

Vergaderjaar 2023–2024

36 514

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

C

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 4: Aanbeveling over inclusieve en veerkrachtige verkiezingen

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Aanbeveling over inclusieve en veerkrachtige verkiezingsprocessen in de Europese Unie en het verbeteren van het Europese karakter van en efficiënt verloop van de verkiezingen voor het Europees Parlement
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
12 december 2023
- c) *Nr. Commissiedocument*
C(2023) 8626
- d) *EUR-Lex*
https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=PI_COM%3AC%282023%298626&qid=1703246466562
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie*
Niet opgesteld
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Algemene Zaken
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

2. Essentie voorstel

De Europese Commissie (hierna: Commissie) heeft een aanbeveling gepresenteerd met richtsnoeren om maatregelen te nemen om inclusieve en veerkrachtige verkiezingsprocessen in de Europese Unie te waarborgen. Daarnaast richt het zich op het vergroten van het Europese karakter van en efficiënt verloop rondom de Europese Parlementsverkiezingen in 2024. De aanbeveling is een aanvulling op twee eerdere aanbevelingen van de Commissie rondom verkiezingen.¹

Op 12 december publiceerde de Europese 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 een verordening ten behoeve van vereisten neergelegd in het voorstel voor de richtlijn van het DoDP. Naast deze voorstellen omvat het DoDP ook een aanbeveling betreffende inclusieve en veerkrachtige verkiezingsprocessen en een aanbeveling betreffende maatschappelijke participatie bij het vormen van overheidsbeleid. Dit BNC fiche betreft de aanbeveling over verkiezingen. 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.

De aanbeveling behandelt een reeks onderwerpen die betrekking hebben op belangrijke aspecten van verkiezingen. Het gaat onder meer om aanbevelingen ter bevordering van de cyberweerbaarheid, ter verbetering van de toegankelijkheid van verkiezingen, waaronder de Europees

¹ Aanbeveling 2018/637/EU waarin lidstaten worden aangemoedigd om vrije en eerlijke Europese verkiezingen te waarborgen en aanbeveling 2018/234/EU over het verbeteren van het Europese karakter en efficiënt verloop van de Europese Parlementsverkiezingen in 2019.

Parlementsverkiezingen, ter bevordering van de opkomst en inclusieve participatie, en ter vergroting van de transparantie over politieke informatie, donaties aan politieke partijen en banden van politieke partijen met andere organisaties. Tevens gaat de aanbeveling over mobiele EU-burgers² en waarnemers bij verkiezingen. Zo wordt aanbevolen dat de lidstaten aan specifieke doelgroepen, zoals mensen met een beperking, gericht communiceren over de verkiezingen om zo de betrokkenheid van deze doelgroepen te stimuleren en te faciliteren, dat de technologie die bij verkiezingen wordt gebruikt aan de hoogste cybersecurity-eisen voldoet en dat EU-burgers op de hoogte zijn van hun stemrecht en het verbod op dubbel stemmen.

De aanbeveling verzoekt lidstaten na de verkiezingen voor het Europees Parlement in 2024, informatie bij de Commissie aan te leveren over hoe het verkiezingsproces nationaal is verlopen, alsook hoe deze aanbeveling is benut. Ook wordt aanbevolen dat zij informatie geven over verkiezingswaarnemingen door burgers, als hier informatie over beschikbaar is. De Commissie zal de maatregelen en acties naar aanleiding van deze aanbeveling bespreken in het Europese verkiezingsnetwerk (de *European Cooperation Network on Elections*). Uiterlijk één jaar na de verkiezingen zal de Commissie, aan de hand van informatie die lidstaten hebben aangeleverd, de impact van de aanbeveling beoordelen.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Sinds 2009 wordt in Nederland na afloop van elke verkiezing geëvalueerd hoe de verkiezing is verlopen.³ Deze evaluaties leiden geregeld tot wijzigingen in de Kieswet en lagere regelgeving. De fundamentele elementen van het verkiezingsproces, zoals de Commissie ze noemt, zijn daarbij echter altijd intact gebleven.

