

Bruselj, 30. november 2021  
(OR. en)

---

**Medinstitucionalna zadeva:  
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

#### **SPREMNI DOPIS**

---

Pošiljatelj:	za generalno sekretarko Evropske komisije: direktorica Martine DEPREZ
Datum prejema:	25. november 2021
Prejemnik:	generalni sekretar Sveta Evropske unije Jeppe TRANHOLM- MIKKELSEN
Št. dok. Kom.:	SWD(2021) 356 final
Zadeva:	DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE POVZETEK POROČILA O OCENI UČINKA Spremni dokument k Predlogu UREDBE EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA o preglednosti in ciljanem političnem oglaševanju

---

Delegacije prejmejo priloženi dokument SWD(2021) 356 final.

---

Priloga: SWD(2021) 356 final



Bruselj, 25.11.2021  
SWD(2021) 356 final

**DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE**  
**POVZETEK POROČILA O OCENI UČINKA**

*Spremni dokument*

**k Predlogu**

**UREDBE EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA**

**o preglednosti in ciljanem političnem oglaševanju**

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

## Povzetek

### Ocena učinka pobude za preglednost političnega oglaševanja

#### A. Nujnost ukrepanja

##### V čem je težava in zakaj je to težava na ravni EU?

S političnim oglaševanjem se volivcem posredujejo politična sporočila prek različnih medijev, od tiska in televizije do družbenih medijev. Uporablja se v političnih kampanjah in splošneje za oblikovanje javnega mnenja ter prispevanje k razpravam o temah družbenega pomena. To oglaševanje je posebej urejeno, da bi se zagotovile svobodne in poštene volitve. Pomemben element obstoječih pravil je zagotavljanje, da se politično oglaševanje uporablja pregledno, tako da lahko državljani prepoznajo oglase in subjekte, ki so odgovorni zanje. Zaščita tega je legitimen javni interes, in sicer zaradi zagotavljanja poštenosti, enakih možnosti in preglednosti v volilnem procesu ter temeljne pravice do obveščeniosti na objektivni, pregleden in pluralističen način. Nacionalna pravila tako nalagajo obveznosti političnim akterjem in podjetjem, ki opravljajo storitve političnega oglaševanja. Ta pravila so se tradicionalno osredotočala na „nespletne“ medije (časopisi, radiodifuzijske hiše itd.), vendar spletno oglaševanje postaja vse pogostejše, saj se lahko razširja prožneje in lahko cilja na zelo specifične skupine. Spletno oglaševanje je prineslo nove izzive, zlasti v zvezi z vprašanji preglednosti, odgovornosti in manipulativnega ciljanja.

Vse države članice imajo zakonodajo, ki se nanaša na politično oglaševanje, zaradi česar je nastal raznolik skupek nacionalnih pravil, kar zadeva vsebino, področje uporabe, izvajanje in izvrševanje, ki ustvarjajo obveznosti za ponudnike storitev in ki se uporabljajo različno med državami članicami in glede na medij, prek katerega se oglaševanje razširja. To zadeva zlasti ustrezne opredelitve pojmov in zahteve po preglednosti, ki vplivajo na vsebino oglasov. Ker nameravajo nekatere države članice uvesti novo zakonodajo, ki bo zajela nove spletne medije, se pričakuje, da se bo ta razdrobljenost še povečala. Ta zapleteni pravni okvir ustvarja stroške in izzive, ki pomenijo tudi ovire za politično oglaševanje kot čezmejno storitev na notranjem trgu, kar neposredno vpliva na delovanje notranjega trga.

Osebni podatki se uporabljajo za ciljanje na državljane s političnimi sporočili, tako da se oglasi usmerijo na posamezne skupine in da se prilagodi vsebina. Obdelava osebnih podatkov za take namene, zlasti podatkov, ki se štejejo za občutljive na podlagi splošne uredbe o varstvu podatkov, in ciljanje na skupine, ki so dovolj majhne, da je nanje mogoče nepregledno usmerjati prilagojena politična sporočila, imata posebne in izrazito negativne učinke na pravice državljanov, ki so zaščitene. Nekatere države članice so poskusile posredovati tudi v zvezi s ciljanjem ali to proučujejo, vendar so se takšni ukrepi izkazali za problematične.

Ta vprašanja vplivajo tudi na demokratične procese in kampanje na ravni EU, vključno z evropskimi političnimi strankami. Pravni okvir EU za evropske politične stranke ne ureja uporabe političnega oglaševanja, razdrobljenost in negotovost pa lahko ovirata možnost evropskih političnih strank za vseevropske kampanje.

V tej oceni učinka so proučene glavne težave s političnimi oglasi in njihovi vzroki s treh vidikov:

1. Gospodarski akterji, ki želijo izvajati kampanje v več medijih in/ali v več državah, se soočajo z znatnimi ovirami in dodatnimi stroški zaradi razlik v predpisih o preglednosti med državami članicami ter med spletnimi in nespletnimi mediji. Nekateri politični in gospodarski akterji te razmere izkoriščajo za izogibanje pravilom. To je tudi vzrok za velik delež političnih oglasov na spletu.
2. Zaradi takih razmer je okrnjena učinkovitost nacionalnih pravil o političnih oglasih za varovanje demokratičnih procesov in temeljnih pravic. Ciljanje s spletnimi političnimi oglasi in druge manipulativne tehnike povzročajo dodatne težave.
3. Preglednost v zvezi s političnimi oglasi, ki jih sponzorirajo evropske politične stranke, ki izvajajo vseevropske kampanje o vprašanjih na ravni EU, ni zadostna.

