang tot financiering, een ernstige inbreuk vormen op een aantal artikelen van het Handvest¹², zoals reeds is vastgesteld in de jurisprudentie van het Hof van Justitie.

Door alleen buitenlandse financiering van belangenbehartigers vast te leggen via een openbaar register en een speciaal registratienummer dat door belangbehartigers moet worden weergegeven, kan het voorstel ook leiden tot onbedoelde gevolgen voor het maatschappelijk middenveld, zoals weigering van de dialoog door autoriteiten, stigmatisering en intimidatie, ook van burgers die lid zijn van maatschappelijke organisaties. Een voorbeeld hiervan zijn organisaties die wereldwijd werken op het gebied van gender- en lhbtq+ gelijkheid. Het kabinet ziet een risico dat dergelijke regels, die een onderscheid maken tussen belangenbehartigers van binnen en buiten de EU, belemmerend werken voor maatschappelijke organisaties wereldwijd om hun rol als verdediger van de democratie in te vullen. Dit zou het krimpen van maatschappelijke ruimte in de hand werken, een verschijnsel wat we reeds in andere landen lijken waar te nemen door vergelijkbare wetgeving.

Het kabinet is van mening dat voorgestelde waarborgen voor bescherming van rechtmatige belangenbehartigers onvoldoende werking bieden. Ten eerste omdat de registratie van en focus op een belangbehartiger als ontvangende partij van financiering uit derde landen inherent tot negatieve stigmatisering leidt en meer regeldruk voor organisaties van buiten de EU. Dit is ongeacht de neutrale wijze waarop het registers ingericht zullen moeten worden. Ten tweede omdat de inrichting van het register in grote mate vertrouwt op een onafhankelijk opererende toezichthoudende instantie, een functionerende onafhankelijke rechtsstaat en een onpartijdige regering die het belang van een sterk maatschappelijk middenveld erkent, beschermt en behartigt. Het is juist het maatschappelijk middenveld dat als controlemechanisme fungeert op de rechtsstaat,

¹² Het betreft hier onder meer artikelen 7 (prive leven en communicatie), 8 (persoonsgegevens) en 12 (vergadering en vereniging).

democratie en onpartijdigheid van de overheid. Een te sterk controlemechanisme andersom, dus vanuit autoriteiten op het maatschappelijk middenveld, zou deze deugdelijke spiraalwerking volgens het kabinet in de weg staan.

Het kabinet acht het van belang dat een transparantieregister bijdraagt aan de doelstelling die hiermee beoogd wordt. In het kader van de proportionaliteit en subsidiariteit acht het kabinet in lijn met eerder advies van de Universiteit Leiden andere instrumenten mogelijk minder ingrijpend en effectiever.¹³ De voorgestelde richtlijn richt zich enkel op openlijk opererende entiteiten, zoals lobbybureaus of maatschappelijke organisaties. Een verplichte inschrijving in een transparantieregister zou alleen gelden voor deze reeds geregistreerde belangenvertegenwoordigers. Logischerwijs zullen heimelijke opererende entiteiten of belangenvertegenwoordigers die gebruik maken van onofficiële en heimelijke kanalen of geheime ondermijningsactiviteiten die zelfs strafbaar kunnen zijn, zichzelf of hun belangenvertegenwoordigingsactiviteiten niet registreren, maar hun activiteiten via andere wegen voortzetten. Hierdoor twijfelt het kabinet aan de effectiviteit van het transparantieregister waar het gaat om het tegengaan van ongewenste beïnvloeding. Een meer proportionele maatregel is in Nederland al in werking. Zo hanteert Nederland dat agenda's van bewindspersonen openbaar dienen te zijn en worden lobbyparagrafen toegevoegd bij wetgevingstrajecten. Met de openbare agenda's wordt transparantie geboden over formele contacten met derden, en met de lobbyparagrafen vindt verantwoording plaats over de vraag hoe de inhoud van de contacten al dan niet van invloed is geweest op keuzes bij het opstellen van wetgeving. Medio 2024 zal door een hoogleraar worden geëvalueerd of de ingezette verbeteringen wat betreft het bijhouden van de openbare agenda's en de lobbyparagrafen voldoende effect sorteren. Als dat niet het geval blijkt, zal het kabinet alsnog een ontwikkeltraject overwegen om te komen tot een lobbyregister. Dat is ook reeds gecommuniceerd aan de Tweede Kamer via een brief in juli 2023. Er wordt thans ook reeds verkend welke onderdelen van lobbyregisters elders werkbaar en effectief zouden zijn in het Nederlandse stelsel, zodat – mocht de evaluatie daartoe aanleiding geven – niet dan pas hoeft te worden begonnen met de gedachtevorming. In het kabinetsstandpunt over het EU-rechtsstaattrapport afgelopen najaar heeft het kabinet dit ook aan de Tweede Kamer laten weten. Indien de evaluatie van de hoogleraar inderdaad tot de aanbeveling leidt om een lobbyregister te ontwikkelen, dan zal het kabinet die inzichten ook meenemen in de standpuntbepaling ten aanzien van het onderhavige voorstel. Overigens ziet het kabinet nu al wel mogelijkheden om tijdens de onderhandelingen te verkennen of het reeds bestaande EU-transparantieregister uitgebreid kan worden met gegevens van partijen die namens derde landen opereren in plaats van het oprichten van (nieuwe) nationale registers. Dit ook vanuit een praktisch oogpunt.

