

Vergaderjaar 2021–2022

36 013

EU-voorstel: Verordening betreffende transparantie en gerichte politieke reclame COM (2021) 731

Nr. 2

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 januari 2022

Fiche: Herziening richtlijn kiesrecht mobiele EU burgers bij gemeenteraadsverkiezingen, Herziening richtlijn kiesrecht mobiele EU burgers bij verkiezingen van het EP, Mededeling bescherming integriteit verkiezingen en stimulering democratische participatie (Kamerstuk 22 112, nr. 3261)

Fiche: Verordening transparantie en gerichte politieke reclame

Fiche: Herziening verordening statuut en financiering Europese politieke partijen en stichtingen (Kamerstuk 22 112, nr. 3263)

Fiche: Herziening richtlijn betreffende energieprestatie gebouwen (Kamerstuk 36 012, nr. 2)

Fiche: Herziening verordening en richtlijn markten voor financiële instrumenten (Kamerstuk 22 112, nr. 3264)

Fiche: Verordening centraal Europees toegangspunt publieke informatie financiële diensten (Kamerstuk 22 112, nr. 3265)

Fiche: Herziening richtlijn AIFMD en richtlijn UCITS met betrekking tot uitbesteding, liquiditeitsmanagement-instrumenten, toezichtrapportages, bewaarders en schuldfondsen (Kamerstuk 22 112, nr. 3266)

Fiche: Verordening voor Europese langetermijninvesteringsfondsen (European Long-Term Investment Funds, ELTIF's) (Kamerstuk 22 112, nr. 3267)

Fiche: Commissieaanbeveling gemeenschappelijke Europese dataruimte voor cultureel erfgoed (Kamerstuk 22 112, nr. 3268)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra

Fiche: Verordening transparantie en gerichte politieke reclame

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende transparantie en gerichte politieke reclame
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
25 november 2021
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2021)731
- d) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0731>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
SWD(2021) 355 final
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Algemene Zaken
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 16 en 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

Met de voorgestelde verordening inzake transparantie en gerichte politieke reclame (hierna: «de verordening») beoogt de Commissie bij te dragen aan een goede werking van de interne markt voor politieke reclame door geharmoniseerde regels vast te stellen voor een hoog niveau van transparantie van politieke reclame en aanverwante diensten. Deze regels zijn van toepassing op aanbieders van politieke reclamediensten. De verordening heeft ook tot doel natuurlijke personen te beschermen bij de verwerking van persoonsgegevens door geharmoniseerde regels vast te stellen over het gebruik van targeting- en amplificatietechnieken¹ in het kader van politieke reclame. De regels daarvoor zijn van toepassing op alle verwerkingsverantwoordelijken van persoonsgegevens, niet alleen de aanbieders van politieke reclamediensten, die gebruik maken van dergelijke targeting- en amplificatietechnieken. De verordening maakt deel uit van het pakket maatregelen ter versterking van de democratie en bescherming van de integriteit rondom verkiezingen. Het kabinet informeert de Kamer met aparte BNC-fiches over de overige voorstellen uit dit pakket.

De verordening stelt regels voor politieke reclame op het gebied van transparantie en targeting. Politieke reclame is gedefinieerd als de productie, plaatsing, promotie, publicatie of verspreiding, door alle middelen, van een boodschap voor of namens een politieke actor, of dat invloed kan hebben op de uitkomst van verkiezingen, referenda, wet- of regelgevingsprocessen of stemgedrag. Het betreft politieke reclame die wordt gemaakt tegen een vergoeding, die een voordeel in natura kan omvatten. Het voorstel voorziet in transparantieverplichtingen voor alle

¹ Technieken die gebruikt worden om de impact en verspreiding van reclameboodschappen te vergroten.

aanbieders van politieke reclamediensten die betrokken zijn bij de in de definitie genoemde elementen. Uitgevers van politieke reclame moeten eveneens voldoen aan specifieke transparantieplichtingen.

