



Grund- og nærhedsnotat

Kulturministeriet, 20. januar 2022

Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om gennemsigtighed og målretning i forbindelse med politisk reklame KOM(2021) 731

Notatet fremsendes også til Folketingets Kulturudvalg.

Nyt notat

1. Resumé

Kommissionen har den 25. november 2021 fremlagt et forslag vedrørende gennemsigtighed og målretning af politiske reklamer KOM (2021) 731, herefter forslag om politisk reklame. Forslaget er en del af Kommissionens "demokratipakke" som led i foranstaltninger til beskyttelse af valgintegriteten og den åbne demokratiske debat.

Forslaget har til formål at bidrage til et velfungerende indre marked for politisk reklame ved at fastsætte harmoniserede regler for en høj grad af gennemsigtighed i politisk reklame og relaterede tjenester, der har til formål at forstærke og/eller målrette politisk reklame. Reglerne tager sigte på hele spektret af politiske reklameudgivere samt andre relevante tjenesteudbydere, herunder særligt udbydere af online platforme, der tillader og kan anvendes til politisk reklame. Formålet er også at beskytte fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger ved at fastsætte regler for anvendelse af målretnings- og forstærkningsteknikker i forbindelse med politisk reklame. Disse regler skal gælde for dataansvarlige og politiske reklameudgivere, som gør brug af sådanne målretnings- og forstærkningsteknikker. De regler i forslaget, der omhandler anvendelsen af målretning og forstærkning, er baseret på TEUF artikel 16 om beskyttelse af personoplysninger.

Med forslaget fastlægger Kommissionen således en række nye forpligtelser og sanktioner i forbindelse med brug af målrettet politisk reklame. Forpligtelserne vil omfatte reklamer for eller på vegne af politiske aktører samt såkaldte emnebaserede reklamer, som potentielt kan påvirke resultatet af et valg eller en folkeafstemning, en lovgivningsmæssig eller en reguleringsmæssig proces eller stemmeadfærden i forbindelse med de førnævnte situationer. Med forslaget vil betalt politisk reklame fremadrettet skulle tydeligt angives og opfylde en række konkrete gennemsigtighedsbetingelser.

Forslaget indeholder derudover betingelser for politiske målretnings- og forstærkningsteknikker, hvor der anvendes følsomme personoplysninger såsom etnisk oprindelse, religiøs overbevisning eller seksuel orientering. Sådanne teknikker vil i udgangspunktet være forbudt. Forslaget vil desuden gøre det

obligatorisk at medtage klare oplysninger i politiske reklamer om, på hvilket informationsgrundlag reklamen er målrettet den pågældende person, samt blandt andet offentliggøre, hvilke grupper reklamen er målrettet, på grundlag af hvilke kriterier og med hvilke forstærkningsværktøjer eller -metoder.

Derudover foreslås, at de enkelte medlemslande vil skulle indføre effektive sanktioner, herunder administrative bøder og økonomiske sanktioner, der står i et rimeligt forhold til overtrædelsen og har en afskrækkende virkning, når reglerne i forslaget overtrædes.

Forslaget supplerer øvrig relevant EU-lovgivning, herunder databeskyttelsesforordningen samt den foreslåede forordning om digitale tjenester ("DSA"), som vil fastsætte omfattende regler om gennemsigtighed, ansvarlighed og systemdesign med hensyn til reklamer på onlineplatforme, også hvad angår politisk reklame.

Regeringen støtter Kommissionens intention om at fastsætte og harmonisere regler for gennemsigtighed i politisk reklame i EU samt at beskytte personoplysninger i forbindelse med politisk reklame. Regeringen finder det vigtigt for den demokratiske debat, at der generelt skabes større gennemsigtighed om målrettet politisk reklame, så borgere kan have tillid til de demokratiske budskaber og de demokratiske processer, som politisk reklame er en del af. Det er dog samtidig vigtigt for regeringen, at legitime politiske aktørers mulighed for at benytte politisk reklame som led i den demokratiske debat ikke forringes eller mistænkeliggøres.

Regeringen er i udgangspunktet positiv over for de forpligtelser og krav, som Kommissionen har foreslået. Det indbefatter bl.a. gennemsigtighedskrav om, at enhver politisk reklame skal ledsages af en række oplysninger om afsenderen og budskabet på en klar, fremtrædende og utvetydig måde. Det gælder ligeledes forslaget om, med visse undtagelser, at gøre det forbudt at anvende målretnings- eller forstærkningsteknikker, der indebærer behandling af følsomme personoplysninger i forbindelse med politisk reklame.

