

Regels ter uitvoering van Verordening (EU) 2024/900 betreffende transparantie en gerichte politieke reclame (Uitvoeringswet verordening transparantie en gerichte politieke reclame)

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel (hierna: de Uitvoeringswet) strekt tot uitvoering van Verordening (EU) 2024/900 van het Europees Parlement en de Raad van 29 februari 2024 betreffende transparantie en gerichte politieke reclame (hierna: verordening). De verordening is van toepassing vanaf 10 oktober 2025 en moet dan geïmplementeerd worden in Nederland door middel van wet- en regelgeving en feitelijk handelen. De verordening is alleen van toepassing op het grondgebied van Nederland binnen de Europese Unie en heeft geen gevolgen voor Bonaire, Sint-Eustatius en Saba.

De beleidsverantwoordelijkheid voor de onderwerpen uit de verordening en de Uitvoeringswet ligt primair bij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Daarnaast zijn de minister van Justitie en Veiligheid, de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de minister van Economische Zaken en Klimaat betrokken. In de uitwerking van de Uitvoeringswet onder paragraaf 4 wordt hier nader op ingegaan.

In paragraaf 2 wordt eerst de Nederlandse en Europese beleidscontext geschetst. In paragraaf drie worden de hoofdlijnen van de verordening uiteengezet. In paragraaf vier wordt nader ingegaan op het onderhavige wetsvoorstel. In paragraaf vijf wordt vervolgens stilgestaan bij de verhouding tot ander recht. In paragraaf zes worden de gevolgen, zoals voor regeldruk, beschreven en in paragraaf zeven wordt ingegaan op de financiële gevolgen van onderhavig wetsvoorstel. In paragraaf acht wordt daarna ingegaan op de evaluatie van de verordening. In paragraaf negen worden de uitkomsten van de toetsen gedeeld. Tot slot wordt in paragraaf 10 ingegaan op de inwerkingtreding en het overgangsrecht.

2. Beleidscontext

Politieke reclame kent vele verschijningsvormen. Het kan via verschillende kanalen worden verspreid en gepubliceerd, zowel online als offline, via bijvoorbeeld kranten, televisie, radio, websites en online platforms. Het gebruik van online politieke reclame neemt sterk toe en is ook in toenemende mate grensoverschrijdend van aard.¹ Bovendien is het online mogelijk om gericht groepen en individuen te benaderen zodat zij op hen toegesneden politieke reclame-uitingen zien. Politieke reclame kan vele vormen aannemen, zoals betaalde inhoud, gesponsorde zoekresultaten, betaalde gerichte boodschappen, een meer prominente plaatsing in een ranglijst, promotie van een goed of een persoon, zoals via productplaatsing of de inzet van influencers en andere vormen van aanbeveling. Met het maken en verspreiden van politieke reclame houdt een groot en toenemend aantal uiteenlopende diensten verband, die onder meer worden verleend door politieke adviesbureaus, reclamebureaus, platforms voor reclametechnologie, pr-bedrijven, influencers, data-analysebureaus en tussenpersonen.

De regelgeving t.a.v. politieke reclame is in verschillende lidstaten momenteel ongelijksoortig. Om de transparantie van politieke reclame te vergroten en om tegemoet te komen aan de zorgen van de burgers, hebben sommige lidstaten al aanvullende maatregelen ter bevordering van de transparantie van politieke partijen en ter ondersteuning van een eerlijk politiek debat onderzocht, of overwogen zij dergelijke

¹ Verordening (EU) 2024/900, p.2.

maatregelen te nemen.² Die situatie leidt tot versnippering van de interne markt, beperkt de rechtszekerheid voor aanbieders van politieke reclamediensten die politieke reclameboodschappen produceren, plaatsen, promoten, publiceren, aanleveren of verspreiden, creëert belemmeringen voor het vrije verkeer van aanverwante diensten, verstoort de mededinging op de interne markt, ook tussen aanbieders van offline- en onlinediensten, en vergt complexe nalevingsinspanningen en extra uitgaven van de betrokken dienstaanbieders. Met de verordening wordt een gelijk speelveld gecreëerd met betrekking tot transparantie en microtargeting bij politieke reclameboodschappen in alle Europese lidstaten door maximale harmonisatie van de regelgeving.

Met de verordening stelt de Europese Commissie regels om de ontwikkelingen op het gebied van transparantie en microtargeting bij politieke reclame te reguleren. De in de lidstaten rechtstreeks toepasselijke verordening beoogt de integriteit van het democratische proces te beschermen door te zorgen voor meer transparantie en verantwoording rond politieke reclames. Door burgers te informeren over wie er achter politieke reclame zit, hoe deze wordt gefinancierd, en op welke manier deze wordt gericht tot burgers, kunnen zij beter geïnformeerde keuzes maken en is het gemakkelijker om toezicht te houden op politieke reclames door zowel formele toezichthouders als belanghebbende entiteiten zoals wetenschappers en journalisten.

De verordening bevat verplichtingen voor zowel de Europese Commissie, individuele lidstaten, politieke actoren, aanbieders van politieke reclamediensten, opdrachtgevers van politieke reclame en online platforms. Het onderhavige wetsvoorstel heeft betrekking op de uitvoering, het toezicht en de handhaving van de verplichtingen in de verordening door de nationale lidstaten.

3. Verordening betreft transparantie en gerichte politieke reclame (de inhoud van de verordening)

De verordening stelt regels voor politieke reclame³ op het gebied van transparantie en targeting, d.w.z. het richten van een politieke reclameboodschap op een specifieke persoon of groep personen of om deze op basis van de verwerking van persoonsgegevens juist uit te sluiten.

De regels in deze verordening gelden voor politieke reclame die in opdracht wordt gemaakt tegen een vergoeding of voor een voordeel in natura. Zo kan een politieke partij bijvoorbeeld de opdracht geven aan een reclamebureau om een reclame of campagne te maken tegen een vergoeding. Als derden bijvoorbeeld campagne-activiteiten ten bate van een politieke partij uitvoeren dan kwalificeren deze activiteiten als een gift in natura. Dit kan bijvoorbeeld als een drukdienst gratis posters van een politieke partij uitprint of als een influencer boodschappen van een politieke partij online zet en daar een duur schilderij voor krijgt. De verordening voorziet in transparantieverplichtingen voor alle aanbieders van politieke reclamediensten die betrokken zijn bij de in de definitie genoemde elementen. Uitgevers van politieke reclame moeten eveneens voldoen aan specifieke transparantieverplichtingen.

De regels uit de verordening over politieke reclame richten zich met name op het vergroten van transparantie en hebben geen gevolgen voor de materiële inhoud van politieke reclame. Daarnaast is het zo dat politieke meningen die op persoonlijke titel worden geuit, een bijzondere vorm van het recht op vrijheid van meningsuiting en informatie zijn. Het gaat hierbij niet om politieke reclame. Een voorbeeld hiervan is dat politieke meningen die op persoonlijke titel door een particulier op zijn persoonlijke blog of zijn sociale media-accounts worden gepubliceerd, geen politieke reclame zijn.⁴

² Zie bijvoorbeeld: Article 1, Loi n° 2018-1202 du 22 décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information en een eerdere versie van het wetsvoorstel Wet op de Politieke Partijen, aldaar hoofdstuk 7. N.a.v. de voorliggende Uitvoeringswet en de onderliggende Europese verordening zal het wetsvoorstel op in ieder geval dit punt worden herzien.

³ Zie artikel 3 verordening (EU) 2024/900 voor een definitie van politieke reclame en andere definities.

⁴ Artikel 3 verordening (EU) 2024/900 en bijbehorende richtsnoeren ter ondersteuning van de uitvoering van Verordening (EU) 2024/900 betreffende transparantie en gerichte politieke reclame

Uitzondering hierop is een politieke mening die wordt geuit op persoonlijke titel terwijl deze persoon voor het uiten van die mening een specifieke vergoeding ontvangt van derden, met inbegrip van voordelen in natura. In dergelijke gevallen kan de tegen vergoeding geuite mening politieke reclame zijn, indien deze voldoet aan de criteria van de verordening.⁵ Een voorbeeld hiervan is een politieke boodschap van online-influencers die op verzoek van een politicus of politieke partij wordt gepubliceerd in ruil voor geldelijke voordelen of voordelen in natura.⁶

Politieke meningen die in welk medium ook onder redactionele verantwoordelijkheid worden geuit, vallen ook niet onder de regels die volgen uit de verordening, tenzij derden ervoor betalen of een andere vergoeding verstrekken. Voorbeelden hiervan zijn opvattingen of beoordelingen die worden gedeeld in het kader van een politiek debat of een interview dat wordt uitgezonden op de televisie of de radio of redactionele opiniestukken waarin commentaar wordt gegeven op recente wetsvoorstellen, politieke gebeurtenissen of andere ontwikkelingen.⁷

De definitie van politieke reclame ziet op “boodschappen”, wat betekent dat inhoud die niet kan worden gekwalificeerd als een boodschap, zoals een logo of de naam van een politieke actor (bv. op promotionele koopwaar) die voor het overige niet vergezeld gaat van een politieke boodschap, niet binnen het toepassingsgebied van de verordening valt.⁸ Het uitdelen van een pen met het logo van een politieke partij valt dus niet onder de verordening. Verder kunnen reclames van non-gouvernementele organisatie ook worden aangemerkt als politieke reclame indien zij oproepen te stemmen op bepaalde partijen vanwege een bepaald onderwerp of proberen een wetgevingsproces te beïnvloeden.

De definitie van een politieke reclame is nader uitgewerkt in de richtsnoeren die de Europese Commissie heeft uitgebracht. Ook door het werk van de toezichthouders zoals het Commissariaat en uitspraken van de rechter zal de betekenis van de verordening/politieke reclame in specifieke situaties nader uitkristalliseren.⁹

Door de verordening wordt verplicht om politieke reclame als zodanig te labelen en van bepaalde basisgegevens te voorzien. Daarmee wordt het voor burgers duidelijker dat er sprake is van 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 en wat het verband is tussen de reclame en de betrokken verkiezingen of referenda. Daarnaast moet er informatie beschikbaar worden gemaakt via een eenvoudig op te vragen transparantieverklaring.

In de verordening wordt onderscheid gemaakt tussen opdrachtgevers, aanbieders en uitgevers waar ook tussenhandeldiensten (zie hierna) onder vallen. Een aanbieder van politieke reclamediensten is een natuurlijke of rechtspersoon die zich bezighoudt met het aanbieden van politieke reclamediensten, met uitzondering van louter ondersteunende diensten. Een opdrachtgever is een natuurlijk- of rechtspersoon op wiens verzoek of namens wie een politieke reclameboodschap wordt geproduceerd, geplaatst, gepromoot, gepubliceerd, aangeleverd of verspreid. Een uitgever van politieke reclame is een aanbieder van politieke reclamediensten die politieke reclame publiceert, aanlevert of verspreidt via om het even welke media.

⁵ Artikel 3 verordening (EU) 2024/900 en bijbehorende richtsnoeren ter ondersteuning van de uitvoering van Verordening (EU) 2024/900 betreffende transparantie en gerichte politieke reclame

⁶ Artikel 3 verordening (EU) 2024/900 en bijbehorende richtsnoeren ter ondersteuning van de uitvoering van Verordening (EU) 2024/900 betreffende transparantie en gerichte politieke reclame

⁷ Artikel 3 verordening (EU) 2024/900 en bijbehorende richtsnoeren ter ondersteuning van de uitvoering van Verordening (EU) 2024/900 betreffende transparantie en gerichte politieke reclame

⁸ Artikel 3 verordening (EU) 2024/900 en bijbehorende richtsnoeren ter ondersteuning van de uitvoering van Verordening (EU) 2024/900 betreffende transparantie en gerichte politieke reclame

⁹ Richtsnoeren ter ondersteuning van de uitvoering van Verordening (EU) 2024/900 betreffende transparantie en gerichte politieke reclame, C/2025/5514

De verordening over politieke reclame sluit voor de regels omtrent tussenhandeldiensten aan bij de verordening (EU) 2022/2065 van het Europees Parlement en de Raad van 19 oktober 2022 betreffende een eengemaakte markt voor digitale diensten en tot wijziging van Richtlijn 2000/31/EG (digitaal dienstenverordening) (PbEU 2022, L 277)(hierna: DSA).¹⁰ In de kern zijn tussenhandeldiensten diensten die gebruikers in staat stellen om met elkaar te communiceren of goederen en diensten uit te wisselen, zonder dat de dienstverlener zelf de inhoud of de transacties beheert, zoals online sociale platforms, zoekmachines of webwinkelplatforms.

In de praktijk reguleert de verordening dus de 'keten' van politieke reclame. Die kan er als volgt uit zien: een politieke partij verleent de opdracht voor een reclamecampagne aan een reclame- en campagnebureau. De partij is hier de opdrachtgever, het bureau de aanbieder. Vervolgens wordt ingezet op een multimediale campagne waar boodschappen zowel worden verspreid via advertenties in kranten als op grote sociale mediaplatforms. In dat geval is de krant een uitgever van politieke reclamediensten en zijn de grote sociale mediaplatforms tussenhandeldiensten en ook uitgevers.

De verschillende hoofdstukken van de verordening worden hierna verder toegelicht, met uitzondering van hoofdstuk I over algemene bepalingen. Dat hoofdstuk bevat artikelen over het onderwerp, toepassingsgebied en de definities uit de verordening. Waar nodig wordt de inhoud van dit hoofdstuk besproken bij de andere hoofdstukken waar het mee samenhangt. Hoofdstuk V slotbepalingen bevat onder meer artikelen met betrekking tot overgangsrecht, evaluatie en inwerkingtreding. Die onderwerpen komen terug in paragrafen 8 en 10 van het algemene deel van de toelichting.

3.1 Transparantie- en zorgvuldigheidsverplichtingen voor politieke reclamediensten

Hoofdstuk II van de verordening regelt aan welke transparantie- en zorgvuldigheidsverplichtingen aanbieders van politieke reclamediensten moeten voldoen. Dat hoofdstuk gaat onder andere over de verhouding tussen de opdrachtgevers van politieke reclameboodschappen en de aanbieders en uitgevers van politieke reclamediensten, de identificatie van politieke reclameboodschappen aan de hand van labels en transparantieverklaringen, een Europees register voor het bewaren van politieke reclameboodschappen en transparantieverklaringen, periodieke verslaglegging en meldingen over politieke reclame, en de verplichtingen voor het toezenden van extra informatie aan toezichthouders en belanghebbende entiteiten.

3.1.1 Verplichtingen voor aanbieders van politieke reclamediensten

Politieke reclamediensten moeten transparant worden aangeboden. Aanbieders van politieke reclamediensten moeten nagaan bij opdrachtgevers of de reclamediensten die zij verlangen politiek van aard zijn en verklaringen daarover moeten naar waarheid worden afgegeven. In contracten met aanbieders van politieke reclamediensten moet geregeld worden dat de in de verordening opgenomen bepalingen worden nageleefd, zoals de toewijzing van de verantwoordelijkheid over de volledigheid en nauwkeurigheid van informatie die in de labels en transparantieverklaring moet komen te staan.

Opdrachtgevers moeten de informatie verstrekken die aanbieders nodig hebben om te identificeren of er sprake is van politieke reclame diensten. Als blijkt dat de verstrekte informatie onnauwkeurig of incompleet is, dient de aanbieder contact op te nemen met de opdrachtgever om dit recht te zetten. Om te bepalen of er sprake is van politieke reclame, wordt gekeken naar de inhoud, opdrachtgever, taal en context van de boodschap, de wijze waarop de boodschap verspreid wordt, het doelpubliek, en het doel van de boodschap. De Europese Commissie heeft hiervoor gemeenschappelijke richtsnoeren beschikbaar gesteld.¹¹

¹⁰ Voor de volledige definitie, zie artikel 3, punt g van Verordening (EU) 2022/2065.

¹¹ Richtsnoeren ter ondersteuning van de uitvoering van Verordening (EU) 2024/900 betreffende transparantie en gerichte politieke reclame, C/2025/5514

Aanbieders van politieke reclamediensten bewaren de informatie die zij verzamelen voor het aanbieden van hun diensten zeven jaar. Dit betreft informatie over de politieke reclameboodschap of -campagne, de dienst die zij hebben verleend, de bedragen die ze in rekening hebben gebracht of de waarde van voordelen die ze hebben ontvangen, de publieke of private oorsprong van deze bedragen, de identiteit en contactgegevens van de opdrachtgever, en indien van toepassing de verkiezingen of het referendum of wetgevingsproces waarmee de politieke reclame verband houdt. Als deze informatie wijzigt, zorgt de aanbieder ervoor dat er bijgewerkte informatie wordt verstrekt.

3.1.2 Transparantie- en labelingvereisten voor elke politieke reclameboodschap

Bij politieke reclame-uitingen moet informatie beschikbaar worden gesteld die duidelijk maakt dat het om politieke reclame gaat. Ook de identiteit van de opdrachtgever van de politieke reclameboodschap moet zichtbaar zijn. Daarnaast moet, indien van toepassing, helder blijken met welke verkiezingen, welk referendum of wetgevingsproces de politieke reclame verband houdt. Als er gebruik is gemaakt van targetingtechnieken, moet ook dit worden aangegeven. Uitgevers van politieke reclame hebben de plicht om ervoor te zorgen dat deze informatie volledig en correct is. Indien dit niet het geval is, dient dit gecorrigeerd te worden. Deze informatie wordt verwerkt in zogeheten 'labels'. Deze worden aangepast naar het gebruikte medium. De Europese Commissie stelt voor deze labels een format en model beschikbaar. De labels zijn verplicht voor zowel online als offline reclame en voor audiovisuele en gedrukte media. Met de specifieke kenmerken daarvan wordt rekening gehouden. Dit betekent dat er in de praktijk andere labels gebruikt worden voor advertenties in kranten dan voor advertenties op de radio.

Naast de labels moet er ook een transparantieverklaring beschikbaar worden gesteld, dan wel bij de reclame zelf, dan wel op een plaats die gemakkelijk te vinden is, bijvoorbeeld met verwijzing via een QR-code. De transparantieverklaring moet de identiteit van de opdrachtgever bevatten, informatie over wie een vergoeding heeft verstrekt voor de reclameboodschap, de periode waarin de reclameboodschap zal worden gepubliceerd of verspreid, de totale waarde of andere voordelen die de aanbieder van de politieke reclame heeft ontvangen, de publieke of private oorsprong van die bedragen en de methode die is gebruikt om dat te berekenen, de verkiezingen of het referendum of wetgevingsproces waarmee de politieke reclame verband houdt en een verwijzing naar officiële informatie hierover.

Daarnaast moet een link naar het Europees register voor politieke reclame (zie onder) worden opgenomen en, indien van toepassing, of een eerdere publicatie van de politieke reclameboodschap of een eerdere versie is stopgezet wegens inbreuk op de verordening, of er gebruik is gemaakt van targetingtechnieken, en, indien haalbaar, het aantal views van en interacties met de reclameboodschap. De transparantieverklaring moet in het Europese register worden gedeponereerd.

De transparantieverklaringen moeten gedurende de hele periode van publicatie van de politieke reclameboodschap worden geactualiseerd en ze moeten worden gepresenteerd in een gemakkelijk toegankelijk format. Als de politieke reclameboodschap elektronisch beschikbaar wordt gesteld, moet de ook de transparantieverklaring in een machineleesbaar format worden gepresenteerd. Daarnaast moeten uitgevers van politieke reclame de transparantieverklaringen, samen met eventuele wijzigingen, tot zeven jaar na de laatste publicatie van de betreffende politieke reclameboodschap bewaren. De Europese Commissie heeft de taak om ervoor te zorgen dat deze duidelijk en geharmoniseerd zijn en dat deze passen bij het gebruikte medium. Er zijn een format en technische specificaties voor de transparantieverklaring ter beschikking gesteld.¹²

Het kabinet en de (beoogde) toezichhouders moedigt de opstelling van vrijwillige gedragscodes die bijdragen aan de juiste toepassing van het artikel dat ziet op de transparantie- en labelingsvereisten van politieke reclameboodschappen aan.

