



Samlenotat til Folketingets Europaudvalg

Kulturministeriet, 23. maj 2022

23. maj 2022
MFA

Forhandlingsoplæg om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om gennemsigtighed og målretning i forbindelse med politisk reklame KOM (2021) 731 og om bestemmelserne vedrørende politisk reklame i forslag til omarbejdning af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) nr. 1141/2014 af 22. oktober 2014 om statut for og finansiering af europæiske politiske partier og europæiske politiske fonde KOM (2021) 734

Notatet fremsendes også til Folketingets Kulturudvalg.

Nyt notat

1. Resumé

Kommissionen har den 25. november 2021 fremlagt et forslag vedrørende gennemsigtighed og målretning af politiske reklamer KOM (2021) 731, herefter "forslag om politisk reklame". Forslaget er en del af Kommissionens "demokratipakke" som led i foranstaltninger til beskyttelse af valgintegriteten og den åbne demokratiske debat. I pakken indgår også et forslag til omarbejdning af forordning om statut for og finansiering af europæiske politiske partier og europæiske politiske fonde (KOM (2021) 734), herefter "forslag vedr. europæiske politiske partier og fonde", der bl.a. indeholder bestemmelser om politisk reklame, herunder med referencer til forslaget om politisk reklame.

Formålet med forslaget om politisk reklame er todelt. For det første har forslaget til formål at bidrage til et velfungerende indre marked for politisk reklame ved at fastsætte harmoniserede regler for en høj grad af gennemsigtighed i politisk reklame og relaterede tjenester. Reglerne tager sigte på hele spektret af politiske reklameudgivere samt andre relevante tjenesteudbydere, herunder særligt udbydere af online platforme, der tillader og kan anvendes til politisk reklame. For det andet har forslaget til formål at beskytte fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger ved at fastsætte regler for anvendelse af målretnings- og forstærkningsteknikker i forbindelse med politisk reklame. Disse regler skal gælde for dataansvarlige og politiske reklameudgivere, som gør brug af sådanne målretnings- og forstærkningsteknikker. De regler i forslaget om politisk reklame, der omhandler anvendelsen af målretning og forstærkning, er baseret på TEUF artikel 16 om beskyttelse af personoplysninger.

Med forslaget om politisk reklame fastlægges således en række nye forpligtelser og sanktioner i forbindelse med brug af målrettet politisk reklame.

Forpligtelserne vil omfatte reklamer af, for eller på vegne af politiske aktører samt såkaldte emnebaserede reklamer, som potentielt kan og er designet til at påvirke resultatet af et valg eller en folkeafstemning, en lovgivningsproces eller stemmeadfærd. Med forslaget om politisk reklame vil betalt politisk reklame fremadrettet skulle tydeligt angives og opfylde en række konkrete gennemsigtighedsbetingelser.

Forslaget om politisk reklame indeholder derudover betingelser for målretnings- og forstærkningsteknikker i forbindelse med politisk reklame, hvor der anvendes følsomme personoplysninger såsom etnisk oprindelse, religiøs overbevisning eller seksuel orientering. Sådanne teknikker vil i udgangspunktet være forbudt. Ved brug af målretnings- og forstærkningsteknikker, der indebærer behandling af personoplysninger, vil forslaget desuden gøre det obligatorisk at medtage klare oplysninger i politiske reklamer om, på hvilket informationsgrundlag reklamen er målrettet den pågældende person, samt blandt andet offentliggøre, hvilke grupper reklamen er målrettet, på grundlag af hvilke kriterier og med hvilke forstærkningsværktøjer eller -metoder.

Derudover foreslås, at de enkelte medlemslande vil skulle indføre effektive sanktioner, herunder administrative bøder og økonomiske sanktioner, der står i et rimeligt forhold til overtrædelsen og har en afskrækkende virkning, når reglerne i forslaget overtrædes.

Forslaget supplerer øvrig relevant EU-lovgivning, herunder databeskyttelsesforordningen samt den foreslåede forordning om digitale tjenester ("DSA"), som indeholder krav om mærkning af reklamer, herunder at det skal oplyses, hvilke parametre, der er anvendt til at bestemme, hvem reklamen skal vises til. For de største online platforme og online søgemaskiner indeholder DSA'en et krav om offentliggørelse af en række oplysninger om reklamer, der har været vist på platformen, herunder oplysning om indholdet af reklamen, perioden reklamen har været vist i, og om hvorvidt reklamen var henvendt specifikt til en eller flere grupper af modtagere.

Udformningen af forslaget om politisk reklame vil også have betydning for de dele af den kommende omarbejdede forordning om statut for og finansiering af europæiske politiske partier og europæiske politiske fonde (KOM (2021) 734), der vedrører politisk reklame. Ifølge Kommissionen er disse bestemmelser rettet mod at sikre høje gennemsigtighedsstandarder samt at modgå risikoen for udenlandsk indblanding og brud på databeskyttelsesreglerne i forbindelse med politisk reklame.

På den baggrund lægger forslaget vedr. europæiske politiske partier og fonde op til en række gennemsigtighedskrav: Hvert europæisk politisk parti skal have en intern politik for brugen af politisk reklame. Samtidig skal de europæiske partier kontraktuelt forpligte udbydere af politiske reklametjenester, som de samarbejder med, til at overholde deres forpligtelser i forslaget om politisk reklame. For hver politisk reklame, som et europæisk parti sponsorerer eller offentliggør, skal der

desuden registreres relevante oplysninger hos Myndigheden for Europæiske Politiske Partier og Europæiske Politiske Fonde. Hvis et europæisk parti anvender målretnings- eller forstærkningsteknikker til politisk reklame, der indebærer behandling af personoplysninger, skal det desuden sikre, at artikel 12 (vedr. krav ift. målretning og forstærkning) i forslaget om politisk reklame er overholdt. Endelig skal medlemsstaterne udpege nationale tilsynsmyndigheder eller organer til at føre tilsyn med overholdelsen af gennemsigtighedskravene, og der skal føres et nationalt tilsyn med europæiske politiske partiers overholdelse af artikel 12 (vedr. målretning og forstærkning) i forslaget om politisk reklame.

Regeringen støtter Kommissionens intention om at fastsætte og harmonisere regler for gennemsigtighed i politisk reklame i EU, herunder også for de europæiske politiske partier, samt at beskytte personoplysninger i forbindelse med politisk reklame. Regeringen finder det vigtigt for den demokratiske debat, at der generelt skabes større gennemsigtighed om målrettet politisk reklame, så borgere kan have tillid til de demokratiske budskaber og de demokratiske processer, som politisk reklame er en del af. Det er dog samtidig vigtigt for regeringen, at legitime politiske aktørers mulighed for at benytte politisk reklame som led i den demokratiske debat ikke forringes eller mistænkeliggøres.

Regeringen er i udgangspunktet positiv over for de forpligtelser og krav, som Kommissionen har foreslået. Det indbefatter bl.a. gennemsigtighedskrav om, at enhver politisk reklame skal ledsages af en række oplysninger om afsenderen og budskabet på en klar, fremtrædende og utvetydig måde. Det gælder ligeledes forslaget om, med visse undtagelser, at gøre det forbudt at anvende målretnings- eller forstærkningsteknikker, der indebærer behandling af følsomme personoplysninger i forbindelse med politisk reklame.

For regeringen er det centralt, at der er juridisk klarhed over samspillet med øvrig relevant EU-regulering samt, hvem der er omfattet af bestemmelserne i forslaget om politisk reklame. Regeringen ser derfor gerne, at der i forslaget bl.a. skabes større klarhed om, hvilke enheder og aktører samt reklamer der vil være omfattet. Dette med henblik på, at både relevante enheder og aktører samt kompetente tilsynsmyndigheder ved, hvilke regelsæt den enkelte skal efterleve.

