



Bruxelles, 30 noiembrie 2021  
(OR. en)

---

---

**Dosar interinstituțional:  
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

#### NOTĂ DE ÎNȘOȚIRE

---

Sursă:	Secretara Generală a Comisiei Europene, sub semnătura dnei Martine DEPREZ, Directoare
Data primirii:	25 noiembrie 2021
Destinatar:	DI Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Secretarul General al Consiliului Uniunii Europene
Nr. doc. Csie:	SWD(2021) 356 final
Subiect:	DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI REZUMAT AL RAPORTULUI PRIVIND EVALUAREA IMPACTULUI care însoțește documentul Propunere de REGULAMENT AL PARLAMENTULUI EUROPEAN ȘI AL CONSILIULUI privind transparența și vizarea unui public-țintă în publicitatea politică

---

În anexă, se pune la dispoziția delegațiilor documentul SWD(2021) 356 final.

Anexă: SWD(2021) 356 final



Bruxelles, 25.11.2021  
SWD(2021) 356 final

**DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI**  
**REZUMAT AL RAPORTULUI PRIVIND EVALUAREA IMPACTULUI**  
*care însoțește documentul*  
**Propunere de**  
**REGULAMENT AL PARLAMENTULUI EUROPEAN ȘI AL CONSILIULUI**  
**privind transparența și vizarea unui public-țintă în publicitatea politică**  
{COM(2021) 731 final} - {SEC(2021) 575 final} - {SWD(2021) 355 final}

## Fișă rezumat

### Evaluarea impactului inițiativei privind transparența publicității politice

#### A. Necesitatea de a acționa

##### Care este problema și de ce este o problemă la nivelul UE?

Publicitatea politică transmite alegătorilor mesaje politice printr-o varietate de mijloace de comunicare, de la presa scrisă la televiziune și la platformele de comunicare socială. Aceasta este utilizată în campaniile politice și, în general, pentru a modela opinia publică și pentru a contribui la dezbaterile pe teme de importanță societală. Publicitatea politică este reglementată în mod specific pentru garantarea de alegeri libere și corecte. Un element important al normelor existente este faptul că acestea urmăresc să asigure o utilizare transparentă a publicității politice, astfel încât cetățenii să poată recunoaște materialele publicitare, iar cei care le plasează să poată fi trași la răspundere. Există un interes public legitim pentru protejarea acestui aspect, pentru a garanta echitatea, egalitatea de șanse și transparența procesului electoral, precum și respectarea dreptului fundamental de a fi informat în mod obiectiv, transparent și pluralist. Astfel, normele naționale impun obligații actorilor politici și întreprinderilor care furnizează servicii de publicitate politică. Aceste norme s-au concentrat, în mod tradițional, asupra mass-mediei „offline” (ziare, radiodifuzori etc.), dar publicitatea online a devenit din ce în ce mai frecventă, deoarece poate fi difuzată cu mai multă flexibilitate și poate fi direcționată către un public foarte specific. Publicitatea online a generat noi provocări, în special în ceea ce privește transparența, asumarea răspunderii și direcționarea manipuloare.

Toate statele membre dispun de o legislație relevantă în materie de publicitate politică, ceea ce înseamnă că, la nivel de conținut, domeniu de aplicare, punere în aplicare și asigurare a respectării normelor, există un mozaic fragmentat de norme naționale care creează obligații pentru prestatorii de servicii și care se aplică diferit de la un stat membru la altul și în funcție de mijlocul prin care este difuzată publicitatea. Acest lucru se referă în special la definițiile și la cerințele în materie de transparență relevante, care afectează conținutul materialelor publicitare. Întrucât unele state membre intenționează să introducă o nouă legislație care să acopere noile mass-media online, se preconizează că această fragmentare se va accentua. Acest context juridic complex generează costuri și probleme, care creează, de asemenea, obstacole în calea publicității politice ca serviciu transfrontalier pe piața internă, cu un impact direct asupra funcționării acestei piețe.

