



Rada  
Európskej únie

V Bruseli 30. novembra 2021  
(OR. en)

---

---

**Medziinštitucionálny spis:  
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

#### **SPRIEVODNÁ POZNÁMKA**

---

Od:	Martine DEPREZOVÁ, riaditeľka, v zastúpení generálnej tajomníčky Európskej komisie
Dátum doručenia:	25. novembra 2021
Komu:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generálny tajomník Rady Európskej únie
Č. dok. Kom.:	SWD(2021) 356 final
Predmet:	PRACOVNÝ DOKUMENT ÚTVAROV KOMISIE ZHRNUTIE SPRÁVY O POSÚDENÍ VPLYVU Sprievodný dokument k návrhu NARIADENIA EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY o transparentnosti a cieleňí politickej reklamy

---

Delegáciám v prílohe zasielame dokument SWD(2021) 356 final.

---

Príloha: SWD(2021) 356 final



V Bruseli 25. 11. 2021  
SWD(2021) 356 final

**PRACOVNÝ DOKUMENT ÚTVAROV KOMISIE**  
**ZHRNUTIE SPRÁVY O POSÚDENÍ VPLYVU**

*Sprievodný dokument*

**k návrhu**

**NARIADENIA EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY**  
**o transparentnosti a cílení politickej reklamy**

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

## Súhrnný prehľad

### Posúdenie vplyvu iniciatívy o transparentnosti politickej reklamy

#### A. Potreba konať

##### V čom spočíva problém a prečo ide o problém na úrovni EÚ?

Politická reklama sprostredkúva politické posolstvá voličom prostredníctvom rôznych médií, od tlače a televízie až po sociálne médiá. Používa sa v politických kampaniach a všeobecnejšie na formovanie verejnej mienky a prispievanie do diskusií o témach spoločenského významu. Aby sa zabezpečili slobodné a spravodlivé voľby, je osobitne regulovaná. Dôležitým prvkom existujúcich pravidiel je, že sa snažia zabezpečiť transparentné využívanie politickej reklamy, aby občania mohli rozpoznať reklamné oznámenie a tých, ktorí za ním stoja. Existuje legitímny verejný záujem o ich ochranu, ako aj o spravodlivé zaobchádzanie, rovnaké príležitosti, transparentnosť volebného procesu a základné právo byť informovaný objektívnym, transparentným a pluralistickým spôsobom. Z vnútroštátnych pravidiel tak pre politikov a spoločnosti poskytujúce služby politickej reklamy vyplývajú isté záväzky. Tieto pravidlá sa tradične zameriavali na „offline“ médiá (noviny, vysielatelia atď.), ale čoraz bežnejšou sa stáva online reklama, pretože je možné šíriť ju flexibilnejšie a zamerať ju na veľmi špecifické publikum. Online reklama priniesla nové výzvy, najmä čo sa týka transparentnosti, zodpovednosti a manipulatívneho zacielenia.

Všetky členské štáty majú právne predpisy týkajúce sa politickej reklamy, čo vedie k nesúrodnej mozaike vnútroštátnych pravidiel, pokiaľ ide o obsah, rozsah pôsobnosti, ich vykonávanie a presadzovanie, ktoré ukladajú povinnosti poskytovateľom služieb a ktoré sa v jednotlivých členských štátoch uplatňujú odlišne a v závislosti od média, prostredníctvom ktorého sa reklama šíri. Týka sa to najmä príslušných definícií a požiadaviek na transparentnosť, ktoré ovplyvňujú obsah reklamných oznámení. Keďže niektoré členské štáty plánujú zaviesť nové právne predpisy na pokrytie nových online médií, očakáva sa, že táto roztrieštenosť sa ešte zvýši. Tento zložitý právny kontext prináša náklady a problémy, čím zároveň vytvára prekážky pre politickú reklamu ako cezhraničnú službu na vnútornom trhu, čo má priamy vplyv na fungovanie vnútorného trhu.