Het kabinet schat in dat de voorgestelde richtlijn de nodige uitvoeringslasten met zich mee zou brengen voor entiteiten, zoals vennootschappen, verenigingen en stichtingen en kennisinstellingen van alle maten, die geraakt worden door dit voorstel. Organisaties krijgen te maken met meer uitvoeringslasten in dit voorstel op basis van het feit dat ze van buiten de EU afkomstig zijn. Het kabinet vindt het belangrijk dat de overheid en belangenvertegenwoordiging voor iedereen toegankelijk is, ook voor organisaties van buiten de EU. De administratieve lasten die het voorstel met zich meebrengt, kunnen de toegang en daardoor de diversiteit ervan bemoeilijken tot vertegenwoordiging van bijvoorbeeld belangenvertegen-

¹³ Afwegingskader legitieme belangenvertegenwoordiging, blz. 48 (bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 36 101, nr. 15)

woordigers die kleiner in omvang zijn of afkomstig uit kleine en jonge democratieën van buiten de EU. Dergelijke belemmeringen acht het kabinet niet wenselijk met betrekking tot een richtlijn die juist als doel heeft om transparantie omtrent belangenvertegenwoordiging te vergroten.

Het kabinet erkent dat het concept van een transparantieregister voor het maatschappelijk middenveld nationaal en internationaal kritisch wordt beoordeeld. De Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE)¹⁴, de Europese Raad¹⁵, de Verenigde Naties¹⁶, 230 (internationale) maatschappelijke organisaties¹⁷ en de Raad van State¹⁸ hebben in verschillende mate geconcludeerd dat een verplichting tot registratie van maatschappelijke organisaties een beperking van de vrijheid tot organisatie behelst, de mogelijkheden tot het ontvangen van middelen beperkt en gebruikt kan worden als instrument om kritische stemmen te identificeren en deze te doen zwijgen.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Het krachtenveld in de Raad is vooralsnog gemengd over de voorgestelde richtlijn. Een aantal lidstaten heeft steun uitgesproken. Ook is er een groep lidstaten die kritisch is op het voorstel als het gaat om het vinden van de juiste balans tussen enerzijds het tegengaan van buitenlandse inmenging en anderzijds het behouden van ruimte voor maatschappelijke organisaties om hun werk te kunnen doen. Deze groep stelt dat de voorgestelde oplossing het erkende probleem van ongewenste buitenlandse inmenging niet oplost.

In het Europees Parlement spraken fracties EPP, S&D, Renew, en de Groenen/EFA steun uit voor het voorstel. De Linkse fractie in het Europees Parlement – GUE/NGL en ID Group uitte zich kritisch over het pakket.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het oordeel van het kabinet is positief met kanttekeningen. Het voorstel is gebaseerd op artikel 114 van het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Op grond van dit artikel stellen het Europees Parlement en de Raad volgens de gewone wetgevingsprocedure de maatregelen vast inzake de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten die de instelling en de werking van de interne markt betreffen. Volgens de Commissie is artikel 114 VWEU een geschikte rechtsgrond voor een voorstel dat ziet op dienstverleners in de interne markt en het aanpakken van verschillen tussen de bepalingen van de lidstaten die de fundamentele vrijheden

¹⁴ JOINT GUIDELINES ON FREEDOM OF ASSOCIATION Adopted by the Venice Commission at its 101st Plenary Session (Venice, 12–13 December 2014) [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)046-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)046-e)