De voorgestelde regels rondom politieke reclame richten zich met name op het vergroten van transparantie en hebben geen gevolgen voor de materiële inhoud van politieke reclame. Er komt een verplichting om politieke reclame als zodanig te labelen en van bepaalde basisgegevens te voorzien. Daarmee moet het voor burgers duidelijker worden dat er sprake is van een reclame en van wie deze reclame afkomstig is. Ook moet transparant worden gemaakt hoeveel geld er aan een politieke reclame is besteed of en wat de waarde is van andere voordelen die in ruil voor een reclameboodschap zijn ontvangen, waar het geld vandaan komt (de sponsor), en wat het verband is tussen de reclame en de betrokken verkiezingen of referenda. Deze informatie moet beschikbaar worden gemaakt via een eenvoudig op te vragen transparantieverklaring. Deze verklaring moeten vanaf de eerste publicatie van de politieke reclameboodschap tot één jaar na de laatste publicatie geüpdatet worden en beschikbaar blijven. De uitgevers moeten de transparantieverklaringen vervolgens voor een periode van vijf jaar bewaren. Aanbieders van politieke reclamediensten moeten specifieke informatie over de politieke reclame, de betrokken diensten en financiële informatie ook gedurende een periode van vijf jaar bewaren. De aanbieders van de diensten moeten deze informatie beschikbaar maken voor de uitgevers van politieke reclame. Dit moet uitgevers in staat stellen om te voldoen aan de verplichtingen uit de verordening voor het publiceren van de transparantieverklaring. Reclame-uitgevers moeten een mechanisme instellen dat het mogelijk maakt voor burgers kosteloos een melding te maken dat een specifieke reclame niet in lijn is met de verordening. Bevoegde nationale toezichthoudende autoriteiten moeten te allen tijde informatie kunnen opvragen aan aanbieders van politieke reclamediensten en zij dienen binnen twee werkdagen een ontvangst van het verzoek te bevestigen. Vervolgens dienen ze binnen tien werkdagen de informatie te delen met de autoriteit. De aanbieders van politieke reclamediensten moeten hiertoe ook een contactpunt instellen. Daarnaast kunnen andere specifieke actoren zonder commerciële belangen informatie rondom politieke reclame opvragen. Dit zijn onder andere NGO's, geaccrediteerde verkiezingswaarnemers, en in de context van het voorstel tot de Digital Services Act (DSA)^{2, 3, 4} erkende academische onderzoekers.

Naast de introductie van transparantieregels bevat de verordening ook strikte voorwaarden voor het gebruik van targeting- en amplificatietechnieken. Politieke targeting- en amplificatietechnieken waarbij gebruik wordt gemaakt van bijzondere persoonsgegevens, zoals etnische afkomst, religieuze overtuiging of seksuele oriëntatie, worden verboden. Deze technieken zijn alleen toegestaan o.a. als de persoon in kwestie hier expliciet toestemming voor heeft gegeven conform de regels in de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)⁵. De verordening verplicht om in toegestane reclame onder meer duidelijk te vermelden waarom een persoon met een bepaalde reclame wordt benaderd, op welke groepen personen de reclame is gericht en op basis van welke criteria, en welke amplificatietechnieken en -methoden zijn toegepast. De Commissie is bevoegd om gedelegeerde handelingen vast te stellen om wijzigingen aan te brengen in de lijst met gegevens die de transparantieverklaring moet bevatten. Uitgevers van politieke reclame die gebruik

² Richtlijn 2000/31/EG.

³ Kamerstuk 22 112, nr. 3050.

⁴ Nog in onderhandeling.

⁵ Verordening (EU) 2018/1725.

maken van targeting- en amplificatietechnieken moeten hun interne beleid voor het gebruik daarvan vaststellen, toepassen en bekendmaken op een toegankelijke en begrijpelijke manier. Het is verboden reclame te publiceren die niet aan alle transparantievoorschriften voldoet. Ook verplicht het voorstel uitgevers van politieke reclame gebruikersvriendelijke mechanismen in te voeren om burgers in staat te stellen reclameboodschappen die niet aan de verplichtingen van de verordening voldoen, aan hen te melden.