Regeringen støtter generelt bestemmelserne i forslaget om politisk reklame vedr. tilsyn, håndhævelse og sanktioner, idet effektiv håndhævelse er vigtigt for at sikre en høj efterlevelse af forslagets nye krav. For så vidt angår forslaget vedr. europæiske politiske partier og fonde ser regeringen dog gerne, at der skabes mere klarhed om de nationale tilsynsmæssige konsekvenser af bestemmelserne om politisk reklame i forslaget. Det er desuden centralt, at der bliver mulighed for at fravige kravet om administrative bøder i forordningsforslaget om politisk reklame, f.eks. ved fastsættelse af nationale strafferetlige regler, da grundlovens § 3 om magtens tredeling antages at indebære, at lovgivningsmagten ikke i almindelighed kan henlægge behandlingen af strafferetlige bødesager til administrative myndigheder (administrative bøder). EU-retsakter, der lægger op

til at forpligte Danmark til at indføre administrative bøder, giver således anledning til forfatningsretlige betænkeligheder.

Forslaget om politisk reklame forventes at medføre lovgivningsmæssige og økonomiske konsekvenser. Bestemmelserne om politisk reklame i forslaget vedr. europæiske politiske partier og fonde kan medføre statsfinansielle konsekvenser i form af afledte nationale udgifter forbundet med kravet om nye nationale tilsynsopgaver i forhold til de europæiske politiske partiers anvendelse af politisk reklame.

2. Baggrund

Kommissionen har den 25. november 2021 fremsat forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om gennemsigtighed og målretning i forbindelse med politisk reklame (KOM (2021) 731, herefter "forslag om politisk reklame". Forslaget er en del af en demokratipakke, der skal sikre større gennemsigtighed i betalt politisk reklame, klarere regler for finansiering af europæiske politiske partier og bedre rammer for mobile EU-borgeres valgrettigheder. I pakken indgår også et forslag til omarbejdning af statut for og finansiering af europæiske politiske partier og europæiske politiske fonde (KOM (2021) 734), herefter "forslag vedr. europæiske politiske partier og fonde", der indeholder bestemmelser om politisk reklame, herunder med referencer til forslaget om politisk reklame.

Forslaget om politisk reklame skal sikre større gennemsigtighed i betalt politisk reklame. Med den igangværende digitale omstilling og en udvikling med øget politisk reklame har Kommissionen fokus på, at borgere lettere skal kunne vurdere, om de ser betalt politisk indhold — offline og online — og skal kunne deltage i åbne debatter uden desinformation, indblanding og manipulation. Det skal være tydeligt, hvem der har sponsoreret en politisk reklame og med hvilket formål.

I handlingsplanen for europæisk demokrati ("EDAP") fra december 2020 fremlagde Kommissionen sin første vurdering af udfordringerne i forbindelse med politiske reklamer og spørgsmål vedrørende nye teknikker, der anvendes til at målrette reklamer ud fra brugernes personoplysninger. Uanset om oplysningerne er indhentet på lovlig vis eller ej, kan disse teknikker misbruges til at udnytte borgernes eventuelle sårbarhed og hæmme EU-borgernes adgang til objektiv, åben og pluralistisk information. Dette er særlig relevant, da en nylig Eurobarometerundersøgelse viste, at næsten fire ud af ti europæere har været eksponeret for indhold, som de ikke nemt kunne afgøre, om var politisk reklame eller ej.

Den foreslåede forordning bygger på og supplerer relevant EU-lovgivning, herunder databeskyttelsesforordningen og den foreslåede forordning om digitale tjenester ("DSA"). Ajourføringen af det selvregulerende adfærdskodeks ("Code

of Practice”) om desinformation, som er baseret på Kommissionens nyligt offentliggjorte vejledning, vil også supplere den foreslåede forordning.

Forslaget om politisk reklame er oversendt til Rådet den 3. december 2021 i dansk sprogversion. Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 114 om harmonisering af medlemsstaternes lovgivninger vedr. det indre markeds funktion. I betragtning af, at forslaget indeholder visse specifikke regler om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger, navnlig begrænsninger af målretningsteknikker, baserer forslaget sig ligeledes på artikel 16 i TEUF for så vidt angår disse specifikke regler. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

Demokratipakken indeholder også et forslag til omarbejdning af forordningen om statut for og finansiering af europæiske politiske partier og europæiske politiske fonde og en omarbejdning af direktiverne om valgret og valgbarhed til Europa-Parlamentsvalg og kommunale valg for EU-borgere, der bor i et andet EU-medlemsland end deres hjemland (mobile EU-borgere). I forslaget vedr. europæiske politiske partier og fonde indgår også visse bestemmelser om politisk reklame, der ifølge Kommissionen er rettet mod at sikre høje gennemsigtighedsstandarder samt at modgå risikoen for udenlandsk indblanding og brud på databeskyttelsesreglerne i forbindelse med politisk reklame.

Formandskabet i Rådet har 3. maj 2022 givet deres første udkast til kompromistekst, som skal danne grundlag for de videre tekniske forhandlinger. Indeværende kommenterede dagsorden er derfor baseret på dette udkast.

3. Formål og indhold

Formålet med forslaget om politisk reklame er todelt. For det første har forslaget til formål at bidrage til et velfungerende indre marked for politisk reklame ved at fastsætte harmoniserede regler for en høj grad af gennemsigtighed i politisk reklame og relaterede tjenester. Disse regler skal gælde for politiske reklameudgivere samt andre relevante tjenesteudbydere. For det andet har forslaget til formål at beskytte fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger ved at fastsætte regler for anvendelse af målretnings- og forstærkningsteknikker i forbindelse med politisk reklame. Disse regler skal gælde for dataansvarlige og politiske reklameudgivere, som gør brug af sådanne målretnings- og forstærkningsteknikker. Forslaget tager hverken sigte på at regulere indholdet af politisk reklame, hvor mange penge, der kan bruges på politisk reklame, eller om en given politisk reklame kan offentliggøres eller ej.

Kapitel 1: Almindelige betingelser

Kapitel 1 angiver forordningens almindelige bestemmelser, herunder bestemmelser om forordningens genstand, anvendelsesområde og formål (art. 1-3).

Forordningens genstand og formål følger af forordningens artikel 1. Ifølge artikel 1, stk. 1, fastsætter forordningen harmoniserede gennemsigtighedsforpligtelser

for udbydere af politisk reklame og relaterede tjenester og harmoniserede regler for anvendelse af målretnings- og forstærkningsteknikker i forbindelse med udgivelse, udbredelse eller promovering af politisk reklame, hvor der behandles personoplysninger.

Artikel 1, stk. 2 fastlægger, at forordningen har til formål a) at bidrage til et velfungerende indre marked for politisk reklame og relaterede tjenester, og b) at beskytte fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger.

Forordningens anvendelsesområde er fastsat i artikel 1a. I henhold til artikel 1a, stk. 1, omfatter forordningen 'politisk reklame, der udarbejdes, placeres, promoveres, udgives eller udbredes i medlemsstaterne, eller som er rettet mod enkeltpersoner i en eller flere medlemsstater, uanset hvor udbyderen af reklametjenesterne er etableret, og uanset hvilke midler der anvendes'. I artikel 1a, stk. 2, fastlægges, at forordningen ikke regulerer indholdet af politisk reklame, EU eller medlemslandenes regler for visning af politisk reklame, valgperioder eller hvordan politiske kampagner foregår.

Forordningens artikel 2 indeholder en række definitioner, herunder blandt andet af "tjeneste", "politisk reklame" og "politisk aktør".

