

Bruksela, 30 listopada 2021 r.
(OR. en)

Międzyinstytucjonalny numer
referencyjny:
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

PISMO PRZEWODNIE

Od:	Sekretarz generalna Komisji Europejskiej (podpisała dyrektor Martine DEPREZ)
Data otrzymania:	25 listopada 2021 r.
Do:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, sekretarz generalny Rady Unii Europejskiej
Nr dok. Kom.:	SWD(2021) 356 final
Dotyczy:	DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI STRESZCZENIE SPRAWOZDANIA Z OCENY SKUTKÓW Towarzyszący dokumentowi: wniosek dotyczący ROZPORZĄDZENIA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY w sprawie przejrzystości i targetowania reklamy politycznej

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument SWD(2021) 356 final.

Zał.: SWD(2021) 356 final



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 25.11.2021 r.
SWD(2021) 356 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI
STRESZCZENIE SPRAWOZDANIA Z OCENY SKUTKÓW

Towarzyszący dokumentowi:

wniosek dotyczący

ROZPORZĄDZENIA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY
w sprawie przejrzystości i targetowania reklamy politycznej

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

Streszczenie oceny skutków

Ocena skutków inicjatywy na rzecz przejrzystości działalności w zakresie reklamy politycznej

A. Zasadność działań

Na czym polega problem i dlaczego jest to problem na szczeblu UE?

Reklama polityczna przekazuje wyborcom przekazy polityczne za pośrednictwem różnych mediów, począwszy od druku, poprzez telewizję, aż po media społecznościowe. Jest ona wykorzystywana w kampaniach politycznych i ogólnie do kształtowania opinii publicznej oraz do wnoszenia wkładu w debaty na tematy ważne dla społeczeństwa. Jest ona specjalnie uregulowana po to, aby zapewnić wolne i uczciwe wybory. Ważnym elementem obowiązujących przepisów jest dążenie do zapewnienia przejrzystości w stosowaniu reklamy politycznej, tak aby obywatele mogli rozpoznać reklamy, a ci, którzy je zamieszczają, mogli zostać rozliczeni. Za ochroną tego interesu przemawia uzasadniony interes publiczny, taki jak uczciwość, równość szans i przejrzystość procesu wyborczego oraz podstawowe prawo do uzyskiwania informacji w sposób obiektywny, przejrzysty i pluralistyczny. Przepisy krajowe nakładają zatem obowiązki na podmioty polityczne oraz na firmy świadczące usługi reklamy politycznej. Zasady te tradycyjnie koncentrowały się na mediach „offline” (gazety, stacje radiowe i telewizyjne itd.), ale reklama internetowa staje się coraz bardziej powszechna, gdyż można ją rozpowszechniać w sposób bardziej elastyczny i kierować do bardzo konkretnych odbiorców. Reklama internetowa przyniosła nowe wyzwania, w szczególności związane z kwestiami przejrzystości, rozliczalności i manipulacyjnego targetowania.

Wszystkie państwa członkowskie posiadają prawodawstwo dotyczące działalności w zakresie reklamy politycznej, co skutkuje rozdrobnieniem przepisów krajowych pod względem treści, zakresu, wdrażania i egzekwowania, które to przepisy nakładają obowiązki na dostawców usług i są stosowane w różny sposób w poszczególnych państwach członkowskich i w zależności od nośnika, za pośrednictwem którego reklama jest rozpowszechniana. Dotyczy to w szczególności odpowiednich definicji i wymogów przejrzystości, które mają wpływ na treść reklam. Jako że niektóre państwa członkowskie zamierzają wprowadzić nowe przepisy obejmujące nowe media internetowe, oczekuje się, że to rozdrobnienie jeszcze się zwiększy. Ten złożony kontekst prawny generuje koszty i wyzwania, które tworzą również bariery dla reklamy politycznej jako usługi transgranicznej na rynku wewnętrznym, co ma bezpośredni wpływ na funkcjonowanie rynku wewnętrznego.