## Kaj bi bilo treba doseči?

Splošni cilji so: (1) olajšati zagotavljanje političnega oglaševanja in s tem povezanih storitev na notranjem trgu, hkrati pa podpirati poštene demokratične procese, ki temeljijo na visokih in harmoniziranih standardih preglednosti ter zakoniti uporabi tehnik ciljanja; (2) zagotoviti visoke standarde preglednosti za politične stranke v EU, ki podpirajo svobodne in poštene volitve.

Posebni cilji so: (a) zmanjšati pravno razdrobljenost, odpraviti ovire in zmanjšati stroške za čezmejne storitve; (b) opredeliti visoke zahteve glede preglednosti za politične oglase (vključno s tematskimi oglasi); (c) obravnavati posebna tveganja v zvezi z varstvom podatkov, ki izhajajo iz uporabe nekaterih tehnik ciljanja in ojačevanja; (d) zagotoviti učinkovit nadzor predvidenih obveznosti in okrepiti regulativne rezultate; (e) spodbujati večjo preglednost ter svobodne in poštene volitve, tako da se zagotovi, da politične stranke v EU spoštujejo pravila. Z doseganjem teh ciljev se bo povečala tudi odpornost proti manipulacijam z informacijami in vmešavanju iz tujine.

## Kakšna je dodana vrednost ukrepanja na ravni EU (subsidiarnost)?

To vprašanje je najbolje obravnavati na ravni EU, saj posamezne države članice ne morejo odpraviti razdrobljenosti trga niti obravnavati čezmejne narave ugotovljenih težav. Več držav članic je sprejelo zakonodajo na področju preglednosti in ciljanega političnega oglaševanja ali to proučuje. Razdrobljenost se bo tako povečala, kar ogroža pravico do svobode ustanavljanja in opravljanja storitev po vsej EU, hkrati pa se na ta način ne dosežejo predvideni cilji ureditve. Vseevropski standardi za politične oglase in z njimi povezane storitve bi zagotovili pravno varnost, odpravili stroške zagotavljanja skladnosti pri čezmejnem opravljanju storitev in zmanjšali tveganja neskladnosti. To bi zmanjšalo spodbude za gospodarske akterje za delitev notranjega trga in jih spodbudilo k zagotavljanju čezmejnih storitev političnega oglaševanja, ki so skladne s pravili, ter k razvoju novih. Nasprotno pa so učinki izključno nacionalne zakonodaje omejeni na posamezne države članice. Pri nacionalnih pravilih obstaja tveganje, da se jim bodo ponudniki storitev iz drugih držav članic izogibali ali jih ne bodo razumeli. Prav tako ta pravila ne bi obravnavala zgoraj opredeljenih težav na ravni EU oziroma bi jih lahko celo povečala. Poleg tega čezmejna narava dejavnosti, zlasti v spletnem okolju, ustvarja velike izzive v zvezi s preglednostjo in ciljanjem, ki jih zgolj nacionalni predpisi na tem področju ne bi mogli obravnavati. Varstvo podatkov je harmonizirano na ravni EU, zato bi bilo treba dodatne ukrepe prav tako zagotoviti na ravni EU. Poleg tega lahko samo EU zagotovi vseevropske ukrepe za politično oglaševanje evropskih političnih strank, s čimer bi se zagotovilo, da nacionalna zakonodaja ne ovira njihovih evropskih kampanj.

## B. Rešitve

### Katere so različne možnosti za doseg ciljev? Ali ima katera od njih prednost? Če ne, zakaj ne?

#### **Možnosti, povezani z gospodarskimi subjekti na *notranjem trgu*, vključujeta:**

1.1 **omejene zavezujoče ukrepe** za uskladitev nekaterih opredelitev in zagotovitev hrambe informacij ter mehke ukrepe in standarde za spodbujanje preglednosti pri uporabi političnih oglasov na spletu in zunaj njega ter podpiranje nadaljnega posredovanja, vključno s samourejanjem. Mehki ukrepi zajemajo tudi uporabo tehnik ciljanja; ter

1.2 **zavezujoče ukrepe** za harmonizacijo zahtev glede preglednosti za politične oglase, ki jih spremljajo mehki ukrepi in standardi. Zavezujoči ukrepi obravnavajo tudi uporabo tehnik ciljanja v političnih oglasih.

#### **Možnosti, povezani s *političnimi strankami*, vključujeta:**

2.1 **omejene zavezujoče ukrepe** za prilagoditev obstoječega okvira o evropskih političnih strankah, da bi se uvedla obveznost strank, da podpirajo pregledno uporabo političnih oglasov; ter

2.2 **razširitev obstoječega okvira** z uvedbo dopolnjujočih obveznosti za evropske politične stranke, da zagotovijo smiselno preglednost uporabe političnih oglasov, ter pooblastitev organa za evropske politične stranke za poročanje o skladnosti.

