



Bruxelles, den 25.11.2021
SWD(2021) 356 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUMÉ AF RAPPORTEN OM KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

Forslag til

EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS FORORDNING

om gennemsigtighed og målretning i forbindelse med politisk reklame

{COM(2021) 731 final} - {SEC(2021) 575 final} - {SWD(2021) 355 final}

Resumé

Konsekvensanalyse af initiativet om gennemsigtighed i forbindelse med politisk reklame

A. Behov for handling

Hvad er problemstillingen, og hvorfor udgør det et problem på EU-plan?

Ved politisk reklame formidles politiske budskaber til vælgere gennem forskellige medier, lige fra trykte medier til tv og sociale medier. Den anvendes i politiske kampagner og mere generelt til at påvirke den offentlige mening og bidrage til debat om emner af samfundsmæssig betydning. For at sikre frie og retfærdige valg er politisk reklame særligt reguleret. Et vigtigt element i de gældende regler er, at de har til formål at sikre, at politisk reklame anvendes på en gennemsigtig måde, således at borgerne kan genkende annoncer, og ophavsmændene kan drages til ansvar. Offentligheden har en legitim interesse i beskyttelsen heraf, f.eks. i relation til retfærdighed, lige muligheder og gennemsigtighed i valgprocessen og den grundlæggende ret til at blive informeret på et objektivt, gennemsigtigt og pluralistisk grundlag. Politiske aktører og virksomheder, der udbyder politiske reklametjenester, pålægges således forpligtelser ved hjælp af nationale regler. Disse regler har normalt haft fokus på "offlinemedier" (aviser, radio- og tv-selskaber osv.), men onlinereklame er blevet stadig mere almindelig, da den kan udbredes med større fleksibilitet og målrettes meget specifikke målgrupper. Onlinereklame har skabt nye udfordringer, navnlig for så vidt angår gennemsigtighed, ansvarlighed og manipulerende målretning.

I samtlige medlemsstater findes der lovgivning, der er relevant for politisk reklame, hvilket har resulteret i et fragmenteret kludetæppe af nationale regler vedrørende indhold, anvendelsesområde, gennemførelse og håndhævelse, som skaber forpligtelser for tjenesteudbydere, og som anvendes forskelligt fra medlemsstat til medlemsstat og alt efter, hvilket medie der anvendes til at udbrede annoncen. Dette vedrører navnlig relevante definitioner og gennemsigtighedskrav, som påvirker indholdet af annoncer. Eftersom nogle medlemsstater har til hensigt at indføre ny lovgivning for at dække de nye onlinemedier, forventes denne fragmentering at blive større. Denne komplekse retlige kontekst medfører omkostninger og udfordringer, som også skaber hindringer for politisk reklame som en grænseoverskridende tjeneste på det indre marked, hvilket har direkte indvirkning på det indre markeds funktion.

Personoplysninger anvendes til at målrette politiske budskaber til borgerne ved at rette annoncer mod særlige grupper og skræddersy indholdet. Behandlingen af personoplysninger til sådanne formål, navnlig oplysninger, der betragtes som følsomme i den generelle forordning om databeskyttelse, og målretning mod grupper, der er tilstrækkelig små til, at skræddersyede politiske budskaber kan leveres på en ikkegennemsigtig måde, indvirker specifikt og klart negativt på beskyttelsen af borgernes rettigheder. Nogle medlemsstater har også forsøgt eller overvejer at gribe ind over for målretning, men sådanne foranstaltninger har vist sig at være problematiske.

Disse spørgsmål påvirker også demokratiske processer og kampagner på EU-plan, bl.a. hvad angår europæiske politiske partier. I EU's retlige ramme for europæiske politiske partier er anvendelsen af politisk reklame ikke reguleret, og fragmentering og usikkerhed kan gøre det svært for europæiske politiske partier at gennemføre EU-dækkende kampagner.

I denne konsekvensanalyse analyseres centrale problemer med politiske annoncer og årsagerne hertil ud fra tre perspektiver:

1. Økonomiske aktører, der ønsker at gennemføre kampagner via flere medier og/eller i flere medlemsstater, møder store vanskeligheder og yderligere omkostninger på grund af forskelle i gennemsigtighedsreglerne mellem medlemsstaterne og mellem online- og offlinekontekster. Visse politiske og økonomiske aktører udnytter denne situation til at omgå reglerne. Denne situation er også drivkraften bag en stor del af de politiske onlineannoncer.
2. Denne situation undergraver mulighederne for gennem nationale regler at værne om demokratiske

processer og grundlæggende rettigheder. Målrretningen af politiske onlineannoncer og andre manipulerende teknikker skaber yderligere problemer.

3. Gennemsigtigheden i politiske annoncer, som sponsoreres af europæiske politiske partier, der fører kampagne i hele EU om EU-spørgsmål, er ikke tilstrækkelig.

Hvad bør opnås?