"Tjeneste" er defineret som enhver selvstændig erhvervsvirksomhed, der normalt udføres mod betaling, jf. artikel 57 i TEUF.

"Politisk reklame" er defineret som udarbejdelse, placering, promovering, udgivelse eller udbredelse på en hvilken som helst måde af en meddelelse som enten er af, for eller på vegne af en politisk aktør, medmindre den er af rent privat eller kommerciel karakter, eller som kan og er designet til at påvirke resultatet af et valg eller en folkeafstemning, en lovgivningsproces eller stemmeadfærd.

For at afgøre om promovering, udgivelse eller udbredelse af et budskab kan og er designet til at påvirke resultatet af et valg eller en folkeafstemning, lovgivningsprocessen eller stemmeadfærd, bør der tages hensyn til alle relevante faktorer såsom budskabets sponsor, budskabets indhold, det sprog, der anvendes til at formidle budskabet, den sammenhæng, hvori budskabet formidles, formålet og intentionen med budskabet og den måde, hvorpå budskabet promoveres, udgives eller udbredes. Der skal eksistere en klar og væsentlig forbindelse mellem budskabet og dettes mulighed for at påvirke resultatet af et valg eller en folkeafstemning, lovgivningsprocessen eller stemmeadfærd. Meddelelser fra officielle kilder om afholdelse af og bestemmelser for deltagelse i valg eller folkeafstemninger eller til fremme af deltagelse i valg eller folkeafstemninger betragtes ikke som politisk reklame.

Politiske synspunkter, som kommer til udtryk i programmer for audiovisuelle udsendelser, herunder lineære og ikke-lineære udsendelser, dvs. udsendelser på flow-tv og on demand, eller som er udgivet i trykte medier, med mindre

tjenesteudbyderen er blevet betalt af en tredjepart for den politiske reklame, omfattes ikke af forslaget.

"Politisk aktør" defineres som én af syv mulige kategorier, herunder eksempelvis en kandidat til eller indehaver af ethvert folkevalgt embede på europæisk, nationalt, regionalt og lokalt plan eller til en ledende stilling i et politisk parti.

Artikel 3 vedrører forordningens harmoniseringsniveau. Det fremgår heraf, at medlemsstaterne ikke må opretholde eller indføre bestemmelser eller foranstaltninger, der fraviger dem, der er fastsat i forordningen.

Kapitel 2: Gennemsigtighedsforpligtelser i forbindelse med politisk reklametjenester

Forordningens kapitel 2 indeholder bestemmelser om gennemsigtighedskrav i forbindelse med politisk reklametjenester, og om behandlingen af oplysninger i forbindelse med levering af politiske reklametjenester (art. 4-11).

Artikel 4 er en generalklausul, som fastsætter, at politiske reklametjenester skal leveres på en gennemsigtig måde i overensstemmelse med de forpligtelser, der er fastsat i kapitel 2 i forslaget. Artikel 4, stk. 2, fastsætter, at udbydere af politiske reklametjenester skal sikre, at det præciseres i de kontraktlige aftaler, hvordan de relevante bestemmelser i forordningen overholdes.

Forordningens artikel 5 vedrører identificeringen af politiske reklametjenester. Ifølge artikel 5 skal udbydere af reklametjenester anmode sponsorer og udbydere af reklametjenester, der handler på vegne af sponsorer, om at erklære, hvorvidt den reklametjeneste, de anmoder tjenesteudbyderen om at udføre, udgør en "politisk reklametjeneste" (som defineret i artikel 2, stk. 5). Udbydere af politiske reklametjenester skal sikre, at det i de kontraktlige aftaler, kræves at sponsoren, at denne videregiver den nødvendige information. I artikel 5, stk. 3, fastlægges det, at hvis en erklæring om politisk reklame eller oplysninger givet i forbindelse med den politiske reklame er åbenbart fejlagtige, skal den politiske reklametjenesteudbyder anmode sponsorer og udbydere af reklametjenester, der handler på vegne af sponsorer, om at rette deres erklæring.

Artikel 6 beskriver, hvordan udbydere af politiske reklametjenester skal forholde sig til registrering af de oplysninger, som udbyderne tilvejebringer i forbindelse med levering af deres tjenester. Artikel 6, stk. 1, oplister *hvilke* oplysninger, udbydere skal opbevare. Artikel 6, stk. 2, fastslår, at oplysninger efter stk. 1 skal afgives skriftligt eller i elektronisk form og opbevares i en periode på mindst fem år.

Artikel 6a beskriver, hvordan udbydere af politiske reklametjenester skal forholde sig til videregivelse af de oplysninger, som udbyderne tilvejebringer i forbindelse med levering af deres tjenester. Ifølge artikel 6a, stk. 1, skal udbydere af politiske reklametjenester eksempelvis sikre, at oplysningerne omfattet af artikel 6, stk. 1, videregives rettidigt og korrekt til den politiske reklameudgiver, således at denne kan opfylde sine forpligtelser ifølge forordningen. Udbydere af

politiske reklametjenester skal ligeledes gøre en rimelig indsats for at sikre, at oplysningerne er fuldstændige og korrekte. Hvis en udbyder af politiske reklametjenester bliver opmærksom på, at oplysninger, som de har videregivet, er blevet opdaterede, skal udbyderen af politiske reklametjenester ifølge artikel 6a, stk. 3, sikre, at de opdaterede oplysninger videreformidles til den relevante politiske reklameudgiver.

Artikel 7 oplister gennemsigtighedskravene i forbindelse med politiske annoncer. I formandskabets kompromistekst er det specificeret, at det er op til den politiske reklameudgiver at sikre, at der leves op til kravene i bestemmelsen. Bestemmelsens generelle formål er at sikre, at enhver politisk annonce ledsages af en række oplysninger om afsenderen og budskabet på en klar, fremtrædende og utvetydig måde. Det følger bl.a. af artikel 7, stk. 1, at politiske annoncer skal ledsages af en såkaldt "gennemsigtighedsmeddelelse", der gør det muligt at forstå den bredere sammenhæng, som den politiske annonce indgår i. Artikel 7, stk. 2, stiller en række krav til gennemsigtighedsmeddelelsen, som skal indeholde en række nærmere angivne oplysninger blandt andet om afsender. Gennemsigtighedsmeddelelsen skal ifølge artikel 7, stk. 2a, være nem at tilgå og offentliggøres sammen med den politiske annonce fra første udgivelse. Den skal desuden holdes ajour og skal fremlægges i et format, der er lettilgængeligt. Artikel 7 indeholder derefter bestemmelser om blandt andet opbevaringen af gennemsigtighedsmeddelelserne og påkrævede indsatser for at sikre, at oplysningerne er retvisende, herunder krav om at kontakte sponsor eller den pågældende udbyder af politiske reklametjenester for at rette ufuldstændige eller ukorrekte oplysninger. Ifølge artikel 7, stk. 5, skal gennemsigtighedsmeddelelserne opbevares i en periode på fem år efter sidste udgivelse. Ifølge artikel 7, stk. 8, tillægges Kommissionen beføjelser til at vedtage delegerede retsakter i overensstemmelse med artikel 19 ved at tilføje eller ændre elementer fra listen over oplysninger, der skal fremlægges i henhold til stk. 2.

Forordningens artikel 8 bestemmer, at udbydere af politiske reklametjenester periodisk skal rapportere om deres levering af politiske reklamer. Det skal ske som en del af deres ledelsesberetning, jf. artikel 19 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/34/EU af 26. juni 2013 om årsregnskaber, konsoliderede regnskaber og tilhørende beretninger for visse virksomhedsformer, i deres årsregnskaber, hvor de skal medtage oplysninger om udgifterne til eller værdien af andre ydelser, der helt eller delvist er modtaget for disse tjenester, herunder om anvendelsen af målretnings- og forstærkningsteknikker, aggregeret efter kampagne.