In lijn met de Verkiezingsagenda 2030⁴ wordt bij elke verkiezing in samenwerking met andere organisaties extra aandacht geschonken aan het op peil houden en het bevorderen van de toegankelijkheid van de verkiezing voor alle kiezers. Er is in 2021 een actieplan Toegankelijk Stemmen opgesteld om de toegankelijkheid van verkiezingen voor mensen met een beperking en mensen die laaggeletterd zijn te bevorderen.⁵ Daarnaast zet het kabinet in op het verhogen van het aandeel vrouwen in het openbaar bestuur.⁶ Het kabinet ondersteunt het opzetten van netwerken, die bijdragen aan het verbeteren van de diversiteit en inclusie in de politiek en het openbaar bestuur in Nederland. Ook worden er acties ondernomen om politieke participatie van mensen met een beperking te bevorderen.⁷ Alleen de kiezers die buiten Nederland wonen, moeten zich eenmalig registreren om deel te kunnen nemen aan een verkiezing. Het staat alle burgers vrij om op verkiezingsdag het verkiezingsproces in een stemlokaal te observeren. Verder worden internationale waarnemingsorganisaties uitgenodigd om het Nederlandse

² Mobiele EU-burgers zijn EU-burgers die verblijven in een lidstaat waarvan zij geen onderdaan zijn.

³ Kamerstukken II 2007/08, 31 200-VII nr. 26, p. 4

⁴ Dit document geeft weer welke maatregelen het Ministerie van BZK, de Kiesraad, VNG en NVVB noodzakelijk vinden aan onderhoud en vernieuwing van de Kiesregelgeving. Verkiezingsagenda 2030 | Publicatie | Rijksoverheid.nl

⁵ Actieplan Toegankelijk Stemmen: voor meer toegankelijke gemeenteraadsverkiezingen in 2022 | Nieuwsbericht | Rijksoverheid.nl

⁶ Zie de Emancipatienota, Kamerstukken II, 2022/23, 30 420, nr. 374.

⁷ Zie actieplan politieke ambtsdragers met een beperking. Kamerstukken II, 2020/21, 24 170 nr. 240.

verkiezingsproces waar te nemen. Om de opkomst te bevorderen organiseert het kabinet in aanloop naar verkiezingen de campagne Elke Stem Telt. In aanvulling daarop wordt – in samenwerking met belangenorganisaties – gerichte communicatie ingezet voor specifieke doelgroepen, zoals kiezers met een lichamelijke of verstandelijke beperking, jongeren en oudere kiezers. Daarbij is nadrukkelijk aandacht voor het gebruik van heldere taal in de communicatie over verkiezingen.

Het kabinet onderhoudt in de aanloop naar elke verkiezing nauw contact met gemeenten, politie en inlichtingendiensten om bedreigingen die de veiligheid of integriteit van de verkiezing zouden kunnen schaden op tijd in te schatten. Het kabinet werkt toe naar een intensivering van de publiekscommunicatie over het bestaan van desinformatie. Het kabinet organiseert daarnaast webinars voor gemeenteambtenaren over desinformatie, ook in aanloop naar de verkiezing van het EP in 2024. De rijksoverheid financiert het Netwerk Mediawijsheid dat zich in samenwerking met duizend partnerorganisaties inzet om iedereen in Nederland mediawijs te laten zijn, waarbij weerbaarheid tegen desinformatie een kernthema is. Ook is met steun van de Europese Commissie in Nederland een Belgisch-Nederlandse hub van het EU Digital Media Observatory actief die zich inzet om onafhankelijke fact-checkers te ondersteunen. Op 1 januari 2023 is de Evaluatiewet financiering politieke partijen⁸ in werking getreden. Hiermee zijn verschillende maatregelen genomen rondom de oneigenlijke inmenging in politieke partijen, zowel in binnen- als buitenland.

In Nederland zijn gemeenten verantwoordelijk voor het informeren van mobiele EU-burgers over de verkiezing voor het EP. Gemeenten informeren hun inwoners met een andere EU-nationaliteit over het stemproces en over de mogelijkheid om zich als kiezer en als kandidaat te registreren in Nederland. Gemeenten worden hierbij ondersteund door het kabinet. Op het moment dat mobiele EU-burgers worden geïnformeerd over de EP-verkiezingen, worden zij erop gewezen dat zij slechts één keer mogen stemmen en dat dubbel stemmen strafbaar is. Nederland werkt hierin samen met andere lidstaten aan een systeem waardoor informatiedeling nog beter verloopt.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet onderstreept dat de democratie en de rechtstaat de fundamenten van de Europese Unie zijn. Verkiezingen zijn hiervoor instrumenteel. De aanbevelingen die de Commissie doet zijn grotendeels in lijn met het Nederlandse beleid voor een betrouwbaar, integer, transparant en controleerbaar verkiezingsproces. Evenals de Commissie, wil het kabinet dat de waarden van het verkiezingsproces beschermd en versterkt worden. Dit raakt namelijk aan de kern van onze democratie. Betrouwbare, integere en transparante verkiezingen vormen een essentieel onderdeel van de Europese democratie. De aanbevelingen van de Commissie dragen hieraan bij.

