

Vergaderjaar 2025–2026

36 927

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

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 3 september 2025 en het nader rapport d.d. 1 april 2026, aangeboden aan de Koning door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 17 Juli 2025, nr. 2025001667, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 3 september 2025, nr. W04.25.00196/I, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 17 juli 2025, no.2025001667, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het wetsvoorstel houdende regels ter uitvoering van Verordening (EU) 2024/900 betreffende transparantie en gerichte politieke reclame (Uitvoeringswet verordening transparantie en gerichte politieke reclame), met memorie van toelichting.

De Uitvoeringswet verordening transparantie en gerichte politieke reclame strekt tot uitvoering van de Verordening betreffende transparantie en gerichte politieke reclame (hierna: de verordening). De verordening regelt enerzijds transparantievereisten voor opdrachtgevers, aanbieders van politieke reclamediensten en uitgevers van politieke reclame. Anderzijds wordt het gebruik van targeting gereguleerd.

Het toezicht op de verordening wordt door het voorstel grotendeels belegd bij het Commissariaat voor de Media (CvdM). De Autoriteit Persoonsgegevens (AP) houdt toezicht op het gebruik van targeting. De Autoriteit Consument & Markt (ACM) krijgt daarnaast een coördinerende rol voor zogenaamde tussenhandeldiensten. Deze rol heeft de ACM al als

digitaaldienstencoördinator in het kader van de digitaaldienstenverordening (DSA).

De verordening raakt aan belangrijke constitutionele beginselen en publieke waarden zoals de bescherming van de democratie en het kiesrecht, de vrijheid en pluriformiteit van de media, de vrijheid van meningsuiting – waaronder ook het recht om informatie te verstrekken en te ontvangen – en vereniging, en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Hierbij kan spanning optreden tussen verschillende constitutionele uitgangspunten. De verordening reguleert en beperkt immers bepaalde politieke reclameactiviteiten en raakt daarmee aan de fundamentele vrijheid van politieke partijen en maatschappelijke groeperingen om in een democratie campagne te voeren en politieke standpunten over te brengen. Die vrijheid kan spanning opleveren met de door de verordening beoogde waarborging van het eveneens zwaarwegende belang van de integriteit van democratische processen en van de daarmee samenhangende grondrechten van burgers.

Tegen deze achtergrond gaat de Afdeling advisering van de Raad van State in op de vraag wat politieke reclame is. Zij adviseert aan de regering om dit begrip nader te verduidelijken omdat zij in belangrijke mate bepalend is voor de betekenis van deze verordening. Ook vraagt zij de regering, mede naar aanleiding van de aanbevelingen van de Staatscommissie parlementair stelsel, toe te lichten of eventuele aanvullende maatregelen voor (micro)targeting nodig zijn.

Daarna gaat de Afdeling in op de in het wetsvoorstel geregelde aanwijzing van de toezichthouder. Zij heeft op zichzelf begrip voor de keuze voor het CvdM maar vraagt de regering deze nader te motiveren, nu een andere verdeling van toezichtstaken (vooral een prominentere rol van de ACM) ook denkbaar is. Een aantal gezichtspunten om daarbij te betrekken zijn de verhouding tot de DSA, de samenwerking tussen toezichthouders en de bestaande en toekomstige bevoegdheden van de relevante toezichthouders.

Verder gaat de Afdeling in op de publieke verantwoording over het toezicht. Het wetsvoorstel regelt dat de Kaderwet zelfstandig bestuursorganen (Kaderwet zbo's) op essentiële onderdelen niet van toepassing is vanwege de in de verordening genoemde onafhankelijkheidsvereisten. Deze afwijking van de Kaderwet impliceert een beperking van de ministeriële verantwoordelijkheid en, in verband daarmee, de parlementaire controle.

De daarvoor gegeven motivering is niet toereikend. Het ligt in dat verband voor de hand om deze motivering te baseren op het gegeven dat het een potentieel politiek gevoelige toezichthoudende taak betreft die raakt aan de werking van de parlementaire democratie. Tegen die achtergrond kan worden verdedigd dat in dit specifieke geval verdergaand van de Kaderwet zbo's kan worden afgeweken dan in algemene zin wenselijk is.

Als de regering vasthoudt aan de voorgestelde afwijking van de Kaderwet zbo's adviseert de Afdeling nader in te gaan op de vraag waar en hoe de publieke verantwoording over de verordening en de toepassing daarvan dan wel plaatsvindt. Het is van belang dat de consultatie en verantwoording over het thema van de verordening, de mogelijkheden en beperkingen van politieke reclame, reële betekenis krijgen opdat het daadwerkelijk voorwerp kan worden van publiek debat.

Tot slot adviseert de Afdeling om in te gaan op de vraag of het niet wenselijk is de verordening toe te passen op Caribisch Nederland, en toe te lichten welke betekenis de verordening in voorkomende gevallen kan hebben voor de andere landen van het Koninkrijk.

In verband daarmee is aanpassing wenselijk van de toelichting, en zo nodig van het wetsvoorstel.

1. Achtergrond en inhoud

a. Achtergrond

De verordening stelt regels voor, kort gezegd, de productie, publicatie en verspreiding van politieke reclame. Het doel daarvan is de Europese interne markt te harmoniseren en grondrechten en vrijheden te beschermen.¹ De verordening stelt in de considerans dat het noodzakelijk is transparantie van politieke reclameboodschappen te waarborgen, omdat het niet altijd makkelijk is voor burgers om politieke reclameboodschappen te herkennen en hun democratische rechten met kennis van zaken uit te oefenen.²

Voor een goede uitoefening van democratische rechten is het van cruciaal belang dat kiezers goed en open geïnformeerd worden over de standpunten van verschillende partijen. Desinformatie, «sluikreclame», en targeting kunnen dit bemoeilijken. Dit kan extra bedreigend zijn voor de stabiliteit van de democratie als buitenlandse actoren zich van deze middelen bedienen.

Daarom stelt de verordening eisen aan politieke reclame en aan targeting (zie punt 1b). Door burgers te informeren over wie er achter politieke reclame zit, hoe deze wordt gefinancierd en op welke manier deze wordt gericht tot burgers, kunnen zij beter geïnformeerde keuzes maken en is het gemakkelijker om toezicht te houden. Dit laatste geldt niet alleen voor formele toezichthouders maar ook voor wetenschappers en journalisten die in de verordening een bijzondere status hebben.

De verordening moet worden begrepen tegen de achtergrond van de digitale wetgeving die de EU de afgelopen jaren tot stand heeft gebracht. Voor de verordening die voorligt is vooral de Digitaal dienstenverordening (DSA) van belang. De DSA kent al verschillende regels voor zogeheten «tussenhandeldiensten» zoals onlineplatforms en zoekmachines. Het doel daarvan is de verspreiding van illegale online-inhoud, desinformatie of andere daarmee samenhangende maatschappelijke risico's tegen te gaan. Ook politieke reclame kan in dat verband onder de DSA vallen.

Van belang is verder dat op grond van de DSA zeer grote onlineplatforms en zeer grote onlinezoekmachines (hierna: VLOPs en VLOSEs) systeemrisico's moeten identificeren, analyseren en beoordelen.³ Systeemrisico's zijn de potentiële negatieve effecten die deze platforms en zoekmachines kunnen hebben op de samenleving. Onder die systeemrisico's vallen ook werkelijke of voorzienbare negatieve effecten op de burgerdialoog en verkiezingsprocessen, bijvoorbeeld doordat misleidende informatie of desinformatie wordt verspreid. De Europese Commissie heeft in dat kader op grond van de DSA een procedure gestart tegen TikTok in verband met buitenlandse inmenging tijdens de eerste ronde van de Roemeense

¹ Artikel 1, vierde lid, verordening.

² Overweging 4 verordening.

³ Artikel 34 DSA. Zie ook overweging 84 DSA.

presidentsverkiezingen.⁴ Met andere woorden, er bestaan al Europese regels die ook voor politieke reclame relevant zijn. De verordening die nu voorligt kan gezien worden als een aanvulling daarop.

b. Inhoud verordening

De verordening gaat over het produceren, plaatsen, promoten, publiceren, aanleveren of verspreiden van politieke reclame. Voor de reikwijdte van de verordening zijn de daarin gedefinieerde begrippen van groot belang. Dat geldt in de eerste plaats voor wat onder «politieke reclame» moet worden verstaan. Politieke reclame valt blijkens de verordening in twee categorieën uiteen:

- reclame door, voor of namens een politieke actor óf
- «social issue-reclame» die van invloed kan zijn op verkiezingen, referenda, stemgedrag, of wetgevings- en regelgevingsprocessen en die bedoeld is om het resultaat daarvan te beïnvloeden (zie ook punt 3).⁵

Onder politieke reclame in de zin van de verordening valt onder meer niet officiële overheidsberichtgeving en politieke meningen die op persoonlijke titel worden gegeven.⁶

De verordening reguleert de «keten» van politieke reclame.⁷ Daartoe onderscheidt en definieert de verordening opdrachtgevers, aanbieders en uitgevers. Een opdrachtgever is degene op wiens verzoek of namens wie reclame wordt geproduceerd en verspreid. Dit is bijvoorbeeld een politieke partij of een maatschappelijke organisatie. Om buitenlandse inmenging te voorkomen regelt de verordening dat vanaf drie maanden voorafgaand aan referenda en verkiezingen de opdrachtgever óf Unieburger moet zijn, óf permanent verblijf heeft in de Unie én stemrecht heeft. Daar waar het een rechtspersoon betreft regelt de verordening dat deze niet uiteindelijk het eigendom is, of onder zeggenschap staat van een onderdaan van een derde land.⁸

Daarnaast onderscheidt de verordening aanbieders en uitgevers. Aanbieders zijn degenen die zich bezighouden met het aanbieden van politieke reclamediensten zoals reclame- of campagnebureaus. Een uitgever ten slotte is een aanbieder die politieke reclame publiceert, aanlevert of verspreidt. Het medium maakt hiervoor niet uit; uitgevers kunnen dit bijvoorbeeld doen via een krant, maar ook een online-platform.⁹

De verordening regelt grofweg drie onderwerpen: (i) transparantievereisten; (ii) regulering van (online) politieke microtargeting; en (iii) het toezicht op de naleving van de verordening.