For regeringen er det centralt, at der er juridisk klarhed over samspillet mellem forordningsforslaget og øvrig relevant EU-regulering samt, hvem der er omfattet af forslagets bestemmelser. Regeringen ser derfor gerne, at der i forslaget bl.a. skabes større klarhed om, hvilke enheder og aktører der vil være omfattet. Dette med henblik på, at både relevante enheder og aktører samt kompetente tilsynsmyndigheder ved, hvilke regelsæt den enkelte skal efterleve.

Regeringen støtter generelt forslagets bestemmelser om tilsyn, håndhævelse og sanktioner, idet krav til effektiv håndhævelse er vigtigt for overholdelse af forordningens bestemmelser. Det er dog centralt, at der bliver mulighed for at fravige kravet om administrative bøder, f.eks. ved fastsættelse af nationale strafferetlige regler, da grundlovens § 3 om magtens tredeling antages at indebære, at lovgivningsmagten ikke i almindelighed kan henlægge behandlingen af strafferetlige bødesager til administrative myndigheder (administrative bøder).

EU-retsakter, der lægger op til at forpligte Danmark til at indføre administrative bøder, giver således anledning til forfatningsretlige betænkeligheder.

Forslaget forventes at medføre lovgivningsmæssige og økonomiske konsekvenser.

2. Baggrund

Kommissionen har den 25. november 2021 fremsat forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om gennemsigtighed og målretning i forbindelse med politisk reklame (KOM (2021) 731, herefter forordning om politisk reklame). Forslaget er en del af en demokratipakke, der skal sikre større gennemsigtighed i betalt politisk reklame, klarere regler for finansiering af europæiske politiske partier og bedre rammer for mobile EU-borgeres valgrettigheder.

Forslaget om politisk reklame skal sikre større gennemsigtighed i betalt politisk reklame. Med den igangværende digitale omstilling og en udvikling med øget politisk reklame har Kommissionen fokus på, at borgere lettere skal kunne vurdere, om de ser betalt politisk indhold — offline og online — og skal kunne deltage i åbne debatter uden bevidst misinformation, indblanding og manipulation. Det skal være tydeligt, hvem der har sponsoreret en politisk reklame og med hvilket formål.

I handlingsplanen for europæisk demokrati ("EDAP") fra december 2020 fremlagde Kommissionen sin første vurdering af udfordringerne i forbindelse med politiske reklamer og spørgsmål vedrørende nye teknikker, der anvendes til at målrette reklamer ud fra brugernes personoplysninger. Uanset om oplysningerne er indhentet på lovlig vis eller ej, kan disse teknikker misbruges til at udnytte borgernes eventuelle sårbarhed og hæmme EU-borgernes adgang til objektiv, åben og pluralistisk information. Dette er særlig relevant, da en nylig Eurobarometerundersøgelse viste, at næsten fire ud af ti europæere har været eksponeret for indhold, som de ikke nemt kunne afgøre, om var politisk reklame eller ej.

Den foreslåede forordning bygger på og supplerer relevant EU-lovgivning, herunder databeskyttelsesforordningen og den foreslåede forordning om digitale tjenester ("DSA"). Ajourføringen af det selvregulerende adfærdskodeks ("Code of Practice") om desinformation, som er baseret på Kommissionens nyligt offentliggjorte vejledning, vil også supplere den foreslåede forordning.

Forslaget om politisk reklame er oversendt til Rådet den 3. december 2021 i dansk sprogversion. Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 114 om harmonisering af medlemsstaternes lovgivninger vedr. det indre markeds funktion. I betragtning af, at forslaget indeholder visse specifikke regler om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger, navnlig begrænsninger af målretningsteknikker, baserer forslaget sig ligeledes på artikel 16

i TEUF for så vidt angår disse specifikke regler. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

De øvrige forslag under demokratipakken er en omarbejdning af forordningen om statut for og finansiering af europæiske politiske partier og europæiske politiske fonde og en omarbejdning af direktiverne om valgret og valgbarhed til Europa-Parlamentsvalg og lokale valg for EU-borgere, der bor i et andet EU-medlemsland end deres hjemland (mobile EU-borgere).

3. Formål og indhold

Forslagets overordnede formål er at bidrage til et velfungerende indre marked for politisk reklame ved at fastsætte harmoniserede regler for en høj grad af gennemsigtighed i politisk reklame og relaterede tjenester. Disse regler skal gælde for politiske reklameudgivere samt andre relevante tjenesteudbydere. Formålet er også at beskytte fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger ved at fastsætte regler for anvendelse af målretnings- og forstærkningsteknikker i forbindelse med politisk reklame. Disse regler skal gælde for dataansvarlige og politiske reklameudgivere, som gør brug af sådanne målretnings- og forstærkningsteknikker.

Kap 1: Almindelige betingelser

Kapitel 1 angiver forordningens almindelige bestemmelser, herunder bestemmelser om forordningens genstand, anvendelsesområde og formål (art. 1-3).

