



Brussel, 25.11.2021
COM(2021) 731 final

2021/0381 (COD)

Voorstel voor een

VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

betreffende transparantie en gerichte politieke reclame

(Voor de EER relevante tekst)

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

TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

- **Motivering en doel van het voorstel**

Dit voorstel beoogt in de eerste plaats tot de goede werking van de interne markt voor politieke reclame bij te dragen door geharmoniseerde regels vast te stellen voor **een hoog niveau van transparantie van politieke reclame en aanverwante diensten**. Deze regels **zijn van toepassing op aanbieders van politieke reclamediensten**.

Het voorstel heeft ook tot doel natuurlijke personen wat de verwerking van persoonsgegevens betreft te beschermen door regels vast te stellen voor het gebruik van **targeting- en amplificatietechnieken** in het kader van politieke reclame. Deze regels **zijn van toepassing op alle verwerkingsverantwoordelijken – dat wil zeggen, niet alleen op aanbieders van politieke reclamediensten** – die van dergelijke targeting- en amplificatietechnieken gebruikmaken.

Aangezien reclame, met inbegrip van politieke reclame, gewoonlijk wordt verzorgd tegen een vergoeding, vormt zij een dienst in de zin van artikel 57 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Dit geldt ook voor verschillende activiteiten die verband houden met politieke reclame, waaronder de productie van inhoud en campagnes, de plaatsing ervan in een distributiemedium en de publicatie en verspreiding ervan. Bijgevolg maken natuurlijke en rechtspersonen uit de EU die deze diensten over de grenzen heen verrichten, gebruik van de fundamentele vrijheden (met name de vrijheid van vestiging en het vrije verkeer van diensten), die tot de grondbeginselen van de rechtsorde van de Unie behoren. Het grensoverschrijdend verrichten van diensten veronderstelt de vrijheid om diensten aan te bieden en te verrichten in een andere lidstaat dan de lidstaat van vestiging. Het veronderstelt ook de vrijheid om diensten over de grenzen heen te ontvangen. Vrij verkeer van diensten omvat niet alleen situaties waarin de dienstverrichter of afnemer fysiek grenzen overschrijdt, maar ook situaties waarin de dienst over grenzen heen wordt verleend. Het aanbieden van reclamediensten is in de lidstaten op verschillende manieren geregeld, afhankelijk van de media die worden gebruikt voor het publiceren of verspreiden van een reclameboodschap (bv. drukwerk, audiovisuele media, onlineplatforms, enz.) en de doeleinden die met de toepasselijke regels worden nagestreefd (bv. consumentenbescherming). Voor politieke reclamediensten gelden aanvullende specifieke regels die verplichtingen opleggen aan opdrachtgevers – met name politieke actoren – en dienstverleners.

De politieke reclamediensten in de EU ontwikkelen zich. Aangezien de regelgeving ongelijk wordt gehandhaafd en versnipperd is, leiden de algemene groei van de markt voor politieke reclame en de bijzonder forse toename van de desbetreffende onlinediensten tot bezorgdheid over het feit dat de interne markt momenteel niet toegerust is om politieke reclame te paren aan een hoge mate van transparantie, teneinde in alle lidstaten een eerlijk en open democratisch proces te waarborgen. Uit bezorgdheid over lacunes in de regelgeving en ontoereikende transparantie hebben sommige lidstaten al maatregelen genomen en zijn andere voornemens dat ook te doen. Maatregelen op nationaal niveau kunnen de lacunes in de grensoverschrijdende handhaving echter niet dichten.

De nationale regelgeving inzake politieke reclame omvat voor de aanbieders van politieke reclamediensten verplichtingen die voorwaarden stellen aan de beschikbaarheid van politieke reclame en die eisen stellen aan bepaalde aspecten van de inhoud die voor specifieke transparantie moeten zorgen. Dergelijke nationale regels zijn er onder meer op gericht de verantwoordingsplicht en de algemene organisatie van een eerlijk en open politiek proces te waarborgen. In dat kader wordt bijvoorbeeld ondersteuning verleend voor het toezicht op de naleving van de desbetreffende verplichtingen door politieke actoren. De **nationale regelgeving is sterk versnipperd**, ook wat de relevante definities en de aard van de verplichtingen betreft.

Door de uiteenlopende definities van politieke reclame in de lidstaten is het soms lastig uit te maken of een reclame als politiek kan worden aangemerkt. Afhankelijk van de middelen en de nationale politieke tradities bestaan er aanzienlijke verschillen in reikwijdte en inhoud van de transparantieplichtingen van dienstverleners die zich bezighouden met politieke reclame in de lidstaten en tussen de lidstaten, hetgeen tot versnippering leidt. Sommige lidstaten verbieden alleen anonieme politieke reclame, andere vereisen dat specifieke informatie over de financiering of over de identiteit van de opdrachtgever in de reclameboodschap wordt vermeld. Ook zijn er lidstaten die voorschrijven dat politieke reclameboodschappen op een bepaalde manier worden gelabeld of dat reclame en redactionele inhoud duidelijk worden gescheiden.

Technologische veranderingen — met name in de onlineomgeving, die tal van nieuwe media en methoden van financiering, productie, plaatsing, promotie, publicatie en verspreiding van politieke reclame mogelijk heeft gemaakt — **hebben de versnippering en de problemen in verband met monitoring en handhaving complexer gemaakt**. Soms is niet duidelijk of vereisten, die kunnen worden vastgesteld in het kader van de algemene regels in de kieswetgeving, van toepassing zijn op alle media, dus ook online gelden. Dit is een bron van verdere rechtsonzekerheid voor aanbieders van politieke reclamediensten.

Deze **versnippering** zal toenemen naarmate de lidstaten nieuwe regels moeten ontwikkelen om de transparantie van politieke reclameboodschappen te waarborgen, met name in de context van technologische ontwikkelingen. Nieuwe nationale ad-hocregels zullen waarschijnlijk leiden tot een grotere versnippering van de essentiële elementen van transparantie – zoals de inhoud en de vorm van de te publiceren informatie – en van het toepassingsgebied van deze voorschriften. Dit zal waarschijnlijk ook de rechtszekerheid verder verminderen, zowel voor aanbieders van politieke reclamediensten als voor de opdrachtgevers van politieke reclameboodschappen.

Deze **versnippering** van de transparantievereisten creëert belemmeringen voor het verrichten van diensten. Zij brengt **specifieke nalevingskosten** met zich mee voor dienstverleners die er geld voor moeten uittrekken om vast te stellen welke normen toepasselijk zijn en hun reclame aan te passen aan de verschillende jurisdicties. Versnippering veroorzaakt echter ook rechtsonzekerheid met betrekking tot de transparantievereisten voor politieke reclame. Dienstverleners die hun met politieke reclame verband houdende diensten in andere lidstaten zouden kunnen aanbieden, worden erdoor **beperkt in hun mogelijkheden** om de markt in andere lidstaten te betreden of nieuwe diensten te ontwikkelen. Versnippering **beknot dus ook de mogelijkheden van de ontvangers van diensten** binnen de interne markt, bv. om voor grensoverschrijdende campagnes te kiezen. Met name kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) hebben niet altijd de capaciteit om alle verschillende nationale vereisten en procedures te inventariseren en zich daaraan aan te passen. Bij de raadpleging ter

voorbereiding van dit voorstel hebben aanbieders van politieke reclamediensten hun bezorgdheid geuit over deze belemmeringen.

Een en ander heeft ook gevolgen voor burgers en bevoegde autoriteiten, aangezien de uitgever van politieke reclame en aanverwante dienstverleners in een andere lidstaat kunnen zijn gevestigd dan de burgers die met de politieke reclame te maken krijgen. Dit leidt tot specifieke problemen in verband met toezicht.