¹² Implementing regulation - EU - 2025/1410 - EN - EUR-Lex

3.1.3 Europees register voor politieke reclameboodschappen

De Europese Commissie zet een Europees register voor politieke onlinereclameboodschappen (het "Europees register") op. Dat is een openbaar register voor alle online politieke reclameboodschappen die in de Unie worden gepubliceerd of gericht zijn aan burgers van de Unie of ingezetenen van de Unie. Dit Europees register wordt beheerd door de Europese Commissie.

Uitgevers van politieke reclame bieden toegang tot de informatie via het Europees register vanaf het moment van publicatie en gedurende de hele periode waarin zij de politieke reclameboodschap tonen en tot zeven jaar nadat de politieke reclameboodschap voor het laatst op hun online-interfaces is getoond. Ook als een reclameboodschap wordt verwijderd, bijvoorbeeld vanwege vermeende onwettigheid, moet de politieke reclame in het register zichtbaar blijven. Politieke reclameboodschappen moeten binnen 72 uur na de eerste publicatie in het Europees register beschikbaar zijn.

Uitgevers van politieke reclame die zeer grote onlineplatforms en zeer grote onlinezoekmachines zijn, moeten ervoor zorgen dat elke politieke reclameboodschap samen met de transparantieverklaring beschikbaar wordt gesteld in het Europees register. Uitgevers van politieke reclame die zeer grote onlineplatforms en zeer grote onlinezoekmachines zijn, zijn daarnaast ook verplicht om elke politieke reclameboodschap, samen met de transparantieverklaring uit deze verordening, beschikbaar te stellen in een register zoals beschreven in de DSA.¹³

3.1.4 Periodieke verslaglegging en meldingen over politieke reclame

De uitgevers van politieke reclame moeten in hun bestuursverslag¹⁴, informatie opnemen over de bedragen of de waarde van voordelen die zij hebben ontvangen in ruil voor de verrichte diensten. Ze maken ook melding van eventueel gebruik van targetings technieken en technieken voor de aanlevering van een reclameboodschap, geaggregeerd per campagne.

Uitgevers van politieke reclame moeten beschikken over mechanismen waarmee het mogelijk is meldingen te doen over gepubliceerde reclameboodschappen die niet in overeenstemming zijn met de verordening. Deze moeten kosteloos, gebruiksvriendelijk en gemakkelijk toegankelijk zijn. Idealiter maken de mechanismen het gemakkelijk om een melding te doen die een gemotiveerde toelichting met redenen mogelijk maakt, die informatie vraagt waarmee de politieke reclame kan worden geïdentificeerd, en het e-mailadres vraagt van de indiener van de melding. Daarna sturen de uitgevers een ontvangstbevestiging.

Uitgevers van politieke reclame die zeer grote online platforms of zeer grote online zoekmachines zijn, moeten de melding zorgvuldig onderzoeken en de melder op de hoogte stellen van het gevolg dat daaraan is gegeven. Uitgevers van politieke reclame die geen zeer grote online platforms of zeer grote online zoekmachines zijn, moeten alles in het werk stellen om de ontvangen meldingen te behandelen. Op verzoek geven zij bij de melders aan welk gevolg daaraan is gegeven. Als er veel meldingen tegelijk komen over een politieke reclameboodschap of -campagne, mogen uitgevers volstaan met één publieke reactie, zoals een verklaring op een website.

3.1.5 Toezending van informatie aan bevoegde autoriteiten

De door de lidstaten aangewezen autoriteiten zijn voor hun toezichthoudende taken bevoegd om aanbieders van politieke reclamediensten te vragen om benodigde informatie aan hen toe te zenden. Voor Nederland zijn de beoogde toezichthoudende autoriteiten het Commissariaat voor de Media (hierna:

¹³ Artikel 39 van de DSA gaat over aanvullende transparantie voor online advertenties. Het specificeert de vereisten voor een register dat zeer grote onlineplatforms en zeer grote onlinezoekmachines moeten bijhouden. Verordening (EU) 2022/2065.

¹⁴ Zoals bedoeld in artikel 19 van richtlijn 2013/34/EU.

Commissariaat) en de Autoriteit persoonsgegevens (hierna: AP). De Autoriteit Consument en Markt (hierna; ACM) vervult enkel een coördinerende rol. Dit wordt nader uitgewerkt in paragraaf 4.1.2. De beoogde toezichthouders beschikken reeds over de toezichtbevoegdheden uit titel 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht.

In een verzoek tot informatie van de aangewezen autoriteiten moet gemotiveerd worden waarom de informatie wordt opgevraagd en wat hiervoor de aanleiding is. Als er sprake is van beoogde strafbare feiten of bestuursrechtelijke overtredingen of andere doelstellingen die in gevaar gebracht worden door openbaring hiervan, vervallen deze eisen.

Ontvangers van de verzoeken moeten binnen twee werkdagen de ontvangst van het verzoek bevestigen en binnen acht werkdagen de verzochte informatie verstrekken.

3.1.6 Toezending van informatie aan belanghebbende entiteiten

Op verzoek van belanghebbende entiteiten sturen aanbieders van politieke reclamediensten gevraagde informatie waarover zij beschikken op. Zulke belanghebbende entiteiten mogen geen commerciële belangen hebben en vallen in één of meer van de volgende categorieën: erkende onderzoekers¹⁵; leden van gemachtigde maatschappelijke organisaties waarvan de statutaire doelstellingen de bescherming en bevordering van het algemeen belang zijn, het nationale recht of het recht van de Unie; politieke actoren; in een lidstaat erkende nationale of internationale verkiezingswaarnemers; en journalisten. De belangrijkste doelstellingen van gemachtigde maatschappelijke organisaties, moeten zijn vastgelegd in haar statuten. Ze moeten zijn gericht op het beschermen en bevorderen van de belangen van de samenleving als geheel. Dit kan bijvoorbeeld het beschermen van de rechten en belangen van burgers zijn.

Na een verzoek van een belanghebbende entiteit stelt de aanbieder van politieke reclamediensten alles in het werk om de gevraagde informatie of een met redenen omklede reactie zo spoedig mogelijk en uiterlijk binnen een maand te verstrekken. Wanneer verzoeken onduidelijk of buitensporig zijn of informatie betreffen waarover de aanbieder van politieke reclamediensten niet beschikt, kan die aanbieder weigeren de gevraagde informatie te verstrekken. Ook kunnen ze een vergoeding vragen als het verzoek aanzienlijke kosten met zich meebrengt. Het is aan de aanbieders van politieke reclamediensten om te bewijzen dat dit zo is.

3.2 Targeting en aanlevering van politieke online reclame

In hoofdstuk 3 van de verordening wordt ingegaan op de voorwaarden waaronder gebruik mag worden gemaakt van targetingtechnieken en technieken voor de aanlevering van een reclameboodschap voor politieke onlinereclame (ten behoeve van de leesbaarheid wordt in deze toelichting voor beide technieken tezamen gesproken over 'targetingtechnieken) en de aanvullende transparantievereisten die daarbij horen. Verder worden de regels voor micro-, kleine en middelgrote ondernemingen besproken.

Targetingtechnieken zijn technieken die worden gebruikt om een politieke reclameboodschap alleen op een specifieke persoon of groep personen te richten of om deze op basis van de verwerking van persoonsgegevens uit te sluiten. Technieken voor de aanlevering van een reclameboodschap betreffen optimaliseringstechnieken die worden gebruikt om de verspreiding, het bereik of de zichtbaarheid van een politieke reclameboodschap op basis van de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens te vergroten en die kunnen dienen om alleen de politieke reclameboodschap op een specifieke persoon of groep personen te richten.

3.2.1 Targetingtechnieken en technieken voor de aanlevering van een reclameboodschap voor politieke onlinereclame

¹⁵ Overeenkomstig artikel 40, lid 8 van Verordening (EU) 2022/2065.

Politieke reclameboodschappen mogen alleen gebruik maken van targetingtechnieken of technieken die gepaard gaan met de verwerking van persoonsgegevens als ze voldoen aan een aantal voorwaarden. Belangrijk is daarbij het begrip 'verwerkingsverantwoordelijke'. Een verwerkingsverantwoordelijke is conform de Algemene Verordening Gegevensbescherming (hierna: AVG) een natuurlijke persoon of rechtspersoon, een overheidsinstantie, een dienst of een ander orgaan die/dat, alleen of samen met anderen, het doel van en de middelen voor de verwerking van persoonsgegevens vaststelt.¹⁶

De verwerkingsverantwoordelijke moet volgens de verordening de persoonsgegevens van de betrokkene zelf verzameld hebben; de betrokkene moet zelf uitdrukkelijk toestemming hebben gegeven voor de verwerking van persoonsgegevens voor politieke reclame; en er mag met de technieken geen 'profilering' plaatsvinden waarbij gebruikt wordt gemaakt van bijzondere categorieën persoonsgegevens.

Er mag van deze technieken geen gebruik gemaakt worden als de verwerkingsverantwoordelijke met redelijke zekerheid weet dat de betrokkene ten minste één jaar jonger is dan de volgens de nationale regels geldende kiesgerechtigde leeftijd. In Nederland is de kiesgerechtigde leeftijd 18 jaar.

Deze regels over targeting zijn niet van toepassing op de communicatie van een politieke partij, stichting, vereniging of enige andere non-profitorganisatie als het verband houdt met hun politieke activiteiten. Het is dan van belang dat die communicatie uitsluitend gebaseerd is op abonnementsgegevens en derhalve beperkt is tot leden, voormalige leden of abonnees en gebaseerd is op door de betrokkenen verstrekte persoonsgegevens.

3.2.2 Aanvullende transparantievereisten voor targeting bij politieke reclame

Als er gebruik wordt gemaakt van targetingtechnieken, zijn er enkele verplichtingen voor verwerkingsverantwoordelijken die volgen uit de verordening.¹⁷ Verwerkingsverantwoordelijken moeten een intern beleid vaststellen, uitvoeren en openbaar maken waarin duidelijk en in eenvoudige taal wordt beschreven hoe dergelijke technieken worden gebruikt. Dit beleid moeten ze voor een periode van zeven jaar na het laatste gebruik van die technieken handhaven. Ze moeten ook registers bijhouden inzake het gebruik van dergelijke technieken, de relevante mechanismen en parameters die zijn gebruikt. Samen met de vermelding dat het om een politieke reclameboodschap gaat, moeten ze ook aanvullende informatie verstrekken die de betrokkene in staat stelt te begrijpen wat de onderliggende logica en de belangrijkste parameters van die technieken zijn. Er moet ook aangegeven worden of er gebruik is gemaakt van een artificiële-intelligentiesysteem voor de targeting of aanlevering van de politieke reclameboodschap.

Verwerkingsverantwoordelijken moeten hierbij ook aangeven of er gebruik is gemaakt van eventuele aanvullende analysetechnieken. Daarbij moeten ze o.a. vermelden: de specifieke doelgroepen van ontvangers, met inbegrip van de parameters die gebruikt worden om de reclame te verspreiden; de categorieën persoonsgegevens die worden gebruikt voor targetingtechnieken of technieken voor de aanlevering van een reclameboodschap; de doeleinden, mechanismen en logica van de targeting, met inbegrip van de parameters op grond waarvan personen al dan niet in de doelgroep worden opgenomen, en de redenen voor de keuze van die parameters; zinvolle informatie over het gebruik van artificiële-intelligentiesystemen bij de targeting of aanlevering van de politieke reclame; de periode van verspreiding van de politieke reclameboodschap en het aantal personen onder wie de politieke reclameboodschap wordt verspreid; en een link naar een duidelijke plaats waar het hiervoor genoemde beleid te vinden is.

¹⁶ Voor de definitie wordt aangesloten bij (EU) 2016/679, ook bekend als de Algemene Verordening Gegevensbescherming of AVG. Zie aldaar artikel 4, punt 7. In voorkomend geval wordt aangesloten bij de definitie van (EU) 2018/1725, die betrekking heeft op de verwerking van persoonsgegevens door de instellingen, organen en instanties van de Unie en betreffende het vrije verkeer van die gegevens.

¹⁷ Deze verplichtingen gelden boven op de verplichtingen voor de verwerkingsverantwoordelijken extra verplichtingen bovenop Verordeningen (EU) 2016/679 en (EU) 2018/1725.

Verder moeten verwerkingsverantwoordelijken een jaarlijkse risicobeoordeling voorbereiden van het gebruik van targetingtechnieken in relatie tot de grondrechten en fundamentele vrijheden. De resultaten hiervan moeten openbaar worden gemaakt.

Met de politieke reclameboodschap moeten verwerkingsverantwoordelijken, tot slot, vermelden hoe personen kunnen worden ondersteund bij de uitoefening van hun rechten in relatie tot Verordening (EU) 2016/679 of Verordening (EU) 2018/1725. Dit ziet met name op de verwijzing naar de rechten van individuele personen om persoonsgegevens te wijzigen of toestemming in te trekken. Idealiter wordt ook een link verstrekt naar de plek waar dergelijke rechten kunnen worden uitgeoefend.

Als de verwerkingsverantwoordelijke verschilt van de uitgever van politieke reclame, zorgt de verwerkingsverantwoordelijke ervoor dat de informatie over de onderliggende parameters van de targetingtechnieken en de informatie over het verkrijgen van ondersteuning bij het uitoefenen van rechten uit de verordeningen (EU) 2016/679 en (EU) 2018/1727 worden verstrekt aan de uitgever van politieke reclame, zodat deze de verplichtingen die uit de verordening volgen kan nakomen.

Verwerkingsverantwoordelijken nemen ook maatregelen om belanghebbende entiteiten die een verzoek tot informatie doen, kosteloos van informatie te kunnen voorzien.

3.2.3 Micro-, kleine en middelgrote ondernemingen

Bij de toepassing en handhaving van deze verordening wordt rekening gehouden met het karakter en de specifieke behoeften van micro-, kleine en middelgrote ondernemingen, overeenkomstig het evenredigheidsbeginsel.¹⁸ Om objectief te kunnen vaststellen in welke categorie een onderneming valt, wordt gekeken naar de balanstotaal, netto-omzet en het gemiddelde personeelsbestand.

Van een micro-onderneming is sprake als ten minste twee van de drie criteria genoemd in artikel 3, leden 1, 2 en 3, van Richtlijn 2013/34/EU niet worden overschreden. Organisaties die op zichzelf een micro-, kleine of middelgrote onderneming zijn, maar deel uitmaken van een grotere groepsstructuur vallen niet onder de definitie van micro-, kleine en middelgrote ondernemingen volgens artikel 3, tiende lid, Richtlijn 2013/34/EU.

Voor micro-ondernemingen die aanbieders zijn van politieke reclamediensten geldt dat zij zijn uitgezonderd van de verplichting in artikel 9, vierde lid, van de verordening om de informatie die zij verzamelen bij het aanbieden van hun diensten zeven jaar bewaren. Uitgevers van politieke reclamediensten die micro-ondernemingen zijn hoeven de transparantieverklaringen uit artikel 12 niet voor zeven jaar te bewaren tezamen met de betreffende politieke reclameboodschap, zoals het vierde lid, voorschrijft. Verder hoeven zij bij meldingen van non-conformiteit van politieke reclame slechts alles in het werk te stellen om een melder op de hoogte te stellen van wat er is gedaan na de melding, zoals artikel 15, zesde lid, onder b, voorschrijft, terwijl overige uitgevers van politieke reclame die geen zeer grote online platforms of zeer grote online zoekmachines zijn indieners ten minste op verzoek in kennis moeten stellen over het gevolg dat aan de melding is gegeven.

Waar de verordening in artikel 16, vierde lid, voorschrijft dat in een maand voorafgaand aan verkiezingen binnen 48 uur moet worden gereageerd op een verzoek om informatie van de nationale autoriteiten, geldt voor micro- én kleine ondernemingen die aanbieders zijn van politieke reclamediensten dat zij de gevraagde informatie evenwel onverwijld en indien mogelijk vóór de datum van de verkiezing of het referendum verstrekken.

¹⁸ Het begrip micro-, kleine en middelgrote ondernemingen moet worden begrepen als ondernemingen die vallen onder artikel 3, leden 1, 2 en 3, van Richtlijn 2013/34/EU van het Europees Parlement en de Raad.

Daarnaast zijn er enkele uitzonderingen voor micro- kleine én middelgrote ondernemingen. Zo zijn zij alle drie uitgesloten van de verplichting uit artikel 14, eerste lid, van de verordening om in hun bestuursverslag informatie op te nemen over de bedragen of de waarde van voordelen die zij geheel of ten dele in ruil voor de verrichte diensten hebben ontvangen en welke targetingtechnieken ze hebben gebruikt. Ook geldt voor uitgevers van politieke reclame die micro-, klein of middelgroot zijn niet de verplichting uit artikel 15, zevende lid, van de verordening om bij een melding van non-conformiteit in verkiezingstijd binnen 48 uur te reageren. Zij moeten alles in het werk stellen om alle meldingen die zij over politieke reclameboodschappen in verband met die verkiezing of dat referendum ontvangen, onverwijld te verwerken.

Bij een verzoek om informatie van bevoegde autoriteiten zoals bedoeld in artikel 16, eerste lid, van de verordening geldt voor aanbieders van politieke reclamediensten die worden aangemerkt als micro-, kleine of middelgrote ondernemingen dat zij redelijke inspanningen leveren om de gevraagde informatie binnen twaalf werkdagen en daarna onverwijld te verstrekken, in plaats van de verder geldende twee werkdagen. Waar aanbieders van politieke reclamediensten volgens artikel 16, vijfde lid, van de verordening een contactpunt aanwijzen voor overleg met bevoegde nationale autoriteiten, geldt voor aanbieders van politieke reclamediensten die worden aangemerkt micro-, kleine of middelgrote ondernemingen dat zij een externe natuurlijke persoon kunnen aanwijzen als contactpunt.

3.3 Toezicht en handhaving

In hoofdstuk 4 van de verordening wordt ingegaan op de wettelijke vertegenwoordiger voor dienstverleners zonder vestiging in Europa, de bevoegde autoriteiten en contactpunten, grensoverschrijdende samenwerking, het recht om een klacht in te dienen, sancties, en de bekendmaking van verkiezingen en referenda.

3.3.1 Wettelijke vertegenwoordiger

Een dienstverlener die politieke reclamediensten aanbiedt in de Unie, maar daar geen vestiging heeft, moet schriftelijk een natuurlijke persoon of rechtspersoon aanwijzen als zijn wettelijke vertegenwoordiger in een van de lidstaten waar die zijn diensten aanbiedt. De wettelijke vertegenwoordiger registreert zich bij de bevoegde autoriteit in de lidstaat van verblijf of oprichting, met naam, postadres, e-mailadres en telefoonnummer.

De wettelijke vertegenwoordiger is verantwoordelijk voor naleving van de verplichtingen in deze verordening en kan aansprakelijk worden gesteld als dit niet gebeurt.

De lidstaten wijzen één nationale bevoegde autoriteit aan die verantwoordelijk is voor het bijhouden van openbaar toegankelijke online registers van alle wettelijke vertegenwoordigers die uit hoofde van deze verordening op hun grondgebied geregistreerd zijn. Voor Nederland is dat het Commissariaat. De nationale bevoegde autoriteit ziet erop toe dat de informatie goed toegankelijk en volledig is en regelmatig wordt bijgewerkt. Lidstaten verstrekken links naar de websites met deze registers aan de Europese Commissie.