Het kabinet is positief over het initiatief van de Commissie om verkiezingsprocessen in de gehele Unie te versterken en steunt de aanbevelingen die gedaan worden. Het kabinet staat positief tegenover de aanbevelingen tot het hanteren van de hoogste standaarden om te zorgen voor een hoge opkomst, inclusieve participatie, gelijke rechten bij het stemmen, veerkrachtige verkiezingsprocessen en gelijke kansen. Ook op het gebied van overheidsfinanciering van politieke partijen en partijcampagnes moeten deze standaarden gelden. Het kabinet ondersteunt de aanbeveling

⁸ Kamerstukken II 2021/22, 35 657 nr. 12

dat fundamentele wijzigingen in regelgeving over verkiezingen niet korter dan een jaar vóór de verkiezingen mogen worden aangepast. In de Nederlandse praktijk geldt voor niet-fundamentele wijzigingen een ander regime: in de Verkiezingsagenda 2030 is, in overleg met de ketenpartners binnen het verkiezingsproces, vastgelegd dat voor wijzigingen aan het kiesrecht een minimale invoeringstermijn van 3 maanden geldt. Als het gaat om regelgeving die gevolgen heeft voor de ICT wordt een minimale invoeringstermijn van 6 maanden gehanteerd.

Het proces van kiezers- en kandidatenregistratie moet verder worden versterkt, waarbij het kabinet wel opmerkt dat de lidstaat zelf moet kunnen afwegen in hoeverre het digitaliseren van het registratie- en/of kandidaat-stellingsproces mogelijk is. Het kabinet ondersteunt de daarop betrekking hebbende aanbeveling dan ook. Daarnaast onderschrijft het kabinet de noodzaak van maatregelen om tegemoet te komen aan de behoeften van verschillende groepen bij het uitbrengen van hun stem of het zich kiesbaar stellen. Wel mist het kabinet LHBTIQ+-personen onder de genoemde groepen. Uit onderzoek blijkt dat deze personen ondervertegenwoordigd zijn in de Europese politiek en verschillende obstakels ervaren voor politieke deelname.⁹ Het kabinet is tevens van mening dat de doelgroepen waar de maatregelen op zijn gericht betrokken moeten worden bij het vormgeven van de maatregelen. Bovendien steunt het kabinet de aanbevelingen om gendergelijkheid te stimuleren en mensen met een beperking zoveel mogelijk bij het verkiezingsproces te betrekken. Het kabinet waardeert de aanbeveling dat de lidstaten de bewustwording van het EU-burgerschap van jongeren moet bevorderen.

De aanbeveling dat lidstaten zich moeten inspannen om de onafhankelijke positie van politieke partijen te bewaken wordt door het kabinet onderschreven. Het staat eveneens positief tegenover de aanbevelingen om gedragscodes op te stellen om de integriteit van verkiezingen te versterken. Ook steunt het kabinet de aanbeveling tot het maken van afspraken tussen politieke partijen onderling, zoals de gedragscode voor online advertenties tijdens verkiezingscampagnes,¹⁰ die verschillende politieke partijen en platformen hebben ondertekend in aanloop naar de nationale verkiezingen van 2021. Daarnaast verwelkomt het kabinet de aandacht van de Europese Commissie voor de transparantie van politieke partijen over hun organisatie, giften en advertenties. Bovendien steunt het kabinet de aanbeveling dat lidstaten maatregelen moeten treffen tegen donaties uit het buitenland aan politieke partijen, politieke organisaties, campagnes van politieke partijen en kandidaten.