Artikel 9 omhandler angivelse af eventuelt ulovlige politiske annoncer. Efter bestemmelsen skal reklameudgivere ved levering af politiske reklametjenester indføre mekanismer, der gør det muligt vederlagsfrit at meddele dem, at en bestemt annonce, som de har offentliggjort, ikke er i overensstemmelse med reglerne i forslaget. Det pålægges endvidere den politiske reklameudgiver at reagere på en anmeldelse rettidigt, og i måneden op til et valg eller en

folkeafstemning, skal reklameudgiveren reagere inden for 48 timer. For små og mellemstore virksomheder vil det dog være tilstrækkeligt, at anmeldelsen behandles uden unødigt forsinkelse.

Artikel 10 og 11 vedrører videregivelse af oplysninger. Artikel 10 omhandler de tilfælde, hvor kompetente nationale myndigheder har beføjelse til at anmode en udbyder af politiske reklametjenester om at videregive de oplysninger, der er nævnt i artikel 6, 7 og 8. Artikel 11 vedrører udbydere af politiske reklametjenesters videregivelse af de i artikel 6 og 7 nævnte oplysninger til berørte enheder.

Kapitel 3: Målretning og forstærkning af politisk reklame

Kapitel 3 indeholder specifikke krav vedrørende målretnings- og forstærkningsteknikker, og om videregivelse af målretnings- og forstærkningsoplysninger til andre berørte enheder (art. 12-13).

Artikel 12, stk. 1, indeholder et forbud mod at anvende målretnings- eller forstærkningsteknikker, der indebærer behandling af følsomme personoplysninger, jf. artikel 9, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/679 af 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af direktiv 95/46/EF (generel forordning om databeskyttelse) og artikel 10, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/1725 af 23. oktober 2018 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger i Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af forordning (EF) nr. 45/2001 og afgørelse nr. 1247/2002/EF, i forbindelse med politisk reklame. Forbuddet gælder med visse undtagelser, jf. artikel 12, stk. 2. Artikel 12 indeholder desuden regler om brug af målretnings- og forstærkningsteknikker i forbindelse med politisk reklame, der indebærer behandling af personoplysninger generelt, herunder hvilke oplysninger, der skal inkluderes i gennemsigtighedsmeddelelsen i forbindelse med brug af sådanne teknikker. Ifølge artikel 12, stk. 8, tillægges Kommissionen beføjelser til at vedtage delegerede retsakter i overensstemmelse med artikel 19 ved at tilføje eller ændre elementer fra listen over oplysninger, der skal fremlægges i henhold til artikel 12, stk. 4.

Artikel 13 medfører, at den dataansvarlige, der er omhandlet i artikel 12, skal træffe passende foranstaltninger til efter anmodning fra berørte enheder og i overensstemmelse med artikel 11, stk. 1, at videregive de i artikel 12 omhandlede oplysninger.

Kapitel 4: Tilsyn og håndhævelse

Kapitlet indeholder regler vedrørende tilsyn og håndhævelse af forordningen (art. 14-17).

Tjenesteudbydere, som ikke er etableret i EU, men som leverer politiske reklametjenester inden for EU, skal ifølge artikel 14 udpege en retlig repræsentant i en af medlemsstaterne, hvor deres tjeneste udbydes. Den retlige repræsentant kan være enten en fysisk eller en juridisk person.

Tilsyn med overholdelse af forslagens artikel 12

Det følger af art. 15, stk. 1, at de tilsynsmyndigheder, der er udpeget i henhold til artikel 51 i forordning (EU) 2016/679 (GDPR) eller artikel 52 i forordning (EU) 2018/1725 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger, har kompetence til at overvåge anvendelsen af artikel 12 om vedrørende målretnings- og forstærkningsteknikker i forbindelse med politisk reklame.

Tilsyn med overholdelse af forslagens artikel 5-11 og artikel 14

Artikel 15, stk. 2, indebærer, at medlemsstaterne skal udpege en kompetent myndighed til at varetage tilsynet med udbydere af formidlingstjenesters overholdelse af artikel 5-11 og artikel 14. Formidlingstjenester skal forstås i overensstemmelse med definitionen i artikel 2, litra f i forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om et indre marked for digitale tjenester KOM (2020) 825 - herefter benævnt DSA. Den kompetente myndighed, som medlemsstaten har udpeget efter reglerne i DSA-forslaget kan også udpeges som kompetent myndighed efter nærværende forslag til at føre tilsyn med udbydere af formidlingstjenesters overholdelse af artikel 5-11 og artikel 14. Koordinatoren for digitale tjenester udpeget i medfør af DSA'en vil i hver medlemsstat have ansvaret for at sikre koordinering på nationalt plan for udbydere af formidlingstjenester og om nødvendigt indgå i et grænseoverskridende samarbejde med de andre koordinators for digitale tjenester. Bestemmelser i DSA'en om grænseoverskridende samarbejde og om undersøgelser gennemført i fællesskab af flere koordinators for digitale tjenester gælder også for spørgsmål omfattet af forslaget.

Artikel 15, stk. 3, indebærer, at medlemsstaterne skal udpege en kompetent myndighed til at varetage tilsynet med de aspekter af forordningen, som ikke er omhandlet i stk. 1 og 2. Den kompetente myndighed skal strukturelt være fuldstændig uafhængig af sektoren og enhver form for indblanding udefra eller politisk pres. Det er yderligere et krav, at hver kompetent myndighed skal træffe nødvendige og forholdsmæssige foranstaltninger for at sikre effektivt tilsyn og overholdelsen af reglerne i denne forordning. De kompetente myndigheder udpeget i henhold til artikel 15, stk. 3, har ifølge artikel 15, stk. 4, beføjelser til at anmode udbydere af politiske reklametjenester om adgang til data, dokumenter eller enhver oplysning, som er nødvendig for, at myndigheden kan udføre sine tilsynsopgaver i forbindelse med denne forordning.

I medfør af artikel 15, stk. 5, skal de kompetente myndigheder udpeget i henhold til artikel 15, stk. 3, have beføjelser til at:

- a) udstede påbud til udbydere af politiske reklametjenester i tilfælde af manglende overholdelse af forpligtelserne i denne forordning
- b) offentliggøre en erklæring med nærmere angivelse af identiteten på den eller de juridiske og fysiske personer, som er ansvarlige for tilsidesættelsen af en i denne forordning fastsat forpligtelse, og tilsidesættelsens art
- c) pålægge administrative bøder og økonomiske sanktioner.

Ifølge artikel 15, stk. 7, skal hver medlemsstat endvidere udpege en af de kompetente myndigheder som *kontaktpunkt* på EU-plan. Kontaktpunktet bør ifølge præambelbetragtning (62) om muligt være medlem af det europæiske valgsamarbejdsnetværk.

Sanktioner

Artikel 16 indeholder en bestemmelse om, at medlemsstaterne fastsætter regler i national lovgivning om sanktioner, herunder administrative bøder og økonomiske sanktioner, der skal finde anvendelse på udbydere af politiske reklametjenester under deres jurisdiktion, for så vidt angår overtrædelser af forordningen. Sanktionerne skal være effektive, stå i rimeligt forhold til overtrædelserne og have afskrækkende virkning. Disse regler om sanktioner skal meddeles til Kommissionen inden for 12 måneder efter forordningens ikrafttræden, og senere ændringer hertil skal meddeles straks.

