



Euroopa Liidu
Nõukogu

Brüssel, 30. november 2021
(OR. en)

Institutsioonidevaheline
dokument:
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

SAATEMÄRKUSED

Saatja:	Euroopa Komisjoni peasekretär, allkirjastanud Martine DEPREZ, direktor
Kättesaamise kuupäev:	25. november 2021
Saaja:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Euroopa Liidu Nõukogu peasekretär
Komisjoni dok nr:	SWD(2021) 356 final
Teema:	KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT MÕJU HINDAMISE ARUANDE KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE Lisatud dokumendile: EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU MÄÄRUS poliitreklaami läbipaistvuse ja suunamise kohta

Käesolevaga edastatakse delegatsioonidele dokument SWD(2021) 356 final.

Lisatud: SWD(2021) 356 final



Brüssel, 25.11.2021
SWD(2021) 356 final

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT
MÕJU HINDAMISE ARUANDE KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

Lisatud dokumendile:

EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU MÄÄRUS

poliitreklaami läbipaistvuse ja suunamise kohta

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

Kommenteeritud kokkuvõte

Poliitreklaami läbipaistvuse algatuse mõju hinnang

A. Vajadus meetmete järele

Mis on probleem ja miks on tegemist ELi tasandi probleemiga?

Poliitreklaamiga edastatakse valijatele eri meediakanalite kaudu – alates trükimeediast kuni televisiooni ja sotsiaalmeediani – poliitilisi sõnumeid. Seda kasutatakse poliitilistes kampaaniates ning üldisemalt avaliku arvamuse kujundamiseks ja ühiskondliku tähtsusega teemadel toimuvatesse aruteludesse panustamiseks. Vabade ja õiglaste valimiste tagamiseks reguleeritakse sellist reklaami eraldi õigusnormidega. Kehtivate normide oluline element on, et nendega püütakse tagada poliitreklaami läbipaistev kasutamine, mis võimaldaks kodanikel poliitreklaami ära tunda ja ametivõimudel selle edastajaid vastutusele võtta. Läbipaistvuse kaitsmiseks on olemas õigustatud avalik huvi, mille kohaselt tuleb kindlustada õiglus, võrdsed võimalused ja valimisprotsessi läbipaistvus ning põhiõigus saada objektiivset, läbipaistvat ja mitmekesist teavet. Seetõttu on poliitikas osalejatele ja poliitreklaami teenuseid osutavatele ettevõtjatele nähtud liikmesriikide õigusnormidega ette teatavad kohustused. Need õigusnormid on eelkõige keskendunud nn internetivälisele meediale (ajalehed, ringhääling jne), aga viimasel ajal on üha enam levima hakanud internetireklaam, sest seda saab levitada paindlikumalt ja suunata väga konkreetsetele sihtrühmadele. Internetireklaamiga kaasnevad aga uued probleemid, mis on eelkõige seotud läbipaistvuse, aruandluse ja manipuleeriva suunamisega.

Kõikidel liikmesriikidel on olemas õigusaktid, millega reguleeritakse poliitreklaami. Need erinevad nii oma sisu ja kohaldamisala kui ka rakendamise- ja jõustamistavade poolest. Nii pannakse nendega teenuseosutajatele eri kohustusi, neid kohaldatakse liikmesriikide vahel erinevalt ning nende kohaldamine sõltub sageli reklaami levitamise kanalist. Iseäranis puudutavad need erinevused mõistete määratlusi ja läbipaistvusnõudeid, mis mõjutavad reklaamiesituste sisu. Mõnel liikmesriigil on kavas võtta vastu uusi õigusakte uue, internetipõhise meedia reguleerimiseks, ning see võib killustatust veelgi suurendada. Selline keeruline õiguslik kontekst tekitab kulusid ja probleeme, mis takistavad poliitreklaami kui piiriülese teenuse pakkumist siseturul ning mõjutavad seega vahetult siseturu toimimist.