De snelle technologische veranderingen, de regelgevingscontext die steeds sterker versnipperd raakt en problematischer wordt en de stijgende uitgaven voor politieke reclame maken **duidelijk dat er moet worden opgetreden** op EU-niveau om het vrije verkeer van politieke reclamediensten in de hele Unie te waarborgen en tegelijkertijd een hoge mate van transparantie te waarborgen, waardoor verkiezingsprocessen in de EU opener en eerlijker worden.

De voorgestelde maatregelen zijn gebaseerd op de analyse van bestaande of geplande wetgeving van de lidstaten op het gebied van politieke reclame.

Gezien deze context moeten er geharmoniseerde transparantievereisten worden voorgesteld die gelden voor economische actoren die politieke reclame en aanverwante diensten aanbieden (dat wil zeggen activiteiten die gewoonlijk tegen vergoeding worden verricht), welke verband houden met de productie, plaatsing, promotie, publicatie en verspreiding van politieke reclame, of voor reclame die op burgers in een lidstaat is gericht.

Het voorstel heeft ook tot doel natuurlijke personen wat de verwerking van persoonsgegevens betreft te beschermen door regels vast te stellen voor het gebruik van targeting bij de verspreiding van politieke reclame.

Persoonsgegevens die direct van burgers worden verkregen of uit hun online-activiteiten, gedragsprofilering en andere analyses zijn afgeleid, worden **gebruikt om burgers gericht met politieke boodschappen te benaderen** (targeting) door reclameboodschappen te sturen naar groepen en om de **impact en verspreiding ervan te vergroten** (amplificatie) door de inhoud en de verspreiding ervan af te stemmen op de kenmerken die worden bepaald door de verwerking van deze persoonsgegevens en de analyse ervan. Er is gebleken dat de verwerking van persoonsgegevens voor dergelijke doeleinden, met name gegevens die op grond van Verordening (EU) 2016/679 en Verordening (EU) 2018/1725 als gevoelig worden beschouwd, **specifieke negatieve gevolgen voor de rechten van burgers** heeft. Zo komen onder meer hun vrijheid van mening en van informatie en hun vrijheid om politieke beslissingen te nemen en hun stemrecht uit te oefenen in het geding. Sommige lidstaten hebben dan ook geprobeerd regels op te stellen met betrekking tot targeting of overwegen hiertoe over te gaan. Nu de regels inzake de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van hun persoonsgegevens en het vrije verkeer van die gegevens geharmoniseerd zijn, is het noodzakelijk en passend dat er op het niveau van de Unie wordt gezorgd voor specifieke aanvullende bescherming van persoonsgegevens wanneer deze worden gebruikt in het kader van gerichte politieke reclame.

Daarom moet dit voorstel ook betrekking hebben op het gebruik van targeting- en amplificatietechnieken in het kader van de publicatie, verspreiding of promotie van politieke reclame waarbij persoonsgegevens worden verwerkt door om het even welke verwerkingsverantwoordelijke – d.w.z. niet alleen door aanbieders van politieke reclamediensten.

Dat deze kwestie moet worden aangepakt, is eerder aangekondigd in de politieke richtsnoeren van de voorzitter van de Commissie en is in overeenstemming met het Europees actieplan voor democratie¹ (EDAP), dat de Commissie in december 2020 heeft gepresenteerd. In het actieplan wordt erkend dat meer transparantie nodig is op het gebied van politieke reclame en communicatie en daarmee verband houdende commerciële activiteiten. Het moet voor burgers, maatschappelijke organisaties en autoriteiten duidelijk zijn wat de bron en het doel van dergelijke reclame is.

Deze maatregelen moeten in 2023 worden ingevoerd, willen zij in de aanloop naar de verkiezingen voor het Europees Parlement van 2024 effect sorteren.

- **Verenigbaarheid met bestaande bepalingen op het beleidsterrein**

Dit voorstel vormt een aanvulling op het voorstel voor de wet inzake digitale diensten (Digital Services Act, DSA)², dat een aantal algemene verplichtingen voor online-tussenpersonen omvat met betrekking tot de transparantie van onlinereclame, en op het bredere EU-kader voor de markt voor digitale diensten³. Het heeft op zowel online- als offline-activiteiten betrekking. Ten opzichte van de DSA worden zowel de categorieën informatie die in het kader van politieke reclame openbaar moet worden gemaakt als het toepassingsgebied (in de zin van de betrokken dienstverleners) uitgebreid. Waar de DSA alleen transparantievereisten oplegt aan onlineplatforms, bestrijkt dit initiatief het hele spectrum van uitgevers van politieke reclame en andere relevante dienstverleners die betrokken zijn bij de productie, plaatsing, promotie, publicatie en verspreiding van politieke reclame. Er is sprake van complementariteit en synergieën met de bepaling in de DSA dat zeer grote onlineplatforms de systemrisico's moeten beoordelen die voortvloeien uit de werking en het gebruik van systemen voor het selecteren en weergeven van reclameboodschappen, met feitelijke of voorzienbare gevolgen voor verkiezingsprocessen.

Het voorstel is in overeenstemming met het in september 2018 gepresenteerde verkiezingspakket, waaronder de aanbeveling betreffende electorale samenwerkingsnetwerken, onlinetransparantie, bescherming tegen cyberincidenten en bestrijding van desinformatiecampagnes in het kader van de verkiezingen voor het Europees Parlement⁴, die de samenwerking tussen de bevoegde autoriteiten op nationaal en Unieniveau ter bescherming van verkiezingen bevordert en specifieke aanbevelingen bevat om politieke communicatie transparanter te maken, alsook met de richtsnoeren voor de toepassing van de gegevensbeschermingswetgeving van de Unie ter ondersteuning van de naleving van Verordening (EU) nr. 2016/679.

Verordening (EU) 2016/679 en andere regelgeving van de Unie betreffende de bescherming van persoonsgegevens en de privacy van communicatie (met inbegrip van Verordening (EU) 2018/1725 en Richtlijn 2002/58/EG) zijn reeds van toepassing op de verwerking van persoonsgegevens in het kader van politieke reclame. De voorgestelde verordening bouwt voort op en vormt een aanvulling op de bepalingen in Verordening (EU) 2016/679 en

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=COM:2020:790:FIN>

² https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12418-Wetgevingspakket-digitale-diensten-regels-voor-grote-onlineplatforms-die-als-poortwachter-fungeren_nl en https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12417-Wet-op-de-digitale-diensten-verdieping-van-de-interne-markt-en-verduidelijking-van-de-verantwoordelijkheden-voor-digitale-diensten_nl

³ Deels niet-bindend (aanbeveling) <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/commission-recommendation-measures-effectively-tackle-illegal-content-online>, deels vrijwillig (gedragscode) 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

Verordening (EU) nr. 2018/1725 die van toepassing zijn op de verwerking van persoonsgegevens in het kader van politieke reclame. Zij codificeert elementen van de richtsnoeren van het Europees Comité voor gegevensbescherming door verplicht te stellen dat in het kader van politieke reclame bepaalde informatie aan de betrokkene wordt verstrekt (de bron van de gegevens en de toegepaste logica)⁵.

Ook bouwt het voorstel voort op de EU-praktijkcode tegen desinformatie, waarin de toezeggingen van onlineplatforms met betrekking tot de transparantie van politieke reclame en thematisch georiënteerde reclame zijn opgenomen en die momenteel door de huidige en beoogde ondertekenaars van de code wordt herzien, overeenkomstig de richtsnoeren van de Commissie ter versterking van de praktijkcode⁶. De toezeggingen en acties uit hoofde van de praktijkcode moeten een brug naar de onderhavige wetgeving slaan met praktische oplossingen die door de sector zelf worden aangedragen. Wanneer de huidige wetgeving is vastgesteld, moeten de ondertekenaars van de code de regels daarvan ook in het kader van de praktijkcode ten uitvoer leggen en aanvullen.

