



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 25.11.2021 r.
COM(2021) 731 final

2021/0381 (COD)

Wniosek

ROZPORZĄDZENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

w sprawie przejrzystości i targetowania reklamy politycznej

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

{SEC(2021) 575 final} - {SWD(2021) 355 final} - {SWD(2021) 356 final}

UZASADNIENIE

1. KONTEKST WNIOSKU

• Przyczyny i cele wniosku

Niniejszy wniosek ma na celu przede wszystkim przyczynienie się do właściwego funkcjonowania **ryнку wewnętrznego w odniesieniu do działalności w zakresie reklamy politycznej** poprzez ustanowienie zharmonizowanych przepisów gwarantujących **wysoki poziom przejrzystości usług reklamy politycznej i usług powiązanych**. Przepisy te **będą miały zastosowanie do dostawców usług reklamy politycznej**.

Wniosek ma również służyć ochronie osób fizycznych w odniesieniu do przetwarzania danych osobowych poprzez ustanowienie przepisów dotyczących stosowania technik **targetowania i amplifikacji** w kontekście działalności w zakresie reklamy politycznej. Przepisy te **będą miały zastosowanie do wszystkich administratorów, tj. nie tylko dostawców usług reklamy politycznej**, którzy korzystają z tego rodzaju technik targetowania i amplifikacji.

Ze względu na to, że usługi reklamowe, w tym usługi reklamy politycznej, zwykle świadczy się za wynagrodzeniem, stanowią one działalność usługową w rozumieniu art. 57 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej („TFUE”). Dotyczy to także różnych działań związanych z działalnością w zakresie reklamy politycznej, w tym przygotowywania treści i kampanii, zamieszczania ich w środkach przekazu, jak również ich publikacji i rozpowszechniania. W związku z tym osoby fizyczne i prawne z Unii świadczące te usługi transgranicznie korzystają z podstawowych wolności, w szczególności ze swobody przedsiębiorczości i swobodnego przepływu usług, które należą do podstawowych zasad porządku prawnego Unii. Transgraniczne świadczenie usług wiąże się ze swobodą oferowania i świadczenia usług w innym państwie członkowskim niż państwo członkowskie prowadzenia przedsiębiorstwa. Wiaże się to również ze swobodą odbioru usług między państwami. Swobodny przepływ usług obejmuje nie tylko sytuacje, w których dostawca usług lub usługobiorca przemieszczają się przez granice, lecz również sytuacje, w których usługę świadczy się transgranicznie. Świadczenie usług reklamowych jest regulowane w różny sposób w poszczególnych państwach członkowskich, w zależności od mediów wykorzystywanych do tego, by publikować lub rozpowszechniać reklamy (np. druk, media audiowizualne, platformy internetowe itd.) oraz celów, jakim służą obowiązujące przepisy (np. ochrona konsumentów). Usługi reklamy politycznej podlegają dodatkowym przepisom szczegółowym nakładającym obowiązki na podmioty sponsorujące – w szczególności podmioty polityczne – i dostawców usług.

Usługi reklamy politycznej w UE rozwijają się. Ogólny rozwój, a zwłaszcza znaczący wzrost liczby usług online tego rodzaju, w kontekście nierówno egzekwowanych i rozdrobnionych regulacji, wywołał obawy, że rynek wewnętrzny nie jest obecnie przygotowany do świadczenia usług reklamy politycznej spełniających wysoki standard przejrzystości, aby zapewnić uczciwy i otwarty proces demokratyczny we wszystkich państwach członkowskich. Tego rodzaju obawy dotyczące luk prawnych i niedostatecznej przejrzystości skłoniły już niektóre państwa członkowskie do podjęcia interwencji poprzez wprowadzenie odpowiednich środków, a inne państwa planują taką interwencję, jednak działania na szczeblu krajowym nie są w stanie zlikwidować luk w transgranicznym egzekwowaniu przepisów.

Krajowe regulacje dotyczące działalności w zakresie reklamy politycznej nakładają na dostawców usług reklamy politycznej obowiązki, które warunkują dostępność reklamy politycznej i określają elementy jej treści w celu zapewnienia szczególnej przejrzystości. Takie przepisy krajowe służą, między innymi, zapewnieniu odpowiedzialności i ogólnej organizacji uczciwego i otwartego procesu politycznego, w tym przez wspieranie monitorowania, czy podmioty polityczne wypełniają swoje odpowiednie obowiązki. Te **przepisy krajowe są bardzo rozdrobnione**, również jeśli chodzi o odpowiednie definicje i charakter obowiązków.

Różnorodność definicji działalności w zakresie reklamy politycznej w państwach członkowskich stanowi wyzwanie, jeśli chodzi o ustalenie, czy dana reklama kwalifikuje się jako polityczna. Występują znaczne różnice w zakresie i istocie obowiązków przejrzystości, które mają zastosowanie do dostawców usług związanych z działalnością w zakresie reklamy politycznej w państwach członkowskich i między państwami członkowskimi, w zależności od środków i krajowych tradycji politycznych, co prowadzi do fragmentacji. Niektóre państwa członkowskie zabraniają jedynie anonimowej reklamy politycznej, inne wymagają umieszczania na reklamie konkretnych informacji na temat źródeł finansowania lub tożsamości sponsora, a niektóre państwa członkowskie wymagają oznakowania reklam politycznych lub wyraźnego oddzielenia treści reklamowych od redakcyjnych.

Zmiany technologiczne – w szczególności w środowisku internetowym, które stworzyło podatny grunt dla rozprzestrzeniania się różnych nowych mediów i metod finansowania, przygotowywania, zamieszczania, promowania, publikowania i rozpowszechniania reklamy politycznej – **sprawiły, że problem rozdrobnienia przepisów oraz kwestie związane z ich monitorowaniem i egzekwowaniem stały się bardziej złożone**. Czasem nie jest jasne, czy wymogi, które można ustanowić na podstawie ogólnych przepisów zawartych w ordynacjach wyborczych, mają zastosowanie do wszystkich mediów, w tym do środowiska internetowego, co jest źródłem pogłębiającej się niepewności prawa dla dostawców usług reklamy politycznej.

To rozdrobnienie będzie postępować w miarę jak państwa członkowskie będą opracowywać nowe przepisy służące zaspokojeniu potrzeby zapewnienia przejrzystości reklam politycznych, w szczególności w kontekście rozwoju technologicznego. Nowe przepisy krajowe przyjmowane *ad hoc* prawdopodobnie wzmocnią rozdrobnienie podstawowych elementów sprzyjających przejrzystości, takich jak informacje, które muszą być publikowane, i ich format, oraz zakres stosowania tych wymogów. Prawdopodobnie spowoduje to również dalsze osłabienie pewności prawa, zarówno dla dostawców usług reklamy politycznej, jak i dla sponsorów reklam.

Takie **rozdrobnienie** wymogów przejrzystości stwarza bariery dla świadczenia usług. **Pociąga to za sobą konkretne koszty zapewnienia zgodności z przepisami** dla dostawców usług, którzy muszą inwestować w ustalenie, jakie standardy ich obowiązują, i dostosowanie reklam do różnych systemów prawnych, a jednocześnie jest źródłem niepewności prawa w zakresie wymogów przejrzystości mających zastosowanie do działalności w zakresie reklamy politycznej. Rozdrobnienie to **ogranicza** również dostawcom usług, którzy mogliby oferować swoje usługi związane z reklamą polityczną w różnych państwach członkowskich, **możliwość** wejścia na rynek w innych państwach członkowskich lub opracowania nowych usług. **Ogranicza** zatem również **możliwości odbiorców usług** na rynku wewnętrznym oraz możliwości i wybór w kontekście prowadzenia kampanii transgranicznych. W szczególności małe i średnie przedsiębiorstwa („MŚP”) mogą nie być w stanie poradzić sobie z ustaleniem wszystkich różnorodnych krajowych wymogów i procedur, które je obowiązują,

i dostosowywaniem się do nich. Obawy dotyczące tych barier dostawcy usług reklamy politycznej wyrazili podczas konsultacji prowadzonych w ramach prac przygotowawczych w kontekście niniejszego wniosku.

Ma to również wpływ na obywateli i właściwe organy, ponieważ wydawcy reklamy politycznej i dostawcy usług z nią związanych mogą mieć siedzibę w innym państwie członkowskim niż to, w którym obywatele stykają się z reklamą polityczną, co pociąga za sobą szczególne problemy związane z nadzorem.

Gwałtowne zmiany technologiczne, coraz większe rozdrobnienie regulacji i coraz bardziej problematyczny kontekst regulacyjny oraz rosnące kwoty przeznaczane na działalność w zakresie reklamy politycznej **wskazują na potrzebę podjęcia działań** na szczeblu UE w celu zapewnienia swobodnego przepływu usług reklamy politycznej w całej Unii, przy jednoczesnym zapewnieniu wysokiego standardu przejrzystości, który sprawia, że procesy wyborcze w UE są bardziej otwarte i uczciwe.

Proponowane środki opierają się na analizie istniejących lub planowanych przepisów państw członkowskich w dziedzinie reklamy politycznej.

W świetle opisanego wyżej kontekstu niniejszy wniosek powinien przewidywać wymóg zharmonizowanej przejrzystości mający zastosowanie do podmiotów gospodarczych świadczących usługi reklamy politycznej i usługi powiązane (tj. usługi zwykle świadczone za wynagrodzeniem), związane z przygotowaniem, publikacją, promocją, zamieszczaniem i rozpowszechnianiem reklam politycznych, lub do reklam skierowanych do obywateli w państwie członkowskim.

Niniejszy wniosek ma również służyć ochronie osób fizycznych w odniesieniu do przetwarzania danych osobowych poprzez ustanowienie przepisów regulujących stosowanie technik **targetowania** w kontekście rozpowszechniania reklamy politycznej.

Dane osobowe zebrane bezpośrednio od obywateli lub uzyskane w wyniku ich aktywności w internecie oraz profilowania behawioralnego i innych analiz są wykorzystywane do **targetowania przekazów politycznych** do obywateli przez kierowanie reklam do konkretnych grup oraz do **zwiększenia wpływu i obiegu tych przekazów** przez dostosowanie ich treści i sposobu rozpowszechniania na podstawie cech określonych w wyniku przetwarzania tych danych osobowych i ich analizy. Zaobserwowano, że przetwarzanie danych osobowych do takich celów, w szczególności danych uznanych za wrażliwe na gruncie rozporządzenia (UE) 2016/679 i rozporządzenia (UE) 2018/1725, **wywołuje konkretne negatywne skutki dla praw obywateli**, w tym dla wolności opinii i wolności informacji, podejmowania decyzji politycznych i wykonywania prawa głosu. Niektóre państwa członkowskie próbowały również podjąć interwencję w przedmiocie targetowania lub rozważają jej podjęcie. W kontekście harmonizacji przepisów dotyczących ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania ich danych osobowych oraz swobodnego przepływu tych danych potrzebne i właściwe jest działanie na szczeblu Unii, aby zapewnić szczególną dodatkową ochronę danych osobowych, gdy są one wykorzystywane w kontekście targetowania reklamy politycznej.

W związku z tym niniejszy wniosek powinien również odnosić się do kwestii stosowania technik targetowania i amplifikacji w kontekście publikacji, rozpowszechniania lub promocji reklamy politycznej, które wiążą się z przetwarzaniem danych osobowych przez wszystkich administratorów, tj. nie tylko dostawców usług reklamy politycznej.

Potrzebę zajęcia się tymi kwestiami wyrażono w wytycznych politycznych przewodniczącej Komisji i jest ona zgodna z europejskim planem działania na rzecz demokracji¹ („EDAP”) przedstawionym przez Komisję w grudniu 2020 r. W planie działania przyznano, że istnieje potrzeba zapewnienia większej przejrzystości działalności w zakresie reklamy politycznej i komunikacji oraz związanej z nimi działalności handlowej, tak aby obywatele, społeczeństwo obywatelskie i odpowiedzialne organy wyraźnie widzieli źródło i cel takiej reklamy.

Środki te trzeba wprowadzić w życie w 2023 r., aby obowiązywały przed wyborami do Parlamentu Europejskiego w 2024 r.

- **Spójność z przepisami obowiązującymi w tej dziedzinie polityki**

Niniejszy wniosek uzupełnia wniosek dotyczący aktu o usługach cyfrowych², który zawiera pewne ogólne obowiązki pośredników internetowych w zakresie przejrzystości reklamy internetowej, oraz szersze ramy UE dotyczące rynku usług cyfrowych³. Obejmuje on zarówno działalność online, jak i offline. W porównaniu z aktem o usługach cyfrowych rozszerza on kategorie informacji, które należy ujawnić w kontekście działalności w zakresie reklamy politycznej, jak również zakres dostawców usług, których te wymogi dotyczą. O ile akt o usługach cyfrowych nakłada wymogi przejrzystości na platformy internetowe, niniejsza inicjatywa obejmuje całe spektrum wydawców reklamy politycznej, jak również innych odpowiednich dostawców usług zaangażowanych w przygotowanie, zamieszczanie, promocję, publikację i rozpowszechnianie reklamy politycznej. Istnieje komplementarność i synergia z wymogiem określonym w akcie o usługach cyfrowych dotyczącym posiadania przez bardzo duże platformy internetowe ocen ryzyka systemowego wynikającego z funkcjonowania i wykorzystywania systemów selekcji i wyświetlania reklam, których rzeczywiste lub przewidywalne skutki są związane z procesami wyborczymi.

Wniosek jest zgodny z pakietem wyborczym przedstawionym we wrześniu 2018 r., w tym z zaleceniem w sprawie sieci współpracy wyborczej, przejrzystości w internecie, ochrony przed cyberincydentami i przeciwdziałania kampaniom dezinformacyjnym⁴, które zachęca do współpracy między właściwymi organami na szczeblu krajowym i unijnym w celu ochrony wyborów oraz zawiera szczegółowe zalecenia służące wspieraniu przejrzystości komunikacji politycznej, a także wytyczne dotyczące stosowania unijnego prawa dotyczącego ochrony danych wspierającego zgodność z rozporządzeniem (UE) 2016/679.

Rozporządzenie (UE) 2016/679 oraz inne przepisy unijne dotyczące ochrony danych osobowych i prywatności komunikacji (w tym rozporządzenie (UE) 2018/1725 i dyrektywę 2002/58/WE) stosuje się już w odniesieniu do przetwarzania danych osobowych w kontekście działalności w zakresie reklamy politycznej. Rozporządzenie będące przedmiotem niniejszego wniosku opiera się na przepisach mających zastosowanie do przetwarzania danych osobowych w kontekście działalności w zakresie reklamy politycznej zawartych w rozporządzeniu (UE) 2016/679 i rozporządzeniu (UE) 2018/1725 oraz je uzupełnia.

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=COM%3A2020%3A790%3AFIN&qid=1607079662423>

² <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12418-Digital-Services-Act-package-ex-ante-regulatory-instrument-of-very-large-online-platforms-acting-as-gatekeepers> oraz <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12417-Digital-Services-Act-deepening-the-Internal-Market-and-clarifying-responsibilities-for-digital-services>

³ Obejmuje to środki niewiążące <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/commission-recommendation-measures-effectively-tackle-illegal-content-online>; jak i dobrowolne https://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc_id=42985

⁴ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/soteu2018-cybersecurity-elections-recommendation-5949_en.pdf

Kodyfikuje ono elementy wytycznych przedstawionych przez Europejską Radę Ochrony Danych poprzez stworzenie obowiązku dostarczania osobie, której dane dotyczą, pewnych informacji w kontekście działalności związanej z reklamą polityczną (źródło danych i zasady podejmowania decyzji)⁵.

Opiera się ono również na unijnym kodeksie postępowania w zakresie zwalczania dezinformacji, który określa zobowiązania platform internetowych w odniesieniu do przejrzystości reklamy politycznej i reklamy społecznej i który jest obecnie poddawany przeglądowi przez obecnych i przyszłych sygnatariuszy kodeksu, zgodnie z wytycznymi Komisji w sprawie wzmocnienia kodeksu postępowania⁶. Zobowiązania i działania podjęte w ramach kodeksu postępowania powinny stanowić pomost w kierunku obecnych przepisów, z uwzględnieniem praktycznych rozwiązań proponowanych przez przedstawicieli branży. Po przyjęciu obecnych przepisów sygnatariusze kodeksu powinni wdrożyć i uzupełnić jego przepisy również w ramach kodeksu postępowania.

W zakresie, w jakim tego rodzaju obowiązki wchodzą w zakres kompetencji organów regulacyjnych wyznaczonych w tych istniejących ramach, obowiązki te powinny być monitorowane i egzekwowane przez te same organy, jak również koordynowane w ramach odpowiednich istniejących i planowanych struktur współpracy europejskiej, w tym Europejskiej Rady Ochrony Danych. Europejska sieć współpracy w zakresie wyborów, ustanowiona w 2018 r. i skupiająca punkty kontaktowe sieci ds. wyborów krajowych złożone z różnych organów posiadających kompetencje w przedmiotowym obszarze, powinna stanowić ramy wspierające wzmocnioną koordynację i wymianę najlepszych praktyk między właściwymi organami w kontekście reklamy politycznej.

- **Spójność z innymi politykami Unii**

Niniejszy wniosek jest również ściśle powiązany z pracami prowadzonymi nad innymi inicjatywami w ramach pakietu dotyczącego przejrzystości i demokracji w programie prac Komisji⁷.

Europejski plan działania na rzecz demokracji obejmuje szereg inicjatyw mających pomóc w ochronie uczciwości wyborów i promowaniu demokratycznego uczestnictwa. Opiera się on między innymi na doświadczeniach zebranych w kontekście wdrażania pakietu wyborczego Komisji z 2018 r.⁸ oraz na pracach europejskiej sieci współpracy w zakresie wyborów.

Niniejszy wniosek stanowi również uzupełnienie wniosku dotyczącego zmiany rozporządzenia (UE) 1141/2014 w sprawie statusu i finansowania europejskich partii politycznych i europejskich fundacji politycznych. Przedstawiona przez Komisję zmiana tego rozporządzenia zawiera szczegółowe przepisy służące zapewnieniu, by europejskie partie polityczne przestrzegały wysokich standardów przejrzystości przy rozpowszechnianiu reklam politycznych.

