



MEMO

AAN Provincie Limburg

DATUM 5 oktober 2021

ONS KENMERK 1004363. [REDACTED]

KOPIE AAN

VAN [REDACTED]
[REDACTED]

Advocaten

TELEFOON +31 88 253 5962

+31 88 253 5904

FAX +31 88 253 5934

E-MAIL dvanilborg@akd.nl

sgroeneveld@akd.nl

ONDERWERP Advies inzake lobbyregister

Inleiding en vraagstelling

In een recente motie is het college van gedeputeerde staten opgeroepen om een openbaar lobbyregister in te voeren bij het Limburgse provinciebestuur. In de motie wordt uitdrukkelijk verwezen naar het lobbyregister van de Europese Unie. Wij begrijpen de motie aldus dat het lobbyregister informatie zou moeten bevatten over de belangenvertegenwoordigers die invloed proberen uit te oefenen op de beleidsuitvoeringsprocessen van de Provincie. Burgers krijgen met het lobbyregister meer inzicht in welke belangenvertegenwoordigers meer invloed uitoefenen op beleid en op welke wijze.

De Provincie heeft AKD verzocht om een juridische analyse met betrekking tot een dergelijk lobbyregister. Meer specifiek wenst de Provincie antwoord op de volgende vraag:

Bestaat er een grondslag voor het opstellen van het lobbyregister, zodat verwerking van persoonsgegevens rechtmatig is op grond van de AVG?

Aanvullend is de vraag gesteld of en in hoeverre de Provincie (indien een lobbyregister zou worden ingesteld) organisaties/lobbyisten zou kunnen verplichten om zich in het register in te schrijven respectievelijk consequenties zou kunnen verbinden aan het ontbreken van een inschrijving.

In het navolgende is eerst de managementsamenvatting opgenomen, waarin wij antwoord geven op de bovenstaande vraag. Daarna volgt een korte toelichting op het antwoord en de juridische analyse, waarin wij nader uiteenzetten en toelichten hoe wij tot beantwoording van de vraag zijn gekomen.

AKD N.V. is statutair gevestigd te Rotterdam (ingeschreven in het handelsregister onder nummer 24366820). Derdenrekening: NL28INGB0678001677. Alle diensten en (andere) werkzaamheden worden verricht uit hoofde van een overeenkomst van opdracht met AKD N.V. Op de overeenkomst zijn, onder uitsluiting van enige andere algemene voorwaarden, de Algemene Voorwaarden van toepassing die zijn gedeponereerd ter griffie van de rechtbank te Rotterdam onder nummer 61/2014 en waarin onder meer een beperking van de aansprakelijkheid is opgenomen. Iedere aansprakelijkheid is beperkt tot het bedrag dat in het desbetreffende geval onder de beroepsaansprakelijkheidsverzekering wordt uitbetaald met inbegrip van het bedrag van het eigen risico. Op verzoek worden de algemene voorwaarden kosteloos toegezonden. Zij kunnen ook worden geraadpleegd op www.akd.nl

I Managementsamenvatting

Kort en goed menen wij dat er geen (toereikende) grondslag bestaat voor het verwerken van persoonsgegevens ten behoeve van een lobbyregister vergelijkbaar met het Europese lobbyregister. Anders dan in de Europese Unie het geval is bestaat er namelijk in het Nederlandse recht geen specifieke wettelijke grondslag voor het instellen van een dergelijk register. Dat betekent volgens ons dat het verzamelen en opslaan van dezelfde of vergelijkbare persoonsgegevens in het kader van een provinciaal lobbyregister wat ons betreft niet rechtmatig is vanwege het ontbreken van een toereikende grondslag. Wij zien eventueel wel ruimte voor een beperkt openbaar lobbyregister. Het geven van inzicht aan burgers in de organisaties die invloed hebben op de besluitvorming kan worden aangemerkt als het actief openbaar maken van informatie met betrekking tot de totstandkoming van beleid als bedoeld in artikel 8 van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). In zoverre kan gesteld worden dat de verwerking van persoonsgegevens plaatsvindt in het kader van de uitoefening van een aan de Provincie opgedragen taak van algemeen belang. Verwerking van persoonsgegevens op deze grond is echter uitsluitend toegestaan voor zover de verwerking van persoonsgegevens ook noodzakelijk is. De motie wil vooral bereiken dat voor burgers inzichtelijk is welke organisaties invloed hebben op de besluitvorming en de geldstromen binnen de Provincie. Daarvoor is in beginsel niet nodig dat in het register naast gegevens over de organisatie ook persoonsgegevens van natuurlijke personen worden opgenomen die namens deze organisaties feitelijk de lobbyactiviteiten verrichten. Dat laatste ligt mogelijk uitsluitend anders voor zover een natuurlijk persoon lobbyactiviteiten verricht zonder te zijn verbonden aan een bepaalde organisatie.

