



Съвет на
Европейския съюз

Брюксел, 30 ноември 2021 г.
(OR. en)

Междуетноститутуционално досие:
2021/0381(COD)

14374/21
ADD 3

AG 108
INST 421
PE 113
DATAPROTECT 271
CODEC 1553
FREMP 275
CONSOM 274
TELECOM 441
AUDIO 112
MI 899
DISINFO 41
COMPET 872

ПРИДРУЖИТЕЛНО ПИСМО

От: Генералния секретар на Европейската комисия, подписано от г-жа Martine DEPREZ, директор

Дата на получаване: 25 ноември 2021 г.

До: Г-н Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, генерален секретар на Съвета на Европейския съюз

№ док. Ком.: SWD(2021) 356 final

Относно: РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА РЕЗЮМЕ НА ДОКЛАДА ЗА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО, придружаващ предложението за РЕГЛАМЕНТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА относно прозрачността и таргетирането на политическото рекламиране

Приложено се изпраща на делегациите документ SWD(2021) 356 final.

Приложение: SWD(2021) 356 final

Брюксел, 25.11.2021 г.
SWD(2021) 356 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА
РЕЗЮМЕ НА ДОКЛАДА ЗА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО,
придружаващ
предложението за
РЕГЛАМЕНТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА
относно прозрачността и таргетирането на политическото рекламиране
{COM(2021) 731 final} - {SEC(2021) 575 final} - {SWD(2021) 355 final}

Резюме

Оценка на въздействието относно инициативата за прозрачност на политическата реклама

А. Необходимост от действия

В какво се изразява проблемът и защо той се разглежда на равнище ЕС?

Политическата реклама отправя политически послания към гласоподавателите посредством разнообразие от медии — от печатните издания през телевизията до социалните медии. Тя се използва в политически кампании и в по-общ план за формиране на общественото мнение и за принос към дискусии по теми от обществена значимост. Политическата реклама е изрично регламентирана, като целта е да се гарантират свободни и честни избори. Важен елемент от действащите правила е, че те се стремят да гарантират, че политическата реклама се използва по прозрачен начин, за да могат гражданите да разпознават рекламите, а от тези, които ги разпространяват, да може да бъде потърсена отговорност. Налице легитимен обществен интерес за запазването на прозрачността: почтеност, равни възможности и прозрачност в изборния процес и основното право на получаване на информация по обективен, прозрачен и плуралистичен начин. Именно поради това националните правила пораждаат задължения за политическите участници и фирмите, предоставящи услуги, свързани с политическата реклама. Обичайно тези правила бяха съсредоточени върху офлайн медиите (вестниците, радио- и телевизионните оператори и т.н.), но напоследък онлайн рекламата придоби голяма популярност, тъй като може да бъде разпространявана с по-голяма гъвкавост и да бъде насочена към много специфична аудитория. Онлайн рекламата постави нови предизвикателства, по-специално свързани с прозрачността, отчетността и манипулативното таргетиране.

Всички държави членки разполагат със законодателство относно политическата реклама, в резултат на което се наблюдава разпокъсана мозайка от национални правила по отношение на съдържанието, обхвата, изпълнението и прилагането, които пораждаат задължения за доставчиците на услуги и се прилагат по различен начин в държавите членки и в зависимост от медията, чрез която се разпространява рекламата. Това се отнася по-специално за съответните определения и изисквания за прозрачност, които се отразяват на съдържанието на рекламите. Някои държави членки възнамеряват да въведат ново законодателство, за да бъдат обхванати и новите онлайн медии, вследствие на което се очаква разпокъсаността да се увеличи. Този сложен правен контекст води до разходи и поставя предизвикателства, които също така създават пречки пред политическата реклама като трансгранична услуга на вътрешния пазар, имаща пряко въздействие върху функционирането му.

За таргетирането на политически послания към гражданите чрез насочване на реклами към (определени) групи хора и чрез адаптиране на съдържанието се използват лични данни. Обработването на лични данни за такива цели, по-специално данни, които се смятат за чувствителни съгласно ОРЗД, и насочването към групи, които са достатъчно малобройни, че да има възможност за непрозрачно разпространение на специално адаптирани политически послания, имат конкретни и ясно изразени отрицателни последици за защитените права на гражданите. Някои държави членки също така се опитаха да се намесят или обмислят да се намесят във връзка с таргетирането, но такива мерки се оказаха проблематични.

Тези въпроси засягат и демократичните процеси и кампаниите на равнището на ЕС, включително провежданите от европейските политически партии. Правната рамка на ЕС за европейските политически партии не урежда използването на политическа реклама и разпокъсаността и несигурността могат да попречат на тези партии да водят кампании, обхващащи целия ЕС.