Verschillende autoriteiten worden belast met het toezicht op en de handhaving van de maatregelen van deze verordening. De toezichthouder voor de AVG is bevoegd om toezicht te houden op de verplichtingen uit artikel 12 over targeting en amplificatie. Voor de handhaving van de verplichtingen van de artikelen 5 tot en met 11 en 14 van deze verordening door als tussenpersoon optredende dienstverleners in de zin van de DSA, kan dit ook de toezichthouder voor de DSA zijn die op dit moment nog niet vaststaat. Voor het toezicht op de naleving van de verplichtingen op grond van de overige artikelen van de verordening moet iedere lidstaat een of meerdere bevoegde autoriteiten aanwijzen. Deze toezichthouder(s) dienen structureel onafhankelijk te zijn, dat wil zeggen vrij van inmenging van buitenaf of politieke druk. Ook heeft deze toezichthouder de bevoegdheid om data op te vragen, waarschuwingen te geven aan aanbieders van politieke reclamediensten en desnoods administratieve boetes en financiële sancties op te leggen. Lidstaten dienen tevens een autoriteit aan te wijzen die op EU-niveau het contactpunt is voor deze verordening.

b) Impact assessment Commissie

In de impact assessment worden de belangrijkste problemen met politieke reclameboodschappen uiteengezet:

- (1) Actoren die multimedia- en/of multinationale campagnes willen voeren, worden geconfronteerd met aanzienlijke belemmeringen en extra kosten, als gevolg van de verschillen in transparatieregels tussen de lidstaten en tussen de online- en de offlinecontext. Sommige politieke en economische actoren maken misbruik van deze situatie om regels te omzeilen. Dit is ook de reden waarom een groot deel van de politieke reclame online plaatsvindt;
- (2) Hierdoor wordt het steeds moeilijker om met nationale regels inzake politieke reclameboodschappen democratische processen en grondrechten te beschermen. Het gericht inzetten van online politieke reclameboodschappen en andere manipulatietechnieken leidt tot extra problemen;
- (3) Er is onvoldoende transparantie over politieke reclameboodschappen die worden gefinancierd door Europese politieke partijen die in de hele EU campagne voeren over EU-kwesties.

De primaire doelen van de verordening zijn een goede werking van de interne markt voor politieke reclame en aanverwante diensten en de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van hun persoonsgegevens wanneer deze worden gebruikt in het kader van gerichte politieke reclame. Deze maatregelen zijn onder meer noodzakelijk om een open en eerlijk politiek debat en vrije en eerlijke verkiezingen of referenda te ondersteunen en om desinformatie en onrechtmatige inmenging, ook vanuit het buitenland, tegen te gaan. Daarbij beoogt de verordening specifiek de juridische versnippering van de interne markt te verminderen, meer rechtszekerheid bieden door de invoering van hoge transparantienormen voor politieke reclame, kosten voor grensoverschrijdende diensten te verlagen en specifieke gegevensbeschermingsrisico's

aan te pakken door voorwaarden te stellen aan het gebruik van targetting- en amplificatietechnieken.

Voor het verwezenlijken van de doelstellingen heeft de Commissie beperkte bindende maatregelen, bindende maatregelen en een uitbreiding van bestaande kaders met aanvullende verplichtingen overwogen. Bij de beperkte bindende maatregelen wordt gedacht aan het bevorderen van zelfregulering en het ondersteunen van verdere transparantie. Voor bindende maatregelen en uitbreiding van bestaande kaders wordt gedacht aan het stellen van transparantievereisten en het zorgen voor betekenisvolle transparantie. Gezien de gestelde doelen is daarom door de Commissie gekozen voor bindende maatregelen en uitbreiding van bestaande kaders met aanvullende verplichtingen.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het beschermen van de integriteit van verkiezingen en het open publieke debat is van groot belang voor onze democratie. Daarom wordt in de kabinetsbrede aanpak om desinformatie tegen te gaan in het kader van preventieve acties al geruime tijd ingezet op het vergroten van transparantie onder andere op het gebied van politieke reclame. Het vergroten van transparantie zorgt ervoor dat burgers online meer middelen in handen krijgen om informatie op waarde te kunnen schatten.⁶ Burgers moeten onderscheid kunnen maken tussen niet-betaalde en betaalde inhoud en duidelijk krijgen waarom en op welke manier informatie hen bereikt. Transparantie kan helpen om potentiële versterking van het publieke debat inzichtelijk te maken en is tegelijkertijd een inhoudelijk neutrale maatregel.⁷

