Nota naar aanleiding van het verslag

Met belangstelling heeft de regering kennisgenomen van de inbreng van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer inzake het wetsvoorstel Uitvoeringswet verordening transparantie en gerichte politieke reclame (hierna: de uitvoeringswet). Op 10 juni 2026 heeft de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer het verslag vastgesteld (36 927, nr. 5) over bovengenoemd voorstel. Ik dank de leden van de verschillende fracties voor hun inbreng en ga graag in op de door hen gestelde vragen.

Na enkele inleidende woorden bij de verordening beantwoord ik de gestelde vragen. Daarbij wordt aangesloten bij de door de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken gehanteerde structuur.
In een enkel geval is eenzelfde vraag op meerdere plekken in het verslag gesteld. Ten behoeve van de leesbaarheid is de beantwoording van deze vragen gebundeld.

Inhoudsopgave

1. Inleidende woorden t.a.v. de Europese verordening inzake transparantie en gerichte politieke reclame...1
2. Inleiding....4
3. Beleidscontext....7
4. Verordening betreft transparantie en gerichte politieke reclame (de inhoud van de verordening)....8
5. Inhoud Uitvoeringswet....24
6. Verhouding tot ander recht....24
7. Gevolgen....26
8. Uitvoerbaarheid....28
9. Artikelsgewijze toelichting....29

1. Inleidende woorden t.a.v. de Europese verordening inzake transparantie en gerichte politieke reclame

De voorliggende 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: VPR). Deze verordening is van toepassing vanaf 10 oktober 2025.
De regering constateert dat een substantieel deel van de vragen die in het verslag gesteld zijn betrekking hebben op deze verordening. Daarom acht de regering het opportuun om, alvorens zij overgaat tot beantwoording van de vragen, enkele woorden te wijden aan de verordening en de achtergrond van de totstandkoming, wat er in de verordening wel en niet wordt geregeld en hoe zich dit verhoudt tot de uitvoeringswet waarop deze nota naar aanleiding van het verslag ziet.

1.1 Achtergrond en aanleiding voor de verordening

De geschiedenis van media en de geschiedenis van politieke reclame gaan hand in hand. Met de uitvinding van de boekdrukkunst werd de verspreiding van politieke pamfletten gemeengoed. Toen dagbladen de dominante nieuwsbron waren, werden deze gebruikt voor het bereiken van burgers. De intrede van radio en later televisie maakte dat politieke actoren hun boodschap weer via nieuwe kanalen onder de aandacht brachten van luisteraars en kijkers.[1] Ook het zo precies mogelijk bereiken van specifieke kiezers en kiezersgroepen wordt reeds lang geprobeerd.

[1] Voor een ontwikkeling over verkiezingscampagnes sinds 1848, zie: Ron de Jong, Harm Kaal, Philip van Praag en Gerrit Voerman (red.), *De Strijd om de Stembus: Geschiedenis van de Nederlandse verkiezingscultuur*, WBooks, Zwolle 2025.

Door de tijd heen is er veel veranderd in de wijze waarop er campagne wordt gevoerd door politici en politieke partijen. De overgang van een districtenstelsel naar een stelsel van evenredige vertegenwoordiging, de start van het 'televisietijdperk' in de jaren 1960 en de doorbraak van de professionele campagne vanaf de jaren 1990 waren van grote invloed op hoe politieke partijen in Nederland hun kiezers hebben geprobeerd te bereiken.[2]

Op het gebied van politieke reclame, dat één specifiek onderdeel vormt van politieke campagnes, heeft zich in de 21ste eeuw een aantal grote veranderingen voorgedaan. Een deel van de aanbieders van politieke reclamediensten is in toenemende mate gevestigd buiten Nederland en bovendien in meerdere Europese landen actief. Daarnaast is er tegenwoordig zo veel data over kiezers voorhanden, waaronder bijzondere gegevens zoals over geloof, geaardheid of politieke voorkeur, dat het richten van politieke reclameboodschappen nu preciezer kan dan ooit tevoren. Het is om deze redenen dat er in de Europese Unie sinds vorig jaar regels van toepassing zijn over politieke reclame. Deze zijn vastgelegd in de - rechtstreeks in de lidstaten werkende - verordening waar onderhavige wet uitvoering aan beoogt te geven.

Politieke reclame vervult een belangrijke rol in het informeren van burgers en beleidsmakers en helpt hen bij het bepalen van bijvoorbeeld hun stem of in de uiteindelijke belangenafweging. Bovendien kunnen op deze wijze maatschappelijke vraagstukken geagendeerd worden of kan het publieke debat van nieuwe inzichten worden voorzien, waarmee uiteindelijk het algemeen belang gediend is. Zeker in verkiezingstijd, als politici en hun partijen dingen naar de gunst van de kiezer, kunnen ingenomen standpunten en ideeën over het voetlicht gebracht worden middels politieke reclame. Naast onder andere verkiezingsdebatten op radio en televisie, interviews en informatiebijeenkomsten, vormt politieke reclame één van de manieren om burgers te helpen hun stem te bepalen. Zo bezien is het dus niet zo dat alle reclame die beoogt om verkiezingen, referenda, stemgedrag of wet- en regelgevingsprocessen te beïnvloeden kwalijk of verdacht is.

Het is ook niet zo dat het richten van politieke reclame, het zogeheten *targeten,* op zichzelf een kwalijke praktijk is. Ook bij de hiervoor genoemde historische voorbeelden van politieke reclame werd al nagedacht over in welke kranten of rond welke televisieprogramma's het beste reclame gemaakt kon worden, in de hoop een zo groot mogelijk effect te sorteren. Ook bij huisbezoeken of het toesturen van folders en flyers werd reeds gebruik gemaakt van demografische data zoals leeftijd of inkomen. Er is bovendien een uitvoerig wetenschappelijk debat over de mate waarin politieke reclame als zodanig en gerichte politieke reclame in het bijzonder in staat is om voorkeuren van kiezers te beïnvloeden. De effecten van politieke reclame zijn moeilijk te isoleren, maar er is een zekere consensus over het feit dat de mate van beïnvloeding beperkt is.[3]

Met de opkomst van de computer en het internet sinds de jaren 1990 is echter het nodige veranderd: het is steeds gemakkelijker geworden om data te verzamelen, te analyseren én te benutten voor het proberen te bereiken van individuen en groepen. Die praktijk heeft in toenemende mate geleid tot zorgen over oneigenlijke beïnvloeding. Onder andere de Staatscommissie Parlementair stelsel uitte hierover zorgen en beval daarom reeds in 2019 aan om te zorgen voor meer transparantie rond digitale verkiezingscampagnes via een wettelijke verplichting.[4] Met de VPR zijn daarom gerechtvaardigde beperkingen rond het gebruik van persoonsgegevens bij politieke reclame geïntroduceerd, in aanvulling op de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG)

1.2 De Europese verordening inzake transparantie en gerichte politieke reclame

[2] Ibid.

[3] S. Kruikemeier, R. Vliegenthart, P. Guldemond, A. Van Remoortere, S. Vermeer en J. Vrielink, 'Is politieke microtargeting in advertenties echt gevaarlijk voor onze democratie?', *StukRoodVlees*, 6 november 2023, www.stukroodvlees.nl/is-politieke-microtargeting-in-advertenties-echt-gevaarlijk-voor-onze-democratie/.

[4] Staatscommissie parlementair stelsel (commissie Remkes), *Lage drempels, hoge dijken: Democratie en rechtsstaat in balans*, Meppel: Boom 2018, p. 235-246.

Met de VPR is geregeld dat burgers politieke reclame als zodanig herkennen en dat zij beschermd worden tegen het oneigenlijk gebruik van bijzondere persoonsgegevens. Maar wanneer is er eigenlijk sprake van politieke reclame? En welke verplichtingen zijn wanneer van toepassing? Uit de vragen die in het verslag gesteld zijn, maakt de regering op dat een toelichting op de reikwijdte van de definitie van politieke reclame zinvol is.

Politieke reclame is in de verordening gedefinieerd in artikel 3, onder 2. Deze definitie omvat de productie, plaatsing, promotie, publicatie, aanlevering of verspreiding, op welke wijze dan ook, van een boodschap die gewoonlijk tegen vergoeding of via interne activiteiten of in het kader van een politieke reclamecampagne wordt overgebracht. Er is sprake van een politieke reclameboodschap als die door, voor of namens een politieke actor is, tenzij het om een zuiver particuliere of commerciële boodschap gaat. Er is eveneens sprake van een politieke reclameboodschap als die van invloed kan zijn op en bedoeld is om het resultaat van een verkiezing of referendum, stemgedrag of een wetgevings- of regelgevingsproces op Unie-, nationaal, regionaal of lokaal niveau te beïnvloeden.

De regering onderkent dat dit een brede definitie is. Dit is echter nodig omdat deze allerlei uiteenlopende praktijken en uitingsvormen moet omvatten om effectief te zijn. De Europese Commissie, evenals (nationale) toezichthouders als het Commissariaat voor de Media en de Autoriteit Persoonsgegevens hebben al duiding gegeven aan deze definitie.[5] Belangrijke elementen zijn of de boodschap door, voor of namens een politieke actor, zoals een politieke partij of kandidaat, verspreid wordt of dat er sprake is van een bedoeling om een verkiezings- of referendumuitslag dan wel een wet- of regelgevingstraject te beïnvloeden. Om vast te stellen of er sprake is van een bedoeling om te beïnvloeden wordt gekeken naar de inhoud en opdrachtgever van de boodschap, de context waarin de boodschap wordt overgebracht, zoals de periode van verspreiding, het doelpubliek en het doel.[6]

Om recht te doen aan fundamentele vrijheden zoals de grondwettelijke vrijheid van meningsuiting, persvrijheid en vrije nieuwsgaring, zondert de verordening bepaalde boodschappen uit van de definitie van politieke reclame. Als er sprake is van een persoonlijke mening of als een politieke boodschap onder redactionele verantwoordelijkheid geuit wordt, is er geen sprake van een politieke reclameboodschap. Een krant die verslag doet van een campagne of een politicus interviewt, verspreidt geen politieke reclameboodschap.

Conform de richtsnoeren van de Europese Commissie wordt een vergoeding, in financiële zin of tegen natura, gehanteerd als het criterium waarmee primair wordt vastgesteld of er sprake is van politieke reclame in de zin van de verordening. Dit laat zich goed illustreren aan de hand van een voorbeeld. Een politicus die in een talkshow ideeën bespreekt, verkondigt op dat moment een politieke mening. Hier is geen sprake van politieke reclame, maar van de uitoefening van het grondrecht van de vrijheid van meningsuiting. Als een fragment van deze uitzending door de politieke partij van de betreffende politicus tegen betaling verspreid wordt op sociale media voor een groter bereik, verwordt de boodschap tot politieke reclame. De verspreiding tegen betaling maakt van dit fragment in dit geval een politieke reclameboodschap.

Wanneer er sprake is van een politieke reclameboodschap, verplichten de regels in de verordening om politieke reclame als zodanig te labelen en om informatie te verschaffen over onder andere de opdrachtgever van de politieke reclame en de waarde van de vergoeding die er tegenover staat. Zo worden burgers in staat gesteld om te weten dat zij politieke reclame krijgen aangeboden en in de gelegenheid gesteld om te zien wie daarvoor betaald heeft en hoeveel. Daarnaast beperkt de

[5] Richtsnoeren ter ondersteuning van de uitvoering van Verordening (EU) 2024/900 betreffende transparantie en gerichte politieke reclame, C/2025/5514. Zie ook de door het Commissariaat voor de Media opgestelde beslisboom voor wanneer iets kwalificeert als politieke reclame: https://www.cvdm.nl/over-het-cvdm/ons-toezicht/toezicht-op-transparantie-politieke-reclame/doe-hier-de-check-wanneer-is-iets-een-politieke-reclameboodschap/.

[6] Art. 8 Verordening (EU) 2024/90.

verordening het gebruik van bijzondere persoonsgegevens en verbiedt het om politieke reclameboodschappen op jongeren die ten minste één jaar jonger zijn dan de kiesgerechtigde leeftijd te richten. Ook verbiedt de verordening opdrachtgevers die geen stemrecht hebben in de EU politieke reclame te maken in de drie maanden voorafgaand aan verkiezingen.

Hierop geldt nog een belangrijke uitzondering, namelijk voor politieke reclameboodschappen die worden overgebracht via zogeheten "interne activiteiten". Daarvan is sprake wanneer er geen dienst wordt verleend. Dat wil zeggen dat organisaties, zoals politieke partijen, belangenorganisaties of goede doelen, zelf berichten opstellen, plaatsen, promoten, publiceren, aanleveren of verspreiden met behulp van eigen middelen (zoals interne communicatie- of marketingteams) in plaats van hun activiteiten uit te besteden aan externe aanbieders van politieke reclamediensten. In dat geval is wel sprake van een politieke reclameboodschap, maar de transparantieverplichtingen zijn niet van toepassing.

1.3 De uitvoeringswet

Met de onderhavige uitvoeringswet worden de toezichts- en handhavingsbevoegdheden en enkele andere taken die volgen uit de verordening belegd bij drie relevante bevoegde autoriteiten. Het betreft het Commissariaat voor de Media (hierna: het Commissariaat), dat onder meer zal toezien op de transparantieverplichtingen, de Autoriteit Persoonsgegevens (hierna: de AP), toezichthouder op naleving van de artikelen die betrekking hebben op het gericht aanbieden van politieke reclame, en de Autoriteit Consument en Markt (de ACM), die een coördinerende rol heeft en daarin zorgt voor de verbinding met de uitvoering van de taken die volgen uit de Digitale dienstenverordening (hierna: DSA).

De verplichtingen en beperkingen ten aanzien van politieke reclame die per 10 oktober 2025 van toepassing zijn, volgen rechtstreeks uit de verordening en niet uit de uitvoeringswet.
De uitvoeringswet is nodig om uitvoering te kunnen geven aan onder andere de toezichts- en handhavingstaken met betrekking tot de naleving van de verordening. De wet bevat geen extra regels, verplichtingen of bepalingen die niet noodzakelijk zijn voor uitvoering van de verordening.

