



Europeiska
unionens råd

Bryssel den 30 november 2021
(OR. en)

**Interinstitutionellt ärende:
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**

FÖLJENOT

från:	Europeiska kommissionens generalsekreterare, undertecknat av Martine DEPREZ, direktör
inkom den:	25 november 2021
till:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generalsekreterare för Europeiska unionens råd
Komm. dok. nr:	SWD(2021) 356 final
Ärende:	ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGSRAPPORTEN Följedokument till Förslag till Europaparlamentets förordning om transparens och inriktning när det gäller politisk reklam

För delegationerna bifogas dokument – SWD(2021) 356 final.

Bilaga: SWD(2021) 356 final



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 25.11.2021
SWD(2021) 356 final

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR
SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGSRAPPORTEN

Följedokument till

Förslag till Europaparlamentets förordning
om transparens och inriktning när det gäller politisk reklam

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

Sammanfattning
Konsekvensbedömning av initiativet om transparens i förbindelse med politisk reklam
A. Behov av åtgärder
Vad är problemet och varför är det ett problem på EU-nivå?
Politisk reklam förmedlar politiska budskap till väljare genom en rad olika medier, från tryckta medier till tv och sociala medier. Den används i politiska kampanjer och mer allmänt för att påverka den allmänna opinionen och bidra till debatt i samhällsviktiga frågor. Den är särskilt reglerad för att säkerställa fria och rättvisa val. Ett viktigt inslag i de gällande reglerna är att de syftar till att säkerställa att politisk reklam används på ett transparent sätt, så att medborgarna kan känna igen reklammeddelanden och de som står bakom dem kan ställas till svars. Det finns ett legitimt allmänintresse av att slå vakt om detta, såsom rättvisa, lika möjligheter och en transparent valprocess samt den grundläggande rätten att bli informerad på ett objektivt, transparent och pluralistiskt sätt. Nationella regler innebär således skyldigheter för politiska aktörer och för de företag som tillhandahåller politiska reklamtjänster. Dessa regler har traditionellt varit fokuserade på "offline-medier" (tidningar, programföretag osv.), men onlinereklam har blivit allt vanligare eftersom den kan spridas med större flexibilitet och riktas till mycket specifika målgrupper. Onlinereklam har medfört nya utmaningar, särskilt när det gäller transparens, ansvarsskyldighet och manipulativ inriktning. Alla medlemsstater har lagstiftning som är relevant för politisk reklam, vilket leder till ett fragmenterat lapptäcke av nationella regler när det gäller innehåll, omfattning, genomförande och efterlevnad, som skapar skyldigheter för tjänestetillhandahållare och som tillämpas på olika sätt från medlemsstat till medlemsstat och beroende på i vilket medium reklamen sprids. Detta gäller särskilt definitioner och transparenskrav som påverkar reklammeddelandenas innehåll. Eftersom vissa medlemsstater har för avsikt att införa ny lagstiftning för att täcka de nya onlinemedierna förväntas fragmenteringen öka. Denna komplexa rättsliga kontext skapar omkostnader och utmaningar, vilket också skapar hinder för politisk reklam som gränsöverskridande tjänst på den inre marknaden med direkt påverkan på den inre marknadens funktion. Personuppgifter används för att rikta politiska budskap till medborgare genom att rikta reklammeddelanden till grupper och skräddarsy innehållet. Behandlingen av personuppgifter för sådana ändamål, särskilt uppgifter som anses känsliga enligt den allmänna dataskyddsförordningen, och inriktning på grupper som är så små att skräddarsydda politiska budskap kan tillhandahållas på ett icke-transparent sätt, får specifika och uttalat negativa konsekvenser för skyddet av medborgarnas rättigheter. Vissa medlemsstater har även försökt, eller överväger, att vidta åtgärder när det gäller inriktning, men sådana åtgärder har visats sig vara problematiska. Dessa frågor påverkar också demokratiska processer och kampanjer på EU-nivå, bland annat av europeiska politiska partier. I EU:s rättsliga ram för europeiska politiska partier regleras inte användningen av politisk reklam, och fragmentering och osäkerhet kan hämma europeiska politiska partiers förmåga att genomföra EU-omfattande kampanjer. I denna konsekvensbedömning analyseras centrala problem med politiska reklammeddelanden och orsakerna till dessa utifrån tre perspektiv: 1. Ekonomiska aktörer som vill driva kampanjer via flera medier och/eller i flera medlemsstater ställs inför betydande hinder och merkostnader på grund av skillnader i bestämmelser som reglerar transparens i de olika medlemsstaterna och mellan online- och offlinesammanhang. Vissa politiska och ekonomiska aktörer utnyttjar denna situation för att kringgå reglerna. Denna situation är också drivkraften bakom en stor del av politiska reklammeddelanden på nätet. 2. Den här situationen undergräver förmågan hos de nationella reglerna om politiska reklammeddelanden