3.3.2 Bevoegde autoriteiten en contactpunten

In de verordening is bepaald dat de in artikel 51 van de AVG bedoelde toezichthoudende autoriteiten, in de Nederland de AP, of de in artikel 52 van Verordening (EU) 2018/1725 bedoelde Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming (EDPS) zijn bevoegd om op hun respectieve bevoegdheidsgebied toezicht te houden op de toepassing van de artikelen 18 en 19 van deze verordening. De toezichthoudende taak ter zake van de artikelen 18 en 19 volgt rechtstreeks uit de verordening en wordt om die reden niet opgenomen in het wetsvoorstel. Deze artikelen zien op targetting bij politieke reclame. Daarnaast is de AP via de uitvoeringswet aangewezen om toezicht te houden op artikel 20 van deze verordening, aangezien

dat artikel gaat over aanleveren van informatie over targeting aan belanghebbende entiteiten. Zie voor meer informatie paragraaf 4.1.3.

Verder wordt artikel 58 van de AVG en artikel 58 van Verordening (EU) 2018/1725 van overeenkomstige toepassing verklaard op deze verordening. Dat betekent dat de AP dezelfde onderzoeksbevoegdheden uit de AVG kan gebruiken bij de handhaving en het toezicht op de artikelen van deze verordening. Ook is hoofdstuk VII van de AVG van toepassing op activiteiten die onder de artikelen 18 en 19 van deze verordening vallen. Dit hoofdstuk ziet op samenwerking en coherentie tussen toezichthouders binnen een lidstaat en de toezichthouders van lidstaten onderling. Daarnaast stelt het Europees Comité voor gegevensbescherming bedoeld in artikel 68 van de AVG op eigen initiatief of op verzoek van de Europese Commissie richtsnoeren op om de in de AVG bedoelde toezichthoudende autoriteiten bij te staan bij het beoordelen van de naleving van de vereisten van de verordening.

Verder is in de verordening opgenomen dat de in artikel 49 van de DSA bedoelde digitale dienstencoördinator verantwoordelijk wordt voor de coördinatie op nationaal niveau met betrekking tot aanbieders van tussenhandeldiensten. Dit betekent dat de ACM is aangewezen door de verordening om als digitale dienstencoördinator namens Nederland op te treden. Artikel 49, artikel 58, leden 1 tot en met 4, en artikel 60, lid 1, van de DSA zijn van toepassing op aangelegenheden die verband houden met de toepassing van deze verordening met betrekking tot aanbieders van tussenhandeldiensten. Deze bevoegdheden kunnen worden uitgevoerd door het Commissariaat of de AP, aangezien zij de bevoegde toezichthoudende autoriteiten zijn. De ACM als digitale dienstencoördinator heeft alleen een coördinerende rol die zich beperkt tot het doorsturen van informatie en het delen van relevante informatie waarover zij beschikt als digitale dienstencoördinator en toezichthouder op de DSA.

In de verordening is ook bepaald dat elke lidstaat een of meer bevoegde autoriteiten aanwijst die verantwoordelijk zijn voor de toepassing en handhaving van de niet in de leden 1 en 3 van dit artikel genoemde aspecten van de verordening. Dit ziet op het toezicht op artikel 5 tot en met 17 en 21 van de verordening. De hiervoor genoemde autoriteiten kunnen verschillen van de in de leden 1 en 3 van dit artikel bedoelde autoriteiten en kunnen dezelfde zijn als de in artikel 30 van Richtlijn 2010/13/EU bedoelde autoriteiten. Het kabinet heeft besloten om deze bevoegdheid bij het Commissariaat neer te leggen.

Het Commissariaat en de AP met betrekking tot artikel 20 hebben een aantal bevoegdheden die volgen uit artikel 22, vijfde lid, van deze verordening. Zo mogen het Commissariaat en de AP verzoeken om toegang tot gegevens, documenten of andere noodzakelijke informatie. De reden hiervoor is de monitoring en beoordeling van de naleving van deze verordening, met name door de betrokken opdrachtgever of aanbieders van politieke reclamediensten. Het Commissariaat of de AP mag ook aanbieders van politieke reclamediensten waarschuwen als deze verplichtingen uit de verordening niet naleven of verplichten maatregelen te nemen om aan deze verordening te voldoen. Er kunnen ook bestuurlijke boetes of andere financiële sancties worden opgelegd of een gerechtelijke instantie kan worden verzocht dit te doen. Waar gepast kan bovendien een last onder dwangsom worden opgelegd of kunnen andere corrigerende maatregelen worden genomen, zoals een last onder bestuursdwang. Het Commissariaat en de AP zijn verder bevoegd om een openbare verklaring af te leggen waarin wordt aangegeven welke natuurlijke persoon of rechtspersoon verantwoordelijk is voor een inbreuk op deze verordening en wat de aard van die inbreuk is. Tot slot zijn het Commissariaat en de AP bevoegd om inspecties uit te voeren, of een gerechtelijke instantie te verzoeken inspecties te gelasten of toe te staan om informatie in enige vorm te onderzoeken, in beslag te nemen, te kopiëren of kopieën of uittreksels van die informatie te verkrijgen.

Verder moeten de lidstaten ervoor zorgen dat hun nationale bevoegde autoriteiten over alle nodige middelen beschikken om de taken die volgen uit deze verordening uit te voeren. Dit betekent dat er toereikende technische, financiële en personele middelen moeten zijn om naar behoren

toezicht uit te oefenen op de naleving van deze verordening. Ook moeten de lidstaten zorgen voor een gestructureerde samenwerking en coördinatie op nationaal niveau tussen de verschillende aangewezen autoriteiten. De reden hiervoor is om een snelle en goed beveiligde uitwisseling van informatie over kwesties die verband houden met de uitoefening van hun toezichts- en handhavingstaken te vergemakkelijken. Zie hiervoor ook de paragrafen 4.1 en 4.2.

Door de lidstaten moeten nationale contactpunten worden aangewezen die periodiek op het niveau van de Unie bijeenkomen. Dit netwerk doet dienst als platform voor de uitwisseling van informatie, beste praktijken en gestructureerde samenwerking tussen nationale contactpunten en de Europese Commissie met betrekking tot deze verordening. Het netwerk van nationale contactpunten komt ten minste tweemaal per jaar bijeen en zo nodig op verzoek van de Europese Commissie of een lidstaat. Het kabinet heeft besloten het Commissariaat aan te wijzen als nationaal contactpunt.

Wanneer een lidstaat meer dan één bevoegde autoriteit aanwijst, zorgt de lidstaat ervoor dat de respectieve taken van die autoriteiten duidelijk omschreven zijn en dat de desbetreffende autoriteiten nauw en op doeltreffende wijze met elkaar samenwerken bij de uitvoering van hun taken. Zie hiervoor paragraaf 4.2.

Artikel 14, eerste lid, van de verordening bepaalt dat uitgevers van politieke reclame informatie op nemen en hechten aan hun bestuursverslag over de bedragen of de waarde van andere voordelen die zij geheel of ten dele in ruil voor de verrichte diensten hebben ontvangen, alsook over het gebruik van targetings technieken en technieken voor de aanlevering van een reclameboodschap, geaggregeerd per campagne. Hierop volgend moeten de uitgevers van politieke reclame deze informatie beschikbaar stellen aan de bevoegde autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de accountantscontrole van of het toezicht op politieke actoren, indien dergelijke autoriteiten krachtens het nationale recht zijn opgericht. In Nederland zal de Nederlandse autoriteit politieke partijen (hierna: Napp) deze bevoegdheid krijgen als het wetsvoorstel de Wet op de politieke partijen (hierna: Wpp) wordt aangenomen (zie ook: Artikelsgewijze toelichting, aldaar artikel 9).

3.3.3 Grensoverschrijdende samenwerking

De naleving van de verordening door aanbieders van politieke reclamediensten en opdrachtgevers valt onder de bevoegdheid van de lidstaat waar de aanbieder is gevestigd. Indien de aanbieder in meer dan één lidstaat is gevestigd, wordt hij geacht onder de jurisdictie te vallen van de lidstaat waar hij zijn hoofdvestiging heeft.

Een bevoegde autoriteit kan een verzoek tot bijstand ontvangen van een andere bevoegde autoriteit. In dat geval verlenen de toezichthoudende autoriteiten het Commissariaat en de AP onverwijld, maar niet later dan één maand na ontvangst van het verzoek tot bijstand de benodigde informatie, zodat toezichts- of handhavingmaatregelen op een effectieve, efficiënte en consistente wijze kunnen worden uitgevoerd.

Er kan ook een verzoek tot informatie komen van een bevoegde autoriteit uit een andere lidstaat. In dat geval moet een toezichthoudende autoriteit, via de nationale contactpunten, onverwijld, maar niet later dan 14 dagen na ontvangst van het verzoek de benodigde informatie verstrekken. Die termijn kan worden verlengd tot één maand in gevallen waarin aanvullende onderzoeken of informatie van meerdere bevoegde autoriteiten vereist zijn.

Wanneer een nationale bevoegde autoriteit van een lidstaat redenen heeft om aan te nemen dat deze verordening op diens grondgebied is overtreden, stelt zij de bevoegde autoriteit in de lidstaat waar de hoofdvestiging van de dienstverlener is gevestigd daarvan in kennis en verzoekt zij deze de zaak te beoordelen en de nodige onderzoeks- en handhavingmaatregelen te nemen.

Een dergelijke kennisgeving moet in ieder geval de volgende vermeldingen bevatten: de benodigde informatie om de opdrachtgever of de aanbieder van politieke reclamediensten te identificeren; een beschrijving van de relevante feiten, de relevante bepalingen van deze verordening, de redenen waarom de bevoegde autoriteit de kennisgeving heeft verzonden en een inbreuk op deze verordening vermoedt; informatie over de plaats waar de desbetreffende politieke reclameboodschap of een kopie daarvan kan worden opgevraagd; alle overige informatie die de bevoegde autoriteit die de kennisgeving heeft verzonden relevant acht, in voorkomend geval ook op eigen initiatief verzamelde informatie.

De bevoegde toezichthoudende autoriteit die toeziet op de hoofdvestiging deelt onverwijld, maar uiterlijk één maand na ontvangst van de kennisgeving haar beoordeling van de vermoedelijke inbreuk en informatie over de onderzoeks- of handhavingsmaatregelen die zijn genomen of die zij voornemens is te nemen om de naleving van deze verordening te waarborgen. Dit gebeurt zowel richting de bevoegde autoriteit die de kennisgeving heeft verzonden als het netwerk van contactpunten. Deze termijn vervalt als de bevoegde autoriteit die toeziet op de hoofdvestiging niet over voldoende informatie beschikt en om aanvullende informatie verzoekt. De bevoegde autoriteit die een dergelijk verzoek ontvangt, verstrekt de gevraagde informatie onverwijld.

Als het onderzoek naar een vermeende inbreuk betrekking heeft op de verlening van politieke reclamediensten in een of meer lidstaten waar de aanbieder van politieke reclamediensten niet zijn hoofdvestiging heeft, kan de ten aanzien van de hoofdvestiging bevoegde toezichthoudende autoriteit een gezamenlijk onderzoek opstarten en leiden met deelname van de betrokken bevoegde autoriteit of autoriteiten van die lidstaten. Als een bevoegde toezichthoudende autoriteit besluit niet aan een gezamenlijk onderzoek deel te nemen, verstrekt zij de andere bevoegde autoriteit of autoriteiten een met redenen omklede toelichting.

3.3.4 Het recht om een klacht in te dienen

De bevoegde autoriteiten moeten reageren op elke kennisgeving over mogelijke inbreuken van de verplichtingen uit deze verordening. Op verzoek brengen ze de persoon of entiteit die de kennisgeving heeft verzonden op de hoogte van het gevolg dat daaraan is gegeven. In de laatste maand voorafgaand aan verkiezingen of referenda moet op elke kennisgeving met betrekking tot die verkiezingen of referenda onverwijld worden gereageerd. De bevoegde autoriteiten sturen klachten die binnen de bevoegdheid van een andere bevoegde autoriteit in een andere lidstaat vallen onverwijld door naar die bevoegde autoriteit.

Artikel 24 van de verordening werkt rechtstreeks en behoeft geen uitvoering in onderhavig wetsvoorstel. Het begrip «klacht» heeft in de verordening een autonome betekenis, die moet worden onderscheiden van het begrip «klacht» in de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). In de verordening heeft een klacht betrekking op een vermeende inbreuk op de verordening door een aanbieder of uitgever van een politieke reclamediensten. In de Awb heeft het woord klacht betrekking op de wijze waarop een bestuursorgaan zich in een bepaalde aangelegenheid heeft gedragen.

Het is afhankelijk van de formulering en de inhoud van de klacht of de klacht naar Nederlands recht beschouwd moet worden als een verzoek van een belanghebbende om een handhavingsbesluit te nemen (artikel 1:3, derde lid, Awb) en daarmee als een handhavingsverzoek. Hierbij dienen de bevoegde autoriteiten onder andere te toetsen of het verzoek voldoende concreet is en of de persoon of entiteit die bevoegde autoriteit enig aanknopingspunt biedt voor onderzoek naar de vraag of de aanbieder van politieke reclamediensten een overtreding begaat of heeft begaan.¹⁹

¹⁹ CBb 18 april 2018, ECLI:NL:CBB:2018:128, r.o. 4.2.1

Daarnaast dient de persoon of entiteit een belanghebbende in de zin van artikel 1:2, eerste lid, Awb te zijn om de klacht als handhavingsverzoek te kunnen beschouwen. Als sprake is van een handhavingsverzoek, heeft de bevoegde autoriteit een beginselplicht tot handhaving. De beginselplicht tot handhaving geldt enkel voor herstelsancties (zoals de last onder dwangsom); en dus niet voor punitieve sancties.²⁰ Als de klacht beschouwd wordt als handhavingsverzoek, is de schriftelijke reactie van de bevoegde autoriteit op de klacht een besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, Awb. Hiertegen staat bezwaar en beroep open. Deze kwalificatie naar nationaal recht staat los van de vereisten die de verordening aan het klachtrecht stelt, zoals het recht van partijen om te worden gehoord en passende informatie te ontvangen over de stand van zaken in verband met de klacht. Dit zijn autonome vereisten. De bevoegde autoriteit zal de invulling daarvan in haar rol als toezichthouder of digitaalendienstencoördinator nader moeten uitwerken in onderling overleg met de andere toezichthouders en digitaalendienstencoördinatoren in de lidstaten. Zij zullen elkaar immers waar nodig ook moeten bijstaan wanneer een afnemer die een klacht indient zich in een andere lidstaat bevindt dan waar de aanbieder van politieke reclamediensten is gevestigd. Dit laat onverlet dat het uiteindelijk aan het Hof van Justitie van de Europese Unie is om over de uitleg van deze autonome begrippen te oordelen.

3.3.5 Sancties

Om handhaving van de verordening effectief te maken verplicht artikel 25, eerste lid, onderdelen d en e, van de verordening dat lidstaten sancties vaststellen, waaronder dwangsommen. De sancties moeten doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn. De lidstaten stellen regels vast omtrent sancties en andere maatregelen die van toepassing zijn op opdrachtgevers of aanbieders van politieke reclamediensten voor inbreuken op de verordening. Daarnaast nemen zij de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat ze tijdig worden uitgevoerd. Bij de vaststelling van de regels over sancties houden de lidstaten rekening met de regels inzake de persvrijheid en de vrijheid van meningsuiting in andere media en met de regels of codes die gelden voor het beroep van journalist.

Het maximumbedrag van de financiële sancties die kunnen worden opgelegd, is gebaseerd op de economische draagkracht van de aan sancties onderworpen entiteit, te weten 6 % van de jaarlijkse inkomsten of begroting van de opdrachtgever of van de aanbieder van politieke reclamediensten, naargelang het geval en afhankelijk van welk bedrag het hoogst is; of 6 % van de wereldwijde jaaromzet van de opdrachtgever of de aanbieder van politieke reclamediensten in het voorgaande boekjaar. Als een entiteit in Nederland zijn hoofdvestiging heeft gaat het dus om het Commissariaat of AP. Zowel voor sanctionering door het Commissariaat als door de AP geldt dat een bedrijf dat in meerdere lidstaten omzet behaalt slechts in één lidstaat kan worden bestraft. Hierbij wordt, zoals hierboven beschreven staat, dus wel uitgegaan van de jaaromzet in de gehele Europese Unie.

De lidstaten delen de Europese Commissie deze regels en maatregelen uiterlijk op 21 maanden vanaf de datum van inwerkingtreding van deze verordening mee en stellen haar onverwijld in kennis van alle latere wijzigingen die erop van invloed zijn. Bij het nemen van een besluit over het soort sanctie en de zwaarte ervan wordt in elk afzonderlijk geval rekening gehouden met verschillende aspecten. Zo wordt er in ieder geval gekeken naar de aard, de ernst, de frequentie en de duur van de inbreuk; het opzettelijke of nalatige karakter van de inbreuk; de maatregelen die zijn genomen om schade te beperken; eventuele relevante eerdere inbreuken en enige andere verzwarende of verzachtende omstandigheid die van toepassing is op de omstandigheden van de zaak; de mate waarin medewerking aan de bevoegde autoriteit wordt verleend; en de omvang en de economische draagkracht van de entiteit waarop de sancties van toepassing zijn, indien van toepassing.

²⁰ ABRvS 30 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1407, r.o. 5.1.

Inbreuken op de artikelen 5, 7, 11, 12, 13, 15, 16 en 18 van de verordening worden als bijzonder ernstig beschouwd wanneer zij betrekking hebben op politieke reclame die in de laatste maand voorafgaand aan verkiezingen of een referendum is gepubliceerd of verspreid en is gericht op burgers in de lidstaat waar de desbetreffende verkiezingen of het referendum worden/wordt gehouden. Dit betreft dus o.a. het niet inzichtelijk maken van hoe politieke reclamediensten worden aangeboden, het niet voldoen aan de transparantie- en labelingsvereisten of het niet juist beschikbaar stellen van de transparantieverklaringen, het niet onderbrengen van politieke onlinereclameboodschappen in het Europese register, het niet of niet voldoende reageren op meldingen van non-conforme politieke reclameboodschappen, het onvoldoende of ontijdig toezenden van informatie aan nationale bevoegde autoriteiten, of het niet of onvoldoende voldoen aan de vereisten inzake targetingtechnieken.

Voor inbreuken op de in de artikelen 18 en 19 van de verordening vastgelegde verplichtingen kan de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming geldboeten opleggen. Dit betreft de artikelen over de vereisten inzake de targetingtechnieken en de aanvullende transparantievereisten over deze technieken. De Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming (hierna: EDPS) heeft de bevoegdheid om geldboetes op te leggen bij bepaalde overtredingen van de privacyregels. De hoogte van deze boetes kan oplopen tot 20 miljoen euro of 4% van de totale wereldwijde jaaromzet van een onderneming in het voorgaande boekjaar, afhankelijk van welk bedrag hoger is.²¹ Bij het bepalen van de boete houdt de EDPS rekening met verschillende factoren, zoals de ernst van de overtreding en of er sprake is van opzet of nalatigheid. De genoemde bedragen zijn maximumbedragen en zullen niet in alle gevallen worden opgelegd.

Het Commissariaat en de AP moeten bij het opleggen van boetes rekening houden met het *ne bis in idem*-beginsel. Dit beginsel is in artikel 50 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie verankerd en houdt in dat een (rechts)persoon niet nogmaals mag worden vervolgd of bestraft wanneer dezelfde (rechts)persoon voor dezelfde gedraging (*idem*) reeds op basis van een eerdere definitieve beslissing is veroordeeld of vrijgesproken (*bis*). Daarnaast kan strijd met het *ne bis in idem*-beginsel achteraf door de rechter worden gecorrigeerd. Indien achteraf toch sprake blijkt te zijn van een inbreuk op het *ne bis in idem*-beginsel, kan artikel 52 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie hiervoor nog een rechtvaardiging bieden. Via dit artikel kan een inbreuk worden gerechtvaardigd, indien: (i) het optreden van de autoriteiten bij wet is voorzien (ii) het gaat om een cumulatie op grond van verschillende regelingen, welke verschillende en aanvullende doelstellingen nastreven, en (iii) het evenredigheidsbeginsel wordt gerespecteerd. Met de Uitvoeringswet wordt aan het eerste vereiste in ieder geval voldaan. Artikel 4 van de Uitvoeringswet bepaalt de bevoegdheid van het Commissariaat en de AP om de verordening te kunnen handhaven. Daarnaast heeft de AP handhavende bevoegdheden met betrekking tot de AVG. Voor de andere twee vereisten zijn de omstandigheden van het geval bepalend. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer een aanbieder van politieke reclamediensten zowel een overtreding begaat van artikel 18, 19 of 20 en van artikel 5 tot en met 17 en 21, eerste tot en met het derde lid, bij dezelfde politieke reclameboodschap. Zowel de AP als het Commissariaat kunnen dan een bestuurlijke boete op leggen. Het is aan de rechter om te bepalen of een eventuele inbreuk op het *ne bis in idem*-beginsel kan worden gerechtvaardigd.