2. Inleiding

De leden van D66 vragen welke nationale beleidsruimte lidstaten na inwerkingtreding van de verordening nog behouden ten aanzien van transparantie en microtargeting bij politieke reclames en of de regering aanvullende nationale regelgeving wenselijk of mogelijk acht.

De Europese Commissie beoogt met deze verordening de markt voor het aanbieden van politieke reclamediensten te harmoniseren en oneigenlijke beïnvloeding van verkiezingen tegen te gaan. Om dit te bereiken heeft de Commissie voor elke aanbieder en uitgever transparantie- en microtargetingeisen ingevoerd. Dit moet ervoor zorgen dat in elk land dezelfde verplichtingen gelden voor alle aanbieders en uitgevers van politieke reclamediensten.

Volgens artikel 4 van de verordening mogen lidstaten geen bepalingen of maatregelen handhaven of invoeren die verband houden met de transparantie en microtargeting van politieke reclame en afwijken van de bepalingen in de verordening. Verder mag het verlenen van politieke reclamediensten niet worden verboden of beperkt om redenen die verband houden met transparantie wanneer aan de voorschriften van deze verordening wordt voldaan. Er wordt dus geen ruimte gelaten om extra nationale regelgeving ten aanzien van transparantie en microtargeting bij politieke reclames vast te stellen.

Er wordt wel ruimte gelaten voor lidstaten om regelgeving op te stellen met betrekking tot het voeren van politieke campagnes, bijvoorbeeld inzake de financiering hiervan.[7] De regering kiest er

[7] Art. 2, lid 2 Verordening (EU) 2024/90.

op dit moment voor om geen aanvullende nationale regelgeving voor te stellen, in lijn met staand kabinetsbeleid, tevens verwoord in het coalitieakkoord, om Europese regelgeving zo veel mogelijk één op één over te nemen en geen 'nationale kop' op deze regelgeving te zetten.[8] Na de door de Europese Commissie geplande evaluatie van de verordening kan bezien worden of additionele maatregelen wenselijk zijn.[9]

De leden van de fractie van D66 constateren dat de verordening vooral transparantieverplichtingen introduceert en minder ziet op de inhoud van politieke reclame. Verwacht de regering dat de transparantievereisten op zichzelf voldoende zijn om schadelijke beïnvloeding van verkiezingen tegen te gaan?

De regering wijst er in dit verband op dat de verordening meer regels bevat dan transparantieverplichtingen. Zo legt de verordening beperkingen op inzake het gebruik van persoonsgegevens bij de verspreiding van politieke reclame en introduceert het een verbod op politieke reclame van buiten de EU gevestigde opdrachtgevers in de drie maanden voorafgaand aan verkiezingen en referenda. Met de optelsom van de in de verordening geïntroduceerde maatregelen verwacht de regering dat er verschillende nieuwe mogelijkheden zijn om schadelijke beïnvloeding te bestrijden. Tegelijkertijd hecht de regering er sterk aan dat er geen eisen worden gesteld aan de inhoud van politieke reclame, om de vrijheid van meningsuiting en persvrijheid gestand te (blijven) doen.

De uitvoering van de VPR is niet de enige maatregel om schadelijke beïnvloeding van verkiezingen tegen te gaan. Elke vorm van heimelijke, gecoördineerde beïnvloeding van democratische processen en het publieke debat is volstrekt onwenselijk. Daarom werkt het ministerie van BZK samen met de NCTV, het ministerie van Defensie en het ministerie van Buitenlandse Zaken aan wetgeving over en de inrichting van een organisatie die buitenlandse informatiemanipulatie en inmenging gericht op ondermijning van de democratische rechtsstaat structureel kan detecteren. De minister van BZK informeert de Tweede Kamer eind 2026 over de stand van zaken rond FIMI-detectie.

Voorts vragen deze leden op welke wijze zal worden gemonitord of de doelstellingen van de verordening daadwerkelijk worden bereikt?

De verordening heeft als doelen de markt omtrent het aanbieden van politieke reclamediensten te uniformeren, burgers binnen de EU meer inzicht te geven in hoe politieke reclame worden gefinancierd en te beschermen tegen ongeoorloofde targeting. Deze wetgeving is voor veel landen, inclusief Nederland, nieuw. Nederland had voor deze verordening geen wetgeving omtrent politieke reclame. Er zal dus in de beginfase bezien moeten worden hoe de verordening in de praktijk zal werken. Om deze reden is in de verordening een evaluatiebepaling opgenomen die bepaalt dat de Commissie binnen twee jaar na elke verkiezing voor het Europees Parlement bij het Europees Parlement en de Raad een verslag dient uit te brengen over de evaluatie en toetsing van deze verordening. Dit verslag zal openbaar worden gemaakt, waarna zal worden bezien of de verordening moet worden gewijzigd. In dit verslag zal worden ingegaan op verschillende aspecten waaronder het toepassingsgebied, doeltreffendheid van de definitie van politieke reclame, transparantiemaatregelen en targeting. Daarnaast beziet de regering samen met de toezichthouders ook op nationaal niveau hoe de verordening in de praktijk werkt. Eventuele bevindingen zullen worden besproken met de Commissie. Daaruit kan voortvloeien dat Nederland adviseert bepaalde onderdelen van de VPR aan te scherpen om effectieve toepassing en handhaving mogelijk te maken.

De leden van de fractie van D66 vragen tot slot hoe dit voorstel bijdraagt aan de doelstellingen van het European Democracy Shield (EUDS).

[8] Aan de Slag – Coalitieakkoord 2026-2030, p. 27.

[9] Art. 27 Verordening (EU) 2024/90.

De VPR is onderdeel van het EUDS. Met de verordening wordt beoogd om de weerbaarheid van verkiezingsprocessen te vergroten en een open en transparant democratisch debat te bevorderen. Ook draagt ze bij aan de integriteit van de informatieruimte. Dit doet de verordening door te verplichten dat politieke reclame als zodanig gelabeld wordt en inzicht te verschaffen in opdrachtgevers en beperking zet op het gebruik van persoonsgegevens. Bovendien beoogt de VPR inmenging tegen te gaan door een verbod op het aanbieden van reclame aan opdrachtgevers uit derde landen in de drie maanden voorafgaand aan een verkiezing of referendum in een EU-land. De regering verwacht dat de verordening zo een open democratisch debat bevordert.

De leden van de JA21-fractie constateren dat de Afdeling advisering van de Raad van State wijst op de spanning tussen bescherming van democratische processen enerzijds en de fundamentele vrijheid van politieke partijen en maatschappelijke groeperingen om campagne te voeren anderzijds. Deze leden vragen de regering hoe zij in algemene zin voorkomt dat de uitvoering van deze verordening leidt tot een 'chilling effect' op politieke meningsuiting, politieke campagnevoering en maatschappelijke belangenbehartiging.

Het chilling effect waarop deze leden wijzen houdt in dat mensen terughoudend worden met het uitoefenen van hun rechten door de dreiging van mogelijke sancties. De regering verwacht niet dat deze verordening ertoe leidt dat burgers of organisaties zich ontmoedigd zullen voelen om hun mening te uiten, campagne te voeren of maatschappelijke belangen te behartigen. Omdat de verordening geen inhoudelijke eisen stelt of beperkingen oplegt aan politieke reclames, blijft het mogelijk om politieke reclames te verspreiden, mits deze als zodanig herkenbaar zijn.[10] Bovendien is het zo dat politieke meningen die op persoonlijke titel worden geuit[11] en politieke standpunten[12] onder het recht op vrijheid van meningsuiting en informatie vallen. Daarop is deze verordening niet van toepassing is. De regering verwacht dus geen chilling effect door de verordening.

De leden van JA21 constateren dat de memorie van toelichting vermeldt dat de verordening rechtstreeks van toepassing is vanaf 10 oktober 2025 en dat de uitvoeringswet ziet op uitvoering, toezicht en handhaving door nationale autoriteiten. De leden vragen om precies uiteen te zetten welke onderdelen van dit wetsvoorstel strikt noodzakelijk zijn ter uitvoering van de Europese verordening en of bevestigd kan worden dat bij de uitvoering geen sprake zal zijn van nationale koppen boven op de Europese verplichtingen.

Het is staand kabinetsbeleid om geen strengere maatregelen in te voeren dan nodig is voor Europese implementatie. De regering kan dan ook bevestigen dat er in het wetsvoorstel geen sprake is van zogeheten nationale koppen; alle onderdelen van deze uitvoeringswet zijn noodzakelijk ter uitvoering van de Europese verordening. Er zijn geen extra strenge of aanvullende bepalingen opgenomen. De uitvoeringswet is nodig om uitvoering te kunnen geven aan de toezichts- en handhavingstaken met betrekking tot de naleving van de verordening.

De leden van de fractie van JA21 willen van de regering weten hoe het voorliggende wetsvoorstel zich verhoudt tot de Nederlandse traditie van terughoudendheid bij de regulering van politieke communicatie en verkiezingscampagnes.

Hoewel het klopt dat Nederland historisch gezien terughoudend is bij het reguleren van politieke partijen en hun activiteiten, is er door de jaren heen ook het één en ander gereguleerd op dit vlak. Een voorbeeld hiervan is de zendtijd voor politieke partijen. Ook de Staatscommissie parlementair stelsel adviseerde transparantieverplichtingen ten aanzien van politieke reclame.[13] Doordat de verordening, waar de voorliggende wet uitvoering aan geeft, geen inhoudelijke eisen stelt aan

[10] Art. 2, lid 2 Verordening (EU) 2024/900.

[11] Art. 1, lid 3 Verordening (EU) 2024/900.

[12] Mits hier een specifieke betaling of andere vergoeding voor tegenover staat, zie: Art. 1, lid 2 Verordening (EU) 2024/90.

politieke reclame, is de regering van oordeel dat hiermee recht wordt gedaan aan de traditie van terughoudendheid.

3. Beleidscontext

De leden van de fractie van JA21 constateren dat de Raad van State schrijft dat de EU van oudsher weinig bevoegdheden heeft waar het gaat om politieke cultuur, het politieke proces en het democratisch gedachtegoed binnen lidstaten. Daarom vragen zij de regering hoe die de subsidiariteit van de verordening beoordeelt.

De regering is van mening dat de verordening aansluit bij het subsidiariteitsbeginsel, dat veronderstelt dat een taak belegd moet worden op het meest passende niveau. Dit standpunt heeft Nederland ook bij de voorbereiding van de verordening ingenomen. De verordening heeft tot doel om de interne markt op het gebied van politieke reclame te reguleren door in te zetten op geharmoniseerde regels over transparantie en gegevensbescherming in de gehele Europese Unie. De aanbieders en uitgevers van politieke reclame zijn vaak in meerdere landen actief. Ook is politieke reclame niet aan landsgrenzen gebonden. Met name in perioden rondom de verkiezingen voor het Europees Parlement is dit zichtbaar.

Verschillende lidstaten hadden reeds regelgeving rondom transparantie van politieke reclame of hadden deze in voorbereiding. De verschillende wet- en regelgeving in Europa verschilde echter sterk in reikwijdte, inhoud en effect, wat zou hebben geresulteerd in fragmentatie en beperkingen zou opleveren voor onder meer grensoverschrijdende leveringen van politieke reclamediensten. Gezien het grensoverschrijdende karakter van politieke reclame en de relatie met de interne markt vraagt politieke reclame om optreden op EU-niveau. Een goede interne markt is gebaat bij een gelijk speelveld waarbij wetgeving met betrekking tot transparantie van politieke reclame gelijkwaardig is. Regulering op EU-niveau is volgens de regering daarom gerechtvaardigd.

De leden van de JA21-fractie willen van de regering weten of de regulering van politieke reclame de toegang van politieke partijen tot het publieke debat kan beperken.

Onder de regelgeving in de VPR behouden politieke partijen de mogelijkheid om hun standpunten via diverse kanalen onder de aandacht van het electoraat te brengen. Zoals reeds aangegeven in de inleidende woorden bij deze nota, wordt de inhoud van politieke reclames niet gereguleerd door deze verordening. Politieke meningen die op persoonlijke titel of onder redactionele verantwoordelijkheid worden geuit vallen ook niet onder deze verordening.

De leden van de JA21-fractie vragen de regering hoe zij voorkomt dat vooral kleinere en nieuwere politieke partijen relatief zwaarder worden geraakt door administratieve lasten, nalevingskosten en onzekerheid over de uitleg van het begrip politieke reclame.

De regering benadrukt dat de administratieve lasten voor politieke partijen in de praktijk beperkt blijven tot het verstrekken van de relevante informatie aan de aanbieders van de politieke reclamediensten, zoals uitgevers van politieke reclame. De regering verwacht dat ook kleine en nieuwe partijen eenvoudig aan deze verplichtingen kunnen voldoen. Verder meent de regering dat er inmiddels voldoende duidelijkheid is over wanneer een boodschap kwalificeert als politieke reclame. Zo heeft de Europese Commissie gemeenschappelijke richtsnoeren beschikbaar gesteld met concrete voorbeelden.[14] Ook hebben de beoogd toezichthouders uitvoerig voorlichting gegeven over de verordening, de verplichtingen die hieruit volgen, en het begrip politieke reclame, waaronder aan politieke partijen.

---

[13] Staatscommissie parlementair stelsel (commissie Remkes), *Lage drempels, hoge dijken: Democratie en rechtsstaat in balans*, Meppel: Boom 2018, p. 235-246.

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

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

De leden van de VVD-fractie vragen aan de hand van enkele praktische voorbeelden naar de reikwijdte van de definitie van politieke reclame en wanneer welke verplichtingen van toepassing zijn. Wat betekent de verordening bijvoorbeeld voor folders van politieke partijen en kandidaten die bij mensen in de bus worden gedaan dan wel op straat worden uitgedeeld? Hoe moet er worden omgegaan met uitingen van politici op sociale media, bijvoorbeeld op X naar aanleiding van een politiek debat of een gebeurtenis? Is er dan ook sprake van politieke reclame? In hoeverre heeft de verordening betrekking op individuele kandidaten die aan verkiezingen meedoen en die online reclameboodschappen plaatsen? Wat betekent de verordening voor kandidaten die een voorkeursactie beginnen om gekozen te worden?