att värna om demokratiska processer och grundläggande rättigheter. Inriktningen av politiska reklammeddelanden på nätet och andra manipulerande metoder skapar ytterligare problem. 3. Transparensen är inte tillräcklig när det gäller politiska reklammeddelanden som sponsras av europeiska politiska partier som bedriver kampanjer i EU-frågor i hela EU.
Vad vill man uppnå? De allmänna målen är följande: 1) Underlätta tillhandahållandet av politisk reklam och relaterade tjänster på den inre marknaden och samtidigt stödja rättvisa demokratiska processer baserade på höga och harmoniserade standarder för transparens och laglig användning av inriktningstekniker. 2) Fastställa höga transparensstandarder för politiska partier i EU till stöd för fria och rättvisa val. De särskilda målen är följande: a) Minska fragmenteringen av lagstiftningen, undanröja hinder och minska kostnaderna för gränsöverskridande tjänster, b) fastställa höga transparenskrav för politiska reklammeddelanden (inklusive i sakfrågor), c) ta itu med specifika risker när det gäller skydd av personuppgifter som uppstår till följd av användningen av viss inriktnings- och förstärkningsteknik, d) säkerställa effektiv tillsyn av de planerade skyldigheterna och förbättra situationen vad gäller lagstiftningen, e) främja ökad transparens och fria och rättvisa val genom att de politiska partierna i EU följer reglerna. Uppnåendet av dessa mål kommer också att öka motståndskraften mot utländsk manipulering av information och inblandning.
Vad är mervärdet med åtgärder på EU-nivå (subsidiaritet)? Denna fråga hanteras bäst på EU-nivå eftersom enskilda medlemsstater varken kan ta itu med marknadsfragmenteringen eller med de identifierade problemens gränsöverskridande karaktär. Flera medlemsstater har lagstiftat eller planerar att lagstifta om transparens och inriktning när det gäller politisk reklam. Fragmenteringen kommer således att öka, vilket äventyrar rätten till etableringsfrihet och friheten att tillhandahålla tjänster i hela EU, samtidigt som man inte uppnår de mål som eftersträvas med förordningarna. EU-omfattande standarder för politiska reklammeddelanden och tillhörande tjänster skulle skapa rättssäkerhet, undanröja efterlevnadskostnaderna vid tillhandahållande av gränsöverskridande tjänster och minska risken för bristande efterlevnad. Detta skulle minska incitamenten för ekonomiska aktörer att dela upp den inre marknaden och ge dem incitament att tillhandahålla gränsöverskridande politiska reklammeddelanden som uppfyller kraven och att utveckla nya sådana. Däremot är verkningarna av rent nationell lagstiftning begränsade till en enda medlemsstat. De riskerar att kringgå eller inte förstås av tjänestetillhandahållare från andra medlemsstater. De skulle inte lösa de EU-omfattande problem som identifierats ovan och skulle till och med kunna öka dem. Dessutom skapar den gränsöverskridande karaktären på verksamheten, särskilt i onlinemiljön, betydande problem när det gäller öppenhet och inriktning, något som rent nationell reglering på detta område inte skulle kunna lösa. Skydd av personuppgifter är harmoniserat på EU-nivå och ytterligare åtgärder bör vidtas på EU-nivå. Det är dessutom bara EU som kan införa EU-omfattande åtgärder för europeiska politiska partiers politiska reklammeddelanden, vilket skulle säkerställa att nationell lagstiftningen inte hindrar deras EU-kampanjer.
B. Lösningar
Vilka alternativ finns för att nå målen? Finns det något rekommenderat alternativ? Om inte, varför?
Följande alternativ rör de ekonomiska aktörerna på den inre marknaden: 1.1 Begränsade bindande åtgärder för att anpassa vissa definitioner och föreskriva lagring av information samt mjuka åtgärder och standarder för att främja transparens i användningen av politiska reklammeddelanden online och offline och stödja ytterligare åtgärder, inbegripet självreglering. Mjuka metoder omfattar även användningen av riktningstekniker. 1.2. Bindande åtgärder för att harmonisera transparenskraven för politiska reklammeddelanden åtföljda av mjuka åtgärder och standarder. De bindande åtgärderna omfattar också användningen av

inriktningsteknik i politiska reklammeddelanden.

Följande alternativ riktar sig till politiska partier:

2.1. Begränsade bindande åtgärder för att anpassa den befintliga ramen för europeiska politiska partier i syfte att införa en skyldighet för partierna att stödja transparent användning av politiska reklammeddelanden.