De lidstaten brengen jaarlijks verslag uit aan de Europese Commissie over de sancties die zijn opgelegd om de bepalingen van deze verordening te handhaven, met name over het soort sancties dat wordt toegepast en het bedrag van de geldboeten en financiële sancties.

3.3.6 Bekendmaking van de data van verkiezingen en referenda

²¹ Deze maximumbedragen zijn vastgelegd in artikel 66, lid 3 van verordening (EU) 2018/1725.

De lidstaten publiceren de data van hun verkiezingen en referenda op een gemakkelijk toegankelijke plaats met een passende verwijzing naar deze verordening. De Europese Commissie stelt een openbaar toegankelijk portaal ter beschikking waarop de lidstaten de data van hun verkiezingen en referenda in hun verkiezingsperioden verstrekken.

4. Inhoud Uitvoeringswet

De verordening is rechtstreeks van toepassing in de Nederlandse rechtsorde. De verordening regelt diverse rechten en verplichtingen die rechtstreeks gelden (zie de transponeringstabel aan het einde van de artikelsgewijze toelichting). Ter uitvoering van de verordening wordt een aantal bevoegde autoriteiten aangewezen en wordt voorzien in het toezicht en de handhaving van de verordening. Ten behoeve van de uitvoering van deze verordening, is het noodzakelijk dat de bevoegde autoriteiten samenwerken. Dit is in toenemende mate het geval bij de uitvoering van Europese verordeningen, zoals ook blijkt uit bijvoorbeeld de Uitvoeringswet digitaal dienstenverordening (hierna: Uitvoeringswet DSA), waar de ACM en de AP beiden verantwoordelijkheden hebben. Reeds bestaande samenwerkingsverbanden dragen bij aan de beoogde samenwerking. Zo hebben de ACM, de AP en het Commissariaat samen met de Autoriteit Financiële Markten het Samenwerkingsplatform Digitale Toezichthouders ("SDT").

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is verantwoordelijk voor de algemene uitvoering van de verordening. De minister van Economische Zaken en Klimaat is verantwoordelijk voor de ACM. De minister van Justitie en Veiligheid is verantwoordelijk voor de AP. De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap is verantwoordelijk voor het Commissariaat.

4.1 Aanwijzen bevoegde autoriteiten & toezichtsregime

Gelet op artikel 22, eerste tot en met het vierde lid, van de verordening moet Nederland één of meer bevoegde autoriteiten aanwijzen om toezicht te houden op de bepalingen uit de verordening. In deze paragraaf wordt beschreven welke autoriteiten worden aangewezen en waarom.

Deze uitvoeringswet regelt dat het Commissariaat en de AP met betrekking tot artikel 20 de bevoegde autoriteiten zijn en dat de ACM een coördinerende rol vervult, zoals bedoeld in artikel 22, derde lid, van de verordening. De verordening wijst in artikel 22, eerste lid, de AP aan als bevoegde autoriteit voor artikelen 18 en 19 van de verordening. De Kaderwet zbo's is van toepassing op het Commissariaat, de ACM of de AP, met uitzondering van een aantal artikelen, hierover wordt verder ingegaan in paragraaf 5.3 van deze toelichting.

Om de eerbiediging van de grondrechten en fundamentele vrijheden, de rechtsstaat en de democratische beginselen alsook het vertrouwen van het publiek in het toezicht op politieke reclame te ondersteunen, is het noodzakelijk dat de toezichthouders onpartijdig zijn en structureel onafhankelijk, dus vrij van inmenging van buitenaf of politieke druk. Zij moeten naar behoren bevoegd zijn om effectief toezicht te houden op de naleving van de verordening, met name wat betreft het label en de transparantievereisten.

4.1.1 Commissariaat voor de Media

Het Commissariaat wordt in de Uitvoeringswet aangewezen als de toezichthouder voor de artikelen 5 tot en met 17 en 21 van de verordening. Het Commissariaat wordt ook aangewezen als het nationaal contactpunt en de beheerder van het register wettelijke vertegenwoordigers, voor dienstverleners die politieke reclame aanbieden in EU, maar daar niet gevestigd zijn. Het Commissariaat is bevoegd uit eigen beweging en desgevraagd verplicht aan de ACM en de AP gegevens te verstrekken die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van deze wet.

Het Commissariaat is de onafhankelijke toezichthouder die toezicht houdt op de naleving van de Mediawet 2008. Het Commissariaat houdt o.a. toezicht op media, waaronder televisie, radio, kranten en online media.

Er is gekozen voor het Commissariaat gezien de ervaring en expertise op het gebied van toezicht op reclames. Er bestaat een relatie met het principe van transparantie van commerciële communicatie, dat ten grondslag ligt aan diverse bepalingen van de Richtlijn audiovisuele mediadiensten en de Mediawet 2008 waarop het Commissariaat toezicht houdt. Daarnaast speelt het Commissariaat een belangrijke rol bij de toewijzing van zendtijd voor politieke partijen op de programmakanalen van de publieke mediadiensten. Ook is het toezicht op naleving van de verordening goed afgestemd op de kernwaarden van een onafhankelijk, toegankelijk, divers en veilig media-aanbod zoals vastgelegd in de Mediawet 2008. Omdat de Mediawet 2008 regels bevat voor in Nederland gevestigde videoplatformdiensten, houdt het Commissariaat ook al toezicht op bijv. Snapchat.²² Er is dus kennis en expertise in huis bij het Commissariaat om de toezichthoudende taken die volgen uit de verordening op zich te nemen.

In de periode voorafgaand aan inwerkingtreding van de Uitvoeringswet wordt nog verdere kennis en expertise opgebouwd over de praktische uitvoering van de toezichthoudende taken. Dit heeft ook financiële gevolgen (zie daarvoor paragraaf 7: Financiële gevolgen).

Daarnaast is het van belang dat het Commissariaat met inachtneming van de bedoelde reikwijdte van de verordening en titel 4.3 Awb zaken kan verduidelijken, om binnen de Nederlandse context te kunnen toezien en handhaven op de artikelen 5 tot en met 17 en 21. Voorbeelden hiervan zijn de definities "politieke reclame" en "politieke actor". Hoewel deze begrippen uitgebreid in de verordening worden omschreven, kan de toepassing in grensgevallen onduidelijk zijn. Nadere beleidsregels kunnen daarom noodzakelijk zijn. Ook voor andere onderwerpen bij de uitvoering van de verordening kan het in de rede liggen als het Commissariaat beleid opstelt, zoals bij de openbaarmaking van het bedrag dat de aanbieder van de politieke reclamedienst heeft ontvangen in gevallen dat er sprake is van betaling per click, view, registratie, of andere minder eenduidige betalingsconstructies. Dit geldt eveneens voor de uitwerking van de samenhang met het Nederlandse systeem voor zendtijd voor politieke reclame dat volgt uit de Mediawet 2008 en de transparantieverplichtingen die ontstaan uit hoofde van de verordening. Ook nadere uitwerking van passende sancties door het Commissariaat kan noodzakelijk blijken, zoals voor het niet-naleven van de verplichting uit artikel 21 voor aanbieders van politiekereclamediensten van buiten de EU om een wettelijke vertegenwoordiger aan te wijzen (zie ook: 4.2.3 Sancties).

4.1.2 Autoriteit Consument & Markt

De ACM is aangewezen als digitaledienstencoördinator op grond van artikel 49 DSA en de Uitvoeringswet DSA. De ACM is verantwoordelijk voor de coördinatie op nationaal niveau met betrekking tot aanbieders van tussenhandeldiensten ook met betrekking op deze verordening. Dit betekent dat de ACM geen specifieke toezichthoudende taken heeft waar het gaat om de verordening.

De ACM zal waar nodig, bijvoorbeeld rond verkiezingen, in overleg treden met het Commissariaat en de AP, vooral vanuit haar rol als digitaledienstencoördinator, om effectieve samenwerking te bevorderen. Naast periodiek overleg, is het van belang dat de bevoegde autoriteiten elkaar op de hoogte houden van ontwikkelingen in de verschillende internationale samenwerkingsverbanden (i.e. de digitaledienstenraad onder de DSA en het periodiek overleg tussen nationale contactpunten onder de verordening). Ook is de ACM verantwoordelijk voor de toewijzing van de status van 'erkende onderzoeker', zoals bedoeld in artikel 17, tweede lid, sub a. De ACM is een zbo met als doel het bevorderen van goed functionerende markten, van ordelijke en transparante marktprocessen en van een zorgvuldige behandeling van consumenten (artikel 2, vijfde lid, van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt (hierna: Instellingswet ACM). De ACM houdt toezicht op eerlijke concurrentie, bescherming van consumenten en specifieke sectoren, zoals telecom en energie.

De doelstellingen van de verordening en de aard van de verplichtingen sluiten aan bij de bestaande taken en specifieke deskundigheid van de ACM. Zo is de ACM de toezichthouder op de DSA in Nederland.

²² Zie Artikel 3a.2 van de Mediawet 2008.

4.1.3 Autoriteit persoonsgegevens

De AP is de toezichthouder, bedoeld in artikel 22, eerste lid, van de verordening. Daarnaast is de AP een bevoegde autoriteit op grond van artikel 22, vierde lid, van de verordening. De AP houdt toezicht op de artikelen 18, 19 en 20 van de verordening. De AP is de Nederlandse toezichthouder op het gebied van de bescherming van persoonsgegevens. De AP is reeds verantwoordelijk voor het handhaven van de AVG en de Uitvoeringswet AVG in Nederland. Daar komen deze toezichthoudende taken bij. De AP heeft vanuit haar taken als AVG-toezichthouder reeds ervaring met het beoordelen van de rechtmatigheid en proportionaliteit van verwerkingen van persoonsgegevens. De AP heeft dan ook al ervaring met het houden van toezicht op targeting en heeft een aantal jaar geleden al eens een handleiding voor privacy tijdens verkiezingscampagnes uitgebracht met o.a. aandachtspunten en regels rond targeting.²³

4.2 Taken en bevoegdheden van de autoriteiten

De taken en bevoegdheden van de beoogde autoriteiten zoals vastgelegd in de verordening zijn in paragraaf 3.3 beschreven. In artikel 4 van de Uitvoeringswet is bepaald dat de autoriteiten bevoegd zijn om de taken uit te voeren en de bevoegdheden uit te oefenen die in de verordening aan de desbetreffende autoriteiten zijn toegekend. In deze paragraaf wordt aangegeven hoe die taken en bevoegdheden van de bevoegde autoriteiten zijn belegd in Nederlandse regelgeving.

4.2.1 Klachtbehandeling

De bevoegde autoriteiten moeten klachten over vermeende overtredingen van de verordening behandelen. De bevoegde autoriteiten moeten de inhoud van klachten onderzoeken in de mate waarin dat gepast is en klagers, indien relevant overeenkomstig het nationale recht, regelmatig en binnen een redelijke termijn in kennis stellen van de voortgang en het resultaat van het onderzoek, met name wanneer verder onderzoek of coördinatie met een andere bevoegde autoriteit noodzakelijk is. Zie voor meer informatie paragraaf 3.3.4.

4.2.2 Onderzoeksbevoegdheden

Het Commissariaat en de AP zijn aangewezen als toezichthouders op de verordening en beschikken daardoor op grond van titel 5.2 van de Awb over een aantal standaardbevoegdheden die zij kunnen inzetten bij het uitoefenen van hun toezichtstaak op grond van de Uitvoeringswet. De bevoegdheden tot het verzoeken om toegang tot gegevens, documenten of andere noodzakelijke informatie, inspecties uit te voeren en woningen binnen te treden zonder toestemming van de bewoner (artikel 22, vijfde lid, onderdeel a en h) komen overeen met de bevoegdheid tot het vorderen van inlichtingen (artikelen 5:16 en 5:18 van de Awb) en de Wet op het binnentreden die voorziet in de specifieke regels, procedures en voorschriften. De bevoegdheden tot het afleggen van een openbare verklaring waarin wordt aangegeven welke natuurlijke of rechtspersonen een overtreding van de verordening hebben begaan en het geven van een waarschuwing hebben geen overeenkomst met een bevoegdheid uit de Awb, maar volgen rechtstreeks uit de verordening.²⁴

Bevoegde autoriteiten moeten onderzoek kunnen verrichten naar zaken die betrekking hebben op de toepassing van deze verordening. Door de uitoefening van hun onderzoeksbevoegdheden moeten de bevoegde autoriteiten informatie kunnen opzoeken en verkrijgen, met name met betrekking tot activiteiten van entiteiten die onder hun bevoegdheid vallen. Hiervoor moeten zij ook informatie kunnen verkrijgen van andere bevoegde autoriteiten of andere overheidsinstanties en bij grensoverschrijdende gevallen ook van bevoegde autoriteiten uit andere lidstaten (zie hierna samenwerking met andere autoriteiten).

²³ AP publiceert handleiding voor privacy verkiezingscampagnes | Autoriteit Persoonsgegevens

²⁴ Artikel 22, vijfde lid, onder b en g, Verordening (EU) 2024/900 van het Europees Parlement en de Raad van 13 maart 2024 betreffende transparantie en gerichte politieke reclame.

4.2.3 Toezeggingen

Het Commissariaat en de AP met betrekking tot artikel 20 krijgen de bevoegdheid om toezeggingen door de aanbieder of uitgever van politieke reclamediensten te aanvaarden en bindend te maken. De toezichthouder kan zo op een minder ingrijpende manier de bepalingen uit de verordening handhaven. Een voorbeeld hiervan kan zijn dat het Commissariaat of de AP onderzoek doen naar een overtreding van een aanbieder of uitgever van politieke reclamediensten, omdat zij bijvoorbeeld weigeren om informatie aan belanghebbende entiteiten te verstrekken. Terwijl het onderzoek loopt geeft de desbetreffende uitgever of aanbieder bij het Commissariaat of de AP aan dat zij dit alsnog zo snel mogelijk zullen doen en belooft ook in de toekomst beterschap. Het Commissariaat of de AP heeft dan de bevoegdheid om deze toezegging van de desbetreffende aanbieder of uitgever bindend te verklaren, waardoor zij zich eraan moet houden. Het Commissariaat of de AP controleert of de desbetreffende aanbieder of uitgever zich aan de toezegging houdt en bij geen verdere overtreding zal dan ook geen bestuurlijke boete of andere maatregel worden opgelegd. Deze bevoegdheid vloeit voort uit de verordening. Zie voor meer informatie artikel 7 in de artikelsgewijze toelichting.

4.2.4 Sancties

Om handhaving van de verordening effectief te maken, verplicht artikel 25, eerste lid, van de verordening dat lidstaten sancties vaststellen, waaronder dwangsommen, voor inbreuken op de verordening. De uitvoeringswet regelt dan ook dat zowel het Commissariaat als de AP bevoegd zijn om in het kader van de handhaving een last onder bestuursdwang, een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete op te leggen. Deze boete komt toe aan de Staat.

De instrumenten van de voorlopige maatregel en bindende aanwijzing zijn ook in het wetsvoorstel verankerd. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van de figuur van de zelfstandige last (artikel 5:2, tweede lid, Awb). In het geval deze last niet wordt nageleefd, kan het Commissariaat of de AP met betrekking tot artikel 20 een last onder dwangsom of bestuurlijke boete opleggen. Bij een bindende aanwijzing wordt concreet aangegeven wat er van de normadressaat wordt gevraagd ter nakoming van de regels uit de verordening. Voorlopige maatregelen kunnen de vorm hebben van bevelen om een bepaalde vermeende inbreuk te beëindigen of te verhelpen. Deze bevelen mogen niet verder gaan dan wat nodig is om de vermoedelijke overtreding te voorkomen in afwachting van een definitieve beslissing. Het gaat bij deze maatregelen dus om situaties waarin nog niet definitief is vastgesteld dat er een inbreuk op een verplichting uit de verordening heeft plaatsgevonden.

De sancties moeten doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn. Het maximumbedrag van de financiële sancties die kunnen worden opgelegd, is gebaseerd op de economische draagkracht van de aan sancties onderworpen entiteit, te weten: 6% van de jaarlijkse inkomsten of begroting van de opdrachtgever of van de aanbieder van politieke reclamediensten, naargelang het geval en afhankelijk van welk bedrag het hoogst is; of 6% van de wereldwijde jaaromzet van de opdrachtgever of de aanbieder van politieke reclamediensten in het voorgaande boekjaar.

4.2.5 Rechtsbescherming

De verordening biedt verscheidene soorten van rechtsbescherming. Bij een mogelijke schending van de verordening kan een partij een klacht indienen bij de bevoegde autoriteit en kan een partij in beroep tegen het besluit dat de bevoegde autoriteit neemt. Tegen een besluit van de AP of het Commissariaat kan beroep in eerste aanleg worden ingesteld bij de rechtbanken en hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Hiermee wordt aangesloten op de bestaande rechtsmachtverdeling voor AP-besluiten onder de AVG of besluiten van het Commissariaat onder de Mediawet.

4.2.6 Samenwerking met andere autoriteiten

De verschillende Nederlandse bevoegde autoriteiten moeten samenwerken met andere autoriteiten. Het gaat hier om de andere bevoegde autoriteiten in Nederland, de bevoegde autoriteiten van andere lidstaten en de Europese Commissie.

De ACM, de AP en het Commissariaat zullen in het kader van een efficiënt en effectief toezicht op de verordening transparantie en gerichte politieke reclame afspraken maken en samenwerkingsprotocollen vaststellen. Deze samenwerkingsprotocollen worden bekendgemaakt in de Staatscourant.

5. Verhouding tot ander recht

De verordening bevat algemene regels en bepaalt expliciet dat de verordening geen afbreuk doet aan de regelgeving genoemd in artikel 2, tweede en derde lid, van de verordening en in diverse overwegingen van de verordening. In dit hoofdstuk wordt hier nader op ingegaan. Daarnaast wordt ingegaan op andere voor deze verordening relevante regelgeving. Het gaat om: AVG (paragraaf 5.1), Andere EU wetgeving (paragraaf 5.2), Kaderwet zbo's (paragraaf 5.3).

Aangezien de verordening een geharmoniseerd kader betreft mogen lidstaten geen aanvullende nationale voorschriften vaststellen of handhaven over aangelegenheden die binnen het toepassingsgebied van de verordening vallen, tenzij dat uitdrukkelijk is bepaald.

5.1 Algemene verordening gegevensbescherming

De verordening transparantie en gerichte politieke reclame doet geen afbreuk aan Unierecht en het nationale recht inzake de bescherming van persoonsgegevens, de persoonlijke levenssfeer en de vertrouwelijkheid van communicatie en de integriteit van eindapparatuur, die van toepassing zijn op persoonsgegevens die worden verwerkt in verband met de hierin vastgelegde rechten en verplichtingen met inbegrip van de bevoegdheden van toezichthoudende autoriteiten en de rechten van datasubjecten. De verordening doet in het bijzonder geen afbreuk aan de AVG. Bij verwerking van persoonsgegevens is de regelgeving met betrekking tot persoonsgegevens altijd van toepassing en bij tegenstrijdigheid met de verordening prevaleert de regelgeving met betrekking tot persoonsgegevens. Dit geldt ook voor de situatie waarin persoonsgegevens en andere gegevens in een gegevensverzameling onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. De AP is de toezichthouder met betrekking tot persoonsgegevens op basis van de AVG, en blijft dat. Wanneer bijvoorbeeld is geoordeeld dat het delen van gegevens heeft plaatsgevonden, verhindert dat geenszins de AP om de rechtmatigheid van deze dataverwerking conform de AVG te beoordelen.

