

UDENRIGSMINISTERIET

Grund- og nærhedsnotat

Forslag fra Kommissionen til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv

om harmoniserede krav i det indre marked vedrørende gennemsigtighed i
interesserepræsentation, som udføres på vegne af tredjelande, og om ændring af
direktiv (EU) 2019/1937

KOM(2023)637

Nyt notat.

1. Resumé

Den 12. december 2023 fremlagde Kommissionen en lovgivningspakke om forsvar af demokratiet forud for valget til Europa-Parlamentet i 2024. Pakken om forsvar af demokratiet bygger på Kommissionens tidligere initiativer til at beskytte det europæiske demokrati, herunder handlingsplanen for europæisk demokrati. Pakken skal ifølge Kommissionen bidrage til at håndtere udfordringerne ved udenlandske indblanding i EU's demokratiske processer og sikre, at de forbliver åbne, gennemsigtige og resistente over for manipulation fra tredjelande.

Pakkens centrale element er et direktivforslag om harmoniserede krav i det indre marked vedrørende gennemsigtighed i interessevaretagelse på vegne af tredjelande, herunder oprettelse af et såkaldt åbenhedsregister. Forslaget stiller også krav til tilgængelighed og registrering af centrale oplysninger om f.eks. årlige modtagne beløb, berørte tredjelande og aktiviteterens vigtigste formål.

Forslaget indeholder regler og sikkerhedsforanstaltninger, der skal sikre, at registreringskravene ikke misbruges til at begrænse grundlæggende rettigheder såsom ytrings- eller foreningsfriheden eller uretmæssigt begrænser civilsamfundsmæssige råderum.

Regeringens endelige stillingtagen til direktivforslaget vil kræve grundig forudgående analyse af forslagens konsekvenser og det foreslåede retsgrundlag, idet regeringen som udgangspunkt forholder sig skeptisk til forslagens potentielle statsfinansielle konsekvenser samt omfanget af administrative byrder. Det bemærkes, at direktivforslaget stiller krav om, at medlemsstaterne skal indføre administrative bøder, og at sådanne bestemmelser giver anledning til forfatningsretlige betænkeligheder i Danmark.

2. Baggrund

Kommissionen har ved KOM(2023)637 af 12. december 2023 fremsendt forslag til direktiv om harmoniserede krav i det indre marked vedrørende gennemsigtighed i interesserepræsentation, som udføres på vegne af tredjelande, og om ændring af direktiv (EU) 2019/1937. Forslaget er oversendt til Rådet den 22. januar 2024 i dansk sprogversion. Forslaget er fremsat med hjemmel i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) artikel 114 om harmonisering af medlemsstaternes lovgivninger vedr. det indre markeds funktion. Direktivforslaget skal behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF artikel 294. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

Foruden direktivforslaget om harmoniserede krav i det indre marked vedrørende gennemsigtighed i interessevaretagelse på vegne af tredjelande, herunder oprettelse af et såkaldt

åbenhedsregister, samt et forordningsforslag af teknisk karakter, der ledsager direktivet, indeholder pakken om forsvar af demokratiet følgende:

- en meddelelse indeholdende en evaluering af det arbejde, der er udført under handlingsplanen for europæisk demokrati;
- en henstilling om inkluderende og robuste valgprocesser i Unionen og en mere synlig europæisk dimension og en mere effektiv gennemførelse af valget til Europa-Parlamentet;
- en henstilling om fremme af inddragelse og effektiv deltagelse af borgere og civilsamfundsorganisationer i den offentlige politikudformning.

Pakken om forsvar af demokratiet bygger på Kommissionens tidligere initiativer til at beskytte det europæiske demokrati, herunder handlingsplanen for europæisk demokrati.

3. Formål og indhold

Direktivets formål er at skabe ensartethed i EU's indre marked for åbenhed om interessenter, der på vegne af tredjelande ønsker at påvirke eller søge indflydelse på politikere, beslutningstagere og den demokratiske sfære. Direktivet skal derved modvirke strategisk omgåelse af den forskelligartede regulering af området inden for EU.

Kommissionen begrundet forslaget med et behov for at sikre harmonisering på området for at undgå en fortsat stigende fragmentering af reglerne på medlemsstatsniveau. Med forslaget ønsker Kommissionen således at lukke mulige huller, der kan udnyttes af tredjelande. Det skal ske gennem fastsættelse af fælles standarder på tværs af medlemsstaterne for, hvordan udenlandsk indflydelse håndteres på en strømlinet måde, idet flere medlemsstater endnu ikke har indført et lobbyistregister eller tilsvarende regler på området.

Direktivforslaget indeholder følgende krav til gennemsigtighed:

- registrering i et åbenhedsregister: Enheder, der udfører interesserepræsentationsaktiviteter på vegne af et tredjeland, skal registreres i et åbenhedsregister. Medlemsstaterne vil blive bedt om at oprette eller tilpasse eksisterende nationale registre til dette formål;
- tilgængelighed for offentligheden: Centrale oplysninger om en sådan interesserepræsentation vil være offentligt tilgængelige, hvilket skaber større gennemsigtighed og demokratisk ansvarlighed. Det vedrører f.eks. årlige modtagne beløb, berørte tredjelande og aktiviteternes vigtigste mål;
- registrering: Enheder, der udfører interesserepræsentation på vegne af et tredjeland, skal registrere centrale oplysninger eller materiale vedrørende interesserepræsentationsaktiviteten i en periode på fire år efter afslutningen af denne aktivitet.

