

Briuselis, 2021 m. lapkričio 30 d.
(OR. en)

Tarpinstitucinė byla:
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

PRIDEDAMAS PRANEŠIMAS

nuo: Europos Komisijos generalinės sekretorės, kurios vardu pasirašo
direktorė Martine DEPREZ

gavimo data: 2021 m. lapkričio 25 d.

kam: Europos Sąjungos Tarybos generaliniam sekretoriui Jeppe
TRANHOLMUI-MIKKELSENUI

Komisijos dok. Nr.: SWD(2021) 356 final

Dalykas: KOMISIJOS TARNYBŲ DARBINIS DOKUMENTAS „POVEIKIO
VERTINIMO ATASKAITOS SANTRAUKA“ pridedamas prie Pasiūlymo
dėl EUROPOS PARLAMENTO IR TARYBOS REGLAMENTO dėl
politinės reklamos skaidrumo ir atrankiojo adresavimo

Delegacijoms pridedamas dokumentas SWD(2021) 356 final.

Pridedama: SWD(2021) 356 final



Briuselis, 2021 11 25
SWD(2021) 356 final

KOMISIJOS TARNYBŲ DARBINIS DOKUMENTAS
POVEIKIO VERTINIMO ATASKAITOS SANTRAUKA

pridedamas prie

Pasiūlymo dėl

EUROPOS PARLAMENTO IR TARYBOS REGLAMENTO

dėl politinės reklamos skaidrumo ir atrankiojo adresavimo

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

Santraukos lentelė

Iniciatyvos dėl politinės reklamos skaidrumo poveikio vertinimas

A. Būtinybė imtis veiksmų

Kokia tai problema ir kodėl ji yra ES masto?

Politinė reklama naudojama perduodant rinkėjams politinius pranešimus šiuo tikslu panaudojant įvairius kanalus, pradedant spausdintine žiniasklaida, baigiant televizija ir socialiniais tinklais. Ji naudojama politinėse kampanijose ir, bendriau tariant, formuojant viešąją nuomonę bei prisidedant prie debatų visuomenei svarbiais klausimais. Politinės reklamos reglamentavimas yra specifinis, nes siekiama užtikrinti laisvus ir sąžiningus rinkimus. Svarbus esamų taisyklių aspektas yra tai, kad jomis siekiama užtikrinti, kad politinė reklama būtų naudojama skaidriai ir kad piliečiai galėtų atpažinti reklamos skelbimus ir juos pateikiantys asmenys atsakyti už savo veiksmus. Esama teisėto viešojo intereso įtvirtinti šias nuostatas, pvz., apsaugoti rinkimų proceso sąžiningumą, vienodas galimybes ir skaidrumą ir pagrindinę teisę gauti informaciją objektyviai, skaidriai ir pliuralistiškai. Todėl nacionalinėmis taisyklėmis politikos subjektams ir įmonėms, teikiančioms politinės reklamos paslaugas, nustatomos pareigos. Šios taisyklės paprastai yra orientuotos į neinternetines žiniasklaidos priemones (laikraščius, transliuotojus ir pan.), tačiau internetinė reklama tapo vis labiau įprasta, nes ją galima sleisti lanksčiau ir adresuoti labai konkrečioms auditorijoms. Dėl internetinės reklamos kilo naujų problemų, visų pirma dėl skaidrumo, atskaitomybės ir manipuliavimo atrankiojo adresavimo.

Visos valstybės narės yra priėmusios teisės aktus, susijusius su politine reklama, todėl nacionalinių taisyklių visuma, atsižvelgiant į turinį, taikymo sritį, įgyvendinimą ir vykdymo užtikrinimą, yra padrika, taip sukuriama pareigos paslaugų teikėjams, kurios valstybėse narėse taikomos nevienodai ir priklausomai nuo kanalų, kuriais skleidžiama reklama. Tai visų pirma yra susiję su atitinkamomis apibrėžtimis ir skaidrumo reikalavimais, kurie daro poveikį reklamų turiniui. Kadangi kai kurios valstybės narės ketina priimti naujus teisės aktus, taikomus naujoms internetinėms medijoms, tikėtina, kad šis susiskaidymas didės. Dėl šio sudėtingo teisinio konteksto patiriama išlaidų ir kyla problemų, kuriomis sukuriama kliūtys vidaus rinkoje teikti tarpvalstybines politinės reklamos paslaugas, o tai turi tiesioginį poveikį vidaus rinkos veikimui.