⁴ Europese Commissie, «Commission opens formal proceedings against TikTok on election risks under the Digital Services Act», Brussel 17 december 2024. Volgens de Commissie heeft TikTok nagelaten voldoende maatregelen te nemen om systeemrisico's tegen te gaan, vooral ten aanzien van TikToks aanbevelingssysteem en ten aanzien van politieke reclame en betaalde politieke content. TikTok verklaarde van 15-30 december – ná de presidentsverkiezingen – meer dan 116.000 spamaccounts te hebben geblokkeerd, actie te hebben ondernomen tegen 4.453 niet-authentieke accounts, en 22.764 accounts van een bot-netwerk te hebben geband (newsroom.tiktok.com).

⁵ Artikel 3, tweede lid, verordening.

⁶ Respectievelijk artikel 3, tweede lid, en artikel 1, derde lid, verordening. Zie voor meer uitzonderingen artikel 1, tweede lid, en artikel 18, derde lid, verordening.

⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 3.

⁸ Artikel 5, tweede lid, verordening.

⁹ Een onlineplatform kan in dit geval zowel aanbieder als uitgever zijn.

i. Transparantievereisten

De gedachte achter de transparantievereisten is dat politieke reclame voor een ieder zichtbaar moeten worden aangeboden. Zij zien op zowel offline als online reclame. Aanbieders van politieke reclamediensten moeten nagaan bij opdrachtgevers of de reclamediensten die zij verlangen, politiek van aard zijn. In dat geval moeten zij informatie verzamelen over die reclame en deze informatie aan uitgevers verstrekken. Uitgevers zorgen er vervolgens voor dat elke politieke reclame wordt gelabeld met relevante informatie en een bijbehorende transparatieverklaring met aanvullende informatie.¹⁰ Dit heeft als doel om burgers te informeren.

Daarnaast zet de Europese Commissie een openbaar register op waarin alle politieke onlinereclameboodschappen met transparatieverklaringen worden opgenomen. «Belanghebbende entiteiten» zoals journalisten of wetenschappers hebben een bijzondere positie: zij kunnen van aanbieders specifieke informatie verkrijgen om bijvoorbeeld onderzoek te doen.¹¹

ii. Targeting

Bij targeting gaat het om technieken die worden gebruikt om op basis van de verwerking van persoonsgegevens een politieke reclameboodschap alleen op een specifieke persoon of groep personen te richten of om deze juist daarvan uit te sluiten.¹² De regulering van targeting in de verordening ziet op het hele targetingproces, van de initiële fase waarin opdrachtgevers hun publiek bepalen tot de zogeheten amplificatiefase waarin (zeer grote) platforms met algoritmische systemen de reclames aanleveren en verspreiden en op die manier uiteindelijk bepalen wie de reclame ziet.¹³

Targeting is alleen toegestaan als de verwerkingsverantwoordelijke de persoonsgegevens van de betrokkene zelf heeft verzameld (dus niet indirect via data brokers) en de betrokkene voor politieke reclame afzonderlijk uitdrukkelijke toestemming heeft gegeven. Voor targeting mag ook geen gebruik worden gemaakt van bijzondere persoonsgegevens.¹⁴ Targeting is eveneens verboden ten aanzien van personen die ten minste één jaar jonger zijn dan de kiesgerechtigde leeftijd.¹⁵

Het is van belang om op te merken dat de verordening niet beoogt om alle problemen die zich (kunnen) voordoen bij het ontplooiën van politieke reclameactiviteiten te reguleren. Bepaalde vormen van politieke microtargeting blijven toegestaan. Ook de inhoud van politieke reclame wordt niet geregeld. Gerichte politieke reclame heeft daarom nog steeds de potentie

¹⁰ De Commissie heeft inmiddels een uitvoeringsverordening vastgesteld met vereisten waaraan de labels moeten voldoen (uitvoeringsverordening (EU) 2025/1410 van de Commissie van 9 juli 2025 betreffende het formaat, het model en de technische specificaties van de labels en transparatieverklaringen voor politieke reclameboodschappen).

¹¹ Belanghebbende entiteiten kunnen ook onderzoekers zijn, die binnen het regime van de DSA zijn erkend.

¹² Memorie van toelichting, paragraaf 3.2.

¹³ Zie ook overweging 6 verordening. Zie ook M. van Drunen & F. Viotta, «EU-regulering van politieke microtargeting in Nederland: onderzoek faciliteren en negeren», **Mediaforum** 2024–2, p. 50–56.

¹⁴ In het kader van de AVG geldt ook een verbod voor het verwerken van bijzondere persoonsgegevens. Dit verbod kan worden opgeheven, bijvoorbeeld door als betrokkene expliciete toestemming te geven. In de voorliggende verordening geldt het verbod onverkort. Onder bijzondere persoonsgegevens vallen ook gegevens waaruit bijzondere persoonsgegevens kunnen worden afgeleid (overweging 79 verordening, HvJ EU 1 augustus 2022, C-184/20 (OT/Vyriausioji tarnybinės etikos komisija) en HvJ EU 4 oktober 2024, C-2123 (Lindenapothek)).

¹⁵ Artikel 18 verordening. Overweging 82 verordening.

de kiezer te manipuleren.¹⁶ Ook blijft het mogelijk doelgroepen specifiek te benaderen (tenzij dit gebeurt op basis van profilering met gebruik van bijzondere persoonsgegevens).¹⁷ Berichten die «viral» gaan worden in beginsel niet gereguleerd en zijn dus niet onderworpen aan transparantie-verplichtingen.

iii. Toezicht

Tot slot regelt de verordening het toezicht. Dat toezicht is meervoudig. De hoofdregel is dat het aan de lidstaten is om te bepalen wie toezichthouder is. De verordening expliciteert wel dat het orgaan dat reeds toezicht houdt op de DSA vanwege de inhoudelijke samenhang met die regeling,¹⁸ ook hier als toezichthouder kan worden aangewezen.¹⁹ Het kan blijkens de verordening echter ook een andere bevoegde autoriteit zijn. De verordening wijst hier op de mogelijkheid van de media-autoriteiten.²⁰

De verordening is op twee punten specifiek. Zij bepaalt dat de gegevensbeschermingsautoriteit als bedoeld in de AVG (in Nederland de AP) toezicht houdt op de naleving van de targetingregels. Verder bepaalt zij dat de digitaledienstencoördinatoren (die verantwoordelijk zijn voor coördinatie van het toezicht op grond van de DSA, in Nederland de ACM) ook verantwoordelijk zijn voor de coördinatie op nationaal niveau van het toezicht op aanbieders van tussenhandeldiensten.

De nationale toezichthouders komen bijeen in een Europees netwerk dat als platform dient om informatie en best practices uit te wisselen en richtsnoeren op te stellen. Hieraan neemt ook de Commissie deel. Het netwerk werkt samen met een aantal reeds bestaande Europese netwerken, zoals de mediadienstenraad.²¹ Ook de digitaledienstenraad zal een rol hebben in verband met de verwevenheid van de DSA en voorliggende verordening.²²

De verordening stelt diverse onafhankelijkheidsvereisten voor de toezichthoudende autoriteiten. Zij moeten structureel volledig onafhankelijk zijn van de sector en vrij zijn van elke externe interventie of politieke druk. Ook moeten ze beschikken over alle nodige middelen. Dit houdt in ieder geval in dat zij over toereikende technische, financiële en personele middelen beschikken.²³

¹⁶ Bijvoorbeeld door kwetsbaarheden te benutten.

¹⁷ Zie ook M. van Drunen & F. Votta, «EU-regulering van politieke microtargeting in Nederland: onderzoek faciliteren en negeren», Mediaforum 2024–2, p. 51, 54; M.Z. van Drunen, N. Helberger & R. Ó Fathaigh, «The beginning of EU political advertising law: unifying democratic visions through the internal market», International Journal of Law and Technology 2022, p. 186.

¹⁸ Overweging 91 verordening.

¹⁹ Artikel 22, derde lid, verordening.

²⁰ Artikel 22, vierde lid, verordening.

²¹ Artikel 22, achtste lid, verordening. De Europese Raad voor mediadiensten is ingesteld door de verordening (EU) 2024/1083 van het Europees Parlement en de Raad van 11 april 2024 tot vaststelling van een gemeenschappelijk kader voor mediadiensten op de interne markt en tot wijziging van Richtlijn 2010/13/EU (Europese verordening mediavrijheid). Deze verordening wijzigt de richtlijn audiovisuele mediadiensten 2010/13/EU. Deze is in Nederland nog niet geoperationaliseerd. Zie ook artikel 22, eerste en tweede lid, verordening als het gaat om de samenwerking in het kader van gegevensbescherming.

²² De digitaledienstenraad heeft al eerder een «toolkit» uitgebracht met betrekking tot verkiezingen (EBDS, DSA Elections Toolkit for Digital Services Coordinators: Instruments, Best Practices, and Lessons Learnt», Luxemburg: Publications Office of the EU 2025.

²³ Artikel 22, vierde en zesde lid verordening.

c. Uitvoeringswet

Het voorstel voor de Uitvoeringswet regelt het toezicht op de verordening, de samenwerking tussen autoriteiten en de sanctionering. Het toezicht op de verordening wordt grotendeels bij het Commissariaat voor de Media belegd. Volgens de toelichting is gekozen voor het CvdM vanwege de ervaring en expertise op het gebied van media (waaronder online media als videoplatformdiensten) en reclames alsmede de bestaande rol van het CvdM bij de toewijzing van zendtijd voor politieke partijen op de publieke omroep.²⁴ Het CvdM wordt ook aangewezen als nationaal contactpunt, en heeft daarmee zitting in het netwerk van nationale contactpunten of toezichthouders.

