



Vijeće  
Europske unije

Bruxelles, 30. studenoga 2021.  
(OR. en)

---

---

Međuinstitucijski predmet:  
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

#### POP RATNA BILJEŠKA

---

Od:	Glavna tajnica Europske komisije, potpisala direktorica Martine DEPREZ
Datum primitka:	25. studenoga 2021.
Za:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, glavni tajnik Vijeća Europske unije
Br. dok. Kom.:	SWD(2021) 356 final
Predmet:	RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE SAŽETAK IZVJEŠĆA O PROCJENI UČINKA priložen dokumentu Prijedlog UREDBE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA o transparentnosti i ciljanju u političkom oglašavanju

---

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument SWD(2021) 356 final.

---

Priloženo: SWD(2021) 356 final



Bruxelles, 25.11.2021.  
SWD(2021) 356 final

**RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE**  
**SAŽETAK IZVJEŠĆA O PROCJENI UČINKA**

*priložen dokumentu*

**Prijedlog**

**UREDBE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA**  
**o transparentnosti i ciljanju u političkom oglašavanju**

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

## Sažetak

### Procjena učinka inicijative za transparentnost političkog oglašavanja

#### A. Potreba za djelovanjem

##### O čemu je riječ? Zašto je to problem na razini EU-a?

Političkim oglašavanjem prenose se političke poruke glasačima putem raznih medija, od tiskanih medija i televizije do društvenih mreža. Upotrebljava se u političkim kampanjama i općenito u cilju oblikovanja javnog mnijenja i davanja doprinosa raspravama o temama od društvenog značaja. Ono je posebno uređeno kako bi se osigurali slobodni i pošteni izbori. Važan element postojećih pravila je da se njima nastoji osigurati transparentna upotreba političkog oglašavanja kako bi građani mogli prepoznati oglase te kako bi oni koji objavljuju oglase bili i odgovorni za njih. Postoji legitiman javni interes za njihovom zaštitom kako bi se očuvali pravednost, jednake mogućnosti i transparentnost u izbornom procesu te temeljno pravo na informiranje na objektivan, transparentan i pluralistički način. Stoga se nacionalnim pravilima uvode obveze za političke aktere i poduzeća koja pružaju usluge političkog oglašavanja. Ta su pravila tradicionalno bila usmjerena na „izvanmrežne” medije (novine, radiotelevizijske kuće itd.), no oglašavanje na internetu sve je češće jer omogućuje fleksibilnost u diseminaciji i ciljanje određene publike. Oglašavanje na internetu donijelo je nove izazove, osobito one povezane s pitanjima transparentnosti, odgovornosti i manipulativnog ciljanja.

Sve države članice imaju zakonodavstvo koje se odnosi na političko oglašavanje što rezultira nizom različitih nacionalnih pravila u smislu sadržaja, područja primjene i provedbe, koja stvaraju obveze za pružatelje usluga i različito se primjenjuju među državama članicama te ovisno o mediju na kojem se oglašava. To se posebno odnosi na relevantne definicije i zahtjeve u pogledu transparentnosti koji utječu na sadržaj oglasa. Budući da neke države članice namjeravaju uvesti novo zakonodavstvo kojim bi se obuhvatili novi internetski mediji, očekuje se da će se ta rascjepkanost povećati. Taj složeni pravni kontekst dovodi do troškova i izazova te stvara prepreke za političko oglašavanje kao prekogranične usluge na unutarnjem tržištu s izravnim učinkom na funkcioniranje unutarnjeg tržišta.

Osobni podaci upotrebljavaju se u ciljanju političkih poruka na građane usmjeravanjem oglasa na skupine i prilagođavanjem sadržaja. Obrada osobnih podataka u takve svrhe, posebice podataka koji se smatraju osjetljivima u skladu s Općom uredbom o zaštiti podataka, te ciljanje skupina koje su dovoljno male da omoguće netransparentno pružanje prilagođenih političkih poruka, ima specifične i izražene negativne učinke na zaštićena prava građana. Neke države članice također su pokušale provesti ili razmatraju intervencije u pogledu ciljanja, no takve su se mjere pokazale problematičnima.

Ta pitanja također utječu na demokratske procese i vođenje kampanja na razini EU-a, uključujući one europskih političkih stranaka. Pravnim okvirom EU-a za europske političke stranke nije uređena upotreba političkog oglašavanja, a rascjepkanost i nesigurnost mogu ometati njihovu sposobnost vođenja kampanja širom Unije.

U ovoj procjeni učinka analiziraju se ključni problemi u vezi političkog oglašavanja i njihovi uzroci iz tri perspektive:

- 1.gospodarski subjekti koji žele voditi multimedijske ili multinacionalne kampanje suočavaju se sa znatnim preprekama i dodatnim troškovima zbog razlika u propisima o transparentnosti među državama članicama te između internetskog i izvanmrežnog okruženja. Neki politički i gospodarski akteri iskorištavaju ovu situaciju kako bi zaobišli pravila. Zbog takve je situacije sve veći udio političkih oglasa na internetu;
- 2.one također umanjuju učinkovitost nacionalnih pravila o političkim oglasima u zaštiti demokratskih procesa i temeljnih prava. Ciljanje internetskih političkih oglasa i druge manipulativne tehnike stvaraju dodatne probleme;

3. postoji nedovoljna transparentnost kad je riječ o političkim oglasima koje sponzoriraju europske političke stranke koje širom EU-a vode kampanje usmjerene na europska pitanja.