Adresuojant politines žinutes piliečiams, naudojami asmens duomenys, nes taip galima nukreipti reklamos skelbimus konkrečioms grupėms ir pritaikyti tokių reklamų turinį. Asmens duomenų, visų pirma pagal BDAR neskelbtiniais laikomų duomenų, tvarkymas tokiais tikslais ir atrankusis adresavimas grupėms, kurios yra pakankamai mažos, kad joms būtų galima neskaidriai rodyti pritaikytas politines žinutes, turi konkretų ir aiškų neigiamą poveikį saugomoms piliečių teisėms. Kai kurios valstybės narės taip pat bandė imtis intervencinių priemonių dėl atrankiojo adresavimo arba svarsto galimybę imtis tokių priemonių, tačiau paaiškėjo, kad tokios priemonės yra problemiškos.

Šios problemos taip pat daro poveikį demokratiniams procesams ir kampanijoms ES lygmeniu, įskaitant Europos politinių partijų (ESPP) vykdomas kampanijas. ES teisinėje sistemoje, susijusioje su ESPP, neregamentuojamas politinės reklamos naudojimas, todėl susiskaidymas ir netikrumas gali kenkti ESPP gebėjimui vykdyti kampanijas ES mastu.

Šiame poveikio vertinime analizuojamos pagrindinės su politinės reklamos skelbimais susijusios problemos ir jų priežastys. Tai daroma trimis aspektais:

1. Ekonominės veiklos vykdytojai, kurie nori vykdyti kampanijas naudodami kelias medijas ir (arba) tai daryti keliose valstybėse narėse, susiduria su didelėmis kliūtimis ir patiria papildomų išlaidų dėl skirtumų, susijusių su skaidrumo reglamentavimu valstybėse narėse bei vykdant internetinę ir neinternetinę veiklą. Kai kurie politiniai ir ekonominiai subjektai šia padėtimi naudojami apeidami taisykles. Dėl šios priežasties didelė dalis politinės reklamos skelbimų rodoma internete.

2. Dėl tokios padėties galimybės taikant nacionalines politinės reklamos taisykles apsaugoti demokratinius procesus ir pagrindines teises yra menkos. Dar daugiau problemų kyla dėl internetinių politinės reklamos skelbimų atrankiojo adresavimo ir kitų manipuliavimo metodų.
3. Trūksta skaidrumo, susijusio su politinės reklamos skelbimais, kuriuos remia ESPP, kurios visoje ES vykdo kampanijas ES klausimais.

Ką reikėtų pasiekti?

Bendrieji tikslai: 1) palengvinti politinės reklamos ir susijusių paslaugų teikimą vidaus rinkoje kartu remiant sąžiningus demokratinius procesus, remiantis aukštais ir suderintais skaidrumo standartais ir teisėtu atrankiojo adresavimo metodų naudojimu; 2) numatyti aukštus skaidrumo standartus ES politinėms partijoms, kurios remia laisvus ir sąžiningus rinkimus.

Konkretūs tikslai: a) sumažinti teisinį susiskaidymą, pašalinti kliūtis ir sumažinti išlaidas, susijusias su tarpvalstybinėmis paslaugomis, b) apibrėžti aukštus skaidrumo reikalavimus politinės reklamos skelbimams (įskaitant teminius reklamos skelbimus), c) šalinti konkrečią duomenų apsaugos riziką, atsirandančią naudojant kai kuriuos atrankiojo adresavimo ir amplifikacijos metodus, d) užtikrinti veiksmingą numatytų pareigų priežiūrą ir stiprinti reglamentavimo rezultatus, e) skatinti didesnę skaidrumą ir sąžiningus rinkimus užtikrinant, kad politinės partijos Europos Sąjungoje laikytųsi taisyklių. Pasiekus šiuos tikslus, taip pat padidės atsparumas užsienio vykdomam manipuliavimui informacija ir kišimuisi.

Kokia būtų papildoma ES lygmens veiksmų nauda (subsidiarumas)?