Na zacielenie politických posolstiev sa používajú osobné údaje, a to nasmerovaním reklamných oznámení na určité skupiny a prispôbením ich obsahu. Spracúvanie osobných údajov na takéto účely, najmä údajov, ktoré sa podľa všeobecného nariadenia o ochrane údajov považujú za citlivé, a zameranie sa na skupiny, ktoré sú dostatočne malé na to, aby umožnili netransparentné sprostredkovanie prispôbených politických posolstiev, má konkrétne a výrazné negatívne účinky na chránené práva občanov. Niektoré členské štáty sa takisto pokúsili zasiahnuť v súvislosti s praktikami cielenia alebo o tejto možnosti uvažujú, no takéto opatrenia sa ukázali ako problematické.

Tieto problémy ovplyvňujú aj demokratické procesy a kampane na úrovni EÚ, a to aj kampane európskych politických strán (EUPP). Právny rámec EÚ pre európske politické strany nereguluje používanie politickej reklamy a roztrieštenosť a neistota môžu brzdiť schopnosť európskych politických strán viesť kampane v celej EÚ.

V tomto posúdení vplyvu sa analyzujú hlavné problémy s politickou reklamou a ich príčiny z troch hľadísk:

1. Hospodárske subjekty, ktoré chcú viesť multimediálne kampane a/alebo kampane vo viacerých členských štátoch, čelia značným prekážkam a dodatočným nákladom z dôvodu rozdielov v regulácii transparentnosti medzi členskými štátmi a medzi prostredím online a offline. Niektorí politickí a hospodárski aktéri túto situáciu využívajú na obchádzanie pravidiel. Táto situácia tiež spôsobuje veľký podiel online politickej reklamy.
2. Táto situácia narúša schopnosť vnútroštátnych pravidiel o politickej reklame chrániť demokratické procesy a základné práva. Zameranie sa na online politickú reklamu a iné manipulačné techniky spôsobuje ďalšie problémy.
3. V súvislosti s politickou reklamou sponzorovanou európskymi politickými stranami, ktoré v celej EÚ vedú kampane o problémoch EÚ, neexistuje dostatočná transparentnosť.

## Čo by sa malo dosiahnuť?

Všeobecné ciele: 1. uľahčenie poskytovania politickej reklamy a súvisiacich služieb na vnútornom trhu a zároveň podpora spravodlivých demokratických procesov založených na prísnych a harmonizovaných normách transparentnosti a zákonnom používaní techník cielenia; 2. stanovenie vysokých noriem transparentnosti pre politické strany v EÚ, ktoré podporujú slobodné a spravodlivé voľby.

Medzi konkrétne ciele patrí: a) znížiť právnu fragmentáciu, odstrániť prekážky a znížiť náklady na cezhraničné služby; b) vymedziť požiadavky na vysokú transparentnosť politickej reklamy (vrátane reklamy týkajúcej sa programových otázok); (c) riešenie osobitných rizík v oblasti ochrany údajov vyplývajúcich z používania niektorých techník cielenia a zosilňovania vplyvu; d) zabezpečenie účinného dohľadu nad plánovanými povinnosťami a posilnenie regulačných výsledkov, e) podpora väčšej transparentnosti a slobodných a spravodlivých volieb tým, že politické strany v EÚ budú dodržiavať pravidlá. Dosiahnutím týchto cieľov sa takisto zvýši odolnosť voči manipulácii s informáciami a zasahovaniu zo zahraničia.