### Što bi trebalo postići?

Opći ciljevi jesu sljedeći: 1. olakšati pružanje usluga političkog oglašavanja i povezanih usluga na unutarnjem tržištu uz istodobno podupiranje poštenih demokratskih procesa koji se temelje na visokim i usklađenim standardima transparentnosti i zakonitom korištenju tehnika ciljanja; 2. osigurati visoke standarde transparentnosti za političke stranke u EU-u radi potpore slobodnim i poštenim izborima.

Posebni ciljevi su: (a) smanjiti pravnu rascjepkanost, ukloniti prepreke i smanjiti troškove za prekogranične usluge, (b) definirati stroge zahtjeve u pogledu transparentnosti za političke oglase (uključujući kontekstualne oglase), (c) riješiti pitanje specifičnih rizika za zaštitu podataka koji proizlaze iz upotrebe nekih tehnika ciljanja i isticanja, (d) osigurati djelotvoran nadzor predviđenih obveza i ojačati regulatorne ishode, (e) promicati veću transparentnost te slobodne i poštene izbore na temelju usklađenosti političkih stranaka u EU-u s pravilima. Postizanjem tih ciljeva povećat će se i otpornost na inozemne manipulacije informacijama i uplitanja.

### Koja je dodana vrijednost djelovanja na razini EU-a (supsidijarnost)?

To se pitanje najbolje može riješiti na razini EU-a jer pojedinačne države članice ne mogu smanjiti rascjepkanosti tržišta niti riješiti prekograničnu prirodu utvrđenih problema. Nekoliko država članica donijelo je ili razmatra zakonodavstvo o transparentnosti i ciljanom političkom oglašavanju. Zbog toga će se povećati rascjepkanost što ugrožava pravo na slobodu poslovnog nastana i pružanje usluga diljem EU-a, a pritom se ne postižu predviđeni ciljevi uredbi. Standardima na razini EU-a za političke oglase i povezane usluge zajamčila bi se pravna sigurnost, uklonili troškovi usklađivanja za prekogranične usluge i smanjili rizici od neusklađenosti. To bi odvratilo gospodarske subjekte od podjele unutarnjeg tržišta te bi ih se potaknulo da pružaju usklađene prekogranične usluge političkog oglašavanja i razviju nove. U suprotnosti s tim, učinci isključivo nacionalnog zakonodavstva ograničeni su na pojedinačnu državu članicu. Predstavljaju rizik da ih pružatelji usluga iz drugih država članica zaobiđu ili ih ne razumiju. Ono ne bi moglo rješavati probleme na razini EU-a te bi ih čak mogli povećati. Osim toga, prekogranična priroda aktivnosti, osobito u internetskom okruženju, uzrokuje znatne izazove u pogledu transparentnosti i ciljanja, na koje se ne bi moglo odgovoriti samo nacionalnim propisima u tom području. Zaštita podataka usklađena je na razini EU-a i trebalo bi osigurati dodatne mjere na razini EU-a. Nadalje, samo bi EU mogao osigurati mjere na razini EU-a za političko oglašavanje europskih političkih stranaka: to bi osiguralo da nacionalno zakonodavstvo ne ometa njihove kampanje na razini EU-a.

## B. Rješenja

### Koje su opcije za postizanje ciljeva? Postoji li najpoželjnija opcija? Ako ne, zašto?

#### Opcije povezane s gospodarskim subjektima na *unutarnjem tržištu* uključuju:

1.1. **ograničene obvezujuće mjere** za usklađivanje određenih definicija i osiguravanje zadržavanja informacija te neobvezujuće mjere i standarde za promicanje transparentnosti u upotrebi političkog oglašavanja na internetu i izvan njega te za potporu daljnjim intervencijama, uključujući samoregulaciju. Neobvezujuće mjere obuhvaćaju i upotrebu tehnika ciljanja;

1.2. **obvezujuće mjere** za usklađivanje zahtjeva u pogledu transparentnosti političkog oglašavanja popraćene neobvezujućim mjerama i standardima. Obvezujuće mjere odnose se i na upotrebu tehnika ciljanja u političkim oglasima.

#### Opcije upućene *političkim strankama* uključuju:

2.1. **ograničene obvezujuće mjere** za prilagodbu postojećeg okvira za europske političke stranke kako bi se stranke obvezalo da podupiru transparentnu upotrebu političkih oglasa te

2.2. **proširenje postojećeg okvira** kako bi se uvele dopunske obveze za europske političke stranke u pogledu osiguravanja svrsishodne transparentnosti upotrebe političkih oglasa. U skladu s tim ovlastiti

Tijelo za europske političke stranke za izvješćivanje o usklađenosti.  
Za 2.1. i 2.2. na nacionalne političke stranke primjenjivale bi se neobvezujuće mjere pri čemu bi se državama članicama preporučilo da uvedu jednake standarda za sve političke aktere.