Voor de bepalingen over targeting wordt het toezicht bij de Autoriteit Persoonsgegevens belegd, zoals de verordening eist. De ACM wordt, zoals eveneens uit de verordening voortvloeit, als digitaledienstencoördinator ook belast met de coördinatie ten aanzien van aanbieders van tussenhandeldiensten.²⁵

Omdat langs deze weg drie toezichthouders zijn betrokken regelt het wetsvoorstel dat de AP, de ACM en het Commissariaat samen kunnen werken: zij kunnen een samenwerkingsprotocol opstellen, en zijn verplicht aan elkaar gegevens te verstrekken als dit nodig is om de wet uit te voeren. Dit geldt ook voor de nog in te stellen Nederlandse autoriteit politieke partijen.²⁶

Bepaalde bevoegdheden uit de Kaderwet zbo's worden in het wetsvoorstel uitgesloten. De toelichting stelt dat de bevoegdheden van de Minister om besluiten te vernietigen en algemene beleidsregels te stellen alsmede de algemene taakverwaarlozingsbevoegdheid in strijd zijn met de in de verordening neergelegde onafhankelijkheidsvereisten (zie hiervoor). De eerste twee bevoegdheden uit de Kaderwet worden daarom niet van toepassing verklaard, terwijl de taakverwaarlozingsbevoegdheid wordt beperkt tot financieel beheer en de administratieve organisatie.²⁷

2. Constitutioneel kader

Anders dan bij de meeste andere Europese digitale wetgeving is deze verordening niet alleen gericht op regulering van de interne markt. De doelstelling van de verordening is ook het beschermen van de grondrechten en vrijheden van burgers, vooral het recht op privacy en de bescherming van persoonsgegevens.²⁸ In verband daarmee is uitdrukkelijk beoogd de integriteit van democratische processen te waarborgen.

Met deze verordening verschuift het zwaartepunt van Unierechtelijke regulering op dit terrein, zoals ook al met name bij de DSA het geval was, van de bevordering van de interne markt naar de bescherming van bepaalde wezenskenmerken van de democratie. De EU heeft hier van oudsher weinig bevoegdheden omdat het raakt aan de politieke cultuur,

²⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 4.1.1.

²⁵ Voorgesteld artikel 2, 3 en 4, tweede lid.

²⁶ Voorgesteld artikel 9. Deze autoriteit, die toeziet op de financiën van politieke partijen, is bevoegd om de gegevens te verwerken die uitgevers van politieke reclame in hun bestuursverslag moeten opnemen.

²⁷ Voorgesteld artikel 8.

²⁸ Artikel 1, vierde lid, verordening. De verordening baseert zich op artikel 16 en 114 VWEU. Op deze grondslagen zijn ook gebaseerd de verordening (EU) 2025/327 betreffende de Europese ruimte voor gezondheidsgegevens (EHDS-verordening) en de verordening (EU) 2024/1989 tot vaststelling van geharmoniseerde regels betreffende artificiële intelligentie (AI-verordening).

het politieke proces en democratisch gedachtegoed binnen de lidstaten.²⁹ Regelgeving omtrent verkiezingen en politieke en maatschappelijke campagnes is dan ook in beginsel voorbehouden aan de lidstaten.

Dat de EU zich nu op dit terrein begeeft, en daarmee zich ook de politieke burgerrechten van de Unieburgers aantrekt, is te rechtvaardigen door de grote invloed van (zeer grote) marktdeelnemers (zoals onlineplatforms) op democratische waarden en processen.³⁰ De integriteit van het democratische en maatschappelijk debat staat op het spel op het moment dat buitenlandse actoren door de verspreiding van desinformatie via de grote online platforms proberen democratische processen binnen de lidstaten te beïnvloeden.³¹ Het in punt 1a aangehaalde voorbeeld van de Roemeense verkiezingen onderstreept dit. Dit klemmt in het bijzonder nu grote online platforms zich in beginsel aan het gezag van nationale staten onttrekken, maar wel de voorwaarden scheppen en regels stellen voor de online publieke omgeving.³² Het gegeven dat een aantal zeer grote onlineplatforms politieke reclame nu niet meer willen toestaan, is daar een voorbeeld van.

Tegen deze achtergrond raakt de verordening aan belangrijke constitutionele beginselen en publieke waarden zoals de bescherming van de democratie en het kiesrecht, de vrijheid en pluriformiteit van de media, de vrijheid van meningsuiting – waaronder ook het recht om informatie te verstrekken en te ontvangen – en vereniging, en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Misschien nog meer dan bij de DSA het geval is kan hierbij spanning optreden tussen verschillende constitutionele uitgangspunten. De verordening reguleert en beperkt immers in specifieke zin bepaalde politieke reclameactiviteiten en raakt daarmee aan de fundamentele vrijheid van politieke partijen en maatschappelijke groeperingen om in een democratie campagne te voeren en politieke standpunten over te brengen.

Daarom is het van belang te benadrukken dat de verordening niet beoogt de inhoud van politieke reclame te normeren. Dit sluit goed aan bij de Nederlandse terughoudende traditie met betrekking tot regulering van het politieke proces en van politieke reclame. Tegelijkertijd zullen vooral de kleine politieke partijen het soms moeilijker vinden om gerichte politieke reclame te verspreiden onder hun traditionele achterban, doordat daarbij geen bijzondere persoonsgegevens mogen worden verwerkt.³³ Dit kan

²⁹ Het EHRM wijst dan ook op de (grote) diversiteit aan visies op politieke reclame en het gebrek aan consensus daarover. Het EHRM laat daarmee een ruime beoordelingsvrijheid aan de staten. EHRM (GK) 22 april 2013, nr. 48876/08 (Animal Defenders International/Verenigd Koninkrijk), par. 123; EHRM 11 maart 2009, nr. 21132/05 (TV Vest), par. 67; EHRM 28 juni 2001, nr. 24699/94 (Verein gegen Tierfabriken/Zwitserland); EHRM 3 december 2003, nr. 44179/98 (Murphy/Ierland), par. 81.

³⁰ Zie in dit verband ook de aanbeveling van het Comité van Ministers over verkiezingscommunicatie en mediaberichtgeving van verkiezingscampagnes (CM/Rec(2022)12). Dit geldt ook vanwege het belang van het vertrouwen dat de lidstaten en de Unieburgers in elkaars rechtsorden moeten kunnen hebben. Vergelijk HvJ EU 29 april 2025, C-181/23 (Commissie/Malta), punt 89.

³¹ De Commissie heeft daarom de gedragscode voor desinformatie bekrachtigd, in samenwerking met de digitaaldienstenraad. Binnen het kader van de DSA kan het volgen van de gedragscode een risicobeperkende maatregel zijn (artikel 35 DSA). De gedragscode bouwt voort op richtsnoeren van de Commissie (COM(2021) 262). Zie uitgebreid S.J. Eskens, «The role of the Regulation on the transparency and targeting of political advertising and European Media Freedom Act in the EU's anti-disinformation strategy», Computer Law & Security Review 2025, doi.org/10.1016/j.clsr.2025.106185.

³² Zie ook N. Helberger & R. Ó Fathaigh, «The beginning of EU political advertising law: unifying democratic visions through the internal market», International Journal of Law and Technology 2022, p. 195.

³³ M. van Drunen & F. Votta, «EU-regulering van politieke microtargeting in Nederland: onderzoek faciliteren en negeren», Mediaforum 2024–2, p. 53.

ook gelden voor nieuwe partijen die hun ledenbestand nog moeten opbouwen.³⁴ Daarmee heeft de verordening implicaties voor hun uitingsvrijheid. Er dient mede tegen die achtergrond voor gewaakt te worden dat in de uitvoering door de optelsom van verplichtingen voor zowel opdrachtgevers, aanbieders en uitgevers het voeren van politieke en maatschappelijke campagnes in de praktijk te vergaand wordt beperkt. Tegelijkertijd is de betekenis van de verordening ook beperkt. Zoals hiervoor opgemerkt stelt de verordening uitsluitend transparantievereisten en blijven bepaalde vormen van politieke microtargeting toegestaan. Gerichte politieke reclame heeft daarom onder het regime van de verordening nog steeds de potentie de kiezer te manipuleren.

Het voorgaande betekent dat bij de uitvoering en toepassing van de verordening steeds een goede balans zal moeten worden gevonden tussen het zwaarwegende belang van de bescherming van de democratie en van de integriteit van verkiezings- en besluitvormingsprocessen enerzijds en de democratische vrijheden van politieke partijen, maatschappelijke groeperingen en burgers anderzijds. In dat licht bezien is het van groot belang dat hierover publiek debat wordt gevoerd en dat in het kader van het toezicht, ook met het oog op het noodzakelijke politieke en maatschappelijke draagvlak, de Commissie en de nationale toezichthouders zorgvuldige, transparante en navolgbare afwegingen maken.

Tegen de achtergrond van deze constitutionele gezichtspunten gaat de Afdeling hierna verder in op de vraag wat politieke reclame is; de mogelijkheid tot het stellen van aanvullende maatregelen, in het bijzonder met betrekking tot (micro)targeting; de inrichting van het toezicht; de publieke verantwoording over de wijze waarop het toezicht moet worden uitgeoefend; en de gevolgen voor het Caribisch deel van het Koninkrijk.

3. Wat is politieke reclame?

Zoals hiervoor (punt 1b) aangegeven ziet politieke reclame op het hele proces («de keten»), van productie tot verspreiding van de reclame. In dat kader werd ook vermeld dat politieke reclame uiteenvalt in twee categorieën. Politieke reclame kan enerzijds gaan om reclame door, voor of namens een politieke actor. Anderzijds gaat het om reclame die van invloed kan zijn op verkiezingen, referenda, stemgedrag, of wetgevings- en regelgevingsprocessen en die bedoeld is om het resultaat daarvan te beïnvloeden.³⁵ Een belangrijke vraag is hoe dit in de uitvoering wordt geïnterpreteerd.