De regering bespreekt hierna per voorbeeld of er sprake is van politieke reclame en welke verplichtingen al dan niet van toepassing zijn.[15]

Uit de door de Europese Commissie gepubliceerde Richtsnoeren blijkt dat folders die worden verspreid door politieke partijen als politieke reclame worden gezien. De transparantie-verplichtingen zijn niet van toepassing als er sprake is van totstandkoming van deze folders via zogeheten 'interne activiteiten'. Dat wil zeggen dat de politieke partij deze folders zelf heeft gemaakt of verspreid zonder een externe aanbieder van politieke reclamediensten een opdracht te verlenen. Wanneer een folder bijvoorbeeld wordt ontworpen door medewerkers van een partijbureau en verspreid wordt via de eigen kanalen, is er wel sprake van politieke reclame, maar gelden de transparantieverplichtingen niet. Hiermee is bedoeld de administratieve lasten voor politieke partijen te beperken voor politieke reclame waar geen aanbieder van politieke reclamediensten bij betrokken is. De transparantieverplichtingen gelden ook niet voor folders van politieke partijen die alleen een logo bevatten zonder boodschap.

Uitingen van politici op sociale media naar aanleiding van een gebeurtenis of politiek debat gelden niet als politieke reclame in de zin van de verordening, omdat dit vrijheid van meningsuiting betreft, tenzij er betaald is aan het sociale mediaplatform om het bereik van deze uitingen te vergroten. Het verspreiden van een politieke boodschap tegen een vergoeding is een belangrijke factor om te bepalen of de transparantieverplichtingen uit de verordening gelden. Voor een voorkeursactie voor individuele kandidaten gelden de regels op eenzelfde wijze. Als deze op organische wijze georganiseerd is via het plaatsen van berichten op sociale media of op een andere manier, zijn de transparantieverplichtingen (label en transparantieverklaring) niet van toepassing. Dit verandert op het moment dat een externe partij betaald wordt om de berichten te promoten en verspreiden.

De leden van de fractie van de VVD vragen verder of in principe niet al vast zou moeten staan wat er onder politieke reclame wordt verstaan?

De regering is van mening dat voldoende duidelijk is wanneer er sprake is van politieke reclame en welke verplichtingen wanneer van toepassing zijn. Voor een toelichting hierop verwijst zij naar de inleidende woorden bij deze nota onder '1.2 De Europese verordening inzake transparantie en gerichte politieke reclame' en de richtsnoeren bij de verordening.[16]

[15] Voor meer voorbeelden en duiding bij hoe de regels in de verordening van toepassing zijn, zie: Richtsnoeren ter ondersteuning van de uitvoering van Verordening (EU) 2024/900 betreffende transparantie en gerichte politieke reclame, C/2025/5514.

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

Verder vragen de leden van de VVD-fractie om een duiding bij het vereiste naar de herkomst van het geld dat aan een politieke reclame besteed wordt. Zij vragen of er een splitsing moet worden gemaakt tussen enerzijds het geld dat politieke partijen via de landelijke subsidies krijgen en anderzijds via donaties. Verder vragen de leden in hoeverre dit mogelijk is en hoe kan worden bepaald welk deel publiek en welk deel privaat is en waar de informatie over de herkomst van het geld moet worden vastgelegd. Zij uiten daarbij zorgen over extra bureaucratie.

Een van de doelen van de verordening is om burgers meer inzicht te verschaffen in hoe en door wie politieke reclamediensten worden gefinancierd, om oneigenlijke beïnvloeding van het democratische proces tegen te gaan. Blijkens artikel 12, eerste lid, onder a, d en e, van de verordening moet in een transparantieverklaring inderdaad worden opgenomen wat de totale waarde van een specifieke reclameboodschap of campagne is en of de herkomst van deze middelen publiek of privaat is en of deze van binnen of buiten de Europese Unie komen. Deze informatie betreft de reclameboodschap of de gehele campagne, zonder dat een uitsplitsing hoeft te worden gemaakt van de verschillende bedragen. De regering is van mening dat dit slechts een geringe administratieve handeling betreft. Er zijn inmiddels transparantieverklaringen gepubliceerd waar wordt volstaan met vermelding melding van een gemengde herkomst van middelen.

De leden van de CDA-fractie constateren dat de regering naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State het begrip 'politieke reclame' nader verduidelijkt heeft. Deze leden vragen of de regering kan bevestigen dat berichtgeving van maatschappelijke organisaties die maatschappelijke kwesties agenderen, publieke bewustwording bevordert en burgers stimuleert deel te nemen aan het maatschappelijk debat, niet zonder meer als politieke reclame kunnen worden aangemerkt, ook al raakt zij – indirect – aan een concreet wetgevingstraject.

Met de verordening worden transparantieverplichtingen geïntroduceerd voor boodschappen die tegen betaling worden verspreid om verkiezingen, referenda, wet- en regelgevingsprocessen en stemmingen te beïnvloeden. Doel hiervan is om burgers in kennis te stellen van het feit dat zij in dat geval met een politieke reclameboodschap van doen hebben. Boodschappen van maatschappelijke organisaties die maatschappelijke kwesties agenderen, publieke bewustwording bevorderen en burgers stimuleren deel te nemen aan het maatschappelijk debat kunnen niet zonder meer als politieke reclame worden aangemerkt. Wel is het zo dat betaalde boodschappen die beogen om maatschappelijke kwesties te agenderen of het debat hierover te beïnvloeden in relatie tot een concreet wetgevingstraject, verkiezing, referendum en/of stemgedrag, in veel gevallen kwalificeren als politieke reclame en als zodanig moeten voldoen aan de transparantievereisten.

De leden van de JA21-fractie vragen welke concrete afbakening er is tussen politieke reclame, maatschappelijke belangenbehartiging en reguliere vrijheid van meningsuiting.

De regering hecht sterk aan de vrijheid van meningsuiting en is van mening dat ook maatschappelijke belangenbehartiging daar in veel gevallen onder valt. In voorkomende gevallen kan maatschappelijke belangenbehartiging echter gekwalificeerd worden als politieke reclame. De regering wijst in dit verband op de toelichting op de definitie van politieke reclame bij de inleidende woorden bij deze nota onder 1.2. Zodra de maatschappelijke belangenbehartiging door, voor of namens een politieke actor gedaan wordt of bedoeld is om een verkiezings- of referendumuitslag, stemgedrag of een wet- of regelgevingstraject te beïnvloeden, is er in beginsel sprake van een politieke reclameboodschap in de zin van de verordening. Daarbij is belangrijk om te benadrukken dat de inhoud van de boodschap nog steeds kan worden uitgedragen, en dus niet wordt beperkt door de verordening, maar dat de boodschap wel gelabeld moet worden als politieke reclame. Ook de andere transparantieverplichtingen, zoals het beschikbaar stellen van een transparantieverklaring, zijn dan van toepassing.

De leden van de fractie van JA21 constateren dat de memorie van toelichting vermeldt dat reclames van non-gouvernementele organisaties ook politieke reclame kunnen zijn indien zij oproepen te stemmen op bepaalde partijen vanwege een bepaald onderwerp of proberen een wetgevingsproces te beïnvloeden. Zij vragen de regering of een betaalde campagne van een maatschappelijke organisatie over bijvoorbeeld migratie, woningbouw, stikstof, klimaat, veiligheid of zorg onder het begrip politieke reclame kan vallen wanneer op dat moment een wetgevingsproces loopt.

De regering kan bevestigen dat dit het geval kan zijn, zoals ook blijkt uit het antwoord hierboven op vragen van deze leden en de leden van de fractie van het CDA bij dit onderdeel van de nota.

Tot slot wijzen de leden van de JA21-fractie erop dat het Commissariaat voor de Media in de uitvoeringstoets stelt dat het criterium 'bedoeld om te beïnvloeden' lastig aan te tonen kan zijn, omdat de intentie achter een boodschap moeilijk objectief vast te stellen is. Zij vragen de regering of zij kan aangeven wanneer een boodschap 'bedoeld is' om een wetgevingsproces te beïnvloeden en hoe toezichthouders die intentie in de praktijk objectief kunnen vaststellen.

De regering onderkent dat het criterium 'bedoeld om te beïnvloeden' lastig aantoonbaar kan zijn. Artikel 8 van de verordening en de onderdelen 2.2.6 en 2.3 van de Richtsnoeren geven hiervoor concrete handvatten. Om vast te stellen of er sprake is van een bedoeling om te beïnvloeden zal gekeken worden naar de inhoud en opdrachtgever van de boodschap, de context waarin de boodschap wordt overgebracht, zoals de periode van verspreiding, het doelpubliek en het doel. In de praktijk betekent dit dat de toezichthouder, in dit geval het Commissariaat, bij een eventueel onderzoek naar een mogelijke overtreding alle relevante belangen, feiten en omstandigheden moet verzamelen. Dit volgt ook uit titel 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht. Er kan dan ook om aanvullende informatie gevraagd worden aan een opdrachtgever of een aanbieder van politieke reclamediensten.

4.1. Transparantie- en zorgvuldigheidsverplichtingen voor politieke reclamediensten

De leden van de fractie van D66 lezen in de verordening dat politieke meningen die op persoonlijke titel worden geuit in beginsel buiten de reikwijdte van de verordening vallen, tenzij daarvoor een vergoeding wordt ontvangen. Zij vragen hoe in de praktijk zal worden vastgesteld wanneer sprake is van een vergoeding in natura, bijvoorbeeld bij influencers of maatschappelijke organisaties. Deze leden van de D66-fractie lezen ook dat influencers die tegen betaling of een voordeel in natura politieke boodschappen verspreiden onder de verordening vallen en als uitgevers van politieke reclame kunnen worden aangemerkt. Deze leden vragen hoe het toezicht hierop in de praktijk wordt vormgegeven. Hoe wordt voorkomen dat politieke reclame via influencers buiten beeld blijft, bijvoorbeeld wanneer sprake is van indirecte vergoedingen, voordelen in natura of andere minder zichtbare samenwerkingsvormen?

Met de uitvoeringswet beoogt de regering te regelen dat erop wordt toegezien dat aanbieders van politieke reclamediensten, waar ook influencers en maatschappelijke organisaties onder kunnen vallen, transparant maken dat zij vergoedingen krijgen voor het verspreiden van boodschappen, ook die in natura. Het Commissariaat zal daartoe de toezicht- en handhavingsbevoegdheden krijgen als de uitvoeringswet van kracht wordt. Zij kan dan onderzoek doen naar uitingen waarvan wordt vermoed dat er voor de verspreiding betaald is, bijvoorbeeld via informatieverzoeken om vast te stellen dat er een vergoeding heeft plaatsgevonden in ruil voor de verspreiding van de uiting. In principe beoordeelt het Commissariaat dat casuïstisch en aan de hand van de specifieke feiten en omstandigheden van het geval. Gedacht kan worden aan het bestaan van een wederkerige relatie, contracten of afspraken, maar ook patronen van samenwerking en of de influencer of betreffende organisatie een tastbaar voordeel ontvangt in ruil voor het plaatsen van de boodschap, zoals producten of zogeheten *exposure*. Het Commissariaat heeft ook een meldpunt geopend waar vermoedens van overtredingen, waaronder zulke uitingsverspreidingen in ruil voor een vergoeding zonder transparantielabel en - verklaring kunnen worden gemeld.

Op grond van de uitvoeringswet worden de autoriteiten voor hun toezichthoudende taken bevoegd om aanbieders van politieke reclamediensten te vragen om benodigde informatie aan hen toe te zenden. In een verzoek tot informatie van de aangewezen autoriteiten moet gemotiveerd worden waarom de informatie wordt opgevraagd. Ook deze informatieplicht zal bijdragen aan openheid van zaken over bijvoorbeeld afspraken over vergoedingen in natura. Daarnaast kunnen toezichthouders, zodra zij daartoe bevoegd zijn, ook opdrachtgevers van politieke reclame verzoeken om toegang tot gegevens, documenten of andere noodzakelijke informatie ter monitoring en beoordeling van de naleving van de verordening.

De leden van de D66-fractie vragen hoe de regering voorkomt dat onzekerheid over de afbakening van politieke reclame leidt tot een afschrikwekkend effect voor maatschappelijke organisaties, journalisten, wetenschappers of burgers die deelnemen aan het publieke debat.

Zoals reeds uiteengezet in deze nota, is de regering van mening dat er voldoende zekerheid is over de afbakening van het begrip politieke reclame, onder meer door de richtsnoeren van de Europese Commissie en de voorlichting door de toezichthouders. Voor een uitgebreidere duiding daarvan verwijst zij naar de inleidende woorden bij deze nota onder '1.2 De Europese verordening inzake transparantie en gerichte politieke reclame'.

De leden van de D66-fractie vragen of de regering nader kan toelichten wanneer issue-based campagnes van maatschappelijke organisaties die zich richten op beleidsbeïnvloeding kwalificeren als politieke reclame.

Een campagne van een maatschappelijke organisatie kan worden aangemerkt als politieke reclame als die door, voor of namens een politieke actor wordt verspreid of beoogt om het resultaat van een verkiezing, referendum, stemgedrag of een wet- of regelgevingstraject te beïnvloeden.[17]
In het geval dat de politieke reclame tegen vergoeding of in het kader van een politieke reclamecampagne worden overgebracht, zal de politieke reclameboodschap vergezeld moeten gaan van een label en transparantieverklaring. Dit is bijvoorbeeld het geval als een maatschappelijke organisatie zendtijd inkoopt tijdens een reclameblok om een bepaald wetstraject te beïnvloeden.

Wanneer een campagne via zogeheten 'interne activiteiten' wordt overgebracht, dat wil zeggen dat organisaties de boodschap overbrengen met behulp van eigen middelen in plaats van hun activiteiten uit te besteden aan externe aanbieders van politieke reclamediensten, is er wel sprake van een politieke reclameboodschap, maar zijn de transparantieverplichtingen niet van toepassing. Dit kan het geval zijn als een maatschappelijke organisatie een boodschap zelf plaatst en verspreidt via haar eigen accounts of kanalen. In zulke gevallen hoeft de politieke reclame niet vergezeld te gaan van een label en transparantieverklaring.