Het kabinet is tevens positief over de aanbevelingen met betrekking tot het uitvoeren van risicoanalyses en het nemen van maatregelen om de infrastructuur (all-hazard) te beschermen en cyberveiligheid te waarborgen. Daarbij mag alleen niet-geclassificeerde informatie binnen het *European Cooperation Network on Elections* gedeeld worden. Het kabinet merkt op dat uit de tekst bij de aanbeveling over het waarborgen van de paraatheid, het reactievermogen en herstel van cyberincidenten niet duidelijk wordt wat precies wordt bedoeld met publiek-private samenwerking en hoe dit relevant is in de context van verkiezingen. Bovendien steunt het kabinet de aanbevelingen die betrekking hebben op het beschermen van informatie die aan verkiezingen gerelateerd is. Verder wijst het kabinet op het belang van een vrije en onafhankelijke pers als belangrijke factor van vrije en eerlijke verkiezingen, maar ook bij de aanpak van desinformatie. Wat betreft het kabinet moet dit genoemd worden onder de aanbevelingen.

⁹ Zichtbaar én kwetsbaar: politieke vertegenwoordiging van lhbtqi mensen – Sociale Vraagstukken

¹⁰ Gedragscode (overheid.nl)

Het kabinet acht de aanbeveling dat de bekendmaking van kandidaten voor de verkiezing van het Europees Parlement uiterlijk zes weken voor de dag van stemming plaatsvindt onwenselijk. Dit strookt namelijk niet met de huidige wettelijke termijnen in de Kieswet op grond waarvan uiterlijk 30 dagen voor de stemming definitief bekend wordt welke kandidaten deelnemen. Het aanpassen van deze termijnen kent omvangrijke uitvoeringstechnische consequenties. Daarnaast staat het kabinet negatief tegenover de aanbeveling dat lidstaten de banden tussen nationale politieke partijen en Europese partijen kunnen benadrukken door hierover informatie op het stembiljet op te nemen. Door het grote aantal partijen op het Nederlandse stembiljet is er geen ruimte om dergelijke informatie toe te voegen. Verder wordt aanbevolen dat lidstaten passende maatregelen moeten overwegen om Europese partijen op Europees niveau campagne te helpen voeren. Het kabinet is van mening dat dit in de verordening over de financiering van Europese politieke partijen¹¹ geregeld zou moeten worden.

Het is van groot belang dat burgers op de hoogte zijn van hun stemrecht en het verbod op dubbel stemmen. Daarom ondersteunt het kabinet de aanbevelingen van de Commissie die hierop zien. Datzelfde geldt voor de aanbeveling dat als een burger uit het kiesregister wordt gehaald van één lidstaat om in een andere lidstaat voor het EP te kunnen stemmen, ervoor gewaakt moet worden dat dit geen gevolgen heeft voor het recht om te stemmen op nationaal niveau.

Het kabinet ondersteunt de aanbevelingen om zowel op nationaal als Europees niveau in netwerken rondom verkiezingen samen te werken en om in die netwerken de maatregelen te bespreken die naar aanleiding van de aanbevelingen van de Europese Verkiezingen over verkiezingen zijn genomen. Bovendien staat het kabinet positief tegenover de aanbeveling om relevante informatie op te leveren over de uitvoering van de verkiezingen, inclusief de uitvoering van de aanbevelingen van de Europese Commissie over verkiezingen en indien mogelijk inclusief rapportages van waarnemingsmissies. In de regel worden evaluaties een half jaar na de verkiezing afgerond en aan de Kamer verzonden, waarna het nationale parlement de evaluatie beoordeelt. Het kabinet is daarom van mening dat een termijn van 10 maanden, in plaats van 6 maanden, beter zou zijn voor het toesturen van informatie aan het Europees Parlement. Dit betekent dat de deadline voor de beoordeling van de impact van de aanbevelingen ook opschuift.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Over het algemeen verwelkomen lidstaten de aanbeveling en steunen zij het doel om inclusieve en veerkrachtige verkiezingsprocessen in de EU te waarborgen en om het Europese karakter van de verkiezingen voor het Europees Parlement te vergroten. Enkele lidstaten reageerden uitgesproken positief op het pakket. Een aantal lidstaten had opmerkingen als het gaat om de eigen ruimte voor lidstaten om invulling te geven aan de aanbevelingen.

Tijdens de presentatie van het DoDP in het Europees Parlement werd positief gereageerd door de fracties EPP, S&D, Renew, en Groenen/EFA. De Linkse Fractie in het Europees Parlement – GUE/NGL en ID Group uitte zich kritisch over het pakket.