Forordningens genstand og anvendelsesområde følger af forordningens artikel 1. Ifølge artikel 1, stk. 1, fastsætter forordningen harmoniserede gennemsigtighedsforpligtelser for udbydere af politisk reklame og relaterede tjenester og harmoniserede regler for anvendelse af målretnings- og forstærkningsteknikker i forbindelse med udgivelse, udbredelse eller promovning af politisk reklame, hvor der anvendes personoplysninger.

Forordningens anvendelsesområde defineres i artikel 1, stk. 2, som 'politisk reklame, der udarbejdes, placeres, promoveres, udgives eller udbredes i medlemsstaterne, eller som er rettet mod enkeltpersoner i en eller flere medlemsstater, uanset hvor udbyderen af reklametjenesterne er etableret, og uanset hvilke midler der anvendes'.

Artikel 1, stk. 3 fastlægger, at forordningen har til formål a) at bidrage til et velfungerende indre marked for politisk reklame og relaterede tjenester, og b) at beskytte fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger.

Forordningens artikel 2 indeholder en række definitioner, herunder blandt andet "tjeneste", "politisk reklame" og "politisk aktør".

Artikel 3 vedrører forordningens harmoniseringsniveau. Det fremgår heraf, at medlemsstaterne ikke må opretholde eller indføre bestemmelser eller foranstaltninger, der fraviger dem, der er fastsat i forordningen.

Kap 2: Gennemsigtighedsforpligtelser i forbindelse med politisk reklame

Forordningens kapitel 2 indeholder bestemmelser om gennemsigtighedskrav i forbindelse med politisk reklame, og om behandlingen af oplysninger i forbindelse med levering af politiske reklamer (art. 4-11).

Artikel 4 er en generalklausul, som fastsætter, at politiske reklametjenester skal leveres på en gennemsigtig måde i overensstemmelse med de forpligtelser, der er fastsat i artikel 5-11 og artikel 14 i forslaget.

Forordningens artikel 5 vedrører identificeringen af politiske reklametjenester. Ifølge artikel 5 skal udbydere af reklametjenester anmode sponsorer og udbydere af reklametjenester, der handler på vegne af sponsorer, om at erklære, hvorvidt den reklametjeneste, de anmoder tjenesteudbyderen om at udføre, udgør en "politisk reklametjeneste" (som defineret i artikel 2, stk. 5). Det skal præciseres i de kontraktlige aftaler, hvordan de relevante bestemmelser i forordningen overholdes.

Artikel 6 beskriver, hvordan udbydere af politiske reklametjenester skal forholde sig til registrering og videregivelse af de oplysninger, som udbyderne tilvejebringer i forbindelse med levering af deres tjenester. Artikel 6, stk. 1, oplister *hvilke* oplysninger udbydere skal opbevare. Artikel 6, stk. 2, fastslår, at oplysninger efter stk. 1 skal afgives skriftligt og eventuelt i elektronisk form og opbevares i en periode på mindst fem år.

Artikel 7 oplister gennemsigtighedskravene i forbindelse med politiske annoncer. Bestemmelsens generelle formål er at sikre, at enhver politisk annonce ledsages af en række oplysninger om afsenderen og budskabet på en klar, fremtrædende og utvetydig måde. Det følger bl.a. af artikel 7, stk. 1, at politiske annoncer skal ledsages af en såkaldt "gennemsigtighedsmeddelelse", der gør det muligt at forstå den bredere sammenhæng, som den politiske annonce indgår i. Artikel 7, stk. 2, stiller en række krav til gennemsigtighedsmeddelelsen, som skal være nem at tilgå og indeholde en række nærmere angivne oplysninger om afsender. Artikel 7 indeholder derefter bestemmelser om ajourføring og tilgængelighed, opbevaringen af gennemsigtighedsmeddelelserne og påkrævede indsatser for at sikre, at oplysningerne er retvisende. Ifølge artikel 7, stk. 4 og 5, skal gennemsigtighedsmeddelelserne offentliggøres sammen med den politiske annonce fra første udgivelse og indtil et år efter sidste udgivelse og herefter opbevares i en periode på fire år.

Forordningens artikel 8 bestemmer, at reklameudgivere periodisk skal rapportere om deres levering af politiske reklamer. Det skal ske som en del af deres ledelsesberetning, jf. artikel 19 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/34/EU af 26. juni 2013 om årsregnskaber, konsoliderede regnskaber og tilhørende beretninger for visse virksomhedsformer, i deres årsregnskaber, hvor de skal medtage oplysninger om udgifterne til eller værdien af andre ydelser, der helt eller delvist er modtaget for disse tjenester, herunder om anvendelsen af målretnings- og forstærkningsteknikker, aggregeret efter kampagne.