De leden van de JA21-fractie vragen welke verplichtingen in de praktijk zullen komen te rusten op een lokale afdeling van een politieke partij die voor een beperkt bedrag flyers, online advertenties of lokale krantenadvertenties laat maken als deze uitvoeringswet van kracht wordt.

De regering wijst er op dat de regels omtrent politieke reclame volgen uit de verordening, niet uit de voorliggende uitvoeringswet. De regels ten aanzien van politieke reclame zijn reeds per 10 oktober 2025 van toepassing in de gehele Europese Unie, waaronder op het lokale niveau. In het door de leden genoemde voorbeeld is sprake van betaling voor verspreiding, zij het voor 'een beperkt bedrag'. Desalniettemin betekent dit dat de transparantieverplichtingen van toepassing zijn op deze verspreiding van politieke reclame. De lokale afdeling zal kenbaar moeten maken dat het om politieke reclamedienstverlening verzoekt en de informatie moeten aanleveren die de aanbieder van de politieke reclamedienst nodig heeft om aan die verplichtingen te voldoen. Dit is informatie die in het label en de transparantieverklaring worden opgenomen.

[17] Art. 3 Verordening (EU) 2024/90.

4.1.1 Verplichtingen voor aanbieder van politieke reclamediensten

De leden van de VVD-fractie constateren dat aanbieders van politieke reclamediensten de informatie die zij verzamelen voor het aanbieden van hun diensten zeven jaar moeten bewaren en dat dit ook geldt voor de transparantieverklaringen, waarin onder andere informatie over de identiteit van de opdrachtgever staat. De leden vragen wat er gebeurt als het bedrijf van een aanbieder dan wel van een uitgever ophoudt te bestaan en wat er dan met de bewaarde gegevens gebeurt en waar die heen gaan.

Op grond van artikelen 9, derde lid, 12, vierde lid en 19, eerste lid, onder a, van de verordening moeten aanbieders en uitgevers van politieke reclamediensten de gegevens die zij hebben verzameld voor zeven jaar bewaren. Daarnaast moeten uitgevers op grond van artikel 13, eerste lid, onder b en tweede lid, voor zeven jaar nadat de politieke reclameboodschap voor het laatst op hun online-interfaces is getoond de reclameboodschap en alle vereisten gegevens beschikbaar stellen in het Europees register. Mocht een aanbieder of uitgever ophouden te bestaan dan blijft de wettelijke plicht bestaan om deze gegevens te bewaren en beschikbaar te stellen in het register voor zeven jaar nadat de politieke reclameboodschap voor het laatst op hun online-interfaces is getoond. Deze verplichting kan overgaan op een andere onderneming indien deze de aanbieder of uitgever overneemt. Als de aanbieder of uitgever wordt ontbonden, komt de plicht te rusten op de aangewezen bewaarder of de curator.

4.1.2 Transparantie- en labelingvereisten voor elke politieke reclameboodschap

De leden van de D66-fractie ondersteunen het uitgangspunt dat politieke reclame duidelijk herkenbaar moet zijn voor burgers. Deze leden lezen dat politieke reclame voorzien moet worden van labels en transparantieverklaringen met informatie over onder meer de opdrachtgever, financiering en eventuele toepassing van targetingtechnieken. Zij vragen of de regering kan toelichten hoe wordt gewaarborgd dat deze informatie voor burgers daadwerkelijk begrijpelijk en toegankelijk is? Ook vragen zij of is onderzocht hoe burgers dergelijke labels interpreteren en gebruiken?

De regering onderschrijft het belang van begrijpelijke en toegankelijke labels en transparantieverklaringen. De verordening voorziet terzake in uniforme eisen via Uitvoeringsverordening (EU) 2025/1410. Dit zorgt ervoor dat de labels en transparantieverklaringen toegankelijk en gebruiksvriendelijk zijn en worden opgesteld in de taal van de politieke reclameboodschap.[18]

De Commissie heeft in voorbereiding op de vaststelling van de Uitvoeringsverordening (EU) 2025/1410 uitgebreid onderzoek gedaan hoe de labels en transparantieverklaringen het beste kunnen worden vormgegeven. Er is onder meer onderzocht voor verschillende mediavormen hoe de labels en transparantieverklaringen eruit zouden moeten zien en welke eisen technisch haalbaar en passend zijn. Ook is een gedragsanalyse uitgevoerd om inzicht te krijgen in hoe labels en transparantieverklaringen door het doelpubliek worden ervaren.[19]

[18] Uitvoeringsverordening (EU) 2025/1410 van de Commissie van 9 juli 2025 betreffende het formaat, het model en de technische specificaties van de labels en transparantieverklaringen voor politieke reclameboodschappen overeenkomstig de artikelen 11 en 12 van Verordening (EU) 2024/900 van het Europees Parlement en de Raad.

[19] European Commission, *Study to support the preparation of implementing legislation on labels and transparency notices accompanying political advertisements, required by Regulation 2024/900 on the transparency and targeting of political advertising* (Brussel 2025), https://commission.europa.eu/document/d1403321-8535-48d1-b8a7-c7875a88cce2_en.

Het Commissariaat is ook voornemens om op korte termijn te gaan onderzoeken hoe burgers politieke reclame interpreteren, welke betekenis zij toekennen aan de transparantievereisten uit de Verordening en hoe zij deze transparantievereisten waarnemen in mediagebruik.

De leden van de D66-fractie vragen hoe wordt voorkomen dat transparantieverklaringen in de praktijk vooral juridische documenten worden die voor de gemiddelde burger moeilijk te begrijpen zijn.

De regering benadrukt dat de transparantieverklaring een informatief doel heeft. Deze moet onder andere de volgende gegevens bevatten: de identiteit van de opdrachtgever, informatie over wie een vergoeding heeft verstrekt voor de reclameboodschap en de totale waarde daarvan, de publieke of private oorsprong van die bedragen en de methode die is gebruikt om dat te berekenen, de periode waarin de reclameboodschap zal worden gepubliceerd of verspreid, de verkiezingen of het referendum of wetgevingsproces waarmee de politieke reclame verband houdt en of er gebruik is gemaakt van targetingtechnieken.

De leden van de fractie van D66 vragen voorts welke mogelijkheden er zijn om gegevens uit het Europees register actief beschikbaar te maken voor onderzoekers, journalisten en maatschappelijke organisaties ten behoeve van onafhankelijke controle.

De regering wijst er op dat openbaarheid van dit register precies de bedoeling is: het Europees register is een publiek toegankelijk en voor iedereen doorzoekbaar archief. Het staat dus ook ter beschikking aan onderzoekers, journalisten, maatschappelijke organisaties. Uitgevers van politieke reclame zijn verantwoordelijk voor het deponeren van de gevraagde informatie in het Europees register. Het register is momenteel ter test voor een beperkte groep gebruikers beschikbaar gesteld door de Europese Commissie. Op termijn wordt het register publiek toegankelijk gemaakt.

De leden van de VVD-fractie lezen in de memorie van toelichting bij de uitvoeringswet dat de regering het opstellen van vrijwillige gedragscodes die bijdragen aan de juiste toepassing van de artikelen die zien op de transparantie- en labelingvereisten van politieke reclameboodschappen aanmoedigt. Zij vragen om een toelichting van de regering op dit punt.

Aangezien er allerhande aanbieders van politieke reclamediensten zijn die zeer uiteenlopende activiteiten ontplooien, acht de regering het denkbaar dat zij zich zullen verenigen teneinde de uitvoeringslasten van de taken die volgen uit de verordening te verlagen. Zo kan er bijvoorbeeld gebruik gemaakt worden van modellen voor het label of de transparantieverklaring. De regering constateert dat er in inmiddels meerdere samenwerkingsinitiatieven in Europa zijn die de uitvoering door marktpartijen vergemakkelijken. In Nederland hebben aanbieders van politieke reclamediensten zich bijvoorbeeld verenigd in het initiatief politiekereclame.nl.

De leden van de CDA-fractie vragen om een bondigere omschrijving van hoe de labeling van politieke reclameboodschappen eruit zal zien en welke gegevens burgers hieruit kunnen herleiden.

De labels kunnen door de uitgevers zelf vorm worden gegeven, mits zij voldoen aan de eisen die gesteld worden in de Uitvoeringsverordening (EU) 2025/1410, zoals hiervoor vermeld. De labels moeten onder meer de mededeling bevatten dat het om een politieke reclameboodschap gaat en inzicht geven in de identiteit van de opdrachtgever, de verkiezing, het referendum of het wet- of regelgevingsproces waarmee de politieke reclameboodschap verband houdt, of er microtargetingtechnieken zijn gebruikt en een duidelijke verwijzing naar waar de transparantieverklaring te vinden is.

De leden van de JA21-fractie lezen in de memorie van toelichting dat politieke reclame-uitingen informatie moeten bevatten waaruit duidelijk blijkt dat het om politieke reclame gaat, wie de opdrachtgever is en met welke verkiezing, welk referendum of wetgevingsproces de reclame verband houdt. Deze leden vragen de regering hoe wordt gewaarborgd dat labels en

transparantieverklaringen begrijpelijk zijn voor burgers, maar niet zodanig dominant worden vormgegeven dat de politieke boodschap zelf naar de achtergrond verdwijnt.

Om te voorkomen dat de labels en transparantieverplichtingen de politieke boodschap zelf zouden overschaduwen, heeft de Europese Commissie in Uitvoeringsverordening (EU) 2025/1410 enkele vereisten vastgelegd die de toegankelijkheid en begrijpelijkheid van de informatie waarborgen, bijvoorbeeld over het formaat van het label.[20]

4.1.3 Europees register voor politieke reclameboodschappen

De leden van de fractie van PRO vragen de regering of gegarandeerd is dat grote onlineplatforms zoals Meta, TikTok en X zullen voldoen aan de transparantieverklaring uit de Digital Services Act. Zij vragen ook wat volgens de regering de consequenties zouden moeten zijn voor het niet naleven van deze verplichting.

De regering wijst er op dat de Digital Services Act geen verplichting voor een transparantieverklaring bevat. Wel bevat de DSA diverse transparantierapportageverplichtingen. Mochten er concrete signalen zijn dat grote onlineplatforms zich niet aan de verplichtingen uit de DSA houden kan dit gemeld worden bij de ACM. De regering benadrukt daarnaast dat het toezicht op Meta, TikTok en X onder de DSA belegd is bij de Europese Commissie. Het toezicht naleving van de VPR door deze bedrijven is belegd bij de Ierse toezichthouder, omdat zij hun hoofdvestiging in Ierland hebben. De Nederlandse toezichthouders staan in nauw contact met de Ierse toezichthouders. Bij overtredingen van de DSA of de VPR zal van geval tot geval door de bevoegde toezichthouder beoordeeld moeten worden wat een passende sanctie is.

De leden van de CDA-fractie vragen om een verduidelijking welke betrokken partij verantwoordelijk is voor het deponeren van de transparantieverklaring in het Europese register.

De verantwoordelijkheid voor het deponeren van de transparantieverklaring berust bij de uitgever van de politieke reclame.

Voorts vragen de leden van de CDA-fractie om een verduidelijking of dit register publiek toegankelijk en doorzoekbaar zal zijn.

Op grond van artikel 13 VPR kan de regering bevestigen dat het register publiek toegankelijk en doorzoekbaar zal zijn.

4.1.4. Periodieke verslaglegging en meldingen over politieke reclame

De leden van de PRO-fractie hebben zorgen over de houding van grote onlineplatforms bij het behandelen van onrechtmatige reclames, omdat zij ook nu al een tekort aan moderatoren zouden hebben. Zij vragen de regering welke garanties er zijn dat deze bedrijven hun verantwoordelijkheid nemen en om helder te onderbouwen dat grote onlineplatforms aan deze taak zullen voldoen en de extra capaciteit zelf zullen bekostigen.

In reactie op het van toepassing worden van de verordening, hebben enkele grote platformen besloten om politieke reclame niet langer toe te staan. De regering benadrukt dat de beleidswijziging van deze bedrijven niet volgt uit de verordening, maar dat dit een eigen keuze is geweest van deze platformen. Uit onderzoek van onder andere Justice for Prosperity is gebleken dat op deze platforms in voorkomende gevallen echter wel degelijk politieke reclame te vinden was in aanloop naar de gemeenteraadsverkiezingen.[21] Onder de DSA zijn online platforms verplicht om hun eigen voorwaarden zorgvuldig, objectief en evenredig uit te voeren, met gepaste aandacht

[20] Ibid.

[21] Justice for Prosperity, *Gemeenteraadsverkiezingen 2026: Een verstoord speelveld,* 2026.

voor de rechten van alle betrokkenen. Zeer grote online platforms moeten bovendien maatregelen nemen tegen systeemrisico's van hun diensten, zoals negatieve effecten op verkiezingsprocessen.

Voor zeer grote online platforms onder de DSA is dat primair de Europese Commissie. De Nederlandse toezichthouders staan in contact met de Europese Commissie over dergelijke mogelijke overtredingen van Europese regelgeving op dit punt.

De leden van de CDA-fractie merken op dat er sprake is van zeer omvangrijke registratievereisten en vragen de regering of die dit beeld herkent.

De regering erkent dat de verplichting tot het registreren van zaken waarvan dit voorheen niet hoefde leidt tot een verhoging van de administratieve lasten, met name voor aanbieders van politieke reclamediensten. De regering is echter niet van mening dat deze vereisten daarmee 'zeer omvangrijk' zijn, zoals deze leden stellen. De regering vindt dat er een verantwoorde afweging is gemaakt tussen de mate van regeldruk voor aanbieders van politieke reclamediensten en het belang van burgers om politieke reclame als zodanig te kunnen herkennen en hierover gegevens te kunnen raadplegen. In deze afweging heeft het laatstgenoemde belang geprevaleerd.

Ook vragen leden van de fractie van het CDA om een reflectie op de waarschijnlijkheid dat aanbieders dan wel uitgevers van politieke reclame af zullen zien van politieke reclame vanwege deze in hun ogen omvangrijke administratieve verplichtingen.

