



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 30 november 2021
(OR. en)

**Interinstitutioneel dossier:
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

BEGELEIDENDE NOTA

van:	de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur
ingekomen:	25 november 2021
aan:	de heer Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
nr. Comdoc.:	SWD(2021) 356 final
Betreft:	WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE SAMENVATTING VAN HET EFFECTBEOORDELINGSVERSLAG bij Voorstel voor een VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD betreffende transparantie en gerichte politieke reclame

Hierbij gaat voor de delegaties document SWD(2021) 356 final.

Bijlage: SWD(2021) 356 final



Brussel, 25.11.2021
SWD(2021) 356 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE
SAMENVATTING VAN HET EFFECTBEOORDELINGSVERSLAG
bij
Voorstel voor een
VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD
betreffende transparantie en gerichte politieke reclame

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

Samenvatting

Effectbeoordeling van het initiatief inzake de transparantie van politieke reclame

A. De noodzaak om actie te ondernemen

Wat is het probleem en waarom is het een probleem op EU-niveau?

Politieke reclame wordt gebruikt om via verschillende media, zoals de schrijvende pers, televisie en sociale media, kiezers te bereiken met politieke boodschappen. Dit gebeurt in politieke campagnes en meer in het algemeen om de publieke opinie te beïnvloeden en bij te dragen aan debatten over onderwerpen van maatschappelijk belang. Om vrije en eerlijke verkiezingen te waarborgen, gelden voor politieke reclame specifieke regels. Een belangrijk element van de bestaande regels is dat zij een transparant gebruik van politieke reclame moeten waarborgen, zodat burgers reclameboodschappen als zodanig kunnen herkennen en zodat degenen die ze plaatsen ter verantwoording kunnen worden geroepen. Er zijn legitieme openbare belangen om deze mogelijkheden te beschermen, zoals eerlijkheid, gelijke kansen en transparantie in het verkiezingsproces, en het grondrecht op objectieve, transparante en pluralistische informatie. De nationale regels omvatten derhalve verplichtingen voor politieke actoren en voor ondernemingen die politieke reclamediensten aanbieden. Deze regels waren van oudsher gericht op “offlinemedia” (kranten, omroepen enz.). Inmiddels wordt er echter op steeds ruimere schaal gebruikgemaakt van onlinereclame, aangezien die flexibeler kan worden verspreid en het mogelijk maakt zeer specifieke doelgroepen te bereiken. Onlinereclame heeft nieuwe uitdagingen met zich meegebracht, met name op het gebied van transparantie, verantwoordingsplicht en manipulatieve vormen van targeting.

Alle lidstaten beschikken over wetgeving op het gebied van politieke reclame, waardoor de nationale regels wat betreft inhoud, toepassingsgebied, uitvoering en handhaving sterk uiteenlopen. Afhankelijk van de betrokken lidstaat en van het medium waarmee de reclame wordt verspreid, krijgen de dienstverleners hierdoor te maken met verschillende verplichtingen. Daarbij gaat het met name om relevante definities en transparantievereisten, die van invloed zijn op de inhoud van de reclameboodschappen. Aangezien sommige lidstaten van plan zijn nieuwe wetgeving in te voeren om ook de nieuwe onlinemedia te bestrijken, zal de versnippering naar verwachting verder toenemen. Deze complexe juridische context brengt kosten en uitdagingen met zich mee, die ook belemmeringen opwerpen voor politieke reclame als grensoverschrijdende dienst op de interne markt, met rechtstreekse gevolgen voor de werking van die markt.

Persoonsgegevens worden gebruikt om met politieke boodschappen bepaalde burgers te bereiken door reclame op specifieke groepen te richten en de inhoud van de boodschap daarop af te stemmen. Het voor dergelijke doeleinden verwerken van persoonsgegevens, met name gegevens die uit hoofde van de AVG als gevoelig gelden, en het gericht benaderen van groepen die klein genoeg zijn om hen op niet-transparante wijze te bereiken met politieke boodschappen op maat, hebben specifieke en uitgesproken negatieve gevolgen voor de beschermde rechten van burgers. Sommige lidstaten hebben geprobeerd op te treden tegen dit soort gerichte reclame (targeting), of overwogen hier toe over te gaan, maar dergelijke maatregelen zijn problematisch gebleken.

