

## **5. (Evt.) Forordning om gennemsigtighed og målretning i forbindelse med politisk reklame**

KOM (2021) 731

*Nyt notat*

### **1. Resumé**

*Kommissionen har den 25. november 2021 fremlagt et forslag vedrørende gennemsigtighed og målretning i forbindelse med politisk reklame KOM (2021) 731, herefter forslag om politisk reklame. Forslaget er en del af Kommissionens "demokratipakke".*

*På rådsmødet (almindelige anliggender) den 23. maj 2022 ventes en overordnet, retningsgivende drøftelse af forslaget om politisk reklame med henblik på at føde ind i de tekniske drøftelser i Rådets arbejdsgruppe, som har været i gang siden begyndelsen af året. Forslaget hører under kulturministerens ressort, men er forankret i udenrigsministerens rådsformation for almindelige anliggender.*

*Forslaget om politisk reklame kan medføre lovgivningsmæssige konsekvenser særligt i form af tilpasning af dansk lovgivning. Ligeledes forventes forslaget at have statsfinansielle konsekvenser bl.a. i form af myndighedstilsyn samt erhvervsøkonomiske konsekvenser bl.a. i form af administrative konsekvenser for udbydere af politiske reklametjenester.*

*Regeringen støtter Kommissionens intention om at fastsætte og harmonisere regler for gennemsigtighed i politisk reklame i EU samt at beskytte personoplysninger i forbindelse med 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 forordning om politisk reklame.

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. Da forslaget indeholder visse specifikke regler om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger, navnlig begrænsninger af målretningsteknikker, er forslaget ligeledes fremsat med hjemmel i artikel 16 i TEUF for så vidt angår disse specifikke regler.

Forslaget skal behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure, og Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

### **3. Formål og indhold**

Forslaget om politisk reklame er sat på dagsordenen for rådsmødet (almindelige anliggender) d. 23. maj 2022 som et muligt dagsordenspunkt. Indtil nu har forslaget været genstand for indledende, opklarende drøftelser i Rådets arbejdsgruppe for institutionelle anliggender. De egentlige tekniske drøftelser om et udkast til Rådets generelle indstilling er endnu ikke påbegyndt.

Formålet med drøftelsen på rådsmødet er derfor at have en overordnet, retningsgivende politisk drøftelse med henblik på fortsættelse af substansdrøftelserne i arbejdsgruppen.

Forslaget er en integreret del af Kommissionens ”demokratipakke”, hvis politiske formål bl.a. er at sikre frie og demokratiske valg ved at beskytte valgenes integritet mod fx forskellige former for manipulation. Kommissionens ønsker også at sikre beskyttelse af fysiske personer, når personoplysninger bruges som led i bl.a. målretning af politisk reklame. Her er der et stort fokus på den rolle, som digitale platforme har fået i forhold til demokratiet og som følge heraf et ønske om at regulere bl.a. politisk reklame.

For så vidt angår selve forslaget om politisk reklame er dets formål todelt: For det første 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. For det andet 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.

#### **4. Europa-Parlamentets udtalelser**

Europa-Parlamentet er i henhold til den almindelige lovgivningsprocedure (TEUF art. 294) medlovgiver. Der foreligger endnu ikke en udtalelse. Forslaget er i Europa-Parlamentet forankret i udvalget for Indre Marked og Forbrugerbeskyttelse (IMCO), hvor forslaget blev præsenteret den 10. januar 2022.

#### **5. Nærhedsprincippet**

Kommissionen vurderer, at forslaget om politisk reklame er i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Kommissionen vurderer, at den grænseoverskridende karakter nødvendiggør 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 et uensartet sæt af 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.

#### **6. Gældende dansk ret**

Der er på Kulturministeriets og Erhvervsministeriets område ikke regler i gældende lovgivning, der regulerer målrettet politisk reklame på digitale platforme.

Dansk ret indeholder derimod regler på Justitsministeriets område om begrænsning af politisk reklame i fjernsyn (flow tv). Desuden indeholder reklamebekendtgørelsen regler om sponsorerede programmer i radio, fjernsyn og on demand audiovisuelle medietjenester. For nuværende reguleres politisk reklame hovedsageligt i love nr. 1360 af 9. april 2020 om radio- og fjernsynsvirksomhed og bekendtgørelse nr. 1155 af 18. juni 2020 om reklamer og sponsoring m.v. af programmer i radio, fjernsyn og on demand audiovisuelle medietjenester samt indgåelse af partnerskaber (reklamebekendtgørelsen).

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

## **7. Konsekvenser**

### Lovgivningsmæssige konsekvenser

En vedtagelse af forslaget om politisk reklame kan medføre behov for tilpasning af dansk lovgivning. Bl.a. forventes et behov for at fastsætte regler om udpegning af tilsynsmyndigheder samt om økonomiske sanktioner, der finder anvendelse på udbydere af politiske reklametjenester under deres jurisdiktion.

