



Rada  
Evropské unie

Brusel 30. listopadu 2021  
(OR. en)

---

---

**Interinstitucionální spis:  
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

#### **PRŮVODNÍ POZNÁMKA**

---

Odesílatel:	Martine DEPREZOVÁ, ředitelka, za generální tajemnici Evropské komise
Datum přijetí:	25. listopadu 2021
Příjemce:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generální tajemník Rady Evropské unie

---

Č. dok. Komise:	SWD(2021) 356 final
-----------------	---------------------

---

Předmět:	PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE SOUHRN ZPRÁVY O POSOUZENÍ DOPADŮ Průvodní dokument k návrhu NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY o transparentnosti a cílení politické reklamy
----------	--

---

Delegace nalezou v příloze dokument SWD(2021) 356 final.

---

Příloha: SWD(2021) 356 final



V Bruselu dne 25.11.2021  
SWD(2021) 356 final

**PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE**  
**SOUHRN ZPRÁVY O POSOUZENÍ DOPADŮ**

*Průvodní dokument k*

**návrhu**  
**NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY**

**o transparentnosti a cílení politické reklamy**

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

## Souhrnný přehled

### Posouzení dopadů iniciativy na transparentnost politické reklamy

#### A. Potřeba opatření

##### V čem spočívá problém a proč se jedná o problém na úrovni EU?

Politická reklama předává politická sdělení voličům prostřednictvím různých médií od tisku přes televizi po sociální média. Používá se v politických kampaních a obecněji k utváření veřejného mínění a k rozvoji diskuze o tématech společenského významu. Je speciálně regulována tak, aby byly zajištěny svobodné a spravedlivé volby. Důležitým prvkem stávajících pravidel je zajistit, aby byla politická reklama užívána transparentně, aby občané dokázali reklamu rozpoznat a aby bylo možné vyvozovat odpovědnost zadavatelů reklamy. Existuje legitimní veřejný zájem na ochraně uvedených prvků, spravedlnosti, rovných příležitostí a transparentnosti ve volebním procesu a základního práva být informován objektivním, transparentním a pluralitním způsobem. Vnitrostátní pravidla tak ukládají povinnosti politickým subjektům a společnostem poskytujícím služby politické reklamy. Tato pravidla se tradičně zaměřovala na „offline“ média (noviny, rozhlasové a televizní stanice atd.), ale stále běžnější je online reklama, protože ji lze šířit pružněji a zaměřit se na velmi specifické publikum. Online reklama přinesla nové výzvy, zejména v souvislosti s otázkami transparentnosti, odpovědnosti a manipulativního cílení.

Všechny členské státy mají vlastní právní předpisy, které záležitosti politické reklamy upravují, což vede k tomu, že v Unii existuje nesourodá směs vnitrostátních pravidel roztržitých co do obsahu, rozsahu, provádění a vymáhání, kterými se zakládají povinnosti pro poskytovatele služeb a která se uplatňují rozdílně v závislosti na příslušném členském státě a médiu, jehož prostřednictvím je reklama šířena. To se týká zejména příslušných definic a požadavků na transparentnost, které ovlivňují obsah reklamy. Vzhledem k tomu, že některé členské státy mají v úmyslu zavést nové právní předpisy pro oblast nových online médií, očekává se, že se tato roztržitost ještě zvýší. Tento složitý právní kontext vytváří náklady a výzvy, které rovněž vytvářejí překážky poskytování služeb politické reklamy jako přeshraniční služby na vnitřním trhu s přímým dopadem na fungování vnitřního trhu.

K cílení politických sdělení na občany se používají osobní údaje, a to tak, že směřují reklamy na konkrétní skupiny a přizpůsobují jejich obsah. Zpracování osobních údajů pro tyto účely, zejména údajů, které jsou podle nařízení GDPR považovány za citlivé, a zacílení na skupiny dostatečně malé k tomu, aby bylo možné netransparentní zobrazování přizpůsobených politických sdělení, má zcela konkrétní a zřetelné nepříznivé účinky na chráněná práva občanů. Některé členské státy se rovněž pokusily zasáhnout v oblasti cílení nebo o tom uvažují, tato opatření se však ukázala jako problematická.

Tyto záležitosti mají rovněž vliv na demokratické procesy a kampaně na úrovni EU, včetně kampaní evropských politických stran. Unijní právní rámec pro evropské politické strany používání politické reklamy neupravuje a roztržitost a nejistota mohou být na úkor schopnosti těchto stran vést kampaně v rámci celé Unie.