Om te beoordelen of een boodschap politieke reclame vormt, geeft de verordening een aantal kenmerken die daarbij kunnen worden betrokken.³⁶ De toelichting op het wetsvoorstel legt daarnaast uit dat politieke reclame veel vormen kan aannemen, zoals gesponsorde zoekresultaten, betaalde gerichte boodschappen, promotie van een goed of persoon, of de inzet van influencers en andere vormen van aanbeveling. Ook stelt de toelichting dat de regels gelden voor politieke reclame die in opdracht wordt gemaakt tegen een vergoeding of voor een voordeel in natura.³⁷

³⁴ De verordening laat ruimte voor rechtstreekse communicatie tussen politieke partijen en hun (voormalig) leden en abonnees (zie ook punt 1b). Politieke partijen die nog niet veel leden hebben en daarmee aangewezen zijn op het gebruikmaken van reclame hebben dan relatief meer te maken met de verplichtingen uit de verordening.

³⁵ Artikel 3, tweede lid, verordening.

³⁶ Artikel 8, eerste lid, verordening. Kenmerken zijn (onder meer) de inhoud, de opdrachtgever, de taal, de context, de wijze van reclamemaken, de doelgroep en het doel van de boodschap.

³⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 2 en 3.

Desalniettemin is politieke reclame in potentie een zeer brede definitie, waaronder ook reclame die «van invloed kan zijn op» verkiezingen, referenda, stemgedrag, of wetgevingsprocessen.³⁸ Het is duidelijk dat als een politieke partij een pagina bij een landelijk dagblad inkoopt, dit een vorm van politieke reclame is. Dit geldt ook als een politieke actor via een campagnebureau (aanbieder) op een onlineplatform (uitgever) een bericht laat promoten. In andere gevallen is het echter minder duidelijk. Als een influencer een bericht verspreidt onder zijn volgers, is het bepalende criterium dan dat hij hiervoor een vergoeding ontvangt? Wat als de influencer oproept tot het stemmen op een bepaalde partij in de hoop daar in de toekomst voordeel uit te halen? En valt onder politieke reclame ook een online campagne van een non-gouvernementele organisatie over een onderwerp in het brede maatschappelijk debat?³⁹

De vraag rijst daarmee ook wie de definitie van politieke reclame nader mag invullen en hoe daarover het publieke debat kan worden gevoerd. Op grond van de verordening kan de Europese Commissie in richtsnoeren meer uitleg geven. De Commissie heeft over dit onderwerp tot 18 augustus 2025 ook concept-richtsnoeren in consultatie gegeven. In het kader van het toezicht door het CvdM zal het begrip vervolgens nader uitkristalliseren. Dat neemt niet weg dat in het kader van de Uitvoeringswet al meer duidelijkheid zou moeten worden gegeven welke betekenis dit begrip en daarmee deze verordening heeft binnen Nederland, wie de nadere invulling daarvan bepaalt en op welke wijze op dat punt consultatie en debat kan plaatsvinden.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader op het voorgaande in te gaan.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling overweegt de regering het volgende. De Commissie heeft op 10 oktober 2025 de definitieve richtsnoeren bij de politieke reclameverordening vastgesteld (Richtsnoeren ter ondersteuning van de uitvoering van Verordening (EU) 2024/900 betreffende transparantie en gerichte politieke reclame (C/2025/5514)). In deze richtsnoeren wordt via voorbeelden aangegeven wat onder politieke reclame valt. Zo wordt bijvoorbeeld verduidelijkt dat wanneer een influencer tegen betaling oproept om op een bepaalde partij te stemmen, valt dit onder politieke reclame. Maar als zo'n oproep wordt gedaan zonder dat het enig voordeel in geld of natura oplevert, valt dit onder de eigen persoonlijke meningsvrijheid en is dus geen sprake van politieke reclame. De definitie van wat politieke reclame is, zal zich binnen de kaders van de verordening verder uitkristalliseren aan de hand van deze richtsnoeren, de praktijk van de toezichthouders en uitspraken van de rechter. Het debat over de betekenis en werkingssfeer van de Uitvoeringswet zal in het parlement plaatsvinden. Naar aanleiding van het advies is de memorie van toelichting op deze punten verduidelijkt in hoofdstuk drie.

4. Aanvullende maatregelen

In het voorstel voor de Wet op de politieke partijen zoals het aan de Afdeling advisering was voorgelegd, waren eveneens transparantieverplichtingen ten aanzien van politieke reclame en microtargetingtechnieken opgenomen. In de toelichting bij dit voorstel werd aangetekend dat als de verordening definitief zou worden goedgekeurd, opnieuw zou worden

³⁸ Zie M. van Drunen, N. Helberger, W. Schulz & C. de Vreese, «The EU is going too far with political advertising!», DSA Observatory 16 maart 2023.

³⁹ Overweging 24 verordening.

bezien of aanvullende nationale regels noodzakelijk zijn.⁴⁰ In het advies over de Wpp onderschreef de Afdeling het belang van transparantie-regels, maar vroeg zij zich af of het voorstel de risico's van politieke microtargeting voldoende onderving. In dit verband wees zij op de aanbevelingen van de Staatscommissie parlementair stelsel over politieke microtargeting.

De regering heeft er inmiddels voor gekozen om het desbetreffende hoofdstuk van dat voorstel te laten vervallen. Aanleiding hiervoor was de toen net aangenomen verordening. Volgens de regering zouden de in het wetsvoorstel opgenomen transparantie-bepalingen mogelijk in strijd zijn met de verordening, en waren deze bepalingen bovendien ook beperkter dan de verplichtingen op grond van de verordening.⁴¹ Zij ging daarmee niet meer in op eventuele aanvullende maatregelen voor politieke microtargeting.

Eerder in dit advies kwam al naar voren dat de verordening als het gaat om het gebruik van targetingtechnieken niet alle daarmee gepaard gaande risico's kan ondervangen. Hierbij is vooral van belang dat de verordening weliswaar het hele targetingproces reguleert, maar buiten de transparantie-verplichtingen slechts beperkte eisen stelt aan microtargeting. Zo blijft het mogelijk om politieke reclame te richten op basis van persoonlijkheidskenmerken, denkbildes, verlangens en emoties van kiezers, en daardoor potentiële kwetsbaarheden uit te buiten. Ook blijft het mogelijk om op hele specifieke doelgroepen te targeten of juist doelgroepen helemaal uit te sluiten.⁴²

Dat doet de vraag rijzen of de verordening ruimte laat voor aanvullende (nationale) maatregelen op het gebied van microtargeting en zo ja, in hoeverre de regering voornemens is van deze ruimte gebruik te maken. De Afdeling merkt daarbij op dat de verordening als het gaat om de daarin opgenomen transparantie-verplichtingen volledige harmonisatie vereist,⁴³ maar dat ze ruimte lijkt te laten voor het stellen van aanvullende regels over het gebruik van targeting (minimumharmonisatie).⁴⁴

De Afdeling wijst daarbij in het bijzonder op de aanbeveling van de Staatscommissie parlementair stelsel om wettelijk te regelen dat een politieke reclame op onlineplatforms slechts tot een bepaald maximum-percentage gericht mag worden aangeboden aan een bepaalde groep gebruikers, die voldoen aan specifieke kenmerken. Voor het resterende percentage moet de advertentie aan willekeurige gebruikers worden getoond die niet aan de geselecteerde kenmerken voldoen.⁴⁵

⁴⁰ Memorie van toelichting bij het voorstel voor de Wet op de politieke partijen, zoals aanhangig gemaakt bij de Afdeling advisering van de Raad van State, paragraaf 7.5.

⁴¹ Kamerstukken II 2024/25, 36 742, nr. 4, p. 37–39.

⁴² Zie ook M. van Drunen & F. Votta, «EU-regulering van politieke microtargeting in Nederland: onderzoek faciliteren en negeren», Mediaforum 2024–2, p. 51, 54; M.Z. van Drunen, N. Helberger & R. Ó Fathaigh, «The beginning of EU political advertising law: unifying democratic visions through the internal market», International Journal of Law and Technology 2022, p. 186.

⁴³ Artikel 4, overweging 12 en 13 verordening.

⁴⁴ In artikel 1, eerste lid, verordening wordt onderscheid gemaakt tussen de «geharmoniseerde regels, met inbegrip van transparantie-verplichtingen en daarmee verband houdende zorgvuldigheidsverplichtingen, voor het aanbieden van politieke reclame en aanverwante diensten» en de «geharmoniseerde regels voor het gebruik van targetingtechnieken en technieken voor de aanlevering van een reclameboodschap». Uit overwegingen 12 en 13 van de verordening blijkt dat voor de transparantie-verplichtingen volledige harmonisatie wordt beoogd. Dit wordt niet genoemd in relatie tot targeting.

⁴⁵ Staatscommissie parlementair stelsel, Lage drempels, hoge dijken: democratie en rechtsstaat in balans (eindrapport), Amsterdam: Boom 2018, p. 239, 245–246.

Deze aanbeveling van de Staatscommissie is vooral van belang voor het kunnen voeren van een voor een ieder transparant publiek debat, en het voorkomen van versplintering daarvan. Hoe meer het debat wordt gericht op kleinere doelgroepen, hoe lastiger het wordt om discussies te voeren in de maatschappij als geheel. De Afdeling benadrukte eerder dat informatie die van belang is voor de weging van de belangen van anderen daarmee uit het zicht kan raken, en daarmee het denken over wat in het algemeen belang zou zijn.⁴⁶ Van belang is dat daarom alsnog wordt afgewogen of en zo ja, op welke wijze aan deze aanbeveling in aanvulling op de verordening gevolg kan worden gegeven.

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de vraag of de verordening aanvullende maatregelen over targeting toelaat, of deze nodig zijn en hierbij de aanbevelingen van de Staatscommissie parlementair stelsel te betrekken.

De Afdeling constateert dat in het voorstel de Wet op de politieke partijen zoals het aan de Afdeling advisering was voorgelegd, eveneens transparantieplichtingen ten aanzien van politieke reclame en microtargeting-technieken waren opgenomen. In het advies over de Wpp onderschreef de Afdeling het belang van transparantieregels, maar vroeg zij zich af of het voorstel de risico's van politieke microtargeting voldoende ondervindt. In het licht hiervan stelt de Afdeling dat kijkend naar de regels vastgelegd in de verordening het mogelijk blijft om op hele specifieke doelgroepen te targeten of juist doelgroepen helemaal uit te sluiten.