Voor zover dergelijke verplichtingen onder de bevoegdheid vallen van de regelgevende instanties die binnen deze bestaande kaders zijn aangewezen, moeten zij door dezelfde instanties worden gemonitord en gehandhaafd, en moeten zij worden gecoördineerd in het kader van de relevante bestaande en geplande Europese samenwerkingsstructuren, waaronder het Europees Comité voor gegevensbescherming. Het Europees samenwerkingsnetwerk voor verkiezingen, dat in 2018 is opgericht en waarbij de contactpunten voor nationale verkiezingsnetwerken zijn aangesloten, welke zijn samengesteld uit verschillende ter zake bevoegde autoriteiten, moet een ondersteunend kader voor betere coördinatie en uitwisseling van beste praktijken tussen de bevoegde autoriteiten in het kader van politieke reclame.

- **Verenigbaarheid met ander beleid van de Unie**

Dit voorstel hangt ook nauw samen met de werkzaamheden in verband met de andere initiatieven in het kader van het pakket transparantie en democratie van het werkprogramma van de Commissie⁷.

Het Europees actieplan voor democratie omvat een aantal initiatieven om de integriteit van verkiezingen te helpen beschermen en democratische participatie te bevorderen. Het bouwt onder meer voort op de ervaring die is opgedaan bij de uitvoering van het verkiezingspakket 2018 van de Commissie⁸ en de werkzaamheden van het Europees samenwerkingsnetwerk voor verkiezingen.

Dit voorstel vormt ook een aanvulling op het voorstel tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1141/2014 betreffende het statuut en de financiering van Europese politieke partijen en Europese politieke stichtingen. De door de Commissie voorgestelde wijziging van deze verordening bevat specifieke regels om te waarborgen dat Europese politieke partijen bij de verspreiding van politieke reclameboodschappen aan hoge transparantienormen voldoen.

⁵ https://edpb.europa.eu/system/files/2021-11/edpb_guidelines_082020_on_the_targeting_of_social_media_users_nl_0.pdf

⁶ Richtsnoeren van de Europese Commissie voor de versterking van de praktijkcode desinformatie (COM(2021) 262 final) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52021DC0262>

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

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

Ten slotte leidt dit voorstel tot synergie met de externe inspanningen die de EU levert op het gebied van verkiezingswaarneming (EU-verkiezingswaarnemingsmissies en de follow-up daarvan). Verkiezingswaarnemingsmissies beoordelen politieke onlinereclame tijdens verkiezingscampagnes en kunnen maatregelen aanbevelen om het regelgevingskader tijdens een verkiezingsproces te verbeteren. Vervolgens adviseert en ondersteunt de Europese Unie de partnerlanden bij de uitvoering van deze aanbevelingen, samen met internationale partners. In het kader van de door de VN goedgekeurde beginselverklaring voor internationale verkiezingswaarneming zijn gemeenschappelijke richtsnoeren voor de waarneming bij onlinecampagnes ontwikkeld.

2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

• Rechtsgrondslag

De rechtsgrondslag van het voorstel is in de eerste plaats artikel 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), dat voorziet in de vaststelling van maatregelen om de oprichting en werking van de interne markt te waarborgen. Op grond daarvan kunnen maatregelen worden genomen voor de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten die de instelling en de werking van de interne markt betreffen. Het is de juiste rechtsgrondslag voor een optreden dat betrekking heeft op dienstverleners binnen de interne markt en dat beoogt verschillen tussen bepalingen van de lidstaten weg te nemen voor zover die verschillen de fundamentele vrijheden belemmeren en rechtstreeks van invloed zijn op de werking van de interne markt.

De verschillen tussen de nationale wetgevingen nemen toe, aangezien sommige lidstaten wetgeving hebben vastgesteld inzake transparantievereisten die van toepassing zijn op politieke reclamediensten, en andere lidstaten voornemens zijn zulke wetgeving vast te stellen. Deze situatie leidt tot versnippering van de regelgeving, aangezien de regels inzake transparantie van politieke reclame verschillen wat betreft de specifieke elementen van de transparantie die zij vereisen (nl. de informatie die bij een reclameboodschap moet worden vermeld en de vorm waarin dat moet gebeuren) en de reikwijdte ervan (de soorten reclameboodschappen die als politiek worden beschouwd en de media waarvoor de regelgeving geldt) en tot hogere nalevingskosten leiden voor dienstverleners die actief zijn op de interne markt. Zonder maatregelen op het niveau van de Unie zullen de verschillen nog groter worden, nu sommige lidstaten nieuwe initiatieven goedkeuren en andere geen stappen nemen om politieke reclame transparanter te maken. Harmonisatie op EU-niveau is dus noodzakelijk en artikel 114 VWEU is de relevante rechtsgrondslag voor dit initiatief. Dit initiatief zal een aantal bestaande belemmeringen in verband met transparantie wegnemen en de werking van de interne markt daadwerkelijk verbeteren. Het is noch noodzakelijk voor de werking van de interne markt, noch passend in het licht van de bevoegdheden van de Unie, om op te treden door middel van nationale voorschriften die bepalen dat politieke reclame enkel beschikbaar is voor bepaalde categorieën opdrachtgevers of in specifieke perioden, of die beperkingen stellen aan de hoogte van de financiering of het soort medium dat mag worden gebruikt. Dergelijke regels zijn specifiek voor het nationale kiesrecht en maken geen deel uit van de werking van de interne markt.

Aangezien dit voorstel bepaalde specifieke regels bevat inzake de bescherming van personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens, met name beperkingen van targetingtechnieken die negatieve gevolgen hebben voor rechten wanneer zij worden gebruikt in het kader van politieke reclame, is het bovendien passend deze verordening, wat die specifieke regels betreft, te baseren op artikel 16 VWEU.

- **Subsidiariteit (bij niet-exclusieve bevoegdheid)**

Overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel, dat is vastgelegd in artikel 5, lid 3, van het Verdrag betreffende de Europese Unie, (VEU) mag slechts op EU-niveau worden opgetreden indien en voor zover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten alleen kunnen worden verwezenlijkt, maar vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de EU kunnen worden bereikt.

Verscheidene lidstaten hebben wetgeving inzake de transparantie van politieke reclame aangenomen of zijn voornemens dat te doen. Aangezien het toepassingsgebied, de inhoud en het effect van deze regels uiteenlopen, ontstaat een lappendeken van nationale regels en dreigt verdere versnippering. Dit ondermijnt de doeltreffende uitoefening van de vrijheid van vestiging en de vrijheid van dienstverrichting in de Unie.

Bovendien brengt het grensoverschrijdende karakter van sommige activiteiten, ook in de onlineomgeving, aanzienlijke uitdagingen met zich mee voor zuiver nationale regelgeving op dit gebied. Het is onwaarschijnlijk dat lidstaten die zelfstandig optreden, in staat zouden zijn de vastgestelde problemen doeltreffend aan te pakken. Bovendien is het in de praktijk moeilijk om onderscheid te maken tussen zuiver binnenlandse en potentieel grensoverschrijdende situaties.