De verordening doet geen afbreuk aan de AVG, die het algemene kader voor de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens biedt. De regels in de verordening over reclame zijn op sommige punten zeer specifiek. Zo mogen bijvoorbeeld aanbieders van grote onlineplatforms op grond van artikel 18, eerste lid, van de verordening geen politieke reclame tonen gebaseerd op profilering met gebruikmaking van zogenaamde bijzondere categorieën persoonsgegevens. Voor de definitie van de begrippen profilering en bijzondere categorieën persoonsgegevens wordt in de verordening verwezen naar de AVG. Voor platforms die toegankelijk zijn voor personen die één jaar jonger zijn dan de kiesgerechtigde leeftijd geldt bovendien een verbod op het tonen van reclame op basis van profilering (artikel 18, tweede lid, van de verordening). Dit zijn categorale verboden, die de AVG niet kent, maar waaraan de AVG niet in de weg staat. Dit vanwege de potentieel bijzonder ernstige negatieve gevolgen van online politieke reclame. Ten slotte geldt voor zeer grote online platforms en zeer grote online zoekmachines dat zij in ieder geval moeten voorzien in een optie voor een aanbevelingssysteem dat niet gebaseerd is op profilering in de zin van de AVG (artikel 18, vierde lid van de verordening). De

voorgaande genoemde bepalingen zijn niet van toepassing op de communicatie tussen een politieke partij, stichting, vereniging of enige andere non-profitorganisatie, en haar leden of donateurs.

5.2 Andere EU-wetgeving

De verordening voorziet in geharmoniseerde transparantieplichtingen en bijbehorende zorgvuldigheidsverplichtingen voor economische actoren die politieke reclame en aanverwante diensten aanbieden, terwijl andere EU-instrumenten regels bevatten die specifiek zijn toegesneden op bepaalde specifieke soorten inhoud, onderwerpen of rechtsgebieden. De verordening is niet van invloed op de toepassing van dergelijke EU-rechtshandelingen. Dit volgt uit artikel 2, derde lid, van de verordening. Deze verordening doet geen afbreuk aan de regels die met name zijn vastgelegd in andere EU-wetgeving zoals onder andere Richtlijnen 2000/31/EG14, 2002/58/EG15 en Verordening (EU) 2022/2065. Deze verordening moet een aanvulling vormen op het acquis van de Unie inzake gegevensbescherming, met name de Verordeningen (EU) 2016/679 en (EU) 2018/1725 en Richtlijn 2002/58/EG. De verordening noemt in dit verband met name de volgende niet-uitputtende voorbeelden van EU-rechtshandelingen:

- Richtlijn 2000/31/EG; (Richtlijn inzake elektronische handel)
- Richtlijn 2002/58/EG; (Richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie)
- Richtlijn 2005/29/EG; (Richtlijn oneerlijke handelspraktijken)
- Richtlijn 2006/114/EG; (Richtlijn misleidende reclame en vergelijkende reclame)
- Richtlijn 2006/123/EG; (Richtlijn diensten op de interne markt)
- Richtlijn 2010/13/EU; (Richtlijn audiovisuele mediadiensten)
- Richtlijn 2011/83/EU; (Richtlijn consumentenrechten)
- Verordening (EU) 2019/1150; (Verordening bevordering van billijkheid en transparantie voor zakelijke gebruikers van onlinetussenhandeldiensten)
- Verordening (EU) 2022/2065 (digitaledienstenverordening).

5.2.1 Richtlijn audiovisuele mediadiensten

De gewijzigde Richtlijn audiovisuele mediadiensten 2010/13/EU, zoals geïmplementeerd in de Mediawet 2008, bevat verplichtingen voor aanbieders van videoplatformdiensten die in een EU-lidstaat zijn gevestigd. Het is aannemelijk dat een aantal online platforms of zeer grote online platforms onder de verordening ook aanbieders van videoplatformdiensten in de zin van artikel 1, onder a bis, van die richtlijn zullen zijn. De overlap tussen de richtlijn en de verordening is dat de toezichthoudende autoriteit die is bedoeld in de richtlijn ook aangewezen kan worden om toezicht te houden op deze verordening. De toezichthoudende autoriteit op basis van de richtlijn is het Commissariaat en deze zal ook toezicht houden op deze verordening. De Richtlijn audiovisuele mediadiensten 2010/13/EU en de verordening kennen dus raakvlakken, zoals waar het gaat om de vraag welke dienstenaanbieders onder de reikwijdte vallen. Daarbij geldt dat de verordening, conform artikel 2, derde lid, geen afbreuk mag doen aan de regels in de richtlijn audiovisuele mediadiensten.

5.2.2 Digitaledienstenverordening

De DSA bevat regels over de aansprakelijkheid en verantwoordelijkheid van online tussenhandeldiensten. Dit zijn online diensten waarbij het doorgeven of opslaan van informatie van gebruikers centraal staat. De DSA onderscheidt respectievelijk mere conduïtdiensten, cachingdiensten en hostingdiensten.

Dataverwerkingsdiensten kunnen kwalificeren als een tussenhandeldienst onder de DSA, in welk geval zij onder het bestek van deze horizontale verordening vallen. Dit betekent dat zij, onder voorwaarden, in aanmerking kunnen komen voor de aansprakelijkheidsvrijstellingen die zijn neergelegd in de DSA en dat zij aan de zorgvuldigheidsverplichtingen uit de DSA moeten voldoen. De zorgvuldigheidsverplichtingen zijn in

de DSA geordend naar categorie tussenhandeldienst en vormen een gelaagde structuur. Zo bevat de DSA een aantal verplichtingen die van toepassing zijn op alle tussenhandeldiensten. Daarbovenop bevat de DSA aanvullende verplichtingen die enkel gelden voor respectievelijk hostingdiensten, online platforms, online marktplaatsen en zogenaamde zeer grote online platforms en zeer grote online zoekmachines. In deze verordening wordt aangesloten bij de definitie zoals bedoeld in de DSA van een “zeer groot onlineplatform” en een “zeer grote online zoekmachine”. Deze diensten worden in de DSA onder tussenhandeldiensten geschaard. Of een specifieke dataverwerkingsdienst kwalificeert als tussenhandeldienst – en, zo ja, welk type – hangt af van diens technische functies en moet geval per geval worden beoordeeld.

Deze verordening heeft meerdere verbanden en raakvlakken met de DSA. Zo moeten uitgevers van politieke reclame die zeer grote onlineplatforms en zeer grote onlinezoekmachines zijn, ervoor zorgen dat elke politieke reclameboodschap, samen met de in artikel 12, eerste lid, van deze verordening bedoelde informatie, beschikbaar wordt gesteld in een in artikel 39 van de DSA bedoeld register. Verder moeten uitgevers wanneer zij een politieke reclame of een specifieke politieke reclameboodschap verwijderen of ontoegankelijk maken op grond van vermeende onwettigheid of een onverenigbaarheid met hun algemene voorwaarden toegang blijven verlenen naar de informatie uit artikel 12 van deze verordening. De bepalingen artikel 9, tweede lid, onder a en i, artikel 17, derde lid, a tot en met e, en artikel 39, derde lid, van de DSA blijven onaangetast. Deze bepalingen zien op het optredend tegen illegale inhoud en dat dit optreden naar de betrokkenen in kwestie goed gemotiveerd moet zijn.

Op grond van artikel 17, eerste lid, van deze verordening kunnen belanghebbende entiteiten informatie opvragen bij aanbieders van politieke reclamediensten. Onder belanghebbende entiteiten vallen ook erkende onderzoekers. Om te bepalen wie onder erkende onderzoekers vallen wordt aangesloten bij artikel 40, achtste lid, van de DSA. Dit ziet onder andere op of zij lid zijn van een onafhankelijke organisatie en of zij onafhankelijk zijn van commerciële belangen.

Ook is er een verband tussen deze verordening en de DSA op het gebied van het aanwijzen van nationale toezichthoudende instanties. Zo wordt in artikel 22, derde lid, van deze verordening mogelijk gemaakt dat de toezichthouder die is aangewezen om toezicht te houden op de tussenhandeldiensten in de DSA ook toezicht kan houden op artikelen 7 tot en met 17 en 21 van deze verordening. Er is door het kabinet evenwel een andere keuze gemaakt. Hoewel er raakvlakken zijn tussen de DSA en de onderhavige verordening, is er ook een belangrijk verschil: waar de DSA vooral internationaal opererende tussenhandeldiensten van zeer grote omvang reguleert, ziet de verordening ook op in Nederland gevestigde media van een geringere omvang. Gezien de ervaring die het Commissariaat reeds heeft met het toezicht op deze markt, heeft het kabinet ervoor gekozen het toezicht op de artikelen 7 tot en met 17 en 21 bij deze instantie te beleggen. Daarbij speelt mee dat de grote platformen en grote zoekmachines, de zogeheten VLOPs en VLOSEs zoals bedoeld in de DSA, die belangrijk zijn voor de online reclamemarkt, primair onder het toezicht vallen van de Europese Commissie dan wel de nationale toezichthouder van het land waar zij hun hoofdvestiging hebben. Aangezien de VLOPs en VLOSEs die belangrijke aanbieders van politieke reclamediensten zijn hun hoofdkantoor veelal gevestigd hebben in Ierland, is het toezicht op de naleving van de verplichtingen die volgen uit de onderhavige verordening in de meeste gevallen belegd bij de Ierse toezichthouders. De instantie die als nationale digitaledienstencoördinator is aangewezen bij de DSA is ook voor deze verordening verantwoordelijk voor de coördinatie op nationaal niveau met betrekking tot aanbieders van tussenhandeldiensten. Dit is in Nederland de ACM. Hiermee wordt de kennis en expertise van de ACM met betrekking tot coördinatie zo goed mogelijk benut. In de implementatieperiode is reeds gebleken dat het Commissariaat, de AP en de ACM goed samenwerken. het kabinet is dan ook van mening de huidige taakverdeling het meeste recht doet aan de kennis en expertise van de verschillende betrokken instanties.

Verder zijn artikelen 49, 58, leden een tot en met vier, en artikel 60, eerste lid, van de DSA ook van toepassing op aangelegenheden die verband houden met deze verordening met betrekking tot aanbieders van tussenhandeldiensten. Deze bepalingen zien op grensoverschrijdende samenwerking en het doen van gezamenlijk onderzoek tussen verschillende digitaalendienstencoördinatoren. Ook is artikel 51 van de DSA van toepassing op de bevoegdheden van de aangewezen toezichthoudende instantie die toezicht houdt op de tussenhandeldiensten.

5.3 Kaderwet zelfstandige bestuursorganen en Gemeentewet

5.3.1 Kaderwet zelfstandige bestuursorganen

Zoals is toegelicht in paragraaf 4.1 vereist de verordening dat de toezichthouders onpartijdig zijn en vrij zijn van enige directe of indirecte invloed van buitenaf. Ook mogen zij voor individuele gevallen geen instructies van andere overheidsinstanties of particuliere partijen vragen of aanvaarden. Naar Nederlands recht is de meest passende keuze zelfstandige bestuursorganen aan te wijzen als toezichthoudende autoriteiten, aangezien deze niet hiërarchisch ondergeschikt zijn aan een minister en daarmee onafhankelijk kunnen handelen. De minister heeft niet de bevoegdheid om in individuele gevallen instructies te geven en de medewerkers van een zbo zijn alleen verantwoording verschuldigd aan de leiding van het zbo.

De Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (hierna: Kaderwet zbo's) stelt basisregels die in beginsel op alle zbo's van toepassing zijn. Zowel de ACM, het Commissariaat als de AP zijn zbo's, waardoor de Kaderwet zbo's ook op hen van toepassing is. Artikel 3, eerste lid, van de Kaderwet zbo's schrijft de situaties voor wanneer een bestaande zbo met een nieuwe taak, inhoudende de uitoefening van openbaar gezag mag wordt belast. Daarbij is het kabinetsbeleid om geen gebruik meer te maken van de instellingsgronden van onderdelen b (strikt regelgebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen) en c (participatie van maatschappelijke organisaties) van dat lid. In zowel het geval van het Commissariaat, de AP als dat van de ACM is sprake van de situatie als bedoeld in onderdeel a van dat lid, namelijk dat er behoefte is aan onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid. In het geval van de AP gaat het om deskundigheid op het gebied van verwerking van persoonsgegevens en microtargeting, bij de ACM om onafhankelijk haar taak als digitaalendienstencoördinator te kunnen uitvoeren en bij het Commissariaat om deskundigheid bij het toezicht op transparantie bij de aanbidding van politieke reclamediensden en de beoordeling of iets een politieke reclame is.

Het uitgangspunt voor zbo's is dat de volledige Kaderwet zbo's van toepassing is. In bijzondere gevallen kan hier een uitzondering op worden gemaakt bij de instelling van een zbo of het toebedelen van taken aan een zbo. Bij bepaalde Europese verordeningen is er sprake van zo een bijzonder geval, omdat de verordening bepaalde eisen stelt aan de onafhankelijkheid van de autoriteit die toezicht houdt op de uitvoering van de verordening. In de verordening wordt van de toezichthouder "volledige onafhankelijkheid" vereist. Bij bepaalde Europese verordeningen is er sprake van zo een bijzonder geval, omdat de verordening bepaalde eisen stelt aan de onafhankelijkheid van de autoriteit die toezicht houdt op de uitvoering van de verordening. In de verordening wordt van de toezichthouder "volledige onafhankelijkheid" vereist. Dit betekent dat de toezichthoudende autoriteit volledig onafhankelijk van inmenging van buitenaf of politieke druk toezicht moet kunnen houden op de uitvoering van de verordening. Anderzijds mag de onafhankelijkheid van die autoriteiten niet inhouden dat zij overeenkomstig de nationale grondwetten, niet kunnen worden onderworpen aan evenredige verantwoordingsmechanismen met betrekking tot de algemene activiteiten van de toezichthouder. Om oneigenlijke beïnvloeding of de schijn daarvan te voorkomen, wordt in dit wetsvoorstel een aantal bevoegdheden uit de Kaderwet zbo's uitgezonderd. Dit betekent dat artikelen 21 en 22 van de Kaderwet zbo's geheel niet van toepassing worden verklaard.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft op grond van artikel 21 van de Kaderwet zbo's de bevoegdheid beleidsregels aangaande haar taakuitoefening vast te stellen. Om de neutrale en onafhankelijke positie van de toezichthouders en digitaledienstencoördinator te waarborgen, is de minister deze bevoegdheid onthouden. Beleidsregels betreffen regels over hoe de toezichthoudende autoriteit bij het gebruik van een bevoegdheid belangen dient af te wegen, feiten vaststelt of wettelijke voorschriften uitlegt. De verantwoordelijke minister zou op deze wijze, direct of indirect, invloed kunnen hebben op de beslissingen van de toezichthouder. Het kabinet acht dit onwenselijk en daarom wordt deze bepaling niet van toepassing verklaard.

Artikel 22 van de Kaderwet zbo's geeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de bevoegdheid een besluit van de toezichthouder die is aangewezen als autoriteit of de digitaledienstencoördinator te vernietigen. Omdat de autoriteit over het algemeen indirect toezicht zal houden op de (reclame-uitingen van) politieke organisaties terwijl de minister ook een politieke actor is, is het van extra belang om de onafhankelijke positie van de autoriteit te waarborgen en (de schijn van) mogelijke politieke inmenging te vermijden. Daarom wordt de mogelijkheid van de minister om besluiten van de autoriteit te vernietigen, uitgesloten.

De AP en de ACM krijgen in de verordening een aantal bevoegdheden opgelegd die nauw samenhangen met de toezichtstaken die zij vervullen in het kader van respectievelijk de AVG en de DSA. Voor de AVG verordening heeft het HvJ EU een extra strenge uitleg aangenomen van het vereiste van "volledige onafhankelijkheid".²⁵ Deze redenering neemt het kabinet deels over. In de voormalige Wet bescherming persoonsgegevens, de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming (UAVG) en Uitvoeringswet DSA is aan het vereiste gevolg gegeven door enkele bevoegdheden van de verantwoordelijke minister uit de Kaderwet zbo's buiten toepassing te verklaren.²⁶ Daarbij ging het naast het vernietigen van besluiten en het opstellen van beleidsregels uit artikel 21 en artikel 22 van de Kaderwet zbo's, ook om het treffen van voorzieningen bij ernstige taakverwaarlozing uit artikel 23 van de Kaderwet zbo's.

Artikel 23 van de Kaderwet zbo's bepaalt dat de minister kan ingrijpen bij ernstige taakverwaarlozing door een zbo. Dit kan bijvoorbeeld inhouden dat de minister de taak die aan het zelfstandig bestuursorgaan is opgedragen, zelf uitvoert. Het kan echter ook inhouden dat een ander bestuursorgaan, al dan niet behorend tot dezelfde rechtspersoon als het in gebreke zijnde orgaan, de taak krijgt opgedragen. Toepassing van artikel 23 is een ultimatum remedium: alle andere middelen om tot een verbetering van de situatie te komen moeten zijn uitgeput en er moet ook geen zicht zijn op verbetering vanuit het zelfstandig bestuursorgaan zelf. Bovendien dient de grond voor ingrijpen nadrukkelijk niet-inhoudelijk van aard te zijn. Met andere woorden: het ingrijpen mag niet ingegeven zijn doordat de minister het inhoudelijk oneens is met de besluiten van het zbo. De minister kan slechts ingrijpen bij ernstige taakverwaarlozing indien evident is dat de wettelijke taken door het zbo niet worden nagekomen. De minister treedt dan op om de continuïteit en kwaliteit van de taakuitoefening in uitzonderlijke situaties van taakverwaarlozing te waarborgen. Het is dit uitzonderlijk karakter dat in principe de waarborg is tegen oneigenlijke politieke beïnvloeding.

Voor de AVG is in de UAVG vanwege de uitspraak van het HvJ EU nadrukkelijk de afweging gemaakt om ingrijpen bij taakverwaarlozing alleen mogelijk te maken waar het gaat om ernstige taakverwaarlozing van organisatorische of financiële aard. Bij de Uitvoeringswet DSA is vanwege het vereiste van de volledige onafhankelijkheid besloten om aan te sluiten bij de in de voormalige Wet bescherming persoonsgegevens en de Uitvoeringswet AVG gemaakte keuzes over het buiten toepassing van verklaren van bevoegdheden van de verantwoordelijke minister op grond van de Kaderwet zbo's. De bevoegdheid om in te grijpen bij taakverwaarlozing van organisatorische en financiële aard ziet niet op individuele gevallen en kan daarom

²⁵ Arrest van het HvJ EU van 9 maart 2010, Europese Commissie tegen Bondsrepubliek Duitsland, zaak C-518/07

²⁶ Zie artikel 59a van de voormalige Wet bescherming persoonsgegevens, artikel 13 van de UAVG en artikelen 2.1 en 3.1 Uitvoeringswet DSA.

niet worden gekwalificeerd als een aantasting van de onpartijdigheid of als een vorm van directe of indirecte beïnvloeding van de uitvoering van de bevoegdheden van de AP en ACM overeenkomstig de verordening.

Omdat de AP en de ACM met deze wet taken krijgen toebedeeld die nauw verweven zijn met de taken die zij uitvoeren in het kader van de AVG respectievelijk de DSA, is ervoor gekozen artikel 23 Kaderwet zbo's ook voor de uitvoering van de politieke reclame-verordening maar gedeeltelijk van toepassing te verklaren. Het is niet mogelijk om een scheiding te maken tussen de taken die de AP en de ACM vervullen op grond van de AVG en DSA aan de ene kant, en de onderhavige verordening aan de andere kant. Daarom wordt er in dit wetsvoorstel aansluiting gezocht bij het onafhankelijkheidsregime dat reeds geldt voor de AP en de ACM. Dit betekent dat de minister bij het AP en ACM alleen kan ingrijpen waar het gaat om ernstige taakverwaarlozing van organisatorische of financiële aard.