Det vurderes, at der ikke er behov for at ændre i lovebekendtgørelse 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.

### Økonomiske konsekvenser

#### *Statsfinansielle konsekvenser*

Det forventes, at forslaget 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. Det må forventes, at ressourceforbruget stiger hos den eller de myndigheder, der udpeges til håndhævelsesmyndigheder, i det omfang forordningen medfører en øget sagsmængde eller en udvidet opgaveportefølje. Det bemærkes, at afledte nationale udgifter som følge af EU-retsakter afholdes inden for de berørte myndigheders 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**

Forslaget har tidligere været sendt i høring i EU-specialudvalget for konkurrenceevne, vækst og forbrugerspørgsmål og i specialudvalget for kulturpolitiske spørgsmål med frist den 21. december 2021. Jf. tidligere oversendte grund- og nærhedsnotat er der modtaget høringssvar fra Danmarks Radio (DR), TV 2 Danmark A/S (TV 2) og Dansk Industri (DI). Efter grund- og nærhedsnotatets oversendelse modtog Kulturministeriet et høringssvar fra Danske Medier, der er blevet oversendt til Folketingets Europaudvalg d. 24. februar 2022.

## **9. Generelle forventninger til andre landes holdninger**

Medlemslandene har generelt taget positivt mod forslaget i de indledende, opklarende drøftelser på teknisk niveau i Rådet. Enkelte medlemslande har sat spørgsmålstejn ved behovet for at

regulere politisk reklame på EU-plan. Samtidig har flere medlemslande fortsat opklarende spørgsmål til indholdet og omfanget af forslaget. Det kommende rådsmøde må forventes at bære præg heraf.

## **10. Regeringens generelle holdning**

Regeringen støtter det grundlæggende formål om at fastsætte og harmonisere regler for gennemsigtighed i politisk reklame i EU, herunder ifm. demokratiske valg, 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 forordningen ikke forhindrer legitime politiske aktørers mulighed for at benytte politisk reklame som led i den demokratiske debat.

Regeringen støtter intentionen om, at forordningen skal bidrage til at sikre et indre marked med sammenhængende regler på et område, hvor der i dag er stor national fragmentering. Det skyldes særligt den markante vækst i relevante onlinetjenester, samt at politiske reklametjenester leveres på tværs af landegrænser, hvilket besværliggør både efterlevelsen og håndhævelsen af reglerne. Samtidig gør udviklingen processen omkring politisk reklame mindre gennemsigtig for borgerne. Det kan risikere at påvirke tillid og den demokratiske proces.

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 forslagets bestemmelser. 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. Derfor ser regeringen gerne, at det dels gøres mere klart, hvornår en relevant tjeneste betragtes som en udbyder af politiske reklametjenester. Og dels hvornår en reklame kan opfattes som politisk reklame, og dermed omfattes af forordningsforslaget. Det vil gøre det mere 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 definitionen har en klar afgrænsning.

I forordningen foreslås en række gennemsigtighedskrav i forbindelse med politiske reklame, 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. Det gælder også 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. Det medfører bl.a. et forbud (med særlige undtagelser) mod at anvende målretnings- eller forstærkningsteknikker, der indebærer behandling af følsomme personoplysninger i forbindelse med politisk reklame.

Regeringen støtter generelt forslaget bestemmelser om tilsyn og håndhævelse, idet effektiv håndhævelse er vigtigt for at sikre en høj efterlevelse af forordningens bestemmelser. Regeringen ser derfor positivt på forslaget formelle krav til samarbejde med myndigheder og relevante enheder. Regeringen ser endvidere positivt på, at der i forordningens præambelbetragtninger er angivet konkrete tidsfrister for, hvornår anmodninger om oplysninger fra udbydere af politiske reklametjenester skal være besvaret.

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.

Endelig støtter regeringen forslaget krav om, at medlemslandene fastsætter regler om sanktioner for overtrædelse af forslaget. Det er dog centralt for regeringen, at Danmark ikke med forslaget forpligtes til at skulle indføre administrative bøder, idet administrative bøder giver anledning til forfatningsretlige betænkeligheder.

### **11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg**

Forslaget om politisk reklame indgik som en del af udenrigsministerens overordnede forelæggelse af Kommissionens demokratipakke d. 20. januar 2022.

Der blev oversendt et grund- og nærhedsnotat om forslaget d. 21. januar 2022. Forslaget om politisk reklame har været separat forelagt for Folketingets Europaudvalg på mødet den 24. februar 2022 til orientering, der endvidere har modtaget en teknisk briefing d. 5. maj 2022.