Deze kwestie is ook schadelijk voor democratische processen op EU-niveau en voor campagnes van onder meer Europese politieke partijen. Het EU-rechtskader voor Europese politieke partijen bevat geen regels inzake het gebruik van politieke reclame, terwijl versnippering en onzekerheid de Europese politieke partijen kunnen belemmeren bij het voeren van EU-brede campagnes.

In deze effectbeoordeling worden de belangrijkste problemen met politieke reclameboodschappen en hun oorzaken geanalyseerd vanuit drie invalshoeken:

1. Economische actoren die multimedia- en/of multinationale campagnes willen voeren, worden geconfronteerd met aanzienlijke belemmeringen en extra kosten, als gevolg van de verschillen in

transparantieregels tussen de lidstaten en tussen de online- en de offlinecontext. Sommige politieke en economische actoren maken misbruik van deze situatie om regels te omzeilen. Dit is ook de reden waarom een groot deel van de politieke reclame online plaatsvindt.

2. Hierdoor wordt het steeds moeilijker om met nationale regels inzake politieke reclameboodschappen democratische processen en grondrechten te beschermen. Het gericht inzetten van online politieke reclameboodschappen en andere manipulatietechnieken leidt tot extra problemen.

3. Er is onvoldoende transparantie over politieke reclameboodschappen die worden gefinancierd door Europese politieke partijen die in de hele EU campagne voeren over EU-kwesties.

Wat is het doel?

De algemene doelstellingen zijn: 1) de verzorging van politieke reclame en aanverwante diensten op de interne markt vergemakkelijken en tegelijkertijd eerlijke democratische processen ondersteunen die gebaseerd zijn op hoge en geharmoniseerde transparantienormen en rechtmatig gebruik van targetingtechnieken; 2) ter ondersteuning van vrije en eerlijke verkiezingen voorzien in hoge transparantienormen voor politieke partijen in de EU.

De specifieke doelstellingen zijn: a) de juridische versnippering verminderen, belemmeringen wegnemen en de kosten voor grensoverschrijdende diensten verlagen, b) hoge transparantievereisten vaststellen voor politieke reclame (met inbegrip van reclameboodschappen over specifieke kwesties), c) specifieke gegevensbeschermingsrisico's aanpakken die voortvloeien uit het gebruik van bepaalde targeting- en amplificatietechnieken, d) voor doeltreffend toezicht op de beoogde verplichtingen zorgen en de regelgevingsresultaten versterken, e) meer transparantie en vrije en eerlijke verkiezingen bevorderen door naleving van de regels door politieke partijen in de EU. De verwezenlijking van deze doelstellingen zal ook de weerbaarheid tegen buitenlandse manipulatie van en inmenging in de informatievoorziening vergroten.

Wat is de meerwaarde van EU-maatregelen (subsidiariteit)?