## Aká je pridaná hodnota opatrenia na úrovni EÚ (subsidiarita)?

Tento problém je najvhodnejšie riešiť na úrovni EÚ, keďže jednotlivé členské štáty nedokážu bojovať proti roztrieštenosti trhu ani cezhraničnej povahe zistených problémov. Niekoľko členských štátov prijalo alebo zvažuje prijať právne predpisy o transparentnosti a cieleň politickej reklamy. Tým sa roztrieštenosť len zvýši, čo ohrozuje právo usadiť sa a poskytovať služby v celej EÚ, pričom sa zároveň nedosiahnu ani zamýšľané ciele týchto predpisov. Zavedením celoeurópskych noriem pre politickú reklamu a súvisiace služby by sa zabezpečila právna istota, odstránili by sa náklady na dodržiavanie predpisov pri cezhraničnom poskytovaní služieb a znížili riziká nesúladu. Zmiernili by sa tak pohnútky hospodárskych subjektov na rozdeľovanie vnútorného trhu a motivovalo by ich to k poskytovaniu vyhovujúcich cezhraničných služieb politickej reklamy a k vývoju nových služieb. Účinky výlučne vnútroštátnych právnych predpisov sú naopak obmedzené na jeden členský štát. Existuje riziko, že ich poskytovatelia služieb z iných členských štátov budú obchádzať alebo im nebudú rozumieť. Neriešili by sa nimi vyššie uvedené problémy v rámci celej EÚ, ktoré by sa dokonca mohli ešte viac prehĺbiť. Okrem toho cezhraničný charakter činností, najmä v online prostredí, prináša značné problémy, pokiaľ ide o transparentnosť a cieleň, ktoré by výlučne vnútroštátna regulácia v tejto oblasti nebola schopná vyriešiť. Ochrana údajov je harmonizovaná na úrovni EÚ a na úrovni EÚ by sa mali stanoviť aj dodatočné opatrenia. Zároveň len EÚ by mohla stanoviť celoeurópske opatrenia týkajúce sa politickej reklamy európskych politických strán, ktoré by boli platné v celej EÚ: tým by sa zabezpečilo, že vnútroštátne právne predpisy nebudú brániť ich kampaniam v EÚ.

## B. Riešenia

**Aké sú rôzne možnosti na dosiahnutie týchto cieľov? Je niektorá z možností uprednostňovaná? Ak nie, prečo?**

**Medzi možnosti týkajúce sa hospodárskych subjektov na vnútornom trhu patria:**

1.1. **Obmedzené záväzné opatrenia** na zosúladienie určitých definícií a zabezpečenia uchovávaní informácií a nezáväzné opatrenia a normy na presadzovanie transparentnosti pri využívaní online a offline politickej reklamy a na podporu ďalších zásahov vrátane samoregulácie. Nezáväzné opatrenia sa vzťahujú aj na používanie techník cielenia.

1.2. **Záväzné opatrenia** na harmonizáciu požiadaviek na transparentnosť politickej reklamy nezáväznými opatreniami a normami. Záväzné opatrenia sa týkajú aj používania techník cielenia v politickej reklame.

**Možnosti určené politickým stranám zahŕňajú:**

2.1. **Obmedzené záväzné opatrenia** na prispôbenie existujúceho rámca pre európske politické strany s cieľom zaviesť pre ne povinnosť podporovať transparentné využívanie politickej reklamy a

2.2 **Rozšírenie existujúceho rámca** na zavedenie doplnkových povinností pre európske politické strany s cieľom zabezpečiť zmysluplnú transparentnosť pri využívaní politickej reklamy. Náležité splnomocnenie

Úradu pre európske politické strany na podávanie správ o dodržiavaní predpisov. Pokiaľ ide o body 2.1 a 2.2, nezáväzná opatrenia by sa vzťahovali na vnútroštátne politické strany, pričom členským štátom by sa mali adresovať odporúčania na zavedenie rovnocenných noriem pre všetkých politických aktérov.

#### **Aké sú názory jednotlivých zainteresovaných strán? Kto podporuje ktorú možnosť?**

- Existuje všeobecná požiadavka na jednotné vymedzenie toho, čo znamená politická reklama.
- Široká podpora činností EÚ, najmä opatrení v oblasti transparentnosti s cieľom zabezpečiť i) dostatok informácií o politických reklamách – aby bolo možné sledovať kampane naprieč platformami a médiami – a ii) to, že informácie sa uchovávajú a sprístupňujú verejnosti.
- Podpora zákazu cielenej politickej reklamy alebo jej povolenie len po výslovnom súhlase používateľov.
- Reguláciu offline (značne regulovaná) a online reklamy (obmedzená alebo žiadna regulácia) je nutné vyvážiť.
- Členské štáty vo všeobecnosti podporujú aj účinnejšie možnosti dohľadu (offline a online) na riešenie netransparentných postupov politickej reklamy.