Når der skal træffes afgørelse om sanktionens art og størrelse, skal der i hvert enkelt tilfælde tages hensyn til bl.a. følgende parametre:

- (a) overtrædelsens art, grovhed og varighed
- (b) hvorvidt overtrædelserne blev begået forsætligt eller uagtsomt
- (c) enhver foranstaltning, der træffes for at afbøde eventuelle skader
- (d) alle relevante tidligere overtrædelser og andre skærpende eller formildende omstændigheder i sagen og
- (e) graden af samarbejde med den kompetente myndighed.

I henhold til artikel 17 skal medlemsstaterne offentliggøre datoerne for deres nationale valgperioder på et let tilgængeligt sted med en passende henvisning til denne forordning.

Kapitel 5: Afsluttende bestemmelser

Forordningens kapitel 5 indeholder de afsluttende bestemmelser (art. 18-20). Kapitlet omfatter regler om Kommissionens aflæggelse af evalueringsrapport om forordningens virkning (artikel 18), om delegerede beføjelser (artikel 19) og om forordningens ikrafttrædelse og anvendelse (artikel 20).

Bestemmelser om politisk reklame i forslaget vedr. forordningen om statut for og finansiering af europæiske politiske partier og fonde

Forslagets bestemmelser om politisk reklame (særligt artikel 5 og 13) sigter mod at regulere gennemsigtighed og målretning i forbindelse med europæiske politiske partiers politisk reklamer.

Europæiske politiske partier skal i forslaget forstås som en "politisk alliance", der forfølger politiske mål, og som søger at forfølge disse mål i hele Unionen, og som er registreret hos Myndigheden for Europæiske Politiske Partier og Europæiske Politiske Fonde i overensstemmelse med forordningen om statut for og finansiering af europæiske politiske partier og fonde.

I relevante dele af forordningen om europæiske politiske partier anvendes definitionerne fra forordningen om politisk reklame. Det følger af forslagets artikel 5, stk. 1, at europæiske politiske partier sikrer, at de udbydere af politiske reklametjenester, som de samarbejder med, fuldt ud overholder deres forpligtelser i henhold til artikel 7 (vedrørende gennemsigtighed i forbindelse med politiske annoncer) og 12 (om målretning og forstærkning) i forordning om politisk reklame. Med henblik herpå skal europæiske politiske partier sikre, at kontrakter indgået med udbydere af politiske reklametjenester i forbindelse med deres reklamekampanjer indeholder en udtrykkelig henvisning til disse forpligtelser. I henhold til artikel 5, stk. 5 skal de europæiske partier også selv overholde artikel 12 i forordningen om politisk reklame, ved anvendelse af såkaldte målretnings- eller forstærkningsteknikker, der indebærer behandling af personoplysninger til brug for politisk reklame.

Artikel 5, stk. 4 stiller krav til europæiske politiske partier om, at de skal have en politik for deres brug af politisk reklame, som de ved ansøgning om EU-midler skal kunne dokumentere, at de har implementeret gennem de forudgående 12 måneder jf. artikel 21 stk. 5. Det følger endvidere af artikel 5, stk. 4, at Europæiske politiske partier årligt skal udgive en rapport om implementeringen af deres politik for politisk reklame. Rapporten skal indeholde information om de politiske annoncer, som partiet har offentliggjort inden for de seneste fem år, samt information om konkrete skridt, som partiet har taget for at overholde forordningens krav vedrørende politisk reklame. Rapporten skal være tilgængelig på partiets hjemmeside.

Når europæiske partier sponsorerer eller offentliggør en politisk reklame, skal dette, i henhold til artikel 5, stk. 2, inden for fem dage, oplyses til Myndigheden for Europæiske Politiske Partier og Europæiske Politiske Fonde, som skal offentliggøre oplysningerne.

I henhold til artikel 5, stk. 6 skal medlemsstaterne udpege en eller flere uafhængige nationale myndigheder eller organer til at føre tilsyn med overholdelsen af kravene vedrørende gennemsigtighed i forbindelse med politisk reklame i forordningen om statut for og finansiering af europæiske politiske partier og fonde. Det følger endvidere af artikel 5, stk. 7, at de nationale tilsynsmyndigheder, der er omhandlet i artikel 51 i forordning (EU) 2016/679 (GDPR) om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af

personoplysninger, fører tilsyn med europæiske politiske partiers overholdelse af artikel 12 i forordningen om politisk reklame ved anvendelse af målretnings- eller forstærkningsteknikker, der indebærer behandling af personoplysninger til brug for politisk reklame.

Der kan via vedtagelse af delegerede retsakter, hvis der opstår behov herfor, tilføjes eller fjernes elementer fra listen over oplysninger, der skal fremsendes til databasen, som administreres af Myndigheden for Europæiske Politiske Partier og Europæiske Politiske Fonde, og de oplysninger, der indgår i politikken for anvendelse af politisk reklame.

Ifølge artikel 13 udarbejder og offentliggør Myndigheden hvert år en rapport om europæiske politiske partiers politiske reklameaktiviteter.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet er i henhold til den almindelige lovgivningsprocedure (TEUF art. 294) medlovgiver. Der foreligger endnu ikke en udtalelse vedr. forslaget om politisk reklame, ligesom der ikke er vedtaget en udtalelse omkring forslaget om europæiske politiske partier og fonde. Forslaget om politisk reklame er i Europa-Parlamentet forankret i udvalget for Indre Marked og Forbrugerbeskyttelse (IMCO), hvor forslaget blev præsenteret den 10. januar 2022. Udvalget om Konstitutionelle Anliggender (ACFO) er ansvarlig for forslaget om europæiske politiske partier og fonde og de dertilhørende bestemmelser om politisk reklame. ACFO har den 28. marts og den 28. april 2022 haft drøftelser om forslaget og ordførernes udkast til en udtalelse herom.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen vurderer, at forslaget om politisk reklame og bestemmelserne om politisk reklame i forordningen om statut for og finansiering af europæiske politiske partier og fonde er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

For så vidt angår forslaget om politisk reklame vurderer Kommissionen, at den grænseoverskridende karakter af udbuddet af politiske reklametjenester nødvendiggør regulering på EU-niveau. Kommissionen vurderer, at der er behov for harmoniseret EU-regulering på området for politiske reklamer, da de nuværende nationale regelsæt er forskellige med hensyn til anvendelsesområde, indhold og virkning. Det gør, at der opstår uensartede nationale regler med risiko for tiltagende fragmentering til skade for den reelle udøvelse af etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser i EU.

Regeringen er enig i Kommissionens vurdering, idet udbud af politiske reklametjenester, særligt i onlinemiljøer, i sin natur er grænseoverskridende. Regeringen vurderer således samlet set, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

Kommissionen vurderer desuden, at de foreslåede ændringer i forordningen vedrørende europæiske politiske partier og fonde er i fuld overensstemmelse med

nærhedsprincippet, da der kun på EU-plan kan fastsættes regler vedrørende statut for og finansiering af europæiske politiske partier og europæiske politiske fonde. Regeringen deler den vurdering.

6. Gældende dansk ret

De danske regler om politisk reklame findes hovedsageligt i love nr. 1360 af 9. april 2020 om radio- og fjernsynsvirksomhed og bekendtgørelse nr. 1155 af 18. juni 2020 om reklamer og sponsorering m.v. af programmer i radio, fjernsyn og on demand audiovisuelle medietjenester samt indgåelse af partnerskaber (reklamebekendtgørelsen).

Dansk ret indeholder regler om politisk reklame i fjernsyn (flow tv). Der findes ikke i radio- og fjernsynslovgivningen særlige regler for politiske reklamer i radio eller i on demand-audiovisuelle medietjenester. På internettet og på de kommercielle og de ikkekommercielle radiostationer må der derfor godt udsendes reklamer for politiske budskaber mv.