De afgelopen jaren is met de gedragscode tegen desinformatie op EU-niveau ingezet op zelfregulering van online platformen. Uit de evaluatie van deze code door de Commissie blijkt dat deze zelfregulering onvoldoende resultaten heeft opgeleverd. Daarom heeft het kabinet eerder gepleit voor het inzetten op co-regulering bij het formuleren van een nieuwe gedragscode waarbij internetdiensten, het maatschappelijk middenveld en deskundigen met de juiste technische expertise betrokken moeten zijn.⁸ Op basis van de mededeling van de Commissie met richtsnoeren voor de amplificatie van de gedragscode tegen desinformatie, zijn onderhandelingen voor een nieuwe gedragscode gestart.⁹ In deze gedragscode wordt ook aandacht besteed aan politieke reclame maar de noodzaak om transparantie verder te vergroten op dit gebied door middel van wetgeving wordt gedeeld door het kabinet.¹⁰

Tevens werkt de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op nationaal niveau aan een Wet op de politieke partijen (Wpp). Hierin worden onder meer transparantieregels voor (digitale) politieke advertenties opgenomen met als doel om de campagnes voor kiezers inzichtelijk te maken en de democratie te beschermen tegen risico's die digitale informatie- en communicatietechnologieën voor verkiezingen met zich mee kunnen brengen. Deze transparantieregels moeten de controleerbaarheid voor de kiezer van verkiezingscampagnes waarborgen en vergroten, misleiding voorkomen en duidelijkheid geven over wie een

⁶ Kamerstuk 30 821, nr. 91.

⁷ Kamerstuk 30 821, nr. 112.

⁸ Kamerstuk 30 921, nr. 118.

⁹ Kamerstuk 22 112, nr. 3159.

¹⁰ Kamerstuk 22 112, nr. 3028.

reclame heeft betaald.¹¹ Het is, ook in het licht van de voorgestelde verordening, belangrijk om hierbij een goede balans te bewaken tussen het belang van transparantie, de bescherming van persoonsgegevens en het beperken van de administratieve lasten voor politieke partijen.

De AVG biedt het wettelijk kader voor het verwerken van persoonsgegevens. Dat kader geldt ook in de context van politieke reclamediensdiensten. Het voorstel tot de DSA stelt voor dat algemene regels aan aanbieders van (zeer grote) online platformen die – net als voorliggend voorstel – moeten zorgen voor meer transparantie voor burgers, controleerbaarheid, en een basis voor (empirisch) onderzoek naar advertenties. Verder is aansluiting bij de Nederlandse Reclamecode¹² in de Mediawet voorgeschreven voor publieke en commerciële mediadiensdiensten en voor videoplatforms. Dit geschiedt op vrijwillige basis door nieuwsuitgevers. De verdeling van zendtijd voor politieke partijen op programmakanalen van landelijke publieke mediadiensdiensten is in de Mediawet geregeld.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet steunt de doelstellingen van het voorstel en verwelkomt het. De eerste indruk van het kabinet over het voorstel is overwegend positief. Wel zijn er op onderdelen nog onduidelijkheden in het voorstel. Met betrekking tot deze onduidelijkheden, die hieronder worden geschetst, zal het kabinet om nadere uitleg vragen. Voorts wordt er met deze beoordeling invulling gegeven aan de op 19 februari 2019 in uw Kamer geuite wens om in kaart te brengen hoe de democratie en de rechtsstaat tegen het fenomeen «microtargeting» kan worden beschermd.

Het kabinet steunt de keuze voor de reikwijdte waarbij zowel aanbieders van politieke reclamediensdiensten en aanverwante diensten als uitgevers van politieke reclame en de verwerkingsverantwoordelijken van persoonsgegevens (als bedoeld in de AVG) onder de regelgeving vallen. Wanneer de regelgeving beperkt zou zijn tot de aanbieders van politieke reclame, worden belangrijke schakels in het proces voorafgaand aan de publicatie van de reclame gemist. Dit zou de effectiviteit van de regulering kunnen ondermijnen. Het kabinet heeft wel zorgen over de uitwerking van de verordening, met name voor (kleine) mediadiensdiensten en nieuwsuitgevers. Daarom zal het kabinet vragen stellen over wat de precieze uitwerking zal betekenen voor de administratieve lasten die de naleving van de verplichtingen met zich mee brengen.