#### **C. Vplyvy uprednostňovanej možnosti**

##### **Aké sú výhody uprednostňovanej možnosti (prípadne hlavných možností, ak sa žiadna konkrétna možnosť neuprednostňuje)?**

Očakáva sa, že uprednostňovaná možnosť bude mať v porovnaní so základným scenárom tieto výhody

- zvýši právnu istotu a odstráni náklady spojené s roztrieštenosťou právnych predpisov,
- zvýši transparentnosť týkajúcu sa cielenia, s pozitívnym vplyvom na základné práva,
- poskytne jasný základ pre dohľad a umožní tak vnútroštátnym orgánom požadovať informácie potrebné na dohľad nad politickou reklamou a spolupracovať pri vyšetrovaní a presadzovaní práva,
- zvýši transparentnosť demokratických procesov, ako aj ochranu pred manipuláciou prostredníctvom techník cielenia,
- aktívny dohľad nad politickou kampanou v súvislosti s voľbami EÚ by si tiež vyžadoval aktívne a včasné zverejňovanie informácií európskymi politickými stranami a posilnil by tak úlohu a zdroje Úradu pre európske politické strany.

##### **Aké sú náklady na uprednostňovanú možnosť (prípadne na hlavné možnosti, ak sa žiadna konkrétna možnosť neuprednostňuje)?**

**Hospodárske subjekty** — náklady na dodržiavanie predpisov na plnenie záväzkov týkajúcich sa transparentnosti a dohľadu (jednorazové náklady na adaptáciu aj priebežné náklady na dodržiavanie predpisov). Celkové náklady by však mali byť nižšie ako v základnom scenári, keďže nižšia roztrieštenosť znamená zvýšenie efektívnosti.

**Vnútroštátne orgány a Úrad pre európske politické strany** – jednorazové náklady na odbornú prípravu a schopnosť prispôbiť a čo najlepšie využiť nové príležitosti na účinnejšiu reguláciu. Náklady na obstarávanie úložiska európskych politických strán. Kompenzácia zvýšením efektívnosti, lepším prístupom k informáciám a lepšou koordináciou na úrovni EÚ.

**Európske politické strany** — určité náklady na zverejňovanie informácií na spoločnom reklamnom úložisku sa kompenzujú zvýšením právnej istoty a nižšími nákladmi na celoeurópske kampane.

##### **Aký je vplyv na MSP a konkurencieschopnosť?**

Nové požiadavky pomôžu MSP rozšíriť svoje cezhraničné služby politickej reklamy na vnútornom trhu. Prispôbenie ich informačných systémov tak, aby boli v súlade s pasívnou povinnosťou uchovávať informácie o politickej reklame, by znamenalo zníženie jednorazových nákladov. Tieto náklady by sa vykompenzovali úsporami vyplývajúcimi z jednotnejších pravidiel v celej EÚ.

**Očakáva sa významný vplyv na štátne rozpočty a verejnú správu?**

Jednorazové náklady na odbornú prípravu administratívnych pracovníkov a udržiavacie náklady na monitorovanie dodržiavania povinností týkajúcich sa transparentnosti a zacieľovania. Mali by byť kompenzované úsporami vyplývajúcimi z efektívnosti harmonizovaných záväzkov a zjednodušeným a posilneným procesom dohľadu. Ich súčasné presadzovanie je však slabé.

**Očakávajú sa iné významné vplyvy?**

Zvýšené vyvodenie zodpovednosti politických aktérov by podporilo otvorenú a čestnú kampaň, čo by malo obnoviť dôveru verejnosti v oblasti politickej reklamy a všeobecnejšie vo verejnú politickú diskusiu a integritu volebného procesu.

**Proporcionalita?**

Navrhované opatrenia sú primerané k uvedeným cieľom (pozri rámček pre subsidiaritu).

**D. Nadväzná opatrenia****Kedy sa táto politika preskúma?**

Do piatich rokov od nadobudnutia účinnosti navrhovaného nariadenia.