Wreszcie niniejszy wniosek charakteryzuje się synergia z wysiłkami prowadzonymi przez UE na zewnątrz, w dziedzinie obserwacji wyborów (misje obserwacji wyborów z ramienia UE

⁵ https://edpb.europa.eu/system/files/2021-04/edpb_guidelines_082020_on_the_targeting_of_social_media_users_en.pdf

⁶ Wytyczne Komisji Europejskiej w sprawie wzmocnienia kodeksu postępowania w zakresie dezinformacji (COM(2021) 262 final) <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/guidance-strengthening-code-practice-disinformation>

⁷ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2021_commission_work_programme_annexes_en.pdf

⁸ Zobacz https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/eu-citizenship/electoral-rights_en

i działania następne). W ramach misji obserwacji wyborów (EOM) dokonuje się oceny działalności w zakresie reklamy politycznej online w trakcie kampanii wyborczych i zaleca się ewentualne środki na rzecz poprawy ram regulacyjnych w trakcie procesu wyborczego. Następnie Unia Europejska doradza krajom partnerskim i wspiera je we wdrażaniu tych zaleceń, wraz z partnerami międzynarodowymi. Wspólne wytyczne dotyczące obserwacji kampanii wyborczych w internecie zostały opracowane w kontekście Deklaracji zasad (DoP) międzynarodowej obserwacji wyborów zatwierdzonej przez ONZ.

2. PODSTAWA PRAWNA, POMOCNICZOŚĆ I PROPORCJONALNOŚĆ

• Podstawa prawna

Podstawę prawną niniejszego wniosku stanowi przede wszystkim art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), w którym przewidziano przyjęcie środków mających na celu zapewnienie ustanowienia i funkcjonowania rynku wewnętrznego. Przepis ten umożliwia przyjęcie środków na rzecz zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich, które mają na celu ustanowienie i funkcjonowanie rynku wewnętrznego. Jest to odpowiednia podstawa prawna dla interwencji obejmującej dostawców usług na rynku wewnętrznym i odnoszącej się do różnic między przepisami państw członkowskich, które zakłócają podstawowe wolności i mają bezpośredni wpływ na funkcjonowanie rynku wewnętrznego.

Różnice w przepisach krajowych istnieją i pogłębiają się, biorąc pod uwagę, że niektóre państwa członkowskie ustanowiły lub zamierzają ustanowić przepisy dotyczące wymogów przejrzystości mających zastosowanie do usług reklamy politycznej. Taka sytuacja powoduje fragmentację regulacyjną w zakresie, w jakim przepisy odnoszące się do kwestii przejrzystości usług reklamy politycznej różnią się pod względem wymogów, jakie przewidują, jeżeli chodzi o szczególne elementy przejrzystości (informacje, które należy ujawnić wraz z reklamą i jej format) i ich zakresu (rodzaje reklam uznawanych za polityczne i media, do których są skierowane), oraz zwiększają koszty przestrzegania przepisów dla dostawców usług działających na rynku wewnętrznym. Bez działań podejmowanych na szczeblu unijnym sytuacja ta ulegnie dalszemu pogorszeniu w związku z przyjęciem nowych inicjatyw w niektórych państwach członkowskich, podczas gdy w innych państwach członkowskich problem przejrzystości usług reklamy politycznej pozostanie nierozwiązany. Konieczna jest zatem harmonizacja na szczeblu Unii, a art. 114 TFUE stanowi odpowiednią podstawę prawną dla tej inicjatywy. Niniejsza inicjatywa usunie niektóre istniejące przeszkody związane z przejrzystością i rzeczywiście poprawi funkcjonowanie rynku wewnętrznego. Dla funkcjonowania rynku wewnętrznego i w świetle kompetencji Unii nie jest konieczna ani właściwa interwencja w drodze przyjęcia przepisów krajowych ograniczających dostępność usług reklamy politycznej do niektórych kategorii sponsorów lub konkretnych okresów lub ograniczających finansowanie lub media, z których można korzystać. Takie przepisy są nieodłącznie związane z krajowym prawem wyborczym i nie stanowią elementu funkcjonowania rynku wewnętrznego.

Ponadto, biorąc pod uwagę, że niniejszy wniosek zawiera określone przepisy szczegółowe dotyczące ochrony osób fizycznych w odniesieniu do przetwarzania danych osobowych, w szczególności ograniczenia dotyczące technik targetowania uznawanych za negatywnie wpływające na prawa, gdy stosuje się je w kontekście działalności w zakresie reklamy politycznej, właściwe jest oparcie przedmiotowego rozporządzenia, w zakresie, w jakim dotyczy ono tych przepisów szczegółowych, na art. 16 TFUE.

- **Pomocniczość (w przypadku kompetencji niewyłącznych)**

Zgodnie z zasadą pomocniczości określoną w art. 5 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) Unia podejmuje działania tylko wówczas, gdy cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie i jeśli ze względu na rozmiary lub skutki proponowanego działania możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii.

Kilka państw członkowskich ustanowiło lub zamierza ustanowić przepisy w dziedzinie przejrzystości działalności w zakresie reklamy politycznej. Ponieważ przepisy te różnią się pod względem zakresu, treści i skutków, powstają niejednolite ramy przepisów krajowych, które mogą ulec dalszej fragmentacji. Podważa to skuteczne korzystanie ze swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług w Unii.

Ponadto transgraniczny charakter niektórych działań, w tym w środowisku internetowym, stwarza istotne wyzwania dla czysto krajowych regulacji w tej dziedzinie. Jest mało prawdopodobne, by państwa członkowskie działające niezależnie były w stanie skutecznie rozwiązać wskazane problemy. Co więcej, rozróżnienie między sytuacjami o charakterze czysto krajowym a tymi potencjalnie transgranicznymi jest w praktyce trudne.

Na potrzebę podjęcia działań na szczeblu Unii wskazują również działania niektórych dostawców usług reklamy politycznej oraz podmiotów politycznych korzystających z ich usług. Podczas ostatnich wyborów europejskich niektóre duże platformy internetowe przedsięwzięły kroki w celu sprostania wyzwaniu związanemu z niepewnością prawa i fragmentacją rynku wewnętrznego, która doprowadziła do jego podziału. Okazało się, że jest to istotny problem dla podmiotów sponsorujących działalność w zakresie reklamy politycznej, tj. partii politycznych pragnących publikować i rozpowszechniać reklamy polityczne na terenie całej Unii.

Wspólne unijne normy wysokiej przejrzystości w kontekście usług reklamy politycznej i usług powiązanych zwiększyłyby pewność prawa, zwłaszcza dla dostawców usług. Zniesione zostałyby dodatkowe koszty przestrzegania przepisów związane ze świadczeniem usług w ujęciu transgranicznym, a ryzyko nieprzestrzegania przepisów uległoby zmniejszeniu. To z kolei usunęłoby zachętę dla dostawców usług reklamy politycznej do podziału rynku wewnętrznego i stanowiłoby nową zachętę do tego, by świadczyć usługi transgraniczne i rozwijać nowe usługi.

Natomiast skutki wszelkich działań podjętych na mocy prawa krajowego byłyby ograniczone do jednego państwa członkowskiego i istniałoby ryzyko ich obchodzenia lub trudności w ich nadzorowaniu w odniesieniu do dostawców usług z innych państw członkowskich, a ponadto mogłyby być one sprzeczne ze swobodnym przepływem usług w ramach rynku wewnętrznego. Nie rozwiązałoby to również zidentyfikowanych problemów dotyczących całej Unii i mogłoby również pogłębić skutki fragmentacji. System unijny pomógłby również właściwym organom w pełnieniu ich funkcji nadzorczych, a innym zainteresowanym stronom w wykonywaniu ich roli w procesie demokratycznym, a także zwiększyłby ogólną odporność Unii na manipulację informacyjną i ingerencję w procesy wyborcze, w tym dezinformację.

Proponowane rozporządzenie nie wykracza poza to, co jest konieczne, w szczególności nie odnosi się do innych kwestii związanych z działalnością w zakresie reklamy politycznej poza przejrzystością i wykorzystaniem technik targetowania. Nie stanowi ono ingerencji w inne aspekty regulowane na szczeblu krajowym, takie jak legalność treści reklamy politycznej i okresy, w których reklamy są dozwolone, ani z charakterem uczestników procesu demokratycznego.

Proponowane rozporządzenie nie musi przewidywać tworzenia jakichkolwiek dodatkowych władz lub organów na szczeblu państw członkowskich. Powierza ono nadzór i egzekwowanie określonych w nim przepisów odpowiednim właściwym organom krajowym, w tym takim, których zadania wyznaczono na podstawie obowiązujących powiązanych przepisów unijnych. Państwa członkowskie mogą zatem wyznaczyć istniejące organy sektorowe i korzystać z ich wiedzy specjalistycznej, jak również powierzyć tym organom uprawnienia w zakresie monitorowania i egzekwowania przepisów rozporządzenia. Państwa członkowskie będą odpowiedzialne za dopilnowanie, by organy te posiadały niezbędne zdolności do zapewnienia ochrony praw obywateli w kontekście przejrzystej działalności w zakresie reklamy politycznej.

Państwa członkowskie będą opierać się na strukturze współpracy wyznaczonej na szczeblu unijnym. Będą one musiały wyznaczyć organy na podstawie rozporządzenia (UE) 2016/679, aby monitorować zgodność z przepisami dotyczącymi targetowania ustanowionymi w tym rozporządzeniu. Europejska Rada Ochrony Danych oraz mechanizm spójności ustanowiony na podstawie tego rozporządzenia będzie się stosować odpowiednio.

Niniejsze rozporządzenie będzie wspierać właściwe organy krajowe w skuteczniejszym wykonywaniu ich zadań, w szczególności w odniesieniu do reklamy internetowej i transgranicznej, poprzez wymóg przekazywania informacji o usługach reklamy politycznej.

Współpraca między właściwymi organami w celu wykonywania ich zadań będzie miała zasadnicze znaczenie. Krajowe sieci współpracy w zakresie wyborów ustanowione na podstawie zalecenia C(2018) 5949 final przewidują strukturę dla takiej współpracy między organami na szczeblu krajowym, przy jednoczesnym poszanowaniu kompetencji każdego organu wchodzącego w skład tej sieci.

Komisja będzie wspierać współpracę między organami na szczeblu unijnym, w tym w ramach europejskiej sieci współpracy w zakresie wyborów.

Będzie to sprzyjać powstaniu europejskiego regulowanego i innowacyjnego rynku usług reklamy politycznej, cieszącego się zaufaniem obywateli i wspierającego integralność procesu demokratycznego.

- **Proporcjonalność**

Jeżeli chodzi o kwestię proporcjonalności, treść i forma proponowanego działania nie wykraczają poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celu, jakim jest właściwe funkcjonowanie rynku wewnętrznego.

Wniosek opiera się na istniejących i przyszłych unijnych ramach prawnych, w tym na rozporządzeniu (UE) 2016/679 i akcie o usługach cyfrowych, oraz jest proporcjonalny i niezbędny do osiągnięcia założonych w nim celów. Przewidziane środki są niezbędne do rozwiązania problemu fragmentacji ram regulacyjnych w tej dziedzinie.

Dokładnie rozważono proporcjonalność obowiązków przejrzystości i znajduje ona odzwierciedlenie na przykład w ustanowieniu asymetrycznych obowiązków dla różnych rodzajów dostawców usług reklamy politycznej. Inne możliwości, takie jak zakaz świadczenia transgranicznych usług reklamy politycznej lub targetowania do celów reklamy politycznej we wszystkich sytuacjach, zostały odrzucone, ponieważ wydawały się nieproporcjonalne do osiągnięcia celów niniejszego rozporządzenia.

Wniosek ustanawia ograniczone obowiązki przejrzystości dla wszystkich dostawców usług reklamy politycznej zaangażowanych w przygotowanie, zamieszczanie, promocję, publikację i rozpowszechnianie reklamy politycznej, w tym prowadzenie dokumentacji dotyczącej ich zaangażowania w konkretną reklamę polityczną. Wydawcy reklam, którzy mają bezpośredni kontakt z obywatelami, muszą z kolei przestrzegać szczególnych obowiązków przejrzystości, w tym sporządzać i publikować ogłoszenie o przejrzystości w odniesieniu do każdej opublikowanej reklamy. Małe i średnie przedsiębiorstwa są zwolnione z obowiązku składania okresowych sprawozdań dotyczących działalności w zakresie reklamy politycznej i mogą wyznaczyć osobę zewnętrzną na punkt kontaktowy w relacjach z właściwymi organami krajowymi. Komisja zamierza przyczynić się do realizacji wysiłków na rzecz lepszego przestrzegania przepisów wynikających z niniejszego rozporządzenia poprzez wspieranie szkoleń, podnoszenie świadomości i inne środki.

Koszty ponoszone przez podmioty gospodarcze są proporcjonalne do realizowanych celów oraz korzyści gospodarczych i korzyści pod względem reputacji, jakich podmioty gospodarcze mogą oczekiwać od niniejszego wniosku. Usunięcie przeszkód wynikających z niepewności prawa i fragmentacji będzie sprzyjać rozwojowi europejskiego sektora usług reklamy politycznej opartego na wysokich standardach przejrzystości i umożliwi istniejącym przedsiębiorstwom krajowym zwiększenie skali działania.

Ograniczenia dotyczące targetowania reklamy politycznej są proporcjonalne, ponieważ ich zakres jest ściśle ograniczony do konkretnych działań w zakresie targetowania w kontekście politycznym, które zostały uznane za stwarzające znaczne zagrożenie dla praw podstawowych osób fizycznych.

- **Wybór instrumentu**

Art. 114 i art. 16 TFUE przyznają prawodawcy uprawnienia do przyjmowania rozporządzeń i dyrektyw.

Rozporządzenie uważa się za najbardziej odpowiedni instrument prawny do określenia ram przejrzystości działalności w zakresie reklamy politycznej w Unii. Wybór rozporządzenia jako instrumentu prawnego jest uzasadniony potrzebą jednolitego stosowania nowych przepisów, takich jak definicja działalności w zakresie reklamy politycznej i obowiązki przejrzystości, które muszą spełniać dostawcy usług reklamy politycznej przy przygotowywaniu lub rozpowszechnianiu reklam politycznych.

Bezpośrednie stosowanie rozporządzenia zgodnie z art. 288 TFUE zmniejszy fragmentację przepisów i zapewni większą pewność prawa poprzez wprowadzenie wysokich standardów przejrzystości działalności w zakresie reklamy politycznej, co zagwarantuje pewność prawa dostawcom tego rodzaju usług i zapobiegnie rozbieżnościom utrudniającym swobodne świadczenie takich usług na rynku wewnętrznym.

Niemniej jednak przepisy proponowanego rozporządzenia nie naruszają krajowych kompetencji w przedmiocie organizacji procesu wyborczego i pozostawiają branży możliwość ustanowienia standardów na rzecz skutecznego publikowania i przekazywania informacji na podstawie rozporządzenia, usprawnienia przestrzegania przepisów i wspierania innowacji.

Co się tyczy określania ram dla konkretnych technik targetowania, stosowanie rozporządzenia jest zgodne z rozporządzeniem (UE) 2016/679, które samo w sobie jest rozporządzeniem.

3. WYNIKI OCEN *EX POST*, KONSULTACJI Z ZAINTERESOWANYMI STRONAMI I OCEN SKUTKÓW

• Konsultacje z zainteresowanymi stronami

Niniejszy wniosek jest wynikiem szeroko zakrojonych konsultacji z zainteresowanymi stronami, w których to konsultacjach Komisja zastosowała ogólne zasady i normy minimalne w zakresie konsultacji z zainteresowanymi stronami.

Konsultacje w sprawie wstępnej oceny skutków opublikowanej w dniu 26 stycznia 2021 r. dostarczyły informacji koniecznych do określenia problemu i wariantów strategicznych. Otwarte konsultacje publiczne trwały od dnia 22 stycznia do dnia 2 kwietnia 2021 r. Otwarte konsultacje publiczne były promowane za pośrednictwem strony internetowej Komisji, jak również poprzez określone sieci.

Komisja zorganizowała spotkania z najważniejszymi zainteresowanymi stronami w celu zgromadzenia dodatkowych dowodów i danych na temat szczególnych problemów, których dotyczyła inicjatywa, a także na temat podejścia politycznego i jego skutków. Przeprowadziła także ukierunkowane konsultacje dwustronne i przeanalizowała liczne stanowiska i dokumenty analityczne otrzymane w szczególności w kontekście przygotowywania inicjatywy. Przygotowanie oceny skutków leżącej u podstaw inicjatywy zostało poparte badaniem zewnętrznym. Wykonawca przeprowadził szereg indywidualnych konsultacji z najważniejszymi zainteresowanymi stronami.

Zasadniczo zainteresowane strony są zgodne co do konieczności podjęcia działania na szczeblu unijnym. Znaczna większość zainteresowanych stron zgadza się, że istnieje luka prawna lub że konieczne jest wprowadzenie nowych przepisów. Niewielka liczba zainteresowanych stron wyraziła obawy dotyczące kwestii wyborczych jako prerogatywy krajowej.

Otwarte konsultacje publiczne pokazują, że większość **obywateli** jest zdania, iż wydawcy reklamy politycznej powinni zatrzymywać pewne podstawowe informacje od osób zamieszczających takie reklamy.

Dostawcy usług reklamy politycznej zwrócili się w szczególności o wspólną unijną definicję, która pozwoliłaby im określić, które reklamy są reklamami politycznymi, oraz o wspólne podejście w celu zapewnienia proporcjonalnych wymogów dotyczących oznaczania sponsorowanych reklam politycznych, w tym w odniesieniu do tożsamości sponsora reklamy. Dostawcy usług wskazywali na niepewność i koszty związane z określaniem i przestrzeganiem odpowiednich obowiązków przejrzystości w przypadku oferowania usług reklamy politycznej transgranicznie lub w wielu państwach członkowskich.

Organizacje społeczeństwa obywatelskiego opowiadały się za szczególnie dużą przejrzystością w zakresie reklamy politycznej, w tym w odniesieniu do takich aspektów jak wskazanie, które reklamy są pokazywane komu, dlaczego i kto za nie zapłacił. Organizacje te uznały, że środki miękkie nie są w tym kontekście wystarczające. Zwróciły się również o to, by oprócz przejrzystości zająć się kwestią targetowania.