Kodanikele poliitiliste sõnumite suunamiseks konkreetsete rühmade sihtimise ja sisu kohandamise kaudu kasutatakse isikuandmeid. Isikuandmete, eriti isikuandmete kaitse üldmääruse kohaselt tundlikuks peetavate andmete töötlemine sellistel eesmärkidel ning reklaami suunamine piisavalt väikestele rühmadele, nii et neile on võimalik läbipaistmatul viisil edastada kohandatud poliitilisi sõnumeid, avaldavad konkreetset ja ilmselgelt negatiivset mõju kodanike kaitstud õigustele. Mõni liikmesriik on püüdnud suunamisse sekkuda või kaalub seda teha, aga sellised meetmed on osutunud probleemseks.

Kirjeldatud probleemid mõjutavad ka demokraatlikke protsesse ja ELi, sealhulgas Euroopa tasandi erakondade korraldatavaid kampaaniaid. ELi õigusraamistik Euroopa tasandi erakondade tegevuse reguleerimiseks ei hõlma poliitreklaami kasutamist ning killustatus ja ebakindlus võivad pärssida Euroopa tasandi erakondade suutlikkust korraldada kampaaniaid kogu ELis.

Käesolevas mõjuhinnangus analüüsitakse poliitreklaamiga seotud põhiprobleeme ja nende põhjusi kolmest küljest.

1. Ettevõtjad, kes soovivad korraldada kampaaniaid, mida edastatakse mitme eri meediakanali kaudu või mis hõlmavad mitut liikmesriiki, seisavad silmitsi märkimisväärsede takistuste ja lisakuludega, mis tulenevad läbipaistvusnormide erinevustest liikmesriikide ning internetikeskkonna ja internetivälise keskkonna vahel. Mõni poliitikas osaleja või ettevõtja kasutab seda olukorda ära ja hoidub normidest kõrvale. Seetõttu avaldatakse suur osa poliitreklaamist internetis.
2. Praegune olukord õhustab poliitreklaami käsitlevate siseriiklike õigusaktide suutlikkust kaitsta demokraatlikke protsesse ja põhiõigusi. Lisaks tekitavad probleeme internetis avaldatava poliitreklaami

suunamine ja muud manipuleerimismeetodid.

3. Poliitreklaam, mida tellivad kogu Euroopa Liidus ELi teemadel kampaaniaid korraldavad Euroopa tasandi erakonnad, ei ole piisavalt läbipaistev.

Mida tuleks saavutada?

Üldeesmärgid: 1) hõlbustada poliitreklaami ja sellega seotud teenuste pakkumist siseturul ning samal ajal toetada õiglaseid demokraatlikke protsesse, mis põhinevad rangetel ja ühtlustatud läbipaistvusstandarditel ning suunamismeetodite seaduslikul kasutamisel; 2) näha ELi erakondadele ette ranged läbipaistvusstandardid, millega toetatakse vabu ja õiglasi valimisi.

Erieesmärgid: a) vähendada õiguslikku killustatust, kõrvaldada takistused piiriüleste teenuste osutamisel ja vähendada piiriüleste teenuste osutamise kulusid, b) näha poliitreklaami (sealhulgas temaatilise reklaami) jaoks ette ranged läbipaistvusnõuded, c) käsitleda konkreetseid andmekaitseriske, mis tulenevad teatavate suunamis- ja võimendamismeetodite kasutamisest, d) tagada kavandatud kohustuste täitmise tõhus järelevalve ja tugevdada reguleerimistulemusi, e) edendada suuremat läbipaistvust ning vabu ja õiglasi valimisi, tagades, et ELi erakonnad järgivad kehtestatud õigusnorme. Kui need eesmärgid saavutatakse, aitab see suurendada ka vastupanuvõimet välismaisele teabega manipuleerimisele ja sekkumisele.

Milline on ELi tasandi meetmete lisaväärtus (subsidiiaarsus)?