De Afdeling stelt verder dat de verordening de regels omtrent de opgenomen transparantieplichtingen volledig harmoniseert, maar dat er ruimte wordt gelaten voor het stellen van aanvullende regels over het gebruik van microtargeting. Daarop aansluitend wijst de Afdeling op de aanbevelingen van de Staatscommissie parlementair stelsel over politieke microtargeting. Daarin werd opgeroepen om een maximum percentage microtargeting in te voeren. De Afdeling adviseert om in de toelichting in te gaan op de vraag of de verordening aanvullende maatregelen over targeting toelaat, of deze nodig zijn en hierbij de aanbevelingen te betrekken.

In reactie op het hierboven gestelde wordt inzake de nationale ruimte voor het stellen van aanvullende regels het volgende opgemerkt. De verordening stelt aanzienlijke beperkingen aan het gebruik van microtargeting. Zo mogen bijzondere persoonsgegevens zoals ras of etnische afkomst, politieke opvattingen, religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen, het lidmaatschap van een vakbond, genetische of biometrische gegevens met het oog op de unieke identificatie van een persoon of gegevens over gezondheid of iemands seksuele gedrag of seksuele gerichtheid niet worden gebruikt. Daarnaast moet er expliciete toestemming worden gegeven door de gebruiker om gegevens te mogen verzamelen. Door deze maatregelen wordt het uitbuiten van potentiële kwetsbaarheden en het targeten of uitbuiten van specifieke groepen bemoeilijkt.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling overweegt de regering het volgende. De regering deelt het standpunt van de Afdeling dat er ruimte wordt gelaten voor het stellen van aanvullende regels over het gebruik van microtargeting. Kijkend naar artikel 114, vierde lid, VWEU en artikel 1, eerste lid, onder b, van de verordening is sprake van volledige harmonisatie op het gebied van microtargeting voor aanbieders van politieke reclamediensdiensten en uitgevers. Lidstaten mogen alleen onder bepaalde

⁴⁶ Advies van de Afdeling advisering van 9 oktober 2024 (W04.24.00070), inzake de Wet op de politieke partijen, punt 8c.

voorwaarden als bedoeld in artikel 36 VWEU bestaande strengere nationale maatregelen op het gebied van microtargeting handhaven. Ze mogen geen nieuwe strengere maatregelen op het gebied van microtargeting nemen. In Nederland gelden er op dit moment geen strengere maatregelen omtrent microtargeting bij politieke reclames. De verordening laat wel ruimte 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. Het gaat hierbij om regels over de campagnevoering van politieke partijen, waar de verordening expliciet niet op ziet.

De regering is van mening dat aanbieders en uitgevers van politieke reclamediensten in de praktijk eerst de gelegenheid krijgen om de maatregelen die voortvloeien uit de verordening te implementeren. De verordening is voor alle lidstaten, politieke partijen en toezichthouders nieuw en impactvol is en daarom moet er voldoende gelegenheid zijn om hiermee te gaan werken. De precieze toepassing van de verordening moet vorm krijgen in de praktijk. Door de uitwisseling van vragen en informatie wordt de uitvoering naar verwachting verder verduidelijkt en beter uitvoerbaar. In de komende periode zal blijken wat er nodig en mogelijk is binnen de kaders van de verordening en de uitvoeringswet. Na de door de Europese Commissie geplande evaluatie van de verordening zal bezien worden of additionele nationale maatregelen nuttig en nodig zijn. Daarom ziet de regering voor nu nog geen noodzaak om additionele maatregelen te nemen.

De regering volstaat in het onderhavige wetsvoorstel met het toebedelen van taken en bevoegdheden aan toezichthoudende instanties.

5. Toezicht

De uitvoeringswet belegt het toezicht grotendeels bij het Commissariaat voor de Media. Volgens de toelichting is gekozen voor het CvdM gezien de ervaring en expertise op het gebied van toezicht op de richtlijn audiovisuele mediadiensten en de Mediawet 2008. Zo ziet het CvdM op dit moment al toe op reclames en videoplatformdiensten, en speelt het CvdM een rol bij de toewijzing van zendtijd voor politieke partijen. Volgens de toelichting is het toezicht op naleving van de verordening dan ook goed afgestemd op de kernwaarden van een onafhankelijk, toegankelijk, divers en veilig media-aanbod.⁴⁷

Hoewel de verordening de mogelijkheid openlaat voor toezicht door media-autoriteiten, benoemt zij ook dat het toezicht coherent moet zijn met het toezicht onder de DSA.⁴⁸ De verordening laat daarmee een aantal mogelijke keuzes voor het inrichten van het toezicht. Dat wil zeggen, denkbaar is ook dat het toezicht op tussenhandelsdiensten (zoals onlineplatforms) bij de DSA-toezichthouder (de ACM) wordt belegd, of dat het toezicht zelfs in zijn geheel bij de DSA-toezichthouder wordt belegd. Om effectief toezicht op de naleving van de verordening te realiseren is een zorgvuldige afweging en keuze tussen de mogelijke opties van belang. Als naast de ACM en de AP ook het CvdM als derde toezichthouder een – belangrijke – rol krijgt in het toezicht, dan dient de keuze hiervoor goed beargumenteerd te worden. Daarbij zijn een aantal gezichtspunten van belang, waar de toelichting nog onvoldoende op ingaat.

⁴⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 4.1.1.

⁴⁸ Artikel 22, derde en vierde lid, verordening.

De Afdeling wijst in dit verband op de sterke verwevenheid van de verordening met de DSA (zie ook punt 1). De verordening zal vooral van belang zijn voor tussenhandelsdiensten, waaronder de (zeer grote) onlineplatforms.⁴⁹ De ACM heeft inmiddels relevante ervaring en expertise met deze verordening, omdat zij in het kader van de DSA al werkzaamheden verricht ter bescherming van (onder meer) verkiezingsprocessen en het voorkomen van desinformatie.⁵⁰ Ook wijst de Afdeling op de intensieve samenwerking tussen toezichthouder en coördinator. De keuze voor een andere toezichthouder dan de ACM kan het toezichtslandschap op nationaal niveau en bij grensoverschrijdende samenwerking mogelijk complexer maken.⁵¹ De keuze voor het CvdM heeft eveneens implicaties voor hoe op Europees niveau het toezicht gaat functioneren voor Nederland. De vraag is of er in dat geval tussen de toezichthouders meer moeten zal worden afgestemd om effectief in de verschillende Europese samenwerkingsverbanden te kunnen opereren.

Daar staat tegenover dat het CvdM relevante ervaring heeft met het toezicht op een onafhankelijk, betrouwbaar en pluriform mediasysteem als het gaat om lokale, regionale en landelijke publieke mediadiensten en commerciële mediadiensten. Ook heeft zij ervaring met het toezicht op videoplatformdiensten en daarop getoonde reclame. Daarnaast ziet zij toe op de bescherming van jeugdigen met betrekking tot audiovisueel media-aanbod – waaronder op videoplatforms.⁵² In verband met deze taken kan ook de mediavrijheidsverordening worden betrokken. Hiermee krijgt het CvdM binnen de Europese Raad voor mediadiensten taken met betrekking tot VLOPs (zoals videoplatformdiensten) – ook specifiek in het kader van desinformatie en buitenlandse informatiemanipulatie en inmenging. Ook kan het CvdM in dat verband gestructureerd grensoverschrijdend samenwerken.⁵³

Anderzijds vloeien op termijn wellicht nieuwe toezichtstaken voort uit de in voorbereiding zijnde «Digital Fairness Act» voor de ACM. Deze zullen in het bijzonder zien op manipulatieve en schadelijke commerciële praktijken als het gebruik van dark patterns, gepersonaliseerde reclame en prijzen, en misleidende reclame door influencers. Deze taken sluiten weer aan bij de P2B-Verordening en de DSA. Op het totaal van taken en hoe het toezicht op de nu voorliggende verordening daarin past, gaat de toelichting maar beperkt in.

De Afdeling heeft op zichzelf begrip voor de door de regering gemaakte keuze maar merkt op dat de toelichting in het licht van bovengenoemde gezichtspunten nog niet toereikend is. Indien de regering vasthoudt aan deze keuze is het daarnaast van belang om in te gaan op hoe het CvdM deze taak in de praktijk effectief kan uitvoeren. Het betreft een nieuwe taak op een voor het CvdM grotendeels nieuw terrein, die ook (soms intensieve) samenwerking zal vereisen met andere toezichthouders. Met het oog daarop schrijft de verordening voor (zie hiervoor punt 1b) dat de

⁴⁹ In onderzoek onder meerdere landen blijkt dat Meta en Google dominant zijn op de markt voor online politieke reclame: 99,23% van de budgetten voor politieke reclame worden uitgegeven op deze platforms (F. Votta, A Dance with Data: Unraveling the Supply and Demand Side Dynamics of Political Microtargeting, Amsterdam: UvA 2024, p. 11).

⁵⁰ Zie de in voetnoot 22 genoemde toolkit en de in voetnoot 31 genoemde gedragscode.

⁵¹ Meta en Google hebben hun plaats van vestiging in Ierland. De grensoverschrijdende samenwerking zal dan naar verwachting in samenwerking moeten verlopen met de coördinator (ACM) en de Ierse autoriteit.

⁵² Hoofdstuk 2, 3 en 4 Mediawet 2008.

⁵³ Artikel 13, 14 en 19 mediavrijheidsverordening. Zie uitgebreid S.J. Eskens, «The role of the Regulation on the transparency and targeting of political advertising and European Media Freedom Act in the EU's anti-disinformation strategy», Computer Law & Security Review 2025, doi.org/10.1016/j.clsr.2025.106185.

toezichthouder moet beschikken over toereikende technische, financiële en personele middelen.