De generelle mål er at: 1) gøre det lettere at levere politisk reklame og relaterede tjenester på det indre marked og samtidig støtte retfærdige demokratiske processer med udgangspunkt i høje og harmoniserede gennemsigtighedsstandarder og lovlige anvendelse af målrretningsteknikker samt 2) fastsætte høje gennemsigtighedsstandarder for politiske partier i EU til støtte for frie og retfærdige valg.

De specifikke mål er at: a) mindske retlig fragmentering, fjerne hindringer og reducere omkostningerne ved grænseoverskridende tjenester, b) fastsætte høje gennemsigtighedskrav for politiske annoncer (herunder emnebaserede annoncer), c) håndtere specifikke databeskyttelsesrisici, der opstår som følge af anvendelsen af visse målrretnings- og forstærkningsteknikker, d) sikre et effektivt tilsyn med overholdelsen af de planlagte forpligtelser og styrke de lovgivningsmæssige resultater samt e) fremme større gennemsigtighed og frie og retfærdige valg, ved at politiske partier i EU overholder reglerne. Opfyldelsen af disse mål vil også øge modstandsdygtigheden over for udenlandsk manipulation af oplysninger og indblanding.

Hvad er merværdien ved at handle på EU-plan (nærhedsprincippet)?

Dette spørgsmål løses bedst på EU-plan, eftersom de enkelte medlemsstater hverken kan håndtere markedsfragmenteringen eller de påviste problemers grænseoverskridende karakter. Flere medlemsstater har vedtaget eller overvejer at vedtage lovgivning om gennemsigtighed og målrretning i forbindelse med politiske reklame. Fragmenteringen vil således blive større, hvilket bringer retten til fri etablering og levering af tjenester i hele EU i fare, samtidig med at de med reglerne tilsigtede mål ikke nås. EU-dækkende standarder for politiske annoncer og relaterede tjenester vil skabe retssikkerhed, fjerne overholdelsesomkostningerne ved levering af tjenester på tværs af grænserne og mindske risikoen for manglende overholdelse. Dette vil gøre det mindre tiltrækkende for økonomiske aktører at dele det indre marked op samt tilskynde dem til at levere lovlige grænseoverskridende politiske annoncetjenester og udvikle nye. I modsætning hertil er virkningerne af rent nationale bestemmelser begrænset til en enkelt medlemsstat. De risikerer at blive omgået eller ikke at blive forstået af tjenesteudbydere fra andre medlemsstater. De vil ikke løse de ovenfor identificerede problemer, der er i hele EU, og vil endda kunne øge dem. Desuden skaber aktiviteternes grænseoverskridende karakter, navnlig i onlinemiljøet, betydelige gennemsigtighed- og målrretningsproblemer, som rent nationale bestemmelser på dette område ikke vil kunne løse. Databeskyttelse er harmoniseret på EU-plan, og der bør træffes yderligere foranstaltninger på EU-plan. Det er også kun EU, der kan indføre EU-dækkende foranstaltninger for så vidt angår europæiske politiske partiers politiske reklame: Dette vil sikre, at national lovgivning ikke er til hinder for deres EU-kampagner.

B. Løsninger

Hvilke løsninger er der overvejet for at nå målene? Foretrækkes en bestemt løsning frem for andre? Hvis ikke, hvorfor?

Løsninger vedrørende økonomiske aktører på det indre marked omfatter:

1.1 **Begrænsede bindende foranstaltninger** til tilpasning af visse definitioner af og bestemmelser for opbevaring af oplysninger samt bløde foranstaltninger og standarder til fremme af gennemsigtighed i anvendelsen af politiske online- og offlineannoncer og til støtte for yderligere indgriben, herunder selvregulering. Bløde foranstaltninger omfatter også anvendelsen af målrretningsteknikker.

1.2. **Bindende foranstaltninger** til harmonisering af gennemsigtighedskrav i forbindelse med politiske annoncer ledsaget af bløde foranstaltninger og standarder. De bindende foranstaltninger vedrører også

anvendelsen af målretningsteknikker i politiske annoncer.

Løsninger vedrørende politiske partier omfatter:

2.1. **Begrænsede bindende foranstaltninger** til tilpasning af den eksisterende ramme for europæiske politiske partier med det formål at indføre en forpligtelse for partierne til at støtte gennemsigtig anvendelse af politiske annoncer.

2.2 **Udvidelse af den eksisterende ramme** med henblik på at indføre supplerende forpligtelser for europæiske politiske partier til at sikre meningsfuld gennemsigtheden ved anvendelsen af politiske annoncer. Tildeling af passende beføjelser til myndigheden med ansvar for europæiske politiske partier med henblik på rapportering om overholdelse.

For både 2.1 og 2.2 vil bløde foranstaltninger finde anvendelse på nationale politiske partier, idet der vil blive rettet henstilling til medlemsstaterne om at indføre ensartede standarder for alle politiske aktører.

Hvad er de forskellige interessenters synspunkter? Hvem støtter hvilken løsning?