Forslaget indeholder følgende regler og sikkerhedsforanstaltninger, der skal sikre, at registreringskravene ikke misbruges til at begrænse grundlæggende rettigheder såsom ytrings- eller foreningsfriheden eller uretmæssigt begrænser civilsamfundsmæssige råderum:

- uafhængige tilsynsmyndigheder vil kun i behørigt begrundede tilfælde og afhængigt af formålet kunne anmode om begrænset adgang til de registrerede oplysninger;
- myndighederne skal sikre, at registreringen ikke får negative konsekvenser;

- mulighed for at fravige kravet om offentliggørelsen af oplysninger i behørigt begrundede tilfælde;
- den fulde harmonisering, der foretages med forslaget, forhindrer medlemsstaterne i at opretholde eller indføre yderligere krav og praksisser.

Forslaget indeholder desuden bestemmelser om kontrol og håndhævelse, som bl.a. indebærer, at medlemsstaterne skal udpege nationale kontrolmyndigheder og fastsætte regler om sanktioner i form af administrative bøder for overtrædelse af de nationale regler, der implementerer direktivets krav til enheder, som udfører interesserepræsentationsaktiviteter på vegne af et tredjeland. Sanktionerne skal kunne pålægges direkte af kontrolmyndigheden eller af domstolene på baggrund af en anmodning fra kontrolmyndigheden.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet er i henhold til den almindelige lovgivningsprocedure (TEUF art. 294) medlovgiver på direktivforslaget. Der foreligger ikke en udtalelse, idet Europa-Parlamentet endnu ikke har behandlet sagen.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen begrundet forslaget til direktiv med et behov for at sikre harmonisering på området for at undgå en fortsat stigende fragmentering af reglerne på medlemsstatsniveau. Med forslaget ønsker Kommissionen således at lukke mulige huller, der kan udnyttes af tredjelande. Det skal ske gennem fastsættelse af standarder på tværs af EU's medlemsstater for, hvordan udenlandsk indflydelse håndteres på en strømlinet måde, idet flere medlemsstater endnu ikke har indført et lobbyistregister eller regler på området.

Regeringen kan tilslutte sig Kommissionens vurdering. Nærhedsprincippet anses således for at være overholdt.

6. Gældende dansk ret

Der findes på nuværende tidspunkt ikke dansk lovgivning, der regulerer interesserepræsentation på vegne af tredjelande.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

En vedtagelse af forslaget vil medføre behov for tilpasning af dansk lovgivning.

Økonomiske konsekvenser

Det fremgår af forslaget, at det vil have konsekvenser for EU's budget som følge af øgede administrative omkostninger på i alt 2,5 mio. euro i perioden 2024-2027. Udgifterne finansieres under de eksisterende rammer for EU's budget. Det bemærkes, at Danmark finansierer ca. 2 pct. af EU's budget.

Sagen vil medføre statsfinansielle konsekvenser, idet Danmark ifølge direktivet vil skulle oprette et nationalt åbenhedsregister med tilhørende tilsynsmyndighed. De nærmere omkostninger forbundet hermed vil skulle afklares ifm. den tekniske behandling af forslaget. Den løbende indberetning til registeret vil også medføre administrative byrder. Det bemærkes, at afledte

nationale udgifter som følge af EU-retsakter afholdes inden for de berørte ministeriers eksisterende bevillingsramme, jf. budgetvejledningens bestemmelser herom.

Derudover vil sagen medføre administrative byrder for erhvervslivet, herunder for de registrerede enheder.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

Sagen vil styrke beskyttelsesniveauet fsva. udenlandsk indblanding i EU's demokratiske processer. Sagen giver derudover ikke anledning til at fremhæve andre konsekvenser.

8. Høring

Sagen har været sendt i høring i Specialudvalget for juridiske spørgsmål.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Den samlede lovgivningspakke for forsvar af demokratiet blev første gang drøftet på rådsmødet (almindelige anliggender) den 29. januar 2024. Der var blandt medlemsstaterne generelt opbakning til det overordnede formål om at bekæmpe og forhindre indblanding og påvirkning fra tredjelande i demokratiske processer, idet flere dog havde visse bekymringer ift. det konkrete direktivforslag. Det gjaldt særligt forholdet til grundlæggende frihedsrettigheder, risikoen for stigmatisering af registrerede enheder, beslutningen om totalharmonisering, omfanget af administrative byrder og valget af retsgrundlag (TEUF art. 114).

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Det vurderes positivt, at Kommissionen vil øge gennemsigtigheden og den demokratiske ansvarlighed i forbindelse med interesserepræsentationsaktiviteter på vegne af tredjelande. Regeringens endelige stillingtagen til direktivforslaget vil dog kræve grundig forudgående analyse af forslaget konsekvenser og det foreslåede retsgrundlag, herunder i lyset af de kommende drøftelser på arbejdsniveau i Rådet, idet regeringen i udgangspunktet forholder sig skeptisk til forslaget potentielle statsfinansielle konsekvenser samt omfanget af administrative byrder. Regeringen finder det vigtigt, at Kommissionens udgifter finansieres inden for rammerne af administrationsområdet via omprioriteringer.

Det er centralt for regeringen, at Danmark ikke med direktivforslaget forpligtes til at skulle indføre administrative bøder, idet administrative bøder giver anledning til forfatningsretlige betænkeligheder.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Den samlede lovgivningspakke om forsvar af demokratiet blev forelagt Folketingets Europaudvalg den 19. januar 2024 til orientering forud for rådsmødet (almindelige anliggender) den 29. januar 2024.