Tako pri možnosti 2.1 kot 2.2 bi se za nacionalne politične stranke uporabljali mehki ukrepi, na države članice pa bi se naslovila priporočila za uvedbo enakovrednih standardov za vse politične akterje.

### **Kakšna so stališča različnih deležnikov? Kdo podpira katero možnost?**

- Na splošno se zahteva enotna opredelitev političnega oglaševanja.
- Široka podpora ukrepanju EU, zlasti ukrepom za preglednost, da se zagotovi (i) dovolj informacij o političnih oglasih (da bi se lahko kampanjam sledilo na vseh platformah in medijih) ter (ii) da se informacije hranijo in dajo na voljo javnosti.
- Podpora prepovedi ciljanih političnih oglasov oziroma temu, da se dovolijo, če se uporabniki za njih izrecno odločijo.
- Ureditev nespletnih (obsežno regulirani) in spletnih oglasov (omejeno regulirani ali neregulirani) je treba uravnovežiti.
- Države članice tudi široko podpirajo učinkovitejše možnosti nadzora (na spletu in zunaj njega) za obravnavanje nepreglednih praks političnega oglaševanja.

### **C. Učinki prednostne možnosti**

#### **Kakšne so koristi prednostne možnosti (če obstaja, sicer glavnih možnosti)?**

Pričakuje se, da bo imela prednostna možnost pozitiven učinek v primerjavi z izhodiščnim scenarijem, zaradi:

- povečanja pravne varnosti in odprave stroškov, povezanih z regulativno razdrobljenostjo;
- dodatne preglednosti ciljanja s pozitivnimi učinki na temeljne pravice;
- jasne podlage za nadzor, ki bo nacionalnim organom omogočila, da zahtevajo informacije, potrebne za nadzorovanje političnih oglasov, ter da sodelujejo pri preiskavah in izvrševanju;
- večje preglednosti demokratičnih procesov ter zaščite pred manipulacijami s tehnikami ciljanja;
- dejavnega nadzora političnih kampanj za volitve EU, za kar bi morale evropske politične stranke dejavno in pravočasno razkriti informacije, poleg tega pa bi se s tem okrepila vloga in povečali viri organa, ki zagotavlja nadzor.

#### **Kakšni so stroški prednostne možnosti (če obstaja, sicer glavnih možnosti)?**

**Za gospodarske akterje** – stroški zagotavljanja skladnosti za izvajanje obveznosti glede preglednosti in nadzora (tako enkratni stroški prilagoditve kot tekoči stroški zagotavljanja skladnosti). Vendar bi morali biti na splošno stroški za ponudnike storitev nižji kot v izhodiščnem scenariju, saj manjša razdrobljenost pomeni povečanje učinkovitosti.

**Za nacionalne organe in organ za evropske politične stranke** – enkratni stroški usposabljanja ter zmogljivosti za prilagajanje in čim boljše izkoriščanje novih možnosti za učinkovitejšo ureditev. Stroški vzpostavitve odložišča evropskih političnih strank. Ti stroški bi se morali izravnati s povečanjem učinkovitosti, boljšim dostopom do informacij in boljšim usklajevanjem na ravni EU.

**Za evropske politične stranke** – nekateri stroški razkritij na skupni platformi odložišča oglasov, ki se bodo izravnali z večjo pravno varnostjo in nižjimi stroški vseevropskih kampanj.

#### **Kakšni so učinki na mala in srednja podjetja ter konkurenčnost?**

Nove zahteve bodo MSP pomagale pri širitvi njihovih storitev političnega oglaševanja prek meja na notranjem trgu. MSP bodo morala prilagoditi svoje informacijske sisteme, da bodo skladni s pasivno obveznostjo hrambe informacij o političnih oglasih, kar bi pomenilo manjše enkratne stroške. Ti stroški bi se izravnali s prihranki zaradi doslednejših pravil po vsej EU.

#### **Ali bo prišlo do znatnih učinkov na nacionalne proračune in uprave?**

Nastali bodo enkratni stroški usposabljanja upravnega osebja in periodični stroški za spremljanje skladnosti z obveznostmi glede preglednosti in ciljanja, ki bi se morali izravnati s prihranki učinkovitosti zaradi harmoniziranih obveznosti ter racionaliziranega in okrepljenega postopka nadzora. Vendar pa je trenutno izvrševanje nezadostno.

**Bo imela pobuda druge pomembnejše učinke?**

Večja odgovornost političnih akterjev bi spodbudila kulturo odprtih in poštenih kampanj ter pomagala obnoviti zaupanje javnosti v uporabo političnega oglaševanja in splošneje v javno politično razpravo in celovitost volilnega procesa.

**Sorazmernost**

Predlagani ukrepi so sorazmerni z opredeljenimi cilji (glej okvir za subsidiarnost zgoraj).

**D. Spremljanje****Kdaj se bo politika pregledala?**

V petih letih po začetku veljavnosti predvidene uredbe.