Enkele grote platforms hebben in reactie op het van toepassing worden van de verordening besloten politieke reclame te weren. Als reden wordt daarbij vooral gewezen op onduidelijkheid over wat er onder politieke reclame verstaan wordt; iets waar, zoals al eerder in deze nota is aangegeven, volgens de regering geen aanleiding toe is. Tot op heden zijn de regering geen signalen bekend dat andere aanbieders van politieke reclamediensten gestopt zijn met het aanbieden van politieke reclamediensten vanwege de transparantieverplichtingen uit de verordening.

De leden van de JA21-fractie vragen aandacht voor het risico van strategische klachten vlak voor verkiezingen, aangezien klachten, onderzoeken of publieke verklaringen van toezichthouders in de laatste weken van een campagne grote politieke gevolgen kunnen hebben. Deze leden vragen de regering welke waarborgen bestaan tegen lichtvaardige, anonieme of politiek gemotiveerde klachten in de laatste maand voorafgaand aan verkiezingen.

De regering snapt de zorgen over strategische klachten vlak voor de verkiezingen en wil benadrukken dat de meldingsmechanismes hier niet voor bedoeld zijn. De meldingsmechanismes zijn bedoeld voor legitieme klachten over politieke reclame, bijvoorbeeld voor wanneer informatie ontbreekt in de transparantieverklaring. De regering heeft zich er daarom tijdens de onderhandelingen voor ingezet om klachten efficiënter te kunnen afhandelen, bijvoorbeeld door voor te stellen dat klachten gemotiveerd moeten worden en dat klachten die zien op dezelfde reclame met dezelfde motivering in gezamenlijkheid kunnen worden afgedaan. Blijkens de definitieve versie van de verordening heeft deze inzet geleid tot regelgeving van die strekking. Zo moeten meldingen volgens artikel 15, derde lid, van de verordening voorzien zijn van een gemotiveerde toelichting over waarom de reclameboodschap niet aan de verordening voldoet, informatie bevatten om te kunnen herkennen om welke boodschap het gaat en de naam en het e-mailadres bevatten van de natuurlijke persoon of rechtspersoon die de melding indient. Verder kunnen uitgevers volgens artikel 15, tiende lid, van de verordening veelvuldige meldingen die zien op dezelfde reclameboodschap collectief beantwoorden. Deze waarborgen zullen ervoor zorgen dat uitgevers van politieke reclame ongemotiveerde meldingen en collectieve meldingen makkelijker kunnen behandelen. Daardoor wordt het risico op misbruik bij het doen van de melding, ook vlak voor de verkiezingen, een stuk kleiner.

4.1.5 Toezending van informatie aan belanghebbende entiteiten

De leden van de JA21-fractie constateren dat belanghebbende entiteiten, waaronder erkende onderzoekers, maatschappelijke organisaties, politieke actoren, verkiezingswaarnemers en journalisten, informatie kunnen opvragen bij aanbieders van politieke reclamediensten. Deze leden vinden controleerbaarheid belangrijk, maar vragen aandacht voor misbruik, selectieve openbaarmaking en politieke vooringenomenheid. Zij vragen de regering daarom hoe wordt voorkomen dat het informatierecht wordt gebruikt als instrument om politieke tegenstanders tijdens een campagne te belasten of te beschadigen.

Met de leden van de fractie van JA21 hecht de regering aan controleerbaarheid. Tegelijkertijd is het publieke debat gebaat bij pluriformiteit. Welke uitingen van belanghebbende entiteiten geoorloofd of ongeoorloofd zijn, is niet aan de regering. Politieke actoren en hun uitingen zijn een legitiem object van onderzoek. In voorkomende gevallen kan een uitkomst van onderzoek belastend zijn, maar desalniettemin geoorloofd en in het algemeen belang. Evenwel wordt de categorie belanghebbende entiteiten afgebakend in artikel 17 van de verordening, blijkens ook paragraaf 3.1.6 van de memorie van toelichting bij de onderhavige uitvoeringswet. Er worden dus eisen gesteld aan deze groep, opdat niet iedereen informatie kan opvragen bij aanbieders van politieke reclamediensten.

4.2 Targeting en aanlevering van politieke online reclame

De leden van de D66-fractie vragen hoe de regering de uitvoerbaarheid van de toestemmingsvereisten voor politieke targeting beoordeelt. Zij vragen ook hoe toezichthouders effectief kunnen controleren of toestemming daadwerkelijk vrij, specifiek en geïnformeerd is verleend.

De verordening geeft aan de verwerkingsverantwoordelijke kaders voor de wijze waarop toestemming moet worden gevraagd voor gegevensverwerkingen voor gerichte politieke reclame. De Autoriteit Persoonsgegevens heeft een leidraad opgesteld waarin wordt uitgelegd hoe dit praktisch kan worden vormgegeven.[22] De verwerkingsverantwoordelijke moet kunnen aantonen dat zij in een specifiek geval toestemming heeft gevraagd. De verordening vereist bovendien dat toestemming specifiek moet worden gevraagd voor politieke reclame, dus als afzonderlijk doel voor gegevensverwerking. Een aparte vraag, knop of instelling waarmee de betrokkene alleen voor dit doel toestemming kan geven, is dus verplicht. Deze mag niet vooraf al ingevuld zijn (‘opt-out’): er is een actieve handeling van de betrokkene vereist om toestemming te geven (‘opt-in’). De AP is reeds toezichthouder op naleving van de AVG en heeft reeds ervaring met het controleren van deze vereisten.

De leden van de fractie van D66 vragen de regering of zij uiteen kan zetten waarom zij van oordeel is dat de huidige Europese regels ten aanzien van microtargeting voldoende bescherming bieden.

De regering merkt op dat de verordening targeting niet volledig verbiedt. Zo kan targeting nog steeds worden toegepast als de persoonsgegevens bij de betrokkene zijn verkregen, er toestemming is verleend voor de verwerking van persoonsgegevens voor politieke reclamedoeleinden en er geen profilering wordt toegepast waarbij gebruikt is gemaakt van bijzondere categorieën persoonsgegevens. Dit laat dus ruimte om nog steeds mensen te targeten op basis van bijvoorbeeld locatiedata, de interesses van een persoon en andere gegevens die door de betrokkene zijn verstrekt. De beperkingen die deze verordening oplegt aan het gebruik van politieke microtargeting bieden een extra bescherming voor het democratisch proces.

Voorts vragen de leden van de D66-fractie of de regering nog vormen van microtargeting ziet die risico’s opleveren voor het democratisch proces.

[22] Autoriteit Persoonsgegevens, *Leidraad targeting en aanlevering van politieke online reclame*, 2026.

De regering wijst er in dit verband op dat door gebruikers geplaatste politieke content, de zogeheten organische content, buiten de scope van de verordening valt. Het betreft hier bijvoorbeeld de berichten van politieke partijen, hun kandidaten, maatschappelijke organisaties en goede doelen. In beginsel is dit een vorm van vrije meningsuiting die door de grondwettelijke vrijheid van meningsuiting beschermd wordt. De regering hecht sterk aan deze fundamentele vrijheid. Omdat het echter het aanbevelingsalgoritme van een onlineplatform is dat ervoor zorgt dat bepaalde boodschappen onder de aandacht worden gebracht bij bepaalde gebruikers en bij bepaalde gebruikers niet, kan dit van invloed zijn op het publieke debat. Hoewel hier volgens de verordening geen sprake is van microtargetting, kan dit consequenties hebben voor het democratisch proces, zoals ook de onderzoekers van het Rathenau Instituut hebben geconstateerd in hun dit jaar verschenen rapport *Scrollend naar de stembus*.[23]

De leden van de fractie van D66 lezen bovendien dat verwerkingsverantwoordelijken openbaar moeten maken of gebruik is gemaakt van AI-systemen bij targeting of verspreiding van politieke reclame. De leden vragen hoe deze verplichting zich verhoudt tot de AI-verordening en hoe overlap of onduidelijkheid voor aanbieders wordt voorkomen.

De verplichting voor aanbieders of uitgevers van politieke reclamediensten om openbaar te maken of AI is gebruikt bij targeting of verspreiding van politieke reclame vloeit voort uit de transparantievereisten van de VPR, met name uit de verplichting om bij de getoonde politieke reclameboodschap zinvolle informatie te verstrekken over het gebruik van AI-systemen bij de targeting of aanlevering van de politieke reclame. Ook uit de verplichting om beleid op te stellen en een register bij te houden van de gebruikte mechanismen en parameters van politieke reclameberichten volgt dat de werking van deze targetingmechanismes op basis van AI nader wordt toegelicht.

Deze verplichtingen uit de VPR gelden naast, en niet in de plaats van, de transparantieplicht uit de AI-verordening. Volgens de AI-verordening worden aanbieders van AI-systemen die een directe interactie met personen kunnen hebben, zoals in het geval van chatbots, verplicht hierover informatie te verstrekken aan de betrokkenen. Daarnaast worden aanbieders verplicht het technisch herkenbaar te maken wanneer beeld, audio, video of tekst kunstmatig is gegenereerd of gemanipuleerd. Voor de gebruikersverantwoordelijke bestaat de verplichting om informatie te verstrekken omtrent het gebruik van emotieherkenningssystemen of biometrische categorisatiesystemen en het labelen van deepfakes of artikelen die tot stand zijn gekomen zonder menselijke toetsing of redactionele controle.[24] Die verplichtingen zorgen ervoor dat het herkenbaar is dat content is gegenereerd door AI, terwijl de transparantieverplichtingen uit de VPR zien op het targeting- en verspreidingsproces, zoals de gebruikte technieken, mechanismen en parameters zoals doelgroepen en de periode van verspreiding. De AI-verordening bepaalt bovendien uitdrukkelijk dat deze transparantieverplichtingen geen afbreuk doen aan andere transparantieverplichtingen die in het Unierecht of nationale recht zijn vastgelegd, zodat beide regimes naast elkaar kunnen gelden zonder elkaar te doorkruisen. Een organisatie moet voor dezelfde advertentie in bepaalde gevallen dus zowel voldoen aan de registratie en beleidsverplichtingen uit VPR als aan de verplichting uit de AI-verordening om een deepfake te labelen.

De leden van de D66-fractie vragen verder of de regering kan toelichten in hoeverre politieke partijen, campagneorganisaties en influencers voldoende bekend zijn met de verplichtingen die uit de verordening voortvloeien en welke voorlichtingsactiviteiten worden ondernomen om naleving te bevorderen.

---

[23] Rathenau Instituut, *Scrollend naar de stembus – De rol van aanbevelingsalgoritmen bij inmenging in verkiezingen,* 2026.

[24] Voor meer informatie, zie: https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/themas/algoritmes-ai/ai-verordening/transparantie-eisen-voor-ai-wat-betekent-dit-voor-u.

De verordening is per 10 oktober 2025 van toepassing. Bij de vervroegde Tweede Kamerverkiezingen op 29 oktober 2025 en de gemeenteraadsverkiezingen op 18 maart 2026 waren de toezichts- en handhavingsbevoegdheden nog niet volledig belegd bij de nationale toezichthouders, omdat de uitvoeringswet nog niet van kracht was. De toezichthouders hebben in deze periode daarom hoofdzakelijk ingezet op voorlichting met als doel naleving te waarborgen. Dit is onder meer gedaan richting marktpartijen, politieke partijen, maar ook influencers. De toezichthouders zullen daarop blijven inzetten. Bij brief is uw Kamer op 4 maart uitgebreid geïnformeerd over de wijze waarop de verschillende toezichthouders aan voorlichting hebben gedaan.[25]

Het Commissariaat heeft een bijdrage geleverd over de regels over politieke reclame uit de VPR aan de vernieuwde e-learningmodule van influencerregels.com, een initiatief van DDMA (de brancheverenigingvoor data en marketing), de Bond voor Adverteerders en Stichting Reclame Code. Hiermee kunnen influencers een certificaat halen om te laten zien dat ze op de hoogte zijn van de regels rondom influencermarketing.

De leden van de JA21-fractie vragen de regering welke vormen van targeting na inwerkingtreding van deze regels nog toegestaan zijn voor politieke partijen. Voorts vragen deze leden of politieke partijen nog doelgroepen mogen benaderen op basis van algemene geografische kenmerken, leeftijdscategorieën, taal, interesse in politieke thema's of vrijwillig verstrekte gegevens.

Targeting is door de VPR niet volledig verboden, maar onderhevig aan regels. Zo kan targeting nog steeds worden toegepast als de persoonsgegevens bij de betrokkene zijn verkregen, er toestemming is verleend voor de verwerking van diens persoonsgegevens voor politieke reclamedoeleinden en er geen profilering aan de hand van bijzondere categorieën persoonsgegevens wordt gebruikt. Dit laat dus ruimte om nog steeds mensen te targeten op basis van bijvoorbeeld locatiedata, de interesses van een persoon en andere gegevens die door de betrokkene zijn verstrekt.

Het verwerken van interesse in politieke thema's is niet toegestaan voor het targeten van politieke onlinereclame voor zover hier een politieke voorkeur uit blijkt. Dit is namelijk een verwerking van bijzondere persoonsgegevens. Uit de verwerking van ogenschijnlijk neutrale gegevens kunnen, in combinatie met andere gegevens, politieke opvattingen of andere bijzondere persoonsgegevens worden afgeleid. Voor zover de verwerkingsverantwoordelijke uit de combinatie van deze gegevens politieke voorkeur of de gezondheid van een persoon afleidt en op basis van deze informatie gerichte politieke reclame toont, levert dit ook een verboden vorm van gegevensverwerking op. Dit wordt namelijk beschouwd als profilering.

De leden van de fractie van JA21 vragen de regering of het verbod op gebruik van bijzondere persoonsgegevens ertoe kan leiden dat partijen niet langer effectief hun natuurlijke achterban kunnen bereiken en hoe de regering dit effect beoordeelt vanuit het perspectief van politieke pluriformiteit.