Dane osobowe wykorzystuje się do targetowania przekazów politycznych do obywateli poprzez kierowanie reklam do grup i dostosowywanie ich treści. Przetwarzanie danych osobowych do takich celów, w szczególności danych uznanych za szczególnie chronione na mocy RODO, oraz targetowanie do grup wystarczająco małych, aby umożliwić nieprzejrzyste dostarczanie dostosowanych przekazów politycznych, ma konkretne i wyraźne negatywne skutki dla chronionych praw obywateli. Niektóre państwa członkowskie próbowały również podjąć interwencję w przedmiocie targetowania lub rozważają jej podjęcie, ale takie środki okazały się problematyczne.

Kwestie te mają również wpływ na procesy demokratyczne i prowadzenie kampanii na szczeblu unijnym, w tym przez europejskie partie polityczne. Unijne ramy prawne dla europejskich partii politycznych nie regulują kwestii wykorzystania reklamy politycznej, a rozdrobnienie i niepewność mogą utrudniać europejskim partiom politycznym prowadzenie kampanii obejmujących całą Unię Europejską.

Niniejsza ocena skutków analizuje podstawowe problemy związane z reklamami politycznymi i ich przyczyny z trzech perspektyw:

1. Podmioty gospodarcze, które chcą prowadzić kampanie z wykorzystaniem wielu mediów lub w wielu państwach członkowskich, napotykają na znaczne przeszkody i ponoszą dodatkowe koszty ze względu na różnice w przepisach dotyczących przejrzystości między państwami członkowskimi oraz między

- kontekstami online i offline. Niektóre podmioty polityczne i gospodarcze wykorzystują tę sytuację do omijania przepisów. Sytuacja ta napędza również dużą część reklam politycznych w internecie.
2. Sytuacja ta osłabia zdolność krajowych przepisów dotyczących reklam politycznych do ochrony procesów demokratycznych i praw podstawowych. Dodatkowe problemy stwarzają targetowanie internetowych reklam politycznych i inne techniki manipulacji.
3. Reklamy polityczne sponsorowane przez europejskie partie polityczne, które prowadzą w całej Unii Europejskiej kampanie dotyczące kwestii unijnych, nie są wystarczająco przejrzyste.

Jakie cele należy osiągnąć?

Cele ogólne: 1) ułatwienie świadczenia usług reklamy politycznej i usług powiązanych na rynku wewnętrznym, przy jednoczesnym wspieraniu uczciwych procesów demokratycznych opartych na wysokich i zharmonizowanych standardach przejrzystości oraz zgodnym z prawem stosowaniu technik targetowania; 2) zapewnienie wysokich standardów przejrzystości dla partii politycznych w UE, wspierających wolne i uczciwe wybory.

Cele szczegółowe: a) zmniejszenie rozdrobnienia prawnego, usunięcie przeszkód i obniżenie kosztów usług transgranicznych, b) określenie wysokich wymogów w zakresie przejrzystości reklam politycznych (w tym problematycznych reklam), c) zajęcie się konkretnymi zagrożeniami dla ochrony danych wynikającymi ze stosowania niektórych technik targetowania i amplifikacji, d) zapewnienie skutecznego nadzoru nad przewidzianymi zobowiązaniami i wzmocnienie wyników regulacyjnych, e) promowanie większej przejrzystości oraz wolnych i uczciwych wyborów poprzez przestrzeganie przepisów przez partie polityczne w UE. Osiągnięcie tych celów zwiększy również odporność na obcą manipulację i ingerencję w odniesieniu do informacji.

Na czym polega wartość dodana podjęcia działań na poziomie UE (zasada pomocniczości)?