2.2 Utvidgning av den befintliga ramen för att införa kompletterande skyldigheter för europeiska politiska partier i syfte att säkerställa meningsfull transparens vid användningen av politiska reklammeddelanden. Ge myndigheten för europeiska politiska partier lämpliga befogenheter att rapportera om efterlevnaden.

För både punkt 2.1 och 2.2 skulle mjuka åtgärder gälla nationella politiska partier, med rekommendationer till medlemsstaterna om att införa likvärdiga standarder för alla politiska aktörer.

Vad anser de berörda parterna? Vem stöder vilket alternativ?

- Det finns ett generellt behov av en enhetlig definition av vad som utgör politisk reklam.
- Brett stöd för EU-åtgärder, särskilt åtgärder för transparens för att säkerställa i) att det ges tillräcklig information om politiska reklammeddelanden – så att kampanjer kan följas på plattformar och i medier – och ii) att information lagras och görs tillgänglig för allmänheten.
- Stöd antingen för ett förbud mot riktade politiska reklammeddelanden eller för att tillåta dem först efter det att användarna uttryckligen har valt att delta.
- Bättre balans behövs mellan reglering av offlinereklam (omfattande reglering) och onlinereklam (begränsad eller ingen reglering).
- Medlemsstaterna stöder också generellt mer effektiva tillsynsmöjligheter (offline och online) för att ta itu med otydlig praxis för politiska reklammeddelanden.

C. Det rekommenderade alternativets konsekvenser

Vilka är fördelarna med det rekommenderade alternativet (om ett sådant finns, annars för huvudalternativen)?

Det rekommenderade alternativet förväntas ha en positiv effekt jämfört med referensscenariot genom att

- öka rättssäkerhet och undanröja kostnader i samband med fragmenterad lagstiftning,
- öka transparensen i inriktningen, med positiva effekter för de grundläggande rättigheterna,
- tillhandahålla en tydlig grund för tillsyn och därmed göra det möjligt för nationella myndigheter att begära in den information som behövs för att övervaka politiska reklammeddelanden och att samarbeta vid utredningar och efterlevnad,
- öka transparensen i de demokratiska processerna och skyddet mot manipulation genom riktningsteknik,
- aktivt övervaka politiska kampanjer kring EU-valet, vilket också skulle kräva att europeiska politiska partier aktivt och i rätt tid offentliggör information och stärka myndighetens roll och resurser för att säkerställa tillsynen.

Vad är kostnaderna för det rekommenderade alternativet (om ett sådant finns, annars för de huvudsakliga alternativen)?

Ekonomiska aktörer — efterlevnadskostnader för att genomföra skyldigheter avseende transparens och tillsyn (både engångskostnader för anpassning och löpande efterlevnadskostnader). De totala kostnaderna bör dock vara lägre än i referensscenariot, eftersom minskad fragmentering ger effektivitetsvinster.

Nationella myndigheter och myndigheten för europeiska politiska partier — engångskostnader för utbildning samt kapacitet att anpassa sig och på bästa sätt utnyttja de nya möjligheterna till effektivare reglering. Kostnad för upphandling av databas över europeiska politiska partier. Uppvägs av effektivitetsvinster, bättre tillgång till information och bättre samordning på EU-nivå.

Europeiska politiska partier — vissa kostnader för offentliggörande på gemensam reklamplattform

uppvägs av ökad rättssäkerhet och lägre kostnader för kampanjer i hela EU.
Hur påverkas små och medelstora företag och konkurrenskraften?
De nya kraven kommer att hjälpa små och medelstora företag att expandera sina politiska reklamtjänster över gränserna på den inre marknaden. Att anpassa sina informationssystem så att de uppfyller den passiva skyldigheten att lagra information om politiska reklammeddelanden skulle medföra mindre engångskostnader. Dessa kostnader skulle uppvägas av besparingar till följd av mer enhetliga regler i hela EU.
Påverkas medlemsstaternas budgetar och förvaltningar i betydande grad?
Engångskostnader för utbildning av administrativ personal och återkommande kostnader för att övervaka efterlevnaden av kraven på transparens och inriktning. Bör uppvägas av effektivitetsbesparingar till följd av harmoniserade skyldigheter och en rationaliserad och förstärkt tillsynsprocess. Den nuvarande kontrollen av efterlevnaden är dock låg.
Uppstår andra betydande konsekvenser?
De politiska aktörernas ökade ansvarsskyldighet skulle främja öppna och ärliga kampanjer och torde bidra till att återupprätta allmänhetens förtroende för användningen av politisk reklam och mer allmänt för den offentliga politiska debatten och valprocessens integritet.
Proportionalitet?
De föreslagna åtgärderna står i proportion till de fastställda målen (se rutan för subsidiaritet ovan).
D. Uppföljning
När kommer åtgärderna att ses över?
Inom fem år efter det att den planerade förordningen trätt i kraft.