Toto posouzení dopadů analyzuje hlavní problémy s politickou reklamou a jejich příčiny ze tří hledisek:

1. Hospodářské subjekty, které chtějí vést kampaně ve více médiích a/nebo ve více členských státech, se potýkají se značnými překážkami a dodatečnými náklady kvůli rozdílům v regulaci transparentnosti mezi jednotlivými členskými státy a mezi prostředím online a offline. Některé politické a hospodářské subjekty tuto situaci využívají k obcházení pravidel. Tato situace také vede k tomu, že se velká část politických reklam přesouvá do prostředí online.
2. Za této situace nemohou vnitrostátní pravidla pro politickou reklamu patřičně chránit demokratické procesy a základní práva. Cílení politických reklam online a jiné techniky manipulace přinášejí další problémy.
3. Politická reklama sponzorovaná evropskými politickými stranami, které vedou na území Unie kampaně

o otázkách týkajících se celé EU, není dostatečně transparentní.
<b>Čeho by mělo být dosaženo?</b>
<p>Obecné cíle: 1) usnadnit poskytování politické reklamy a souvisejících služeb na vnitřním trhu a zároveň podporovat spravedlivé demokratické procesy založené na vysokých a harmonizovaných standardech transparentnosti a zákonném používání technik cílení; 2) stanovit vysoké standardy transparentnosti pro politické strany v EU, které podporují svobodné a spravedlivé volby.</p> <p>Konkrétní cíle: a) snížit právní roztříštěnost, odstranit překážky a snížit náklady na přeshraniční služby; b) definovat vysoké požadavky na transparentnost politických reklam (včetně tematické reklamy); c) řešit specifická rizika pro ochranu údajů vyplývající z používání některých technik cílení a zvyšování dosahu; d) zajistit účinný dohled nad navrhovanými povinnostmi a zlepšit výsledky regulace; e) podporovat větší transparentnost a svobodné a spravedlivé volby prostřednictvím dodržování pravidel ze strany politických stran v EU. Dosažení těchto cílů rovněž zvýší odolnost proti manipulaci s informacemi a zásahům ze zahraničí.</p>
<b>Jakou přidanou hodnotu budou mít tato opatření na úrovni EU (subsidiarita)?</b>
<p>Tento problém je nejlepší řešit na úrovni EU, protože jednotlivé členské státy nemohou vyřešit roztříštěnost trhu ani přeshraniční povahu zjištěných problémů. Několik členských států schválilo nebo zvažuje schválit právní předpisy v oblasti transparentnosti a cílení politické reklamy. Tyto kroky roztříštěnost ještě zvýší a přispějí k ohrožení výkonu práva na svobodu usazování a poskytování služeb v celé Unii, k dosažení zamýšlených cílů regulace přitom nepovedou. Celounijní standardy pro politickou reklamu a související služby by přinesly právní jistotu, eliminovaly náklady na dodržování právních předpisů při poskytování přeshraničních služeb a snížily rizika nedodržení předpisů. Hospodářské subjekty by tak měly menší motivaci k rozdělování vnitřního trhu a naopak by vzrostl jejich zájem na tom, aby v souladu s předpisy poskytovaly služby politické reklamy do zahraničí a vyvíjely služby nové. Účinky čistě vnitrostátních právních předpisů jsou oproti tomu omezeny na jediný členský stát. Hrozí, že je poskytovatelé služeb z jiných členských států budou obcházet nebo jim nebudou rozumět. Neodstranily by výše uvedené problémy rozšířené napříč EU, dokonce by je mohly zhoršit. Přeshraniční povaha některých činností, zejména v prostředí online, přináší značné problémy v oblasti transparentnosti a cílení, které by čistě vnitrostátní regulace v této oblasti nedokázala vyřešit. Ochrana údajů je harmonizována na úrovni EU a na této úrovni je proto třeba stanovit další opatření. Rovněž platí, že Unie je jediným subjektem, který by mohl přijmout opatření pro politickou reklamu evropských politických stran platná v celé EU: tím by se zajistilo, že vnitrostátní právní předpisy nebudou komplikovat vedení jejich kampaní v Unii.</p>
<b>B. Řešení</b>
<b>Prostřednictvím kterých možností lze cílů dosáhnout? Je některá možnost upřednostňována? Pokud ne, proč?</b>
<p><b>Mezi možnosti týkající se hospodářských subjektů na vnitřním trhu patří:</b></p> <p>1.1 <b>Omezená závazná opatření</b> ke sjednocení některých definic a zajištění uchovávání informací a měkká opatření a standardy na podporu transparentnosti při používání politické reklamy online i offline a podporu dalších zásahů, včetně samoregulace. Mezi měkká opatření patří také používání technik cílení.</p> <p>1.2 <b>Závazná opatření</b> k harmonizaci požadavků na transparentnost politické reklamy doplněná o měkká opatření a standardy. Závazná opatření se týkají také používání technik cílení v politické reklamě.</p> <p><b>Možnosti určené politickým stranám zahrnují:</b></p> <p>2.1 <b>Omezená závazná opatření</b> k úpravě stávajícího rámce pro evropské politické strany s cílem zavést povinnost stran podporovat transparentní používání politické reklamy a</p> <p>2.2 <b>Rozšíření stávajícího rámce</b> o další povinnosti pro evropské politické strany, aby byla zajištěna smysluplná transparentnost při využívání politické reklamy. Přiměřené zmocnění Úřadu pro evropské politické strany k podávání zpráv o dodržování předpisů.</p>

V případě bodu 2.1 i 2.2 by se na vnitrostátní politické strany vztahovala měkká opatření, přičemž členským státům by byla adresována doporučení, aby zavedly rovnocenné standardy pro všechny politické subjekty.