Państwa członkowskie z zadowoleniem przyjęły tę inicjatywę i zgodnie stwierdziły, że istnieje potrzeba uregulowania kwestii działalności w zakresie reklamy politycznej na szczeblu unijnym. Państwa członkowskie poparły również środki, które ułatwią badaczom dostęp do większej ilości informacji na temat reklamy politycznej. Państwa członkowskie podkreśliły istnienie luk w przepisach i ich egzekwowaniu w przypadku świadczenia usług reklamy politycznej w wymiarze transgranicznym.

Europejskie partie polityczne zwróciły uwagę, że środki w zakresie oznakowania, które pomogą obywatelom określić, kiedy mają kontakt z reklamą polityczną, przyczynią się do wzmocnienia demokracji europejskiej. Były one szczególnie zaniepokojone tym, w jaki sposób polityka wdrożona przez niektóre bardzo duże platformy internetowe podczas poprzednich wyborów do Parlamentu Europejskiego negatywnie wpłynęła na ich działalność na poziomie unijnym i transgranicznym.

- **Gromadzenie i wykorzystanie wiedzy eksperckiej**

Przygotowując niniejszy wniosek, Komisja opierała się na szerokim spektrum wiedzy specjalistycznej.

Odpowiednie prace w Radzie (w tym w ramach właściwych grup roboczych) oraz w Parlamencie Europejskim (w tym w komisjach: Spraw Konstytucyjnych, Prawnej, Wolności Obywatelskich, Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych oraz Komisji Specjalnej ds. Obcych Ingerencji) wniosły znaczący wkład w ten proces.

Poza opisanymi powyżej otwartymi konsultacjami publicznymi Komisja wzięła udział w kilku spotkaniach z zainteresowanymi stronami, w ramach których pytania zostały dostosowane do poszczególnych kategorii.

W dniu 18 marca 2021 r. Komisja omówiła inicjatywę z ekspertami państw członkowskich na specjalnym posiedzeniu w ramach systemu wczesnego ostrzegania. Obecni byli przedstawiciele państw członkowskich oraz Europejskiej Grupy Regulatorów ds. Audiowizualnych Usług Medialnych. Konsultacje z ekspertami państw członkowskich przeprowadzono również w dniu 25 marca 2021 r. w ramach europejskiej sieci współpracy w zakresie wyborów. Informacje uzyskano również dzięki wkładowi państw członkowskich w poprzednie spotkania tej sieci od 2019 r., w tym w przygotowanie obszernego mapowania odpowiednich przepisów i procedur krajowych.

Wreszcie badanie wspierające ocenę skutków obejmuje przegląd literatury, z którego wynika, że wyłania się konsensus akademicki co do potrzeby zapewnienia szczególnej przejrzystości działalności w zakresie reklamy politycznej oraz kontroli wykorzystywania danych osobowych w związku z tego rodzaju reklamą (w szczególności w internecie).

W wytycznych międzynarodowych organów normalizacyjnych, takich jak Rada Europy, również wzywa się do szczególnej przejrzystości działalności w zakresie reklamy politycznej, w tym w szczególności w odniesieniu do sponsora i finansowania, a w przypadku reklamy internetowej – mechanizmu przekazu (np. algorytmu, dane).

- **Ocena skutków**

Zgodnie ze swoją polityką „lepszego stanowienia prawa” Komisja przeprowadziła ocenę skutków w odniesieniu do niniejszego wniosku, którą zbadała działająca przy Komisji Rada ds. Kontroli Regulacyjnej. W dniu 29 września 2021 r. odbyło się spotkanie z Radą ds. Kontroli Regulacyjnej, w następstwie którego wydano opinię pozytywną z zastrzeżeniami. Ocenę skutków poddano dalszemu przeglądowi w celu uwzględnienia zastrzeżeń zgłoszonych przez Radę ds. Kontroli Regulacyjnej.

Komisja zbadała różne warianty strategiczne, aby osiągnąć ogólny cel niniejszego wniosku polegający na zapewnieniu prawidłowego funkcjonowania jednolitego rynku poprzez ustanowienie przepisów dotyczących wysokiego poziomu przejrzystości usług reklamy politycznej i usług powiązanych, jak również przepisów dotyczących stosowania targetowania w kontekście rozpowszechniania reklamy politycznej.

Oceniono dwa warianty strategiczne zakładające różny stopień interwencji regulacyjnej:

- Wariant 1: ograniczone środki służące promowaniu przejrzystości i rozwiązywaniu problemów związanych z targetowaniem;
- Wariant 2: środki na rzecz harmonizacji w kwestii przejrzystości i rozwiązywania problemów związanych z targetowaniem. Wariant ten obejmował dwa podwarianty dotyczące targetowania.

Zgodnie z przyjętą przez Komisję metodyką każdy wariant strategiczny oceniono pod kątem skutków gospodarczych, skutków dla praw podstawowych i skutków społecznych. Preferowanymi wariantami były wariant 2 i podwariant 2 w odniesieniu do stosowania targetowania, ponieważ najlepiej spełniają one ogólne cele interwencji i ustanowiłyby spójne i proporcjonalne ramy dla działalności w zakresie reklamy politycznej w UE.

Pozwoliłoby to doprecyzować i zharmonizować przepisy dotyczące zatrzymywania i przekazywania informacji w reklamie politycznej do celów nadzoru i rozliczalności oraz usunąć kluczowy czynnik generujący koszty przestrzegania przepisów w przypadku świadczenia usług w wielu państwach członkowskich i transgranicznie. Ponadto zwiększyłoby to przewidywalność prawa dla usług pośrednich świadczonych w kilku państwach członkowskich, przyczyniając się do dobrego funkcjonowania rynku wewnętrznego. Poprawiłoby to również wyniki regulacyjne, znosząc uzasadnienie dla segmentacji rynku krajowego, zwiększając tym samym możliwości rozwoju usług transgranicznych. Zmniejszeniu uległyby korzyści, które odnoszą z fragmentacji regulacyjnej dostawcy usług reklamy politycznej w przypadku reklam internetowych w porównaniu z mediami offline. Wpływ na MŚP jest ograniczony przez zindywidualizowany obowiązek składania okresowych sprawozdań dotyczących działalności w zakresie reklamy politycznej i umożliwienie im wyznaczenia osoby zewnętrznej na punkt kontaktowy w relacjach z właściwymi organami krajowymi.

Środki dotyczące targetowania dotyczyłyby problematycznych technik targetowania i jednocześnie przewidywałyby możliwość ich wykorzystywania w sposób, który stanowi zachętę do stosowania dobrych praktyk.

W podwariancie 2 rozważano warunkowy zakaz targetowania, ale przewidziano możliwość połączenia podwariantów. Uznano, że bezwarunkowy zakaz targetowania na podstawie szczególnych kategorii danych osobowych będzie bardziej skuteczny i dlatego włączono go do niniejszego wniosku. Zakaz targetowania na podstawie szczególnych kategorii danych osobowych cieszy się również poparciem zainteresowanych stron, z którymi konsultowano się podczas przygotowywania oceny skutków.

Zindywidualizowane ograniczenia skutkowałyby mniejszą dostępnością usług targetowania w kontekście rozpowszechniania reklamy politycznej. Przeważałyby nad tym szanse dla dostawców usług reklamy politycznej wynikające z większego zaufania obywateli i organów regulacyjnych do tej techniki oraz z większej pewności prawa co do zgodności z przepisami w przypadku jej stosowania w kontekście politycznym.

Zharmonizowana przejrzystość i szczególne ograniczenia zmniejszą zakres problematycznych taktyk targetowania, takich jak fałszywa amplifikacja niektórych reklam czy taktyki ujawnione przy okazji skandalu związanego z *Cambridge Analytica*. Środki te powinny zwiększyć zaufanie do wykorzystywania reklamy politycznej, a w bardziej ogólnym ujęciu – do debaty politycznej i uczciwości procesu wyborczego. Przyczyniłoby się to do większej odporności systemu wyborczego UE na manipulację informacyjną i ingerencję.

- **Sprawność i uproszczenie regulacyjne**

Korzyści z harmonizacji przepisów dotyczących przejrzystości działalności w zakresie reklamy politycznej polegają przede wszystkim na tym, że będzie ona źródłem pewności prawa na terenie całej UE, zlikwiduje dodatkowe koszty przestrzegania przepisów związane ze świadczeniem usług w wymiarze transgranicznym, jak również zmniejszy ryzyko niezgodności z przepisami. Oczekuje się, że wszyscy dostawcy usług reklamy politycznej uzyskają oszczędności, oferując usługi w oparciu o wspólne ramy dotyczące działalności w zakresie reklamy politycznej.

Małe i średnie przedsiębiorstwa odniosłyby korzyści z proponowanych środków, ponieważ będą mogły łatwiej oferować swoje usługi na rynku wewnętrznym. Wniosek zawiera szczególne odstępstwa dla MŚP służące zmniejszeniu kosztów przestrzegania przepisów.

Wniosek zawiera wspólny zbiór przepisów, które nie będą wprowadzać rozróżnienia na działalność online i offline oraz odnoszą się do kwestii wynikających z obecnej sytuacji, w której istniejące przepisy są dostosowane do działalności offline, co powoduje powstawanie dysproporcji i luk prawnych. Rozporządzenie zagwarantuje, że wymogi dotyczące zapewnienia wysokiej przejrzystości będą miały zastosowanie do środków rozpowszechniania linii politycznych tak samo w trybie offline, jak online.

- **Prawa podstawowe**

Wszystkie środki przewidziane w niniejszym wniosku mają pozytywny wpływ na prawa podstawowe i nie przewiduje się, aby miały znaczący negatywny wpływ na te prawa.

Podstawowe wolności i prawa podstawowe mogą być ograniczane wyłącznie wówczas, gdy jest to uzasadnione dążeniem do realizacji uzasadnionego interesu publicznego i tylko pod warunkiem, że ograniczenie to jest proporcjonalne do zamierzonego celu. Gwarancja przejrzystości, uczciwości i równych szans w procesie wyborczym oraz podstawowe prawo do uzyskania informacji w sposób obiektywny, przejrzysty i pluralistyczny stanowią nadrzędny interes publiczny.

Niniejszy wniosek nakłada pewne ograniczenia na wolność wypowiedzi i informacji (art. 11 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej), prawo do poszanowania życia prywatnego (art. 7) oraz prawo do ochrony danych osobowych (art. 8). Ograniczenia te są proporcjonalne i nie wykraczają poza niezbędne minimum.

Co się tyczy wolności wypowiedzi, decyzje dotyczące publikacji i rozpowszechniania reklam politycznych jako takich oraz ich treści są uregulowane odpowiednimi przepisami prawa krajowego i prawa Unii. Poza wymogami przejrzystości inicjatywa nie ingeruje w merytoryczną treść przekazów politycznych. Ograniczenie technik targetowania mogłoby wprawdzie wpłynąć na wolność wypowiedzi, jednak wpływ ten byłby proporcjonalny, gdyby jego zakres był ograniczony i zrównoważony pozytywnym wpływem na inne prawa podstawowe, między innymi w związku z ograniczeniem możliwości manipulowania debatą demokratyczną oraz prawem do uzyskania informacji w sposób obiektywny, przejrzysty i pluralistyczny. Większa przejrzystość, warunki i ograniczenia dotyczące targetowania powinny wpłynąć korzystnie na prawa do ochrony danych i prywatności osób, do których kierowane są takie reklamy. Środki, które pozwoliłyby zidentyfikować osobę fizyczną jako sponsora reklamy politycznej oraz kwota wydana na reklamę i wartość innych korzyści otrzymanych w całości lub w części w zamian za nią mają wpływ na ochronę danych osobowych i muszą być proporcjonalne do zamierzonego celu politycznego: zapewnienia, by osoby fizyczne zaangażowane w debatę polityczną korzystały z reklamy politycznej w sposób

przejrzysty. Wpływ na te prawa jest uzasadniony ogólnym pozytywnym skutkiem dla demokracji i praw wyborczych.

W sytuacji gdy inicjatywa ta wymaga od bardzo dużych platform internetowych ułatwienia dostępu do danych zainteresowanym podmiotom, środki takie nie przewidywałyby żadnych odstępstw od dorobku prawnego UE w zakresie ochrony danych. Zainteresowanym stronom należy udostępniać wyłącznie istotne dane, także w celu prowadzenia badań na temat praktyk mających wpływ na debatę demokratyczną oraz wybory lub referenda.

Niniejsza inicjatywa będzie wspierać korzystanie z praw wyborczych oraz wolne i uczciwe wybory, jak również rzetelną debatę demokratyczną, ułatwiając zapewnianie przejrzystej transgranicznej działalności w zakresie reklamy politycznej, gwarantującej wysoki poziom ochrony praw, w tym w odniesieniu do ochrony danych osobowych, oraz zapewniającej obywatelom możliwość dokonywania świadomych wyborów politycznych bez manipulacji lub przymusu. Ponadto ograniczenia praktyk targetowania reklamy są spójne z prawami wyborczymi chronionymi przez normy międzynarodowe i mają na nie pozytywny wpływ.

Wreszcie niniejszy wniosek będzie również wspierał dostawców usług reklamy politycznej w korzystaniu z wolności prowadzenia działalności gospodarczej zagwarantowanej w art. 16 karty.

4. WPLYW NA BUDŻET

Nie przewiduje się wpływu tej inicjatywy na budżet.

5. ELEMENTY FAKULTATYWNE

- **Plany wdrożenia i monitorowanie, ocena i sprawozdania**

Komisja będzie oceniać realizację tej inicjatywy po każdych wyborach do Parlamentu Europejskiego na podstawie konkretnych danych zebranych przez wyspecjalizowanego wykonawcę. W ciągu dwóch lat po każdych wyborach do Parlamentu Europejskiego Komisja powinna opublikować sprawozdanie, w którym oceni wdrożenie niniejszego rozporządzenia, w tym aspekty wykraczające poza same wybory do Parlamentu Europejskiego.

- **Szczegółowe objaśnienia poszczególnych przepisów wniosku (sprawdzić odesłania)**

W rozdziale I określono przepisy ogólne, w tym przedmiot i zakres stosowania (art. 1), definicje kluczowych terminów stosowanych w rozporządzeniu (art. 2) oraz poziom harmonizacji takich środków (art. 3).

Rozdział II zawiera przepisy dotyczące obowiązków przejrzystości mających zastosowanie do płatnej reklamy politycznej. Ustanowiono w nim środki mające zastosowanie do wszystkich dostawców usług reklamy politycznej zaangażowanych w przygotowanie, zamieszczanie, promocję, publikację lub rozpowszechnianie reklamy politycznej. W szczególności przewidziano przejrzystość działalności w zakresie reklamy politycznej (art. 4), obowiązek identyfikacji reklam politycznych (art. 5) oraz obowiązek prowadzenia ewidencji i przekazywania informacji wydawcom reklamy (art. 6).

Ponadto w rozdziale tym ustanawia się również obowiązki mające zastosowanie wyłącznie do wydawców reklam, dodatkowe w stosunku do obowiązków określonych w art. 4, 5 i 6. Wydawcy reklam w każdej reklamie umieszczają wyraźne oświadczenie, że ma ona charakter

polityczny, podają nazwę sponsora oraz udostępniają informacje umożliwiające zrozumienie szerszego kontekstu reklamy politycznej oraz jej celów (art. 7). Wydawcy reklam publikują corocznie informacje na temat kwot lub wartości innych korzyści otrzymanych w całości lub w części w zamian za świadczone przez nich usługi związane z reklamami politycznymi (art. 8). Wprowadzają oni przyjazne dla użytkownika mechanizmy umożliwiające obywatelom powiadamianie ich o reklamach, które nie spełniają obowiązków ustanowionych w niniejszym rozporządzeniu (art. 9).

Dostawcy usług reklamy politycznej przekazują odpowiednie informacje właściwym organom (art. 10) i innym zainteresowanym podmiotom (art. 11).

W rozdziale III uregulowano stosowanie technik targetowania lub amplifikacji, wiążących się z przetwarzaniem danych osobowych do celów reklamy politycznej. W przypadku danych wrażliwych obowiązuje zakaz, któremu towarzyszą konkretne wyłączenia. Ponadto administratorzy korzystający z tych technik do celów reklamy politycznej przyjmują i wdrażają politykę wewnętrzną, prowadzą dokumentację i udzielają informacji umożliwiających osobom fizycznym zrozumienie zastosowanej logiki i głównych parametrów stosowanego targetowania, a także udziału danych osób trzecich i dodatkowych technik analitycznych (art. 12). W art. 12 przewidziano dalsze wymagania dla wydawców reklam. Administratorzy wchodzący w zakres art. 13 stosują odpowiednie środki, aby móc przekazywać informacje zainteresowanym podmiotom (art. 13).

W rozdziale IV określono przepisy dotyczące nadzoru i egzekwowania niniejszego rozporządzenia. Ustanowiono obowiązek dla dostawców usług reklamy politycznej niemających siedziby w Unii, polegający na wyznaczeniu przedstawiciela prawnego w jednym z państw członkowskich, w którym świadczą oni swoje usługi (art. 14); określono organy, którym powierza się nadzór nad konkretnymi środkami przewidzianymi w niniejszym rozporządzeniu i ich egzekwowanie; wzywa się w nim państwa członkowskie do zapewnienia współpracy między odpowiednimi właściwymi organami; wzywa się do wyznaczenia punktów kontaktowych do celów niniejszego rozporządzenia i upoważnia państwa członkowskie do zastosowania odpowiednich środków w celu zapewnienia wymiany informacji między nimi (art. 15). Państwa członkowskie mają ustanowić przepisy dotyczące sankcji mających zastosowanie w przypadku naruszenia obowiązków ustanowionych w niniejszym rozporządzeniu (art. 16). W rozdziale tym ustanowiono również obowiązek publikowania przez państwa członkowskie w łatwo dostępnym miejscu dat krajowych okresów wyborczych (art. 17).

Rozdział V zawiera dalsze przepisy końcowe, takie jak klauzula oceny i przeglądu (art. 18) oraz możliwość przyjmowania aktów delegowanych (art. 19). Wreszcie w ostatnim przepisie tego rozdziału określono daty wejścia w życie i rozpoczęcia stosowania rozporządzenia (art. 20).