De noodzaak van EU-optreden bleek ook uit het optreden van bepaalde aanbieders van politieke reclamediensten en van de politieke actoren die gebruik van dergelijke diensten maken. Tijdens de laatste Europese verkiezingen hebben enkele grote onlineplatforms stappen ondernomen om het probleem van de rechtsonzekerheid en de fragmentatie van de interne markt aan te pakken, hetgeen tot marktsegmentatie leidde. Die segmentatie bleek een belangrijk probleem voor opdrachtgevers van politieke reclame, d.w.z. politieke partijen die in de hele EU politieke reclame willen publiceren en verspreiden.

Gemeenschappelijke strenge EU-normen voor transparantie op het gebied van politieke reclame en aanverwante diensten zouden, met name voor dienstverleners, voor meer rechtszekerheid zorgen. De incrementele nalevingskosten van grensoverschrijdende dienstverlening zouden worden weggenomen en het risico van niet-naleving zou afnemen. Dit zou op zijn beurt een einde maken aan de prikkel voor aanbieders van politieke reclamediensten om de interne markt op te delen en een nieuwe stimulans bieden voor het verlenen van grensoverschrijdende diensten en het ontwikkelen van nieuwe diensten.

Het effect van maatregelen die op grond van het nationale recht worden genomen, zou daarentegen beperkt blijven tot één enkele lidstaat. Ook bestaat het gevaar dat zulke maatregelen worden omzeild of moeilijk zijn te handhaven met betrekking tot dienstverleners uit andere lidstaten. Bovendien zouden zij strijdig kunnen zijn met het vrije verkeer binnen de interne markt. Een dergelijke aanpak zou ook geen oplossing bieden voor de in de hele EU vastgestelde problemen en de effecten van de versnippering zelfs kunnen verergeren. Een EU-systeem zou ook de bevoegde autoriteiten ondersteunen bij de uitoefening van hun toezichtfuncties, andere belanghebbenden helpen hun rol in het democratische proces te vervullen en de EU beter bestand maken tegen manipulatie van de informatievoorziening en inmenging in verkiezingsprocessen, met inbegrip van desinformatie.

De voorgestelde verordening gaat niet verder dan wat nodig is en heeft met name geen betrekking op andere kwesties in verband met politieke reclame, die verder gaan dan transparantie en het gebruik van targetingtechnieken. Het voorstel verandert niets aan andere aspecten die op nationaal niveau zijn geregeld, zoals de wettigheid van de inhoud van

politieke reclame en de perioden waarin reclame is toegestaan, of de aard van de deelnemers aan het democratische proces.

Deze voorgestelde verordening houdt niet noodzakelijkerwijs in dat er aanvullende autoriteiten of organen op het niveau van de lidstaten moeten worden opgericht. Zij vertrouwt het toezicht op en de handhaving van de bepalingen ervan toe aan de relevante bevoegde nationale autoriteiten, waarvan een aantal al met specifieke taken is belast op grond van bestaande gerelateerde Uniewetgeving. De lidstaten kunnen derhalve bestaande sectorale autoriteiten aanwijzen en een beroep doen op de deskundigheid van die autoriteiten, die ook de bevoegdheid voor het toezicht op en de handhaving van de bepalingen van deze verordening op zich zullen nemen. De lidstaten zullen ervoor moeten zorgen dat deze autoriteiten over de nodige capaciteit beschikken om de bescherming van de rechten van de burgers te waarborgen door middel van transparante politieke reclame.

De lidstaten zullen gebruikmaken van op de op het niveau van de Unie aangewezen samenwerkingsstructuur. Zij zullen de krachtens Verordening (EU) 2016/679 aangewezen autoriteiten moeten belasten met het toezicht op de naleving van de in deze verordening vastgestelde bepalingen inzake targetting. Het Europees Comité voor gegevensbescherming en het bij die verordening ingestelde coherentiemechanisme zijn van overeenkomstige toepassing.

Deze verordening zal de nationale bevoegde autoriteiten helpen hun taken doeltreffender uit te voeren, met name op het gebied van grensoverschrijdende en onlinereclame, door de verstrekking van informatie over politieke reclamediensten verplicht te stellen.

Het is van essentieel belang dat de bevoegde autoriteiten bij de uitvoering van hun taken samenwerken. De op basis van Aanbeveling C(2018) 5949 final opgerichte nationale verkiezingsnetwerken voorzien in een structuur voor een dergelijke samenwerking tussen autoriteiten op nationaal niveau, met inachtneming van de bevoegdheden van elke autoriteit die deel uitmaakt van dit netwerk.

De Commissie zal de samenwerking tussen autoriteiten op het niveau van de Unie ondersteunen, onder meer in het kader van het Europees samenwerkingsnetwerk voor verkiezingen.

Dit zal de opkomst ondersteunen van een gereguleerde en innovatieve Europese markt voor politieke reclamediensten die door de burgers wordt vertrouwd en die de integriteit van het democratische proces ten goede komt.

- **Evenredigheid**

Volgens het evenredigheidsbeginsel mag de voorgestelde maatregel qua inhoud en vorm niet verder gaan dan noodzakelijk is om de doelstelling – het waarborgen van de goede werking van de interne markt – te bereiken.

Het voorstel sluit aan bij bestaande en toekomstige EU-rechtskaders, waaronder Verordening (EU) 2016/679 en de wet inzake digitale diensten, en is evenredig en noodzakelijk om de doelstellingen ervan te verwezenlijken. De beoogde maatregelen zijn noodzakelijk om de versnippering van het desbetreffende regelgevingskader aan te pakken.

Er is zorgvuldig gekeken naar de evenredigheid van de transparantieverplichtingen; zo zijn er bijvoorbeeld asymmetrische verplichtingen vastgesteld voor verschillende soorten aanbieders

van politieke reclamediensten. Andere opties, zoals een categorisch verbod op het aanbieden van grensoverschrijdende politieke reclamediensten of op targeting van politieke reclame, werden afgewezen omdat zij onevenredig bleken met de doelstellingen van deze verordening.

Het voorstel voorziet in beperkte transparantieplichtingen voor alle aanbieders van politieke reclamediensten die betrokken zijn bij de productie, plaatsing, promotie, publicatie en verspreiding van politieke reclame, met inbegrip van de registratie van hun betrokkenheid bij een specifieke politieke reclameboodschap. Uitgevers van politieke reclame, die in rechtstreeks contact staan met de burgers, moeten eveneens voldoen aan specifieke transparantieplichtingen. Zij moeten onder meer voor elke gepubliceerde reclameboodschap een transparantieverklaring opstellen en publiceren. Kmo's hoeven niet periodiek verslag over hun politieke reclame uit te brengen en mogen een externe persoon aanwijzen als contactpunt voor overleg met de bevoegde nationale autoriteiten. De Commissie is voornemens de uit deze verordening voortvloeiende nalevingsinspanningen te bevorderen door opleiding, voorlichting en andere maatregelen te ondersteunen.

De kosten voor de marktdeelnemers staan in verhouding tot de beoogde doelstellingen en tot de economische en reputatievoordelen die de marktdeelnemers van dit voorstel mogen verwachten. Het wegnemen van de belemmeringen die het gevolg zijn van rechtsonzekerheid en juridische versnippering zal de ontwikkeling van een op hoge transparantienormen gebaseerde Europese sector van politieke reclamediensten bevorderen en de nationale ondernemingen in staat stellen op te schalen.

De beperkingen inzake targeting van politieke reclame zijn evenredig, omdat zij strikt beperkt blijven tot de specifieke targetingactiviteiten in een politieke context waarvan is vastgesteld dat zij een aanzienlijk risico vormen voor de grondrechten van het individu.

- **Keuze van het instrument**

Artikel 114 en artikel 16 VWEU verlenen de wetgever de bevoegdheid verordeningen en richtlijnen vast te stellen.