Uit wetenschappelijk onderzoek is gebleken dat lobbyregisters met een vrijwillig karakter weinig effectief zijn. Om tot een effectief werkend lobbyregister te komen zou dat daarom een verplichtend karakter dienen te hebben. Provinciale Staten kunnen op grond van artikel 147 Provinciewet een inspraakverordening vaststellen en daarin regels vaststellen over de wijze waarop ingezetenen en belanghebbenden betrokken worden bij de beleidsvoorbereiding. Om het lobbyregister een verplichtend karakter te geven zou in de inspraakverordening geregeld moeten worden dat inspraak door organisaties afhankelijk is van een inschrijving in een lobbyregister. Een dergelijke regeling zou echter een beperking inhouden van verschillende grondrechten, waaronder het recht van petitie en het de vrijheid van meningsuiting. Gemotiveerd zal daartoe moeten kunnen worden dat het afhankelijk stellen van inspraak aan een inschrijving in een lobbyregister noodzakelijk is in een democratische samenleving. Het is de vraag of daartoe een toereikende motivering kan worden gegeven. Bovendien dient bedacht te worden dat lobbyactiviteiten meer omvatten dan alleen inspraak (denk aan het organiseren van werkbezoeken voor statenleden of gedeputeerden), het opnemen van contact met ambtenaren, de aanwezigheid in het gouvernement bij vergaderingen etc.). Het lijkt niet mogelijk om ook deze vormen van lobbyactiviteiten via de inspraakverordening te reguleren. Daarmee lijkt het instellen van een verplichtend lobbyregister – voor zover al mogelijk – slechts beperkt effectief te kunnen zijn. Effectiever lijkt het daarom te zijn om te voorzien in een verplichting voor lobbyisten om zich in te schrijven in een register en om verslag te doen van hun activiteiten. Een dergelijke verplichting lijkt uitsluitend via een regeling op nationaal niveau vormgegeven te kunnen worden (mede gelet op de handhaafbaarheid van een dergelijke verplichting).

Voor de volledigheid wijzen wij er nog op dat bij de Tweede Kamer op 8 september 2021 de Motie van het

DATUM 5 oktober 2021
ONS KENMERK 1004363. [REDACTED]
PAGINA 3 van 14

lid Dassen c.s. is ingediend waarin de regering wordt verzocht een verplicht lobbyregister voor bewindspersonen, ambtenaren en politici in te voeren, conform het lobbyregister van de Europese Commissie. De stemming over de motie is aangehouden.

II Korte nadere toelichting op het advies

Er ligt een motie waarbij wordt opgeroepen tot het instellen van een lobbyregister en in welke motie expliciet wordt gerefereerd aan het lobbyregister van de Europese Unie. Wij stellen voorop dat voor het Europese register een specifieke Unierechtelijke (wettelijke) grondslag bestaat. In de Nederlandse wet- en regelgeving is geen specifieke wettelijke grondslag opgenomen voor een lobbyregister. Dat betekent dat het Nederlandse recht niet voorziet in een (voldoende) specifieke (wettelijke) basis om een lobbyregister in te stellen dat vergelijkbaar is met het Europese lobbyregister. Wij hebben vervolgens gezien of en in hoeverre er in andere wettelijke voorschriften een grondslag kan worden gevonden om in het kader van het invoeren van een lobbyregister persoonsgegevens te verwerken.

De basis voor het Europese lobbyregister wordt gevormd door de aanlevering door lobbyisten van verschillende (persoons)gegevens die in het register worden opgenomen. Wij menen dat er geen wettelijke grondslag bestaat voor het opnemen van persoonsgegevens in een lobbyregister. Er bestaat (anders dan in de EU) geen wettelijke verplichting voor de Provincie om een lobbyregister in te stellen. Wij menen bovendien dat het verwerken van persoonsgegevens niet noodzakelijk is in het kader van een in de wet aan de Provincie opgedragen taak van algemeen belang of van een taak in het kader van de uitoefening van het aan de Provincie opgedragen openbaar gezag. Beredeneerd zou wellicht nog kunnen worden dat een grondslag zou kunnen worden gevonden in de opdracht aan de bestuursorganen van de Provincie om haar taken zonder vooringenomenheid uit te voeren (artikel 2:4, eerste lid, Algemene wet bestuursrecht, Awb) of in het voorkomen van integriteitsschendingen. Wij betwijfelen echter of een dergelijke grondslag niet te algemeen is om het instellen van een lobbyregister op te kunnen baseren. Bovendien betwijfelen wij in hoeverre de in het register op te nemen persoonsgegevens inderdaad noodzakelijk zijn om te waarborgen dat de Provincie haar taken zonder vooringenomenheid uitvoert respectievelijk om integriteitsschendingen te voorkomen.