Artikel 9 omhandler angivelse af eventuelt ulovlige politiske annoncer. Efter bestemmelsen skal reklameudgivere ved levering af politiske reklametjenester indføre mekanismer, der gør det muligt for enkeltpersoner vederlagsfrit at meddele dem, at en bestemt annonce, som de har offentliggjort, ikke er i overensstemmelse med reglerne i forslaget.

Artikel 10 og 11 vedrører videregivelse af oplysninger. Artikel 10 omhandler de tilfælde, hvor kompetente nationale myndigheder har beføjelse til at anmode en udbyder af politiske reklametjenester om at videregive de oplysninger, der er nævnt i artikel 6, 7 og 8. Artikel 11 vedrører udbydere af politisk reklametjenesters videregivelse af de i artikel 6 nævnte oplysninger til berørte enheder.

Kap 3: Målretning og forstærkning af politisk reklame

Kapitel 3 indeholder specifikke krav vedrørende målretnings- og forstærkningsteknikker, og om videregivelse af målretnings- og forstærkningsoplysninger til andre berørte enheder (art. 12-13).

Artikel 12, stk. 1, indeholder et forbud mod at anvende målretnings- eller forstærkningsteknikker, der indebærer behandling af følsomme personoplysninger, jf. artikel 9, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/679 af 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af direktiv 95/46/EF (generel forordning om databeskyttelse) og artikel 10, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/1725 af 23. oktober 2018 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger i Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af forordning (EF) nr. 45/2001 og afgørelse nr. 1247/2002/EF, i forbindelse med politisk reklame. Forbuddet gælder med visse undtagelser, jf. artikel 12, stk. 2.

Artikel 13 medfører, at den dataansvarlige, der er omhandlet i artikel 12, skal træffe passende foranstaltninger til efter anmodning fra berørte enheder og i overensstemmelse med artikel 11, stk. 1, at videregive de i artikel 12 omhandlede oplysninger.

Kap. 4: Tilsyn og håndhævelse

Kapitlet indeholder regler vedrørende tilsyn og håndhævelse af forordningen (art. 14-17).

Tjenesteudbydere, som ikke er etableret i EU, men som leverer politiske reklametjenester inden for EU, skal ifølge artikel 14 udpege en retlig repræsentant i en af medlemsstaterne, hvor deres tjeneste udbydes. Den retlige repræsentant kan være enten en fysisk eller en juridisk person.

Tilsyn med overholdelse af forslagets artikel 12

Det følger af art. 15, stk. 1, at de tilsynsmyndigheder, der er udpeget i henhold til artikel 51 i forordning (EU) 2016/679 (GDPR) eller artikel 52 i forordning (EU) 2018/1725 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger, har kompetence til at overvåge anvendelsen af artikel 12 om vedrørende målretnings- og forstærkningsteknikker i forbindelse med politisk reklame.

Tilsyn med overholdelse af forslagens artikel 5-11 og artikel 14

Artikel 15, stk. 2, indebærer, at medlemsstaterne skal udpege en kompetent myndighed til at varetage tilsynet med udbydere af formidlingstjenester overholdelse af artikel 5-11 og artikel 14. Digitale formidlere skal forstås i overensstemmelse med definitionen i forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om et indre marked for digitale tjenester KOM (2020) 825 - herefter benævnt DSA. Tilsynet kan varetages af den kompetente myndighed, som medlemsstaten har udpeget efter reglerne i DSA-forslaget. Koordinatoren for digitale tjenester udpeget i medfør af DSA'en vil i hver medlemsstat have ansvaret for at sikre koordinering på nationalt plan for udbydere af formidlingstjenester og om nødvendigt indgå i et grænseoverskridende samarbejde med de andre koordinators for digitale tjenester. Bestemmelser i DSA'en om grænseoverskridende samarbejde og om undersøgelser gennemført i fællesskab af flere koordinators for digitale tjenester gælder også for spørgsmål omfattet af forslaget.

Artikel 15, stk. 3, indebærer, at medlemsstaterne skal udpege en kompetent myndighed til at varetage tilsynet med de aspekter af forordningen, som ikke er omhandlet i stk. 1 og 2. Den kompetente myndighed skal strukturelt være fuldstændig uafhængig af sektoren og enhver form for indblanding udefra eller politisk pres. Det er yderligere et krav, at hver kompetent myndighed skal træffe nødvendige og forholdsmæssige foranstaltninger for at sikre effektivt tilsyn og overholdelsen af reglerne i denne forordning. De kompetente myndigheder har beføjelser til at anmode udbydere af politiske reklametjenester om adgang til data, dokumenter eller enhver oplysning, som er nødvendig for, at myndigheden kan udføre sine tilsynsopgaver i forbindelse med denne forordning.