Dit probleem kan het best op EU-niveau worden aangepakt, aangezien de afzonderlijke lidstaten de versnippering van de markt niet kunnen verhelpen, noch het grensoverschrijdende karakter van de vastgestelde problemen kunnen aanpakken. Verscheidene lidstaten hebben wetgeving inzake de transparantie en het targeten van politieke reclame aangenomen of overwogen dat te doen. Daardoor neemt de versnippering toe, wat ertoe leidt dat het recht op vrijheid van vestiging en het recht op het verrichten van diensten in de hele EU in gevaar kunnen komen en dat de doelstellingen van de regelgeving niet worden bereikt. EU-brede normen voor politieke reclameboodschappen en aanverwante diensten zouden rechtszekerheid bieden, de nalevingskosten van grensoverschrijdende dienstverlening wegnemen en het risico van niet-naleving verminderen. Dit zou de prikkels voor economische actoren om de interne markt op te delen verminderen en hen stimuleren om grensoverschrijdende politieke reclamediensten aan te bieden die in overeenstemming met de voorschriften zijn en om nieuwe diensten te ontwikkelen. De gevolgen van zuiver nationale wetgeving blijven daarentegen beperkt tot één enkele lidstaat. De kans bestaat dat de betrokken voorschriften worden omzeild of door dienstverleners uit andere lidstaten niet worden begrepen. Dergelijke wetgeving zou de hierboven genoemde EU-brede problemen niet aanpakken en zelfs kunnen vergroten. Bovendien brengt het grensoverschrijdende karakter van activiteiten, met name in de onlineomgeving, aanzienlijke uitdagingen op het gebied van transparantie en targeting met zich mee. Deze zouden niet kunnen worden aangepakt door louter nationale regelgeving op dit gebied. Gegevensbescherming is op EU-niveau geharmoniseerd en ook aanvullende maatregelen moeten op EU-niveau worden genomen. Daar komt bij dat alleen de EU Uniebrede maatregelen kan nemen voor politieke reclame van de Europese politieke partijen: dit zou waarborgen dat nationale wetgeving hun EU-campagnes niet in de weg staat.

B. Oplossingen

Welke opties dienen zich aan? Is er al dan niet een voorkeursoptie? Zo nee, waarom niet?

Opties met betrekking tot economische actoren op de *interne markt* zijn onder meer:

1.1 **Beperkte bindende maatregelen** om bepaalde definities op elkaar af te stemmen en het bewaren van informatie te regelen, alsmede zachte maatregelen en normen om transparantie bij het gebruik van politieke reclameboodschappen online en offline te bevorderen en verdere stappen, waaronder zelfregulering, te ondersteunen. Zachte maatregelen hebben ook betrekking op het gebruik van targetingtechnieken.

1.2. **Bindende maatregelen** om de transparantievereisten voor politieke reclameboodschappen te harmoniseren, vergezeld van zachte maatregelen en normen. De bindende maatregelen hebben ook betrekking op het gebruik van targetingtechnieken voor politieke reclameboodschappen.

Opties voor *politieke partijen* zijn onder meer:

2.1. **beperkte bindende maatregelen** om het bestaande kader voor Europese politieke partijen aan te passen door partijen ertoe te verplichten transparant gebruik van politieke reclameboodschappen te ondersteunen; alsmede

2.2 **uitbreiding van het bestaande kader** met aanvullende verplichtingen voor Europese politieke partijen om te zorgen voor betekenisvolle transparantie bij het gebruik van politieke reclameboodschappen. Passende bevoegdheden voor de Autoriteit voor Europese politieke partijen om verslag uit te brengen over de naleving.

Bij zowel 2.1 als 2.2 zouden zachte maatregelen van toepassing zijn op nationale politieke partijen en zou de lidstaten worden aanbevolen om voor alle politieke actoren gelijkwaardige normen in te voeren.

Hoe reageren de verschillende belanghebbenden? Wie steunt welke optie?

- Er is een algemene behoefte aan een uniforme definitie van politieke reclame.
- Er is brede steun voor EU-optreden, met name voor transparantiemaatregelen die ervoor zorgen dat i) voldoende informatie over politieke reclameboodschappen wordt verstrekt (zodat campagnes via verschillende platforms en media kunnen worden gemonitord) en ii) informatie wordt bewaard en toegankelijk gemaakt voor het publiek.
- Ook de mogelijkheid om het targeten van politieke reclameboodschappen ofwel te verbieden, ofwel alleen toe te staan nadat gebruikers daarmee uitdrukkelijk hebben ingestemd (opt-in), kan op steun rekenen.
- De regelgeving voor offline reclame (uitgebreid gereguleerd) en die voor online reclame (beperkte of geen regelgeving) moeten beter op elkaar worden afgestemd.
- De lidstaten zijn over het geheel genomen ook voorstander van effectievere toezichtmogelijkheden (offline en online) voor het aanpakken van ondoorzichtige praktijken op het gebied van politieke reclame.