Mogelijk dat nog wel een grondslag kan worden gevonden voor een beperkt openbaar lobbyregister, waarbij uitsluitend de namen van natuurlijke personen die lobbyist zijn respectievelijk als contactpersoon fungeren van rechtspersonen die lobbyactiviteiten verrichten in het register worden opgenomen. Artikel 8 van de Wob biedt naar wij menen een (zij het zeer algemene) wettelijke grondslag voor het verwerken van dergelijke persoonsgegevens in het lobbyregister, mits noodzakelijk om inzichtelijk te maken welke belangenvertegenwoordigers hebben geprobeerd invloed uit te oefenen op beleid-uitvoeringsprocessen van de Provincie. Wij zouden adviseren om kritisch te bezien welke persoonsgegevens daartoe in het openbare lobbyregister worden opgenomen. Voor zover de lobbyactiviteiten worden verricht door rechtspersonen menen wij dat het niet noodzakelijk is om de namen van de contactpersonen van die rechtspersonen in het openbare register op te nemen. Het gaat er immers ook volgens de motie om dat inzichtelijk dient te zijn welke organisaties invloed hebben op de besluitvorming en de geldstromen bij de provincie Limburg. Daarvoor is het opnemen van persoonsgegevens van natuurlijke personen die namens

DATUM 5 oktober 2021
ONS KENMERK 1004363. [REDACTED]
PAGINA 4 van 14

deze organisaties lobbyactiviteiten verrichten niet nodig. De noodzaak om persoonsgegevens te verwerken lijkt daarom uitsluitend te bestaan voor zover lobbyactiviteiten zouden worden verricht door natuurlijke personen die niet zijn gelieerd aan een organisatie.

DATUM 5 oktober 2021
ONS KENMERK 1004363. [REDACTED]
PAGINA 5 van 14

III Juridische analyse

III.A: rechtmatige verwerking van persoonsgegevens in het kader van een lobbyregister

I. Transparantieregister van de Europese Unie

Het transparantieregister is een database van organisaties die de besluitvorming en het beleid van de EU-instellingen proberen te beïnvloeden. Het register laat zien welke belangen er worden behartigd, door wie en met welk budget. Op die manier kunnen burgers en belangengroepen het werk van lobbyisten controleren. In de bijlage gaan wij nader in op de juridische vormgeving van het lobbyregister van de Europese Unie. Voor zover hier van belang is dat het Europese lobbyregister is gebaseerd op een specifieke wettelijke grondslag respectievelijk een specifiek aan de organen van de Europese Unie opgedragen taak van algemeen belang.

II. Lobbyregister

In een motie van de fractie van de Partij voor de Dieren in Provinciale Staten van Limburg wordt opgeroepen om een lobbyregister in te stellen, waarbij expliciet wordt gerefereerd aan het Europese lobbyregister. Net als bij het Europese transparantieregister zou in het lobbyregister kennelijk informatie moeten worden opgenomen over de belangenvertegenwoordigers die invloed proberen uit te oefenen op de beleidsuitvoeringsprocessen van de Provincie. Met het register wordt meer inzicht gegeven in welke belangenvertegenwoordigers invloed uitoefenen op het beleid en op welke wijze. Met dat doel zal de Provincie persoonsgegevens van lobbyisten en contactenpersonen van belangenorganisaties moeten verwerken.

Juridisch kader voor verwerkingen van persoonsgegevens

Voor de verwerking van persoonsgegevens dient de Provincie te voldoen aan de volgende beginselen:

- De persoonsgegevens moeten rechtmatig, behoorlijk en transparant worden verwerkt;
- De persoonsgegevens moeten voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden worden verzameld en mogen vervolgens niet verder op een met die doeleinden onverenigbare wijze worden verwerkt (doelbinding);
- De persoonsgegevens moeten toereikend zijn, ter zake dienend en beperkt tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt (minimale gegevensverwerking);
- De persoonsgegevens moeten juist zijn en zo nodig worden geactualiseerd;
- De persoonsgegevens moeten worden bewaard in een vorm die het mogelijk maakt de betrokkenen niet langer te identificeren dan voor de doeleinden waarvoor de persoonsgegevens worden verwerkt noodzakelijk is (opslagbeperking);
- De persoonsgegevens moeten door het nemen van passende technische of organisatorische maatregelen op een dusdanige manier worden verwerkt dat een passende beveiliging ervan gewaarborgd is, en dat zij onder meer beschermd zijn tegen ongeoorloofde of onrechtmatige