I medfør af artikel 15, stk. 5, skal de kompetente myndigheder have beføjelser til at:

- a) udstede påbud til udbydere af politiske reklametjenester i tilfælde af manglende overholdelse af forpligtelserne i denne forordning
- b) offentliggøre en erklæring med nærmere angivelse af identiteten på den eller de juridiske og fysiske personer, som er ansvarlige for tilsidesættelsen af en i denne forordning fastsat forpligtelse, og tilsidesættelsens art
- c) pålægge administrative bøder og økonomiske sanktioner.

Ifølge artikel 15, stk. 7, skal hver medlemsstat endvidere udpege en af de kompetente myndigheder som *kontaktpunkt* på EU-plan. Kontaktpunktet bør ifølge

præambelbetragtning (62) om muligt være medlem af det europæiske valgsamarbejdsnetværk.

Sanktioner

Artikel 16 indeholder en bestemmelse om, at medlemsstaterne fastsætter regler i national lovgivning om sanktioner, herunder administrative bøder og økonomiske sanktioner, der skal finde anvendelse på udbydere af politiske reklametjenester under deres jurisdiktion, for så vidt angår overtrædelser forordningen. Sanktionerne skal være effektive, stå i rimeligt forhold til overtrædelsen og have afskrækkende virkning. Disse regler om sanktioner skal meddeles til Kommissionen inden for 12 måneder efter forordningens ikrafttræden, og senere ændringer hertil skal meddeles straks.

Når der skal træffes afgørelse om sanktionens art og størrelse, skal der i hvert enkelt tilfælde tages hensyn til bl.a. følgende parametre:

- (a) overtrædelsens art, grovhed og varighed
- (b) hvorvidt overtrædelsen blev begået forsætligt eller uagtsomt
- (c) enhver foranstaltning, der træffes for at afbøde eventuelle skader
- (d) alle relevante tidligere overtrædelser og andre skærpende eller formildende omstændigheder i sagen og
- (e) graden af samarbejde med den kompetente myndighed.

Medlemsstaterne skal offentliggøre datoerne for deres nationale valgperioder på et let tilgængeligt sted med en passende henvisning til denne forordning.

Det bemærkes endvidere, at grundlovens § 3 om magtens tredeling antages at indebære, at lovgivningsmagten ikke i almindelighed kan henlægge behandlingen af strafferetlige bødesager til administrative myndigheder (administrative bøder). EU-retsakter, der lægger op til at forpligte Danmark til at indføre administrative bøder, giver således anledning til forfatningsretlige betænkeligheder.

Kap 5: Afsluttende bestemmelser

Forordningens kapitel 5 indeholder de afsluttende bestemmelser (art. 18-20). Kapitlet omfatter regler om Kommissionens aflæggelse af evalueringsrapport om forordningens virkning (artikel 18), om delegerede beføjelser (artikel 19) og om forordningens ikrafttrædelse og anvendelse (artikel 20).

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet er i henhold til den almindelige lovgivningsprocedure (TEUF art. 294) medlovgiver. Der foreligger endnu ikke en udtalelse. Forslaget er i parlamentet forankret i udvalget for Indre Marked og Forbrugerbeskyttelse (IMCO), hvor forslaget blev præsenteret den 10. januar 2022.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen vurderer, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

Kommissionen vurderer, at den grænseoverskridende karakter af udbuddet af politiske reklametjenester nødvendiggør regulering på EU-niveau. Kommissionen vurderer, at der er behov for harmoniseret EU-regulering på området for politiske reklamer, da de nuværende nationale regelsæt er forskellige med hensyn til anvendelsesområde, indhold og virkning. Det gør, at der opstår et uensartet sæt af nationale regler med risiko for tiltagende fragmentering til skade for den reelle udøvelse af etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser i EU.

Regeringen er enig i Kommissionens vurdering, idet udbud af politiske reklametjenester, særligt i onlinemiljøer, i sin natur er grænseoverskridende. Regeringen vurderer således samlet set, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

6. Gældende dansk ret

De danske regler om politisk reklame reguleres hovedsageligt i lovbekendtgørelse nr. 1360 af 9. april 2020 om radio- og fjernsynsvirksomhed og bekendtgørelse nr. 1155 af 18. juni 2020 om reklamer og sponsorering m.v. af programmer i radio, fjernsyn og on demand audiovisuelle medietjenester samt indgåelse af partnerskaber (reklamebekendtgørelsen).

Dansk ret indeholder regler om politisk reklame i fjernsyn (flow tv). Der findes ikke i radio- og fjernsynslovgivningen særlige regler for politiske reklamer i radio eller i on demand-audiovisuelle medietjenester. På internettet og på de kommercielle og de ikkekommercielle radiostationer må der derfor godt udsendes reklamer for politiske budskaber mv.