Wniosek

ROZPORZĄDZENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY**w sprawie przejrzystości i targetowania reklamy politycznej**

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

PARLAMENT EUROPEJSKI I RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 16 i 114,

uwzględniając wniosek Komisji Europejskiej,

po przekazaniu projektu aktu ustawodawczego parlamentom narodowym,

uwzględniając opinię Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego⁹,uwzględniając opinię Komitetu Regionów¹⁰,

stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Podaż i popyt na działalność w zakresie reklamy politycznej rosną i mają coraz bardziej transgraniczny charakter. Z działalnością tą związana jest duża i rosnąca liczba zróżnicowanych usług, takich jak doradztwo polityczne, agencje reklamowe, platformy „ad-tech”, firmy public relations, influencerzy oraz różne podmioty zajmujące się analizą danych i działalnością brokerską. Działalność w zakresie reklamy politycznej może przybierać różne formy, w tym płatnych treści, sponsorowanych wyników wyszukiwania, płatnych komunikatów targetowanych, promocji w rankingach, promocji czegoś lub kogoś zintegrowanej z treścią, takiej jak lokowanie produktu, influencerzy i inne formy poparcia. Powiązane działania mogą obejmować na przykład rozpowszechnianie reklamy politycznej na życzenie sponsora lub publikację treści za opłatą.
- (2) Reklama polityczna może być rozpowszechniana lub publikowana za pośrednictwem różnych środków i mediów w sposób transgraniczny. Może być ona rozpowszechniana lub publikowana za pośrednictwem tradycyjnych mediów offline, takich jak gazety, telewizja i radio, a także w coraz większym stopniu za pośrednictwem platform internetowych, stron internetowych, aplikacji mobilnych, gier komputerowych i innych interfejsów cyfrowych. Te ostatnie nie tylko są szczególnie chętnie oferowane transgranicznie, lecz również stawiają nowe i trudne wyzwania w zakresie regulacji i egzekwowania prawa. Wykorzystanie internetowej reklamy politycznej jest coraz częstszym zjawiskiem, a niektóre linearne formy reklamy politycznej offline, takie jak radio i telewizja, są również oferowane online jako usługi

⁹ OJ C , , s. .¹⁰ OJ C , , s. .

na żądanie. Polityczne kampanie reklamowe są zazwyczaj organizowane w sposób przewidujący wykorzystanie różnych mediów i form.

- (3) Ze względu na to, że usługi reklamowe, w tym usługi reklamy politycznej, zwykle świadczy się za wynagrodzeniem, stanowią one działalność usługową w rozumieniu art. 57 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej („TFUE”). W załączonej do Traktatu z Amsterdamu deklaracji nr 22 w sprawie osób niepełnosprawnych przyjętej na konferencji przedstawicieli rządów państw członkowskich zawarto uzgodnienie, że przy opracowywaniu środków na podstawie art. 114 TFUE instytucje Unii mają brać pod uwagę potrzeby osób z niepełnosprawnościami.
- (4) Potrzeba zapewnienia przejrzystości stanowi uzasadniony cel publiczny, zgodny z wartościami podzielanymi przez Unię i jej państwa członkowskie zgodnie z art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej („TUE”). Obywatelom nie zawsze łatwo jest rozpoznać reklamy polityczne i korzystać z przysługujących im praw demokratycznych w sposób świadomy. Wysoki poziom przejrzystości jest niezbędny, między innymi by wspierać otwartą i uczciwą debatę polityczną oraz wolne i uczciwe wybory lub referenda, a także zwalczać dezinformację i bezprawną ingerencję, w tym także z zagranicy. Reklama polityczna może być nośnikiem dezinformacji, w szczególności gdy nie ujawnia się jej politycznego charakteru i gdy jest targetowana. Przejrzystość działalności w zakresie reklamy politycznej przyczynia się do umożliwienia wyborcom lepszego zrozumienia, kiedy mają do czynienia z reklamą polityczną, w czym imieniu jest ona przedstawiana i w jaki sposób jest ona kierowana konkretnie do nich przez dostawcę usług reklamowych, tak aby wyborcy byli w stanie lepiej dokonywać świadomych wyborów.
- (5) W kontekście działalności w zakresie reklamy politycznej często stosuje się techniki targetowania. Przez techniki targetowania lub amplifikacji należy rozumieć techniki stosowane w celu skierowania dostosowanej reklamy politycznej wyłącznie do określonej osoby lub grupy osób lub w celu zwiększenia obiegu, zasięgu lub widoczności reklamy politycznej. Ze względu na siłę oddziaływania i możliwość niewłaściwego wykorzystania danych osobowych w kontekście targetowania, w tym poprzez mikrotargetowanie i inne zaawansowane techniki, tego rodzaju techniki mogą stanowić szczególne zagrożenie dla uzasadnionych interesów publicznych, takich jak uczciwość, równość szans i przejrzystość procesu wyborczego oraz podstawowe prawo do bycia informowanym w sposób obiektywny, przejrzysty i pluralistyczny.
- (6) Działalność w zakresie reklamy politycznej jest obecnie regulowana w państwach członkowskich w sposób niejednorodny, co w wielu przypadkach wiąże się z tendencją do koncentrowania się na tradycyjnych formach medialnych. Istnieją szczególne ograniczenia, w tym dotyczące transgranicznego świadczenia usług reklamy politycznej. Niektóre państwa członkowskie zabraniają dostawcom usług z UE mającym siedzibę w innych państwach członkowskich świadczenia usług o charakterze politycznym lub w celach politycznych w okresach wyborczych. Jednocześnie w niektórych państwach członkowskich prawdopodobnie istnieją dysproporcje i luki w przepisach krajowych, co powoduje, że reklama polityczna jest czasami rozpowszechniana bez uwzględnienia odpowiednich przepisów krajowych, a tym samym może zagrażać realizacji celu regulacji przejrzystości w kontekście działalności w zakresie reklamy politycznej.
- (7) W celu zapewnienia większej przejrzystości działalności w zakresie reklamy politycznej, w tym w celu rozwiania obaw obywateli, niektóre państwa członkowskie już zbadały lub rozważają możliwość wprowadzenia dodatkowych środków, aby

rozwiązać problem przejrzystości działalności w zakresie reklamy politycznej i wspierać uczciwą debatę polityczną oraz wolne i uczciwe wybory lub referenda. Owe środki krajowe rozważa się w szczególności w odniesieniu do reklamy publikowanej i rozpowszechnianej w internecie i mogą one obejmować dalsze zakazy. Spektrum tych środków jest szerokie – od łagodnych do wiążących – i wiążą się one z różnymi aspektami przejrzystości.

- (8) Sytuacja ta prowadzi do rozdrobnienia rynku wewnętrznego, zmniejsza pewność prawa dla dostawców usług reklamy politycznej przygotowujących, zamieszczających, publikujących lub rozpowszechniających reklamy polityczne, stwarza bariery dla swobodnego przepływu usług powiązanych, zakłóca konkurencję na rynku wewnętrznym, w tym między dostawcami usług działającymi offline i online, a także wymaga złożonych wysiłków w dziedzinie przestrzegania przepisów i dodatkowych kosztów dla odpowiednich dostawców usług.
- (9) W tym kontekście dostawcy usług reklamy politycznej mogą być zniechęceni do świadczenia swoich usług reklamy politycznej w sytuacjach transgranicznych. Dotyczy to w szczególności mikroprzedsiębiorstw i MŚP, które często nie dysponują środkami na pokrycie lub przekazanie wysokich kosztów przestrzegania przepisów związanych z przygotowaniem, zamieszczaniem, publikacją lub rozpowszechnianiem reklamy politycznej w więcej niż jednym państwie członkowskim. Ogranicza to dostępność usług i negatywnie wpływa na możliwość wprowadzania przez dostawców usług innowacji i oferowania kampanii obejmujących wiele mediów i krajów na rynku wewnętrznym.
- (10) Należy zatem zapewnić spójny i wysoki poziom przejrzystości działalności w zakresie reklamy politycznej w całej Unii w przypadku świadczenia usług reklamy politycznej, przy jednoczesnym zapobieganiu rozbieżnościom utrudniającym swobodny przepływ usług powiązanych na rynku wewnętrznym, przez ustanowienie jednolitych obowiązków przejrzystości dla dostawców reklamy politycznej, gwarantujących jednolitą ochronę praw osób i nadzoru na całym rynku wewnętrznym na podstawie art. 114 TFUE.
- (11) Państwa członkowskie nie powinny utrzymywać w swoim prawie krajowym ani wprowadzać do niego przepisów odbiegających od tych, które zostały ustanowione w niniejszym rozporządzeniu, w szczególności przepisów surowszych ani łagodniejszych, które zapewniłyby inny poziom przejrzystości w odniesieniu do działalności w zakresie reklamy politycznej. Pełna harmonizacja wymogów przejrzystości związanych z działalnością w zakresie reklamy politycznej zwiększa pewność prawa i zmniejsza zróżnicowanie obowiązków, które dostawcy usług muszą spełnić w kontekście działalności w zakresie reklamy politycznej.
- (12) Pełna harmonizacja wymogów przejrzystości powinna pozostawać bez uszczerbku dla swobody dostawców usług reklamy politycznej w zakresie dobrowolnego dostarczania dalszych informacji na temat reklamy politycznej w ramach wolności wypowiedzi chronionej na mocy art. 11 Karty praw podstawowych.
- (13) Niniejsze rozporządzenie nie powinno wpływać na treść merytoryczną reklamy politycznej ani na przepisy regulujące eksponowanie reklamy politycznej, w tym tzw. okresy ciszy przed wyborami lub referendami.
- (14) Rozporządzenie powinno przewidywać zharmonizowany wymóg przejrzystości mający zastosowanie do podmiotów gospodarczych świadczących usługi reklamy politycznej i usługi powiązane (tj. działania, które są zwykle świadczone za

wynagrodzeniem); usługi te polegają w szczególności na przygotowywaniu, zamieszczaniu, promowaniu, publikacji i rozpowszechnianiu reklamy politycznej. Przepisy niniejszego rozporządzenia, które zapewniają wysoki poziom przejrzystości usług reklamy politycznej, opierają się na art. 114 TFUE. Niniejsze rozporządzenie powinno również odnosić się do kwestii stosowania technik targetowania i amplifikacji w kontekście publikacji, rozpowszechniania lub promocji reklamy politycznej, które wiążą się z przetwarzaniem danych osobowych. Przepisy niniejszego rozporządzenia, które odnoszą się do targetowania i amplifikacji, opierają się na art. 16 TFUE. Działalność w zakresie reklamy politycznej kierowana do osób fizycznych w państwie członkowskim powinna obejmować również reklamę w całości przygotowaną, zamieszczoną lub opublikowaną przez dostawców usług mających siedzibę poza Unią, ale rozpowszechnianą wśród osób fizycznych w Unii. Aby ustalić, czy reklama polityczna jest skierowana do osób fizycznych w państwie członkowskim, należy wziąć pod uwagę czynniki łączące ją z tym państwem członkowskim, w tym język, kontekst, cel reklamy i sposoby jej rozpowszechniania.

- (15) Obecnie nie istnieje definicja działalności w zakresie reklamy politycznej na szczeblu Unii. Wspólna definicja jest niezbędna do ustalenia zakresu stosowania zharmonizowanych obowiązków przejrzystości oraz przepisów dotyczących targetowania i amplifikacji. Definicja ta powinna obejmować wiele form, jakie może przybierać działalność w zakresie reklamy politycznej, oraz wszelkie środki i sposoby publikacji lub rozpowszechniania na terytorium Unii, niezależnie od tego, czy źródło znajduje się na jej terytorium, czy w państwie trzecim.
- (16) Definicja działalności w zakresie reklamy politycznej powinna obejmować reklamę publikowaną lub rozpowszechnianą bezpośrednio lub pośrednio przez podmiot polityczny lub publikowaną lub rozpowszechnianą bezpośrednio lub pośrednio w imieniu lub na rzecz takiego podmiotu. Ponieważ reklam publikowanych przez podmiot polityczny, w jego imieniu lub na jego rzecz nie można oddzielić od jego działalności w roli podmiotu politycznego, można przyjąć, że mogą one wpływać na debatę polityczną, z wyjątkiem przekazów o charakterze czysto prywatnym lub czysto handlowym.
- (17) Publikowanie lub rozpowszechnianie przez inne podmioty przekazu, który może mieć wpływ na wynik wyborów lub referendum, proces ustawodawczy lub regulacyjny czy sposób głosowania, również powinno stanowić działalność w zakresie reklamy politycznej. W celu ustalenia, czy publikowanie lub rozpowszechnianie przekazu może mieć wpływ na wynik wyborów lub referendum, procesu ustawodawczego lub regulacyjnego czy też na sposób głosowania, należy uwzględnić wszystkie istotne czynniki, takie jak treść przekazu, zastosowany język, kontekst, w jakim nastąpił przekaz, jego cel oraz środki, za pomocą których przekaz jest publikowany lub rozpowszechniany. Przekazy dotyczące kwestii społecznych lub kontrowersyjnych mogą, w zależności od przypadku, wpływać na wynik wyborów lub referendum, proces legislacyjny lub regulacyjny lub zachowania wyborców.
- (18) Praktyczne informacje pochodzące z oficjalnych źródeł, dotyczące organizacji i warunków udziału w wyborach lub referendach, nie powinny stanowić działalności w zakresie reklamy politycznej.
- (19) Poglądy polityczne wyrażane w programach linearnych przekazów audiowizualnych lub publikowane w mediach drukowanych bez bezpośredniej zapłaty lub równoważnego wynagrodzenia nie powinny być objęte niniejszym rozporządzeniem.

- (20) Do celów niniejszego rozporządzenia przez wybory należy rozumieć wybory do Parlamentu Europejskiego, jak również wszystkie wybory lub referenda organizowane na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym w państwach członkowskich oraz wybory służące ustaleniu przywództwa partii politycznych. Zakres rozporządzenia nie powinien obejmować innych form wyborów, takich głosowania organizowane prywatnie.
- (21) Konieczne jest zdefiniowanie reklamy politycznej jako konkretnego działania w zakresie reklamy politycznej. Reklamy obejmują środki, za pomocą których komunikowany jest przekaz reklamowy, w tym w formie drukowanej, w środkach masowego przekazu lub za pośrednictwem usług platform internetowych.
- (22) Podmioty polityczne w rozumieniu niniejszego rozporządzenia powinny odnosić się do pojęć zdefiniowanych w prawie Unii, a także w prawie krajowym zgodnie z międzynarodowymi instrumentami prawnymi, takimi jak instrumenty Rady Europy. Pojęcie partii politycznych powinno obejmować ich podmioty powiązane i zależne – posiadające osobowość prawną lub nie – utworzone w celu ich wspierania lub realizacji ich celów, na przykład przez zaangażowanie określonej grupy wyborców lub działania na rzecz realizacji określonego celu wyborczego.
- (23) Pojęcie podmiotów politycznych powinno również obejmować urzędników niewybranych, urzędników wybieranych, kandydatów i członków rządów na szczeblu europejskim, krajowym, regionalnym lub lokalnym. Definicja ta powinna również obejmować inne organizacje polityczne.
- (24) Kampania reklamowa powinna oznaczać przygotowanie, publikację i rozpowszechnianie serii powiązanych ze sobą reklam w ramach wykonania umowy o reklamę polityczną, na podstawie wspólnego przygotowania, sponsorowania i finansowania. Powinno to obejmować przygotowanie, zamieszczenie, promocję, publikację i rozpowszechnianie reklamy lub wersji reklamy w różnych mediach i w różnym czasie w ramach tego samego cyklu wyborczego.
- (25) Definicja działalności w zakresie reklamy politycznej nie powinna mieć wpływu na krajowe definicje partii politycznej, celów politycznych lub okresów kampanii na szczeblu krajowym.
- (26) W celu objęcia definicją szerokiego zakresu odpowiednich dostawców usług związanych z usługami reklamy politycznej, przez dostawców usług reklamy politycznej należy rozumieć dostawców usług biorących udział w przygotowaniu, zamieszczaniu, promocji, publikacji i rozpowszechnianiu reklamy politycznej.
- (27) Pojęcie usług reklamy politycznej nie powinno obejmować przekazów udostępnianych przez osoby fizyczne działające wyłącznie we własnym imieniu. Osób fizycznych nie należy uznawać za działające we własnym imieniu, jeśli publikują przekazy, których rozpowszechnianie lub publikacja są opłacane przez inne podmioty.
- (28) Jeżeli dana reklama zostanie zidentyfikowana jako związana z działalnością w zakresie reklamy politycznej, należy to wyraźnie zaznaczyć innym dostawcom usług zaangażowanym w świadczenie usług reklamy politycznej. Ponadto, jeżeli dana reklama zostanie wskazana jako stanowiąca reklamę polityczną, jej dalsze rozpowszechnianie powinno nadal być zgodne z wymogami przejrzystości. Na przykład, gdy treści sponsorowane są udostępniane w sposób organiczny, reklama powinna być nadal oznaczona jako reklama polityczna.
- (29) Zasady dotyczące przejrzystości ustanowione w niniejszym rozporządzeniu powinny mieć zastosowanie wyłącznie do usług reklamy politycznej, tj. działalności w zakresie

reklamy politycznej, która jest zazwyczaj realizowana za wynagrodzeniem, które może obejmować świadczenie rzeczowe. Wymogi przejrzystości nie powinny mieć zastosowania do treści zamieszczanych przez użytkownika internetowej usługi pośredniej, takiej jak platforma internetowa, i rozpowszechnianych przez tę internetową usługę pośrednią bez wynagrodzenia za zamieszczenie, publikację lub rozpowszechnianie konkretnego przekazu, chyba że użytkownik otrzymał wynagrodzenie za reklamę polityczną od osoby trzeciej.