DATUM 5 oktober 2021
ONS KENMERK 1004363. [REDACTED]
PAGINA 6 van 14

verwerking en tegen onopzettelijk verlies, vernietiging of beschadiging.¹

De verwerking van persoonsgegevens is alleen rechtmatig indien en voor zover (hier relevant) aan een van de volgende voorwaarden is voldaan:

- De verwerking is noodzakelijk om te voldoen aan een wettelijke verplichting die op de verwerkingsverantwoordelijke (lees: de Provincie) rust;²
- De verwerking is noodzakelijk voor de vervulling van een taak van algemeen belang of van een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke (lees: de Provincie) is opgedragen.³

De rechtsgrond voor de in lid 1, punten c) en e), bedoelde verwerking (lees: het voldoen aan een wettelijke verplichting en de vervulling van een taak van algemeen belang) moet worden vastgesteld bij:

- a) Unierecht; of
- b) lidstatelijk recht dat op de verwerkingsverantwoordelijke van toepassing is.⁴

Het doel van de verwerking wordt in die rechtsgrond vastgesteld of is met betrekking tot de in lid 1, punt e), bedoelde verwerking noodzakelijk voor de vervulling van een taak van algemeen belang of voor de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is verleend. Het Unierecht of het lidstatelijke recht moet beantwoorden aan een doelstelling van algemeen belang en moet evenredig zijn met het nagestreefde gerechtvaardigde doel.⁵

Concreet betekent dit dat er in beide gevallen (wettelijke verplichting of algemeen belang) sprake dient te zijn van een wettelijke grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens in het kader van het lobbyregister. Meer specifiek dient er sprake te zijn van een wettelijke grondslag waaruit de verplichting volgt om de betreffende persoonsgegevens te verwerken dan wel waarbij aan de Provincie een taak van algemeen belang wordt opgedragen in welk kader de verwerking van de persoonsgegevens noodzakelijk is. In die zin is het onderscheid tussen een wettelijke grondslag en het algemeen belang dus relatief. Het algemeen belang kan namelijk uitsluitend een grond opleveren voor het verwerken van persoonsgegevens voor zover in het kader van dat algemeen belang aan een bestuursorgaan *bij wet* een taak van algemeen belang en/of openbaar gezag is opgedragen en de verwerking van de persoonsgegevens voor het uitoefenen van die taak of dat openbaar gezag noodzakelijk is.

Voordat wij nader beoordelen of voor verwerkingen van persoonsgegevens in het kader van het lobbyregister een toereikende grondslag bestaat, merken wij op dat er voor het Europese transparantieregister een specifieke wettelijke grondslag is opgenomen in het Unierecht.⁶ In het

¹ Artikel 5, eerste lid, van de Algemene verordening gegevensbescherming (hierna: 'AVG').

² Artikel 6, eerste lid, onder c, van de AVG.

³ Artikel 6, eerste lid, onder e, van de AVG.

⁴ Artikel 6, derde lid, eerste zinsnede, van de AVG.

⁵ Artikel 6, derde lid, laatste zinsnede, van de AVG.

⁶ De Verordening (EU) 2018/1725 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van

DATUM 5 oktober 2021
ONS KENMERK 1004363. [REDACTED]
PAGINA 7 van 14

Nederlandse recht bestaat echter geen specifieke wettelijke grondslag – en dus geen specifieke rechtsbasis – voor het instellen van een lobbyregister. Concreet betekent dit dat een rechtsbasis voor het lobbyregister gezocht dient te worden in algemene bepalingen. In zoverre zijn beide registers niet vergelijkbaar.

Daarnaast wordt bij het transparantieregister onderscheid gemaakt tussen een intern register en een openbaar register. Sommige persoonsgegevens worden alleen verwerkt ten behoeve van het interne transparantieregister. In het navolgende zullen wij uitgaan van dit onderscheid en bezien of er voor zowel voor het interne register als voor het openbare register een rechtmatigheidsgrondslag bestaat om persoonsgegevens te verwerken.

Intern lobbyregister

De basis voor het Europese lobbyregister wordt gevormd door een intern register. Lobbyisten die zich laten registreren moeten een groot aantal (persoons)gegevens aanleveren en die gegevens worden vervolgens opgenomen in het register. Een deel van het register is vervolgens voor het publiek te raadplegen en een deel niet.

Voor het door de Provincie verzamelen en opslaan van persoonsgegevens in het kader van een (intern) lobbyregister bestaat volgens ons geen toereikende grondslag.