Reklamebekendtgørelsens § 14 indeholder begrænsninger for politisk reklame i fjernsyn (flow tv). Efter § 14, stk. 1, må der ikke udsendes reklamer for arbejdsgiverorganisationer, fagforeninger, religiøse bevægelser, politiske partier, politiske bevægelser samt valgte medlemmer eller opstillede kandidater til politiske forsamlings i fjernsyn. Efter § 14, stk. 2, må der ikke udsendes reklamer for politiske budskaber i perioden fra tidspunktet for udskrivelse af valg til politiske forsamlings eller folkeafstemninger og indtil afholdelsen af valget eller afstemningen.

Reklamebekendtgørelsens kapitel 4 indeholder regler om sponsorering af programmer mv. Efter reklamebekendtgørelsens § 25, stk. 1, må sponsorerede programmer ikke indgå i DR's public service-programvirksomhed. Efter bekendtgørelsens § 26, stk. 1, skal sponsorerede programmer i radio, fjernsyn og on demand audiovisuelle medietjenester klart kunne identificeres ved, at sponsorens navn, logo eller andet symbol fremgår.

I radio, som indgår i den samlede public service-virksomhed, jf. lov om radio- og fjernsynsvirksomhed m.v. § 11, og i fjernsyn må der ikke udsendes programmer, som er sponsoreret af arbejdsgiverorganisationer eller fagforeninger eller af politiske partier eller religiøse bevægelser, jf. reklamebekendtgørelsen § 29, stk. 2.

Politisk aktivitet er ikke omfattet af markedsføringslovens, lov nr. 426 af 3. maj 2017, anvendelsesområde, medmindre den politiske aktivitet kan siges at have karakter af erhvervsvirksomhed.

Det bemærkes, at der ikke i gældende lovgivning på Kulturministeriets og Erhvervsministeriets område er regler for målrettet politisk reklame på digitale platforme.

Behandling af personoplysninger i forbindelse med politisk reklame er reguleret af databeskyttelsesforordningen og -loven. Disse regelsæt fastsætter ikke specifikke krav med hensyn til behandling af personoplysninger i forbindelse med politisk reklame.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

En vedtagelse af forslaget vil medføre behov for tilpasning af dansk lovgivning.

Som forslagets art. 16, stk. 1, er formuleret på nuværende tidspunkt, vil medlemsstaterne i forbindelse med artikel 5-11, artikel 13 og artikel 14 skulle fastsætte regler om sanktioner, herunder administrative bøder og økonomiske sanktioner, der finder anvendelse på udbydere af politiske reklametjenester under deres jurisdiktion, for så vidt angår overtrædelser af denne forordning, som i hvert enkelt tilfælde skal være effektive, stå i rimeligt forhold til overtrædelserne og have afskrækkende virkning. Der henvises i den forbindelse til bemærkningerne vedrørende administrative bøder i pkt. 6 ovenfor. Der vil skulle fastsættes regler om strafansvar for overtrædelse af de nævnte bestemmelser i forordningen i dansk ret.

Det fremgår af forordningsforslagets præambelbetragtning nr. 13, at: "*Denne forordning bør ikke berøre det materielle indhold i politisk reklame eller regler om visning af politisk reklame, herunder såkaldte tavshedsperioder forud for valg eller folkeafstemninger.*" Det vurderes, at der ikke er behov for at ændre i lovbekendtgørelse nr. 1360 af 9. april 2020 om radio- og fjernsynsvirksomhed og bekendtgørelse nr. 1155 af 18. juni 2020 om reklamer og sponsorering m.v. af programmer i radio, fjernsyn og on demand audiovisuelle medietjenester samt indgåelse af partnerskaber.

Økonomiske konsekvenser

Statsfinansielle konsekvenser

Det forventes, at forslaget vil medføre statsfinansielle konsekvenser, idet der bl.a. vil skulle føres tilsyn med overholdelse af artikel 5-11 og artikel 14 af kompetente nationale myndigheder. Herudover vil en kompetent myndighed skulle agere kontaktpunkt på EU-plan. Det må forventes, at ressourceforbruget stiger hos den eller de myndigheder, der udpeges til håndhævelsesmyndigheder, i det omfang forordningen medfører en øget sagsmængde eller en udvidet opgaveportefølje. Udgifter hertil afholdes i udgangspunktet inden for eksisterende ramme.

Erhvervsøkonomiske konsekvenser

Forslaget forventes at medføre væsentlige administrative byrder for de omfattede udbydere af politiske reklametjenester som følge af administrative krav om bl.a. transparens, herunder fx opbevaring og tilvejebringelse af oplysninger i forbindelse med politisk reklame med henblik på tilsyn fra relevante kompetente myndigheder.