Het kabinet steunt een brede definitie van politieke reclame, een definitie die zich niet alleen beperkt tot reclame van of over politieke partijen. Het is positief dat de definitie ook deels thematisch georiënteerde reclame behelst voor zover deze invloed hebben op wet- en regelgevingsprocessen of stemgedrag. Wel merkt het kabinet op dat de exacte reikwijdte van het begrip politieke reclame nog niet geheel duidelijk is gemaakt. Is er bijvoorbeeld sprake van een politieke reclame wanneer een politieke actor een reclame plaatst die zuiver privaat of commercieel van aard is? Onduidelijkheid over de reikwijdte is er ook met betrekking tot de definitie van politieke actor. Is een politieke campagneorganisatie bijvoorbeeld een politieke actor? Het is positief dat de Commissie een uitzondering maakt voor berichten van officiële instanties waar het gaat om de organisatie en de modaliteiten voor het deelnemen aan de verkiezingen of ten behoeve van opkomstbevordering. Het kabinet steunt ook de territoriale reikwijdte van de verordening waardoor ook dienstverleners op het gebied van politieke reclame die niet in de Unie gevestigd zijn maar wel hun diensten

¹¹ Kamerstuk 35 300 VII, nr. 123.

¹² Of een vergelijkbare door de Stichting Reclame Code tot stand gebrachte regeling.

afzetten op de interne markt, zich aan de verplichtingen uit de verordening moeten houden.

Het kabinet vindt het belangrijk dat de verordening goed aansluit op andere (voorgestelde) regelgeving, zoals de DSA, de Audiovisuele Mediadiensten Richtlijn (AVMSD), de ePrivacy verordening en de AVG en waardeert de expliciete benoeming van dit punt in de verordening. Ook zal het kabinet de verordening betrekken bij het voorstel voor de Wet op de politieke partijen waarbij ook transparantieregels rondom politieke reclame voorzien zijn. Het kabinet is positief over hoofdstuk II waar in de artikelen 4 tot en met 11 de transparantieplichtingen, die van toepassing zijn op betaalde politieke reclame, uiteen worden gezet. Het is voor het kabinet van belang dat er betekenisvolle transparantie komt rond politieke reclame. Daarom is het goed dat er strikte voorwaarden worden gehanteerd voor de gegevens die verstrekt moeten worden bij het aanbieden van een politieke reclame. Zo wordt geregeld dat politieke reclame eenvoudig als zodanig herkenbaar moeten zijn, onder meer door goed zichtbare markering en labels. Wel zal het kabinet verdere vragen stellen over het publiceren van de transparantieverklaringen aangezien onvoldoende duidelijk is op welke wijze dit dient te gebeuren. Wanneer dit niet op een overzichtelijke wijze gebeurt, vermindert dit de effectiviteit van de verordening. Burgers moeten namelijk op een eenvoudige manier de transparantieverklaringen kunnen vinden en begrijpen.

Het kabinet steunt dat er voor de uitvoering van deze verplichting expliciet aandacht is voor de belangen van het MKB. Ook steunt het kabinet de bepaling dat de uitgevers van politieke reclame naast financiële compensatie voor het verstrekken van de diensten, ook andere compensatiemiddelen moeten opnemen in hun financiële jaarverslagen gezien het belang van transparantie. Verder vindt het kabinet het positief dat op grond van artikelen 11 en 13 ook bijvoorbeeld geaccrediteerde onderzoekers en organisaties uit het maatschappelijk middenveld informatie op kunnen vragen bij de aanbieders van diensten voor politieke reclame. Dit bevordert onderzoek dat van belang is voor publieke verantwoording en het beter begrijpen van de inzet en invloed van politieke reclame.

Het kabinet spreekt haar waardering uit voor de voorgestelde vereisten in artikelen 12 en 13 die zien op het beperken van targeting en amplificatie van politieke reclame. Het verbod op technieken die gebruik maken van de verwerking van bijzondere persoonsgegevens, zoals politieke of seksuele voorkeur, kan op steun rekenen. Targeting of amplificatie op basis van bijzondere persoonsgegevens is hiermee slechts in een nog beperkter aantal gevallen toegestaan.

Het kabinet heeft wel nog serieuze vragen over de organisatie van het toezicht. Daarom zal zij opheldering vragen over onder andere de splitsing van bevoegdheden over verschillende toezichthouders. Het is onduidelijk welke taken bij welke toezichthouder (moeten) worden belegd, hoe wordt bepaald welke toezichthouder jurisdictie heeft en hoe dat moet worden bepaald. Ook heeft het kabinet vragen over de effectiviteit van het coördinatiemechanisme en de procedures die daarvoor zijn ontworpen en zal hier de nodige aandacht voor hebben.