Er bestaat (anders dan in de EU) geen wettelijke verplichting voor de Provincie om een lobbyregister in te stellen. Wij menen bovendien dat het verwerken van persoonsgegevens niet noodzakelijk is in het kader van een in de wet aan de Provincie opgedragen taak van algemeen belang of van een taak in het kader van de uitoefening van het aan de Provincie opgedragen openbaar gezag. Beredeneerd zou wellicht nog kunnen worden dat een grondslag zou kunnen worden gevonden in de opdracht aan de bestuursorganen van de Provincie om haar taken zonder vooringenomenheid uit te voeren (artikel 2:4, eerste lid, Awb) of in het voorkomen van integriteitsschendingen. Wij menen echter dat een dergelijke taak te algemeen is om het instellen van een lobbyregister op te kunnen baseren. Bovendien betwijfelen wij in hoeverre de in het register op te nemen persoonsgegevens inderdaad noodzakelijk zijn om te waarborgen dat de Provincie haar taken zonder vooringenomenheid uitvoert respectievelijk om integriteitsschendingen te voorkomen.

Openbaar lobbyregister

In de Nederlandse wetgeving zijn bepalingen opgenomen over het (actief) openbaar maken van overheidsinformatie, namelijk in de Wob.⁷ De Wob voorziet ook in een wettelijke grondslag voor het uit eigen beweging openbaar maken van overheidsinformatie.

persoonsgegevens door de instellingen, organen en instanties van de EU in samenhang met de Interinstitutionele akkoorden over een verplicht transparantieregister d.d. 20 mei 2021 van het Europees Parlement, de Raad van de EU en de Europese Commissie op grond van artikel 295 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: 'VWEU').

⁷ De Wob is gebaseerd op artikel 110 van de Grondwet: "De overheid betracht bij de uitvoering van haar taak openbaarheid volgens regels bij de wet te stellen."

DATUM 5 oktober 2021
ONS KENMERK 1004363. [REDACTED]
PAGINA 8 van 14

“Artikel 8 Wob

- 1. Het bestuursorgaan dat het rechtstreeks aangaat, verschaft uit eigen beweging informatie over het beleid, de voorbereiding en de uitvoering daaronder begrepen, zodra dat in het belang is van een goede en democratische bestuursvoering.*
- 2. Het bestuursorgaan draagt er zorg voor dat de informatie wordt verschaft in begrijpelijke vorm, op zodanige wijze, dat belanghebbende en belangstellende burgers zoveel mogelijk worden bereikt en op zodanige tijdstippen, dat deze hun inzichten tijdig ter kennis van het bestuursorgaan kunnen brengen.”*

Het doel van artikel 8 van de Wob is de overheid te verplichten over het beleid publiekelijk informatie te verstrekken. Het betreft voorlichting in het kader van het openbaar bestuur en bevordering van de inspraak.⁸ Bij de beleidsvoorbereiding dient de informatieverstrekking van overheidszijde gericht te zijn op een zo goed mogelijke participatie van de samenleving in de besluitvorming. Zowel de kwaliteit van de besluitvorming als de herkenbaarheid van het beleid kunnen daardoor worden versterkt. De voorlichting zal dan ook een accent moeten leggen op het verschaffen van inzicht in de totstandkoming van het beleid. Daarnaast is de informatieverstrekking van de overheid gericht op dienstverlening aan burgers, organisaties en instellingen die in het maatschappelijk verkeer (mede) op informatie zijn aangewezen. Als het gaat om het verschaffen van informatie over het beleid waartoe het bevoegde gezag heeft besloten, is het motief, de burgers op de hoogte te stellen van het beleid en de achtergronden daarvan. Dat beleid en de motieven waarom het gekozen is, moeten worden verduidelijkt en begrijpelijk gemaakt.⁹

Gelet op het doel van de actieve openbaarmakingsverplichting voor bestuursorganen op grond van artikel 8 van de Wob menen wij dat dit artikel aan de verwerking van persoonsgegevens ten behoeve van een beperkt openbaar lobbyregister ten grondslag gelegd kan worden. De persoonsgegevens die worden verwerkt voor het lobbyregister worden rechtmatig verwerkt, omdat deze verwerking noodzakelijk voor de vervulling van een taak van algemeen belang of van een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de Provincie is opgedragen.

De Provincie mag echter alleen de persoonsgegevens verwerken die noodzakelijk zijn om inzichtelijk te maken welke belangenvertegenwoordigers hebben geprobeerd invloed uit te oefenen op beleid-uitvoeringsprocessen van de Provincie.

III.B Bevoegdheid Provincie om een verplichtend lobbyregister in te stellen

Uit wetenschappelijke literatuur is gebleken dat de meeste bestaande (nationale) lobbyregisters uitgaan van een vrijwillige inschrijving door de lobbyisten en om die reden weinig effectief zijn.¹⁰ Om te komen tot

⁸ Kamerstukken II 1987-1988, 19859, 3, p. 29 en Kamerstukken II 1987-1988, 19859, 6, p. 28.

⁹ Kamerstukken II 1987-1988, 19859, 3, p. 29.