¹⁵ Conclusies van de Raad over de toepassing van het EU-Handvest van de grondrechten – De rol van het maatschappelijk middenveld bij het beschermen en bevorderen van de grondrechten in de EU – Conclusies van de Raad (10 maart 2023) <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7388-2023-INIT/nl/pdf>

¹⁶ VN-verklaring over mensenrechtenverdedigers uit 1998 <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-human-rights-defenders/declaration-human-rights-defenders>

¹⁷ Verklaring van Civil Society Europe over voorstel: <https://civilsocietyeurope.eu/to-defend-our-democracies-we-must-defend-civil-society/>

¹⁸ Advies van Raad van State over Wet transparantie maatschappelijke organisaties [https://www.raadvanstate.nl/adviezen/@119208/w16-19-0408-ii/#:~:text=De%20Wet%20transparantie%20maatschappelijke%20organisaties%20\(Wtmo\)%20verplicht%20maatschappelijke%20organisaties%20om,Europeese%20Economische%20Ruimte%20\(EER\).](https://www.raadvanstate.nl/adviezen/@119208/w16-19-0408-ii/#:~:text=De%20Wet%20transparantie%20maatschappelijke%20organisaties%20(Wtmo)%20verplicht%20maatschappelijke%20organisaties%20om,Europeese%20Economische%20Ruimte%20(EER).)

belemmeren en een rechtstreeks effect hebben op de werking van de interne markt. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslag mits het voorstel op punten wordt aangescherpt zodat duidelijker voldaan is aan de voorwaarden die gelden voor het gebruik van artikel 114 VWEU als rechtsgrondslag. Daarom plaatst het kabinet de volgende kanttekeningen bij het gebruik van artikel 114 VWEU als rechtsgrondslag voor het voorstel.

Om het voorstel op artikel 114 VWEU te kunnen baseren dient dit daadwerkelijk tot doel te hebben om de voorwaarden voor de instelling en de werking van de interne markt te verbeteren. De loutere vaststelling van verschillen tussen nationale regelingen en van het abstracte risico van belemmeringen van de fundamentele vrijheden of vervalsing van de mededinging volstaat niet om de keuze voor artikel 114 te rechtvaardigen. Harmonisatie van de marktvoorwaarden binnen de EU kan niet slechts een bijkomstig gevolg van het vast te stellen voorstel zijn. Het kabinet twijfelt of de marktverstoringen die de Commissie identificeert door (mogelijke toekomstige) verschillen in nationale wetgeving betreffende transparantievereisten substantieel zijn en dat de voorgestelde harmonisatie rechtstreekse invloed zal hebben op de markt van belangenbehartiging namens derde landen. Het kabinet is van mening dat onvoldoende is aangetoond dat de verschillen in transparantieverplichtingen binnen de EU dergelijke effecten veroorzaken, te meer daar transparantieregisters voor belangenbehartigers raken aan de inrichting van het publieke debat en democratische processen in de lidstaten. Daarnaast heeft het kabinet twijfels of het objectief en daadwerkelijk genoeg uit het voorstel blijkt dat deze tot doel heeft, de voorwaarden voor de instelling en de werking van de interne markt te verbeteren. Bepaalde elementen van het voorstel wijzen erop dat het namelijk ook dient om ongewenste beïnvloeding van derde landen in de democratische processen van de lidstaten tegen te gaan. Ook de afbakening van de reikwijdte van het voorstel is momenteel onduidelijk doordat ook activiteiten van belangenbehartiging eronder vallen die niet als dienst kwalificeren, maar wel ter vervanging voor een economische activiteit dienen (zie artikel 3). Het kabinet zal dan ook in de onderhandelingen inzetten op betere onderbouwing door de Commissie op deze punten en op de verduidelijking van de reikwijdte van het voorstel.

b) Subsidiariteit

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. Het doel van de richtlijn is om belemmeringen in de interne markt van de dienst belangenbehartiging weg te nemen en ter versterking van de transparantie van belangenbehartiging in de EU namens derde landen. Daarbij erkent het kabinet de noodzaak om gezamenlijk op EU-niveau op te treden om de voorwaarden voor de instelling en de werking van de interne markt te verbeteren en om deze weerbaar te maken tegen ongewenste buitenlandse beïnvloeding. Gezien de grensoverschrijdende aard van de problemen met betrekking tot het verlenen van belangenbehartigingsdiensten kan dit onvoldoende door lidstaten op lokaal, regionaal, of nationaal worden verwezenlijkt. Gezien de grensoverstijgende aard van het groeiende probleem van statelijke inmenging in democratische processen in de EU heeft gezamenlijk optreden toegevoegde waarde. Om deze redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is deels positief, deels negatief. Het doel van de richtlijn om belemmeringen in de interne markt van de dienst belangenbehartiging weg te nemen en ter versterking van de transparantie van belangenbehartiging in de EU namens derde landen. Het voorgestelde optreden is in principe geschikt om dit doel te bereiken, aangezien het instellen van nationale transparantieregisters duidelijke, geharmoniseerde regels stelt voor belangenbehartigers in de volledige EU en de transparantie verbeterd.