Het in artikel 16 beschreven sanctieregime is wat het kabinet betreft voldoende helder. Daarbij wordt opgemerkt dat er in Nederland geen sprake is van een gedefinieerde verkiezingsperiode, welke wel expliciet benoemd wordt in artikelen 16 en 17. Omdat de verordening te allen tijde van toepassing is, heeft dit echter geen gevolgen voor de uitvoering van de verordening.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De meeste lidstaten lijken, net als Nederland, het voorstel in de basis te steunen. Vóór de laatste Europese verkiezingen hebben de Raad en de lidstaten onderstreept dat de transparantie van betaalde politieke reclame en communicatie moet worden bevorderd. Ook het Europees Parlement heeft op het gebied van politieke reclame aanbevelingen gedaan voor het vergroten van transparantie.

Er lijkt brede steun onder de lidstaten te zijn voor het reguleren van (online) politieke reclame op EU-niveau. Bij de eerste bespreking van het voorstel bestonden er vragen over de reikwijdte, voornamelijk over het begrip politieke advertentie maar ook over de te reguleren organisaties. Maatregelen die de samenwerking van de platformen zullen verbeteren, waaronder toegang voor onderzoekers tot meer informatie over politieke reclame worden breed gesteund. Een aantal lidstaten hebben in het consultatieproces gewezen op het belang van (bindende) transparantievereisten inzake financiering en steun uitgesproken voor de vaststelling van een gemeenschappelijke definitie van politieke reclame.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. De voorgestelde rechtsgrondslag is artikel 114 VWEU op grond waarvan de EU bevoegd is maatregelen vast te stellen inzake de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten die de instelling en de werking van de interne markt betreffen. Daarnaast is de verordening ook gebaseerd op artikel 16 VWEU op grond waarvan de EU bevoegd is voorschriften vast te stellen betreffende de bescherming van natuurlijke personen ten aanzien van de verwerking van persoonsgegevens door de instellingen, organen en instanties van de Unie, alsook door de lidstaten, bij de uitoefening van activiteiten die binnen het toepassingsgebied van het recht van de Unie vallen, alsmede de voorschriften betreffende het vrij verkeer van die gegevens. Dit artikel ligt aan de basis voor de artikelen over targeting. Het kabinet kan zich vinden in de voorgestelde rechtsgrondslagen. Op het gebied van de interne markt heeft de EU een met de lidstaten gedeelde bevoegdheid (artikel 4, lid 2, sub a, VWEU).

b) Subsidiariteit

De beoordeling van de subsidiariteit is positief. De verordening heeft tot doel om de interne markt op het gebied van politieke reclame te reguleren door in te zetten op geharmoniseerde regels over transparantie en gegevensbescherming. De aanbieders en uitgevers van politieke reclame zijn vaak in meerdere landen actief. Ook is politieke reclame niet aan landsgrenzen gebonden. Met name in perioden rondom de verkiezingen voor het Europees Parlement is dit zichtbaar. Verschillende lidstaten hebben al regelgeving rondom transparantie maar deze verschilt sterk in reikwijdte, inhoud en effect en dit resulteert in fragmentatie en levert soms beperkingen op, onder meer voor grensoverschrijdende leveringen van politieke reclamediensten. Gezien het grensoverschrijdende karakter van politieke reclame en de relatie met de interne markt vraagt politieke reclame om optreden op EU-niveau. Een goede interne markt is gebaat bij een gelijk speelveld waarbij wetgeving met betrekking tot transparantie van politieke reclame gelijkwaardig is. Optreden op EU-niveau is daarom gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

Het oordeel ten aanzien van de proportionaliteit is positief. De keuze voor het instrument van een verordening wordt gesteund, omdat het gezien de inhoud van belang is dat er geen implementatieverschillen zijn tussen lidstaten. De verordening introduceert beperkte transparantieplichtingen voor alle aanbieders van politieke reclamediensdiensten die betrokken zijn bij de voorbereiding, plaatsing, promotie, publicatie en verspreiding van politieke reclame. Ook de uitgevers van reclame moeten voldoen aan specifieke transparantieplichtingen, waaronder het opstellen en publiceren van transparantieverklaringen voor elke gepubliceerde reclame. De verordening waarborgt hiermee een uniform wetgevend kader dat geschikt is om bij te dragen aan de bevordering van transparantie en daarmee aan de amplificatie van de democratie. Bovendien gaat het voorgestelde optreden niet verder dan noodzakelijk. De verordening houdt bijvoorbeeld rekening met de middelen van het MKB en er wordt ingezet op het vergroten van transparantie in plaats van een verbod op bijvoorbeeld targeting. Wel is het voor het kabinet van belang dat bij de uitwerking van de transparantieplichting aandacht is voor het minimaliseren van administratieve lasten en kosten, met name voor aanbieders en uitgevers. Daarom zal het kabinet vragen stellen over hoe de gemaakte kosten voor de uitvoering van deze verordening voor de aanbieders en uitgevers economische voordelen oplevert en reputatieverbetering op kan leveren.