В настоящата оценка на въздействието се анализират основни проблеми, свързани с политическата

реклама, и причините за тях от три перспективи:

- 1.икономическите участници, които желаят да провеждат кампании чрез повече от една медия и/или в повече от една държава членка, се сблъскват със значителни препятствия и допълнителни разходи поради разлики в регламентирането на прозрачността в държавите членки и в зависимост от това дали контекстът рекламите се разпространяват онлайн или офлайн. Някои политически и икономически участници се възползват от тази ситуация, за да заобиколят правилата. Настоящата ситуация също така доведе до голям дял на политическите реклами онлайн.
- 2.Тя подкопава способността на националните правила относно политическите реклами да защитават демократичните процеси и основните права. Насочването на политическите реклами онлайн и използването на други манипулативни техники поражда допълнителни проблеми.
- 3.Политическите реклами, спонсорирани от европейски политически партии, които провеждат кампании в целия ЕС по свързани с него теми, не са достатъчно прозрачни.

Какво следва да бъде постигнато?

Основните цели са: 1) да се улесни предоставянето на политическа реклама и свързаните с нея услуги на вътрешния пазар, като същевременно се подпомогнат честните демократични процеси, основани на високи и хармонизирани стандарти за прозрачност и законно използване на техниките за таргетиране; 2) да се осигурят високи стандарти за прозрачност на политическите партии в ЕС, които подпомагат свободните и честни избори.

Специфичните цели са: а) да се намали правната разпокъсаност, да се премахнат пречките и да се намалят разходите за трансгранични услуги, б) да се въведат високи изисквания относно прозрачността на политическите реклами (включително тематичните реклами), в) да се предприемат мерки във връзка с конкретни рискове за защитата на данните, произтичащи от използването на някои техники за таргетиране и усилване на разпространението, г) да се осигури ефективен надзор на предвидените задължения и да се укрепят резултатите от регламентирането, д) да се насърчат по-голямата прозрачност и свободните и честни избори чрез спазване на правилата от страна на политическите партии в ЕС. Постигането на тези цели ще увеличи също така устойчивостта на чуждестранно манипулиране на информацията и вмешателство.

Каква е добавената стойност от действия на равнище ЕС (субсидиарност)?

Този въпрос може да бъде решен най-добре на равнището на ЕС, тъй като държавите членки не могат самостоятелно да се справят с разпокъсаността на пазара, нито с трансграничния характер на посочените аспекти. Няколко държави членки приеха или обмислят да приемат законодателство относно прозрачността и таргетирането на политическата реклама. Така разпокъсаност ще нарасне, което ще изложи на риск правото на свобода на установяване и предоставяне на услуги в ЕС и няма да бъдат постигнати предвидените цели на регламентирането. Въвеждането на стандарти за политическите реклами и свързаните с тях услуги, които да се прилагат в целия ЕС, ще доведе до правна сигурност, ще премахне разходите за приважване в съответствие при предоставянето на трансгранични услуги и ще намали рисковете от неизпълнение на задължения. Това ще намали стимулите за икономическите участници да разпокъсват вътрешния пазар и ще ги насърчи да предоставят отговарящи на изискванията трансгранични услуги, свързани с политически реклами, и да разработват нови. За разлика от това ефектът от чисто национално законодателство е ограничен до една-единствена държава членка. Съществува риск законодателството да бъде заобикаляно или да не бъде разбрано от доставчици на услуги от други държави членки. То няма да реши посочените по-горе проблеми на равнището на ЕС и може дори да ги засили. Освен това трансграничният характер на дейностите, по-специално онлайн средата, поражда значителни предизвикателства относно прозрачността и насочването, които няма да могат да бъдат преодоленни с регламентиране на чисто национално равнище. Защитата на данните е хармонизирана на равнището на ЕС и следва да се осигурят допълнителни мерки също на равнището на ЕС. Освен това единствено ЕС е в състояние да осигури мерки на равнището на Съюза относно политическата

реклама на европейските политически партии. Това ще гарантира, че националното законодателство не възпрепятства провежданите от тях кампании в ЕС.

Б. Решения

Какви са различните варианти за постигане на целите? Има ли предпочитан вариант или не? Ако няма такъв, каква е причината?

Вариантите, свързани с икономическите участници на вътрешния пазар, включват:

1.1 **Ограничени задължителни мерки** с цел хармонизиране на някои определения и предвиждане на запазване на информация и незадължителни мерки и стандарти за насърчаване на прозрачността при използването на политическа реклама онлайн и офлайн и подпомагане на бъдещи намеси, в това число саморегулиране. Незадължителните мерки обхващат също използването на техники за таргетиране.

1.2. **Задължителни мерки** за хармонизиране на изискванията за прозрачност на политическата реклама, придружени от незадължителни мерки и стандарти. Задължителните мерки касаят също използването на техники за таргетиране при политическото рекламиране.