De Afdeling adviseert in de toelichting de keuze voor het CvdM nader te motiveren, en daarbij in te gaan op de verschillende, hiervoor genoemde gezichtspunten. Zij adviseert eveneens in te gaan op de vraag in hoeverre het CvdM voldoende wordt geëquipeerd en of daar nog aanvullende middelen voor nodig zijn.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling overweegt de regering het volgende. Een groot gedeelte van de grote platformen en grote zoekmachines, de zogeheten VLOPs en VLOSEs, die vallen onder de DSA, hebben hun hoofdkantoor veelal gevestigd in Ierland. Het toezicht op de naleving van de verplichtingen die volgen uit de onderhavige verordening is daardoor veelal belegd bij de Ierse toezichthouders. Aangezien het Commissariaat geen toezicht zou houden op de meeste grote online platforms is de regering van mening dat het Commissariaat voor de Media het meest geschikt is om te belasten met het toezicht op de naleving van de verordening in de Nederlandse context. De ACM wordt voor uitvoering van deze wet evenwel belast met de coördinatie op nationaal niveau met betrekking tot aanbieders van tussenhandeldiensten, bedoeld in artikel 22, derde lid, van de verordening. Hiermee wordt de kennis en expertise van de ACM zeker goed benut. Tot slot is sprake van goede samenwerking tussen het Commissariaat, de AP en de ACM. De regering is van mening dat aan de verwevenheid tussen de DSA en de verordening voldoende recht wordt gedaan met de voorgestelde taakverdeling tussen de verschillende betrokken instanties.

De Afdeling wijst er ook op dat de verordening voorschrijft dat de toezichthouder moet beschikken over toereikende technische, financiële en personele middelen. In reactie hierop wordt opgemerkt, dat de drie betrokken instanties is gevraagd om voor het implementatiejaar 2025 een raming van benodigde middelen aan te leveren en voor structurele uitvoering van de verordening een uitvoerings- en handhavingstoets te doen. Op basis van de raming voor de implementatie, die door het Commissariaat en de AP is gedaan, is het volledige door de instanties gevraagde bedrag toegekend. Naar aanleiding van de uitvoerings- en handhavingstoetsen van het Commissariaat, de AP en de ACM, is per 2026 het volledige gevraagde bedrag structureel vrijgemaakt. In beide gevallen zien de middelen zowel op het technische, financiële en personele. Zoals aangegeven in de memorie van toelichting zal na het derde jaar dat de verordening van toepassing is gezien worden of deze bekostiging volstaat. Op basis van de huidige inzichten lijkt de verwachting gerechtvaardigd dat er voldoende middelen worden vrijgemaakt voor de uitvoering van de taken die volgen uit de verordening.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is de memorie van toelichting op de hierboven genoemde punten verduidelijkt in paragraaf 5.2.2.

6. Ministeriële verantwoordelijkheid en publieke verantwoording

Het reguleren van politieke reclame raakt bij uitstek aan essentiële, hiervoor genoemde publieke waarden binnen de democratische rechtstaat (zie hiervoor punt 2). De Afdeling merkt op dat het van belang is dat over de nadere invulling en toepassing van de verordening in verschillende stadia, zowel vooraf als achteraf, een goed publiek debat kan plaatsvinden. Zij gaat met het oog daarop eerst in op de ministeriële verantwoordelijkheid voor en, in samenhang daarmee, de parlementaire

controle op de activiteiten van de toezichthouders (onderdeel a) en vervolgens op de rol die de Commissie en de toezichthouders spelen bij de uitleg van de verordening (onderdeel b).

a. Ministeriële verantwoordelijkheid en parlementaire controle

De verordening stelt eisen aan de onafhankelijkheid van de aangewezen toezichthouders. Zij dienen structureel volledig onafhankelijk van de sector en vrij van elke externe interventie of politieke druk te zijn.⁵⁴ Zij moeten naar behoren bevoegd zijn om effectief toezicht te houden op de naleving van de verordening.⁵⁵ Zoals al gememoreerd dienen zij ook over toereikende technische, financiële en personele middelen te beschikken.⁵⁶

Het wetsvoorstel wijst autoriteiten aan die zijn vormgegeven als zelfstandig bestuursorganen (zbo). De regering kiest ervoor een aantal essentiële bevoegdheden van de Minister op grond van de Kaderwet zbo buiten werking te stellen, te weten de bevoegdheid om beleidsregels te stellen en om besluiten van zbo's te vernietigen. Volgens de toelichting zou de toepasselijkheid van deze bepalingen op de toezichthouder in strijd zijn met de onafhankelijkheidseisen van de verordening.⁵⁷ Daarnaast wordt de bevoegdheid van de Minister om voorzieningen te treffen wegens taakverwaarlozing door de toezichthouders beperkt tot maatregelen inzake het gevoerde financiële beheer en de administratieve organisatie.⁵⁸

Als, zoals wordt voorgesteld, de bevoegdheid tot het stellen van beleidsregels buiten werking wordt gesteld, kan de Minister geen verantwoording afleggen aan het parlement over de (algemene) beleidsregels van de toezichthouder. Ook als het gaat om de andere genoemde bevoegdheden beperkt het wetsvoorstel bevoegdheden van de Minister of de regering. De Afdeling merkt op dat vanwege het wezenlijke belang van de ministeriële verantwoordelijkheid voor onze parlementaire democratie en in het bijzonder voor de parlementaire controle op het overheidshandelen, afwijkingen daarvan grondig moeten worden beargumenteerd.⁵⁹

Hoewel de regering daartoe eerder summier verwees naar de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ EU), refereert zij daar nu in het geheel niet aan.⁶⁰ Uit deze en andere rechtspraak blijkt ook niet dat het stellen van algemene beleidsregels moet worden

⁵⁴ Artikel 22, vierde lid, verordening.

⁵⁵ In de overwegingen bij de verordening wordt hier gewezen op het toezicht op het label en de transparantievereisten (artikel 22, vierde lid en overweging 92 verordening).

⁵⁶ Artikel 22, zesde lid, verordening.

⁵⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 5.3.

⁵⁸ Voorgesteld artikel 8. Het betreft respectievelijk artikel 21, 22 en 23 Kaderwet zbo's.

⁵⁹ Artikel 42 Grondwet. Zie het ongevraagd advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 15 juni 2020 (W04.20.0135/l) over de ministeriële verantwoordelijkheid. Zie ook uitgebreid advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 7 februari 2024 (W18.23.00330), inzake de Uitvoeringswet digitaledienstenverordening.

⁶⁰ De regering verwees hiernaar in het nader rapport bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 7 februari 2024 (W18.23.00330), inzake de Uitvoeringswet digitaledienstenverordening (Kamerstukken II 2023/24, 36 531, nr. 4, punt 4a. De gewijzigde toelichting bij deze uitvoeringswet verwijst naar het arrest HvJ EU 9 maart 2010, C-518/07 (Commissie/Duitsland).

uitgesloten.⁶¹ Het HvJ EU wijst er in dat verband immers ook op dat de vereiste onafhankelijkheid zich niet verzet tegen het onderwerpen aan parlementair toezicht van de instanties overeenkomstig het constitutionele recht van de lidstaten.⁶²

Bovendien maakt de verordening een onderscheid tussen de «structurele» volledige onafhankelijkheid van de toezichthouder ten aanzien van de sector en de politiek en de volledige onafhankelijkheid ten aanzien van het toezicht op de naleving.⁶³ De eerder door de regering aangehaalde jurisprudentie ziet op onafhankelijkheid ten aanzien van het toezicht op de naleving, en houdt veeleer in dat de Minister geen instructies mag geven en niet aldus mag ingrijpen in individuele beslissingen.⁶⁴ De Afdeling merkt op dat de gewenste structurele onafhankelijkheid – vrij van inmenging van buitenaf of politieke druk – echter niet betekent dat geen algemene beleidsregels kunnen worden gesteld. Het categorisch buitenwerking stellen van deze bevoegdheid wordt in de toelichting daarmee niet toereikend gemotiveerd.

Indien de regering wil vasthouden aan de voorgestelde afwijking van de Kaderwet zbo's ligt het eerder voor de hand aan te sluiten bij de motivering tot instelling van een onafhankelijke Autoriteit politieke partijen die moet toezien op de naleving van de Wet op de politieke partijen.⁶⁵ Net als bij dat wetvoorstel gaat het bij het toezicht op bepalingen die politieke reclame reguleren om een potentieel politiek gevoelige taak die raakt aan de werking van de parlementaire democratie (zie hiervoor punt 2). Tegen die achtergrond kan worden verdedigd dat in dit specifieke geval verdergaand van de Kaderwet zbo's kan worden afgeweken dan in algemene zin wenselijk is.⁶⁶

De Afdeling adviseert in de toelichting in het licht van het voorgaande de voorgestelde afwijking van de Kaderwet zbo's nader te motiveren.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling overweegt de regering het volgende. De regering blijft bij haar keuze om artikelen 21 en 22 van de Kaderwet zbo's niet van toepassing te verklaren. De reden hiervoor is dat deze verordening volledige onafhankelijkheid vereist en dat de Minister via deze artikelen van de Kaderwet zbo's een mogelijkheid heeft om het

⁶¹ Zie HvJ EU 9 maart 2010, C-518/07 (Commissie/Duitsland, punt 43–46. Vergelijk HvJ EU 6 maart 2025, C-48/23, punten 35–39, en de daar genoemde rechtspraak waaronder HvJ EU 11 juni 2020, C-378/19 (Prezident Slovenskej Republiky), punt 62. Hierbij is van belang te vermelden dat in de door de regering genoemde kwestie (HvJ EU 16 oktober 2012, C-614/10 (Commissie/Oostenrijk) sprake was van ten eerste instructies bij de vervulling van de toezichtstaken en de mogelijkheid om in voorkomend geval individuele beslissingen in te trekken en te vervangen en ten tweede overheidstoezicht op de betreffende toezichthouder. Deze situaties zijn bij het voorstel niet aan de orde.

⁶² HvJ EU 16 oktober 2012, C-614/10 (Commissie/Oostenrijk), punten 43–46. Vergelijk HvJ EU 2 september 2021, C-718/18 (Commissie/Duitsland), punt 126–127.