Een verordening wordt beschouwd als het meest geschikte rechtsinstrument om het kader voor transparantie van politieke reclame in de Unie vast te stellen. De keuze voor een verordening als rechtsinstrument wordt gerechtvaardigd door de noodzaak van een uniforme toepassing van de nieuwe regels, bv. inzake de definitie van “politieke reclame” en de transparantieplichtingen waaraan aanbieders van politieke reclamediensten moeten voldoen bij het produceren of verspreiden van politieke reclameboodschappen.

De rechtstreekse toepasselijkheid van een verordening overeenkomstig artikel 288 VWEU zal de juridische versnippering verminderen en meer rechtszekerheid bieden door de invoering van hoge transparantienormen voor politieke reclame, die rechtszekerheid bieden aan de betrokken dienstverleners en voorkomen dat de vrije verlening van de betrokken diensten op de interne markt wordt belemmerd door verschillen.

De bepalingen van de voorgestelde verordening doen echter geen afbreuk aan de nationale bevoegdheden voor de organisatie van het verkiezingsproces en bieden de sector ruimte voor het vaststellen van normen om de doeltreffende publicatie en toezending van informatie in het kader van de verordening mogelijk te maken, de naleving te stroomlijnen en innovatie te bevorderen.

Wat het vaststellen van regelgeving voor specifieke targetingtechnieken betreft, is het gebruik van een verordening in overeenstemming met Verordening (EU) 2016/679 (eveneens een verordening).

3. EVALUATIE, RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDEN EN EFFECTBEOORDELING

• Raadpleging van belanghebbenden

Dit voorstel is het resultaat van uitgebreid overleg met belanghebbenden, waarbij de Commissie de algemene beginselen en minimumnormen voor het raadplegen van belanghebbenden heeft toegepast.

Een raadpleging over de aanvangseffectbeoordeling, die op 26 januari 2021 werd gepubliceerd, leverde informatie voor het ontwikkelen van de probleemomschrijving en beleidsopties. Van 22 januari tot en met 2 april 2021 heeft een openbare raadpleging plaatsgevonden. Deze raadpleging werd gepromoot via de website van de Commissie en via specifieke netwerken.

De Commissie heeft vergaderingen met de belangrijkste belanghebbenden georganiseerd om aanvullend bewijsmateriaal en aanvullende gegevens te verzamelen over de specifieke problemen waarop het initiatief betrekking heeft, alsook over de beleidsaanpak en de effecten ervan. Zij heeft ook gericht bilateraal overleg gepleegd en talrijke standpuntennota's en analyses geanalyseerd, die met name tijdens de voorbereiding van het initiatief zijn ontvangen. De voorbereiding van de effectbeoordeling die aan het initiatief ten grondslag ligt, werd ondersteund door een externe studie. De contractant heeft een reeks individuele raadplegingen gehouden met de belangrijkste belanghebbenden.

Over het algemeen zijn de belanghebbenden het erover eens dat er actie op het niveau van de Unie moet worden ondernomen. Een grote meerderheid van de belanghebbenden vindt dat de wetgeving lacunes vertoont of dat nieuwe wetgeving nodig is. Een beperkt aantal belanghebbenden was bezorgd en stelde dat electorale aangelegenheden een nationaal prerogatief zijn.

Uit de openbare raadpleging blijkt dat de meerderheid van de **burgers** van mening is dat uitgevers van politieke reclame bepaalde basisinformatie moeten bewaren over degenen die dergelijke reclameboodschappen plaatsen.

Aanbieders van politieke reclamediensten hebben met name verzocht om een gemeenschappelijke EU-definitie die hen in staat stelt te bepalen welke reclameboodschappen politiek zijn, en een gemeenschappelijke aanpak waarbij evenredige vereisten worden vastgesteld inzake het labelen van gesponsorde politieke reclameboodschappen, ook wat betreft de identiteit van de opdrachtgevers van de reclameboodschap. Aanbieders wezen op onzekerheid en kosten in verband met het identificeren en naleven van relevante transparantieplichtingen bij het aanbieden van politieke reclamediensten over de grenzen heen of in meerdere lidstaten.

Maatschappelijke organisaties waren voorstander van een bijzonder hoge mate van transparantie rond politieke reclame, onder meer over de vraag welke reclameboodschappen waarom en aan wie worden getoond en wie daarvoor heeft betaald. Zij waren van mening dat zachte maatregelen in dit opzicht niet volstaan. Ook verzochten zij om targeting niet alleen te benaderen vanuit het oogpunt van transparantie.

De **lidstaten** juichten het initiatief toe en vonden ook dat politieke reclame op EU-niveau moet worden gereguleerd. De lidstaten steunden ook maatregelen die onderzoekers ruimere

toegang geven tot meer informatie over politieke reclame. De lidstaten onderstreepten het bestaan van lacunes op het gebied van regelgeving en handhaving inzake politieke reclamediensten die grensoverschrijdend worden verleend.

Europese politieke partijen wezen erop dat maatregelen om burgers er door middel van een label op te attenderen dat zij worden blootgesteld aan een politieke reclameboodschap, de Europese democratie zal versterken. Zij waren met name bezorgd over de wijze waarop het beleid dat een aantal zeer grote onlineplatforms tijdens de vorige verkiezingen voor het Europees Parlement voerde, hun activiteiten op grensoverschrijdend en EU-niveau negatief heeft beïnvloed.

- **Bijenbrengen en gebruik van expertise**

De Commissie heeft bij de voorbereiding van dit voorstel gebruik gemaakt van deskundigheid op vele gebieden.

De betreffende werkzaamheden bij de Raad (met inbegrip van de bevoegde werkgroepen) en bij het Europees Parlement (onder meer in de Commissies constitutionele zaken, juridische zaken, burgerlijke vrijheden, interne markt en consumentenbescherming, justitie en binnenlandse zaken en de bijzondere Commissie buitenlandse inmenging) waren daarbij van groot belang.

Naast de genoemde open raadpleging heeft de Commissie verschillende vergaderingen met belanghebbenden gehouden, met vragen die waren afgestemd op de betrokken categorie.

Op 18 maart 2021 heeft de Commissie het initiatief met deskundigen van de lidstaten besproken tijdens een speciale vergadering in het kader van het systeem voor snelle waarschuwingen. Daarbij waren vertegenwoordigers van de lidstaten en van de Europese Groep van regelgevende instanties voor audiovisuele mediadiensten aanwezig. Op 25 maart 2021 zijn ook deskundigen van de lidstaten geraadpleegd in het kader van het Europees samenwerkingsnetwerk voor verkiezingen. Voorts werd sinds 2019 informatie verkregen uit de bijdragen die de lidstaten tijdens eerdere vergaderingen van dit netwerk hadden geleverd, onder meer bij het maken van een uitgebreide inventarisatie van de relevante nationale wetten en procedures.

Tot slot is in het kader van de studie ter ondersteuning van de effectbeoordeling literatuuronderzoek verricht waaruit blijkt dat zich een nieuwe academische consensus aftekent over de noodzakelijkheid van specifieke transparantie inzake politieke reclame en van beperkingen op het gebruik van persoonsgegevens in verband met politieke reclame (met name online).

In de richtsnoeren van internationale normalisatie-instanties zoals de Raad van Europa wordt ook specifiek gepleit voor transparantie inzake politieke reclame, met name in verband met de sponsoring en financiering daarvan en, waar het gaat om onlinereclame, wat betreft het mechanisme voor aanbidding aan de doelgroep (bv. algoritmen, gegevens).