Eespool kirjeldatud küsimust on kõige parem käsitleda ELi tasandil, sest üksikud liikmesriigid ei suuda turu killustatuse probleemi lahendada ega kirjeldatud probleemidega piiriüleselt tegeleda. Mitu liikmesriiki on võtnud vastu või kavatsevad vastu võtta õigusaktid poliitreklaami läbipaistvuse ja suunamise kohta. See suurendab killustatust veelgi ning selline olukord seab ohtu asutamisevabaduse ja kogu ELis teenuste osutamise vabaduse ega võimalda saavutada õigusaktidega taotletavaid eesmärke. Kogu ELis kehtivad poliitreklaami ja sellega seotud teenuste standardid aitaksid suurendada õiguskindlust, kaotada teenuste piiriülese osutamise nõuete täitmise kulud ja vähendada nõuete täitmata jätmisega seotud riske. See vähendaks ettevõtjate stiimulit siseturgu jagada ning ajendaks neid osutama nõuetele vastavaid piiriüleseid poliitreklaami teenuseid ja töötama välja uusi. Puhtalt siseriiklike õigusnormide mõju on seevastu piiratud vaid ühe liikmesriigiga. Teistest liikmesriikidest pärit teenuseosutajad võivad nende täitmisest kõrvale hoiduda või ei pruugi neid mõista. Need ei lahendaks eespool kirjeldatud, kogu ELi puudutavaid probleeme, vaid võivad neid koguni suurendada. Lisaks kaasnevad reklaamitegevuse, eriti internetikeskkonnas aset leidva tegevuse piiriülese olemusega märkimisväärsed väljakutsed, mis on seotud läbipaistvuse ja suunamisega ning millele ei oleks võimalik selles valdkonnas üksnes siseriikliku regulatsiooni abil vastu astuda. Andmekaitse on ELi tasandil ühtlustatud ja ELi tasandil tuleks ette näha ka täiendavad meetmed. Samuti saab ainult EL näha ette kogu ELi hõlmavaid meetmeid Euroopa tasandi erakondade poliitreklaami reguleerimiseks: see aitaks tagada, et liikmesriigid ei takista oma õigusaktidega ELi tasandi kampaaniate korraldamist.

B. Lahendused

Millised on poliitikavariandid eesmärkide saavutamiseks? Kas on olemas eelistatud variant? Kui ei ole, siis miks?

Variandid, mis on seotud siseturul tegutsevate ettevõtjatega.

1.1 Piiratud siduvad meetmed teatavate määratluste ühtlustamiseks ja teabe säilitamiseks ning pehmed meetmed ja standardid läbipaistvuse soodustamiseks poliitreklaami internetipõhisel ja internetivälisel kasutamisel ning täiendavate sekkumiste, sealhulgas eneseregulatsiooni toetamiseks. Pehmed meetmed hõlmavad ka suunamismeetodite kasutamist.

1.2. Siduvad meetmed poliitreklaami läbipaistvusnõuete ühtlustamiseks ning nendega kaasnevad pehmed meetmed ja standardid. Siduvate meetmetega reguleeritakse ka poliitreklaami suunamise meetodite kasutamist.

Variandid, mis on seotud erakondadega.

2.1. **Piiratud siduvad meetmed** Euroopa tasandi erakondade tegevust reguleeriva kehtiva raamistiku kohandamiseks, et lisada sellesse erakondade kohustus toetada poliitreklaami läbipaistvat kasutamist. and

2.2 **Kehtiva raamistiku laiendamine**, et lisada sellesse Euroopa tasandi erakondade täiendav kohustus tagada poliitreklaami kasutamise mõistlik läbipaistvus. Euroopa tasandi erakondade ametit volitatakse nõuete täitmise kohta aru andma.

Nii variandi 2.1 kui ka variandi 2.2 korral kohaldataks liikmesriikide erakondade suhtes pehmeid meetmeid ning liikmesriikidele esitatakse soovitus kehtestada kõikide poliitikas osalejate jaoks samaväärsed standardid.

Millised on eri sidusrühmade seisukohad? Kes millist varianti toetab?

- Üksmeel valitseb selles, et oleks tarvis ühtset poliitreklaami määratlust.
- Laialdast toetust leiavad ELi meetmed, eelkõige läbipaistvusmeetmed, millega tagatakse i) piisav teave poliitreklaami kohta – et kampaaniaid oleks võimalik jälgida platvormide ja meedia kaudu –, ning ii) teabe säilitamine ja selle üldsusele kättesaadavaks tegemine.
- Toetust avaldatakse ka suunatud poliitreklaami keelustamisele või selle lubamisele üksnes juhul, kui kasutaja on sellega sõnaselgelt nõus.
- Pooldatakse internetivälise reklaami (tugevalt reguleeritud) ja internetireklaami (vähe reguleeritud või reguleerimata) reguleerimise tasakaalustamist.
- Liikmesriigid toetavad laialdaselt tõhusamaid järelevalvevõimalusi (nii internetis kui ka mujal), et tegeleda läbipaistmatute poliitreklaami tavadega.