De regering erkent dat de beperking op het gebruik van bijzondere persoonsgegevens kan betekenen dat politieke partijen in voorkomende gevallen minder gericht kiezers kunnen bereiken. De bescherming van het grondrecht op privacy weegt hier voor de regering echter zwaarder. Bovendien is een van de redenen voor deze verordening dat er maatschappelijk zorgen zijn over het 'opknippen' van de publieke sfeer als gevolg van het gericht aanbieden van politieke reclame.[26] Juist vanuit het oogpunt van politieke pluriformiteit is het van belang dat kiezers uiteenlopende politieke reclameboodschappen onder ogen krijgen. Vanuit dat opzicht beoordeelt de regering dit dus als positief. Voor politieke partijen blijft onder de VPR wel de mogelijkheid bestaan om op basis

[25] Kamerstukken II 2025/26, 35 165, nr. 107.

[26] Staatscommissie parlementair stelsel (commissie Remkes), *Lage drempels, hoge dijken: Democratie en rechtsstaat in balans*, Meppel: Boom 2018.

van lidmaatschapsgegevens of andere verstrekte persoonsgegevens te communiceren over politieke activiteiten, bijvoorbeeld via nieuwsbrieven.

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

De leden van de PRO-fractie zijn zeer kritisch op gerichte targeting op grote onlineplatforms. Deze leden vragen aan de regering hoe zij in beginsel kijkt naar gerichte advertenties op grote onlineplatforms. Is de regering van mening dat gericht adverteren altijd het risico draagt om gebruikers in een informatiefuik te trekken? Welke wettelijke en technische mogelijkheden ziet de regering om deze vorm van gericht adverteren in de kern aan te pakken?

De regering onderkent dat er door targeting en aanbevelingsalgoritmes risico's zijn voor het democratisch proces. Hierover zijn ook zorgen geuit door de Staatscommissie parlementair stelsel en het Rathenau Instituut. Tegelijkertijd maakt de gerichte aanlevering van reclame het voor organisaties met een beperkt budget mogelijk om boodschappen kostenefficiënt onder gewenste doelgroepen aan te bieden. Dit kan nieuwe of kleine politieke partijen of goede doelen helpen om effectief kiezers te bereiken of donateurs te werven. Gericht adverteren draagt dus niet alleen risico's in zich. De regering is van mening dat er binnen de Europese regelgeving die op die op dit moment geldt ten aanzien van het gericht aanbieden van advertenties, zoals de AVG en de VPR, voldoende bescherming wordt geboden tegen schadelijke vormen van targeting. De regering verkent daarom geen nadere mogelijkheden om deze praktijk verder te reguleren.

Daarnaast zijn de leden van de PRO-fractie bezorgd over de afbakening van de beperkingen op politieke advertenties voor stemgerechtigde kiezers. Zij vragen hoe met zekerheid kan worden gesteld of een gebruiker rond de 18 jaar is. Zij willen weten hoe de regering het risico voorkomt dat, als gevolg van deze wetgeving, nauwkeurige informatie over de geboortedatum van gebruikers moet worden bijgehouden. Deze leden benadrukken dat de nieuwe regels niet mogen leiden tot het bijhouden van nóg meer persoonsgegevens van gebruikers.

De regering hecht eraan te verduidelijken wat de verordening voorschrijft. Wat betreft minderjarigen vereist de verordening niet dat de verwerkingsverantwoordelijke met zekerheid moet vaststellen dat een gebruiker meerderjarig is, maar dat de verwerkingsverantwoordelijke 'met redelijke zekerheid' weet dat deze persoon ten minste één jaar jonger is dan de volgens de nationale regels geldende kiesgerechtigde leeftijd. Is dat het geval, dan is targeting van deze personen verboden. De verordening bepaalt in dat kader, zoals deze leden terecht opmerken, dat de verwerkingsverantwoordelijke niet verplicht is om meer persoonsgegevens te verwerken om de leeftijd te controleren. De verwerkingsverantwoordelijke moet bepalen of het noodzakelijk is om nadere maatregelen te treffen om te voorkomen dat minderjarigen worden getarget met politieke reclame. Daarbij moet, bij gelijke effectiviteit, steeds worden gekozen voor de maatregel die het minste impact maakt op het gegevensbeschermingsrecht van de betrokkene. De regering verwacht dan ook niet dat de nieuwe regels leiden tot het bijhouden van meer persoonsgegevens van gebruikers.

De leden van de CDA-fractie lezen dat er bij targetingtechnieken geen 'profilering' mag plaatsvinden waarbij gebruik wordt gemaakt van bijzondere categorieën persoonsgegevens en vragen of dit nader toegelicht kan worden.

Wat onder profilering verstaan wordt is in verschillende Europese verordeningen vastgelegd. Het omvat elke vorm van geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens waarbij aan de hand van persoonsgegevens bepaalde persoonlijke aspecten van een natuurlijke persoon worden geëvalueerd, zoals beroepsprestaties, economische situatie, gezondheid, persoonlijke voorkeuren, interesses, betrouwbaarheid, gedrag, locatie of verplaatsingen met als doel deze te analyseren of

te voorspellen.[27] De bijzondere categorieën persoonsgegevens die worden genoemd in Europese verordeningen zijn gegevens waaruit ras of etnische afkomst, politieke opvattingen, religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen, of het lidmaatschap van een vakbond blijken, en verwerking van genetische gegevens, biometrische gegevens met het oog op de unieke identificatie van een persoon, gegevens over gezondheid of gegevens met betrekking tot iemands seksueel gedrag of seksuele gerichtheid. Er mag dus geen profilering plaatsvinden waarbij de bijzondere categorieën persoonsgegevens worden gebruikt om specifieke groepen gericht reclame aan te bieden, waaronder politieke reclame. Deze bepalingen zijn opgenomen om oneigenlijke beïnvloedingen van verkiezingen tegen te gaan.

4.2.2 Aanvullende transparantievereisten voor targeting bij politieke reclame

De leden van de PRO-fractie benadrukken dat gebruikers van grote onlineplatforms hun rechten moeten kunnen uitoefenen. Te vaak worden de mogelijkheden om hier een beroep op te doen te weinig transparant en begrijpelijk gemaakt. Deze leden wijzen bijvoorbeeld op de recente rechtszaak tussen het platform X en een Nederlandse journalist die na een slepende zaak pas inzage kreeg in de informatie die het bedrijf van hem bijhoudt.[28] Zij vragen welk precedent deze uitspraak schept en of dit relevant is voor de transparantieverplichtingen binnen deze wetgeving.

De aangehaalde uitspraak ziet op de AVG; de Hoge Raad bevestigt dat ook grote techbedrijven zich moeten houden aan de AVG. In zowel de AVG als de VPR zijn transparantievereisten opgenomen waardoor gebruikers meer inzicht kunnen krijgen in waarom zij een bepaalde boodschap zien. De transparantieverplichtingen in de VPR gaan een stap verder. Deze omvatten onder andere de verplichting om politieke reclame te labelen en transparantieverklaringen op te stellen en te deponeren in het Europese register. Voor grote platformen die hun diensten aanbieden als uitgevers van politieke reclame gelden deze verplichtingen ook. Indien zij dit niet doen, kunnen er sancties worden opgelegd door de toezichthouder van de lidstaat waar internationaal opererende bedrijven hun hoofdvestiging hebben. Hierbij worden relevante rechterlijke uitspraken betrokken.

De leden van de fractie van PRO vinden het een vreemde regel dat verwerkingsverantwoordelijken een jaarlijkse risicobeoordeling moeten maken over hun targetingtechnieken. De bewijslast ligt dan bij bedrijven die baat hebben bij de verwerking van persoonsgegevens ten behoeve van targeting. Kan deze beoordeling, in het geval van grote onlineplatforms, niet beter bij een onafhankelijke instantie worden belegd? Welke instanties zouden hiertoe in staat zijn?

De verantwoordelijkheden uit de verordening rusten primair op degenen voor wie de verordening geldt. Op de naleving daarvan wordt in nationaal en Europees verband toegezien; de toezichthouders zijn daarvoor goed toegerust. Mocht bij de evaluatie van de verordening blijken dat er onvoldoende gevolg aan wordt gegeven, dan kan er aanleiding zijn om de verordening aan te passen en, bijvoorbeeld, de risicobeoordeling door een gespecialiseerde (externe) instantie te laten doen. Omdat dit nu niet aan de orde is, heeft de regering niet verkend welke instanties daarvoor geschikt zijn.

4.3 Toezicht en handhaving

[27] Voor meer informatie, zie profilering zoals gedefinieerd in artikel 4, punt 4, van Verordening (EU) 2016/679 in en artikel 3, punt 5, van Verordening (EU) 2018/1725 waarbij gebruik wordt gemaakt van bijzondere categorieën persoonsgegevens als bedoeld in artikel 9, eerste lid, van Verordening (EU) 2016/679 en artikel 10, eerste lid, van Verordening (EU) 2018/1725.

[28] De leden verwijzen daarbij naar: 'X moet Danny Mekic inzicht geven in de verwerking van zijn persoonsgegevens, oordeelt gerechtshof Amsterdam', NRC, 14 april 2026, www.nrc.nl/nieuws/2026/04/14/x-moet-danny-mekic-inzicht-geven-in-de-verwerking-van-zijn-persoonsgegevens-oordeelt-gerechtshof-amsterdam-a4921196.

De leden van de D66-fractie constateren dat enkele grote onlineplatforms hebben besloten politieke advertenties niet langer toe te staan. Deze leden wijzen er terecht op dat dit niet rechtstreeks voortvloeit uit de verordening, maar dat het een eigen beleidskeuze van deze bedrijven betreft. Deze leden vragen hoe de regering deze ontwikkeling beoordeelt en of zij het wenselijk acht dat private platforms feitelijk bepalen in welke mate politieke actoren van betaalde onlinecommunicatie gebruik kunnen maken.

De regering is van mening dat grote platforms gezien hun belang voor de online reclamemarkt een bijzondere verantwoordelijkheid hebben om zich aan de wet- en regelgeving in Europa te houden. Tegelijkertijd zijn de handelingsopties voor Nederland beperkt, omdat volgens de geldende regelgeving de lidstaat waar internationaal opererende bedrijven hun hoofdvestiging hebben verantwoordelijk zijn voor het toezicht. De zorgen de hierover in Nederland leven heeft de regering meermaals overgebracht aan de Europese Commissie. Zij beziet momenteel hoe daarmee om te gaan.

De leden van de fractie van D66 wijzen erop dat de verordening beoogt meer transparantie rondom politieke reclame mogelijk te maken. Zij vragen of de regering de zorg deelt dat, indien grote platforms als gevolg van de verordening besluiten politieke advertenties generiek te weren, het beoogde effect van meer transparantie en democratische controle juist verloren kan gaan en of de verordening in dat geval niet deels haar doel voorbijschiet.

De regering is van mening dat de transparantieverplichtingen eraan bijdragen dat burgers politieke reclame als zodanig kunnen herkennen en dat de beperkingen op het gebruik van persoonsgegevens zorgen voor meer bescherming van grondrechten. Als aanbieders van politieke reclamediensten als gevolg van deze nieuwe regels niet langer politieke reclame in de Europese Unie willen aanbieden, hebben zij deze vrijheid. De regering erkent echter wel dat dit niet bijdraagt aan de realisatie van de doelstellingen van de verordening.

De leden van de fractie van D66 vragen of een gevolg van de beleidswijziging van enkele grote platforms om politieke reclame generiek te weren als gevolg kan hebben dat maatschappelijke campagnes die worden aangemerkt als politieke reclame worden geweerd van grote platformen.

De regering heeft inderdaad signalen ontvangen dat campagnes van maatschappelijke organisaties momenteel geweerd wordt door enkele grote platformen. Het is in dit verband echter van belang om te benadrukken dat ook dit niet volgt uit de regels in de verordening. Enkele grote platforms hebben zelf een definitie van politieke reclame geformuleerd die meer boodschappen omvat dan de definitie die in de verordening is opgenomen. Als gevolg hiervan kwalificeren volgens die platformen meer reclameboodschappen als politieke reclame dan onder de verordening het geval zou zijn. Bovendien legt de verordening zelf geen verbod op aan de aanbieding van politieke reclameboodschappen van maatschappelijke organisaties. De regering bevestigt dat zij dit een ongewenst neveneffect van de verordening vindt. Zowel mijn ministerie, als brancheorganisaties als Goede Doelen Nederland, Philea, EFA, maar ook bijvoorbeeld NDP Nieuwsmedia hebben hun zorgen over deze ontwikkeling kenbaar gemaakt aan de Europese Commissie.

De leden van de D66-fractie vragen daarnaast nog of de regering kan aangeven of zij signalen ziet dat politieke communicatie zich hierdoor verplaatst naar minder transparante of minder goed controleerbare kanalen?

De regering benadrukt dat de regels van toepassing zijn op alle in de Europese Unie gepubliceerde politieke reclame. Naar welke kanalen deze leden verwijzen is de regering niet bekend. Ten aanzien van politieke reclame lijkt het er juist op dat het door grote platformen ingestelde verbod op politieke reclame ertoe heeft geleid dat het belang van reclame via traditionele media is toegenomen, zoals op televisie, in gedrukte media en via reclames in de publieke ruimte.

Tot slot vragen de leden van de fractie van D66 hoe wordt omgegaan met situaties waarin platforms bepaalde politieke advertenties wel toestaan maar andere weigeren. Zij vragen de regering welke mogelijkheden er bestaan om op te treden tegen ongelijke behandeling van politieke partijen of maatschappelijke organisaties?

De regelgeving en het toezicht onder de DSA biedt aanknopingspunten om in een dergelijke situatie op te treden. Grote platformen vallen voor wat betreft naleving van de DSA onder toezicht van de Europese Commissie.

De leden van de JA21-fractie constateren dat het toezicht wordt verdeeld over het Commissariaat voor de Media, de Autoriteit Persoonsgegevens en de Autoriteit Consument en Markt. Deze leden vragen of deze driedeling in de praktijk voldoende helder is voor politieke partijen, burgers en aanbieders van politieke reclamediensten. Ook vragen zij de regering waarom niet is gekozen voor één duidelijk aanspreekpunt voor politieke partijen en aanbieders. Zij willen weten hoe wordt voorkomen dat partijen van het kastje naar de muur worden gestuurd tussen het Commissariaat voor de Media, de Autoriteit Persoonsgegevens en de Autoriteit Consument en Markt.