¹¹ Kamerstukken II 2021/22, 36 013 nr. 4

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Bevoegdheid

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. De aanbeveling ziet op verkiezingen in de Europese Unie en op de verkiezingen van het Europees Parlement in 2024. De democratie is één van de waarden waarop de Unie berust die zijn neergelegd in artikel 2 VEU. De Unie omvat staten die geheel uit vrije wil de in artikel 2 VEU bedoelde waarden hebben onderschreven, wat maakt dat het Unierecht steunt op de fundamentele premisse dat elke lidstaat met alle andere lidstaten die waarden deelt, en dat elke lidstaat erkent dat de andere lidstaten die waarden met hem delen (zie artikel 49 VEU). De waarden van de Unie van artikel 2 VEU moet de EU (en haar lidstaten) eerbiedigen wanneer zij optreden binnen de grenzen van de bevoegdheden die in de Verdragen aan de Unie zijn toebedeeld. Op grond van artikel 292 VWEU is de Commissie bevoegd om aanbevelingen vast te stellen op de gebieden waartoe de EU op basis van de Verdragen bevoegd is. De Commissie is zodoende bevoegd deze aanbeveling uit te vaardigen.

b) Subsidiariteit

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. De aanbeveling heeft tot doel om inclusieve en veerkrachtige verkiezingsprocessen in de Europese Unie te waarborgen en om het Europese karakter en efficiënt verloop van de Europese Parlementsverkiezingen in 2024 te vergroten. Het kabinet steunt de argumentatie van de Commissie dat het van belang is dat verkiezingen in de gehele EU aan bepaalde waarborgen en eisen voldoen.¹² Het is belangrijk dat in alle lidstaten verkiezingen vrij en eerlijk zijn en lidstaten democratische processen op orde hebben. Dit vergroot de slagkracht en weerbaarheid van de Unie op de lange termijn en maakt de EU minder vatbaar voor buitenlandse beïnvloeding. Dit betekent dat de standaarden van verkiezingen binnen de Europese Unie een aangelegenheid zijn van gemeenschappelijk, Europees belang. Gelet op deze grensoverschrijdende effecten van de standaarden van Europese verkiezingen heeft de voorgestelde aanbeveling van de Commissie toegevoegde waarde.

c) Proportionaliteit

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief. De aanbeveling heeft tot doel om inclusieve en veerkrachtige verkiezingsprocessen in de Europese Unie te waarborgen en om het Europese karakter en efficiënt verloop van de Europese Parlementsverkiezingen in 2024 te vergroten. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstelling te bereiken, omdat de aanbeveling kan dienen ter inspiratie voor de lidstaten voor het verbeteren van hun processen omtrent verkiezingen. De Commissie benadrukt dat verkiezingsprocessen in overeenstemming moeten zijn met de gemeenschappelijke waarden van de EU. De aanbevelingen dragen hieraan bij en dienen vooral ter ondersteuning van het nationaal beleid rondom verkiezingen. Bovendien gaat het voorgestelde optreden niet verder dan noodzakelijk, omdat de aanbeveling vrijblijvende voorstellen doet en dus voldoende ruimte voor invulling door de lidstaten. De doelstellingen in de aanbeveling zullen worden gemonitord door de Commissie en de lidstaten dienen de

¹² Artikel 10, eerste lid, VEU.

Commissie te informeren over genomen maatregelen en acties. Deze aanbeveling gaat daarmee niet verder dan noodzakelijk.

d) Financiële gevolgen

Er zijn geen gevolgen voor de Rijksbegroting en geen consequenties voor de EU-begroting voorzien uit de navolging van deze aanbevelingen. Het kabinet is van mening dat eventueel 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. Eventuele budgettaire gevolgen voor de Rijksbegroting worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Het voorstel van de Commissie inzake aanbevelingen over inclusieve en veerkrachtige verkiezingen leidt niet rechtstreeks tot nieuwe wet- en regelgeving omdat de lidstaten niet verplicht zijn deze aanbevelingen over te nemen. De aanbevelingen hebben daarom geen effect op de regeldruk.

De aanbeveling heeft ook niet direct invloed op de concurrentiekracht.

Transparante, betrouwbare en integere verkiezingen vormen de hoeksteen van de Europese democratie. Het is van essentieel belang dat lidstaten democratische processen op orde hebben zodat de Unie als geheel minder vatbaar is voor buitenlandse beïnvloeding en in staat is gezamenlijk op te treden op het wereldtoneel. De aanbevelingen van de Commissie dragen hieraan bij, welke het kabinet dan ook steunt.