Echter voorziet het voorstel in regulering voor slechts een klein deel van de markt voor belangenbehartiging. Tevens voorziet de richtlijn maatregelen tegen slechts een smal deel van de manieren waarop derde landen democratische processen in de EU kunnen proberen te beïnvloeden. De problemen geïdentificeerd door de Commissie zullen naar oordeel van het kabinet in te beperkte mate aangepakt worden.

Het voorstel gaat ook verder dan noodzakelijk. Het oordeel van het kabinet is negatief t.o.v. de proportionaliteit omtrent de maximale harmonisatie van het voorstel. De maximale harmonisatie ten aanzien van transparantievereisten zoals voorgesteld in het voorstel, zou slechts zeer beperkte ruimte overlaten voor de lidstaten. Strengere nationale regels omtrent transparantie voor lobbyisten uit bepaalde derde landen zouden dan bijvoorbeeld niet mogelijk zijn. Gezien het belang van de competenties van de lidstaten om zelf beslissingen te nemen over democratische processen is het kabinet van mening dat het voorstel onvoldoende ruimte laat aan de lidstaten om op dit punt verdere maatregelen te treffen.

Daarnaast is het oordeel van het kabinet negatief t.o.v. de proportionaliteit omtrent de gevolgen voor het maatschappelijk middenveld. Het voorstel legt voor de richtlijn uitsluitende, niet-proportionele kapitaalbeperkingen op aan belangenbehartigers die (ten dele) worden gefinancierd door derde landen. Dit kan leiden tot onbedoelde gevolgen voor het maatschappelijk middenveld. Het kabinet voorziet de mogelijkheid dat belangenbehartigers die gevolg zullen geven aan de transparantievereisten voorzien in de richtlijn niet de belangbehartigers zijn die de Commissie middels de richtlijn wil aanpakken. Mogelijkerwijze zullen belangbehartigers die namens derde staten schadelijke, heimelijke beïnvloeding willen uitoefenen dit via andere wegen bewerkstelligen. De transparantievereisten zullen dan een disproportioneel effect hebben op het vrije debat in het maatschappelijk middenveld.

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

a) Consequenties EU-begroting

De Commissie geeft aan dat er voor het EU Directoraat-Generaal Justitie en Consumentenbescherming (DG JUST) in de periode van 2024 t/m 2027 in totaal ca. 2,5 miljoen nodig is voor aanpassingen in het IMI systeem ter bevordering van administratieve samenwerking tussen lidstaten voor de implementatie van de richtlijn. Inbegrepen bij deze kosten zijn 3 FTE's voor het aanvullen van het secretariaat van de adviesgroep en het ondersteunen van het uitbreiden van het IMI systeem. Het voorstel kan volledig worden gefinancierd door herschikking binnen de betrokken rubriek van het meerjarig financieel kader. Een deel van het budget komt uit het CERV programma van de Commissie. De FTE's zullen beschikbaar worden gesteld door de staf van DG JUST.

Het kabinet is van mening dat de 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

De richtlijn vraagt om een transparantieregister. In Nederland is dit er niet. Dit voorstel vraagt dus om kosten voor het ontwikkelen van register. Hierbij moet gedacht worden aan het opzetten en inrichten van een ICT-systeem, communicatie richting organisaties over het register en personele kosten van enkele FTE. De verwachting is dat hiervoor € 2,5 – € 3 miljoen per jaar nodig is. Daarnaast vraagt de richtlijn om een externe toezichthouder. Geschatte kosten voor een externe toezichthouder, ligt op € 1 miljoen per jaar. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van de budgetdiscipline.