8. Høring

Forslaget er sendt i høring i EU-specialudvalget for konkurrenceevne, vækst og forbrugerspørgsmål og i specialudvalget for kulturpolitiske spørgsmål med frist den 21. december 2021. Der er modtaget høringssvar fra Danmarks Radio (DR), TV2 Danmark (TV2) og Dansk Industri (DI).

DR mener ikke at være omfattet af forordningens rækkevide, da de ikke kan betegnes som udbyder af en digital reklametjeneste jf. præambelbetragtning nr. 26. DR udsender ikke politiske reklamer, ligesom DR ikke udsender programmer, som er sponsoreret af politiske partier.

DR bemærker derudover, at politiske synspunkter, som indgår i lineære audiovisuelle udsendelser, eller som udgives i trykte medier, ikke omfattes af forordningsforslaget, jf. præambelbetragtning nr. 19. Det undtager en stor del af DR's programvirksomhed. DR udgiver dog også lineære audioudsendelser og udsendelser on demand, herunder audio- og audiovisuelle udsendelser, som efterfølgende gøres tilgængelige on demand på DR's platforme.

DR finder også, at lineære audioudsendelser samt audio- og audiovisuelle udsendelser, som udsendes on demand, bør omfattes af undtagelsen af præambelbetragtning nr. 19.

TV2 bemærker, at forslaget til forordningen fremstår som alt andet end gennemsigtigt, idet mange af forslagets bestemmelser er overordentligt svære at gennemskue og forstå. Som eksempel nævnes, at det ikke har været muligt at gennemskue forordningens definition på en "politisk reklametjeneste" (artikel 2, nr. 5), herunder den helt centrale afgrænsning mellem en udbyder af en politisk reklametjeneste og en "politisk reklameudgiver" (artikel 2, nr. 11). TV2 bemærker således, at TV2's bemærkninger skal ses i lyset af, at det har været vanskeligt, hvis ikke umuligt, at vurdere forslagets præcise rækkevidde og medfølgende konsekvenser.

TV2 vurderer, at forslaget til forordningen pålægger udgivere af politiske reklamer en ganske omfattende informations- og arkiveringsforpligtelse. Det er TV2's opfattelse, at de nævnte informations- og arkiveringsforpligtelser vil påføre reklameudgivere betydelige økonomiske og driftsmæssige belastninger, samt at disse belastninger med stor sandsynlighed vil have som konsekvens, at mange medievirksomheder vil afstå fra at indgå aftale om indrykning af politiske reklamer.

TV2 finder derfor, at resultatet vil være en markant forringelse af muligheden for udbredelsen af politiske budskaber til skade for såvel den offentlige debat som de politiske partiers mulighed for at facilitere en demokratisk dialog med borgerne.

TV2 opfordrer med henvisning til de indledende bemærkninger til, at forordningen gennemarbejdes med henblik på at forbedre dens tilgængelighed og gennemsigtighed.

TV2 opfordrer kraftigt til, at Kommissionen genovervejer forordningens omfattende krav til reklameudgivere, idet der er stor risiko for, at forordningen vil resultere i en begrænsning af muligheden for udbredelsen af politisk reklame i EU og dermed også en begrænsning af dialogen mellem borgerne og det politiske system.

DI støtter op om det grundlæggende formål bag forordningen, som er at fastsætte og harmonisere regler for gennemsigtighed i politisk reklame i EU samt at beskytte personer, når personoplysninger behandles i forbindelse med politisk reklame.

DI finder det vigtigt for den demokratiske debat, at der – ikke mindst i en digital medievirkelighed – er tillid hos borgerne til de demokratiske budskaber og de demokratiske processer, som politisk reklame er en del af. Det er DI's opfattelse at reglerne foreslået i forordningsforslaget giver gode forudsætninger for at understøtte rammer for at opnå de oplistede formål.

DI bemærker, at der i forbindelse med det videre arbejde om at fastsætte regler på området bør være fokus på at indføre entydige definitioner af begrebet politisk reklame, som gør det nemt for de involverede aktører at fastslå, hvornår der er tale om et politisk budskab, der er omfattet af de nye krav.

DI bemærker endvidere, at der bør være fokus på at afgrænse, hvilke aktører der berøres af reglerne, ligesom der bør skabes en entydig fordeling af ansvaret mellem de forskellige berørte aktører, når reglerne skal efterleves. Yderligere finder DI det vigtigt, at der fokuseres på, at de berørte aktører ikke påføres unødige administrative byrder som følge af de nye regler, og at der således foretages en grundig afvejning af byrderne på den ene side og udbyttet på den anden.