De regering onderschrijft de wens van deze leden dat het voor alle betrokkenen helder moet zijn hoe de verantwoordelijkheden zijn verdeeld tussen de toezichthouders. Zij hebben immers verschillende expertises en verantwoordelijkheden. De regering heeft bij de verdeling van taken beoogd om aan te sluiten bij reeds bestaande rollen, taken en verantwoordelijkheden. Zo wordt het Commissariaat belast met het toezicht op de herkenbaarheid van en transparantie rond politieke reclame, wat goed aansluit bij zijn taken rondom reclame op grond van de Mediawet. De taken van de AP zien toe op naleving van de bepalingen omtrent targeting en het gebruik van persoonsgegevens, wat verband houdt met haar rol als toezichthouder op naleving van de AVG. De coördinerende rol van de ACM past goed bij enkele taken die zij ook reeds heeft onder de DSA. De regering heeft geen signalen ontvangen dat er onduidelijkheid zou bestaan over de rolverdeling.

Het is van belang dat er sprake is van samenwerking en gestroomlijnd toezicht. Daarom worden er onder meer samenwerkingsafspraken gemaakt tussen de autoriteiten om ervoor te zorgen dat ieder zijn rol goed kan vervullen. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het doorsturen van meldingen en het bij elkaar komen voor regulier overleg. De communicatieafdelingen van de ACM, het Commissariaat, en de AP staan ook in nauw contact over voorlichtingsactiviteiten met betrekking tot de verordening. Ook verwijzen de toezichthouders zoveel mogelijk naar elkaars bevoegdheden in externe communicatie en voorlichting. De afspraken hierover worden bestendigd in het samenwerkingsprotocol tussen het Commissariaat, de AP en de ACM. De drie toezichthouders werken, kortom, intensief samen; ze waren en zijn ook nauw betrokken bij de voorbereiding van de onderhavige uitvoeringswet.

4.3.1 Wettelijke vertegenwoordiger

De leden van de PRO-fractie wijzen erop dat er reeds grote onlineplatforms zijn die geen wettelijk vertegenwoordiger hebben aangesteld in Europese lidstaten. Deze leden vragen de regering hoe dat nu wél wordt afgedwongen en welke gevolgen het heeft als een groot onlineplatform niet aan deze eis voldoet. Volgens deze leden zou het niet aanstellen van een vast aanspreekpunt per lidstaat een groot onlineplatform moeten diskwalificeren, met sancties als gevolg. Zij vragen hoe de regering daarnaar kijkt.

De regering wijst erop dat de DSA in artikel 13 aanbieders van tussenhandeldiensten die niet in de EU zijn gevestigd verplicht om een wettelijk vertegenwoordiger aan te wijzen in een lidstaat van de Europese Unie. De VPR bevat in artikel 21 eenzelfde verplichting voor dienstverleners die politieke advertenties aanbieden in de Europese Unie, maar hier niet gevestigd zijn. De regering is niet bekend met signalen dat er grote onlineplatforms zijn die niet aan deze verplichting voldoen. Daarbij is het belangrijk om te benadrukken dat geen van beide verordeningen een verplichting

bevat om een wettelijk vertegenwoordiger aan te stellen in *elke* lidstaat van de Europese Unie, zoals deze leden veronderstellen.

De leden van de JA21-fractie constateren dat dienstverleners die politieke reclamediensten aanbieden in de EU, maar daar geen vestiging hebben, een wettelijke vertegenwoordiger moeten aanwijzen en dat het Commissariaat voor de Media het register wettelijke vertegenwoordigers beheert. Deze leden vragen de regering hoe effectief deze verplichting in de praktijk kan worden gehandhaafd tegen anonieme of buiten de EU gevestigde aanbieders.

De regering erkent dat handhaving tegen volledig anonieme of buiten-EU aanbieders een uitdaging kan vormen, maar door middel van het register, internationale samenwerking tussen toezichthouders en klachtenonderzoek kunnen aanbieders worden getraceerd en kunnen zij een boete of een andere handhavingsmaatregel opgelegd krijgen indien zij geen wettelijk vertegenwoordiger hebben aangewezen terwijl zij daartoe wel verplicht zijn.

4.3.2 Sancties

De leden van de JA21-fractie constateren dat forse bestuurlijke boetes mogelijk worden, waarbij wordt aangesloten bij percentages van inkomsten, begroting of omzet. De leden vragen of de sancties voldoende proportioneel zijn, zeker voor politieke partijen, lokale afdelingen en kleine campagneorganisaties. Zij willen weten hoe wordt gewaarborgd dat sancties niet leiden tot feitelijke beperking van politieke deelname of campagnevoering.

De regering benadrukt dat het niet de bedoeling van de verordening is om politieke deelname of campagnevoering te beperken. De VPR is bedoeld om kiezers meer transparantie te geven rond politieke reclame. Volgens artikel 25, eerste lid van de verordening moeten sancties onder andere evenredig zijn. Daarnaast volgt uit artikel 25, tweede lid van de verordening dat het maximumbedrag van financiële sancties gebaseerd moet zijn op de economische draagkracht van de onderworpen entiteit. De sancties die zijn opgenomen in de verordening en onderhavige uitvoeringswet zien dan ook voornamelijk op aanbieders en uitgevers van politieke reclamediensten. Het is op grond van artikel 7, derde lid, van de verordening weliswaar mogelijk dat daarnaast opdrachtgevers, zoals politieke partijen, een sanctie opgelegd krijgen als zij weigeren de benodigde informatie aan de aanbieders van politieke reclamediensten of uitgevers van politieke reclames te verstrekken zich niet houden aan de verplichtingen uit de verordening. De verwachting is dat zich dit zelden zal voordoen aangezien de aanbieder of uitgever ook strafbaar is wanneer er informatie ontbreekt bij een politieke reclame. De desbetreffende dienst zal er dan veelal voor kiezen om de reclame niet te publiceren. Sancties voor politieke partijen, lokale afdelingen en kleine campagneorganisaties zullen dan ook enkel in uitzonderlijke situaties voorkomen.

5. Inhoud Uitvoeringswet

5.1 Taken en bevoegdheden van de autoriteiten

5.1.1 Onderzoeksbevoegdheden

De leden van de JA21-fractie vragen de regering in welke concrete gevallen binnentreden van een woning zonder toestemming noodzakelijk kan zijn bij handhaving van regels over politieke reclame. Deze leden constateren dat in de beslisnota wordt toegelicht dat deze bevoegdheid is toegevoegd omdat een aanbieder van politieke reclamediensten vanuit een woning zijn diensten kan aanbieden. Deze leden vragen de regering welke extra waarborgen gelden wanneer onderzoeksbevoegdheden worden ingezet tegen politieke partijen, kandidaten, vrijwilligers of kleine campagnebureaus. Deze leden vragen de regering of zij kan bevestigen dat dergelijke bevoegdheden slechts als ultimum remedium worden ingezet.

Het opnemen van deze bevoegdheid is vereist op grond van artikel 22, vijfde lid, onder h, van de verordening. Die bepaalt dat toezichthoudende bevoegde autoriteiten de bevoegdheid moeten hebben om inspecties uit te voeren, of een gerechtelijke instantie te verzoeken inspecties te gelasten of toe te staan, in gebouwen die aanbieders van politieke reclamediensten gebruiken voor doeleinden die verband houden met hun handel, zaak, ambacht of beroep. De mogelijkheid bestaat dat een aanbieder vanuit een woning politieke reclamediensten aanbiedt. Er is voor gekozen om deze bevoegdheid grotendeels aan te laten sluiten bij de huidige procedure voor de AP, zoals die is vastgelegd in de uitvoeringswet AVG. Wel is de bevoegdheid in dit wetsvoorstel verder ingekaderd ten opzichte van die uitvoeringswet. Zo is de toezichthouder in de onderhavige uitvoeringswet slechts bevoegd woningen te betreden zonder toestemming van de bewoner voor zover dat voor inzage in zakelijke gegevens en bescheiden en de mogelijkheid hier kopieën van te maken noodzakelijk is. Daarnaast is de extra waarborg opgenomen dat de toezichthouder voor de uitoefening van deze bevoegdheid de uitdrukkelijke en bijzondere volmacht van het Commissariaat of de AP behoeft.

De regering kan bevestigen dat de bevoegdheden voor het binnentreden van een woning slechts onder uitzonderlijke omstandigheden worden benut. Het zal zelden voorkomen dat deze bevoegdheden worden ingezet met betrekking tot politieke partijen of hun kandidaten of vrijwilligers. Deze waarborgen zorgen ervoor dat deze maatregel noodzakelijk maar proportioneel is voor de uitvoering van de verordening.

6. Verhouding tot ander recht

De leden van de VVD-fractie vragen de regering of zij voornemens is om op nationaal niveau regels vast te stellen over een maximumpercentage microtargeting dat politieke partijen in acht moeten nemen bij het voeren van politieke campagne. Tevens vragen zij de regering in hoeverre er in het onderhavige wetsvoorstel sprake is van het plaatsen van nationale koppen op de verordening.

Zoals eerder reeds toegelicht, worden met de onderhavige uitvoeringswet geen nationale koppen geplaatst op de verordening. Een maximumpercentage politieke reclame dat gericht wordt aangeboden als onderdeel van een politieke campagne, maakt dan ook geen onderdeel uit van de huidige uitvoeringswet zoals ingediend bij de Tweede Kamer. Alle onderdelen van de uitvoeringswet zijn noodzakelijk ter uitvoering van de Europese verordening. Er zijn, conform staand kabinetsbeleid, geen extra strenge of aanvullende bepalingen in opgenomen.

6.1 Andere EU-wetgeving

6.1.1 Digitaledienstenverordening

De leden van de PRO-fractie zien een sterk verband tussen deze wet en de digitaledienstenverordening. Zij vragen de regering welke tekortkomingen zij nu ziet in het naleven van de digitaledienstenverordening door grote onlineplatforms en op welke wijze het voorliggende wetsvoorstel deze leemten zal dichten.

De Commissie houdt intensief toezicht op de naleving van de DSA door zeer grote onlineplatforms. Er zijn tal van verzoeken om informatie verstuurd, er lopen diverse onderzoeken, er zijn niet-nalevingsbesluiten genomen, en in een aantal gevallen is er een boete uitgedeeld.[29] De Commissie werkt hierin samen met de ACM. Het voorliggende wetsvoorstel betreft de uitvoeringswet bij de

[29] Europese Commissie, 'Supervision of the designated very large online platforms and search engines under DSA', Shaping Europe's digital future (digital-strategy.ec.europa.eu), 2026, www.digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/list-designated-vlops-and-vloses.

VPR. De verordening heeft een eigen doel en reikwijdte. Daardoor worden er geen eventuele leemtes in relatie tot de DSA mee gedicht.

Deze leden vragen of de regering met de bevoegde toezichthouders heeft gesproken over de versterking van de handhaving van de digitaledienstenverordening?

Voor de voorbereiding van de onderhavige wet die uitvoering geeft aan de VPR en de taken die daaruit volgen, is door de regering niet gesproken met toezichthouders over versterking van de handhaving van de DSA. Wel is uitvoerig contact geweest over hoe het toezicht op de naleving van de verplichtingen die volgen uit de VPR zo goed mogelijk kan worden belegd in Nederland.

De leden vragen tevens welke lessen er zijn te trekken voor de handhaving en het toezicht op de voorliggende wet?

De regering leert van het toezicht op de DSA dat samenwerking met andere toezichthouders van groot belang is voor het toezicht op de naleving van de VPR, niet alleen binnen Nederland maar ook met toezichthouders uit andere lidstaten. Daar is dan ook vanaf het begin ruimte en aandacht voor.

Bovendien zijn de leden van de PRO-fractie benieuwd hoe het voorliggende wetsvoorstel zich zal verhouden tot de aangekondigde Digital Fairness Act. Zij vragen de regering om duidelijk te maken wat de Digital Fairness Act zou moeten bevatten om het voorliggende wetsvoorstel kracht bij te zetten.

Met de Digital Fairness Act (DFA) wordt het bestaande consumentenrecht, dat ziet op economische transacties tussen handelaar en consument, aangepast. Mogelijkerwijs komt de Europese Commissie in dit kader ook met voorstellen voor het (verder) reguleren van gepersonaliseerd adverteren. Of en hoe dit kan bijdragen aan het doel van de VPR valt nu nog niet te zeggen. De minister van EZK zal u over de DFA informeren via de reguliere procedures.

6.2 Verhouding verordening en uitvoeringswet en Caribisch Nederland

De leden van de D66-fractie constateren dat de verordening niet van toepassing is op Bonaire, Sint-Eustatius en Saba. De leden vragen of uiteengezet kan worden welke risico's er zijn voor de democratische processen op Bonaire, Sint-Eustatius en Saba wanneer vergelijkbare transparantievereisten daar niet gelden en of de regering bereid is te onderzoeken of vergelijkbare waarborgen op termijn ook voor Caribisch Nederland wenselijk zijn.

De regering benadrukt dat zij veel waarde hecht aan gelijke politieke spelregels voor zowel Caribisch als Europees Nederland, maar maakt voor dit moment een andere afweging.

Bij de afweging of een nieuwe regeling mede voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba moet gelden, wordt 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. 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 het op dit moment niet van toepassing te verklaren op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De reden hiervoor is in de eerste plaats het hierboven reeds aangehaalde kabinetsbeleid om bij EU-implementatie geen 'nationale koppen' toe te voegen. In de tweede plaats brengt de toepassing van regels inzake politieke reclame een hoge uitvoeringslast met zich mee voor aanbieders van politieke reclamediensten en de beoogde toezichthouders, gezien de aard en schaal van deze eilanden.