- (30) Wymogi przejrzystości nie powinny mieć również zastosowania do wymiany informacji za pośrednictwem usług komunikacji elektronicznej, takich jak elektroniczne usługi przekazywania wiadomości lub rozmowy telefoniczne, o ile nie są one związane z usługami reklamy politycznej.
- (31) Wolność wypowiedzi, chroniona na mocy art. 11 Karty praw podstawowych, obejmuje prawo jednostki do posiadania poglądów politycznych, otrzymywania i przekazywania informacji politycznych oraz dzielenia się poglądami politycznymi. Każde jej ograniczenie musi być zgodne z art. 52 Karty praw podstawowych, a wolność ta może podlegać zmianom i ograniczeniom, jeżeli są one uzasadnione dążeniem do realizacji słusznego interesu publicznego i są zgodne z ogólnymi zasadami prawa Unii, takimi jak proporcjonalność i pewność prawa. Sytuacja tego rodzaju ma miejsce między innymi wówczas, gdy idee polityczne są przekazywane za pośrednictwem dostawców usług reklamowych.
- (32) Co się tyczy pośredników internetowych, rozporządzenie (UE) 2021/XX [akt o usługach cyfrowych] ma zastosowanie do reklam politycznych publikowanych lub rozpowszechnianych przez pośredników internetowych na podstawie zasad horyzontalnych mających zastosowanie do wszystkich rodzajów reklamy internetowej, w tym reklam komercyjnych i politycznych. W oparciu o definicję działalności w zakresie reklamy politycznej ustanowioną w niniejszym rozporządzeniu należy zapewnić dodatkowy stopień szczegółowości wymogów przejrzystości określonych dla wydawców reklam objętych zakresem stosowania rozporządzenia (UE) 2021/XX [akt o usługach cyfrowych], w szczególności bardzo dużych platform. Dotyczy to w szczególności informacji związanych z finansowaniem reklam politycznych. Wymogi niniejszego rozporządzenia pozostają bez wpływu na przepisy aktu o usługach cyfrowych, w tym te dotyczące obowiązków bardzo dużych platform internetowych w zakresie oceny i łagodzenia ryzyka w odniesieniu do ich systemów reklamowych.
- (33) Przygotowanie, zamieszczenie, promocja, publikacja i rozpowszechnianie reklamy politycznej może obejmować złożony łańcuch dostawców usług. Dotyczy to w szczególności sytuacji, w której wybór treści reklamowych, wybór kryteriów targetowania, dostarczanie danych wykorzystywanych do celów targetowania reklamy, dostarczanie technik targetowania, dostarczanie reklamy i jej rozpowszechnianie mogą być kontrolowane przez różnych dostawców usług. Na przykład usługi zautomatyzowane mogą wspomagać dopasowywanie profilu użytkownika interfejsu do dostarczanych treści reklamowych, wykorzystując dane osobowe zebrane bezpośrednio od użytkownika usługi i na podstawie zachowania użytkownika w sieci, a także dane wywnioskowane.
- (34) Z uwagi na znaczenie, jakie ma w szczególności zagwarantowanie skuteczności wymogów przejrzystości, w tym ułatwienie nadzoru nad ich przestrzeganiem, dostawcy usług reklamy politycznej powinni zapewnić, aby odpowiednie informacje, które gromadzą w ramach świadczenia swoich usług, w tym wskazanie, że reklama ma

charakter polityczny, były przekazywane wydawcy reklamy politycznej, który ją upublicznia. W celu wspierania skutecznego wdrożenia tego wymogu oraz terminowego i dokładnego przekazywania tych informacji dostawcy usług reklamy politycznej powinni rozważyć i wspierać automatyzację przekazywania informacji między dostawcami usług reklamy politycznej.

- (35) W przypadku gdy sztuczna konstrukcja handlowa lub umowna stwarza ryzyko obejścia skuteczności obowiązków przejrzystości ustanowionych w rozporządzeniu, obowiązki te powinny mieć zastosowanie do dostawcy lub dostawców, którzy w istocie świadczą usługi reklamowe.
- (36) Przedsięwzięte kroki mogłyby również obejmować zapewnienie skutecznego mechanizmu pozwalającego osobom fizycznym na wskazanie, że reklama polityczna ma charakter polityczny, oraz podejmowanie skutecznych działań w odpowiedzi na tego rodzaju wskazania.
- (37) Mimo że niniejsze rozporządzenie przewiduje szczególne wymagania, żadnego z obowiązków określonych w niniejszym rozporządzeniu nie należy rozumieć jako nakładającego na dostawców usług pośrednich ogólny obowiązek monitorowania treści politycznych udostępnianych przez osoby fizyczne lub prawne, ani jako nakładającego na dostawców usług będących pośrednikami ogólny obowiązek stosowania proaktywnych środków w odniesieniu do treści niezgodnych z prawem lub treści związanych z działaniami niezgodnymi z prawem, które ci dostawcy przekazują lub przechowują.
- (38) Przejrzystość działalności w zakresie reklamy politycznej powinna umożliwiać obywatelom zrozumienie, że mają do czynienia z reklamą polityczną. W związku z każdą reklamą polityczną wydawcy reklamy politycznej powinni zapewnić publikację jasnego oświadczenia, że jest to reklama polityczna, wskazując jednocześnie tożsamość jej sponsora. W stosownych przypadkach nazwa sponsora mogłaby obejmować logo polityczne. Wydawcy reklamy politycznej powinni stosować oznakowanie, które jest skuteczne, biorąc pod uwagę najnowsze postępy w zakresie odpowiednich badań naukowych i najlepsze praktyki w dziedzinie zapewniania przejrzystości poprzez oznakowanie reklamy. Ponadto w związku z każdą reklamą polityczną powinni oni zapewnić publikację informacji umożliwiających zrozumienie szerszego kontekstu reklamy politycznej i jej celów, które mogą być zawarte w samej reklamie lub udostępnione przez wydawcę na jego stronie internetowej, dostępnej za pośrednictwem hiperłącza lub równoważnego jasnego i przyjaznego dla użytkownika odnośnika zawartego w reklamie.
- (39) Tego rodzaju informacje powinny być podane w ogłoszeniu o przejrzystości, które powinno również zawierać określenie tożsamości sponsora, aby wspierać rozliczalność w procesie politycznym. Należy wyraźnie wskazać miejsce siedziby sponsora oraz to, czy jest osobą fizyczną czy prawną. W ogłoszeniu o przejrzystości nie należy podawać danych osobowych osób fizycznych zaangażowanych w działalność w zakresie reklamy politycznej, niepowiązanych ze sponsorem ani innym zaangażowanym podmiotem politycznym. Ogłoszenie o przejrzystości powinno również zawierać informacje o okresie rozpowszechniania, wszelkich powiązanych wyborach, kwocie wydanej na reklamę oraz wartości innych korzyści otrzymanych w całości lub w części w zamian za konkretną reklamę, jak również za całą kampanię reklamową, informacje o źródle wykorzystanych funduszy oraz inne informacje zapewniające uczciwość rozpowszechniania reklamy politycznej. Informacje o źródle pochodzenia wykorzystanych funduszy dotyczą na przykład ich publicznego lub

prywatnego pochodzenia, faktu, że pochodzą one z Unii Europejskiej lub spoza niej. Informacje dotyczące powiązanych wyborów lub referendum powinny zawierać, w miarę możliwości, hiperłącze do informacji z oficjalnych źródeł dotyczących organizacji i warunków uczestnictwa lub promowania uczestnictwa w tych wyborach lub referendach. Ogłoszenie o przejrzystości powinno ponadto zawierać informacje o sposobie oznaczania reklam politycznych zgodnie z procedurą ustanowioną w niniejszym rozporządzeniu. Wymóg ten powinien pozostawać bez uszczerbku dla przepisów w zakresie powiadamiania na podstawie art. 14, 15 i 19 rozporządzenia (UE) 2021/XXX [akt o usługach cyfrowych].

- (40) Informacje, które mają być zawarte w ogłoszeniu o przejrzystości, powinny być przedstawione w samej reklamie lub być łatwo dostępne na podstawie wskazania zawartego w reklamie. Wymóg, aby informacja o ogłoszeniu o przejrzystości była m.in. wyraźnie zauważalna, powinien oznaczać, że jest ona umieszczona w sposób widoczny w reklamie lub wraz z nią. Wymóg, zgodnie z którym informacje publikowane w ogłoszeniu o przejrzystości mają być łatwo dostępne, nadające się do odczytu maszynowego, o ile jest to technicznie możliwe, oraz przyjazne dla użytkownika, powinien wiązać się z uwzględnieniem potrzeb osób z niepełnosprawnościami. Załącznik I do dyrektywy 2019/882 (europejskiego aktu w sprawie dostępności) zawiera wymogi dotyczące dostępności informacji, w tym informacji cyfrowych, które należy wykorzystywać w celu zapewnienia dostępności informacji politycznych dla osób z niepełnosprawnościami.
- (41) Ogłoszenia o przejrzystości powinny być zaprojektowane w taki sposób, aby zwiększać świadomość użytkowników i pomagać w jednoznacznej identyfikacji reklamy politycznej jako takiej. Powinny one być zaprojektowane w taki sposób, aby pozostały w tym samym miejscu lub były dostępne w przypadku dalszego rozpowszechniania reklamy politycznej, na przykład zamieszczenia jej na innej platformie lub przekazania jej dalej między osobami fizycznymi. Informacje zawarte w ogłoszeniu o przejrzystości powinny być publikowane w momencie rozpoczęcia publikacji reklam politycznych i przechowywane przez okres jednego roku od ostatniej publikacji. Zachowane informacje powinny również obejmować informacje o reklamach politycznych, których publikacja została zakończona lub które zostały usunięte przez wydawcę.
- (42) Ponieważ wydawcy reklamy politycznej udostępniają reklamy polityczne publicznie, powinni oni publikować lub rozpowszechniać te informacje wśród opinii publicznej wraz z publikacją lub rozpowszechnianiem samej reklamy politycznej. Wydawcy reklamy politycznej nie powinni udostępniać wśród opinii publicznej takich reklam politycznych, które nie spełniają wymogów przejrzystości określonych w niniejszym rozporządzeniu. Ponadto wydawcy reklamy politycznej, którzy są bardzo dużymi platformami internetowymi w rozumieniu rozporządzenia (UE) 2021/XXX [akt o usługach cyfrowych], powinni udostępniać informacje zawarte w ogłoszeniu o przejrzystości za pośrednictwem repozytoriów reklam publikowanych zgodnie z art. 30 rozporządzenia [akt o usługach cyfrowych]. Ułatwi to pracę zainteresowanym podmiotom, w tym badaczom, w ramach ich szczególnej roli polegającej na wspieraniu wolnych i uczciwych wyborów lub referendum oraz uczciwych kampanii wyborczych, w tym przez kontrolę sponsorów reklamy politycznej i analizę otoczenia reklamy politycznej.
- (43) W przypadku gdy dostawca usług reklamy politycznej, który zajmuje się hostingiem treści reklamy politycznej lub w inny sposób przechowuje ją i udostępnia, jest odrębny od dostawcy usług reklamy politycznej, który kontroluje stronę internetową lub inny

interfejs, na którym ostatecznie wyświetlana jest ta reklama polityczna, podmioty te należy traktować łącznie jako wydawców reklamy, ponoszących odpowiednią odpowiedzialność w odniesieniu do konkretnej usługi, którą świadczą, za zapewnienie oznakowania oraz dostępności ogłoszenia o przejrzystości i odpowiednich informacji. Ich ustalenia umowne powinny odzwierciedlać sposób, w jaki organizują zapewnienie zgodności z przepisami niniejszego rozporządzenia.

- (44) Informacje na temat kwot wydanych na usługi reklamy politycznej oraz wartości innych korzyści otrzymanych w części lub w całości w zamian za te usługi mogą stanowić użyteczny wkład w debatę polityczną. Należy zadbać o to, aby odpowiedni przegląd działalności w zakresie reklamy politycznej można było uzyskać ze sprawozdań rocznych przygotowywanych przez odpowiednich wydawców reklamy politycznej. Aby wspierać nadzór i odpowiedzialność, taka sprawozdawczość powinna zawierać informacje o wydatkach na cele działalności w zakresie reklamy politycznej w danym okresie, zagregowane według kampanii lub kandydata. Aby uniknąć nieproporcjonalnych obciążeń, wspomniane obowiązki sprawozdawcze w zakresie przejrzystości nie powinny mieć zastosowania do przedsiębiorstw wchodzących w zakres art. 3 ust. 3 dyrektywy 2013/34/UE.
- (45) Wydawcy reklamy politycznej świadczący usługi reklamy politycznej powinni wprowadzić mechanizmy umożliwiające osobom fizycznym zgłaszać im, że dana reklama polityczna, którą opublikowali, nie jest zgodna z niniejszym rozporządzeniem. Mechanizmy zgłaszania takiej reklamy powinny być łatwo dostępne i łatwe w użyciu, a także dostosowane do formy reklamy rozpowszechnianej przez wydawcę reklamy. W miarę możliwości mechanizmy te powinny być dostępne z poziomu samej reklamy, na przykład na stronie internetowej wydawcy reklamy. Wydawcy reklamy politycznej powinni mieć możliwość polegania w stosownych przypadkach na istniejących mechanizmach. W przypadku gdy wydawcy reklamy politycznej są dostawcami usług hostingu w rozumieniu aktu o usługach cyfrowych, w odniesieniu do reklam politycznych zamieszczanych na żądanie usługobiorców przepisy art. 14 aktu o usługach cyfrowych nadal mają zastosowanie do powiadomień dotyczących niezgodności takich reklam z niniejszym rozporządzeniem.
- (46) Aby umożliwić określonym podmiotom odgrywanie ich roli w systemie demokratycznym, należy ustanowić zasady przekazywania informacji publikowanych wraz z reklamą polityczną lub zawartych w ogłoszeniu o przejrzystości zainteresowanym podmiotom, takim jak zweryfikowani badacze, dziennikarze, organizacje społeczeństwa obywatelskiego i akredytowani obserwatorzy wyborów, w celu wsparcia pełnienia przez nich odpowiednich ról w procesie demokratycznym. Dostawcy usług reklamy politycznej nie powinni być zobowiązani do odpowiadania na wnioski, które są całkowicie nieuzasadnione lub nadmierne. Ponadto odpowiedni dostawca usług powinien mieć możliwość pobierania uzasadnionej opłaty w przypadku wielokrotnych i kosztownych wniosków, biorąc pod uwagę koszty administracyjne związane z udzieleniem informacji.
- (47) Dane osobowe zebrane bezpośrednio od osób fizycznych lub pośrednio, takie jak dane uzyskane w drodze wnioskowania, podczas klasyfikowania osób fizycznych według ich domniemych zainteresowań lub uzyskane na podstawie ich aktywności w internecie, profilowania behawioralnego i innych technik analizy, są coraz częściej wykorzystywane do targetowania przekazów politycznych do grup lub poszczególnych wyborców lub osób fizycznych oraz do zwiększania ich wpływu. Na podstawie przetwarzania danych osobowych, w szczególności danych uznanych za wrażliwe na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady

(UE) 2016/679¹¹ oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1725¹², można dokonać segmentacji różnych grup wyborców lub osób fizycznych oraz wykorzystać ich cechy lub podatność na wpływy, na przykład poprzez rozpowszechnianie reklam w określonych momentach i w określonych miejscach, zaprojektowanych w taki sposób, aby wykorzystać przypadki, w których byliby oni podatni na określony rodzaj informacji/komunikatu. Ma to szczególne i szkodliwe skutki dla podstawowych praw i wolności obywateli w odniesieniu do przetwarzania ich danych osobowych oraz ich prawa do otrzymywania obiektywnych informacji, formułowania opinii, podejmowania decyzji politycznych i korzystania z prawa do głosowania. Wpływa to negatywnie na proces demokratyczny. Konieczne jest przedstawienie dodatkowych ograniczeń i warunków w stosunku do rozporządzenia (UE) 2016/679 i rozporządzenia (UE) 2018/1725. Określone w niniejszym rozporządzeniu warunki stosowania technik targetowania i amplifikacji wiążących się z przetwarzaniem danych osobowych w kontekście działalności w zakresie reklamy politycznej powinny opierać się na art. 16 TFUE.

- (48) Należy zatem zakazać stosowania w kontekście działalności w zakresie reklamy politycznej technik targetowania i amplifikacji obejmujących przetwarzanie danych, o których mowa w art. 9 ust. 1 rozporządzenia (UE) 2016/679 i art. 10 ust. 1 rozporządzenia (UE) 2018/1725. Stosowanie takich technik powinno być dozwolone wyłącznie wtedy, gdy są one stosowane przez administratora lub osobę działającą w jego imieniu, na podstawie wyraźnej zgody osoby, której dane dotyczą, lub w ramach zgodnej z prawem działalności fundacji, stowarzyszenia lub innego podmiotu o charakterze niezarobkowym o celach politycznych, światopoglądowych, religijnych lub związkowych, pod warunkiem, że przetwarzanie dotyczy wyłącznie członków lub byłych członków tego podmiotu lub osób utrzymujących z nim stałe kontakty w związku z jego celami oraz że dane osobowe nie są ujawniane poza tym podmiotem bez zgody osób, których dane dotyczą. Powinny temu towarzyszyć konkretne zabezpieczenia. Zgodę należy rozumieć jako zgodę w rozumieniu rozporządzenia (UE) 2016/679 oraz rozporządzenia (UE) 2018/1725. W związku z tym nie powinno być możliwe powoływanie się na wyjątki określone w art. 9 ust. 2 lit. b), c), e), f), g), h), i) oraz j) rozporządzenia (UE) 2016/679 oraz art. 10 ust. 2 lit. b), c), e), f), g), h), i) oraz j) rozporządzenia (UE) 2018/1725 odpowiednio w ramach stosowania technik targetowania i amplifikacji w celu publikowania, promowania lub rozpowszechniania reklamy politycznej wiążącej się z przetwarzaniem danych osobowych, o których mowa w art. 9 ust. 1 rozporządzenia (UE) 2016/679 i art. 10 ust. 1 rozporządzenia (UE) 2018/1725.
- (49) W celu zapewnienia większej przejrzystości i rozliczalności administratorzy powinni wdrożyć dodatkowe zabezpieczenia przy stosowaniu w kontekście działalności w zakresie reklamy politycznej technik targetowania i amplifikacji wiążących się z przetwarzaniem danych osobowych. Powinni oni przyjąć i wdrożyć politykę opisującą wykorzystanie tych technik w celu targetowania osób fizycznych lub

¹¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.U. L 119 z 4.5.2016, s. 1).