- **Effectbeoordeling**

Overeenkomstig haar beleid inzake betere regelgeving heeft de Commissie voor dit voorstel een effectbeoordeling uitgevoerd die door de Raad voor regelgevingstoetsing van de Commissie is onderzocht. Op 29 september 2021 vond een vergadering met de Raad voor regelgevingstoetsing plaats, waarna een positief advies met punten van voorbehoud werd uitgebracht. De effectbeoordeling is verder aangepast om tegemoet te komen aan de punten van voorbehoud van de Raad voor regelgevingstoetsing.

De Commissie heeft verschillende beleidsopties onderzocht voor het verwezenlijken van de algemene doelstelling van het voorstel, namelijk de goede werking van de interne markt waarborgen door regels vast te stellen voor een hoog niveau van transparantie inzake politieke reclame en aanverwante diensten, en voor het gebruik van targeting in het kader van de verspreiding van politieke reclame.

Er werden twee beleidsopties beoordeeld, die verschilden wat betreft de mate van regelgevend ingrijpen:

- Optie 1: beperkte maatregelen om transparantie te bevorderen en problemen in verband met targeting aan te pakken;
- Optie 2: maatregelen om de transparantie te harmoniseren en problemen in verband met targeting aan te pakken. Deze optie omvatte twee subopties met betrekking tot targeting.

Volgens de vaste methode van de Commissie werden van elke beleidsoptie de effecten beoordeeld vanuit economisch, grondrechtelijk en maatschappelijk oogpunt. De voorkeursoptie was een combinatie van optie 2 en suboptie 2 voor het gebruik van targeting, aangezien deze opties het best beantwoorden aan de algemene doelstellingen van de maatregel en een samenhangend en evenredig kader voor politieke reclame in de EU tot stand zouden brengen.

Door de regels voor het bewaren en verstrekken van informatie in het kader van politieke reclame met het oog op toezicht en verantwoording te verduidelijken en te harmoniseren, zou deze optie de belangrijkste oorzaak van nalevingskosten bij dienstverlening in een of meer andere lidstaten wegnemen. Deze aanpak zou bovendien de juridische voorspelbaarheid vergroten voor tussenhandelsdiensten die in verschillende lidstaten actief zijn, wat zou bijdragen tot de goede werking van de interne markt. Ook uit regelgevingsoogpunt zou de situatie verbeteren: als de redenen voor nationale marktsegmentatie wegvallen, nemen de groeimogelijkheden voor grensoverschrijdende diensten toe. Het voordeel dat aanbieders van politieke onlinereclamediensten als gevolg van de versnippering van de regelgeving hebben ten opzichte van offlinemediën, zou kleiner worden. De impact op kmo's is beperkt, doordat de verplichting om periodiek verslag over politieke reclame uit te brengen voor hen is aangepast en doordat zij een externe persoon mogen aanwijzen als contactpunt voor overleg met de bevoegde nationale autoriteiten.

De targetingmaatregelen zouden de problematische targetingtechnieken aanpakken en goede praktijken stimuleren.

Suboptie 2 voorzag in een voorwaardelijk verbod op targeting, maar er werd van uitgegaan dat de subopties konden worden gecombineerd. Een onvoorwaardelijk verbod op targeting op basis van bijzondere categorieën persoonsgegevens geldt als doeltreffender en is derhalve in dit voorstel opgenomen. Het verbod om te targeten op basis van bijzondere categorieën persoonsgegevens heeft ook de steun van de belanghebbenden die tijdens de voorbereiding van de effectbeoordeling zijn geraadpleegd.

Aangepaste maatregelen zouden de beschikbaarheid van targetingdiensten voor de verspreiding van politieke reclame beperken. Dit gevolg weegt echter niet op tegen de mogelijkheden die aanbieders van politieke reclamediensten krijgen doordat burgers en regelgevers meer vertrouwen gaan stellen in de techniek en doordat de rechtszekerheid inzake de naleving bij het gebruik ervan voor politieke doeleinden toeneemt.

Geharmoniseerde transparantievereisten en specifieke beperkingen reduceren de reikwijdte van problematische targetingtactieken, zoals de kunstmatige amplificatie van bepaalde reclame of de technieken die bij het Cambridge Analytica-schandaal aan het licht zijn gekomen. Deze maatregelen moeten het vertrouwen in het gebruik van politieke reclame, en meer in het algemeen in het politieke debat en de integriteit van het verkiezingsproces, sterken. Deze aanpak zou het EU-kiesstelsel weerbaarder maken tegen manipulatie van en inmenging in de informatievoorziening.

- **Resultaatgerichtheid en vereenvoudiging**

Het voordeel van de harmonisatie van de regels inzake transparantie rond politieke reclame is met name dat daardoor in de hele EU rechtszekerheid ontstaat, de incrementele nalevingskosten van grensoverschrijdende dienstverlening wegvallen en het risico van niet-naleving kleiner wordt. Verwacht wordt dat het voor alle aanbieders van politieke reclamediensten uit het oogpunt van kostenefficiëntie gunstiger zal zijn om hun diensten aan te bieden op grond van een gemeenschappelijk rechtskader voor politieke reclame.

Kmo's zullen baat hebben bij de voorgestelde maatregelen, aangezien zij hun diensten daardoor gemakkelijker op de interne markt zullen kunnen aanbieden. Het voorstel bevat specifieke afwijkingen om de nalevingskosten voor kmo's te verlagen.

Het voorstel bevat een gemeenschappelijke reeks regels, die geen onderscheid tussen online en offline maken en die de problemen aanpakken die voortvloeien uit de huidige situatie. Momenteel zijn de regels namelijk toegesneden op offline-activiteiten, met alle lacunes en mazen van dien. De verordening zal ervoor zorgen dat de vereisten inzake grote transparantie gelijkelijk van toepassing zijn op manieren om politieke berichten offline en online te verspreiden.

- **Grondrechten**

De maatregelen van dit voorstel hebben een positief effect op de grondrechten en zullen naar verwachting geen aanzienlijke negatieve gevolgen hebben voor de grondrechten.

De fundamentele vrijheden en grondrechten kunnen slechts worden beperkt wanneer zulks gerechtvaardigd wordt door een legitiem algemeen belang en alleen op voorwaarde dat de beperking in verhouding staat tot het nagestreefde doel. De waarborging van transparantie, billijkheid en gelijke kansen in het verkiezingsproces en van het grondrecht op objectieve, transparante en pluralistische informatie vormt een dwingende reden van algemeen belang.

Dit voorstel leidt tot bescheiden beperkingen van de vrijheid van meningsuiting en van informatie (artikel 11 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie), het recht op eerbiediging van het privéleven (artikel 7) en het recht op bescherming van persoonsgegevens (artikel 8). Deze beperkingen zijn evenredig en gaan niet verder dan het noodzakelijke minimum.

Wat de vrijheid van meningsuiting betreft, blijven op de publicatie en verspreiding van politieke reclameboodschappen als zodanig en op de inhoud de regels van het relevante nationale en EU-recht van toepassing. Het initiatief bevat vereisten inzake transparantie, maar is niet van invloed op de eigenlijke inhoud van politieke boodschappen. Hoewel een beperking van targetingtechnieken gevolgen kan hebben voor de vrijheid van meningsuiting, is dit effect evenredig, mits beperkt in reikwijdte en gecompenseerd door de positieve effecten op andere grondrechten, waarbij het onder meer gaat om het beperken van de mogelijkheid van manipulatie van het democratische debat en om het recht op objectieve, transparante en

pluralistische informatie. De versterkte transparantie, voorwaarden en beperkingen inzake targeting moeten het recht op gegevensbescherming en privacy van personen die gerichte politieke reclame ontvangen, ten goede komen. Maatregelen om vast te stellen welke natuurlijke persoon opdracht heeft gegeven voor een politieke reclameboodschap, hoeveel geld daaraan is besteed en wat de waarde is van andere voordelen die geheel of ten dele in ruil voor een reclameboodschap zijn ontvangen, hebben gevolgen voor de bescherming van persoonsgegevens en moeten in verhouding staan tot het nagestreefde beleidsdoel: waarborgen dat personen die deelnemen aan het politieke debat, politieke reclame op transparante wijze gebruiken. Het effect op voornoemde rechten wordt gerechtvaardigd door het algemene positieve effect op de democratie en het kiesrecht.