Šį klausimą geriausia spręsti ES lygmeniu, nes pavienės valstybės narės negali panaikinti rinkos susiskaidymo ir išspręsti nustatytą tarpvalstybinio pobūdžio klausimą. Kelios valstybės narės priėmė arba planuoja priimti teisės aktus dėl politinės reklamos skaidrumo ir atrankiojo adresavimo. Todėl susiskaidymas padidės, o tai kenkia įsisteigimo laisvei ir teisei teikti paslaugas visoje ES, ir nepadaeda siekti reglamentais numatytų tikslų. ES masto politinės reklamos ir susijusių paslaugų standartai turėtų padėti pasiekti teisinį tikrumą, išvengti reikalavimų vykdymo išlaidų, susijusių su tarpvalstybinio paslaugų teikimu, ir sumažinti neatitikties riziką. Taip būtų sumažintos paskatos ekonominiams subjektams pasidalinti vidaus rinką ir jie būtų paskatinti teikti reikalavimus atitinkančias ir kurti naujas tarpvalstybines politinės reklamos paslaugas. Priešingai, išimtinai nacionalinės teisės aktų poveikis būtų jaučiamas tik vienoje valstybėje narėje. Kyla rizika, kad kitų valstybių narių paslaugų teikėjai juos apeis arba jų nesupras. Tokiais teisės aktais nebūtų sprendžiamos pirmiau nustatytos ES masto problemos ir jos net galėtų paaštrėti. Be to, dėl tarpvalstybinio pobūdžio veiklos, visų pirma internetinėje aplinkoje, kyla rimtų problemų, susijusių su skaidrumu ir atrankiojo adresavimu, kurių vien tik nacionaliniu reglamentavimu šioje srityje nebūtų galima išspręsti. Duomenų apsauga yra suderinta ES lygmeniu ir ES lygmeniu reikėtų numatyti papildomas priemones. Be to, tik ES galėtų numatyti ES lygmens ESPP politinės reklamos priemones: tai padėtų užtikrinti, kad nacionalinės teisės aktai nepakenktų jų ES kampanijoms.

B. Sprendimai

Kokių yra galimybių pasiekti šiuos tikslus? Ar viena iš politikos galimybių pasirinkta kaip tinkamiausia? Jei ne, kodėl?

Galimybės, susijusios su ekonominiais subjektais vidaus rinkoje, apima:

1.1. **ribotas privalomas priemonės**, kuriomis siekiama suderinti tam tikras apibrėžtis ir numatyti informacijos saugojimą, ir rekomendacines priemones ir standartus, kuriais siekiama skatinti skaidrumą naudojant politinės reklamos skelbimus internete ir ne internete, taip pat toliau remti intervencinius veiksmus, įskaitant savarankišką reglamentavimą. Rekomendacinės priemonės taip pat apima atrankiojo adresavimo naudojimą;

1.2. **privalomas priemonės**, kuriomis siekiama suderinti skaidrumo reikalavimus politinės reklamos skelbimams ir kurias papildo rekomendacinės priemonės ir standartai. Privalomomis priemonėmis taip pat

sprendžiamas atrankiojo adresavimo naudojimo politinės reklamos skelbimuose klausimas.

Aptartos su *politinėmis partijomis* susijusios galimybės apima:

2.1. **ribotas privalomas priemonės**, kuriomis siekiama pritaikyti esamą ESPP sistemą, kad būtų nustatyta partijų pareiga remti skaidrų politinės reklamos skelbimų naudojimą; taip pat

2.2. **esamos sistemos išplėtimą**, siekiant nustatyti papildomas pareigas ESPP, kad būtų užtikrintas prasmingas politinės reklamos skelbimų naudojimo skaidrumas. Tinkamai įgaliota ESPP institucija, teikianti reikalavimų vykdymo ataskaitas.

Dėl 2.1 ir 2.2 punktų rekomendacinės priemonės turėtų būti taikomos nacionalinėms politinėms partijoms, įskaitant valstybėms narėms skirtas rekomendacijas nustatyti lygiaverčius standartus visiems politiniams subjektams.

Kokios yra įvairių suinteresuotųjų subjektų nuomonės? Kas kuriai galimybei pritaria?

- Esama bendro poreikio nustatyti vienodą politinės reklamos turinio apibrėžtį.
- Plati parama ES masto veiksams, visų pirma skaidrumo priemonėms siekiant užtikrinti, i) kad būtų teikiama pakankamai informacijos apie politinės reklamos skelbimus, taip sudarant sąlygas stebėti platformose ir medijose vykdomas kampanijas, ir ii) saugoti informaciją ir leisti su ja susipažinti visuomenei.
- Parama tikslinių politinės reklamos skelbimų draudimui arba leidimas juos naudoti tik tais atvejais, kai naudotojai davė aiškų sutikimą.
- Reikia iš naujo nustatyti neinternetinės (reglamentuojamos plačiu mastu) ir internetinės reklamos skelbimų reglamentavimo pusiausvyrą.
- Valstybės narės taip pat plačiu mastu remia veiksmingos priežiūros galimybes (ne internete ir internete), kad išspręstų aktualius su politinės reklamos praktika susijusius klausimus.