¹² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1725 z dnia 23 października 2018 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii i swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia rozporządzenia (WE) nr 45/2001 i decyzji nr 1247/2002/WE (Dz.U. L 295 z 21.11.2018, s. 39).

wzmacniania swoich treści oraz prowadzić rejestr swoich stosownych czynności. W ramach publikowania, promowania lub rozpowszechniania reklamy politycznej wykorzystującej techniki targetowania i amplifikacji administratorzy powinni dostarczyć, wraz z reklamą polityczną, istotne informacje umożliwiające zainteresowanej osobie fizycznej zrozumienie zastosowanej logiki i głównych parametrów zastosowanego targetowania oraz to, czy wykorzystano dane osób trzecich i dodatkowe techniki analityczne, w tym informacje o tym, czy targetowanie reklamy zostało dodatkowo zoptymalizowane podczas jej dostarczania.

- (50) Wydawcy reklamy politycznej wykorzystujący techniki targetowania lub amplifikacji powinni zawrzeć w swoim ogłoszeniu o przejrzystości informacje niezbędne do umożliwienia zainteresowanej osobie fizycznej zrozumienia zastosowanej logiki i głównych parametrów wykorzystanej techniki, a także wykorzystania danych osób trzecich i dodatkowych technik analitycznych oraz link do odpowiedniej polityki administratora. W przypadku gdy administratorem danych jest inny podmiot niż wydawca reklamy, administrator powinien przekazać wydawcy reklamy swoją politykę wewnętrzną lub odniesienie do niej. Dostawcy usług reklamowych powinni, w razie potrzeby, przekazywać wydawcy reklamy politycznej informacje niezbędne do wypełnienia obowiązków wynikających z niniejszego rozporządzenia. Przekazywanie takich informacji mogłoby zostać zautomatyzowane i zintegrowane ze zwykłymi procesami biznesowymi w oparciu o stosowne standardy.
- (51) W celu dalszego wzmocnienia pozycji osób fizycznych w zakresie wykonywania przysługujących im praw do ochrony danych wydawcy reklamy politycznej powinni zapewnić zainteresowanym osobom, których dane dotyczą, dodatkowe informacje i skuteczne narzędzia wspierające wykonywanie praw przysługujących im na mocy unijnych ram prawnych w zakresie ochrony danych, w tym prawo do sprzeciwu lub wycofania zgody w przypadku kierowania do nich reklamy politycznej. Informacje te powinny być również łatwo dostępne bezpośrednio z ogłoszenia o przejrzystości. Narzędzia udostępnione osobom fizycznym, mające na celu wspieranie wykonywania przysługujących im praw, powinny być skuteczne, aby zapobiegać kierowaniu do osób fizycznych reklamy politycznej, jak również zapobiegać kierowaniu reklamy na podstawie konkretnych kryteriów i przez jednego lub kilku konkretnych administratorów.
- (52) Komisja powinna zachęcać do sporządzania kodeksów postępowania, o których mowa w art. 40 rozporządzenia (UE) 2016/679, aby wspierać wykonywanie praw osób, których dane dotyczą, w tym kontekście.
- (53) Informacje, które mają być przekazywane zgodnie ze wszystkimi wymogami mającymi zastosowanie do stosowania technik targetowania i amplifikacji na podstawie niniejszego rozporządzenia, powinny być przedstawiane w formie, która jest łatwo dostępna, wyraźnie widoczna i przyjazna dla użytkownika, w tym przez użycie prostego języka.
- (54) Należy ustanowić przepisy dotyczące przekazywania informacji na temat targetowania innym zainteresowanym podmiotom. Obowiązujący system powinien być spójny z systemem przekazywania informacji związanych z wymogami przejrzystości.
- (55) Dostawcy usług reklamy politycznej mający siedzibę w państwie trzecim, którzy oferują usługi w Unii, powinni wyznaczyć upoważnionego przedstawiciela prawnego w Unii, aby zagwarantować skuteczne przestrzeganie niniejszego rozporządzenia przez tych dostawców. Przedstawicielem prawnym może być przedstawiciel wyznaczony na podstawie art. 27 rozporządzenia (UE) 2016/679 lub przedstawiciel

wyznaczony na podstawie art. 11 rozporządzenia (UE) 2021/xxx [akt o usługach cyfrowych].

- (56) W interesie skutecznego stosowania niniejszego rozporządzenia konieczne jest powierzenie organom nadzoru uprawnień do monitorowania i egzekwowania odpowiednich przepisów. W zależności od systemu prawnego każdego państwa członkowskiego oraz zgodnie z obowiązującym prawem Unii, w tym rozporządzeniem (UE) 2016/679 oraz rozporządzeniem (UE) 2021/xxx [akt o usługach cyfrowych], w tym celu mogą zostać wyznaczone różne krajowe organy sądowe lub administracyjne.
- (57) Jeżeli chodzi o nadzór nad internetowymi usługami pośrednimi na podstawie niniejszego rozporządzenia, państwa członkowskie powinny wyznaczyć właściwe organy i dopilnować, aby nadzór ten był spójny z nadzorem prowadzonym przez właściwe organy wyznaczone na podstawie art. 38 rozporządzenia (UE) [akt o usługach cyfrowych]. Koordynatorzy ds. usług cyfrowych, zgodnie z rozporządzeniem (UE) [akt o usługach cyfrowych], w każdym państwie członkowskim powinni w każdym przypadku być odpowiedzialni za zapewnienie koordynacji na szczeblu krajowym w odniesieniu do tych kwestii i w razie potrzeby nawiązywać współpracę transgraniczną z innymi koordynatorami ds. usług cyfrowych zgodnie z mechanizmami określonymi w rozporządzeniu (UE) [akt o usługach cyfrowych]. W ramach stosowania niniejszego rozporządzenia mechanizm ten powinien być ograniczony do współpracy krajowej koordynatorów ds. usług cyfrowych i nie powinien obejmować eskalacji do szczebla unijnego, jak przewidziano w rozporządzeniu (UE) [akt o usługach cyfrowych].
- (58) Państwa członkowskie powinny wyznaczyć właściwe organy do nadzoru nad tymi aspektami niniejszego rozporządzenia, które nie wchodzą w zakres kompetencji organów nadzorczych na podstawie rozporządzenia (UE) 2016/679 oraz rozporządzenia (UE) 2018/725. W celu wspierania przestrzegania podstawowych praw i wolności, praworządności, zasad demokracji i zaufania publicznego do nadzoru nad działalnością w zakresie reklamy politycznej konieczne jest, aby organy te były strukturalnie niezależne od zewnętrznej interwencji lub nacisków politycznych oraz posiadały odpowiednie uprawnienia do skutecznego monitorowania i podejmowania środków niezbędnych do zapewnienia zgodności z niniejszym rozporządzeniem, w szczególności z obowiązkami określonymi w art. 7. Państwa członkowskie mogą wyznaczyć – w szczególności – krajowe organy lub podmioty regulacyjne na podstawie art. 30 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/13/UE¹³.
- (59) W przypadku gdy w prawie Unii istnieją już przepisy dotyczące przekazywania informacji właściwym organom oraz współpracy z tymi organami i między nimi, takie jak art. 9 rozporządzenia (UE) 2021/xxx [akt o usługach cyfrowych] lub przepisy zawarte w rozporządzeniu (UE) 2016/679, przepisy te powinny mieć zastosowanie odpowiednio do właściwych przepisów niniejszego rozporządzenia.
- (60) Organy właściwe do sprawowania nadzoru nad niniejszym rozporządzeniem powinny współpracować ze sobą zarówno na szczeblu krajowym, jak i na szczeblu unijnym, jak najlepiej wykorzystując istniejące struktury, w tym krajowe sieci współpracy,

¹³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/13/UE z dnia 10 marca 2010 r. w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących świadczenia audiowizualnych usług medialnych (dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych) (Dz.U. L 95 z 15.4.2010, s. 1).

europijską sieć współpracy w dziedzinie wyborów, o której mowa w zaleceniu C(2018) 5949 final, oraz Europejską Grupę Regulatorów ds. Audiowizualnych Usług Medialnych ustanowioną na podstawie dyrektywy 2010/13/UE. Współpraca ta powinna ułatwiać szybką i bezpieczną wymianę informacji na temat kwestii związanych z wykonywaniem przez nie zadań w zakresie nadzoru i egzekwowania przepisów na podstawie niniejszego rozporządzenia, w tym poprzez wspólne wykrywanie naruszeń, wymianę ustaleń i wiedzy specjalistycznej oraz współpracę w zakresie stosowania i egzekwowania właściwych przepisów.

- (61) W celu ułatwienia skutecznego stosowania obowiązków określonych w rozporządzeniu konieczne jest upoważnienie organów krajowych do żądania od dostawców usług odpowiednich informacji na temat przejrzystości reklamy politycznej. Informacje, które mają być przekazywane właściwym organom, mogą dotyczyć kampanii reklamowej, być zagregowane według lat lub dotyczyć konkretnych reklam. Aby zagwarantować, by wnioski o udzielenie takich informacji mogły być realizowane w sposób skuteczny i efektywny, a jednocześnie aby dostawcy usług reklamy politycznej nie byli narażeni na żadne niewspółmierne obciążenia, konieczne jest określenie pewnych warunków, które te wnioski powinny spełniać. W szczególności mając na uwadze konieczność zapewnienia terminowego nadzoru nad procesem wyborczym, dostawcy usług reklamy politycznej powinni odpowiadać na wnioski właściwych organów niezwłocznie i nie później niż w ciągu 10 dni roboczych od otrzymania wniosku. Mając na uwadze pewność prawa oraz przestrzeganie prawa do obrony, wnioski o udzielenie informacji od właściwego organu powinny zawierać odpowiednie uzasadnienie oraz informacje o dostępnych środkach prawnych. Dostawcy usług reklamy politycznej powinni wyznaczyć punkty kontaktowe do kontaktów z właściwymi organami. Takie punkty kontaktowe mogą mieć charakter elektroniczny.
- (62) Państwa członkowskie powinny wyznaczyć punkt kontaktowy na szczeblu unijnym na potrzeby niniejszego rozporządzenia. Punkt kontaktowy powinien, w miarę możliwości, być członkiem europejskiej sieci współpracy w zakresie wyborów. Punkt kontaktowy ma za zadanie ułatwiać współpracę właściwych organów między państwami członkowskimi w zakresie ich zadań związanych z nadzorem i egzekwowaniem przepisów, w szczególności poprzez pośredniczenie w kontaktach z punktami kontaktowymi w innych państwach członkowskich oraz z właściwymi organami w ich własnych państwach.
- (63) Władze państw członkowskich powinny zadbać o to, aby naruszenia obowiązków ustanowionych w niniejszym rozporządzeniu podlegały sankcjom w postaci administracyjnych kar pieniężnych lub kar finansowych. W tym celu powinny wziąć pod uwagę charakter, wagę, powtarzalność i czas trwania naruszenia, mając na uwadze interes publiczny, zakres i rodzaj prowadzonej działalności, jak również możliwości ekonomiczne sprawcy naruszenia. W tym kontekście należy wziąć pod uwagę kluczową rolę, jaką odgrywają obowiązki ustanowione w art. 7 dla skutecznej realizacji celów niniejszego rozporządzenia. Ponadto powinny one wziąć pod uwagę, czy dany dostawca usług systematycznie lub regularnie nie wypełnia swoich obowiązków wynikających z niniejszego rozporządzenia, w tym poprzez opóźnianie dostarczania informacji zainteresowanym podmiotom, a także, w stosownych przypadkach, czy dostawca usług reklamy politycznej prowadzi działalność w kilku państwach członkowskich. Kary finansowe i administracyjne kary pieniężne powinny być w każdym poszczególnym przypadku skuteczne, proporcjonalne i mieć charakter

odstraszający, z należyтым uwzględnieniem zapewnienia wystarczających i dostępnych zabezpieczeń proceduralnych, a w szczególności zapewnienia otwartości i dostępności debaty politycznej.

- (64) Wykonywanie przez właściwe organy ich uprawnień na podstawie niniejszego rozporządzenia powinno podlegać odpowiednim zabezpieczeniom proceduralnym zgodnie z prawem Unii i prawem krajowym, w tym prawu do skutecznego środka prawnego przed sądem i rzetelnego procesu.
- (65) Państwa członkowskie powinny publikować informacje o dokładnym czasie trwania ich okresów wyborczych, ustalonym zgodnie z ich tradycjami wyborczymi, z odpowiednim wyprzedzeniem przed rozpoczęciem kalendarza wyborczego.
- (66) Aby osiągnąć cele niniejszego rozporządzenia, należy przekazać Komisji uprawnienia do przyjmowania aktów zgodnie z art. 290 Traktatu w odniesieniu do art. 7 ust. 7, aby dokładniej określić formę, w jakiej należy przekazywać wymogi dotyczące dostarczania informacji w ogłoszeniach o przejrzystości zgodnie z tym artykułem; oraz w odniesieniu do art. 12 ust. 8, aby dokładniej określić formę, w jakiej należy przedstawiać wymogi dotyczące dostarczania informacji na temat targetowania. Szczególnie ważne jest, aby Komisja przeprowadziła odpowiednie konsultacje, w tym z ekspertami wyznaczonymi przez każde państwo członkowskie, oraz aby konsultacje te były prowadzone zgodnie z zasadami określonymi w Porozumieniu międzyinstytucjonalnym z dnia 13 kwietnia 2016 r. w sprawie lepszego stanowienia prawa. W szczególności, aby zapewnić Parlamentowi Europejskiemu i Radzie udział na równych zasadach w przygotowaniu aktów delegowanych, instytucje te otrzymują wszelkie dokumenty w tym samym czasie co eksperci państw członkowskich, a eksperci tych instytucji mogą systematycznie brać udział w posiedzeniach grup eksperckich Komisji zajmujących się przygotowaniem aktów delegowanych.
- (67) W ciągu dwóch lat po każdych wyborach do Parlamentu Europejskiego Komisja powinna przedstawić publiczne sprawozdanie z oceny i przeglądu niniejszego rozporządzenia. Przygotowując to sprawozdanie, Komisja powinna również wziąć pod uwagę stosowanie niniejszego rozporządzenia w kontekście innych wyborów i referendum odbywających się w Unii. W sprawozdaniu należy dokonać między innymi przeglądu dalszej przydatności przepisów załączników do niniejszego rozporządzenia oraz rozważyć potrzebę ich weryfikacji.
- (68) Uzupełniające obowiązki w zakresie korzystania z reklamy politycznej przez europejskie partie polityczne zostały przewidziane w rozporządzeniu (UE) 1141/2014 w sprawie statusu i finansowania europejskich partii politycznych i europejskich fundacji politycznych.
- (69) Ze względu na to, że cele niniejszego rozporządzenia, a mianowicie przyczynienie się do właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego w zakresie usług reklamy politycznej i usług powiązanych oraz ustanowienie przepisów dotyczących stosowania technik targetowania w kontekście publikacji i rozpowszechniania reklamy politycznej, nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, natomiast możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii, Unia może przyjąć niniejsze rozporządzenie zgodnie z zasadą pomocniczości określoną w art. 5 TUE. Zgodnie z zasadą proporcjonalności określoną w tym artykule niniejsze rozporządzenie nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia tych celów.
- (70) Niniejsze rozporządzenie pozostaje bez uszczerbku dla przepisów ustanowionych w szczególności dyrektywą 2000/31/WE, w tym przepisów dotyczących

odpowiedzialności dostawców usług pośrednich, o których mowa w art. 12–15 tej dyrektywy, zmienionych rozporządzeniem (UE) 2021/xxx [akt o usługach cyfrowych], rozporządzeniem (UE) 2021/xxx [akt o rynkach cyfrowych], dyrektywą 2002/58/WE i rozporządzeniem (UE) XXX [rozporządzenie w sprawie prywatności i łączności elektronicznej], a także dyrektywą (UE) 2010/13, dyrektywą 2000/31/WE, dyrektywą 2002/58/WE, dyrektywą 2005/29/WE, dyrektywą 2011/83/UE, dyrektywą 2006/114/WE, dyrektywą 2006/123/WE i rozporządzeniem (UE) 2019/1150.

- (71) Zgodnie z art. 42 ust. 1 rozporządzenia (UE) 2018/1725 skonsultowano się z Europejskim Inspektorem Ochrony Danych, który wydał opinię w dniu XX.XX.2022 r.,

PRZYJMUJĄ NINIEJSZE ROZPORZĄDZENIE:

ROZDZIAŁ I – PRZEPISY OGÓLNE

Artykuł 1

Przedmiot i zakres stosowania

1. W niniejszym rozporządzeniu ustanawia się:
 - a) zharmonizowane obowiązki przejrzystości dla dostawców usług reklamy politycznej i usług powiązanych w zakresie zatrzymywania, ujawniania i publikowania informacji związanych ze świadczeniem takich usług;
 - b) zharmonizowane zasady dotyczące stosowania technik targetowania i amplifikacji w kontekście publikacji, rozpowszechniania lub promocji reklamy politycznej, które wiążą się z wykorzystaniem danych osobowych.
2. Niniejsze rozporządzenie ma zastosowanie do reklamy politycznej przygotowywanej, zamieszczanej, promowanej, publikowanej lub rozpowszechnianej w Unii lub kierowanej do osób fizycznych w jednym lub kilku państwach członkowskich, niezależnie od miejsca prowadzenia działalności przez dostawcę usług reklamowych i niezależnie od wykorzystanych środków.
3. Celem niniejszego rozporządzenia jest:
 - a) przyczynienie się do właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego w zakresie usług reklamy politycznej i usług powiązanych;
 - b) ochrona osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych.
1. Niniejsze rozporządzenie nie narusza przepisów:
 - a) dyrektywy 2000/31/WE;
 - b) dyrektywy 2002/58/WE i rozporządzenia (UE) XXX [rozporządzenie w sprawie prywatności i łączności elektronicznej];
 - c) dyrektywy 2005/29/WE;
 - d) dyrektywy 2006/114/WE;
 - e) dyrektywy 2006/123/WE;
 - f) dyrektywy (UE) 2010/13;

- g) dyrektywy 2011/83/UE;
- h) rozporządzenia (UE) 2019/1150;
- i) rozporządzenia (UE) 2021/xxx [akt o usługach cyfrowych].