#### **Koja su stajališta različitih dionika? Tko podržava koju opciju?**

- Postoji opća potreba za jedinstvenom definicijom političkog oglašavanja.
- Široka potpora za djelovanje EU-a, a posebno za mjere za transparentnost radi osiguranja i dovoljno informacija o političkim oglasima – kako bi se omogućilo da se kampanje prate na različitim platformama i medijima – i ii. zadržavanja informacija i njihova stavljanja na raspolaganje javnosti.
- Potpora za zabranu ciljanih političkih oglasa ili njihovo dopuštanje samo nakon izričitog prihvaćanja korisnika.
- Uređenost oglašavanja izvan interneta (u velikoj mjeri uređeno) i na internetu (slabo uređeno ili neuređeno) treba uravnotežiti.
- Države članice također općenito podržavaju učinkovitije mogućnosti nadzora (izvan interneta i na internetu) kako bi se suzbile netransparentne prakse političkog oglašavanja.

#### **C. Učinci najpoželjnije opcije**

##### **Koje su prednosti najpoželjnije opcije (ako postoji, inače prednosti glavnih opcija)?**

Očekuje se da će najpoželjnija opcija imati pozitivan učinak u odnosu na osnovni scenarij i to:

- povećanjem pravne sigurnosti i uklanjanjem troškova povezanih s regulatornom rascjepkanošću;
- osiguranjem veće transparentnosti ciljanja, što će imati pozitivne učinke na temeljna prava;
- osiguranjem jasnog temelja na nadzor što će nacionalnim tijelima omogućiti da traže informacije potrebne za nadzor političkog oglašavanja te da surađuju u istragama i izvršenju;
- povećanjem transparentnosti demokratskih procesa, kao i zaštite od manipulacije upotrebom tehnika ciljanja;
- aktivni nadzor političkih kampanja za europske izbore zahtijevao bi aktivnu i pravovremenu objavu informacija europskih političkih stranaka te bi ojačao ulogu i resurse tijela kako bi se osigurao nadzor.

##### **Koji su troškovi najpoželjnije opcije (ako postoji, inače troškovi glavnih opcija)?**

**Gospodarski subjekti** – troškovi usklađivanja za provedbu obveza u pogledu transparentnosti i nadzora (jednokratni troškovi prilagodbe i tekući troškovi usklađivanja). No ukupni troškovi trebali bi biti niži nego u osnovnom scenariju jer smanjena rascjepkanost dovodi do povećanja učinkovitosti.

**Nacionalna tijela i Tijelo za europske političke stranke** – jednokratni troškovi za osposobljavanja i kapacitet za prilagodbu i najbolje iskorištavanje novih mogućnosti za učinkovitije reguliranje. Troškovi nabave repozitorija europskih političkih stranaka. Kompenzirano većom učinkovitošću, boljim pristupom informacijama i boljom koordinacijom na razini EU-a.

**Europske političke stranke** – određeni troškovi objavljivanja na zajedničkoj platformi za repozitorij oglasa kompenzirani povećanom pravnom sigurnošću i nižim troškovima kampanja na razini EU-a.

##### **Koji su učinci na MSP-ove i konkurentnost?**

Novi zahtjevi pomoći će MSP-ovima da prošire prekogranične usluge političkog oglašavanja na unutarnjem tržištu. Prilagodba njihovih informacijskih sustava kako bi se uskladili s pasivnom obvezom zadržavanja informacija o političkim oglasima podrazumijevala bi manje jednokratne troškove. Te bi troškove kompenzirale uštede od dosljednijih pravila širom EU-a.

##### **Hoće li to bitno utjecati na državne proračune i uprave?**

Jednokratni troškovi za osposobljavanje administrativnog osoblja i periodični troškovi praćenja usklađenosti s obvezama u pogledu transparentnosti i ciljanja. Trebale bi ih kompenzirati uštede na temelju učinkovitosti koju će osigurati usklađene obveze te pojednostavnjen i ojačan postupak nadzora.

Međutim, postojeće izvršavanje je nedostatno.
<b>Hoće li biti drugih bitnih učinaka?</b>
Povećana odgovornost političkih aktera potaknula bi razvoj kulture otvorenog i poštenog vođenja kampanja te bi trebala pridonijeti vraćanju povjerenja javnosti u korištenje političkog oglašavanja te, općenitije, u javnu političku debatu i integritet izbornog procesa.
<b>Proporcionalnost?</b>
Predložene mjere proporcionalne su u odnosu na utvrđene ciljeve (vidjeti polje o supsidijarnosti).
<b>D. Daljnje mjere</b>
<b>Kad će se predložene mjere preispitati?</b>
U roku od 5 godina od stupanja na snagu predviđene uredbe.