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

a) Consequenties EU-begroting

Dit voorstel heeft volgens de Europese Commissie geen gevolgen voor de EU-begroting. Indien er toch gevolgen zijn voor de EU-begroting, is het kabinet van mening dat eventueel benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van het MFK 2021–2027, en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

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

Omdat ook op nationaal niveau toezicht ingericht moet worden, zullen hier kosten aan verbonden zijn. Naar verwachting kunnen die taken worden ondergebracht bij een bestaande organisatie waarbij wordt gezocht naar de meest doeltreffende en doelmatige oplossing. De kosten worden voornamelijk veroorzaakt door additionele FTE's en materiële kosten die daarmee samenhangen. De budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijk departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

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

Het voorstel verhoogt de administratieve lasten van het bedrijfsleven voor de aanbieders van politieke reclame. Zij zullen medewerkers moeten trainen en bepaalde processen moeten aanpassen om te kunnen voldoen aan de verplichtingen.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Het voorstel leidt tot een gelijk spelveld voor alle aanbieders van politieke reclame binnen de interne markt.

Indirect werkt de verordening verder door dan de EU gezien de regelgeving waar sociale media en techbedrijven aan moeten voldoen.

6. Implicaties juridisch

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

De verordening vormt een aanvulling op het voorstel voor de DSA die tot doel heeft om de interne markt voor digitale diensten beter te laten functioneren en een uniforme, veiligere online omgeving voor Europese consumenten en eindgebruikers te waarborgen. Verder bouwt het voort en vormt het een aanvulling op de bepalingen die van toepassing zijn op de verwerking van persoonsgegevens in het kader van politieke reclame op grond van Verordening (EU) 2016/679 en Verordening (EU) 2018/1725. Het kabinet gaat er vanuit dat artikel 12 leden 1 en 2 als *lex specialis* fungeren ten opzichte van voorgenoemde verordeningen. Dit zal het toetsen bij de Europese Commissie. Tot slot bouwt voorliggende verordening ook voort op de EU-gedragscode inzake desinformatie, welke momenteel herzien wordt. De huidige gedragscode voorziet in vrijwillige afspraken met internetdiensten en vertegenwoordigers van de reclame-industrie rondom transparantie van politieke reclame.

De voorgestelde verordening leidt niet tot een wijziging van bevoegdheden of verantwoordelijkheden van de rijksoverheid en medeoverheden. Ook heeft het voorstel geen gevolgen voor de toepassing van de zogenaamde *lex silencio positivo*. De voorziene gevolgen hebben met name betrekking op de bepalingen betreffende het toezicht op en de handhaving van de verordening, waarover het kabinet nog enkele vragen heeft (zie paragraaf 3b). Het gebruik van persoonsgegevens voor politieke targeting en amplificatietechnieken zal worden gehandhaafd door de krachtens Verordening (EU) 2016/679 of artikel 52 van Verordening (EU) 2018/1725 bedoelde toezichthoudende autoriteiten, die ook de bevoegdheid zullen hebben om boetes op te leggen in lijn met de bestaande EU-regels voor gegevensbescherming. Voor de andere onderdelen van het voorstel, zullen aangewezen nationale autoriteiten – die mogelijk dezelfde autoriteiten zullen zijn die verantwoordelijk zijn voor de handhaving van het voorstel inzake de Digital Services Act – toezicht houden op de naleving van de transparantieregels. De lidstaten moeten regels vaststellen voor sancties die kunnen worden opgelegd bij inbreuken op de in deze verordening vastgestelde verplichtingen (m.b.t. de artikelen 5 tot en met 11, 13 en 14). Daarbij moeten zij rekening houden met de aard, de ernst, de frequentie en de duur van de inbreuk, het algemeen belang, de omvang en de aard van de verrichte activiteiten, alsmede de economische draagkracht van de inbreukpleger.