Artykuł 2

Definicje

Do celów niniejszego rozporządzenia stosuje się następujące definicje:

1. „usługa” oznacza wszelką działalność gospodarczą prowadzoną na własny rachunek, zwykle za wynagrodzeniem, o której mowa w art. 57 TFUE;
2. „działalność w zakresie reklamy politycznej” oznacza przygotowanie, zamieszczanie, promowanie, publikację lub rozpowszechnianie w jakikolwiek sposób przekazu:
 - a) przez podmiot polityczny, w jego imieniu lub na jego rzecz, chyba że ma on charakter czysto prywatny lub czysto handlowy; lub
 - b) który może mieć wpływ na wynik wyborów lub referendum, proces ustawodawczy lub regulacyjny lub sposób głosowania.
3. „reklama polityczna” oznacza konkretne działanie w zakresie reklamy politycznej;
4. „podmiot polityczny” oznacza:
 - a) partię polityczną w rozumieniu art. 2 pkt 1 rozporządzenia (UE, Euratom) nr 1141/2014 lub podmiot bezpośrednio lub pośrednio związany ze sferą działalności takiej partii politycznej;
 - b) sojusz polityczny w rozumieniu art. 2 pkt 2 rozporządzenia (UE, Euratom) nr 1141/2014;
 - c) europejską partię polityczną w rozumieniu art. 2 pkt 3 rozporządzenia (UE, Euratom) nr 1141/2014;
 - d) kandydata na dowolny urząd wybieralny na szczeblu europejskim, krajowym, regionalnym lub lokalnym lub na jedno ze stanowisk kierowniczych w partii politycznej;
 - e) urzędnika wybieranego w instytucji publicznej na szczeblu europejskim, krajowym, regionalnym lub lokalnym;
 - f) niewybranego członka rządu na szczeblu europejskim, krajowym, regionalnym lub lokalnym;
 - g) organizację kampanii politycznej, posiadającą osobowość prawną lub jej nieposiadającą, utworzoną w celu osiągnięcia określonego wyniku w wyborach lub referendum;
 - h) dowolną osobę fizyczną lub prawną reprezentującą dowolną z osób lub organizacji wymienionych w lit. a)–g) lub działającą w ich imieniu, wspierającą cele polityczne którejkolwiek z nich.
5. „usługa reklamy politycznej” oznacza usługę polegającą na reklamie politycznej, z wyjątkiem internetowych usług pośrednich w rozumieniu art. 2 lit. f) rozporządzenia (UE) 2021/XXX [akt o usługach cyfrowych], świadczoną bez

wynagrodzenia za zamieszczenie, publikację lub rozpowszechnianie określonego przekazu;

6. „kampania reklamy politycznej” oznacza przygotowanie, zamieszczanie, promocję, publikację lub rozpowszechnianie serii powiązanych ze sobą reklam w ramach umowy dotyczącej reklamy politycznej, na podstawie wspólnego przygotowania, sponsorowania lub finansowania;
7. „sponsor” oznacza osobę fizyczną lub prawną, w imieniu której reklama polityczna jest przygotowywana, zamieszczana, publikowana lub rozpowszechniana;
8. „techniki targetowania lub amplifikacji” oznaczają techniki stosowane w celu skierowania dostosowanej do potrzeb reklamy politycznej wyłącznie do określonej osoby lub grupy osób albo w celu zwiększenia obiegu, zasięgu lub widoczności reklamy politycznej;
9. „okres wyborczy” oznacza okres poprzedzający wybory lub referendum w państwie członkowskim lub następujący bezpośrednio po nich, podczas którego działania związane z kampanią podlegają szczególnym zasadom;
10. „odpowiedni elektorat” oznacza grupę osób uprawnionych do głosowania w wyborach lub referendum przeprowadzanych w państwie członkowskim, w którym rozpowszechniana jest reklama polityczna, przy czym może to być cały elektorat państwa członkowskiego;
11. „wydawca reklamy politycznej” oznacza osobę fizyczną lub prawną, która nadaje, udostępnia za pośrednictwem interfejsu lub w inny sposób udostępnia publicznie reklamę polityczną za pośrednictwem dowolnego medium;
12. „administrator” oznacza administratora danych zgodnie z art. 4 ust. 7 rozporządzenia (UE) 2016/679 lub, w stosownych przypadkach, zgodnie z art. 4 ust. 8 rozporządzenia (UE) 2018/1725.

Do celów ust. 1 pkt 2 przekazy pochodzące z oficjalnych źródeł dotyczące organizacji i warunków udziału w wyborach lub referendach lub promujące udział w wyborach lub referendach nie stanowią działalności w zakresie reklamy politycznej.

Artykuł 3

Poziom harmonizacji

1. Państwa członkowskie nie utrzymują ani nie wprowadzają, z powodów związanych z przejrzystością, przepisów ani środków odbiegających od tych ustanowionych w niniejszym rozporządzeniu.
2. Świadczenie usług reklamy politycznej nie jest zabronione ani ograniczone z powodów związanych z przejrzystością, jeżeli spełnione są wymogi niniejszego rozporządzenia.

ROZDZIAŁ II – OBOWIĄZKI PRZEJRZYSTOŚCI W ODNIESIENIU DO USŁUG REKLAMY POLITYCZNEJ

Artykuł 4

Przejrzystość

Usługi reklamy politycznej świadczy się w sposób przejrzysty, zgodnie z obowiązkami określonymi w art. 5–11 i 14 niniejszego rozporządzenia.

Artykuł 5

Identyfikacja usług reklamy politycznej

1. Dostawcy usług reklamowych zwracają się do sponsorów i dostawców usług reklamowych działających w imieniu sponsorów o złożenie oświadczenia, czy usługa reklamowa, której wykonania żądają od dostawcy usług, stanowi usługę reklamy politycznej w rozumieniu art. 2 ust. 5. Sponsorzy i dostawcy usług reklamowych działający w imieniu sponsorów składają takie oświadczenie.
2. Dostawcy usług reklamy politycznej dbają o to, aby ustalenia umowne zawarte w celu świadczenia usług reklamy politycznej określały sposób, w jaki przestrzegane są odpowiednie przepisy niniejszego rozporządzenia.

Artykuł 6

Prowadzenie rejestrów i przekazywanie informacji

1. Dostawcy usług reklamy politycznej zachowują informacje, które gromadzą w ramach świadczenia swoich usług, dotyczące:
 - a) reklamy politycznej lub kampanii reklamy politycznej, z którą związana jest określona usługa lub usługi;
 - b) konkretnej usługi lub usług świadczonych w związku z działalnością w zakresie reklamy politycznej;
 - c) kwot, na które wystawili faktury za taką usługę lub takie usługi, oraz wartości innych korzyści otrzymanych w całości lub w części w zamian za świadczoną usługę lub usługi; oraz
 - d) w stosownych przypadkach, tożsamości sponsora i jego danych kontaktowych.
2. Informacje, o których mowa w ust. 1, przekazywane są na piśmie i mogą być przekazywane w formie elektronicznej. Informacje takie są przechowywane przez okres pięciu lat od daty ostatniego przygotowania, zamieszczenia, opublikowania lub rozpowszechnienia, w zależności od przypadku.
3. Dostawcy usług reklamy politycznej dbają o to, aby informacje, o których mowa w ust. 1, były przekazywane wydawcy reklamy politycznej, który będzie rozpowszechniał reklamę polityczną, w celu umożliwienia wydawcom reklamy

politycznej wypełniania ich obowiązków wynikających z niniejszego rozporządzenia. Informacje te muszą być przekazywane terminowo i dokładnie, zgodnie z najlepszymi praktykami i normami branżowymi, przy użyciu znormalizowanego, zautomatyzowanego procesu, jeżeli jest to technicznie możliwe.

Artykuł 7

Wymogi przejrzystości w odniesieniu do każdej reklamy politycznej

1. W ramach świadczenia usług reklamy politycznej każda reklama polityczna jest udostępniana wraz z następującymi informacjami, podanymi w sposób jasny, wyraźny i jednoznaczny:
 - a) oświadczeniem, że jest to reklama polityczna;
 - b) tożsamością sponsora reklamy politycznej i podmiotu, który ostatecznie kontroluje sponsora;
 - c) ogłoszeniem o przejrzystości, umożliwiającym zrozumienie szerszego kontekstu reklamy politycznej i jej celów, lub z wyraźnym wskazaniem miejsca, w którym można je łatwo odnaleźć.

W tym względzie wydawcy reklamy politycznej stosują skuteczne i wyraźne techniki znakowania, które pozwalają na łatwą identyfikację reklamy jako reklamy politycznej, oraz dbają o to, aby oznakowanie pozostało w tym samym miejscu w przypadku dalszego rozpowszechniania reklamy politycznej.
2. Ogłoszenie o przejrzystości jest umieszczane w każdej reklamie politycznej lub jest z niej łatwo dostępne i zawiera następujące informacje:
 - a) tożsamość sponsora i jego dane kontaktowe;
 - b) okres, w którym reklama polityczna ma być publikowana i rozpowszechniana;
 - c) w oparciu m.in. o informacje otrzymane zgodnie z art. 6 ust. 3, informacje na temat łącznych wydanych kwot lub innych korzyści uzyskanych w całości lub w części w zamian za przygotowanie, zamieszczenie, promocję, publikację i rozpowszechnianie danej reklamy oraz, w stosownych przypadkach, kampanii reklamy politycznej, a także na temat ich źródeł;
 - d) w stosownych przypadkach, wskazanie wyborów lub referendów, z którymi reklama jest związana;
 - e) w stosownych przypadkach, linki do internetowych baz reklam;
 - f) informacje o tym, jak korzystać z mechanizmów przewidzianych w art. 9 ust. 1.
 - g) Informacje, które należy zamieścić w ogłoszeniu o przejrzystości, dostarcza się z wykorzystaniem pól danych określonych w załączniku I.
3. Wydawcy reklamy politycznej podejmują rozsądne starania w celu zapewnienia, by informacje, o których mowa w ust. 1 i 2, były kompletne, a jeżeli stwierdzą, że tak nie jest, nie udostępniają reklamy politycznej.

4. Ogłoszenia o przejrzystości są aktualizowane i prezentowane w formie łatwo dostępnej i – jeżeli jest to technicznie możliwe – nadającej się do odczytu maszynowego, wyraźnie dostrzegalnej i przyjaznej dla użytkownika, w tym poprzez zastosowanie prostego języka. Informacje te są publikowane przez wydawcę reklamy politycznej wraz z reklamą polityczną od momentu jej pierwszej publikacji do roku po jej ostatniej publikacji.
5. Wydawcy reklamy politycznej przechowują swoje ogłoszenia o przejrzystości wraz ze wszystkimi zmianami przez okres pięciu lat po zakończeniu okresu, o którym mowa w ust. 4.
6. Wydawcy reklamy politycznej, którzy są bardzo dużymi platformami internetowymi w rozumieniu art. 25 rozporządzenia (UE) 2021/xxx [akt o usługach cyfrowych], dopilnowują, aby repozytoria, które udostępniają zgodnie z art. 30 tego rozporządzenia [akt o usługach cyfrowych], udostępniały dla każdej reklamy politycznej w repozytorium informacje, o których mowa w ust. 2.
7. Państwa członkowskie, w tym właściwe organy, oraz Komisja zachęcają do sporządzania kodeksów postępowania, które mają przyczynić się do właściwego stosowania niniejszego artykułu – z uwzględnieniem szczególnych cech odpowiednich zaangażowanych dostawców usług oraz szczególnych potrzeb mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw, w rozumieniu art. 3 dyrektywy 2013/34/UE.
8. Komisja jest uprawniona do przyjmowania aktów delegowanych zgodnie z art. 19 w celu zmiany załącznika I poprzez dodanie, modyfikację lub usunięcie elementów z wykazu informacji, które mają być przekazywane zgodnie z ust. 2, jeżeli w świetle rozwoju technologicznego taka zmiana jest konieczna do zrozumienia szerszego kontekstu reklamy politycznej i jej celów.

Artykuł 8

Okresowe sprawozdania dotyczące usług reklamy politycznej

1. Wydawcy reklam świadczący usługi reklamy politycznej zamieszczają informacje o kwotach lub wartości innych korzyści otrzymanych w całości lub w części w zamian za te usługi, w tym o wykorzystaniu technik targetowania i amplifikacji, zagregowanych według kampanii, w swoim sprawozdaniu z działalności w rozumieniu art. 19 dyrektywy 2013/34/UE, będącym częścią rocznego sprawozdania finansowego.
2. Ustępu 1 nie stosuje się do przedsiębiorstw wchodzących w zakres art. 3 ust. 3 dyrektywy 2013/34/UE.

Artykuł 9

Wskazanie potencjalnie niezgodnych z prawem reklam politycznych

3. Wydawcy reklam świadczący usługi reklamy politycznej wprowadzają mechanizmy umożliwiające osobom fizycznym nieodpłatne powiadomienie ich, że dana reklama, którą opublikowali, nie jest zgodna z niniejszym rozporządzeniem.
4. Informacje na temat sposobu zgłaszania reklam politycznych, o których mowa w ust. 1, muszą być przyjazne dla użytkownika i łatwo dostępne, w tym z ogłoszenia o przejrzystości.
5. Wydawcy reklamy politycznej zezwalają na przekazywanie informacji, o których mowa w ust. 1, drogą elektroniczną. Wydawca reklamy politycznej informuje osoby fizyczne o działaniach podjętych w związku z powiadomieniem, o którym mowa w ust. 1.
6. Na powtarzające się powiadomienia na podstawie ust. 1 dotyczące tej samej reklamy lub kampanii reklamowej można odpowiadać zbiorczo, w tym przez odniesienie do ogłoszenia na stronie internetowej danego wydawcy reklamy politycznej.

Artykuł 10

Przekazywanie informacji właściwym organom

1. Właściwe organy krajowe są uprawnione do żądania od dostawcy usług reklamy politycznej przekazania informacji, o których mowa w art. 6, 7 i 8. Przekazywane informacje muszą być kompletne, dokładne i wiarygodne oraz przedstawione w jasnej, spójnej, skonsolidowanej i zrozumiałej formie. Jeżeli jest to technicznie możliwe, informacje są przekazywane w formie umożliwiającej odczyt maszynowy.
Wniosek musi zawierać następujące elementy:
 - a) uzasadnienie wyjaśniające cel, dla którego wnioskuje się o informacje, oraz dlaczego wniosek jest konieczny i uzasadniony, chyba że wniosek służy realizacji celu polegającego na zapobieganiu przestępstwom, prowadzeniu postępowań przygotowawczych, wykrywaniu i ściganiu przestępstw oraz w zakresie, w jakim przedstawienie uzasadnienia takiego wniosku zagrażałoby realizacji tego celu;
 - b) informacje o środkach prawnych przysługujących danemu dostawcy usług i sponsorowi usługi reklamy politycznej.
2. Po otrzymaniu wniosku zgodnie z ust. 1 dostawcy usług reklamy politycznej w ciągu dwóch dni roboczych potwierdzają otrzymanie tego wniosku i informują organ o działaniach podjętych w celu jego realizacji. Odpowiedni dostawca usług dostarcza żądanych informacji w ciągu dziesięciu dni roboczych.
3. Dostawcy usług reklamy politycznej wyznaczają punkt kontaktowy do kontaktów z właściwymi organami krajowymi. Dostawcy usług reklamy politycznej, którzy są MŚP w rozumieniu art. 3 dyrektywy 2013/34/UE, mogą wyznaczyć na punkt kontaktowy zewnętrzną osobę fizyczną.

Przekazywanie informacji innym zainteresowanym podmiotom

1. Dostawcy usług reklamy politycznej przyjmują odpowiednie środki w celu przekazania informacji, o których mowa w art. 6, zainteresowanym podmiotom na ich wniosek i bez pobierania opłat.

Jeżeli dostawca usług reklamy politycznej jest wydawcą reklamy politycznej, stosuje on odpowiednie środki również w celu przekazania informacji, o których mowa w art. 7, zainteresowanym podmiotom na ich wniosek i bez pobierania opłat.

2. Zainteresowane podmioty występujące z wnioskiem o przekazanie informacji na podstawie ust. 1 są podmiotami niezależnymi z punktu widzenia interesu handlowego i należą do jednej lub kilku z następujących kategorii:

- a) zweryfikowani badacze zgodnie z art. 31 rozporządzenia (UE) 2021/xxx [akt o usługach cyfrowych];
- b) członkowie organizacji społeczeństwa obywatelskiego, której cele statutowe to ochrona i promowanie interesu publicznego z upoważnienia na mocy prawa krajowego lub unijnego;
- c) podmioty polityczne upoważnione na mocy prawa krajowego; lub
- d) krajowi lub międzynarodowi obserwatorzy wyborów posiadający akredytację w danym państwie członkowskim.

Takie zainteresowane podmioty obejmują również dziennikarzy posiadających akredytację w państwie członkowskim udzieloną przez organy krajowe, europejskie lub międzynarodowe.

3. Po otrzymaniu wniosku od zainteresowanego podmiotu dostawca usług dokłada wszelkich starań, aby w ciągu jednego miesiąca dostarczyć żądane informacje lub uzasadnioną odpowiedź zgodnie z ust. 5.
4. Przygotowując informacje, które mają zostać przekazane zgodnie z ust. 1, dostawca usług może zsumować odpowiednie kwoty lub ująć je w przedziale, w zakresie niezbędnym do ochrony swoich uzasadnionych interesów handlowych.
5. Jeżeli wnioski na podstawie ust. 1 są w sposób oczywisty nieuzasadnione, niejasne lub nadmierne, w szczególności z powodu ich niesprecyzowania, dostawca usług może odmówić odpowiedzi. W takim przypadku odpowiedni dostawca usług przesyła zainteresowanemu podmiotowi składającemu wniosek odpowiedź wraz z uzasadnieniem.
6. Jeżeli wnioski na podstawie ust. 1 powtarzają się, a ich rozpatrywanie pociąga za sobą znaczne koszty, dostawca usług może pobrać uzasadnioną i adekwatną opłatę, która w żadnym wypadku nie może przekroczyć kosztów administracyjnych związanych z udzieleniem informacji, których dotyczy wniosek.
7. Na dostawcach usług spoczywa ciężar wykazania, że wniosek jest w sposób oczywisty nieuzasadniony, niejasny lub nadmierny, lub że wnioski są powtarzalne, a ich rozpatrywanie wiąże się ze znacznymi kosztami.