Voor het Commissariaat maakt het kabinet evenwel een andere afweging dan voor de AP en de ACM: artikel 23 Kaderwet zbo's blijft onverkort van toepassing. Hoewel volledige onafhankelijkheid conform de verordening gewenst is, volgt daar niet dwingend uit dat de minister niet zou moeten kunnen ingrijpen bij ernstige taakverwaarlozing. Sterker nog, als het Commissariaat haar taak ernstig verwaarloost en haar toezichthoudende taken niet uitvoert, zou niet worden voldaan aan de verplichtingen die volgen uit de verordening. Het kabinet als vertegenwoordiger van de EU-lidstaat Nederland zou daar dan op worden aangesproken. Idealiter moet het kabinet daarom dan ook over instrumenten beschikken om te verzekeren dat goed uitvoering wordt gegeven aan de verordening. Het kabinet acht het wenselijk dat de minister de mogelijkheid blijft behouden om bij ernstige taakverwaarlozing in te kunnen grijpen. Dit sluit beter aan bij het Nederlandse uitgangspunt dat publiekrechtelijke bevoegdheden in beginsel onder ministeriële verantwoordelijkheid worden uitgeoefend. Zonder artikel 23 Kaderwet zbo's zou het kabinet alleen over zwaardere maatregelen beschikken, namelijk het heroverwegen van de aanwijzing van het Commissariaat als bevoegde autoriteit. Het kabinet acht het wenselijk om artikel 23 Kaderwet zbo's van toepassing te laten met betrekking tot het Commissariaat, zodat er in het geval van een ernstig probleem bij de uitvoering van de verordening niet meteen naar het zwaarste middel hoeft te worden gegrepen.

Een belangrijk verschil met de AP en de ACM in dit geval is dat de taken die het Commissariaat krijgt op basis van deze wet nieuw zijn voor het Commissariaat en niet voortvloeien uit of een sterke samenhang hebben met andere wetgeving die van toepassing is op het Commissariaat. Verder sluit dit aan bij de huidige praktijk rond zbo's die taken vervullen met betrekking tot verkiezingen en politieke partijen en waarbij onafhankelijkheid van de politiek cruciaal is. Artikel 23 Kaderwet zbo's is bijvoorbeeld ook van toepassing op de Kiesraad en de voorgestelde Nationale autoriteit politieke partijen. Daarom wordt het van toepassing verklaren van artikel 23 Kaderwet zbo's anders gewogen dan bij de AP en ACM.

Het ministerie van OCW, dat beheersmatig verantwoordelijk is voor het Commissariaat, zal nauw en gedurende het proces betrokken worden bij een eventueel besluit om gebruik te maken van de bevoegdheid die volgt uit artikel 23. Het Commissariaat zal eerst ook de kans krijgen de situatie te herstellen en om haar zienswijze bij een dergelijke situatie kenbaar te maken. De minister van BZK zal in een dergelijk geval ook de beide kamers der Staten-Generaal onverwijld op de hoogte stellen van getroffen voorzieningen, omdat de wettelijk geregelde bevoegdheidsverdeling tussen minister en zelfstandig bestuursorgaan als gevolg van het ingrijpen wordt doorkruist. Het parlement kan vervolgens de minister bij de uitoefening van deze bevoegdheid controleren en zo nodig ter verantwoording roepen. Een dergelijk besluit betreft bovendien een besluit in de zin van de Awb, waartegen beroep openstaat bij de bestuursrechter.

Een belangrijk aandachtspunt bij de beperkte ministeriële verantwoordelijkheid van de minister zoals is voorgesteld, is dat de directe parlementaire controle op de taakuitoefening van een zbo beperkt is. De minister kan door de Kamer worden aangesproken op zijn stelselverantwoordelijkheid: ondanks de ingeperkte parlementaire controle heeft de Kamer de mogelijkheid om bij structurele problemen in het

stelsel de minister ter verantwoording te roepen. Het functioneren van het Commissariaat, ACM en AP als geheel komt aan de orde bij het verslag over de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van het zelfstandig bestuursorgaan, dat de minister verplicht is te sturen aan beide Kamers der Staten-Generaal op grond van artikel 39 Kaderwet zbo's.

Het voorgaande neemt niet weg dat de verantwoordelijke minister namens de Staat der Nederlanden door de Commissie aansprakelijk is voor het nakomen van de verplichtingen op grond van de verordening met betrekking tot de uitvoering van taken door de toezichthoudende autoriteiten. Zoals in het voorgaande is toegelicht, zijn deze mogelijkheden door het vereiste van "volledige onafhankelijkheid" in de verordening beperkt. Dat roept de vraag op welke bevoegdheden resteren om deze verantwoordelijkheid meer vorm te geven. De minister kan, zoals hiervoor toegelicht, voorzieningen treffen bij ernstige taakverwaarlozing van organisatorische of financiële aard. Voorts heeft de verantwoordelijke minister de bevoegdheid om bestuurders van de ACM te benoemen en te ontslaan. Voor de AP heeft de verantwoordelijke minister de bevoegdheid bestuurders voor te dragen voor de benoeming. De verantwoordelijke minister is betrokken bij de benoeming van het bestuur van het Commissariaat. Tot slot kan de wetgever uiteraard als ultimum remedium de aanwijzing als bevoegde autoriteit heroverwegen. Ook het parlement kan de verantwoordelijke minister langs deze lijnen aanspreken. De minister blijft immers stelselverantwoordelijk voor de uitvoering van taken door de bevoegde autoriteiten onder de verordening.

Hoewel de minister door de afwijking van de artikelen 21, 22 en 23 van de Kaderwet zbo's voor de AP en de ACM en van de artikelen 21 en 22 voor het Commissariaat verschillende sturingsinstrumenten niet ter beschikking heeft, wordt de publieke verantwoording door de AP, ACM en CvdM nog steeds gewaarborgd. Bij individuele besluiten van de AP en Commissariaat is uiteraard sprake van rechtsbescherming in de vorm van bezwaar en beroep bij de bestuursrechter. De rechter kan zich in individuele gevallen uitspreken over de uitvoering van de taken door het Commissariaat, ACM en de AP. Zo kan tegen individuele handhavingsbesluiten beroep worden ingesteld bij de bestuursrechter.

Uit artikel 18 van de Kaderwet zbo's volgt dat het Commissariaat, ACM en de AP met betrekking tot hun taken en bevoegdheden in het kader van de verordening moeten voorzien in een jaarverslag, waarin onder meer wordt ingegaan op de tijdige uitvoering, de onderzoeken die zijn gedaan, de resultaten die zijn behaald, de kwaliteit van de gebruikte procedures en een zorgvuldige behandeling van personen en instellingen. Deze jaarverslagen zijn publiek toegankelijk. Daarnaast worden de besluiten van de toezichthouders gepubliceerd op hun website.

Verder zullen opgestelde beleidsregels door het Commissariaat, AP en ACM publiekelijk worden geconsulteerd. Bovendien is tussen het ministerie van BZK en de instanties afgesproken dat relevante informatie wordt aangeleverd, indien er vragen uit de Staten-Generaal komen die zien op de uitvoering van de taken die volgen uit de verordening. Ook moeten personen en instellingen in de gelegenheid worden gesteld om voorstellen te doen tot verbeteringen van de gebruikte werkwijzen en procedures (artikel 19, tweede lid, van de Kaderwet zbo's). Zbo's zijn voorts verplicht om desgevraagd inlichtingen te verstrekken aan de verantwoordelijke minister (artikel 20 van de Kaderwet zbo's). Hoofdstuk 3 van de Kaderwet zbo's voorziet tot slot in voorzieningen wat betreft de financiële verantwoording en toezicht. Alles overziend is het kabinet van mening dat er op verschillende wijzen voldoende publieke verantwoording wordt afgelegd door de betreffende zbo's.

5.3.2. Gemeentewet

Gelet op art. 124 juncto 121 Gemeentewet is het gemeentebestuur bevoegd te regelen waar in de openbare/publieke ruimte voor een aankomende verkiezing promotiemateriaal van politieke groeperingen mag worden geplaatst.

5.4 Verhouding verordening en uitvoeringswet en Caribisch Nederland

Nederlanders in het Caribische gedeelte van Nederland en die voldoen aan de voorwaarden in de Kieswet zijn kiesgerechtigd voor een aantal verkiezingen zoals de Tweede Kamerverkiezingen en Kiescollege niet ingezetenen. Daarnaast is naar aanleiding van het arrest Eman en Sevinger uit 2006 de Kieswet aangepast om het voor Nederlanders op Curaçao, Aruba en Sint Maarten (hierna: CAS-landen) mogelijk te maken om te stemmen voor de EP-verkiezingen. Hierdoor zijn op CAS woonachtige personen die op de dag van de kandidaatstelling Nederlander zijn (ook niet Europese Nederlanders), op de dag van de stemming de leeftijd van achttien jaar hebben bereikt en niet zijn uitgesloten van het kiesrecht, kiesgerechtigd voor de EP-verkiezing.

Bonaire, Sint Eustatius en Saba hebben ten opzichte van de Europese Unie de status van landen en gebieden overzee (LGO), waardoor EU-regelgeving in beginsel niet voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba geldt. Dit betekent dat Bonaire, Sint Eustatius en Saba vanuit Europeesrechtelijk perspectief doorgaans als "derde landen" zullen moeten worden aangemerkt, en dat met "lidstaat" uitsluitend het Europese deel van Nederland wordt bedoeld.

Bij de afweging of een nieuwe regeling mede voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba moet gelden, wordt – behalve met de LGO-status van de eilanden – rekening gehouden met enerzijds de wens zoveel mogelijk rechtseenheid tot stand te brengen en anderzijds de in artikel 132a, vierde lid, van de Grondwet genoemde bijzondere omstandigheden waardoor Bonaire, Sint Eustatius en Saba zich wezenlijk onderscheiden van het Europese deel van Nederland.²⁷ Deze bijzondere omstandigheden kunnen aanleiding zijn om een regeling uitsluitend voor het Europese deel van Nederland te laten gelden of een specifieke regeling voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba tot stand te brengen.

In geval van dit wetsvoorstel is besloten deze op dit moment niet van toepassing te verklaren op de openbare lichamen. Dit brengt met zich mee dat er verschillende regels gelden voor kiezers voor dezelfde verkiezingen op de verschillende grondgebieden. Dit is niet optimaal, echter zijn er bijzondere omstandigheden gezien de speciale status van de openbare lichamen om dit te doen. De uitvoering van deze verordening brengt een hoge uitvoeringslast met zich mee. Gezien de omvang, de aard en middelen van de openbare lichamen ligt het niet in de rede om op korte termijn dit bij de openbare lichamen te beleggen. Dit zal een te grote uitvoeringsdruk neerleggen bij de openbare lichamen. Daarnaast gaat het om een klein aantal kiezers op de openbare lichamen en weegt de uitvoeringslast niet op tegen de voordelen van het van toepassing verklaren van deze regels op het huidige moment.

In de toekomst zal worden bezien of de verordening en de Uitvoeringswet van toepassing worden verklaard op de openbare lichamen. Hierbij zal de nadruk komen te liggen op maatwerk en zullen de bijzondere omstandigheden van de openbare lichamen worden betrokken en zal worden gekeken naar de uitvoeringslast. De verordening is niet van toepassing op de andere landen binnen Koninkrijk. Deze omstandigheden brengt met zich mee dat er dus ook een verschil in regelgeving ontstaat tussen de kiesgerechtigde kiezers in de CAS-landen en kiesgerechtigde kiezers in Europees Nederland. Het is aan de aanbieders en uitgevers van politieke reclamediens en politieke partijen of zij politieke reclames in de CAS-landen willen voorzien van labels zoals in Europees Nederland.

6. Gevolgen

De verordening en de Uitvoeringswet hebben directe gevolgen voor een aantal te onderscheiden groepen. Er zijn gevolgen voor burgers, belanghebbenden, onderzoekers en journalisten, die meer inzicht krijgen wie er achter politieke reclame zit, waarom zij die te zien krijgen en hoeveel daar voor is betaald en door

²⁷ Kamerstukken II 2011/12, 33131, nr. 3, p. 4-5

wie. Bovendien krijgen zij het recht om klachten in te dienen bij betreffende toezichthouders en om meer informatie op te vragen als zij dat nodig achten.

Er zijn daarnaast ook gevolgen voor opdrachtgevers, aanbieders, en uitgevers van politieke reclame, waar bijvoorbeeld politieke partijen, verschillende media, reclame- en marketingbureaus onder vallen. Zij moeten voldoen aan de transparantieplichtingen die volgen uit deze verordening. Dit geldt ook voor tussenhandeldiensten, zoals grote online platforms. In verkiezingstijd zijn de verplichtingen extra stringent. Voor derdelanders betekent de verordening dat zij niet altijd zonder meer hun politieke reclamediensten mogen aanbieden in de Europese Unie. De verordening zorgt zodoende voor een toegenomen regeldruk. Tegelijkertijd wijst de Europese Commissie erop dat het uniformeren van de regels voor de Europese markt ook economische kansen biedt. Het voorstel verhoogt de administratieve lasten voor politieke partijen als opdrachtgevers van politieke reclame, voor bedrijven die aanbieders zijn van politieke reclame en voor uitgevers van politieke reclamediensten.²⁸ Zij zullen medewerkers moeten trainen en bepaalde processen moeten aanpassen om te kunnen voldoen aan de verplichtingen. In voorkomende gevallen zijn micro-, kleine en middelgrote ondernemingen uitgezonderd van bepaalde verplichtingen, zie daarvoor paragraaf 3.2.3.

Uit gesprekken met politieke partijen en (vertegenwoordigers) van Nederlandse nieuwmedia is gebleken dat de reikwijdte van de begrippen in de verordening tot zorgen leiden bij deze organisaties. Zo is het begrip 'politieke reclame' dusdanig breed te interpreteren, dat de gevolgen in voorkomende gevallen nog lastig te overzien zijn. Bij politieke partijen leven zorgen dat zij veel van hun communicatie in de toekomst zullen moeten labelen. Bij Nederlandse nieuwsmedia is de zorg dat zij veel tijd kwijt zullen zijn aan grensgevallen van politieke reclame, zoals met de reclameboodschappen van belangenorganisaties of maatschappelijke partijen. Uit de inmiddels gepubliceerde richtsnoeren blijkt dat een eventuele betaling, in financiële zin dan wel natura, in grensgevallen een determinerend karakter kan hebben.²⁹ Goede voorlichting, helder beleid, duidelijke normuitleg en inzicht in het initiële en lange termijn toezicht- en handavingsarrangement door de beoogde bevoegde autoriteiten is dan ook cruciaal. Daarnaast maken nieuwmedia zich zorgen over de uitvoeringslasten bij lokale verkiezingen. Er zullen dan veel lokale partijen meedoen die reclame willen maken. Erop toezien dat al die reclame voldoet aan de vereisten uit de verordening, kan een grote belasting blijken.

Ook voor de Rijksoverheid, de aangewezen autoriteiten Commissariaat en AP en de digitale dienstencoördinator de ACM zijn er gevolgen. Zij moeten toezicht houden op de verplichtingen die volgen uit de verordening, en daartoe kaders, beleid en instrumenten ontwikkelen, coördinerende rol uitvoeren en fte beschikbaar stellen. Hier zal door de Rijksoverheid voldoende budget voor beschikbaar worden gesteld (zie ook 7. Financiële gevolgen).

7. Financiële gevolgen

De verordening en Uitvoeringswet hebben ook financiële gevolgen voor zowel de Rijksoverheid, de beoogde toezichthouders, als bedrijven en politieke partijen.

Voor het eerste jaar laten de financiële gevolgen voor de ministerie van BZK en de beoogde toezichthouders zich al specificeren. Zo moeten de verschillende beoogde toezichthouders een juridische analyse doen, toetsingskaders creëren, expertise opbouwen, interne processen en systemen aanpassen om klachten te kunnen verwerken en toezicht te kunnen houden, aan voorlichting en normuitleg doen voor burgers en marktpartijen en nationaal en internationaal afstemmen en samenwerken om aan de verplichtingen uit de verordening te kunnen voldoen. Uit een eerste raming voor het implementatiejaar is

²⁸ Zie daarvoor ook hoofdstuk 6 van de Impact assessment van de Europese Commissie: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021SC0355>, geraadpleegd op 11-12-2024.

²⁹ Zie daarvoor de Richtsnoeren ter ondersteuning van de uitvoering van Verordening (EU) 2024/900 betreffende transparantie en gerichte politieke reclame: https://eurlex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=OJ:C_202505514

gebleken dat hier zo'n twee miljoen mee gepaard gaat, grotendeels bestaande uit een combinatie van fte's en materiële kosten. Dit budget is in 2025 door het ministerie van BZK beschikbaar gesteld.

Ten behoeve van het kwantificeren van de kosten van het daadwerkelijke toezicht en de daarmee gepaard gaande uitvoeringskosten in de daaropvolgende jaren is door de betrokken instanties een Uitvoerings- en handhavingstoets (UHT) gedaan. Uit deze verschillende UHT'en is gebleken dat er voor de structurele bekostiging van de taken € 2.9 miljoen benodigd is. Het ministerie van BZK heeft dit geld beschikbaar gesteld. Met de betrokken instanties is afgesproken dat in het derde jaar na het van toepassing worden van de verordening een evaluatie wordt verricht om te bepalen of de ingeschatte capaciteit in de praktijk voldoende is, of dat deze moet worden bijgesteld. BZK betreft de evaluatieresultaten en de uitkomsten van een gesprek daarover bij daaropvolgende politieke besluitvorming over het al dan niet bijstellen van de middelen die de bevoegde autoriteiten structureel ter beschikking worden gesteld.

Een deel van de middelen maakt het ministerie van BZK structureel vrij voor normuitleg, communicatie, voorlichting en beantwoording van publieksvragen over de verordening. Zo krijgt een breder publiek bekendheid met de regels uit de verordening en kunnen deze nader ook onderwerp van gesprek worden.

De verordening zorgt voor toegenomen regeldruk en administratieve lasten voor politieke partijen als opdrachtgevers van politieke reclame en voor bedrijven die aanbieders en uitgevers zijn van politieke reclame. Zij zullen dan ook meer kosten maken. Zo moeten zij mensen opleiden en mogelijk aannemen en processen anders inrichten.

8. Evaluatie

Artikel 27 van de verordening stelt dat binnen twee jaar na elke verkiezing voor het Europees parlement de Europese Commissie een evaluatie van deze verordening uitvoert. In de evaluatie wordt o.a. het effect van de verordening beoordeeld op o.a. de doeltreffendheid van de verordening en de transparantiemaatregelen, de regels over de verwerking van persoonsgegevens en de toezicht- en handavingsstructuur.

Voorafgaand aan de evaluatie door de Europese Commissie zal het kabinet de verordening en de uitvoeringswet evalueren om de nodige informatie op te halen. Gedurende het proces wordt intern en met de toezichthouders geëvalueerd of de toezichthouders voldoende middelen hebben. Ook zal worden stilgestaan bij de samenwerking tussen de betrokken toezichthouders.

9. Uitvoerbaarheid

Al vanaf het moment dat de Europese Commissie voornemens was om met de verordening te komen, zijn de beoogde toezichthouders en het ministerie van BZK met elkaar in gesprek over zorgvuldige uitvoering van de verordening. In het kader daarvan is een Uitvoeringstoets gedaan door de betreffende toezichthouders. Ook wordt na enkele jaren de uitvoerbaarheid geëvalueerd i.r.t. de beschikbare middelen.