¹⁰ P. Bovend'Eert, Lobbypraktijken in en rond het Binnenhof, NJB 2020/813, paragraaf 5.

DATUM 5 oktober 2021
ONS KENMERK 1004363. [REDACTED]
PAGINA 9 van 14

een effectief lobbyregister zal derhalve voorzien moeten worden in een register dat een verplichtend karakter heeft. Dat verplichtende karakter kan in theorie worden gerealiseerd door lobbyisten te verplichten om zich in te schrijven in het register óf door inschrijving in het register voor te schrijven als (noodzakelijke) voorwaarde om bepaalde lobbyactiviteiten te mogen verrichten bij de organen van de Provincie. Het Europese lobbyregister heeft een verplichtend karakter doordat de organen van de Europese Unie inschrijving van lobbyisten verplicht stellen om bepaalde lobbyactiviteiten te mogen verrichten.¹¹

Op grond van artikel 147 van de Provinciewet stellen provinciale staten een verordening vast met regels met betrekking tot de wijze waarop ingezeten en belanghebbenden bij de voorbereiding van provinciaal beleid worden betrokken. Indien een verplichtend lobbyregister zou worden overwogen dan lijkt daartoe de inspraakverordening zodanig gewijzigd te moeten worden dat daarin de mogelijkheid tot inspraak door lobbyisten afhankelijk gesteld zou worden van een inschrijving in het lobbyregister. Wij betwijfelen echter of:

- a) de inspraak door/via lobbyisten op een dergelijke wijze op een rechtmatige wijze kan worden beperkt en
- b) of daarmee een effectief werkende regeling kan worden gecreëerd.

Van belang is om op te merken dat de mogelijkheid om lobbyactiviteiten te verrichten grondrechtelijk is beschermd, onder meer via het recht van petitie (mogelijkheid om verzoeken schriftelijk bij het bevoegd gezag in te dienen; artikel 5 Grondwet) en de vrijheid van meningsuiting (artikel 7 Grondwet en artikel 10 EVRM). Het vaststellen van een verordening waarin de inspraak via lobbyisten wordt beperkt houdt daarmee een beperking van verschillende grondrechten in. Dat betekent dat gemotiveerd moet kunnen worden dat die beperking noodzakelijk is in een democratische samenleving. Bovendien dient bedacht te worden dat lobbyactiviteiten veel meer omvatten dan alleen inspraak. Gedacht kan onder meer worden aan het organiseren van werkbezoeken voor gedeputeerden, contact leggen met ambtenaren en statenleden etc. Deze informele lobbyactiviteiten lijken niet via de inspraakverordening te kunnen worden gereguleerd. Voor zover er al een verplichtend lobbyregister zou kunnen worden ingesteld, lijkt daarmee slechts een beperkt deel van alle lobbyactiviteiten gereguleerd te kunnen worden. Effectiever lijkt het daarom te zijn om te voorzien in een verplichting voor lobbyisten om zich in een register in te schrijven en verslag te doen van de uitgevoerde lobbyactiviteiten. De invoering van een dergelijke verplichting lijkt echter een regeling op nationaal niveau te vergen (al was met maar vanwege de mogelijkheden om een dergelijke regeling te kunnen handhaven).

AKD

¹¹ Interinstitutionele akkoorden over een verplicht transparantieregister d.d. 20 mei 2021 van het Europees Parlement, de Raad van de EU en de Europese Commissie op grond van artikel 295 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: "VWEU") en de ter uitvoering van deze (bindende) akkoorden vastgestelde besluiten.

DATUM 5 oktober 2021
ONS KENMERK 1004363. 
PAGINA 10 van 14

DATUM 5 oktober 2021
ONS KENMERK 1004363. [REDACTED]
PAGINA 11 van 14

Bijlage: Juridische vormgeving EU-lobbyregister

Het Europees Parlement, de Raad en de Commissie raadplegen elkaar en bepalen in onderlinge overeenstemming de wijze waarop zij samenwerken. Daartoe kunnen zij, met inachtneming van de Verdragen, interinstitutionele akkoorden sluiten die een bindend karakter kunnen hebben.¹² Op 20 mei 2021 hebben het Europees Parlement, de Raad van de EU en de Europese Commissie de Interinstitutionele akkoorden over een verplicht transparantieregister (hierna: 'de Akkoorden') ondertekend.¹³ Uit de overwegingen van de Akkoorden blijkt het volgende:

- (1) *Overeenkomstig het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU), en met name artikel 11, leden 1 en 2, voeren het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie en de Europese Commissie (hierna "de ondertekenende instellingen" genoemd) een open, transparante en regelmatige dialoog met representatieve organisaties en met het maatschappelijk middenveld.*
 - (2) *Die dialoog stelt belanghebbenden in staat om hun standpunt kenbaar te maken over beslissingen die op hen van invloed kunnen zijn en draagt derhalve op doeltreffende wijze bij aan de empirische onderbouwing van beleidsvoorstellen. Het betrekken van belanghebbenden verhoogt de kwaliteit van de besluitvorming doordat communicatielijnen worden geboden via welke externe standpunten en deskundig advies kunnen worden verstrekt.*
 - (3) *Transparantie en verantwoording zijn essentieel om het vertrouwen van de burgers van de Unie in de rechtmatigheid van de politieke, wetgevende en administratieve processen van de Unie te behouden.*
 - (4) *De ondertekenende instellingen erkennen dat het van belang is hun aanpak te coördineren door middel van de vaststelling van een gezamenlijk kader voor samenwerking, teneinde transparante en ethische belangenvertegenwoordiging verder te bevorderen.*
 - (5) *Transparantie met betrekking tot belangenvertegenwoordiging is in het bijzonder van belang om burgers in staat te stellen de activiteiten van belangenvertegenwoordigers te volgen en zich bewust te worden van de mogelijke invloed van deze vertegenwoordigers, met inbegrip van invloed die wordt uitgeoefend door middel van financiële steun en sponsoring. Dergelijke transparantie kan het best worden gewaarborgd door middel van een gedragscode met regels en beginselen die moeten worden nageleefd door belangenvertegenwoordigers die zich inschrijven in een transparantieregister (hierna "register" genoemd).*
- (...)
- (7) *Het is noodzakelijk het register verplicht te maken door maatregelen van gelijke werking in te voeren door middel van individuele besluiten die door elk van de ondertekenende instellingen worden vastgesteld, om ervoor te zorgen dat de inschrijving van belangenvertegenwoordigers in het register een noodzakelijke voorwaarde is voor het verrichten van bepaalde soorten belangenvertegenwoordigingsactiviteiten.*

¹² Artikel 295 van het VWEU.

¹³ Publicatieblad van de Europese Unie, L 207, d.d. 11 juni 2021.

DATUM 5 oktober 2021
 ONS KENMERK 1004363. [REDACTED]
 PAGINA 12 van 14

Een belangenvertegenwoordiger is een natuurlijke of rechtspersoon, dan wel formele of informele groeperingen, verenigingen of netwerken, die onder de Akkoorden vallende activiteiten ontplooiën.¹⁴ Iedere belangenvertegenwoordiger die erom verzoekt in het register te worden ingeschreven is een verzoeker.¹⁵ De inschrijver is iedere in het register ingeschreven belangenvertegenwoordiger.¹⁶

In de Akkoorden is opgenomen op welke activiteiten de Akkoorden van toepassing zijn, namelijk activiteiten die door belangenvertegenwoordigers worden verricht met als doel de ontwikkeling of uitvoering van beleid of wetgeving, dan wel het besluitvormingsproces van de ondertekenende instellingen of andere instellingen, organen of instanties van de EU te beïnvloeden.¹⁷ Sommige activiteiten zijn uitgezonderd.¹⁸

Verzoekers die een volledig verzoek om inschrijving indienen, komen in aanmerking om te worden opgenomen in het register indien zij onder dit akkoord vallende activiteiten verrichten en de gedragscode in acht nemen.¹⁹ Bij de indiening van een verzoek om inschrijving verstrekken de verzoekers de in bijlage II genoemde gegevens en stemmen zij ermee in dat deze gegevens openbaar worden gemaakt.²⁰ Het secretariaat van het register activeert de inschrijving van een verzoeker zodra is vastgesteld dat de verzoeker in aanmerking komt en de inschrijving geacht wordt te voldoen aan de vereisten van bijlage II.²¹ Zodra de inschrijving van een verzoeker is geactiveerd, wordt de verzoeker een inschrijver.²²

In bijlage II bij de Akkoorden is vastgesteld welke gegevens beschikbaar moeten zijn in het register. Die gegevens worden door de verzoekers of, naargelang het geval, de inschrijvers verstrekt, tenzij in het geval van gegevens die automatisch worden ingevoerd. Voor zover hier van belang, betreft het de volgende gegevens:

- De naam van de entiteit; adres van het hoofdkantoor en van het voor de betrekkingen met de Unie verantwoordelijke kantoor, indien verschillend van het hoofdkantoor; telefoonnummer, e-mailadres (het opgegeven e-mailadres wordt niet gepubliceerd); website;²³
- De vorm van de entiteit;²⁴
- De naam van de persoon die juridisch verantwoordelijk is voor de entiteit en van de persoon die verantwoordelijk is voor de betrekkingen met de EU;²⁵
- De namen van de personen aan wie toegangsrechten tot de gebouwen van het Europees

¹⁴ Artikel 1, onder a, van de Akkoorden.