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

In het voorstel wordt, onder de in artikel 19 gestelde voorwaarden, aan de Commissie de bevoegdheid verleend om gedelegeerde handelingen vast te stellen in de artikelen 7, achtste lid, en 12, achtste lid. Het betreft in het eerste geval de vorm waarin de vereisten voor het verstrekken van informatie in de transparantieverklaringen overeenkomstig dat artikel moeten worden verstrekt en behelst in het tweede geval de nadere

specificatie van welke vorm de vereisten voor het verstrekken van informatie over targeting moeten worden verstrekt.

Het kabinet acht toekenning van deze bevoegdheden mogelijk, omdat het de vaststelling van niet-essentiële onderdelen van de verordening betreft. Het kabinet vindt het tevens wenselijk om deze bevoegdheden aan de Commissie toe te kennen, omdat hierdoor op een flexibele manier rekening kan worden gehouden met het onvoorspelbare karakter van technologische ontwikkelingen. Zo kan n.a.v. nieuw wetenschappelijk onderzoek of door bevindingen van bijvoorbeeld toezichthouders aanleiding zijn om de eisen voor de transparantieplichtingen verder aan te scherpen. Door dit te regelen via gedelegeerde handelingen hoeft de gewone wetgevingsprocedure hier niet mee te worden belast. Bovendien acht het kabinet de keuze voor delegatie (i.p.v. uitvoering) wenselijk, omdat de gelegeerde handelingen leiden tot een wijziging van de verordening. Tot slot is de bevoegdheidsdelegatie voor wat betreft de doelstelling, de inhoud, de strekking en de duur volgens het kabinet goed afgebakend.

c) Voorgestelde implementatietermijn

De verordening treedt in werking 20 dagen na publicatie in het Publicatieblad van de Europese Unie en zal vanaf 1 april 2023 van toepassing zijn. Het kabinet acht deze termijn voor inwerkingtreden en toepassing wenselijk. Het voorstel zou dan voor de eerstvolgende verkiezingen van het Europees Parlement (2024) van toepassing zijn. Wel merkt het kabinet op dat het tijdig afronden van de onderhandelingen en een implementatieperiode noodzakelijk zijn om ondernemingen en politieke partijen in staat te stellen naleving van de regels op orde te krijgen en het daarmee mogelijk te maken om het voorstel vanaf 1 april 2023 in werking te laten treden.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

De Commissie stelt voor om twee jaar na elke verkiezing voor het Europees Parlement deze verordening te evalueren. De eerste evaluatie dient uiterlijk voor 31 december 2026 uitgevoerd te zijn. Het kabinet steunt dit

e) Constitutionele toets

De verordening moet bijdragen aan het verhogen van transparantie rondom politieke reclame en daarmee bijdragen aan het versterken van het democratische proces. Transparantie, eerlijkheid, en gelijke kansen in het verkiezingsproces en het recht om op een objectieve, transparante en pluralistische manier geïnformeerd te worden staan aan de basis van deze verordening. De transparantielabels leggen beperkte beperkingen op de vrijheid van meningsuiting en informatie (artikel 11 Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (HGEU)), eerbiediging van het privéleven (artikel 7), en bescherming van persoonsgegevens (artikel 8). Deze beperkingen zijn proportioneel, gezien het specifieke doel van de verordening en het feit dat de publicatie, verspreiding en inhoud van politieke reclame niet wordt beperkt in deze verordening. Gelijktijdig heeft deze verordening een voornamelijk positieve impact op fundamentele rechten. De verordening biedt bescherming van de privacy met een verbod op het verwerken van bijzondere persoonsgegevens voor targeting en amplificatie, met enkele zeer beperkte uitzondering (conform AVG). Ook dit is naar de mening van het kabinet proportioneel.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Om de handhaving van deze verordening te garanderen worden bestaande bevoegde autoriteiten aangewezen op basis van artikel 15, eerste, tweede en derde lid. Deze autoriteiten krijgen de bevoegdheid om waarschuwingen uit te delen, verklaringen te publiceren waarin de rechtspersoon of natuurlijke persoon die verantwoordelijk is voor de inbreuk op de verordening en de aard van de inbreuk wordt vermeld, en om boetes uit te delen.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Het voorstel heeft geen implicaties voor ontwikkelingslanden.