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

De uitvoering van deze richtlijn brengt de nodige uitvoeringslasten met zich mee voor entiteiten, verschillend in omvang, zoals vennootschappen, verenigingen en stichtingen en kennisinstellingen die met dit voorstel geconfronteerd worden. Zo is registratie verplicht en dient met regelmaat een update te worden gegeven rondom lobbyactiviteiten. Dit geeft veel regeldruk. Voor burgers zijn geen kosten of regeldruk voorzien.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

De richtlijn zou het vermogen verzwakken van de EU om wetten in het buitenland te bekritisieren die een onderscheid maken tussen ngo's uit binnen- en buitenland en deze organisaties verplichten tot registratie en bekendmaking van gegevens wat tot stigmatisering kan leiden. Ook zouden derde landen maatregelen kunnen ondernemen als gevolg van het lobbyregister in de EU. Organisaties die afkomstig zijn vanuit de EU zouden hierdoor beperkingen kunnen ervaren in hun lobbyactiviteiten buiten de EU. Dit draagt bij aan het krimpen van het mondiale maatschappelijk middenveld.

Met de informatie die aan het licht komt als gevolg van het lobbyregister kunnen buitenlandse partijen in kwaad daglicht worden gesteld door groepen binnen de EU. Dit geldt ook voor buitenlandse partijen die afkomstig zijn van bondgenoten. Dit heeft potentieel negatieve gevolgen voor de verhoudingen tussen de EU enerzijds en derde landen anderzijds en kan het maatschappelijk middenveld doen krimpen. Tevens kan het een afschrikkend effect hebben op ngo's en kunnen ze terughoudend worden om aan belangenbehartiging of kritieke activiteiten deel te nemen uit angst voor repercussies of vanwege juridische gevolgen. Op eenzelfde manier kunnen zulke beperkingen elders ervoor zorgen dat de EU zelf minder vermogen heeft om uitsluitende wetten ten aanzien van maatschappelijk middenveld uit het buitenland in andere landen te bekritisieren.

Het kabinet ziet ook een risico in het voorstel voor de grondrechten en ruimte van het maatschappelijk middenveld in de EU en wereldwijd. Het

gebrek aan waarborgen omtrent registratievereisten kan namelijk worden misbruikt om deze grondrechten zoals vrijheid van vereniging in te perken.

6. Implicaties juridisch

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

Er is op het moment geen wet- en regelgeving omtrent lobbyisten die belangen vertegenwoordigen buiten de EU. Wel zijn de agenda's van Ministers openbaar en wordt in de zogenoemde lobbyparagrafen bij wet- en regelgeving duidelijk gemaakt in hoeverre inbreng van externen heeft geleid tot aanpassing van de wet- en regelgeving.¹⁹ Mocht de richtlijn worden aangenomen, dan zal er een uitvoeringswet (dus: nieuwe wetgeving) moeten worden gemaakt, om de voorschriften in deze richtlijn te kunnen toepassen en handhaven. Aangezien er nog geen wetgeving is in Nederland op dit onderwerp hoeft er geen wetgeving te worden aangepast.

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

Er zijn drie gedelegeerde handelingen:

1. In artikel 10, negende lid staat: de Commissie is bevoegd om overeenkomstig artikel 23 gedelegeerde handelingen vast te stellen om bijlage I te wijzigen door de lijst van informatie die moet worden verstrekt met het oog op registratie te wijzigen in het licht van de ontwikkelingen op de markt voor belangenvertegenwoordigingsdiensten, uitgebrachte adviezen, aanbevelingen en rapporten door de overeenkomstig artikel 19 opgerichte adviesgroep, of, indien beschikbaar, relevante internationale en Europese normen en praktijken. De in bijlage I genoemde velden voor persoonsgegevens worden alleen gewijzigd als dat nodig is om een correcte identificatie van de entiteiten en de activiteiten op het gebied van belangenbehartiging als bedoeld in artikel 3, lid 1, te garanderen.
2. In artikel 13, derde lid staat: de Commissie is bevoegd om overeenkomstig artikel 23 gedelegeerde handelingen vast te stellen om lid 1 te wijzigen door de lijst van informatie te wijzigen die moet worden opgenomen in de door de lidstaten gepubliceerde rapporten in het licht van de ontwikkelingen op de markt voor belangenbehartigingsdiensten, adviezen, aanbevelingen, en rapporten uitgegeven door de overeenkomstig artikel 19 opgerichte adviesgroep, of, indien beschikbaar, relevante internationale normen en praktijken.
3. In artikel 16, negende lid staat: de Commissie is bevoegd om overeenkomstig artikel 23 gedelegeerde handelingen vast te stellen om de in lid 3 genoemde financiële drempels te wijzigen in het licht van de ontwikkelingen op de markt voor activiteiten op het gebied van belangenvertegenwoordiging, of van de adviezen, aanbevelingen of rapporten die zijn uitgebracht door de adviesgroep die is opgericht op grond van artikel 19, of, indien beschikbaar, ontwikkelingen van de relevante internationale normen en praktijken.