Reklamebekendtgørelsens § 14 indeholder begrænsninger for politisk reklame i fjernsyn (flow tv). Efter § 14, stk. 1, må der ikke udsendes reklamer for arbejdsgiverorganisationer, fagforeninger, religiøse bevægelser, politiske partier, politiske bevægelser samt valgte medlemmer eller opstillede kandidater til politiske forsamlinger i fjernsyn. Efter § 14, stk. 2, må der ikke udsendes reklamer for politiske budskaber i perioden fra tidspunktet for udskrivelse af valg til politiske forsamlinger eller folkeafstemninger og indtil afholdelsen af valget eller afstemningen.

Reklamebekendtgørelsens kapitel 4 indeholder regler om sponsorering af programmer mv. Efter reklamebekendtgørelsens § 25, stk. 1, må sponsorerede programmer ikke indgå i DR's public service-programvirksomhed. Efter bekendtgørelsens § 26, stk. 1, skal sponsorerede programmer i radio, fjernsyn og on demand audiovisuelle medietjenester klart kunne identificeres ved, at sponsorens navn, logo eller andet symbol fremgår.

I radio, som indgår i den samlede public service-virksomhed, jf. lov om radio- og fjernsynsvirksomhed m.v. § 11, og i fjernsyn må der ikke udsendes programmer, som er sponsoreret af arbejdsgiverorganisationer eller fagforeninger eller af politiske partier eller religiøse bevægelser, jf. reklamebekendtgørelsen § 29, stk. 2.

Politisk aktivitet er ikke omfattet af markedsføringslovens, lov nr. 426 af 3. maj 2017, anvendelsesområde, medmindre den politiske aktivitet kan siges at have karakter af erhvervsvirksomhed.

Det bemærkes, at der ikke i gældende lovgivning på Kulturministeriets og Erhvervsministeriets område er regler for målrettet politisk reklame på digitale platforme.

Behandling af personoplysninger i forbindelse med politisk reklame er reguleret af databeskyttelsesforordningen og -loven. Disse regelsæt fastsætter ikke specifikke krav med hensyn til behandling af personoplysninger i forbindelse med politisk reklame.

Det bemærkes endvidere, at grundlovens § 3 om magtens tredeling antages at indebære, at lovgivningsmagten ikke i almindelighed kan henlægge behandlingen af strafferetlige bødesager til administrative myndigheder (administrative bøder). EU-retsakter, der lægger op til at forpligte Danmark til at indføre administrative bøder, giver således anledning til forfatningsretlige betænkeligheder.

Endelig bemærkes det, i forhold til bestemmelserne om politisk reklame i forslaget vedr. europæiske politiske partier og fonde, at der ikke er nationale regler i Danmark for statut for og finansiering af europæiske partier og europæiske politiske fonde.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

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

Som forslaget art. 16, stk. 1, er formuleret på nuværende tidspunkt, vil medlemsstaterne i forbindelse med artikel 5-11, artikel 13 og artikel 14 skulle fastsætte regler om sanktioner, herunder administrative bøder og økonomiske sanktioner, der finder anvendelse på udbydere af politiske reklametjenester under deres jurisdiktion, for så vidt angår overtrædelser af denne forordning, som i hvert enkelt tilfælde skal være effektive, stå i rimeligt forhold til overtrædelsen og have afskrækkende virkning. Der henvises i den forbindelse til bemærkningerne vedrørende administrative bøder i pkt. 6 ovenfor. Der vil skulle fastsættes regler om strafansvar for overtrædelse af de nævnte bestemmelser i forordningen i dansk ret.

Det fremgår af forordningsforslagets artikel 1a, stk. 2, at denne forordning ikke bør berøre blandt andet europæiske eller nationale regler om visning af politisk reklame. Det vurderes, at der ikke er behov for at ændre i lovbekendtgørelse nr. 1360 af 9. april 2020 om radio- og fjernsynsvirksomhed og bekendtgørelse nr. 1155 af 18. juni 2020 om reklamer og sponsorering m.v. af programmer i radio, fjernsyn og on demand audiovisuelle medietjenester samt indgåelse af partnerskaber.

En vedtagelse af forslaget vedr. europæiske partier og fonde forventes ikke umiddelbart at have lovgivningsmæssige konsekvenser.

Økonomiske konsekvenser

Statsfinansielle konsekvenser

Det forventes, at forslaget om politisk reklame vil medføre statsfinansielle konsekvenser, idet der bl.a. vil skulle føres tilsyn med overholdelse af artikel 5-11 og artikel 14 af kompetente nationale myndigheder. Herudover vil en kompetent myndighed skulle agere kontaktpunkt på EU-plan. Desuden kan bestemmelserne om politisk reklame i forordningen om statut for og finansiering af europæiske politiske partier også medføre statsfinansielle konsekvenser i form af afledte nationale udgifter forbundet med kravet om nye nationale tilsynsopgaver i forhold til de europæiske politiske partiers anvendelse af politisk reklame.

Det må forventes, at ressourceforbruget stiger hos den eller de myndigheder, der udpeges til håndhævelsesmyndigheder, i det omfang forslagene medfører en øget sagsmængde eller en udvidet opgaveportefølje.

Endelig vil der kunne være udgifter på Justitsministeriets område som følge af den nye tilsynsopgave efter artikel 15, stk. 1, og sanktionsbestemmelserne i artikel 16, i forslaget om politisk reklame samt artikel 5, stk. 7, i forordningsforslaget om statut for og finansiering af europæiske politiske partier, som vil skulle afdækkes nærmere i forbindelse med udmøntningen af forslaget.

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

Erhvervsøkonomiske konsekvenser

Forslaget forventes at medføre væsentlige administrative konsekvenser for de omfattede udbydere af politiske reklametjenester som følge af administrative krav om bl.a. transparens, herunder fx opbevaring og tilvejebringelse af oplysninger i forbindelse med politisk reklame med henblik på tilsyn fra relevante kompetente myndigheder.

8. Høring

Kommissionens forslag om politisk reklame er sendt i høring i EU-specialudvalget for konkurrenceevne, vækst og forbrugerspørgsmål og i specialudvalget for kulturpolitiske spørgsmål med frist den 21. december 2021. Der er modtaget høringssvar fra Danmarks Radio (DR), TV 2 Danmark A/S (TV 2) og Dansk Industri (DI).

DR mener ikke at være omfattet af forordningens rækkevide, da de ikke kan betegnes som udbydere af en digital reklametjeneste jf. præambelbetragtning nr. 26. DR udsender ikke politiske reklamer, ligesom DR ikke udsender programmer, som er sponsoreret af politiske partier.

DR bemærker derudover, at politiske synspunkter, som indgår i lineære audiovisuelle udsendelser, eller som udgives i trykte medier, ikke omfattes af forordningsforslaget, jf. præambelbetragtning nr. 19. Det undtager en stor del af DR's programvirksomhed. DR udgiver dog også lineære audioudsendelser og

udsendelser on demand, herunder audio- og audiovisuelle udsendelser, som efterfølgende gøres tilgængelige on demand på DR's platforme.

DR finder også, at lineære audioudsendelser samt audio- og audiovisuelle udsendelser, som udsendes on demand, bør omfattes af undtagelsen af præambelbetragtning nr. 19.

TV 2 bemærker, at forslaget til forordningen fremstår som alt andet end gennemsigtigt, idet mange af forslagets bestemmelser er overordentligt svære at gennemskue og forstå. Som eksempel nævnes, at det ikke har været muligt at gennemskue forordningens definition på en "politisk reklametjeneste" (artikel 2, nr. 5), herunder den helt centrale afgrænsning mellem en udbyder af en politisk reklametjeneste og en "politisk reklameudgiver" (artikel 2, nr. 11). TV 2 bemærker således, at TV 2's bemærkninger skal ses i lyset af, at det har været vanskeligt, hvis ikke umuligt, at vurdere forslagets præcise rækkevidde og medfølgende konsekvenser.