⁶³ De verordening spreekt over «structureel volledige onafhankelijkheid» waar het de onafhankelijkheid van sector, externe interventies en politieke druk betreft. De verordening spreekt over «volledige onafhankelijkheid» met betrekking tot het toezicht op de naleving (artikel 22, vierde lid, verordening). De laatste vorm van onafhankelijkheid houdt in dat zij naar behoren bevoegd zijn om effectief toezicht te houden op, en de nodige maatregelen te nemen ter waarborging van, de naleving van deze verordening, vooral wat betreft het label en de transparantievereisten (overweging 92 verordening).

⁶⁴ HvJ EU 9 maart 2010, C-518/07 (Commissie/Duitsland); zie ook voetnoot 59.

⁶⁵ Kamerstukken II 2024/25, 36 742, nrs. 1–3.

⁶⁶ Zie eerder de voorlichting van de Afdeling advisering van 14 december 2022 (W04.22.0111), over de juridische mogelijkheden voor onafhankelijk onderzoek naar buitenlandse financiering van politieke partijen, punt 5, het advies van de Afdeling advisering van 9 oktober 2024 (W04.24.00070), inzake het voorstel van wet op de politieke partijen, punt 10 en de voorlichting van de Afdeling advisering van 6 november 2024 (W04.24.00117), inzake toezicht op fracties en individuele politici, punt 6.

beleid van het Commissariaat, AP en ACM zodanig in te richten dat het gunstig is voor de politieke partij waaraan de bewindspersoon is gelieerd of juist ongunstig is voor een concurrerende politieke partij. Om deze reden is besloten om gedeeltelijk aan te sluiten bij de in de voormalige Wet bescherming persoonsgegevens en de Uitvoeringswet AVG gemaakte keuzes over het buiten toepassing van verklaren van bevoegdheden van de verantwoordelijke Minister op grond van de Kaderwet zbo's. Ook wordt er aangesloten bij de motivering die is gegeven bij het instellen van een onafhankelijke Nederlandse autoriteit politieke partijen (Napp).⁶⁷ Het niet van toepassing verklaren van artikelen 21 en 22 van de Kaderwet zbo's biedt de ruimste mogelijkheid om (de schijn van) politieke inmenging te vermijden in de oordeelsvorming omtrent het toezicht op politieke reclamediensden.⁶⁸

Met betrekking tot de bevoegdheid van de verantwoordelijke Minister tot het vernietigen van besluiten ligt het voor de hand dat deze daarmee direct invloed kan uitoefenen op beslissingen van de toezichthouder. Ook bij het stellen van beleidsregels zou de schijn van politieke inmenging kunnen voorkomen. Want beleidsregels betreffen regels over hoe de toezichthoudende autoriteit bij het gebruik van een bevoegdheid belangen dient af te wegen, feiten vaststelt of wettelijke voorschriften uitlegt. De verantwoordelijke Minister zou op deze wijze, direct of indirect, invloed kunnen hebben op de beslissingen van de toezichthouder, hetgeen niet in lijn zou zijn met de uitleg van het HvJ EU van het vereiste van volledige onafhankelijkheid.⁶⁹

Verder kan de Minister op grond van artikel 23 van de Kaderwet zbo's ingrijpen bij ernstige taakverwaarlozing door een zbo. De bevoegdheid uit de Kaderwet zbo's blijft bestaan waar het gaat om ernstige taakverwaarlozing van organisatorische of financiële aard, maar wordt op grond van artikel 8 van dit wetsvoorstel beperkt waar het gaat om ernstige taakverwaarlozing van inhoudelijke aard voor de AP en ACM. Hierbij wordt aangesloten bij de keuzes die zijn gemaakt in de UAVG en de Uitvoeringswet DSA. Aangezien de AP en de ACM met deze wet taken krijgen toebedeeld die nauw verweven zijn met de taken die zij uitvoeren in het kader van de AVG respectievelijk de DSA, is ervoor gekozen artikel 23 Kaderwet zbo's ook voor de uitvoering van de politieke reclameverordening maar gedeeltelijk van toepassing te verklaren. Het is niet mogelijk om een scheiding te maken tussen de taken die de AP en de ACM vervullen op grond van de AVG en DSA aan de ene kant, en de onderhavige verordening aan de andere kant. Daarom wordt er in dit wetsvoorstel aansluiting gezocht bij het onafhankelijkheidsregime dat reeds geldt voor de AP en de ACM.

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

⁶⁷ Kamerstukken II 2024/25, 36 742, nrs. 1–3.

⁶⁸ Lage Drempeles, Hoge Dijken: Democratie en rechtsstaat in balans, 2018, p. 241

⁶⁹ Arrest van het HvJ EU van 9 maart 2010, Europese Commissie tegen Bondsrepubliek Duitsland, zaak C-518/07

Hoewel volledige onafhankelijkheid conform de verordening gewenst is, volgt daar niet dwingend uit dat de Minister niet zou moeten kunnen ingrijpen bij ernstige taakverwaarlozing. Het kabinet moet over instrumenten beschikken om te verzekeren dat goed uitvoering wordt gegeven aan de verordening. Het kabinet acht het wenselijk dat de Minister de mogelijkheid blijft behouden om bij ernstige taakverwaarlozing in te kunnen grijpen. Dit sluit beter aan bij het Nederlandse uitgangspunt dat publiekrechtelijke bevoegdheden in beginsel onder ministeriële verantwoordelijkheid worden uitgeoefend. Het kabinet acht het wenselijk om artikel 23 Kaderwet zbo's van toepassing te laten met betrekking tot het Commissariaat, zodat er in het geval van een ernstig probleem bij de uitvoering van de verordening niet meteen naar het zwaarste middel hoeft te worden gegrepen.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is de memorie van toelichting op de hiervoor genoemde punten aangepast. Zie paragraaf 5.3.1 van de memorie van toelichting.

b. Publieke consultatie en verantwoording

De ontoereikende motivering tot afwijking van de Kaderwet zbo's klemmt te meer omdat uit de toelichting niet duidelijk wordt hoe publieke verantwoording over beleidsregels van de toezichthouders dan wel gerealiseerd wordt. Publieke verantwoording moet in deze context ruim worden opgevat. Zij heeft betrekking op zowel de vraag in hoeverre toezichthouders voorafgaande aan de besluitvorming zullen consulteren en wie daarbij zullen worden betrokken als de vraag op welke wijze achteraf verantwoording wordt afgelegd.⁷⁰ Dit is zowel op nationaal als Europees niveau relevant, omdat de verschillende netwerken van onafhankelijke toezichthouders eveneens richtsnoeren kunnen vaststellen.⁷¹

Op EU-niveau is van belang dat op grond van de verordening ook de Commissie bevoegd is tot het vaststellen van richtsnoeren en gedelegeerde handelingen.⁷²

Ter illustratie wijst de Afdeling op de concept-richtsnoeren die de Commissie in de zomer van 2025 ter consultatie heeft aangeboden.⁷³ De concept-richtsnoeren interpreteren essentiële elementen van de verordening, zoals wat onder politieke reclame moet worden verstaan. Het CvdM zal deze richtsnoeren in acht moeten nemen bij de uitleg en toepassing van de verordening, en zo nodig zelf aanvullende beleidsregels stellen.

De verordening bepaalt dat het netwerk van nationale toezichthouders (waar het CvdM onderdeel van is) in samenwerking met «relevante belanghebbenden» richtsnoeren opstelt om opdrachtgevers en aanbieders van politieke reclamediensten te ondersteunen.⁷⁴ Ook op nationaal niveau mag worden aangenomen dat de toezichthouder over voorgenomen beleidsregels belanghebbenden consulteert. Daarnaast ligt

⁷⁰ Zie ook het advies van de Afdeling advisering van 7 februari 2024 (W18.23.00330), inzake de Uitvoeringswet digitaaldienstenverordening, punt 4.

⁷¹ De digitaaldienstenraad (artikel 61 DSA), het Europees Comité voor gegevensbescherming (artikel 69 AVG) en de Europese Raad voor mediadiensten (artikel 9 mediavrijheidsverordening) dienen in de uitvoering van hun werkzaamheden onafhankelijk op te treden. Met betrekking tot deze verordening krijgt het Europees Comité voor gegevensbescherming specifiek de mogelijkheid tot het stellen van richtsnoeren over targeting (artikel 22, tweede lid, verordening).

⁷² Overweging 26, 70, 93 en artikel 8, tweede lid; 12, zesde lid; 15, elfde lid, verordening.

⁷³ Europese Commissie, guidance to support the implementation of Regulation (EU) 2024/900 on the transparency and targeting of political advertising.

⁷⁴ Artikel 22, achtste lid, verordening.

het voor de hand dat toezichthouders achteraf verantwoording afleggen over de wijze waarop zij de regels van de verordening hebben toegepast.

Tegen deze achtergrond is met het oog op de constitutionele uitgangspunten die hier aan de orde zijn (zie hiervoor punt 2) van belang dat de consultatie en verantwoording over het thema van de verordening, de mogelijkheden en beperkingen van politieke reclame, reële betekenis krijgen doordat het daadwerkelijk voorwerp kan worden van publiek debat. Voorkomen moet worden dat de verordening verwordt tot een juridisch-technisch onderwerp, waarvan de betekenis onduidelijk is of onbekend blijft maar tegelijkertijd in de uitvoering voor de politiek en de samenleving belangrijke keuzes worden gemaakt. De vraag is dan ook hoe het publieke debat actief gefaciliteerd en gestimuleerd kan worden opdat de consultatie meer is dan een hoofdzakelijk papieren exercitie. De toelichting gaat op het voorgaande niet in.

De Afdeling adviseert om in concrete zin nader in te gaan op hoe in het licht van het voorgaande publieke verantwoording door de toezichthouders, en in het bijzonder het CvdM, wordt afgelegd.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling geeft de regering aan dat zij structureel financiële middelen vrij maakt voor de verschillende betrokken instanties voor de uitoefening van de taken die volgen uit de verordening. Een deel van deze middelen ziet op normuitleg, communicatie en voorlichting. Zo zal o.a. het Commissariaat bekendheid geven aan de verordening. Reeds in aanloop naar de verkiezingen van 29 oktober jongstleden is bijvoorbeeld richting marktpartijen en politieke partijen gecommuniceerd over de verordening. Ook zal het Commissariaat campagne voeren om burgers te helpen om illegale politieke advertenties te herkennen en te rapporteren. Tot slot worden middelen en mensen vrijgemaakt voor het beantwoorden van publieksvragen.