Datele cu caracter personal sunt utilizate pentru a direcționa mesajele politice către cetățeni prin orientarea materialelor publicitare către anumite grupuri și prin adaptarea conținutului. Prelucrarea datelor cu caracter personal în astfel de scopuri, în special a datelor considerate sensibile în temeiul RGPD, și vizarea grupurilor suficient de mici pentru a permite furnizarea netransparentă de mesaje politice adaptate au efecte negative specifice și pronunțate asupra drepturilor protejate ale cetățenilor. De asemenea, unele state membre au încercat să adopte norme sau au în vedere o astfel de intervenție legislativă în ceea ce privește vizarea unui public-țintă, dar aceste măsuri s-au dovedit a fi problematice.

Aceste aspecte afectează, de asemenea, procesele democratice și campaniile la nivelul UE, inclusiv ale partidelor politice europene. Cadrul juridic al UE aplicabil partidelor politice europene nu reglementează utilizarea publicității politice, iar fragmentarea și incertitudinea pot afecta capacitatea acestor partide de a desfășura campanii la nivelul UE.

Prezenta evaluare a impactului analizează principalele probleme legate de publicitatea politică și cauzele acestora, din 3 perspective:

1. Actorii economici care doresc să desfășoare campanii multimodale și multinaționale se confruntă cu obstacole semnificative și costuri suplimentare, din cauza diferențelor în materie de reglementare a transparenței între statele membre și între online și offline. Unii actori politici și economici exploatează

această situație pentru a eluda normele. Și din această cauză, o mare parte a publicității politice sunt online.

2. Această situație reduce capacitatea normelor naționale privind publicitatea politică de a proteja procesele democratice și drepturile fundamentale. Vizarea materialelor de publicitate politică online și a altor tehnici de manipulare creează probleme suplimentare.

3. Nu există suficientă transparență în ceea ce privește publicitatea politică sponsorizată de partidele politice europene care fac campanie în întreaga UE cu privire la chestiuni legate de UE.

### Care este rezultatul urmărit?

Obiectivele generale sunt: (1) facilitarea furnizării de servicii de publicitate politică și de servicii conexe pe piața internă, sprijinind în același timp procesele democratice echitabile, bazate pe standarde de transparență înalte și armonizate și utilizarea legală a tehnicilor de direcționare; (2) asigurarea unor standarde înalte de transparență pentru partidele politice din UE care sprijină alegerile libere și corecte.

Obiectivele specifice sunt: (a) reducerea fragmentării juridice, eliminarea obstacolelor aflate în calea serviciilor transfrontaliere și reducerea costurilor acestor servicii, (b) definirea unor cerințe ridicate în materie de transparență pentru publicitatea politică (inclusiv pentru publicitatea „tematică”), (c) abordarea riscurilor specifice în materie de protecție a datelor care rezultă din utilizarea unor tehnici de direcționare și de amplificare, (d) asigurarea unei supravegheri eficiente a obligațiilor avute în vedere și consolidarea rezultatelor în materie de reglementare, (e) promovarea unei mai mari transparențe și a unor alegeri libere și corecte prin respectarea normelor de către partidele politice din UE. Atingerea acestor obiective va spori, de asemenea, reziliența față de manipularea informațiilor și față de ingerințele externe.