Endelig finder DI, at der bør være fokus på, at reglerne ikke bliver en barriere for digital innovation, hvorfor DI foreslår, at der indføres en lempeligere ordning for virksomheder, som er op til fem år gamle, som alt andet lige vil opleve de nye regler som en større byrde end større aktører.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Det forventes, at en lang række medlemsstater vil hilse forslaget velkommen og være enige i, at det er nødvendigt at regulere politisk reklame på EU-plan. Flere

medlemsstater har fremhævet, at der er mangler i lovgivningen og håndhævelsen ved levering af politiske reklametjenester på tværs af grænserne.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen støtter det grundlæggende formål bag forordningen, som er at fastsætte og harmonisere regler for gennemsigtighed i politisk reklame i EU, herunder ifm. demokratiske valg, samt at beskytte personer, når personoplysninger behandles i forbindelse med politisk reklame.

Regeringen finder det vigtigt for den demokratiske debat, at der generelt skabes større gennemsigtighed om politisk reklame, så borgere fortsat kan have tillid til de demokratiske budskaber, traditioner og processer i EU, som politisk reklame er en vigtig del af. Derfor er det vigtigt for regeringen, at forordningen understøtter og styrker legitime politiske aktørers mulighed for at benytte politisk reklame som led i den demokratiske debat.

Regeringen støtter intentionen om, at forordningen skal bidrage til at sikre et indre marked med sammenhængende regler på et område, hvor der i dag er stor national fragmentering. Derfor finder regeringen det også nødvendigt, at der etableres harmoniseret EU-regulering på området, fordi den generelle vækst og stigning i relevante online tjenester er markant, og fordi tjenesterne og dermed udførelsen af politiske reklamer opererer på tværs af landegrænser, hvilket besværliggør både efterlevelsen af reglerne og håndhævelsen af dem. Samtidig gør denne udvikling processen omkring politisk reklame mindre gennemsigtig for borgerne, hvilket risikere at påvirke tilliden og demokratiet. Derfor finder regeringen det også nødvendigt, at der etableres harmoniseret EU-regulering på området.

For regeringen er det centralt, at der er juridisk klarhed over samspillet mellem forordningsforslaget og øvrig relevant EU-regulering samt, hvem der er omfattet af forslagets bestemmelser. I den forbindelse vurderer regeringen, at der i forslagets artikel 1-2 vedrørende genstands- og anvendelsesområde er behov for større klarhed over, hvilke enheder der vil være omfattet. En sådan klarhed angår for så vidt både bestemmelsernes materielle afgrænsning og enhedernes selskabsretlige form og størrelse. Derfor ser regeringen gerne, at det gøres mere klart, hvornår en relevant tjeneste betragtes som en udbyder af politiske reklametjenester og dermed omfattes af forordningsforslaget. Dette med henblik på, at det står klart for både enhed og kompetente tilsynsmyndigheder, hvilke regelsæt den enkelte skal efterleve.

I forordningen foreslås en række gennemsigtighedskrav i forbindelse med politiske reklame, som regeringen i udgangspunktet stiller sig positiv over for. Gennemsigtighedskravene medfører bl.a., at enhver politisk annonce ledsages af en række oplysninger om afsenderen og budskabet på en klar, fremtrædende og utvetydig måde. Herudover stilles der også krav til, at udbydere af politiske reklametjenester skal forholde sig til registrering og videregivelse af de oplysninger, som tilvejebringes i forbindelse med levering af politiske reklamer herunder specifikke krav til, *hvilke* oplysninger der benyttes i og til at målrette reklamen, samt *hvordan* de omfattede udbydere *skal* opbevare oplysningerne.

Regeringen stiller sig ligeledes positiv over for de foreslåede krav vedrørende målretnings- og forstærkningsteknikker og om videregivelse af målretnings- og forstærkningsoplysninger til andre berørte enheder, som bl.a. medfører et forbud (med særlige undtagelser) mod at anvende målretnings- eller forstærkningsteknikker, der indebærer behandling af følsomme personoplysninger i forbindelse med politisk reklame.

Regeringen støtter generelt forslaget bestemmelser om tilsyn og håndhævelse, idet krav til effektiv håndhævelse er vigtigt for overholdelse af forordningens bestemmelser. Regeringen ser derfor positivt på forslaget formelle krav til samarbejde med myndigheder og relevante enheder. Regeringen ser endvidere positivt på, at der i forordningens præambelbetragtninger er angivet konkrete tidsfrister for, hvornår anmodninger om oplysninger fra udbydere af politiske reklametjenester skal være besvaret.

Derudover er det vigtigt for regeringen, at rammevilkårene for små og mellemstore virksomheder understøttes, hvorfor der arbejdes for at der ikke indføres unødvendige administrative byrder ved forslaget.

Regeringen støtter ligeledes forslaget krav om, at medlemsstaterne fastsætter regler om sanktioner, for overtrædelse af forslaget. Det er dog centralt for regeringen, at Danmark ikke med forslaget forpligtes til at skulle indføre administrative bøder, idet administrative bøder giver anledning til forfatningsretlige betænkeligheder.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.