ROZDZIAŁ III – TARGETOWANIE I AMPLIFIKACJA REKLAMY POLITYCZNEJ

Artykuł 12

Szczególne wymogi dotyczące targetowania i amplifikacji

1. Zakazane są techniki targetowania lub amplifikacji, które wiążą się z przetwarzaniem danych osobowych, o których mowa w art. 9 ust. 1 rozporządzenia (UE) 2016/679 i art. 10 ust. 1 rozporządzenia (UE) 2018/1725, w kontekście działalności w zakresie reklamy politycznej.
2. Zakaz ustanowiony w zdaniu pierwszym nie ma zastosowania do sytuacji, o których mowa w art. 9 ust. 2 lit. a) i d) rozporządzenia (UE) 2016/679 oraz w art. 10 ust. 2 lit. a) i d) rozporządzenia (UE) 2018/1725.
3. Stosując techniki targetowania lub amplifikacji w kontekście działalności w zakresie reklamy politycznej obejmującej przetwarzanie danych osobowych, administratorzy, oprócz wymogów określonych w rozporządzeniu (UE) 2016/679 i rozporządzeniu (UE) 2018/1725, w zależności od przypadku, przestrzegają następujących wymogów:
 - a) przyjęcie i wdrożenie polityki opisującej jasno i prostym językiem wykorzystanie tych technik w celu kierowania reklam do konkretnych osób fizycznych lub wzmacniania treści oraz przechowywanie takiej polityki przez okres pięciu lat;
 - b) prowadzenie dokumentacji dotyczącej stosowania targetowania lub amplifikacji, stosowanych mechanizmów, technik i parametrów oraz źródła (źródła) wykorzystanych danych osobowych.
 - c) dostarczanie, wraz z reklamą polityczną, dodatkowych informacji koniecznych do tego, by zainteresowana osoba mogła zrozumieć zastosowaną logikę i główne parametry wykorzystanej techniki, a także to, czy wykorzystano dane osób trzecich i dodatkowe techniki analityczne. Informacje te obejmują elementy określone w załączniku II.
4. Wydawcy reklamy politycznej korzystający z technik targetowania lub amplifikacji umieszczają w ogłoszeniu o przejrzystości wymaganym zgodnie z art. 7 informacje określone w ust. 3 lit. c) oraz link do polityki, o której mowa w ust. 3 lit. a). W przypadku gdy administratorem danych jest inny podmiot niż wydawca reklamy, administrator przekazuje wydawcy reklamy politycznej swoją politykę wewnętrzną lub odniesienie do niej.
5. Wydawcy reklamy politycznej wykorzystujący techniki targetowania lub amplifikacji, o których mowa w ust. 3, zamieszczają w reklamie lub wraz z nią oraz w ogłoszeniu o przejrzystości wymaganym na podstawie art. 7 odniesienie do skutecznych środków wspierających osoby fizyczne w wykonywaniu praw przysługujących im na podstawie rozporządzenia (UE) 2016/679.
6. Informacje, które mają być przekazane zgodnie z niniejszym przepisem, są przedstawiane w formie, która jest łatwo dostępna i – jeżeli jest to technicznie

możliwe – nadająca się do odczytu maszynowego, wyraźnie widoczna i przyjazna dla użytkownika, w tym przez zastosowanie prostego języka.

7. W razie potrzeby dostawcy usług reklamowych przekazują administratorowi danych informacje niezbędne do spełnienia wymogów ust. 3.
8. Komisja jest uprawniona do przyjmowania aktów delegowanych zgodnie z art. 19 w celu zmiany załącznika II poprzez zmianę lub usunięcie elementów z wykazu informacji, które mają być przekazywane zgodnie z ust. 3 lit. c) niniejszego artykułu, w świetle rozwoju technologicznego w zakresie odpowiednich badań naukowych oraz rozwoju w zakresie nadzoru prowadzonego przez właściwe organy i odpowiednich wytycznych wydawanych przez właściwe organy.

Artykuł 13

Przekazywanie informacji dotyczących targetowania lub amplifikacji innym zainteresowanym podmiotom

1. Administrator, o którym mowa w art. 12, stosuje odpowiednie środki w celu przekazania – na wniosek zainteresowanych podmiotów zgodnie z art. 11 ust. 1 – informacji, o których mowa w art. 12.
2. Art. 11 ust. 2–7 stosuje się odpowiednio.

ROZDZIAŁ IV – NADZÓR I EGZEKOWANIE

Artykuł 14

Przedstawiciel prawny

1. Dostawcy usług, którzy świadczą usługi reklamy politycznej w Unii, ale nie mają siedziby w Unii, wyznaczają na piśmie osobę fizyczną lub prawną na swojego przedstawiciela prawnego w jednym z państw członkowskich, w których dostawca usług oferuje swoje usługi.
2. Przedstawiciel prawny jest odpowiedzialny za to, by reprezentowany przez niego dostawca usług wypełniał swoje obowiązki zgodnie z niniejszym rozporządzeniem, oraz jest adresatem wszelkiej korespondencji z odpowiednim dostawcą usług przewidzianej w niniejszym rozporządzeniu. Wszelką korespondencję skierowaną do tego przedstawiciela prawnego traktuje się jak korespondencję skierowaną do reprezentowanego przez niego dostawcy usług.

Właściwe organy oraz punkty kontaktowe

1. Organy nadzorcze, o których mowa w art. 51 rozporządzenia (UE) 2016/679 lub art. 52 rozporządzenia (UE) 2018/1725, są właściwe do monitorowania stosowania art. 12 niniejszego rozporządzenia w zakresie swoich odpowiednich kompetencji. Art. 58 rozporządzenia (UE) 2016/679 i art. 58 rozporządzenia (UE) 2018/1725 stosuje się odpowiednio. Rozdział VII rozporządzenia (UE) 2016/679 ma zastosowanie do działań objętych art. 12 niniejszego rozporządzenia.
2. Państwa członkowskie wyznaczają właściwe organy w celu monitorowania przestrzegania przez dostawców usług pośrednich w rozumieniu rozporządzenia (UE) 2021/xxx [akt o usługach cyfrowych] obowiązków określonych w art. 5–11 i 14 niniejszego rozporządzenia, w stosownych przypadkach. Właściwe organy wyznaczone na podstawie rozporządzenia (UE) 2021/xxx [akt o usługach cyfrowych] mogą być również jednym z właściwych organów wyznaczonych do monitorowania przestrzegania przez pośredników internetowych obowiązków określonych w art. 5–11 i 14 niniejszego rozporządzenia. Koordynator ds. usług cyfrowych, o którym mowa w art. 38 rozporządzenia (UE) 2021/xxx, w każdym państwie członkowskim jest odpowiedzialny za zapewnienie koordynacji na szczeblu krajowym w odniesieniu do dostawców usług pośrednich zgodnie z definicją zawartą w rozporządzeniu (UE) 2021/xxx [akt o usługach cyfrowych]. Art. 45 ust. 1–4 i art. 46 ust. 1 rozporządzenia (UE) 2021/xxx [akt o usługach cyfrowych] mają zastosowanie w kwestiach związanych ze stosowaniem niniejszego rozporządzenia w odniesieniu do dostawców usług pośrednich.
3. Każde państwo członkowskie wyznacza co najmniej jeden właściwy organ odpowiedzialny za stosowanie i egzekwowanie aspektów niniejszego rozporządzenia nieobjętych przepisami ust. 1 i 2. Każdy właściwy organ wyznaczony na podstawie niniejszego ustępu posiada strukturalnie pełną niezależność zarówno od samego sektora, jak i od wszelkich zewnętrznych interwencji lub nacisków politycznych. Przy zachowaniu pełnej niezależności skutecznie monitoruje i stosuje niezbędne i proporcjonalne środki, aby zapewnić przestrzeganie niniejszego rozporządzenia.
4. Właściwe organy, o których mowa w ust. 3, wykonując swoje zadania nadzorcze w związku z niniejszym rozporządzeniem, są uprawnione do żądania od dostawców usług reklamy politycznej dostępu do danych, dokumentów lub wszelkich informacji niezbędnych do wykonywania swoich zadań nadzorczych.
5. Przy wykonywaniu uprawnień do egzekwowania przepisów w odniesieniu do niniejszego rozporządzenia właściwe organy, o których mowa w ust. 3, są uprawnione do:
 - a) wydawania ostrzeżeń skierowanych do dostawców usług reklamy politycznej w związku z nieprzestrzeganiem przez nich obowiązków wynikających z niniejszego rozporządzenia;
 - b) opublikowania oświadczenia, w którym zostaną wskazane osoby fizyczne i prawne odpowiedzialne za naruszenie obowiązku przewidzianego w niniejszym rozporządzeniu oraz charakter tego naruszenia;
 - c) nakładania administracyjnych kar pieniężnych i kar finansowych.

6. Państwa członkowskie zapewniają współpracę między właściwymi organami, w szczególności w ramach krajowych sieci wyborczych, w celu ułatwienia szybkiej i bezpiecznej wymiany informacji na temat kwestii związanych z wykonywaniem zadań w zakresie nadzoru i egzekwowania przepisów na podstawie niniejszego rozporządzenia, w tym przez wspólne wykrywanie naruszeń, wymianę ustaleń i wiedzy specjalistycznej oraz współpracę w zakresie stosowania i egzekwowania odpowiednich przepisów.
7. Każde państwo członkowskie wyznacza jeden właściwy organ na punkt kontaktowy na szczeblu unijnym na potrzeby niniejszego rozporządzenia.
8. Jeżeli dostawca usług reklamy politycznej świadczy usługi w więcej niż jednym państwie członkowskim lub posiada główną jednostkę organizacyjną lub przedstawiciela w jednym państwie członkowskim, ale prowadzi główną działalność w innym państwie członkowskim, właściwe organy państwa członkowskiego, w którym znajduje się główna jednostka organizacyjna lub inna jednostka organizacyjna lub przedstawiciel, oraz właściwe organy tych innych państw członkowskich współpracują ze sobą i udzielają sobie wzajemnie niezbędnej pomocy. O ile nie jest to już uregulowane prawem Unii, współpraca ta obejmuje co najmniej następujące elementy:
 - a) właściwe organy stosujące środki nadzoru lub egzekwowania przepisów w państwie członkowskim informują – za pośrednictwem punktu kontaktowego, o którym mowa w ust. 7 – właściwe organy w tych innych zainteresowanych państwach członkowskich o zastosowanych środkach nadzoru i egzekwowania przepisów oraz związanych z nimi działaniach następczych i konsultują się z tymi właściwymi organami w tej sprawie;
 - b) właściwy organ może zwrócić się – za pośrednictwem punktu kontaktowego, o którym mowa w ust. 7 – w sposób uzasadniony, usprawiedliwiony i adekwatny, do innego właściwego organu, jeżeli jest on bardziej kompetentny, o zastosowanie środków nadzoru lub środków egzekwowania, o których mowa w ust. 4 i 5; oraz
 - c) właściwy organ, po otrzymaniu uzasadnionego wniosku od innego właściwego organu, udziela temu innemu właściwemu organowi pomocy, tak aby środki nadzoru lub egzekwowania przepisów, o których to środkach mowa w ust. 4 i 5, mogły być wdrażane w sposób skuteczny, wydajny i spójny. Odpowiedni właściwy organ, do którego zwrócono się o pomoc – za pośrednictwem punktów kontaktowych, o których mowa w ust. 7, i w terminie proporcjonalnym do pilności wniosku – udziela odpowiedzi, przekazując informacje, o które wystąpiono, lub informując, że nie uważa, aby warunki wystąpienia o pomoc na podstawie niniejszego rozporządzenia zostały spełnione. Wszelkie informacje wymieniane w kontekście pomocy wnioskowanej i udzielanej na podstawie niniejszego artykułu są wykorzystywane wyłącznie w odniesieniu do spraw, w związku z którymi wystąpiono o ich udzielenie.
9. Punkty kontaktowe spotykają się okresowo na szczeblu unijnym w ramach europejskiej sieci współpracy w zakresie wyborów, aby ułatwić szybką i bezpieczną wymianę informacji na temat kwestii związanych z wykonywaniem przez nie zadań w zakresie nadzoru i egzekwowania przepisów na podstawie niniejszego rozporządzenia.

Artykuł 16

Sankcje

1. W odniesieniu do art. 5–11, 13 i 14 państwa członkowskie ustanawiają przepisy dotyczące sankcji, w tym administracyjnych kar pieniężnych i kar finansowych, mających zastosowanie do dostawców usług reklamy politycznej podlegających ich jurysdykcji w przypadku naruszeń niniejszego rozporządzenia, które w każdym przypadku muszą być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające.
2. Państwa członkowskie powiadamiają Komisję o tych zasadach w ciągu dwunastu miesięcy od wejścia w życie niniejszego rozporządzenia oraz powiadamiają ją niezwłocznie o wszelkich późniejszych zmianach mających na nie wpływ.
3. Przy podejmowaniu decyzji o rodzaju sankcji i ich wysokości należy w każdym przypadku odpowiednio uwzględnić m.in.:
 - a) charakter, wagę i czas trwania naruszenia;
 - b) to, czy naruszenie ma charakter umyślny czy wynika z zaniedbania;
 - c) wszelkie działania podjęte w celu złagodzenia wszelkich szkód;
 - d) wszelkie istotne wcześniejsze naruszenia oraz wszelkie inne czynniki obciążające lub łagodzące mające zastosowanie do okoliczności sprawy; oraz
 - e) stopień współpracy z właściwym organem.
4. Naruszenia art. 7 uznaje się za szczególnie poważne, jeżeli dotyczą one reklamy politycznej publikowanej lub rozpowszechnianej w okresie wyborczym i skierowanej do obywateli państwa członkowskiego, w którym organizowane są dane wybory.
5. Jeżeli dostawca usług umyślnie lub w wyniku zaniedbania narusza przepisy niniejszego rozporządzenia w odniesieniu do tej samej lub powiązanej działalności w zakresie reklamy politycznej, odpowiednio dostosowuje się całkowitą kwotę administracyjnej kary pieniężnej w celu uwzględnienia wszystkich istotnych czynników; wielokrotne naruszenie przepisów rozporządzenia znajduje odzwierciedlenie w łącznej kwocie kary pieniężnej, zgodnie z zasadą proporcjonalności.
6. Za naruszenia obowiązków określonych w art. 12 organy nadzorcze, o których mowa w art. 51 rozporządzenia (UE) 2016/679, mogą w zakresie swoich kompetencji nakładać administracyjne kary pieniężne zgodnie z art. 83 rozporządzenia (UE) 2016/679 i do wysokości, o której mowa w art. 83 ust. 5 tego rozporządzenia.
7. W przypadku naruszeń obowiązków określonych w art. 12 organ nadzorczy, o którym mowa w art. 52 rozporządzenia (UE) 2018/1725, może w zakresie swoich kompetencji nakładać administracyjne kary pieniężne zgodnie z art. 66 rozporządzenia (UE) 2018/1725 do wysokości, o której mowa w art. 66 ust. 3 tego rozporządzenia.

Artykuł 17

Publikacja dat okresów wyborczych

Państwa członkowskie publikują daty krajowych okresów wyborczych w łatwo dostępnym miejscu, podając stosowne odniesienie do niniejszego rozporządzenia.

ROZDZIAŁ V – PRZEPISY KOŃCOWE

Artykuł 18

Ocena i przegląd

W ciągu dwóch lat po każdych wyborach do Parlamentu Europejskiego, a po raz pierwszy najpóźniej do dnia 31 grudnia 2026 r., Komisja przedkłada sprawozdanie z oceny i przeglądu niniejszego rozporządzenia. Sprawozdanie to zawiera ocenę potrzeby wprowadzenia zmian do niniejszego rozporządzenia. Sprawozdanie to podawane jest do wiadomości publicznej.

Artykuł 19

Wykonywanie przekazanych uprawnień

1. Powierzenie Komisji uprawnień do przyjmowania aktów delegowanych podlega warunkom określonym w niniejszym artykule.
2. Uprawnienia do przyjmowania aktów delegowanych, o których mowa w art. 7 ust. 8 i art. 12 ust. 8, powierza się Komisji na okres [do czasu dokonania oceny stosowania niniejszego rozporządzenia, czyli dwa lata po najbliższych wyborach do Parlamentu Europejskiego].
3. Przekazanie uprawnień, o którym mowa w art. 7 ust. 8 i art. 12 ust. 8, może zostać w dowolnym momencie odwołane przez Parlament Europejski lub przez Radę. Decyzja o odwołaniu kończy przekazanie określonych w niej uprawnień. Decyzja o odwołaniu staje się skuteczna następnego dnia po jej opublikowaniu w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* lub w późniejszym terminie określonym w tej decyzji. Nie wpływa ona na ważność już obowiązujących aktów delegowanych.
4. Niezwłocznie po przyjęciu aktu delegowanego Komisja przekazuje go równocześnie Parlamentowi Europejskiemu i Radzie.
5. Akt delegowany przyjęty na podstawie art. 7 ust. 8 i art. 12 ust. 8 wchodzi w życie tylko wówczas, gdy ani Parlament Europejski, ani Rada nie wyraziły sprzeciwu w terminie dwóch miesięcy od przekazania tego aktu Parlamentowi Europejskiemu i Radzie, lub gdy, przed upływem tego terminu, zarówno Parlament Europejski, jak i Rada poinformowały Komisję, że nie wniosą sprzeciwu. Termin ten przedłuża się o dwa miesiące z inicjatywy Parlamentu Europejskiego lub Rady.

Artykuł 20

Wejście w życie i rozpoczęcie stosowania

1. Niniejsze rozporządzenie wchodzi w życie dwudziestego dnia po jego opublikowaniu w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*.
2. Niniejsze rozporządzenie stosuje się od dnia 1 kwietnia 2023 r.
3. Niniejsze rozporządzenie wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich.

Sporządzono w Brukseli dnia [...] r.

W imieniu Parlamentu Europejskiego
Przewodnicząca

W imieniu Rady
Przewodnicząca