- Der er et generelt behov for en ensartet definition af, hvad der forstås ved politisk reklame.
- Bred støtte til EU-tiltag, navnlig til gennemsigthedsforanstaltninger til sikring af, at i) der gives tilstrækkelige oplysninger om politiske annoncer — så kampagner kan følges på tværs af platforme og medier — og ii) at oplysninger opbevares og gøres tilgængelige for offentligheden.
- Støtte til enten et forbud mod målrettede politiske annoncer eller kun at tillade dem efter brugernes udtrykkelige tilvalg.
- Der er behov for at afbalancere reguleringen af offlineannoncer (omfattende regulering) og onlineannoncer (begrænset eller ingen regulering).
- Medlemsstaterne støtter også generelt mere effektive tilsynsmuligheder (offline og online) for at kunne håndtere forskellige former for uigennemsigtig politisk annoncepraksis.

C. Den foretrukne løsnings virkninger

Hvilke fordele er der ved den foretrukne løsning (hvis en bestemt løsning foretrækkes — ellers fordelene ved de vigtigste af de mulige løsninger)?

Den foretrukne løsning forventes at indvirke positivt i forhold til referencescenariet ved at:

- øge retssikkerheden og fjerne de omkostninger, der er forbundet med manglende ensartethed i reglerne
- øge gennemsigtheden i målretningen med positiv indvirkning på de grundlæggende rettigheder
- skabe et klart grundlag for tilsyn og dermed sætte de nationale myndigheder i stand til at anmode om de oplysninger, der er nødvendige for at føre tilsyn med politiske annoncer, og samarbejde om efterforskning og håndhævelse
- øge gennemsigtheden i de demokratiske processer samt beskyttelsen mod manipulation gennem målretningsteknikker
- føre aktivt tilsyn med politiske kampagner i forbindelse med EU-valg, hvilket vil kræve, at de europæiske politiske partier aktivt og rettidigt offentliggør oplysninger, og styrke myndighedens rolle og ressourcer, så der sikres tilsyn.

Hvilke omkostninger er der ved den foretrukne løsning (hvis en bestemt løsning foretrækkes — ellers omkostningerne ved de vigtigste af de mulige løsninger)?

Økonomiske aktører — overholdelsesomkostninger i forbindelse med gennemførelse af gennemsigtheds- og tilsynsforpligtelser (både engangstilpasningsomkostninger og løbende overholdelsesomkostninger). De samlede omkostninger bør dog være lavere end i referencescenariet, da mindre fragmentering giver effektivitetsgevinster.

Nationale myndigheder og myndigheden med ansvar for europæiske politiske partier — engangsomkostninger i forbindelse med uddannelse og kapacitetsopbygning, der skal gøre det muligt at tilpasse sig og bedst muligt udnytte de nye muligheder for mere effektiv regulering. Omkostninger i forbindelse med anskaffelse af en database over europæiske politiske partier. Opvejes af

effektivitetsgevinster, bedre adgang til oplysninger og bedre koordinering på EU-plan.

Europæiske politiske partier — visse omkostninger i forbindelse med offentliggørelse på en fælles annoncedatabaseplatform opvejes af øget retssikkerhed og lavere omkostninger i forbindelse med tværeuropæiske kampagner.

Hvordan påvirker den foretrukne løsning SMV'er og konkurrenceevnen?

De nye krav vil hjælpe SMV'er med at opskalere deres politiske reklametjenester på tværs af grænserne i det indre marked. En tilpasning af deres informationssystemer til at opfylde den passive forpligtelse til at opbevare oplysninger om politiske annoncer vil medføre mindre engangsomkostninger. Disse omkostninger vil blive opvejet af besparelser som følge af mere ensartede regler i hele EU.

Vil den foretrukne løsning få væsentlige virkninger for de nationale budgetter og myndigheder?

Engangsomkostninger i forbindelse med uddannelse af administrativt personale og omkostninger i forbindelse med tilsyn med overholdelsen af gennemsigtigheds- og målretningsforpligtelser. Bør opvejes af effektivitetsbesparelser som følge af harmoniserede forpligtelser og den ensartede og styrkede tilsynsproces. Den nuværende håndhævelse er dog beskedent.

Vil den foretrukne løsning få andre væsentlige virkninger?

De politiske aktørers øgede ansvarlighed vil tilskynde til en åben og ærlig kampagnekultur og bør bidrage til at genopbygge offentlighedens tillid til anvendelsen af politiske reklame og mere generelt til den offentlige politiske debat og valgprocessens integritet.

Hvad med proportionalitetsprincippet?

De foreslåede foranstaltninger står i et rimeligt forhold til de fastsatte mål (se boksen vedrørende nærhedsprincippet ovenfor).

D. Opfølgning

Hvornår vil foranstaltningen blive taget op til fornyet overvejelse?

Senest fem år efter den påtænkte forordnings ikrafttræden.