9.1 Uitvoeringstoets Commissariaat voor de Media

Het Commissariaat wordt via de Uitvoeringswet aangewezen als toezichthouder op de naleving van en handhaving van de artikelen 5 tot en met 17 en artikel 21 van de Verordening, als het nationaal contactpunt en de beheerder van het nationale register voor wettelijke vertegenwoordigers en als nationaal contactpunt internationale coördinatie. Het Commissariaat acht de Uitvoeringswet uitvoerbaar en handhaafbaar, vooropgesteld dat een aantal randvoorwaarden worden vervuld.

Enkele van de gewenste verduidelijkingen omvatten kernbegrippen zoals "politieke reclame", "politieke actor" en "algemeen belang". Daarnaast wordt gevraagd om duidelijkheid over de verhouding tot bestaande regelgeving zoals de Mediawet 2008 en de systematiek rond zendtijd voor politieke partijen op

de NPO. Ook vraag het Commissariaat om een nadere toelichting op het toepassen van sanctie- en onderzoekbevoegdheden (artikel 6 Uitvoeringswet) en de implicaties van het ne bis in idem-beginsel.

Naar aanleiding van het advies van het Commissariaat is de MvT op een aantal van punten verduidelijkt. Zo is o.a. het begrip "algemeen belang" verder toegelicht. Ook zijn de implicaties van het ne bis in idem beginsel verder toegelicht en is de term "klacht" verder verduidelijkt. Daarnaast is de relatie tussen de verordening en de Mediawet 2008 van duiding voorzien. De begrippen "politieke reclame" en "politieke actor" kunnen niet nader worden verduidelijkt aangezien die worden gedefinieerd in de verordening en vanwege het overschrijfbod kan daar niet meer toelichting bij worden gegeven. In de Memorie van Toelichting is wel het belang van nadere beleidsregels opgenomen, met als illustratie enkele van de door het Commissariaat aangedragen voorbeelden. Sinds het Commissariaat de uitvoeringstoets heeft verricht, heeft de Europese Commissie richtsnoeren voor de verordening gepubliceerd. Hier wordt ook al nadere duiding gegeven aan de genoemde begrippen.³⁰

Om effectief toezicht te kunnen houden schat het Commissariaat structureel € 1.580.000,- nodig te hebben. Dit betreft onder andere een capaciteitsuitbreiding van 8,75 fte voor meer voorlichting, preventief toezicht, klachtenbehandeling, nationale en Europese samenwerking en registerbeheer. Daarbij wordt door het Commissariaat gewezen op de noodzaak van gespecialiseerde expertise, onder andere op het gebied van digitale reclame, IT, juridische toetsing en internationale samenwerking. Het ministerie van BZK heeft het gevraagde budget beschikbaar gesteld.

Het Commissariaat ondersteunt het voornemen om voorafgaand aan de Europese evaluatie ook nationaal te evalueren of het toezicht, samenwerking en beschikbare middelen toereikend zijn. Daarnaast pleit het Commissariaat voor de mogelijkheid van een tussentijdse evaluatie, bijvoorbeeld bij onverwachte capaciteitsdruk in verkiezingsperiodes.

9.2 Uitvoeringstoets Autoriteit Persoonsgegevens

De AP is positief over de Uitvoeringswet. De AP acht de wet uitvoerbaar en handhaafbaar, mits daarvoor genoeg middelen worden vrijgemaakt. De AP onderschrijft het belang van zowel de Europese verordening als de bijbehorende Uitvoeringswet, onder andere vanwege het belang van het tegengaan van onrechtmatige beïnvloeding en het waarborgen van integere campagnevoering door middel van transparantieverplichtingen die kiezers in staat stellen om met kennis van zaken hun democratische rechten uit te oefenen. De AP schrijft dat dit valt of staat met effectief toezicht op deze verplichtingen. De AP vindt dat ze voldoende wettelijke bevoegdheden krijgt via de Uitvoeringswet om effectief toezicht te kunnen houden.

Voor het uitoefenen haar bevoegdheden, schat de AP in een totaal bedrag van € 1.344.580,- structureel nodig te hebben. Dit ziet onder andere op voorlichting, afhandeling van klachten en vragen, toezicht, en overige kosten voor fte's, zoals overhead. De AP schrijft dat wordt uitgegaan van een structurele capaciteit en een begrotingshorizon van vijf jaar. Als de AP deze middelen niet, of niet volledig, krijgt toegewezen betekent dit dat zij haar taken niet naar behoren kan uitvoeren. Daarmee loopt het toezicht op een integer verloop van verkiezingen gevaar en voldoet Nederland mogelijk niet aan haar wettelijke verplichtingen. Het ministerie van BZK heeft het gevraagde budget beschikbaar gesteld.

De AP pleit tot slot voor een evaluatiemoment binnen nu en vijf jaar om het aantal middelen wat nodig is te herevalueren. Hierin was al voorzien onder paragraaf 7. Daarin is nu de termijn van drie jaar opgenomen. De memorie van toelichting is onder paragraaf 7 aangepast om het door de AP gewenste tijdspad te reflecteren.

9.3 Uitvoeringstoets Autoriteit Consument en Markt

³⁰ Richtsnoeren ter ondersteuning van de uitvoering van Verordening (EU) 2024/900 betreffende transparantie en gerichte politieke reclame, C/2025/5514

De ACM acht het wetsvoorstel uitvoerbaar en handhaafbaar, mits er aan een aantal randvoorwaarden wordt voldaan. Vanwege de raakvlakken tussen de verordening en de DSA wijst de verordening de digitale dienstencoördinator aan als verantwoordelijke autoriteit die ervoor moet zorgen dat het toezicht op tussenhandeldiensten in het kader van de verordening in lijn is met het toezicht op de DSA. In Nederland is de ACM de digitale dienstencoördinator. Omdat er zo wordt voortgebouwd op bestaande samenwerkingsverbanden, is de verwachting dat het risico op versplintering van het toezicht wordt gemitigeerd.

De ACM wijst er in haar reactie op dat de ACM niet verantwoordelijk is voor het toezicht op en handhaving van de verordening. Waar de MvT dit suggereerde, is dit aangepast. Ook is het verzoek van de ACM om een aanvulling op artikel 5, derde lid, met betrekking tot de effectieve gegevensuitwisseling gehonoreerd. De ACM stelde voor dat er aan het einde van artikel 5, derde lid van het wetsvoorstel een verwijzing naar de DSA wordt opgenomen. Op deze manier kan het Commissariaat gegevens met de ACM delen die de ACM nodig zal hebben om deze taak effectief te kunnen uitvoeren. Deze suggestie is overgenomen.

Tot slot vraagt de ACM om een beperkte capaciteitsuitbreiding vanwege de taken die volgen uit de Verordening. De ACM schat in dat zij vanaf 2026 structureel 0,5 aanvullende FTE nodig zal hebben om de uit te voeren taken vorm te geven. Het grootste deel van deze capaciteit zal naar verwachting naar het erkennen van onderzoekers gaan. De benodigde capaciteit voor de intensievere samenwerking met andere toezichthouders en het kwalificeren en doorsturen van klachten zal naar verwachting beperkt, maar niet nihil zijn. De ACM zal deze werkzaamheden grotendeels kunnen opvangen binnen bestaande samenwerkings- en klachtenafhandelingsprocessen. Het benodigde budget voor 0,5 fte wordt geraamd op € 82.940,- structureel. Het ministerie van BZK heeft deze middelen toegekend.

9.4 Advies Adviescollege Toetsing Regeldruk

Het Adviescollege Toetsing Regeldruk (hierna: ATR) constateert dat het nut en de noodzaak van de Uitvoeringswet voldoende worden onderbouwd. Ook ziet ATR geen andere opties die minder belastend zijn. Wel adviseert ATR om in de memorie van toelichting te verduidelijken hoe het bedrijfsleven en politieke partijen zijn geconsulteerd. In hoofdstuk 6 van deze memorie van toelichting is dit verduidelijkt.

ATR verwacht dat de regeldruk door het grote aantal verplichtingen voor de betrokken partijen in de verordening vrij omvangrijk zal zijn. De verwijzing naar de Impact Assessment van de Europese Commissie acht het college dan ook onvoldoende, omdat die slechts een gemiddelde regeldruk weergeeft. Het college adviseert om in de memorie van toelichting de regeldruk te kwantificeren conform de Rijksbrede methodiek.

Het kabinet begrijpt het advies van ATR, maar is van mening dat het verder kwantificeren van de regeldruk op dit moment niet bijdraagt aan zorgvuldigere implementatie van de verordening. Aangezien het de verordening is waar de regels voor betrokken partijen uit volgen, en niet de Uitvoeringswet (die slechts de toekenning van bevoegdheden aan de beoogde autoriteiten regelt), acht het kabinet dit advies ontijdig. De verordening is reeds aangenomen en is in oktober van vorige jaar van toepassing geworden. Meer inzicht in de regeldruk leidt in dit stadium dan ook niet tot handelingsperspectief voor Nederland, aangezien er geen ruimte meer is voor een individuele lidstaat om de regels aan te passen. Dientengevolge zet het kabinet liever in op een zorgvuldige implementatie, voorlichting, een duidelijk toezicht- en handavingsregime en inzicht voor het bedrijfsleven in hoe dit eruit ziet. Daarmee wordt het advies weliswaar niet opgevolgd, maar wordt er recht gedaan aan het onderliggende doel, namelijk praktische uitvoerbaarheid van de regels door betrokkenen.

10. Overgangsrecht en inwerkingtreding

De verordening is van toepassing geworden met ingang van 10 oktober 2025. De Uitvoeringswet dient daarom zo spoedig mogelijk in werking te treden met uitzondering van artikel 9, hetgeen vastgesteld wordt in artikel 10 van de Uitvoeringswet. Om het wetsvoorstel zo spoedig mogelijk van kracht te laten worden, treedt het in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst. De inwerkingtreding van dit wetsvoorstel wijkt af van de vaste verandermomenten met een beroep op de uitzondering dat het de uitvoering van een Europese verordening betreft.

Er is een uitzondering met betrekking tot de inwerkingtreding van deze wet gemaakt voor artikel 9. Dit artikel ziet op de nog op te richten Napp. De Napp wordt opgericht met het wetsvoorstel Wet op de politieke partijen (Kamerstukken II 2024/25, 36 742, nr. 2). Dat wetsvoorstel zal echter naar verwachting pas na de onderhavige Uitvoeringswet in werking kunnen treden. Om deze reden kan artikel 9 pas in werking treden als de Wpp wordt aangenomen met inclusie van de bepaling die de Napp opricht. Daarom is de inwerkingtreding van artikel 9 afhankelijk gesteld van de inwerkingtreding van de voorgestelde Wpp.

II. Artikelsgewijze toelichting

Artikel 2 Aanwijzing bevoegde autoriteiten

Gelet op artikel 22, eerste, derde en vierde lid, van de verordening wijst elke lidstaat één of meerdere autoriteiten aan die bevoegd zijn de verordening uit te voeren en te handhaven. In artikel 2 van de Uitvoeringswet is het Commissariaat aangewezen als bevoegde autoriteit. Daarnaast wordt de ACM belast met de coördinatie op nationaal niveau met betrekking tot aanbieders van tussenhandeldiensten voor uitvoering van deze wet. De AP wordt in artikel 22, eerste lid, de verordening aangewezen als bevoegde autoriteit voor het toezicht op artikel 18 en 19 van de verordening. Om deze reden wordt AP alleen aangewezen als bevoegde autoriteit op basis van artikel 22, vierde lid, van de verordening in de Uitvoeringswet. Zie voor een toelichting op de aanwijzing paragraaf 4.1 van het algemeen deel van de memorie van toelichting. Artikel 22, negende lid, van de verordening bepaalt dat lidstaten moeten zorgen dat de taken en bevoegdheden van de bevoegde autoriteiten duidelijk omschreven zijn (zie ook paragraaf 4.1 van het algemeen deel van de memorie van toelichting). Artikel 2 van de Uitvoeringswet bepaalt dat het Commissariaat, AP en ACM bevoegd zijn om de (voor hun rol als bevoegde autoriteit relevante) taken en de bevoegdheden uit te oefenen die in de verordening aan de bevoegde autoriteit is opgedragen.

Artikel 3 Aanwijzing Autoriteit Consument en Markt als digitaledienstencoördinator, nationaal contactpunt en beheerder register wettelijke vertegenwoordigers

Onder de bevoegde autoriteiten moet een nationaal contactpunt worden aangewezen overeenkomstig artikel 22, negende lid, van de verordening. Ook moet overeenkomstig artikel 21, vierde lid, van de verordening er een beheerder van het register wettelijke vertegenwoordigers worden aangewezen. In artikel 3 van de Uitvoeringswet wordt het Commissariaat aangewezen als nationaal contactpunt en beheerder van het register wettelijke vertegenwoordigers (zie voor een toelichting op de aanwijzing paragraaf 4.1 van het algemeen deel van de memorie van toelichting). De taken en bevoegdheden van het nationaal contactpunt en beheerder van het register wettelijke vertegenwoordigers volgen rechtstreeks uit de artikelen van de verordening. Zie voor een toelichting op de taken paragraaf 3.3 van het algemeen deel van de memorie van toelichting.

Artikel 4 aanwijzing toezichthouders

Artikel 4 van de Uitvoeringswet bepaalt dat de AP en Commissariaat voor onderdelen van de verordening waar zij de bevoegde autoriteit voor zijn, daar ook de toezichthouder voor zijn. Daardoor beschikken zij ook over de toezichtbevoegdheden uit titel 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht. Dit artikel geeft aan op welke artikelen van de verordening het toezicht ziet. Het betreft normerende bepalingen.

In artikel 4, eerste lid, van de Uitvoeringswet wordt de AP belast met het toezicht op de naleving van artikel 20 van de verordening. Dit artikel ziet op toezending van informatie over targeting of aanlevering van politieke onlinereclameboodschappen aan andere belanghebbende entiteiten. Verder wordt in artikel 4, eerste lid, van de Uitvoeringswet bepaald dat ambtenaren van het AP belast zijn met het toezicht op de naleving van artikel 20 van de verordening. Zie voor een nadere toelichting hierop paragraaf 4.2 van het algemene deel van de memorie van toelichting. De genoemde ambtenaren belast met de handhaving en toezicht op deze verordening zijn dezelfde als die op grond van artikel 15 van de UAVG zijn belast met het toezicht op de naleving van de AVG en die wet. Naast het genoemde artikel 20 houdt de AP ook toezicht op artikelen 18 en 19 van de verordening. Die bevoegdheid voor de AP volgt direct uit de verordening en is om die reden niet opgenomen in deze bepaling.

In artikel 4, tweede lid, van de Uitvoeringswet wordt bepaald dat het Commissariaat en de daar genoemde leden van het Commissariaat en de bij besluit van het Commissariaat aangewezen medewerkers, worden belast met het toezicht op de naleving van de verordening met betrekking tot artikelen 5 tot en met 17 en

21, eerste tot en met het derde lid. Zie voor een nadere toelichting hierop paragraaf 4.2 van het algemene deel van de memorie van toelichting. De genoemde ambtenaren belast met de handhaving en toezicht op deze verordening zijn dezelfde als die op grond van artikel 7.11, tweede lid, van de Mediawet 2008 zijn belast met het toezicht op de naleving van die wet.

Artikel 5 Samenwerking ACM, AP en Commissariaat

Voor effectief toezicht op de verordening moeten de nationaal bevoegde autoriteiten onderling samenwerken als bedoeld in artikel 22, zevende lid, van de verordening. Zie voor uitleg over de eisen die de verordening stelt aan samenwerking paragraaf 3.2 van het algemeen deel van de memorie van toelichting

Artikel 5, eerste lid, van de Uitvoeringswet bepaalt dat het Commissariaat, de AP en de ACM (als bevoegde autoriteiten en de digitaledienstencoördinator) bevoegd zijn om met elkaar als bevoegde autoriteiten en coördinator afspraken te kunnen maken over toezicht op de verordening. Ze kunnen daarvoor een samenwerkingsprotocol opstellen, waarvan in de Staatscourant mededeling wordt gedaan. Er kan ook worden gekozen om een bestaand samenwerkingsprotocol aan te passen.

Verder biedt artikel 5, tweede lid, van de Uitvoeringswet een grondslag voor het verstrekken van gegevens tussen de ACM en de andere bevoegde autoriteiten voor zover dat noodzakelijk is voor de uitvoering van deze wet. Het gaat om situaties waarin sprake is van structurele samenwerking en gegevensuitwisseling. Deze bepaling is een uitbreiding van artikel 19, tweede lid, van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming en artikel 7, derde lid, onderdeel a, van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt.

Artikel 5, derde lid, van de uitvoeringswet biedt een grondslag voor het verstrekken van gegevens tussen het Commissariaat en de andere bevoegde autoriteit en de digitaledienstencoördinator voor zover dat noodzakelijk is voor de uitvoering van deze wet en de Uitvoeringswet digitaledienstenverordening. Het gaat om situaties waarin sprake is van structurele samenwerking en gegevensuitwisseling. Voornamelijk wordt geen gebruik gemaakt van deze grondslag. Voor het incidenteel uitwisselen van informatie tussen toezichthouders biedt artikel 5:16 Awb al een grondslag. In de Mediawet 2008 was tot nu toe nog geen grondslag opgenomen die de bevoegdheid gaf aan het Commissariaat om gegevens te verstrekken en te ontvangen. Daarom wordt in deze wet een grondslag opgenomen om dit wel te kunnen doen in relatie tot deze wet.

Artikel 6 Sanctienering en bevoegdheden

Op grond van artikel 22, vijfde lid, onder h, van de verordening hebben de toezichthoudende bevoegde autoriteiten de bevoegdheid om inspecties uit te voeren, of een gerechtelijke instantie te verzoeken inspecties te gelasten of toe te staan, in gebouwen die aanbieders van politieke reclamediens ten gebruiken voor doeleinden die verband houden met hun handel, zaak, ambacht of beroep. Echter kan het ook het geval zijn dat een aanbieder van politieke reclamediens ten vanuit een woning zijn diens ten aanbiedt. De toezichthoudende bevoegdheid zou op dat moment niet zonder toestemming het pand kunnen betreden om onderzoek te doen. Om deze reden wordt in het eerste lid geregeld dat toezichthouders woningen kunnen betreden zonder toestemming van de bewoner, voor zover dat redelijkerwijs noodzakelijk is om inzage te krijgen in zakelijke gegevens en bescheiden en hiervan kopieën te maken. De bevoegdheid in dit wetsvoorstel is verder ingekaderd ten opzichte van artikel 15 UAVG door te bepalen dat de toezichthouder slechts bevoegd is woningen te betreden zonder toestemming van de bewoner voor zover dat voor de uitoefening van de in artikel 5:17 Awb bedoelde bevoegdheden (inzage in zakelijke gegevens en bescheiden en kopieën hiervan maken) redelijkerwijs noodzakelijk is. Deze beperking is in lijn met artikel 22, vijfde lid, onder h, van de verordening. Op deze bevoegdheid is de Algemene wet op het binnentreden

van toepassing, waaruit onder meer volgt dat voor het toepassen van deze bevoegdheid een voorafgaande machtiging van de burgemeester is vereist (artikelen 2 en 3 van de Algemene wet op het binnentreden).

Het kabinet acht het van belang dat de procedures voor de toepassing van dit soort bevoegdheden voor toezichthouders zo veel mogelijk uniform is voor hun verschillende wettelijke toezichtstaken. Daarom is gekozen om grotendeels aan te sluiten bij de huidige procedure voor de AP. Wel is de bevoegdheid in dit wetsvoorstel verder ingekaderd ten opzichte van artikel 15 UAVG door te bepalen dat de toezichthouder slechts bevoegd is woningen te betreden zonder toestemming van de bewoner voor zover dat voor de uitoefening van de in artikel 5:17 Awb bedoelde bevoegdheden (inzage in zakelijke gegevens en bescheiden en kopieën hiervan maken) redelijkerwijs noodzakelijk is. Deze beperking is in lijn met artikel 22, vijfde lid, onderdeel h, van de verordening.