Hoewel dit initiatief inhoudt dat zeer grote onlineplatforms de toegang tot gegevens voor belanghebbenden moeten vergemakkelijken, houden die maatregelen geen afwijkingen in van het EU-acquis inzake gegevensbescherming. Alleen relevante gegevens moeten toegankelijk worden gemaakt voor belanghebbenden, onder meer voor onderzoek naar praktijken die van invloed zijn op het democratische debat, verkiezingen of referenda.

Dit initiatief zal de uitoefening van het kiesrecht alsook vrije en eerlijke verkiezingen en een eerlijk democratisch debat ondersteunen door het bevorderen van transparante grensoverschrijdende politieke reclame die een hoog niveau van bescherming van de rechten waarborgt, onder meer wat betreft de bescherming van persoonsgegevens, en ervoor zorgt dat burgers geïnformeerde politieke keuzes kunnen maken, zonder manipulatie of dwang. Voorts zijn de beperkingen op targetingpraktijken coherent met en gunstig voor het kiesrecht, zoals beschermd door internationale normen.

Ten slotte zal dit voorstel ook aanbieders van politieke reclamediensten ondersteunen bij de uitoefening van hun vrijheid van ondernemerschap uit hoofde van artikel 16 van het Handvest.

4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

Voor dit initiatief worden geen gevolgen voor de begroting verwacht.

5. OVERIGE ELEMENTEN

- **Uitvoeringsplanning en regelingen betreffende controle, evaluatie en rapportage**

De Commissie zal de uitvoering van het initiatief na elke verkiezing van het Europees Parlement beoordelen op basis van specifieke gegevens die door een gespecialiseerde contractant worden verzameld. Binnen twee jaar na elke verkiezing van het Europees Parlement moet de Commissie een verslag publiceren waarin de uitvoering van deze verordening wordt geëvalueerd, met inbegrip van aspecten die verder gaan dan de verkiezingen voor het Europees Parlement.

- **Artikelsgewijze toelichting**

Hoofdstuk I bevat de algemene bepalingen, met inbegrip van het onderwerp en het toepassingsgebied (artikel 1), de definities van de belangrijkste termen die in de verordening worden gebruikt (artikel 2) en het niveau van harmonisatie van de maatregelen (artikel 3).

Hoofdstuk II bevat bepalingen over de transparantieplichtingen die van toepassing zijn op betaalde politieke reclame. Er staan maatregelen in die gelden voor alle aanbieders van politieke reclamediensten die betrokken zijn bij de productie, plaatsing, promotie, publicatie

of verspreiding van politieke reclame. Het voorziet met name in transparantie rond politieke reclame (artikel 4), een verplichting om politieke reclameboodschappen te identificeren (artikel 5) en een verplichting om registers bij te houden en informatie toe te zenden aan uitgevers van politieke reclame (artikel 6).

Voorts bevat dit hoofdstuk naast de verplichtingen van de artikelen 4, 5 en 6 ook verplichtingen die alleen van toepassing zijn op uitgevers van politieke reclame. Uitgevers van politieke reclame dienen in elke reclameboodschap een duidelijke mededeling op te nemen waaruit blijkt dat deze van politieke aard is, de naam van de opdrachtgever te vermelden en informatie beschikbaar te stellen zodat de bredere context van de politieke reclameboodschap en de doelstellingen ervan kunnen worden begrepen (artikel 7). Uitgevers van politieke reclame moeten jaarlijks informatie bekendmaken over de bedragen of de waarde van andere voordelen die zij geheel of ten dele hebben ontvangen in ruil voor de diensten die zij in verband met politieke reclameboodschappen hebben verleend (artikel 8). Zij dienen gebruikersvriendelijke mechanismen in te voeren om burgers in staat te stellen reclameboodschappen die niet aan de verplichtingen van deze verordening voldoen, aan hen te melden (artikel 9).

Aanbieders van politieke reclamediensten dienen de relevante informatie toe te zenden aan de bevoegde autoriteiten (artikel 10) en aan andere belanghebbende entiteiten (artikel 11).

Hoofdstuk III regelt het gebruik van targeting- of amplificatietechnieken waarbij persoonsgegevens worden verwerkt voor politieke reclamedoeleinden. Wanneer het om gevoelige gegevens gaat, geldt een verbod, waarop een aantal specifieke uitzonderingen mogelijk is. Voorts moeten verwerkingsverantwoordelijken die deze technieken voor politieke reclamedoeleinden gebruiken, een intern beleid vaststellen en uitvoeren, registers bijhouden en informatie verstrekken om de betrokkene in staat te stellen de logica en de belangrijkste kenmerken van de gebruikte techniek alsmede het gebruik van gegevens van derden en aanvullende analysetechnieken te begrijpen (artikel 12). Artikel 12 bevat nadere voorschriften voor uitgevers van politieke reclame. Binnen het toepassingsgebied van artikel 13 vallende verwerkingsverantwoordelijken moeten passende maatregelen nemen om de informatie aan belanghebbende entiteiten te kunnen toezenden (artikel 13).

Hoofdstuk IV bevat de bepalingen betreffende het toezicht op en de handhaving van deze verordening. Het verplicht niet in de Unie gevestigde aanbieders van politieke reclamediensten ertoe een wettelijke vertegenwoordiger aan te wijzen in een van de lidstaten waar zij hun diensten verrichten (artikel 14); het bepaalt welke autoriteiten belast zijn met het toezicht op en de handhaving van specifieke maatregelen van deze verordening; het vereist dat de lidstaten ervoor zorgen dat de relevante bevoegde autoriteiten samenwerken; het schrijft voor dat er voor de toepassing van deze verordening contactpunten worden aangewezen en dat de lidstaten passende maatregelen nemen om de onderlinge uitwisseling van informatie te waarborgen (artikel 15). De lidstaten dienen stellen regels vast te stellen voor sancties die kunnen worden opgelegd bij inbreuken op de in deze verordening vastgestelde verplichtingen (artikel 16). Dit hoofdstuk verplicht de lidstaten er tevens toe de data van de nationale verkiezingsperioden op een gemakkelijk toegankelijke plaats bekend te maken (artikel 17).

Hoofdstuk V bevat verder slotbepalingen, zoals de clausule inzake evaluatie en toetsing (artikel 18) en de mogelijkheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen (artikel 19). De laatste bepaling van dit hoofdstuk betreft de specificatie van de inwerkingtreding en de datum van toepassing van de verordening (artikel 20).