C. Tinkamiausios galimybės poveikis

Kokie būtų tinkamiausios galimybės (jei jos nėra – pagrindinių galimybių) pranašumai?

Tikimasi, kad tinkamiausia galimybė turės teigiamą poveikį, palyginti su baziniu scenarijumi, nes:

- padidės teisinis tikrumas ir bus pašalintos su reglamentavimo susiskaidymu susijusios išlaidos;
- bus užtikrintas didesnis atrankiojo adresavimo skaidrumas, įskaitant teigiamą poveikį pagrindinėms teisėms;
- bus numatytas aiškus priežiūros pagrindas, taip sudarant sąlygas nacionalinėms institucijoms prašyti pateikti informaciją, reikalingą politinės reklamos skelbimų priežiūrai, ir bendradarbiauti tyrimo ir vykdymo užtikrinimo srityje;
- padidės demokratinių procesų skaidrumas, taip pat apsauga nuo manipuliavimo naudojant atrankiojo adresavimo metodus;
- siekiant aktyviai prižiūrėti ES rinkimų politinę kampaniją, taip pat reikėtų, kad ESPP aktyviai ir laiku atskleistų informaciją ir sustiprinti atsakingos institucijos vaidmenį ir išteklius, kad būtų užtikrinta priežiūra.

Kokios būtų tinkamiausios galimybės (jei jos nėra – pagrindinių galimybių) įgyvendinimo išlaidos?

Ekonominės veiklos vykdytojai – reikalavimų laikymosi išlaidos, susijusios su skaidrumo ir priežiūros pareigomis (vienkartinės prisitaikymo išlaidos ir nuolatinės reikalavimų laikymosi išlaidos). Tačiau bendros paslaugų teikėjų išlaidos turėtų būti mažesnės, palyginti su baziniu scenarijumi, nes mažesnis susiskaidymas padidina efektyvumą.

Nacionalinės institucijos ir ESPP institucija – vienkartinės išlaidos, susijusios su mokymu ir gebėjimu prisitaikyti bei kuo geriau išnaudoti naujas veiksmingesnio reglamentavimo galimybes. ESPP saugyklos viešojo pirkimo išlaidos. Naudą atvers didesnis efektyvumas, geresnė prieiga prie informacijos ir geresnis koordinavimas ES lygmeniu.

ESPP – tam tikras išlaidas, susijusias su informacijos apie bendrą reklamos skelbimų saugyklą

atskleidimu, atsvers didesnis teisinis tikrumas ir mažesnės ES lygmens kampanijos išlaidos.
Koks bus poveikis MVĮ ir konkurencingumui?
Nauji reikalavimai padės MVĮ tarpvalstybiniu lygmeniu didinti savo politinės reklamos paslaugų mastą vidaus rinkoje. Jų informacinių sistemų pritaikymo išlaidos, kad jos atitiktų pasyvią pareigą saugoti informaciją apie politinės reklamos skelbimus, bus vienkartinės ir nedidelės. Šios išlaidos bus kompensuotos dėl ES galiojančių nuoseklesnių taisyklių.
Ar tai turės didelį poveikį nacionaliniams biudžetams ir administravimo subjektams?
Vienkartinės administracijos darbuotojų mokymo išlaidos ir nuolatinės skaidrumo ir atrankiojo adresavimo veiklos pareigų vykdymo stebėsenos išlaidos. Šios išlaidos turėtų būti kompensuojamos dėl didesnių sutaupymų, kuriuos lems suderintos pareigos ir supaprastintas bei sugriežtintas priežiūros procesas. Dabartinis vykdymo užtikrinimas vis dėlto yra menkas.
Ar bus dar koks nors didelis poveikis?
Didesnė politinių subjektų atskaitomybė turėtų paskatinti atviro ir sąžiningo kampanijų vykdymo kultūrą ir padėti atkurti visuomenės pasitikėjimą politinės reklamos naudojimu, ir apskritai viešaisiais politiniais debatais bei rinkimų proceso sąžiningumu.
Proporcingumo principas
Siūlomos priemonės yra proporcingos atsižvelgiant į apibrėžtus tikslus (žr. langelį dėl subsidarumo).
D. Tolesni veiksmai
Kada politika bus persvarstoma?
Per 5 metus nuo numatyto reglamento įsigaliojimo.