C. Eelistatud poliitikavariandi mõju

Millised on eelistatud poliitikavariandi (kui see on olemas, vastasel korral peamiste poliitikavariantide) eelised?

Eelistatud variandil peaks olema võrreldes lähtestsenaariumiga positiivne mõju järgmise tõttu:

- see aitab suurendada õiguskindlust ja kaotada regulatiivse killustatusega seotud kulud;
- see aitab suurendada suunamise läbipaistvust ning avaldab seega positiivset mõju põhiõigustele;
- sellega luuakse selge alus järelevalve tegemisele ning võimaldatakse riikide ametiasutustel nõuda poliitreklaami järelevalveks tarvilikku teavet ja teha omavahel koostööd uurimistes ja nõuete täitmise tagamisel;
- see aitab suurendada demokraatlike protsesside läbipaistvust ning tugevdada kaitset suunamismeetodite abil toimuva manipuleerimise vastu;
- Euroopa Parlamendi valimistega seotud poliitiliste kampaaniate aktiivne järelevalve nõuaks ka Euroopa tasandi erakondade teabe aktiivset ja õigeaegset avalikustamist ning tõhusa järelevalve tagamiseks suurendataks Euroopa tasandi erakondade ameti rolli ja ressursse.

Millised on eelistatud poliitikavariandi (kui see on olemas, vastasel korral peamiste poliitikavariantide) kulud?

Ettevõtjad – läbipaistvus- ja järelevalvekohustuste täitmisega seotud kulud (nii ühekordsed kohandamiskulud kui ka jooksvad nõuete täitmise kulud). Teenuseosutajate üldkulud peaksid aga olema väiksemad kui lähtestsenaariumi korral, sest killustatuse vähenemise tõttu suureneb tõhusus.

Liikmesriikide ametiasutused ja Euroopa tasandi erakondade amet – ühekordsed koolituskulud ning kulud tegevuse kohandamiseks, et kasutada parimal viisil ära uusi tõhusama reguleerimise võimalusi. Euroopa tasandi erakondade andmekogu loomiseks korraldatava hanke kulud. Neid kulusid kompenseerivad suurem tõhusus, parem teabe juurdepääs ja parem ELi tasandi koordineerimine.

Euroopa tasandi erakonnad – teatavad kulud seoses teabe avaldamisega ühisel poliitreklaami andmekogu platvormil, ent vastukaaluks suureneb õiguskindlus ja kahanevad üleeuroopaliste kampaaniate kulud.

Milline on mõju VKEdele ja konkurentsivõimele?
Uued nõuded aitavad VKEdel laiendada siseturul piiriülevalt oma poliitreklaami avaldamise teenuseid. Nad peaksid kohandama oma infosüsteeme, et täita passiivset kohustust säilitada poliitreklaami käsitlevat teavet, ja see põhjustaks neile väiksemaid ühekordseid kulutusi, mille teeks aga tasa kogu ELis kehtivatest ühtsetest eeskirjadest tulenev kokkuhoid.
Kas on ette näha märkimisväärset mõju liikmesriikide eelarvetele ja ametiasutustele?
Ühekordsed kulud haldustöötajate koolitamiseks ning korduvad kulud, mis on seotud läbipaistvus- ja suunamiskohustuste täitmise järelevalvega. Neid peaks kompenseerima kokkuhoid, mis saadakse ühtlustatud kohustustest ning ühtlasest ja tugevamast järelevalvest tuleneva tõhususe varal. Praegu ei tagata täitmist kuigi tõhusalt.
Kas on oodata muud olulist mõju?
Poliitikas osalejate suurem vastutus soodustaks avatud ja ausat kampaaniakultuuri ning peaks aitama taastada üldsuse usaldust poliitreklaami kasutamise ning üldisemalt avaliku poliitilise arutelu ja valimisprotsessi usaldusvärsuse vastu.
Proportsionaalsus?
Kavandatud meetmed on proportsionaalsed kindlaksmääratud eesmärkidega (vt punkt, milles käsitletakse subsidiaarsust).
D. Järeelmeetmed
Millal poliitika läbi vaadatakse?
Viie aasta jooksul alates kavandatava määruse jõustumisest.