¹⁵ Artikel 1, onder b, van de Akkoorden.

¹⁶ Artikel 1, onder c, van de Akkoorden.

¹⁷ Artikel 3, eerste lid, van de Akkoorden.

¹⁸ Artikel 4 van de Akkoorden.

¹⁹ Artikel 6, eerste lid, van de Akkoorden in samenhang met Bijlage I bij de Akkoorden.

²⁰ Artikel 6, tweede lid, van de Akkoorden.

²¹ Artikel 6, vierde lid, van de Akkoorden.

²² Artikel 6, vijfde lid, van de Akkoorden.

²³ Onderdeel I (Algemene gegevens), onder a, van Bijlage II bij de Akkoorden.

²⁴ Onderdeel I (Algemene gegevens), onder b, van Bijlage II bij de Akkoorden.

²⁵ Onderdeel I (Algemene gegevens), onder e, van Bijlage II bij de Akkoorden.

DATUM 5 oktober 2021
ONS KENMERK 1004363. [REDACTED]
PAGINA 13 van 14

Parlement zijn verleend;²⁶

In het kader van de Akkoorden hebben de Europese Commissie en het Europees Parlement een 'Gezamenlijke Privacyverklaring – Transparantieregister' (hierna: '[de Privacyverklaring](#)') opgesteld. In de Privacyverklaring is opgenomen waarom en hoe de persoonsgegevens worden verzameld, verwerkt, opgeslagen en beschermd, hoe die informatie wordt gebruikt en welke rechten betrokkenen met betrekking tot hun persoonsgegevens hebben. De inschrijvers voeren zelf vrijwillig hun gegevens in het transparantieregister in. Het transparantieregister is online openbaar toegankelijk (met uitzondering van bepaalde specifieke velden in het inschrijvingsformulier, zoals de persoonsgegevens van de contactpersoon van een organisatie).

De grondslag voor verwerkingen in het kader van het transparantieregister is artikel 5, eerste lid, onder a en b, van de Verordening (EU) 2018/1725 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door de instellingen, organen en instanties van de EU en de Akkoorden:

“De verwerking is alleen rechtmatig indien en voor zover aan ten minste een van de onderstaande voorwaarden is voldaan

- a. de verwerking is noodzakelijk voor de vervulling van een taak in het algemeen belang of in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de instelling of het orgaan van Unie is verleend;*
- b. de verwerking is noodzakelijk om te voldoen aan een wettelijke verplichting die op de verwerkingsverantwoordelijke rust.”*

De verwerking van persoonsgegevens voor de vervulling van de taken die door de instellingen of organen van de Unie in het algemeen belang worden verricht, omvat de verwerking van de voor het beheer en de werking van die instellingen en organen benodigde persoonsgegevens.²⁷

Voor de uitvoering van de bovengenoemde activiteiten mogen de gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijken de volgende persoonsgegevens verzamelen:

- Naam van de aanvrager of inschrijver (voor zover de naam persoonsgegevens betreft);
- Titel (de heer/mevrouw), voor- en achternaam, functie in de organisatie, e-mailadres van de persoon die wettelijk verantwoordelijk is en van de persoon die verantwoordelijk is voor de betrekkingen met de EU (e-mailadressen worden niet openbaar gemaakt);
- Titel (de heer/mevrouw), voor- en achternaam, e-mailadres en telefoonnummer van contactpersonen (persoonsgegevens van contactpersonen worden niet openbaar gemaakt);
- Titel (de heer/mevrouw), voor- en achternaam, e-mailadres, beroep en land (voor personen die contact opnemen met het JTRS via het online contactformulier).

²⁶ Onderdeel II (Connecties met instellingen van de EU), onder d, van Bijlage II bij de Akkoorden.

²⁷ Overweging 22 bij de Verordening (EU) 2018/1725 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door de instellingen, organen en instanties van de EU.

DATUM 5 oktober 2021
ONS KENMERK 1004363. [REDACTED]
PAGINA 14 van 14

Voor de inschrijving van vertegenwoordigers van organisaties en zelfstandigen zijn voor- en achternaam, e-mailadres, functie in de organisatie en telefoonnummer vereist. Het verstrekken van voor- en achternaam, e-mailadres, beroep en land is noodzakelijk om inschrijvers en leden van het publiek te kunnen bijstaan.

De grondslag voor de rechtmatige verwerking van persoonsgegevens voor het transparantieregister is dus (1) voor de vervulling van een taak in het algemeen belang of in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de instelling of het orgaan van Unie is verleend **en** (2) om te voldoen aan een wettelijke verplichting die op de verwerkingsverantwoordelijke rust. De Akkoorden in samenhang met artikel 295 van het VWEU vormt de wettelijke grondslag.