### Care este valoarea adăugată a acțiunii la nivelul UE (subsidiaritate)?

Această chestiune este cel mai bine abordată la nivelul UE, întrucât statele membre nu pot să abordeze nici fragmentarea pieței, nici caracterul transfrontalier al problemelor identificate. Mai multe state membre au adoptat sau intenționează să adopte norme în domeniul transparenței și al direcționării publicității politice. Astfel, fragmentarea se va accentua, ceea ce pune în pericol dreptul la libertatea de stabilire și de a presta servicii în întreaga UE, și, în același timp, nu permite îndeplinirea obiectivelor urmărite de reglementări. Standardele la nivelul UE pentru serviciile de publicitate politică și pentru serviciile conexe ar oferi securitate juridică, ar elimina costurile de asigurare a conformității pentru furnizarea de servicii transfrontaliere și ar reduce riscurile de neconformitate. Acest lucru ar elimina stimulentele pentru actorii economici de a compartimenta piața internă, i-ar încuraja să furnizeze publicități politice transfrontaliere conforme și să creeze altele noi. În schimb, efectele unei legislații pur naționale sunt limitate la un singur stat membru. Acestea riscă să fie eludate sau să nu fie înțelese de prestatorii de servicii din alte state membre. Această abordare nu ar rezolva problemele existente la nivelul UE identificate mai sus și ar putea chiar să le agraveze. În plus, caracterul transfrontalier al activităților, în special în mediul online, creează probleme semnificative în ceea ce privește transparența și direcționarea, pe care reglementările pur naționale din acest domeniu nu le-ar putea aborda. Protecția datelor este armonizată la nivelul UE și ar trebui prevăzute măsuri suplimentare la acest nivel. De asemenea, numai UE ar putea să prevadă măsuri la nivelul UE pentru publicitatea politică a partidelor politice europene: acest lucru ar garanta că legislația națională nu le împiedică campaniile la nivelul UE.

## B. Soluții

**Care sunt diferitele opțiuni disponibile pentru atingerea obiectivelor? Există o opțiune preferată? Dacă nu, de ce?**

### Opțiunile referitoare la actorii economici de pe piața internă:

1.1 **măsuri obligatorii limitate** de aliniere a anumitor definiții și de păstrare a informațiilor, precum și măsuri și standarde fără caracter obligatoriu pentru promovarea transparenței în cadrul utilizării publicității politice online și offline și pentru sprijinirea noilor intervenții, printre care se numără

autoreglementarea. Măsurile fără caracter obligatoriu acoperă, de asemenea, utilizarea tehnicilor de direcționare.

1.2. măsuri obligatorii de armonizare a cerințelor de transparență pentru publicitatea politică, însoțite de măsuri și standarde fără caracter obligatoriu. Măsurile obligatorii vizează, de asemenea, utilizarea tehnicilor de direcționare în publicitatea politică.

**În ceea ce privește *partidele politice*, există următoarele opțiuni:**

2.1. **măsuri obligatorii limitate** de adaptare a cadrului existent privind partidele politice europene pentru a introduce obligația partidelor de a sprijini utilizarea transparentă a publicității politice și

2.2 **extinderea cadrului existent** pentru a introduce obligații complementare pentru partidele politice europene, scopul fiind asigurarea unei transparențe semnificative în ceea ce privește utilizarea publicității politice. Împuternicirea corespunzătoare a Autorității pentru partidele politice europene să raporteze cu privire la conformitate.

Atât în cazul 2.1, cât și în cazul 2.2, ar urma să se aplice măsuri fără caracter obligatoriu partidelor politice naționale, cu recomandări, adresate statelor membre, de introducere a unor standarde echivalente pentru toți actorii politici.

**Care sunt punctele de vedere ale diferitelor părți interesate? Care sunt susținătorii fiecărei opțiuni?**

- Există o cerere generală pentru o definiție uniformă a ceea ce constituie publicitate politică.
- Un sprijin larg pentru acțiunea UE, în special pentru măsurile de transparență care să asigure (i) furnizarea de informații suficiente cu privire la publicitatea politică – pentru a permite urmărirea campaniilor pe diverse platforme și în diverse mijloace de comunicare în masă – și (ii) păstrarea informațiilor și punerea acestora la dispoziția publicului.
- Se dorește fie interzicerea publicității politice direcționate, fie autorizarea acesteia numai după ce utilizatorii își dau consimțământul explicit.
- Reglementarea publicității offline (reglementată extensiv) și reglementarea publicității offline (limitată sau inexistentă) necesită o reechilibrare.
- De asemenea, statele membre sprijină în mare măsură posibilitățile de supraveghere mai eficiente (offline și online) pentru a combate practicile opace în materie de publicitate politică.