TV 2 vurderer, at forslaget til forordningen pålægger udgivere af politiske reklamer en ganske omfattende informations- og arkiveringsforpligtelse. Det er TV 2's opfattelse, at de nævnte informations- og arkiveringsforpligtelser vil påføre reklameudgivere betydelige økonomiske og driftsmæssige belastninger, samt at disse belastninger med stor sandsynlighed vil have som konsekvens, at mange medievirksomheder vil afstå fra at indgå aftale om indrykning af politiske reklamer.

TV 2 finder derfor, at resultatet vil være en markant forringelse af muligheden for udbredelsen af politiske budskaber til skade for såvel den offentlige debat som de politiske partiers mulighed for at facilitere en demokratisk dialog med borgerne.

TV 2 opfordrer med henvisning til de indledende bemærkninger til, at forordningen gennemarbejdes med henblik på at forbedre dens tilgængelighed og gennemsigtighed.

TV 2 opfordrer kraftigt til, at Kommissionen genovervejer forordningens omfattende krav til reklameudgivere, idet der er stor risiko for, at forordningen vil resultere i en begrænsning af muligheden for udbredelsen af politisk reklame i EU og dermed også en begrænsning af dialogen mellem borgerne og det politiske system.

DI støtter op om det grundlæggende formål bag forordningen, som er at fastsætte og harmonisere regler for gennemsigtighed i politisk reklame i EU samt at beskytte personer, når personoplysninger behandles i forbindelse med politisk reklame.

DI finder det vigtigt for den demokratiske debat, at der – ikke mindst i en digital medievirkelighed – er tillid hos borgerne til de demokratiske budskaber og de

demokratiske processer, som politisk reklame er en del af. Det er DI's opfattelse at reglerne foreslået i forordningsforslaget giver gode forudsætninger for at understøtte rammer for at opnå de oplistede formål.

DI bemærker, at der i forbindelse med det videre arbejde om at fastsætte regler på området bør være fokus på at indføre entydige definitioner af begrebet politisk reklame, som gør det nemt for de involverede aktører at fastslå, hvornår der er tale om et politisk budskab, der er omfattet af de nye krav.

DI bemærker endvidere, at der bør være fokus på at afgrænse, hvilke aktører der berøres af reglerne, ligesom der bør skabes en entydig fordeling af ansvaret mellem de forskellige berørte aktører, når reglerne skal efterleves. Yderligere finder DI det vigtigt, at der fokuseres på, at de berørte aktører ikke påføres unødige administrative byrder som følge af de nye regler, og at der således foretages en grundig afvejning af byrderne på den ene side og udbyttet på den anden.

Endelig finder DI, at der bør være fokus på, at reglerne ikke bliver en barriere for digital innovation, hvorfor DI foreslår, at der indføres en lempeligere ordning for virksomheder, som er op til fem år gamle, som alt andet lige vil opleve de nye regler som en større byrde end større aktører.

Efter grund- og nærhedsnotatet blev oversendt til Folketingets Europaudvalg, modtog Kulturministeriet desuden høringssvar fra Danske Medier, som indeholder både konkrete ændringsforslag og principielle overvejelser. Nedenfor er sidstnævnte refereret.

Danske Medier bemærker, at forslag om forordningen om gennemsigtighed og målretning i forbindelse med politisk reklame er særligt relevant for mediesektoren, og især private nyhedsmedier, som bl.a. formidler politiske annoncer både under og uden for valgperioder. Danske Medier bemærker desuden, at politisk reklame udgør et væsentligt element i vores demokratiske processer, som i lyset af nye udfordringer relateret til bevidst politiske desinformation med rette har påkaldt sig særlig opmærksomhed.

Danske Medier bemærker endvidere, at i politisk sammenhæng har både nyhedsmedier og afsendere af politiske budskaber et særligt ansvar over for offentligheden, der rækker ud over det ansvar, der normalt påhviler kommerciel annoncering. Annoncebærende medier følger derfor allerede særlige retningslinjer og er underlagt nationale regler på området. Danske Medier finder, at disse regler løbende bør tages op til vurdering, for at sikre at de er tilstrækkelige og gavnlige.

Danske Medier finder endvidere, at det er tilsvarende vigtigt, at tiltag til at modvirke politisk desinformation hverken begrænser den politiske ytringsfrihed eller pålægger udbydere af annonceplads disproportionale byrder, som i sidste

ende skader mere end de gavner. Danske Medier mener, at forslaget i sin nuværende form indeholder diverse unødige og uhensigtsmæssige tiltag.

Det er Danske Mediers opfattelse, at politiske reklamer tjener et legitimt og væsentligt samfundsmæssigt formål af stor betydning for et sundt demokrati, og at politiske reklamer og reklameudgivere som udgangspunkt ikke bør være underlagt større restriktioner eller administrative byrder end de regler, der gælder i forbindelse med markedsføring af kommercielle varer eller ydelser. Danske Medier bemærker endvidere, at udfordringer med politisk desinformation skal løses via de samme reguleringer, der gælder for at modvirke spredning af øvrigt ulovligt indhold og at gennemsigtighed om politisk reklame for borgere, forskere og journalister m.v. skal løses ved, at politiske reklameudgivere pålægges at stille alle relevante og retvisende oplysninger offentligt til rådighed, og ikke ved at udbydere af annonceplads pålægges at føre særlige fortegnelser, arkiver eller oplyse økonomiske forhold om politiske reklamer.

Danske Medier bemærker endvidere, at de enkelte EU-medlemslande bør have ret til selvstændigt at indføre regler for hvilke perioder og kommunikationskanaler (f.eks. TV), hvor politiske reklamer ikke er tilladt. Disse regler skal gælde for alle politiske reklamer rettet mod borgere i det pågældende medlemsland, uanset hvilket land udbyderen af annonceplads er juridisk placeret i.

Danske Medier mener derfor, at EU-Kommissionens forslag vil påføre private annoncebærende medier, politiske reklametjenester, politiske aktører, sponsorer og politiske reklameudgivere uforholdsmæssige store administrative byrder og økonomiske risici, der langt overstiger forordningens formål om at bidrage til et velfungerende indre marked for politisk reklame, høj gennemsigtighed og at beskytte fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger.

Danske Medier bemærker endvidere, at Danske Medier tilslutter sig alle disse formål men mener, at de bedre opnås ved anvendelse af anden lovgivning herunder GDPR, markedsføringslovgivning og den kommende Digital Services Act, hvorfor Danske Medier opfordrer til at afvise EU-Kommissionens forslag.

Danske Medier bemærker, at de meget omfangsrige gennemsigtighedsforpligtelser grundlæggende er udtryk for en mistænkeliggørelse af politisk kommunikation, som ikke er et frit demokrati værdigt. Det er Danske Mediers opfattelse, at der selvfølgelig skal sættes ind over for politisk desinformation, men tiltaget straffer unødigt alle legitime politiske aktører og private annoncebærende medier uden reelt at fjerne de (heldigvis meget få) brodne kar.

Danske Medier bemærker endvidere, at misbrug af personlige data til at påvirke valg udgør en risiko for integriteten af demokratiske processer, der oftest involverer store online platforme. Det er Danske Mediers opfattelse, at forslaget ikke indfører forpligtelser, som ikke allerede findes i eksisterende lovgivning.

Danske Medier finder, at det derfor bliver vigtigt at overveje, hvorfor det er nødvendigt at medtage sådanne foranstaltninger, hvis overhovedet.

Danske Medier bemærker, at der er en begrundet bekymring for, at ovenstående krav ikke er opfyldt i øjeblikket, men at dette må tilskrives en mangel i håndhævelsen af gældende regler, som ikke løses ved blot at indføre nye regler på området.