Kwestię tę najlepiej rozwiązać na szczeblu unijnym, ponieważ poszczególne państwa członkowskie nie są w stanie poradzić sobie z rozdrobnieniem rynku ani z transgranicznym charakterem stwierdzonych problemów. Kilka państw członkowskich ustanowiło lub zamierza ustanowić przepisy dotyczące przejrzystości i targetowania reklamy politycznej. Zwiększy się zatem rozdrobnienie, co zagraża prawu do swobody przedsiębiorczości i świadczenia usług w całej UE, a jednocześnie nie doprowadzi do osiągnięcia zamierzonych celów rozporządzeń. Obowiązujące w całej UE normy dotyczące reklam politycznych i usług powiązanych przyniosłyby pewność prawa, usunęłyby koszty przestrzegania przepisów związane ze świadczeniem usług transgranicznych i zmniejszyłyby ryzyko niezgodności z przepisami. Zmniejszyłoby to środki zachęty skierowane do podmiotów gospodarczych w celu podziału rynku wewnętrznego i zachęciło je do świadczenia usług reklamy politycznej o zasięgu transgranicznym zgodnych z przepisami oraz do rozwijania nowych usług. Tymczasem skutki przepisów czysto krajowych ograniczają się do jednego państwa członkowskiego. Zachodzi ryzyko, że będą one omijane lub nie będą zrozumiałe dla dostawców usług z innych państw członkowskich. Nie rozwiązałyby one wskazanych powyżej problemów ogólnounijnych, a nawet mogłyby je pogłębić. Ponadto transgraniczny charakter działalności, w szczególności w środowisku internetowym, stwarza istotne wyzwania w zakresie przejrzystości i targetowania, którym nie byłyby w stanie sprostać wyłącznie krajowe regulacje w tej sferze. Ochrona danych jest zharmonizowana na szczeblu unijnym, w związku z czym dodatkowe środki powinny być zapewnione na szczeblu unijnym. Ponadto tylko UE może zapewnić ogólnounijne środki dotyczące działalności europejskich partii politycznych w zakresie reklamy politycznej: dzięki temu przepisy krajowe nie utrudniałyby im prowadzenia kampanii w UE.

B. Rozwiązania

Jakie są różne warianty działań służących osiągnięciu celów? Czy wskazano preferowany wariant? Jeśli nie, to dlaczego?

Warianty dotyczące podmiotów gospodarczych na rynku wewnętrznym obejmują:

1.1. **Ograniczone środki wiążące** mające na celu dostosowanie niektórych definicji i zapewnienie zatrzymywania informacji, a także niewiążące środki i normy mające na celu promowanie przejrzystości w wykorzystywaniu reklam politycznych online i offline oraz wspieranie dalszych interwencji, w tym samoregulacji. Środki niewiążące obejmują również wykorzystanie technik targetowania.

1.2. **Środki wiążące** mające na celu harmonizację wymogów przejrzystości reklam politycznych, którym towarzyszą niewiążące środki i normy. Środki wiążące dotyczą również stosowania technik targetowania w reklamach politycznych.

Warianty skierowane do partii politycznych obejmują:

2.1. **Ograniczone środki wiążące** mające na celu dostosowanie istniejących ram dotyczących europejskich partii politycznych, aby wprowadzić obowiązek wspierania przez partie przejrzystego wykorzystania reklam politycznych; oraz

2.2. **Rozszerzenie istniejących ram** w celu wprowadzenia dodatkowych obowiązków wobec europejskich partii politycznych, aby zapewnić znaczącą przejrzystość w zakresie wykorzystania reklam politycznych. Odpowiednie upoważnienie Urzędu ds. Europejskich Partii Politycznych do informowania o przestrzeganiu przepisów.

Zarówno w przypadku pkt 2.1, jak i 2.2 środki niewiążące miałyby zastosowanie do krajowych partii politycznych, przy czym do państw członkowskich należałoby skierować zalecenia dotyczące wprowadzenia równoważnych norm dla wszystkich podmiotów politycznych.

Jakie są opinie różnych zainteresowanych stron? Jak kształtuje się poparcie dla poszczególnych wariantów?

- Występuje ogólne zapotrzebowanie na wprowadzenie jednolitej definicji działalności w zakresie reklamy politycznej.
- Szerokie poparcie dla działań UE, w szczególności dla środków na rzecz przejrzystości w celu zapewnienia (i) że udzielono wystarczających informacji o reklamach politycznych – aby umożliwić śledzenie kampanii na różnych platformach i w różnych mediach – oraz (ii) przechowywania informacji i udostępniania ich opinii publicznej.
- Poparcie dla zakazu targetowanych reklam politycznych lub dopuszczenie ich tylko po wyraźnym wyrażeniu na nie zgody przez użytkowników.
- Regulacja reklam offline (znaczący stopień regulacji) i online (ograniczona regulacja lub jej brak) wymaga wyważenia.
- Państwa członkowskie szeroko popierają również bardziej skuteczne możliwości nadzoru (zarówno offline, jak i online) w celu rozwiązania problemu nieprzejrzystych praktyk w zakresie reklam politycznych.