#### **Jaké jsou názory jednotlivých zúčastněných stran? Kdo podporuje kterou možnost?**

- Existuje obecná poptávka po jednotném vymezení toho, co představuje politickou reklamu.
- Široká podpora pro opatření na úrovni Unie, zejména v oblasti transparentnosti, která zajistí, aby i) byl poskytován dostatek informací o politických reklamách, aby bylo možné sledovat kampaně napříč platformami a médii, a ii) informace byly uchovávány a byly přístupné veřejnosti.
- Podpora zákazu cílených politických reklam nebo jejich povolení pouze po výslovném souhlasu uživatelů.
- Míru regulace reklamy zobrazované offline (rozsáhlá regulace) a online (omezená nebo žádná regulace) je třeba vyvážit.
- Členské státy také obecně podporují zavedení účinnějších možností dohledu (offline a online), které by řešily neprůhledné praktiky v oblasti politické reklamy.

#### **C. Dopady upřednostňované možnosti**

##### **Jaké jsou výhody upřednostňované možnosti (je-li nějaká doporučena, jinak uveďte výhody hlavních možností)?**

Očekává se, že upřednostňovaná možnost bude mít oproti základnímu scénáři tyto výhody:

- zvýšení právní jistoty a odstranění nákladů spojených s roztržitostí právních předpisů;
- zvýšení transparentnosti cílení s pozitivním dopadem na základní práva;
- definování jasného základu pro dohled, což umožní vnitrostátním orgánům vyžádat si informace potřebné k dohledu nad politickou reklamou a spolupráci při vyšetřování a vymáhání;
- zvýšení transparentnosti demokratických procesů a ochrana před manipulací prostřednictvím technik cílení;
- aktivní dohled nad politickými kampaněmi v souvislosti s evropskými volbami by rovněž vyžadoval aktivní a včasné zpřístupnění informací ze strany evropských politických stran a posílení úlohy a zdrojů Úřadu k zajištění dohledu.

##### **Jaké jsou náklady na upřednostňovanou možnost (případně hlavní možnosti)?**

**Hospodářské subjekty** – náklady na plnění povinností týkajících se transparentnosti a dohledu (jednorázové náklady na přizpůsobení a opakované náklady na dodržování předpisů). Celkové náklady poskytovatelů služeb by však měly být nižší než v základním scénáři, protože snížení roztržitosti povede ke zvýšení efektivity.

**Vnitrostátní orgány a Úřad pro evropské politické strany** – jednorázové náklady na školení a kapacitu pro přizpůsobení a co nejlepší využití nových příležitostí k efektivnější regulaci. Náklady na pořízení archivu pro evropské politické strany. Kompenzováno zvýšením efektivity, lepším přístupem k informacím a lepší koordinací na úrovni EU.

**Evropské politické strany** – určité náklady na zveřejňování reklam ve společném archivu kompenzované zvýšenou právní jistotou a nižšími náklady na kampaně vedené napříč Unií.

##### **Jaké budou dopady na malé a střední podniky a na konkurenceschopnost?**

Nové požadavky pomohou malým a středním podnikům rozšířit své služby politické reklamy přes hranice vnitřního trhu. Přizpůsobení jejich informačních systémů tak, aby splňovaly pasivní povinnost uchovávat informace o politických reklamách, by s sebou neslo menší jednorázové náklady. Tyto náklady by byly kompenzovány úsporami plynoucími z jednotnějších pravidel platných v celé Unii.

##### **Očekávají se významné dopady na vnitrostátní rozpočty a správní orgány?**

Jednorázové náklady na školení administrativních pracovníků a opakované náklady na sledování

do držování povinností v oblasti transparentnosti a cílení. Měly by být kompenzovány úsporami v důsledku harmonizace povinností a zefektivnění a posílení procesu dohledu. Současná vymahatelnost požadavků je však nízká.

**Očekávají se jiné významné dopady?**

Zvýšená odpovědnost politických subjektů by podpořila kulturu otevřeného a čestného vedení kampaně a měla by pomoci obnovit důvěru veřejnosti v používání politické reklamy a obecněji ve veřejnou politickou debatu a integritu volebního procesu.

**Proporcionalita?**

Navrhovaná opatření jsou přiměřená vymezeným cílům (viz rámeček pro subsidiaritu výše).

**D. Návazná opatření**

**Kdy bude tato politika přezkoumána?**

Do pěti let od vstupu navrhovaného nařízení v platnost.