Forslaget vedr. europæiske politiske partier og fonde har været sendt i høring hos alle danske partier, som er opstillingsberettigede til Folketinget og/eller til Europa-Parlamentet. Der er ikke modtaget nogen høringsvar.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Medlemslandene har generelt taget positivt mod forslaget om politisk reklame i de indledende, tekniske drøftelser. Enkelte medlemslande har dog også sat spørgsmålstejn ved behovet for at regulere politisk reklame på EU-plan. Samtidig har flere medlemslande fortsat, ligesom Danmark, spørgsmål til indholdet og omfanget af forslaget. Det forventes, at medlemslandenes holdninger til bestemmelserne om politisk reklame i forslaget vedr. europæiske politiske partier og fonde vil lægge sig op ad deres linje i forhandlingerne om forslaget om politisk reklame.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen støtter det grundlæggende formål bag forordningsforslaget om politisk reklame og bag bestemmelserne om politisk reklame i forslaget vedr. europæiske politiske partier og fonde, som er at fastsætte og harmonisere regler for gennemsigtighed i politisk reklame i EU, herunder bl.a. i forbindelse med demokratiske valg og europæiske partiers anvendelse af politisk reklame samt at beskytte personer, når personoplysninger behandles i forbindelse med politisk reklame.

Regeringen finder det vigtigt for den demokratiske debat, at der generelt skabes større gennemsigtighed om politisk reklame, så borgere fortsat kan have tillid til de demokratiske budskaber, traditioner og processer i EU, som politisk reklame er en vigtig del af. Derfor er det vigtigt for regeringen, at både forslaget om politisk reklame og bestemmelserne om politisk reklame i forslaget om statut for og finansiering af europæiske politiske partier og fonde ikke forringer legitime politiske aktørers mulighed for at benytte politisk reklame som led i den demokratiske debat.

Regeringen støtter intentionen om, at forordningen om politisk reklame skal bidrage til at sikre et indre marked med sammenhængende regler på et område, hvor der i dag er stor national fragmentering. Derfor finder regeringen det også hensigtsmæssigt, at der etableres harmoniseret EU-regulering på området, særligt fordi den generelle vækst og stigning i relevante online tjenester er markant, og fordi politiske reklametjenester leveres på tværs af landegrænser, hvilket besværliggør både efterlevelsen af reglerne og håndhævelsen af dem. Samtidig

gør denne udvikling processen omkring politisk reklame mindre gennemsigtig for borgerne, hvilket kan risikere at påvirke tilliden og demokratiet. Derfor finder regeringen det også nødvendigt, at der etableres harmoniseret EU-regulering på området.

For regeringen er det centralt, at der er juridisk klarhed over samspillet med øvrig relevant EU-regulering samt, hvilke aktører og hvilke reklamer, der er omfattet af bestemmelserne i forslaget om politisk reklame. I den forbindelse vurderer regeringen, at der i forslagets artikel 2 vedrørende definitioner er behov for større klarhed over, hvilke aktører og reklamer der vil være omfattet. Regeringen finder i den forbindelse, at formandskabets nye forslag er et vigtigt skridt i den retning, men ser gerne, at det gøres mere klart, hvornår en reklame kan opfattes som politisk reklame og dermed omfattes af forordningsforslaget. Dette med henblik på, at det står klart for både virksomhederne og kompetente tilsynsmyndigheder, hvilke regelsæt den enkelte skal efterleve. Regeringen støtter i udgangspunktet en bred definition af politisk reklame, men finder det vigtigt, at denne har en klar afgrænsning. Regeringen finder i den forbindelse, at redaktionelt indhold ikke bør være omfattet af forordningen.

I forslaget om politisk reklame foreslås en række gennemsigtighedskrav, som regeringen i udgangspunktet stiller sig positiv over for. Gennemsigtighedskravene medfører bl.a., at enhver politisk annonce ledsages af en række oplysninger om afsenderen og budskabet på en klar, fremtrædende og utvetydig måde. Herudover stilles der også krav til, at udbydere af politiske reklametjenester skal forholde sig til registrering og videregivelse af de oplysninger, som tilvejebringes i forbindelse med levering af politiske reklamer herunder specifikke krav til, *hvilke* oplysninger der benyttes i og til at målrette reklamen, samt *hvordan* de omfattede udbydere skal opbevare oplysningerne.

Regeringen stiller sig ligeledes positiv over for de foreslåede krav vedrørende målretnings- og forstærkningsteknikker og om videregivelse af målretnings- og forstærkningsoplysninger til andre berørte enheder, som bl.a. medfører et forbud (med særlige undtagelser) mod at anvende målretnings- eller forstærkningsteknikker, der indebærer behandling af følsomme personoplysninger i forbindelse med politisk reklame.

Forslaget vedr. europæiske politiske partier og fonde henviser bl.a. til at europæiske politiske partier skal overholde kravene i artikel 12 i forslaget om politisk reklame vedr. målretning og forstærkning. Ligeledes skal de europæiske partier, gennem deres kontrakter med udbydere af politiske reklametjenester, sikre at udbyderne overholder kravene i forslaget om politisk reklame, som følger af artikel 12 vedr. målretning og forstærkning og kravene i artikel 7 vedr. gennemsigtighed i forbindelse med politiske annoncer. Regeringen er i udgangspunktet positiv overfor sådanne forpligtelser.

Regeringen støtter generelt bestemmelserne i forslaget om politisk reklame om tilsyn og håndhævelse, idet effektiv håndhævelse er vigtigt for at sikre en høj

efterlevelse af forslaget nye krav. Regeringen ser derfor positivt på forslaget formelle krav til samarbejde med myndigheder og relevante enheder. Regeringen ser endvidere positivt på, at der i præambelbetragtningerne i forslaget om politisk reklame er angivet konkrete tidsfrister for, hvornår anmodninger om oplysninger fra udbydere af politiske reklametjenester skal være besvaret, herunder den kortere frist i forbindelse med valg, som foreslået i formandskabets kompromisforslag. For så vidt angår forslaget vedr. europæiske politiske partier og fonde ser regeringen dog gerne, at der skabes mere klarhed om de nationale tilsynsmæssige konsekvenser af bestemmelserne om politisk reklame i forslaget.

Derudover er det vigtigt for regeringen, at rammevilkårene for nyhedsmedier samt små og mellemstore virksomheder understøttes, hvorfor der arbejdes for at der ikke indføres unødvendige administrative byrder ved forslaget om politisk reklame.

Regeringen støtter ligeledes kravene i forslaget om politisk reklame om, at medlemsstaterne fastsætter regler om sanktioner, for overtrædelse af forslaget. Det er dog centralt for regeringen, at Danmark ikke forpligtes til at skulle indføre administrative bøder, idet administrative bøder giver anledning til forfatningsretlige betænkeligheder.

Endelig bør det undgås, at nationale myndigheder pålægges nye uforholdsmæssigt store administrative byrder som følge forslaget vedr. europæiske politiske partier og fonde samt forslaget om politisk reklame. Nye tiltag i forbindelse med omarbejdning af forordningen bør finansieres inden for de eksisterende økonomiske rammer på EU-niveau.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Forslaget om politisk reklame og forordningen vedrørende europæiske politiske partier og fonde indgik som en del af udenrigsministerens overordnede forelæggelse af Kommissionens demokratipakke d. 20. januar 2022. Den 17. marts 2022 indhentede regeringen forhandlingsmandat til de dele af forordningen om europæiske politiske partier og fonde, som ikke vedrører politisk reklame, da bestemmelserne om politisk reklame har afventet fremskridt i forhandlingerne om forslaget vedr. politisk reklame.