Het kabinet staat positief tegenover de gedelegeerde uitvoeringshandelingen. Het toekennen van deze bevoegdheden is mogelijk, omdat het niet-essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Toekenning van deze bevoegdheden acht het kabinet ook wenselijk, omdat de delegatie

¹⁹ Zie Uitvoeringsrichtlijn Openbare agenda bewindslieden en Aanwijzingen voor de regelgeving, aanwijzing 4.44.

goed is afgebakend ten aanzien van inhoud en strekking. Het gaat om technische en organisatorische wijzigingen die relevant zijn voor de uitvoeringspraktijk of moeten worden aangepast naar eventuele nieuwe standaarden binnen de markt. Hierbij is het van belang dat deze regels uniform voor alle landen zijn, zodat er geen onderlinge verschillen ontstaan. De duur van de delegatie is ook afgebakend; weliswaar is deze voor onbepaalde tijd, echter de Raad en het parlement kunnen de bevoegdheid intrekken op elk gewenst moment. Er is geen speedprocedure opgenomen; die zou in dit geval ook niet wenselijk zijn.

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

De richtlijn moet uiterlijk 18 maanden nadat deze in werking is getreden zijn omgezet in nationale wetgeving. Aangezien er nog geen formele wetgeving bestaat op dit onderwerp zal de nodige voorbereiding zijn gemoeid met de uitvoering van de richtlijn. Dit in combinatie met een wetstraject zorgt ervoor dat het erg krap wordt om de richtlijn op tijd te kunnen implementeren. Het kabinet zal daarom inzetten op een langere implementatietermijn.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Twaalf maanden na de omzettingsdatum zal een rapport door de Commissie over de implementatie van deze richtlijn naar het Europees Parlement, de Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité worden gestuurd. Vier jaar na de implementatiedatum zal de richtlijn door de Europese Commissie worden geëvalueerd en zal de Commissie een rapport sturen naar het Europees Parlement, de Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité. De evaluatie zal gaan over de effectiviteit en proportionaliteit van de richtlijn. Lidstaten moeten voorzien in de informatie die nodig is voor de voorbereiding van deze rapporten.

e) Constitutionele toets

Het voorstel is in overeenstemming met de Europese Verdragen en het Grondrechtenhandvest, alsook de Nederlandse Grondwet, wel maakt het een geringe inbreuk op het recht op privacy benoemd in artikel 8 EVRM, aangezien de gegevens van de lobbykantoren publiekelijk openbaar worden. Echter is deze inbreuk te rechtvaardigen aangezien dit noodzakelijk is om het beoogde doel te bereiken. Het is immers niet mogelijk transparant te zijn over lobbywerkzaamheden zonder gegevens over deze lobbybedrijven openbaar te maken. Bovendien wordt de mogelijkheid geboden dat bij het stoppen als lobbyist men uit het register kan worden verwijderd.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Het voorstel heeft gevolgen voor de wijze waarop Nederland omgaat met het geven van openheid over belangenvertegenwoordiging. Nederland heeft gekozen hier inzicht in te geven door middel van openbaarheid van agenda's van bewindspersonen en een lobbyparagraaf bij wetsvoorstellen. Deze richtlijn bepaalt dat Nederland op een andere manier transparant moet zijn over contacten met derden, namelijk door het instellen van een transparantieregister. Ook dient een externe toezichthouder te worden aangewezen die zorgdraagt voor de uitvoering van het transparantieregister.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Door dit voorstel kan de bewegingsvrijheid van belangenorganisaties afkomstig vanuit ontwikkelingslanden worden beperkt, waardoor de dialoog kan worden beperkt. Dit werkt de wereldwijde krimpende maatschappelijke ruimte verder in de hand. Vooral de positie van (informele, *grassroots*) organisaties die zich richten op o.a. seksuele en reproductieve gezondheid en rechten, gelijke rechten voor lhbtqi+, individuen en emancipatie van religieuze en levensbeschouwelijke minderheden kan ondermijnd worden.

Het kabinet acht het van groot belang dat de ruimte voor maatschappelijke betrokkenheid wordt gewaarborgd, zoals benadrukt in de conclusies over *civic space* door de Europese Raad²⁰.

²⁰ Raadsconclusies 7388/23: *on the application of the EU Charter of Fundamental Rights; The role of the civic space in protecting and promoting fundamental rights in the EU*