De in het tweede lid opgenomen extra waarborg inhoudende dat de toezichthouder voor de uitoefening van de bevoegdheid van het eerste lid de uitdrukkelijke en bijzondere volmacht van het Commissariaat of de AP behoeft, bestaat eveneens reeds op grond van artikel 15 van de UAVG en artikel 3.2, vierde lid, van de Uitvoeringswet digitaaldienstenverordening. Vanwege het belang van de uniformiteit van procedurele voorschriften is deze waarborg ook in onderhavig wetsvoorstel opgenomen.

Gelet op artikel 25, eerste lid, van de verordening moeten lidstaten sancties vaststellen, voor inbreuken op de verordeningen. Dit artikel van de Uitvoeringswet bepaalt dat bij overtreding van de verordening het Commissariaat en de AP de bevoegdheid krijgen om een bestuurlijke boete, last onder bestuursdwang en een last onder dwangsom op te leggen. Voor de maximale hoogte van de bestuurlijke boete wordt voor de AP met betrekking tot artikel 20 en het Commissariaat aangesloten bij de jaaromzet van de inbreukmakende partij in het voorgaande boekjaar in de Europese Unie (artikel 25, tweede lid, van de verordening). Voor de maximale hoogte van de bestuurlijke boete wordt voor de AP met betrekking tot artikelen 18 en 19 aangesloten bij de hoogte van het AVG-boete systeem (artikel 25, zesde lid, van de verordening jo. artikel 83, vijfde lid, van de AVG). Zie voor verdere toelichting paragraaf 4.2 van het algemeen deel van de memorie van toelichting.

Krachtens artikel 22, vijfde lid, onderdeel c, van de verordening dienen de bevoegde autoriteiten over de bevoegdheid te beschikken om een bindende aanwijzing op te leggen. Artikel 6, derde en vijfde lid, onder a, voorziet in deze bevoegdheid voor het Commissariaat en de AP met betrekking tot artikel 20 van de verordening. Een bindende aanwijzing wordt opgelegd als sprake is van een overtreding. De bindende aanwijzing is een zelfstandige last in de zin van artikel 5:2, tweede lid, Awb, omdat het gaat om de enkele last tot het verrichten van bepaalde handelingen ter bevordering van de naleving van wettelijke voorschriften. Het voorgestelde artikel 6, derde en vijfde lid, onder b, van het wetsvoorstel biedt de grondslag voor het Commissariaat en AP om een zelfstandige last op te leggen, in de vorm van een voorlopige maatregel (artikel 22, vijfde lid, onderdeel c, van de verordening. Zie voor een toelichting hierop nader paragraaf 4.2.4 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Op grond van het vijfde lid van artikel 6 van het wetsvoorstel is het verboden in strijd te handelen met een zelfstandige last als bedoeld in het tweede en vierde lid, onder a of b, van het artikel. Bij overtreding van dit verbod is het Commissariaat of de AP op grond van de artikel 6, derde en vijfde lid lid, onder c en d, bevoegd tot het opleggen van een bestuurlijke boete of een last onder bestuursdwang of dwangsom. Een last onder dwangsom kan ook gelijktijdig met de zelfstandige last worden opgelegd, als de omstandigheden van het geval daar aanleiding toe geven.

Artikel 7 Toezeggingen

Op grond van artikel 22, vijfde lid, onder f, van de verordening moet de bevoegde autoriteit onder andere over de bevoegdheid beschikken om waar gepast, corrigerende maatregelen op te leggen die in verhouding staan tot de inbreuk en die nodig zijn om die inbreuk te beëindigen, of een gerechtelijke

instantie in hun lidstaat te verzoeken dit te doen. De bevoegdheid om toezeggingen door de aanbieder of uitgever van politieke reclamediensdiensten te aanvaarden en bindend te maken is hier onderdeel van. De bevoegdheid van het Commissariaat of de AP met betrekking tot artikel 20 om een toezegging te aanvaarden en bindend te maken is in onderhavig artikel op dezelfde wijze vormgegeven als onder artikel 12h van de Instellingswet ACM en artikel 3.5 van de Uitvoeringswet digitale dienstenverordening. Het Commissariaat of de AP beschikt op basis van bestaande wetgeving niet over een grondslag om de hierboven genoemde bevoegdheden bij de uitvoering van dit wetsvoorstel toe te passen. Om die reden kent de artikel 7, van dit wetsvoorstel het Commissariaat en de AP die bevoegdheden toe.

De procedure om deze bevoegdheid toe te passen is als volgt. De desbetreffende aanbieder of uitgever van politieke reclamediensdiensten kan een aanvraag doen bij het Commissariaat of de AP voor het bindend verklaren van een toezegging en dient daarbij de noodzakelijke gegevens en bescheiden te voegen (artikel 7, eerste lid, van het wetsvoorstel). De aanvraag kan gedaan worden zolang het Commissariaat of de AP nog geen besluit heeft genomen omtrent het opleggen van een bestuurlijke boete of last onder dwangsom (artikel 7, derde lid, van het wetsvoorstel). Dat is ook mogelijk in de fase zijn dat het toezichtsonderzoek nog loopt en er nog geen overtreding is vastgesteld. De vervaltermijn voor het opleggen van een bestuurlijke boete, bedoeld in artikel 5:45, eerste lid, Awb, wordt opgeschort tot het Commissariaat of de AP op de aanvraag heeft beslist (artikel 7, vierde lid, van het wetsvoorstel). Indien de aanvrager zou opkomen tegen het besluit tot bindend verklaring, wordt die termijn eveneens opgeschort door de van overeenkomstige toepassing verklaring van artikel 5:45, derde lid, Awb.

Het rechtsgevolg van de bindendverklaring is dat de bevoegdheid van het Commissariaat of de AP vervalt om in de desbetreffende zaak een boete of last onder dwangsom op te leggen. Mocht blijken dat de bindendverklaring is gebaseerd op door de aanbieder of uitgever van politieke reclamediensdiensten verstrekte onvolledige, onjuiste of misleidende gegevens of dat de aanbieder of uitgever van politieke reclamediensdiensten zich niet overeenkomstig het besluit tot bindendverklaring gedraagt, dan kan het Commissariaat of de AP dit besluit wijzigen of intrekken en herleeft de mogelijkheid tot het nemen van een besluit tot het opleggen van een bestuurlijke boete of last onder dwangsom (artikel 7, zevende lid, van het wetsvoorstel). Alsdan is het zinvol om het toezichtsonderzoek voor het opleggen van een dergelijke sanctie te starten. Voor het niet-naleven van het besluit tot bindendverklaring van de toezegging, kan het Commissariaat of de AP de desbetreffende aanbieder of uitgever van politieke reclamediensdiensten een bestuurlijke boete of een last onder dwangsom opleggen op grond van de artikel 6, derde en vijfde lid, onder c en d, van het wetsvoorstel.

Artikel 8 Toepassing Kaderwet zbo's

Dit artikel ziet op de uitsluiting en de beperking van enkele bevoegdheden van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op grond van de Kaderwet zbo's, vanwege de door de verordening vereiste volledige onafhankelijkheid van de toezichthouders (artikel 22, vierde lid, van de verordening).

De AP, ACM en het Commissariaat zijn zelfstandig bestuursorganen als bedoeld in artikel 1 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (hierna: Kaderwet zbo's). Toch is de Kaderwet zbo's niet onverkort op hun van toepassing. Dat is in deze bepaling geregeld. In het eerste lid is bepaald dat artikelen 21 en 22 van de Kaderwet zbo's niet van toepassing zijn op het Commissariaat, de AP en de ACM. Op grond van artikel 21 van de Kaderwet zbo's zou de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties invloed kunnen uitoefenen op de zbo's door beleidsregels aangaande diens taakuitoefening vast te stellen. Om de neutrale en onafhankelijke positie van de zbo's te waarborgen ten opzichte van toezicht op de politieke reclames, is de minister deze bevoegdheid onthouden. In artikel 22 Kaderwet zbo's is bepaald dat de minister een besluit van een zbo kan vernietigen. Vanwege het feit dat een minister in voorkomende gevallen ook lid zal zijn van een politieke partij, zullen de zbo's over het algemeen ook toezicht houden op reclames van de politieke partij waarvan de minister lid is. Dit maakt het van extra belang om de

onafhankelijke positie van de zbo's met betrekking tot de verordening te waarborgen en de schijn van mogelijke politieke inmenging te vermijden. Daarom wordt de mogelijkheid van de minister om besluiten van de zbo's te vernietigen, uitgesloten.

In het tweede lid wordt een restrictieve toepassing van artikel 23 van de Kaderwet zbo's met betrekking tot de AP en ACM vastgelegd. Dat artikel geeft de minister de bevoegdheid noodzakelijke voorzieningen te treffen indien een zbo zijn taak ernstig verwaarloost. Om te voorkomen dat artikel 23 van de Kaderwet zbo's kan worden gebruikt om politiek in te grijpen in de werkzaamheden van de toezichthouders en aan te sluiten bij de Uitvoeringswet digitaal dienstenverordening en de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming, wordt in dit lid bepaald dat de minister alleen noodzakelijke voorzieningen kan treffen als het gaat om de verwaarlozing van het financieel beheer en de administratieve organisatie. Artikel 23 Kaderwet zbo's is zonder restricties van toepassing op het Commissariaat.

Voor verdere toelichting op het niet van toepassing verklaren van deze bepalingen kan worden gekeken naar paragraaf 5.3.1 van het algemene deel van deze memorie van toelichting.

Artikel 9 Wet op de politieke partijen en Nederlandse autoriteit politieke partijen

Dit artikel houdt verband met de Wpp en de nog op te richten toezichthoudende instantie de Napp. De Napp krijgt volgens de Wpp de bevoegdheid om toezicht te houden op de financiële regelgeving omtrent politieke partijen. Hieronder valt ook het toezicht op de accountantscontrole en het toezicht op politieke actoren.

Artikel 14, eerste lid, van de verordening bepaalt dat de rechtspersoon waarbij de uitgevers van politieke reclame horen informatie op nemen en hechten aan hun bestuursverslag over de bedragen of de waarde van andere voordelen die zij geheel of ten dele in ruil voor de verrichte diensten hebben ontvangen, alsook over het gebruik van targetingtechnieken en technieken voor de aanlevering van een reclameboodschap, geaggregeerd per campagne. Hierop volgend moeten de uitgevers van politieke reclame deze informatie beschikbaar stellen aan de bevoegde autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de accountantscontrole van of het toezicht op politieke actoren, indien dergelijke autoriteiten krachtens het nationale recht zijn opgericht. De Napp zal in de toekomst deze bevoegdheid krijgen als de Wpp wordt aangenomen. Om te zorgen dat de Napp deze informatie ook kan verwerken krijgt zij de bevoegdheid om de taken uit te voeren die haar toekomen op basis van deze wet en de verordening. Verder is de bevoegdheid gecreëerd voor de Napp en andere instanties om gegevens uit te wisselen. Want het is wenselijk dat de Napp informatie kan uitwisselen met het Commissariaat, het AP en de ACM om de handhaving van de verordening en de Wpp te bevorderen.

De Napp, die deze verantwoordelijk zal dragen, is naar alle waarschijnlijkheid nog niet opgericht ten tijde van de inwerkingtreding van deze wet en de verordening. Daarom treedt dit artikel pas in werking nadat de Napp via het wetsvoorstel Wpp is opgericht.

Artikel 10 inwerkingtreding

Dit wetsvoorstel zal in werking treden met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst met uitzondering van artikel 9. Zie verder paragraaf 10 van het algemeen deel van de memorie van toelichting over de inwerkingtreding en de samenloopbepaling.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

Pieter Heerma

Bijlage Transponeringstabel

Bepaling Verordening	Bepaling in het wetsvoorstel of bestaande regeling Toelichting indien niet geïmplementeerd of naar zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van de beleidsruimte
Artikel 1 (Onderwerp en doelstellingen)	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie; onderwerp en doelstelling	Geen	
Artikel 2 (Toepassingsgebied)	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie; toepassingsgebied	Geen	
Artikel 3 (Definities)	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie; definities	Geen	
Artikel 4 (Internemarktbeginsel)	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie; werkt rechtstreeks.	Geen	
Artikel 5 (Verlening van politieke reclamediens ten in de Unie)	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie; werkt rechtstreeks	Geen	
Artikel 6 (Transparantie- en zorgverplichtingen voor politieke reclamediens ten)	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie; werkt rechtstreeks	Geen	
Artikel 7 (Identificatie van politieke reclamediens ten)	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie; werkt rechtstreeks	Geen	
Artikel 8 (Identificatie van een politieke reclameboodschap)	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie; werkt rechtstreeks	Geen	
Artikel 9 (Bijhouden van registers)	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie; werkt	Geen	

		rechtstreeks		
Artikel 10 (Verstrekking van informatie aan de uitgever van politieke reclame)		Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie; werkt rechtstreeks	Geen	
Artikel 11, eerste tot en met het vierde lid (Transparantie- en labelingsvereisten voor elke politieke reclameboodschap)		Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie; werkt rechtstreeks	Geen	
Artikel 11, vijfde lid		Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie in wetgeving.	Nieuwe regelgeving is niet vereist. Het opstellen van vrijwillige gedragscodes wordt moet door de lidstaten worden aangemoedigd.	Zie paragraaf 3.1 MvT
Artikel 12 (Transparantieverklaringen)		Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie; werkt rechtstreeks	Geen	
Artikel 13 (Europees register voor politieke onlinereclameboodschappen)		Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie; werkt rechtstreeks.	Geen	
Artikel 14, eerste lid (Periodieke verslaglegging over politieke reclamedienst)		Artikel 9. Het mogelijk maken dat de beoogde Napp deze gegevens mag ontvangen en dat de Napp en de andere toezichthouders gegevens mogen uitwisselen die van belang zijn voor de uitvoering van de verordening en de Wpp.	Ja, lidstaat kan ervoor kiezen om het uitwisselen van de gegevens tussen instanties waaronder de Napp mogelijk te maken.	Zie paragraaf 3.3 MvT
Artikel 14, tweede lid		Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie in wetgeving.	Geen	
Artikel 15 (Melding van mogelijk non-conforme politieke		Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie; werkt	Geen	

	reclameboodschappen)	rechtstreeks		
	Artikel 16, eerste lid (Toezending van informatie aan nationale bevoegde autoriteiten)	Nee, is al geïmplementeerd in titel 5.2 Awb.	Geen	Zie paragraaf 3.1 MvT
	Artikel 16, tweede tot en met vijfde lid	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie; werkt rechtstreeks	Geen	
	Artikel 17 (Toezending van informatie aan andere belanghebbende entiteit)	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie; werkt rechtstreeks	Geen	
	Artikel 18 (Specifieke vereisten inzake targetingtechnieken en technieken voor de aanlevering van een reclameboodschap in het kader van politieke onlinereclame)	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie; werkt rechtstreeks.	Geen	
	Artikel 19 (Aanvullende transparantievereisten met betrekking tot targetingstechnieken en technieken voor de aanlevering van een reclameboodschap in het kader van politieke onlinereclame)	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie; werkt rechtstreeks.	Geen	
	Artikel 20 (Toezending van informatie over targeting of aanlevering van politieke onlinereclameboodschappen aan andere belanghebbende entiteiten)	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie; werkt rechtstreeks	Geen	
	Artikel 21, eerste tot en met derde lid en vijfde lid (Wettelijke vertegenwoordiger)	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie; werkt rechtstreeks	Geen	
	Artikel 21, vierde lid	Artikel 3, eerste lid. De bevoegdheid wordt toegekend aan het Commissariaat.	De lidstaten mogen kiezen welke instantie deze bevoegdheid krijgt toebedeeld.	Zie paragraaf 3.3 MvT
	Artikel 22, eerste lid (Bevoegde	Is direct geldend. Dit is	Geen	Zie paragraaf 4.2 MvT

	autoriteiten en contactpunten)	voor Nederland de AP.		
	Artikel 22, tweede lid	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie; werkt rechtstreeks	Geen	
	Artikel 22, derde lid	Artikel 2, eerste en derde lid en artikel 4, tweede lid. De bevoegdheid wordt toegekend aan het Commissariaat en ACM.	De lidstaten mogen de toezichthoudende instantie bepalen.	Zie paragraaf 4.2 MvT
	Artikel 22, vierde lid	Artikel 2, eerste en tweede lid en artikel 4, eerste en tweede lid. De bevoegdheid wordt toegekend aan het Commissariaat en AP.	De lidstaten mogen de toezichthoudende instantie bepalen	Zie paragraaf 4.2 MvT
	Artikel 22, vijfde lid	Artikel 6 en 7. Er moeten onderzoek- en sanctiebevoegdheden worden toegekend.	Geen	Zie paragraaf 4.2.3 en 5.2 MvT
	Artikel 22, zesde lid	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie; werkt rechtstreeks	Geen	
	Artikel 22, zevende lid	Artikel 5. Er moet worden gezorgd dat er een doeltreffende en gestructureerde samenwerking en coördinatie is op nationaal niveau tussen alle relevante autoriteiten.	Geen	Zie paragraaf 4.2 MvT.
	Artikel 22, achtste lid	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie; werkt rechtstreeks	Geen	
	Artikel 22, negende lid	Artikel 3, tweede lid. Er moet een nationaal contactpunt worden aangewezen.	De lidstaten mogen de instantie bepalen	Zie paragraaf 4.2 MvT
	Artikel 23, eerste lid (Grensoverschrijdende samenwerking)	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie; werkt	Geen	

		rechtstreeks		
	Artikel 23, tweede lid	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie; werkt rechtstreeks	Geen	Zie paragraaf 3.3 MvT
	Artikel 23, derde tot en met tiende lid	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie; werkt rechtstreeks	Geen	
	Artikel 24 (Het recht om een klacht in te dienen)	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie; werkt rechtstreeks	Geen nieuwe regelgeving nodig, maar er moet wel worden geregeld dat er uitvoering wordt gegeven aan dit artikel.	Zie paragraaf 3.3 en 4.2 MvT
	Artikel 25, eerste lid (Sancties)	Artikel 6, derde en vijfde lid. Er moeten sanctie bepalingen worden geïmplementeerd in de Uitvoeringswet.	Er is beleidsruimte op het gebied van de hoogte van de sancties binnen een bepaald gebied.	Zie par 5.2 MvT
	Artikel 25, tweede lid	Artikel 6, derde en vijfde lid.	Bij het opstellen van de sancties moet met deze factoren rekening worden gehouden.	Zie par 5.2 MvT
	Artikel 25, derde lid	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie; werkt rechtstreeks.	Geen	
	Artikel 25, vierde lid	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie; werkt rechtstreeks	Geen	
	Artikel 25, vijfde lid	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie; werkt rechtstreeks.	Geen	
	Artikel 25, zesde lid	Artikel 6, vierde lid. Er moet een bevoegdheid tot het opleggen van sancties worden geregeld.	Er wordt aangesloten bij het sanctiesysteem uit de AVG en de	Zie paragraaf 5.2 MvT

			beleidsvrijheid die daar mogelijk is.	
	Artikel 25, zevende lid	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie; werkt rechtstreeks.	Geen	
	Artikel 25, achtste lid	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie; werkt rechtstreeks	Geen nieuwe regelgeving nodig, maar er moet wel uitvoering worden gegeven aan dit artikel.	Zie paragraaf 3.3 en 4.2 Mvt
	Artikel 26	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie; werkt rechtstreeks	Geen nieuwe regelgeving nodig, maar er moet wel uitvoering worden gegeven aan dit artikel.	Zie paragraaf 3.3 Mvt
	Artikel 27	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie; werkt rechtstreeks	Geen	
	Artikel 28	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie; werkt rechtstreeks	Geen	
	Artikel 29	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie; werkt rechtstreeks	Geen	
	Artikel 30	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie; werkt rechtstreeks	Geen	