Het voorgaande heeft tot gevolg dat er een verschil ontstaat tussen de bescherming van kiesgerechtigde kiezers op de BES en kiesgerechtigde kiezers in Europees Nederland. Het is aan de aanbieders en uitgevers van politieke reclamediensten en politieke partijen of zij vrijwillig politieke reclames in de BES willen voorzien van labels en transparantieverklaringen zoals in Europees Nederland. Niettemin zal in de toekomst worden bezien of en in hoeverre het wenselijk is de uitvoeringswet van toepassing te verklaren op deze eilanden. Hierbij zal worden gestreefd naar maatwerk, teneinde op termijn een gelijkwaardig beschermingsniveau voor de eilanden te realiseren.

7. Gevolgen

De leden van de fractie van de VVD constateren dat de administratieve lasten verhoogd worden met het voorstel. De VVD-fractie geeft aan dat er zorgen zouden zijn bij politieke partijen en vertegenwoordigers van Nederlandse nieuwsmedia over de administratieve lasten en willen van de regering weten of het mogelijk is de administratieve lasten te versoepelen, bijvoorbeeld door te werken met drempelwaarden, zoals zij ook reeds gevraagd hebben bij het Commissiedebat Verkiezingen van 14 januari jl.

Zoals de regering heeft aangegeven in reactie op vragen van de CDA-fractie over de administratieve lasten die volgen uit de verordening, behelst het invoeren van administratieve verplichtingen die daarvoor niet golden per definitie een toename van regels. Op Europees niveau is echter de afweging gemaakt, dat het belang van de transparantieverplichtingen boven dat van het tegengaan van een toename van administratieve verplichtingen gaat. De regering heeft, alles afwegende, ingestemd met de verordening.

De regering is bekend met signalen over de relatieve druk van de administratieve lasten voor bijvoorbeeld kleinere aanbieders van politieke reclamediensten, zoals lokale kranten. De regering staat dan ook sympathiek tegenover het idee dat in de verordening gewerkt zou worden met drempelbedragen. Dit idee is reeds besproken met zowel andere lidstaten als de Europese Commissie. Het is aan de Europese Commissie om te besluiten de verordening op dit punt te wijzigen. Aangezien dit een nieuw wetgevingsproces op Europees niveau zou betekenen, verwacht de regering niet dat hiervan op korte termijn sprake is. Op de vraag van de VVD-fractie of de regering bereid is om in Europees verband te pleiten voor drempelwaarden, kan de regering evenwel bevestigend antwoorden.

Verder vragen de leden van de VVD-fractie in hoeverre politieke partijen worden begeleid en geholpen bij de uitvoering van deze verordening en wet. Zij vragen of er bijvoorbeeld een soort handboek wordt opgesteld waarin de verordening en de wet in begrijpelijke taal worden uitgelegd en of daar ook wordt ingegaan op de verkiezingstijd waarin de verplichtingen extra stringent zijn.

Zoals reeds eerder aangegeven, zien de verplichtingen uit de verordening hoofdzakelijk op aanbieders van politieke reclamediensten. Op politieke partijen rust met name de verplichting om de benodigde informatie te verstrekken aan aanbieders van politieke reclamediensten, opdat zij kunnen voldoen aan de verplichtingen. Desalniettemin is door de verschillende toezichthouders en andere organisaties ingezet op voorlichting aan politieke partijen. Zo hebben zowel de AP als het Commissariaat politieke partijen aangeschreven en voorlichting beschikbaar gesteld. Ook het Kennispunt Lokale Politieke Partijen heeft een voorlichtingsmodule gepubliceerd op haar website. De regering is van mening dat er in dit stadium door de verschillende toezichthouders voldoende voorlichting in begrijpelijke taal over de verordening beschikbaar is gesteld. Naar aanleiding van een toezegging tijdens het Commissiedebat Verkiezingen d.d. 14 januari 2026 is de Tweede Kamer bij brief uitgebreid geïnformeerd over de voorlichting die gerealiseerd is in aanloop naar de Gemeenteraadsverkiezingen van maart jl.[30]

[30] Kamerstukken II 2025/26, 35 165, nr. 107.

Verder vragen de leden van de fractie van de VVD hoe de verordening bij de Tweede Kamerverkiezingen in 2025 en de gemeenteraadsverkiezingen in maart 2026 heeft gefunctioneerd. Zij zijn benieuwd of er al iets te zeggen valt over waar politieke partijen, aanbieders en uitgevers toen tegenaan zijn gelopen.

De regering constateert dat er in Nederland door de twee verkiezingen kort na het van toepassing worden van de verordening veel relevante ervaring is opgedaan met de praktische uitwerking van de regels uit de verordening. Veel politieke reclame in Nederland is tijdens de afgelopen gemeenteraadsverkiezingen gelabeld en er wordt beperkt gerichte reclame verspreid door Nederlandse uitgevers van politieke reclame. Wel constateert de regering dat politieke partijen, brancheorganisaties en marktpartijen de verordening als complex en de uitvoeringslasten als hoog ervaren.

Om aan te kunnen geven of er inbreuken zijn geweest van de verordening is het van belang om te benoemen dat de volledige toezichts- en handhavingsbevoegdheden nog niet waren toegewezen ten tijde van de verkiezingen. Hiervoor is de voorliggende uitvoeringswet vereist. Daardoor stond het volledige toezichts- en handhavingsinstrumentarium nog niet ter beschikking aan alle toezichthouders. Desondanks heeft de regering tijdens de afgelopen twee verkiezingen signalen ontvangen van de beoogd toezichthouders. Het Commissariaat heeft geconstateerd dat labels vaak nog niet conform de regels uit de verordening zijn en dat ook niet altijd een transparantieverklaring is ingevuld. Het Commissariaat heeft rond de gemeenteraadsverkiezingen daarom gericht (vooral) uitgevers van politieke reclame geïnformeerd over de verplichtingen die volgen uit de verordening. In aanloop naar de PS/WS27 informeert het Commissariaat zowel uitgevers als opdrachtgevers wederom gericht. De komende periode wordt bezien of er aanvullende voorlichting nodig is.

Wat betreft het toezicht op artikel 18 en 19 van de verordening heeft de AP geconstateerd dat zowel Nederlandse mediabedrijven als (internationale) advertentiediensten en zeer grote onlineplatforms aangeven sinds de inwerkingtreding van de verordening geen gerichte politieke advertentiediensten meer aan te bieden. De AP en de ACM hebben tijdens de gemeenteraadsverkiezingen signalen ontvangen dat er politieke advertenties zijn getoond op een aantal grote platformen. Die signalen gaven een indicatie dat meerdere advertenties nog niet voldeden aan de vereisten uit de verordening. Deze constateringen zijn gedeeld met de Ierse toezichthouder. Volgens de VPR is de lidstaat waar een bedrijf haar hoofdvestiging heeft namelijk belast met het toezicht op naleving daarvan. Voor veel grote platforms is dit Ierland.

De leden van de JA21-fractie vragen de regering of zij een concrete regeldrukinschatting kan geven voor politieke partijen, lokale afdelingen, campagnebureaus, lokale media en kleine online uitgevers.

Omdat de door deze leden genoemde doelgroepen uiteenlopen, is het lastig een concrete regeldrukinschatting te geven. Zoals reeds aangegeven, zijn de administratieve lasten voor politieke partijen en lokale afdelingen beperkt. Op aanbieders van politieke reclamediensten, zoals campagnebureaus, lokale media en kleine online uitgevers, zijn transparantieverplichtingen van toepassing. Wel gelden er op grond van de verordening enkele uitzonderingen voor zogeheten micro-, kleine en middelgrote ondernemingen.[31] Desalniettemin ontvangt de regering signalen over een relatief grotere regeldruk voor kleine uitgevers van politieke reclame. Zoals toegezegd in antwoord op vragen van de leden van de VVD brengt de regering deze zorgen over aan de Europese Commissie.

De leden van de fractie van JA21 vragen de regering of zij kan uitsplitsen welke kosten voortvloeien uit Europese verplichtingen en welke kosten voortvloeien uit nationale keuzes in dit wetsvoorstel?

[31] Kamerstukken II 2024/25, 36 742, nr. 3, onderdeel 3.2.3.

Alle in de uitvoeringswet belegde taken en de daaruit volgende kosten volgen rechtstreeks uit de verordening. De wet bevat geen nationale beleidskeuzes.

8. Uitvoerbaarheid

De leden van de CDA-fractie vragen de regering of de ontstane werklast voor de toezichthouders zich in de tijd niet met name zal concentreren op periode rondom verkiezingen. Zij vragen of hierin is voorzien in de ingeschatte aanvullende capaciteitsbehoefte van te toezichthouders.

De regering sluit zich aan bij de constatering van deze leden dat de werklast voor de bevoegde autoriteiten kan toenemen rond verkiezingen. Tegelijkertijd kent Nederland regelmatig verkiezingen, doordat deze plaatsvinden op landelijk, lokaal en Europees niveau. De regering vertrouwt er daarom op dat de drukte rondom verkiezingen een plek krijgt in het reguliere werkproces van de toezichthouders. In de uitvoeringstoetsen die door hen zijn gedaan, is hier ook rekening mee gehouden.[32] De regering heeft, in reactie op de uitvoeringstoetsen, de gevraagde middelen beschikbaar gesteld aan de betreffende autoriteiten.

De leden van de JA21-fractie verwijzen naar de uitvoeringstoetsen van de toezichthouders en vragen de regering hoe zij garandeert dat politieke partijen, kleine aanbieders en lokale media voor de eerstvolgende verkiezingen voldoende duidelijkheid hebben over hun verplichtingen.

Zoals eerder reeds is aangegeven, hebben de toezichthouders het afgelopen jaar uitgebreid ingezet op voorlichting over de verplichtingen die volgen uit de verordening. De regering heeft er dan ook vertrouwen in dat er voor de eerstvolgende verkiezingen voldoende duidelijkheid bestaat over de verplichtingen uit de verordening.

8.1 Advies Adviescollege Toetsing Regeldruk

De leden van de CDA-fractie lezen dat het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) verwacht dat de regeldruk door het grote aantal verplichtingen voor de betrokken partijen in de verordening vrij omvangrijk zal zijn. Deze leden merken hierbij op dat zij ook hebben gelezen dat de ATR ook heeft geconstateerd dat er geen alternatieven zijn waarbij de regeldruk minder omvangrijk zal zijn. Zij vragen in deze context of de regering zich bij de totstandkoming van deze verordening heeft ingezet voor vermindering van de regeldruk die gepaard gaat met de verordening en in hoeverre de regering daarin succesvol is geweest.

De regering is bij onderhandelingen over nieuwe Europese regelgeving doorlopend alert op het voorkomen van een toename van regeldruk waarvoor geen alternatieven bestaan. Ook bij de onderhandelingen over de VPR is dit het geval geweest. Nederland heeft zich er bijvoorbeeld voor ingezet dat de verordening zo goed mogelijk aansluit bij de bestaande regelgeving, zoals de AVG en de DSA. Daarnaast heeft de regering zich ervoor ingezet dat klachten van gelijke aard gezamenlijk mogen worden afgedaan en dat deze gemotiveerd moeten worden. De definitieve verordening sluit aan bij deze inzet.

9. Artikelsgewijze toelichting

Artikel 6 Sanctionering en bevoegdheden

De leden van de JA21-fractie constateren dat artikel 6 onder meer voorziet in de bevoegdheid tot binnentreden van woningen zonder toestemming van de bewoner, mits redelijkerwijs noodzakelijk en met uitdrukkelijke en bijzondere volmacht. Deze leden vragen de regering waarom deze bevoegdheid noodzakelijk en proportioneel is in het kader van toezicht op politieke reclame.

[32] Kamerstukken II 2024/25, 36 742, nr. 3, onderdeel 8.

De regering verwijst naar haar antwoord op eenzelfde vraag van deze leden onder '5.1.1. Onderzoeksbevoegdheden'.

Voorts vragen deze leden de regering of zij bereid is in de wet of toelichting nader te verduidelijken dat deze bevoegdheid alleen in uitzonderlijke gevallen wordt ingezet.

De regering benadrukt dat het hier om een bevoegdheid gaat die alleen in uitzonderlijke gevallen wordt ingezet; het is niet nodig dit op te nemen in de wet. Uit de huidige artikelen over deze bevoegdheid en de toelichting daarbij blijkt reeds dat dit het geval is. Zo is op deze bevoegdheid 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). Ook is deze bevoegdheid nader ingekaderd ten opzichte van de Uitvoeringswet AVG. Dit duidt er op dat van deze bevoegdheid slechts onder specifieke omstandigheden gebruik gemaakt dient te worden. Tenslotte maakt deze nota naar aanleiding van het verslag onderdeel uit van de wetsgeschiedenis, waardoor voldoende duidelijk is dat deze bevoegdheid een ultimum remedium betreft.

Artikel 10 inwerkingtreding

De leden van de JA21-fractie vragen de regering of alle betrokken toezichthouders, politieke partijen en aanbieders van politieke reclamediensten vóór inwerkingtreding beschikken over duidelijke richtsnoeren, praktische voorbeelden en een toegankelijk aanspreekpunt.

De regering hecht eraan te benadrukken dat de verplichtingen die voortkomen uit de verordening reeds gelden sinds de verordening op 10 oktober 2025 van toepassing werd. Vanaf het moment dat de verordening in 2024 is aangenomen, heeft de regering zich ingezet voor een stapsgewijze implementatie van de verordening in Nederland, zodat toezichthouders, politieke partijen, aanbieders van politieke reclamediensten en maatschappelijke organisaties er ervaring mee hebben kunnen opdoen. Mede dankzij de gemeenschappelijke richtsnoeren die de Europese Commissie beschikbaar heeft gesteld, beschikken alle betrokken partijen over duidelijke duiding bij en toelichting op de verordening, evenals verhelderende voorbeelden voor in allerlei situaties.[33] Ook de beoogd toezichthouders hebben, zoals reeds aangegeven, uitvoerig aan voorlichting gedaan. Zij fungeren bovendien als toegankelijk aanspreekpunt. De uitvoeringswet vormt dan ook het sluitstuk van een meerjarig traject om te komen tot een zorgvuldige implementatie van de verordening en uitvoering van toezicht, waarmee het volledige toezichts- en handhavingsinstrumentarium binnen de Nederlandse context belegd wordt bij de bevoegde autoriteiten.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

Pieter Heerma

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