Voor de drie betrokken instanties geldt dat zij jaarlijks een jaarverslag publiceren. Daarin wordt o.a. ingegaan op de onderzoeken die zijn gedaan en de resultaten die zijn behaald. Deze jaarverslagen zijn publiek toegankelijk en dus ook kenbaar voor het parlement. Daarnaast worden de besluiten van het Commissariaat gepubliceerd op hun website. Op deze wijze wordt publieke verantwoording afgelegd door de verschillende instanties. Reflecterend op het advies van de Afdeling is de memorie van toelichting op dit punt in paragraaf 5.3.1 en hoofdstuk 7 aangevuld.

Ten slotte constateert de regering dat het van toepassing worden van de verordening per 10 oktober 2025, de daaropvolgende beleidswijziging van enkele grote platforms om niet langer politieke reclame toe te staan, en de gevolgen hiervan voor de verkiezingscampagnes van politieke partijen in aanloop naar de Tweede Kamerverkiezing van 29 oktober jl. tot veel aandacht in de media en de Tweede Kamer heeft geleid.⁷⁵ De regering heeft dan ook niet de verwachting dat de verordening, gezien het belang van politieke reclame voor politieke partijen en, daarmee, het democratische proces, verwordt tot een juridisch-technische aangelegenheid.

7. Toepassingsbereik

De verordening is van toepassing als politieke reclame in de Unie wordt verspreid, in het publieke domein van een of meer lidstaten wordt gebracht of gericht is op Unieburgers.⁷⁶ Volgens de toelichting is de verordening alleen van toepassing op het grondgebied van Nederland

⁷⁵ Aanhangsel Handelingen I 2025/26, nr. 274.

⁷⁶ Artikel 2, eerste lid, verordening.

binnen de Europese Unie en heeft ze geen gevolgen voor Bonaire, Sint-Eustatius en Saba (Caribisch Nederland).⁷⁷

De overweging van de regering is kennelijk ingegeven door de territoriale werkingssfeer van de verordening.⁷⁸ De Afdeling wijst hier op de in het Caribisch deel van het Koninkrijk woonachtige Unieburgers, die onder de personele werkingssfeer van de verordening vallen. Voor Unieburgers in het Caribische deel van Nederland geldt dat zij kiesgerechtigd zijn bij de landelijke verkiezingen. Voor Unieburgers binnen het gehele Caribische deel van het Koninkrijk geldt dat zij (in de landen na registratie) kiesgerechtigd zijn voor het Europees Parlement. Daarmee ontstaat een onderscheid tussen enerzijds Europees Nederland en anderzijds Caribisch Nederland en het Caribisch deel van het Koninkrijk, waardoor andere regels gelden voor politieke reclame voor dezelfde verkiezingen.

De verordening heeft vooral praktische gevolgen voor Unieburgers in Caribisch Nederland, nu binnen Nederland andere regels gelden voor politieke reclame voor dezelfde (landelijke) verkiezingen.⁷⁹ Hoewel, gezien vanuit het Unierecht, er geen onderscheid is tussen Unieburgers in de landen en in de openbare lichamen, is dat verschil hier relevant omdat de openbare lichamen onderdeel zijn van het land Nederland. Daarmee rijst de vraag of het niet wenselijk is de verordening ook toe te passen op Caribisch Nederland. Verder is de vraag welke betekenis de verordening in voorkomende gevallen kan hebben voor de andere landen van het Koninkrijk.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling overweegt de regering het volgende. Naar aanleiding van het arrest Eman en Sevinger (2006) is de Kieswet aangepast om het voor Nederlanders op Curaçao, Aruba en Sint Maarten (hierna: CAS-landen) mogelijk te maken om te stemmen voor de EP-verkiezingen. Hierdoor zijn op CAS woonachtige personen die op de dag van de kandidaatstelling Nederlander zijn (ook niet-Europese Nederlanders), op de dag van de stemming de leeftijd van achttien jaar hebben bereikt en niet zijn uitgesloten van het kiesrecht, kiesgerechtigd voor de EP-verkiezing.

Voorts is het zo, dat dat inwoners van Caribisch Nederland die voldoen aan de voorwaarden in de Kieswet kiesgerechtigd zijn voor een aantal verkiezingen zoals de Tweede Kamerverkiezingen en Kiescollege niet ingezetenen. Bonaire, Sint Eustatius en Saba hebben de status van landen en gebieden overzee (LGO), waardoor EU-regelgeving in beginsel niet voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba geldt. Dit betekent dat Bonaire, Sint Eustatius en Saba vanuit Europeesrechtelijk perspectief doorgaans als «derde landen» worden aangemerkt, en dat met «lidstaat» uitsluitend het Europese deel van Nederland wordt bedoeld.

Bij de afweging of nieuwe regelgeving, met inbegrip van regelgeving die geldt ter uitvoering van EU-recht, mede voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba moet gelden, wordt – behalve met de LGO-status van de eilanden – rekening gehouden met enerzijds de wens zoveel mogelijk rechtseenheid tot stand te brengen en anderzijds de in artikel 132a, vierde lid, van de

⁷⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 1.

⁷⁸ De toepassing van EU-wetgeving op de LGO-gebieden volgt in principe de toepassing van de Verdragen zoals bepaald in art. 355(2) VWEU. De voorliggende verordening is (ook) gebaseerd op de grondslag van artikel 114 VWEU. Dat deel van de Verdragen is niet van toepassing op de LGO-gebieden.

⁷⁹ Vergelijk HvJ EU 12 september 2006, C-300/04 (Eman en Sevinger).

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. Vanwege de aard en omvang van de verplichtingen in de verordening en de hiertoe benodigde uitvoeringskracht worden de regels inzake politieke reclame vooralsnog niet van toepassing op deze eilanden. Dit betekent dat er binnen het Nederlandse grondgebied verschillende regels voor aanbieders van politieke reclame gelden voor dezelfde verkiezingen. Dit is niet optimaal vanuit de optiek van de bescherming van kiezers; de uitvoeringslast weegt echter niet op tegen de voordelen van het van toepassing verklaren. Wanneer in Europees Nederland voldoende ervaring met de regelgeving inzake politieke reclame is opgedaan, zal nader bezien worden of en in hoeverre van toepassing verklaring opportuun is (*comply or explain*). Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is de regering ertoe gebracht om de memorie van toelichting op de bovenstaande punten aan te vullen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De Vice-President van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

Van de gelegenheid is gebruikt gemaakt om het voorstel van wet op een aantal onderdelen aan te passen.

- De AP wordt aangewezen als bevoegd toezichthouders op grond van artikel 22, vierde lid, van de verordening. De reden hiervoor is dat artikel 22, vierde lid, van de verordening vereist dat een bevoegd toezichthouder wordt aangewezen om toezicht te houden op artikel 20 van de verordening. Artikel 2 is hiertoe aangepast.
- De AP wordt niet langer aangewezen als toezichthouder op de artikelen 18 en 19 van de verordening, aangezien deze bevoegdheid uit de verordening zelf voortvloeit. Artikel 4 is hiertoe aangepast.
- Het Commissariaat en de AP krijgen de bevoegdheid om ter handhaving van de bepalingen uit de verordening met medeneming van de benodigde apparatuur een woning binnen te treden. De verordening vereist dat de bevoegde autoriteiten de bevoegdheid hebben om inspecties uit te voeren. Aangezien een aanbieder van politieke reclamediens ten vanuit een woning zijn diensten kan aanbieden is deze bevoegdheid toegevoegd. Zie het voorgestelde artikel 6, eerste lid. Dit is een ingrijpende maatregel en vereist een gedegen onderbouwing. Zie hiervoor paragraaf 4.2.2. van de memorie van toelichting en artikel 6 van de artikelsgewijze toelichting.
- Het Commissariaat en de AP met betrekking tot artikel 20 krijgen de bevoegdheid om een zelfstandige last op te leggen. Deze kan twee vormen aannemen: een bindende aanwijzing of een voorlopige maatregel. Artikel 22, vijfde lid, onderdeel c, van de verordening vereist dat de bevoegde autoriteiten over de bevoegdheid te beschikken om een bindende aanwijzing of voorlopige maatregel op te leggen. Om deze reden is dit aan het voorstel van wet toegevoegd. Daarnaast is toegevoegd dat degene tot wie de zelfstandige last is gericht overeenkomstig die last moet handelen en dat het dus is verboden om in strijd met die last te handelen. Zie het voorgestelde artikel 6, tweede en vierde lid, onder a en b.
- Artikel 7 van het eerdere wetsvoorstel, dat bijlage II bij de Algemene wet bestuursrecht wijzigde, is komen te vervallen. Reden is dat de Raad voor de Rechtspraak adviseerde niet over te gaan tot het

concentreren van de rechtspraak bij de rechtbank Rotterdam en de College van Beroep voor het bedrijfsleven. Dit advies is overgenomen.

- Aan het Commissariaat en de AP met betrekking tot artikel 20 is de bevoegdheid toegekend om toezeggingen van overtreders bindend te verklaren. Het toekennen van deze bevoegdheid volgt uit artikel 22, vijfde lid, onder f, van de verordening en geeft het Commissariaat of de AP meer flexibiliteit bij het toezicht en handhaven van de verordening. Het Commissariaat of de AP kan, indien zij het bindend verklaren van een toezegging doelmatiger acht dan het opleggen van een bestuurlijke boete of een last onder dwangsom, deze bevoegdheid toepassen. Mocht de overtreder zich niet houden aan de toezegging dan is het Commissariaat of de AP nog steeds bevoegd om een bestuurlijke boete of last onder dwangsom op te leggen.
- Ten slotte is het inwerkingtredingsartikel aangepast. Deze aanpassing is nodig aangezien het voorstel van wet deels voorzag in inwerkingtreding op 10 oktober 2025. Die datum is reeds gepasseerd. Zie het voorgestelde artikel 10.

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van wet en de memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
P.E. Heerma