C. Skutki wdrożenia preferowanego wariantu

Jakie korzyści przyniesie wdrożenie preferowanego wariantu lub – jeśli go nie wskazano – głównych wariantów?

Oczekuje się, że preferowany wariant odniesie pozytywny skutek w stosunku do wariantu podstawowego przez:

- zwiększenie pewności prawa i usunięcie kosztów związanych z rozdrobnieniem regulacyjnym;
- wprowadzenie dodatkowej przejrzystości w targetowaniu, co ma pozytywny wpływ na prawa podstawowe;
- zapewnienie jasnej podstawy nadzoru, a tym samym umożliwienie organom krajowym zwracania się o informacje niezbędne do nadzorowania reklam politycznych oraz współpracy w zakresie prowadzenia postępowań przygotowawczych i ścigania;
- zwiększenie przejrzystości procesów demokratycznych, jak również ochronę przed manipulacją za pomocą technik targetowania;
- aktywny nadzór nad kampanią polityczną w trakcie wyborów do Parlamentu Europejskiego, co

wymagałoby również aktywnego i terminowego ujawniania informacji przez europejskie partie polityczne oraz wzmocniłoby rolę i zasoby urzędu w celu zapewnienia nadzoru.
Jakie są koszty wdrożenia preferowanego wariantu lub – jeśli go nie wskazano – głównych wariantów?
Podmioty gospodarcze – koszty przestrzegania przepisów w celu wdrożenia obowiązków w zakresie przejrzystości i nadzoru (zarówno jednorazowe koszty dostosowania, jak i bieżące koszty przestrzegania przepisów). Ogólne koszty ponoszone przez dostawców usług powinny być jednak niższe niż w wariantcie podstawowym, ponieważ zmniejszenie rozdrobnienia prowadzi do wzrostu wydajności. Organy krajowe i Urząd ds. Europejskich Partii Politycznych – jednorazowe koszty szkoleń i zdolności do dostosowania się i jak najlepszego wykorzystania nowych możliwości w zakresie skuteczniejszych regulacji. Koszt stworzenia repozytorium europejskich partii politycznych. Koszty te zostałyby zrównoważone przez wzrost wydajności, lepszy dostęp do informacji i lepszą koordynację na szczeblu unijnym. Europejskie partie polityczne – pewne koszty związane z ujawnianiem informacji na wspólnej platformie repozytoriów reklam zrównoważone większą pewnością prawa i niższymi kosztami kampanii ogólnounijnych.
Jakie są skutki dla MŚP i konkurencyjności?
Nowe wymogi pomogą MŚP w rozwinięciu ich usług reklamy politycznej w wymiarze transgranicznym na rynku wewnętrznym. Dostosowanie ich systemów informatycznych w celu spełnienia biernego obowiązku zatrzymywania informacji o reklamach politycznych wiązałoby się z niewielkimi jednorazowymi kosztami. Koszty te zostałyby zrównoważone przez oszczędności wynikające z bardziej spójnych przepisów w całej UE.
Czy przewiduje się znaczące skutki dla budżetów i administracji krajowych?
Jednorazowe koszty szkolenia personelu administracyjnego oraz koszty stałe związane z monitorowaniem zgodności z obowiązkami w zakresie przejrzystości i targetowania. Powinny one zostać zrównoważone przez oszczędności w zakresie efektywności wynikające ze zharmonizowanych obowiązków oraz usprawnionego i wzmocnionego procesu nadzoru. Obecny poziom egzekwowania przepisów jest jednak niski.
Czy wystąpią inne znaczące skutki?
Większa rozliczalność podmiotów politycznych sprzyjałaby kulturze otwartej i uczciwej kampanii i powinna pomóc w odbudowaniu zaufania publicznego do korzystania z reklamy politycznej, a bardziej ogólnie do publicznej debaty politycznej i uczciwości procesu wyborczego.
Proporcjonalność
Proponowane środki są proporcjonalne do wyznaczonych celów (zob. ramka dotycząca zasady pomocniczości powyżej).
D. Działania następce
Kiedy nastąpi przegląd przyjętej polityki?
W ciągu 5 lat od wejścia w życie przewidywanego rozporządzenia.