**C. Impacturile opțiunii preferate**

**Care sunt avantajele opțiunii preferate (dacă există; în caz contrar, ale opțiunilor principale)?**

Se preconizează că opțiunea preferată va avea un efect pozitiv asupra scenariului de referință prin faptul că:

- sporește securitatea juridică și elimină costurile legate de fragmentarea reglementărilor;
- sporește transparența în ceea ce privește direcționarea, cu efecte pozitive asupra drepturilor fundamentale;
- furnizează o bază clară pentru supraveghere, permițând astfel autorităților naționale să solicite informațiile necesare pentru a supraveghea publicității politice și pentru a coopera în cadrul anchetelor și al aplicării legii;
- mărește transparența proceselor democratice, precum și protecția împotriva manipulării prin tehnici de direcționare.
- supravegherea activă a campaniilor politice în cadrul alegerilor europene ar însemna ca partidele politice europene să divulge informațiile în mod activ și în timp util, iar Autoritatea de supraveghere să aibă un rol mai important și să dispună de mai multe resurse.

**Care sunt costurile aferente opțiunii preferate (dacă există; în caz contrar, ale opțiunilor principale)?**

**Actorii economici:** costurile de asigurare a conformității pentru punerea în aplicare a obligațiilor privind transparența și supravegherea (atât costurile unice de adaptare, cât și costurile permanente de asigurare a

conformității). Costurile globale ar trebui să fie însă mai mici decât în scenariul de referință, deoarece reducerea fragmentării duce la o creștere a eficienței.

**Autoritățile naționale și Autoritatea pentru partidele politice europene:** costuri unice legate de formare și de capacitatea de adaptare și utilizarea în mod optim a noilor oportunități pentru o reglementare mai eficace. Costul achiziționării registrului partidelor politice europene. Compensare datorită creșterii eficienței, îmbunătățirii accesului la informații și unei mai bune coordonări la nivelul UE.

**Partidele politice europene:** anumite costuri legate de publicarea de informații pe platforma comună de stocare a publicațiilor publicitare sunt compensate de creșterea securității juridice și de reducerea costurilor campaniilor paneuropene.

#### **Care sunt efectele asupra IMM-urilor și asupra competitivității?**

Noile cerințe vor ajuta IMM-urile să își extindă serviciile de publicitate politică la nivel transfrontalier pe piața internă. Adaptarea sistemelor lor de informații pentru a respecta obligația pasivă de păstrare a informațiilor privind publicitatea politică ar presupune costuri punctuale minore. Aceste costuri ar fi compensate prin economii obținute datorită unei mai mari coerențe a normelor mai coerente în întreaga UE.

#### **Va exista un impact semnificativ asupra bugetelor și a administrațiilor naționale?**

Costurile unice pentru formarea personalului administrativ și costurile recurente pentru monitorizarea respectării obligațiilor în materie de transparență și direcționare. Aceste costuri ar trebui compensate de economiile de eficiență generate de armonizarea obligațiilor și de raționalizarea și consolidarea procesului de supraveghere. Nivelul actual de asigurare a respectării legislației este însă scăzut.

#### **Vor exista și alte efecte semnificative?**

Asumarea unei mai mari răspunderi a actorilor politici ar încuraja o cultură a campaniilor deschise și oneste și ar trebui să contribuie la restabilirea încrederii publicului în utilizarea publicității politice și, în general, în dezbaterile politice publice și în integritatea procesului electoral.

#### **Proportionalitate?**

Măsurile propuse sunt proporționale cu obiectivele definite (a se vedea caseta pentru subsidiaritate de mai sus).

#### **D. Acțiuni ulterioare**

#### **Când va fi reexaminată politica?**

În termen de 5 ani de la intrarea în vigoare a regulamentului avut în vedere.