Вариантите, насочени към политическите партии, включват:

2.1. **Ограничени задължителни мерки** за адаптиране на действащата уредба относно европейските политически партии с цел въвеждане на задължение за партиите да подкрепят прозрачното използване на политическата реклама; и

2.2 **Разширяване на действащата уредба** за въвеждане на допълнителни задължения за европейските политически партии за осигуряване на реална прозрачност за използването на политическа реклама. Целесъобразно оправомощаване на органа за европейските политически партии да докладва относно изпълнението на задълженията.

При варианти 2.1 и 2.2 спрямо националните политически партии ще се прилагат незадължителни мерки, като към държавите членки ще бъдат отправени препоръки за въвеждане на равностойни стандарти за всички политически участници.

Какви са позициите на различните заинтересовани страни? Кой подкрепя отделните варианти?

- Налице е общо искане за единно определение на това какво представлява политическа реклама.
- Широка подкрепа за действие на ЕС, по-специално за мерки за прозрачност, с които да се гарантира, че i) се предоставя достатъчно информация за политическата реклама, за да се даде възможност за проследяване на кампаниите чрез платформи и медии, и ii) информацията се съхранява и обществеността получава достъп до нея.
- Подкрепа за забрана на целенасочени политически реклами или за тяхното разрешаване само след изричното съгласие на потребителите.
- Регламентирането на офлайн (широкообхватно регламентиране) и онлайн рекламите (ограничено или никакво регламентиране) се нуждае от изменения.
- Държавите членки също като цяло подкрепят възможности за по-ефективен надзор (офлайн и онлайн), за да могат да се справят с непрозрачните практики в рекламата.

В. Въздействие на предпочитания вариант

Какви са ползите от предпочитания вариант (ако има такъв, в противен случай — на основните варианти)?

Очаква се предпочитаният вариант да има положителен ефект спрямо базовия сценарий, като:

- повиши правната сигурност и премахне разходите, свързани с регулаторната разпокъсаност;
- направи таргетирането по-прозрачно, което ще се отрази положително на основните права;
- осигури ясно основание за надзора, което ще позволи на националните органи да изискват

информацията, необходима за упражняване на надзор върху политическите реклами, и да сътрудничат при разследванията и изпълнението;

- направи демократичните процеси по-прозрачни и повиши защитата срещу манипулации посредством техники за таргетиране.
- За активното наблюдение на политическите кампании през периодите около изборите в ЕС ще бъдат необходими също така активно и своевременно разкриване на информация от европейските политически партии и засилване на ролята и ресурсите на органа за осигуряване на надзор

Какви са разходите за предпочитания вариант (ако има такъв, в противен случай — за основните варианти)?

Икономически участници — разходи за изпълнение на изискванията относно прозрачността и надзора (както еднократни разходи за адаптиране, така и текущи разходи за изпълнение на изискванията). Общите разходи, поемани от доставчиците на услуги, би трябвало да бъдат пониски, отколкото в базовия сценарий, тъй като намаляването на разпокъсаността ще доведе до по-голяма ефективност.

Национални органи и органът за европейските политически партии — еднократни разходи за обучение и капацитет за адаптиране и оптимално използване на новите възможности за по-добро регламентиране. Разходи във връзка с хранилището на реклами на европейските политически партии. Компенсирани от повишаване на ефективността, по-добър достъп до информация и по-добра координация на равнището на ЕС.

Европейски политически партии — някои разходи за разкриване на информация на общата платформа с хранилище на политически реклами, които се компенсират от по-голяма правна сигурност.

Какво е въздействието върху МСП и конкурентоспособността?

Новите изисквания ще помогнат на малките и средните предприятия да разработят трансгранични услуги за политическа реклама на вътрешния пазар. Адаптирането на техните информационни системи, за да може да бъде спазено пасивното задължение за съхранение на информация относно политическите реклами, ще доведе до минимални еднократни разходи. Тези разходи ще бъдат компенсирани от икономии, които ще бъдат направени благодарение на по-единните правила в ЕС.

Ще има ли значително въздействие върху националните бюджети и администрации?

Еднократни разходи за обучение на административен персонал и периодични разходи за мониторинг на изпълнението на задълженията за прозрачност и целево насочване. Следва да бъдат компенсирани от икономии, постигнати от повишаването на ефективността вследствие на хармонизираните задължения и от оптимизирания и засилен надзор. Настоящото прилагане е слабо.

Ще има ли друго значително въздействие?

По-голямата отчетност на политическите участници ще насърчи култура на открити и честни кампании и ще допринесе за възстановяване на общественото доверие в използването на политическа реклама и в по-общ план в обществения политически дебат и почтеността на изборния процес.

Пропорционалност?

Предлаганите мерки са пропорционални на определените цели (вж. карето относно субсидиарността по-горе).

Г. Последващи действия

Кога ще се извърши преглед на политиката?

В срок от пет години от предвидения регламент.