C. Effecten van de voorkeursoptie

Wat zijn de voordelen van de voorkeursoptie (als er een voorkeursoptie is; zo niet, wat zijn de voordelen van de belangrijkste opties)?

De voorkeursoptie zal naar verwachting een positief effect hebben op de uitgangssituatie door:

- de rechtszekerheid te vergroten en een einde te maken aan de kosten in verband met de versnippering van de regelgeving;
- voor meer transparantie over targeting te zorgen, met positieve gevolgen uit het oogpunt van de grondrechten;
- te voorzien in een duidelijke basis voor toezicht, zodat de nationale autoriteiten de informatie kunnen opvragen die nodig is voor het monitoren van politieke reclame, en kunnen samenwerken bij onderzoek en handhaving;
- de democratische processen transparanter te maken en beter te beschermen tegen manipulatie door middel van targetingtechnieken;

- voor actieve en tijdige openbaarmaking door Europese politieke partijen te zorgen en de Autoriteit een krachtigere rol en meer middelen te geven, zodat er actief toezicht kan worden gehouden op politieke campagnes rond de EU-verkiezingen.

Wat zijn de kosten van de voorkeursoptie (als er een voorkeursoptie is; zo niet, wat zijn de voordelen van de belangrijkste opties)?

Economische actoren – nalevingskosten in verband met verplichtingen inzake transparantie en toezicht (zowel eenmalige aanpassingskosten als permanente nalevingskosten). De totale kosten voor de dienstverleners zouden echter lager moeten uitvallen dan in de uitgangssituatie, aangezien het terugdringen van versnippering efficiëntiewinst oplevert.

Nationale autoriteiten en de Autoriteit voor Europese politieke partijen – eenmalige kosten voor opleiding en de opbouw van capaciteit om zich in te stellen op en optimaal gebruik te maken van de nieuwe mogelijkheden voor doeltreffendere regelgeving. Kosten voor het opzetten van een register voor Europese politieke partijen. Gecompenseerd door efficiëntiewinst, betere toegang tot informatie en betere coördinatie op EU-niveau.

Europese politieke partijen – bepaalde kosten van openbaarmaking via een gemeenschappelijk platform voor reclameboodschappen worden gecompenseerd door de grotere rechtszekerheid en lagere EU-brede campagnekosten.

Wat zijn de gevolgen voor kmo's en voor het concurrentievermogen?

De nieuwe vereisten zullen kmo's helpen hun politieke reclamediensten over de binnengrenzen van de interne markt heen op te schalen. Het aanpassen van hun informatiesystemen aan de passieve verplichting om informatie over politieke reclameboodschappen te bewaren zou geringe eenmalige kosten met zich meebrengen. Deze kosten zouden worden gecompenseerd door besparingen als gevolg van consistentere regelgeving in de hele EU.

Zijn er significante gevolgen voor de nationale begrotingen en overheden?

De eenmalige kosten voor de opleiding van administratief personeel en de terugkerende kosten voor het toezicht op de naleving van verplichtingen inzake transparantie en targetting zullen kunnen worden weggestreept tegen de efficiëntiebesparingen die voortvloeien uit de geharmoniseerde verplichtingen en het gestroomlijnde en verscherpte toezicht. Het huidige handhavingspeil is echter laag.

Zijn er andere significante gevolgen?

De grotere verantwoordingsplicht van politieke actoren zou een cultuur van open en eerlijke campagnes bevorderen en het vertrouwen van het publiek in het gebruik van politieke reclame, en meer in het algemeen in het publieke politieke debat en de integriteit van het verkiezingsproces, moeten helpen herstellen.

Evenredigheid

De voorgestelde maatregelen staan in verhouding tot de doelstellingen (zie het kader voor subsidiariteit hierboven).

D. Evaluatie

Wanneer wordt het beleid getoetst?

Binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van de beoogde verordening.