Voorstel voor een

VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

betreffende transparantie en gerichte politieke reclame

(Voor de EER relevante tekst)

HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name de artikelen 16 en 114,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Na toezending van het ontwerp van wetgevingshandeling aan de nationale parlementen,

Gezien het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité⁹,

Gezien het advies van het Comité van de Regio's¹⁰,

Handelend volgens de gewone wetgevingsprocedure,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Zowel het aanbod van als de vraag naar politieke reclame neemt toe en is steeds vaker grensoverschrijdend van aard. Met deze activiteit houdt een groot en toenemend aantal uiteenlopende diensten verband, die onder meer worden verleend door politieke adviesbureaus, reclamebureaus, platforms voor reclametechnologie, pr-bedrijven, influencers, data-analysebureaus en tussenpersonen. Politieke reclame kan vele vormen aannemen, zoals betaalde inhoud, gesponsorde zoekresultaten, betaalde gerichte boodschappen, meer prominente plaatsing in een ranglijst, promotie van een goed of een persoon in de inhoud is geïntegreerd, zoals productplaatsing, inzet van influencers en andere vormen van aanbeveling. Verwante activiteiten zijn bijvoorbeeld de verspreiding van politieke reclame op verzoek van een opdrachtgever of de publicatie van inhoud tegen betaling.
- (2) Politieke reclame kan via verschillende kanalen en media grensoverschrijdend worden verspreid of gepubliceerd. Zij kan worden verspreid of gepubliceerd via traditionele offline media, zoals kranten, televisie en radio, en in toenemende mate ook via onlineplatforms, websites, mobiele toepassingen, computerspellen en andere digitale interfaces. Deze laatste kunnen niet alleen bijzonder gemakkelijk grensoverschrijdend worden aangeboden, maar brengen ook nieuwe en lastige uitdagingen op het gebied van regelgeving en handhaving met zich mee. Het gebruik van politieke onlinereclame neemt sterk toe en bepaalde lineaire offlinevormen van politieke reclame, zoals radio en televisie, worden ook online aangeboden als diensten op aanvraag. Bij politieke reclamecampagnes wordt doorgaans gebruikgemaakt van diverse media en communicatievormen.

⁹ PB C van , blz. .

¹⁰ PB C van , blz. .

- (3) Aangezien reclame, met inbegrip van politieke reclame, gewoonlijk wordt verzorgd tegen een vergoeding, vormt zij een dienst in de zin van artikel 57 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Bij verklaring nr. 22, betreffende personen met een handicap, gehecht aan het Verdrag van Amsterdam, is de Conferentie van de vertegenwoordigers van de regeringen der lidstaten overeengekomen dat de instellingen van de Unie bij het vaststellen van maatregelen krachtens artikel 114 VWEU rekening moeten houden met de behoeften van personen met een handicap.
- (4) De noodzaak transparantie te waarborgen is een legitiem openbaar doel, dat in overeenstemming is met de waarden die de EU en haar lidstaten overeenkomstig artikel 2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) delen. Het is niet altijd gemakkelijk voor burgers om politieke reclameboodschappen als zodanig te herkennen en hun democratische rechten met kennis van zaken uit te oefenen. Een hoog niveau van transparantie is onder meer noodzakelijk om een open en eerlijk politiek debat en vrije en eerlijke verkiezingen of referenda te ondersteunen en om desinformatie en onrechtmatige inmenging, ook vanuit het buitenland, te bestrijden. Politieke reclame kan met name een bron van desinformatie zijn wanneer de reclame haar politieke karakter niet kenbaar maakt en gericht wordt ingezet. Transparantie van politieke reclame draagt ertoe bij dat kiezers die te maken krijgen met een politieke reclameboodschap, beter kunnen begrijpen namens wie die reclame wordt gemaakt en waarom een aanbieder van reclamediensten zich juist op hen richt, zodat zij beter in staat zijn geïnformeerde keuzes te maken.
- (5) Voor politieke reclame worden vaak targetingtechnieken gebruikt. Onder targeting- of amplificatietechnieken moeten technieken worden verstaan die worden gebruikt om een op bepaalde kenmerken afgestemde politieke reclameboodschap alleen tot een specifieke persoon of groep personen te richten of om de verspreiding, het bereik of de zichtbaarheid van een politieke reclameboodschap te vergroten. Aangezien targeting een krachtig middel is dat voor misbruik van persoonsgegevens kan worden gebruikt, onder meer door middel van microtargeting en andere geavanceerde technieken, kan targeting een bijzondere bedreiging vormen voor legitieme openbare belangen, zoals billijkheid, gelijke kansen en transparantie in het verkiezingsproces en het grondrecht op objectieve, transparante en pluralistische informatie.
- (6) De regelgeving inzake politieke reclame in de lidstaten is momenteel ongelijksoortig en vaak gericht op traditionele mediavormen. Er zijn specifieke beperkingen, onder meer ten aanzien van grensoverschrijdende dienstverlening op het gebied van politieke reclame. In sommige lidstaten is het in andere lidstaten gevestigde dienstverleners uit de EU verboden om tijdens verkiezingsperioden diensten van politieke aard of met een politiek doel te verlenen. Tegelijkertijd zijn er waarschijnlijk ook lidstaten met lacunes en mazen in hun nationale wetgeving, waardoor bij de verspreiding van politieke reclame soms geen rekening wordt gehouden met de relevante nationale regels; de doelstelling van de transparantieregelgeving voor politieke reclame dreigt zo te worden ondermijnd.
- (7) Teneinde de transparantie van politieke reclame te vergroten, mede om tegemoet te komen aan de zorgen van de burgers, hebben sommige lidstaten al aanvullende maatregelen ter bevordering van de transparantie van politieke reclame en ter ondersteuning van een eerlijk politiek debat en vrije en eerlijke verkiezingen of referenda onderzocht, of overwogen zij dergelijke maatregelen te nemen. Deze nationale maatregelen worden met name overwogen voor online gepubliceerde en verspreide reclame en kunnen nadere verbodsbepalingen omvatten. Deze maatregelen

variëren van zacht tot bindend en hebben betrekking op verschillende elementen van transparantie.

- (8) Deze situatie leidt tot versnippering van de interne markt, beperkt de rechtszekerheid voor aanbieders van politieke reclamediensten die politieke reclameboodschappen produceren, plaatsen, publiceren of verspreiden, creëert belemmeringen voor het vrije verkeer van aanverwante diensten, verstoort de mededinging op de interne markt, ook tussen aanbieders van offline- en onlinediensten, en vergt complexe nalevingsinspanningen en extra uitgaven van de betrokken dienstverleners.
- (9) In dit verband zullen aanbieders van politieke reclamediensten waarschijnlijk worden ontmoedigd om hun politieke reclamediensten in grensoverschrijdende situaties aan te bieden. Dit geldt met name voor micro-ondernemingen en kmo's, die vaak niet over de middelen beschikken om de hoge nalevingskosten in verband met de productie, plaatsing, publicatie of verspreiding van politieke reclame in meer dan één lidstaat op te vangen of door te berekenen. Dit beperkt de beschikbaarheid van diensten en heeft negatieve gevolgen voor de mate waarin dienstverleners kunnen innoveren en multimediale en multinationale campagnes kunnen aanbieden op de interne markt.
- (10) Daarom moet in de hele Unie voor een consistent en hoog niveau van transparantie van politieke reclame worden gezorgd, terwijl verschillen die het vrije verkeer van verwante diensten binnen de interne markt belemmeren, moeten worden voorkomen door voor aanbieders van politieke reclamediensten uniforme transparantieverplichtingen vast te stellen die de uniforme bescherming van de rechten van personen en het toezicht op de gehele interne markt waarborgen op basis van artikel 114 VWEU.
- (11) De lidstaten zouden in hun nationale wetgeving geen bepalingen moeten behouden of invoeren die afwijken van de bepalingen in deze verordening, en zeker geen bepalingen die meer of minder strikt zijn en een ander niveau van transparantie van politieke reclame waarborgen. Volledige harmonisatie van de transparantievereisten in verband met politieke reclameboodschappen vergroot de rechtszekerheid en vermindert de versnippering van de verplichtingen waaraan dienstverleners in het kader van politieke reclame moeten voldoen.
- (12) De volledige harmonisatie van de transparantievereisten mag geen afbreuk doen aan de vrijheid van aanbieders van politieke reclamediensten om op vrijwillige basis nadere informatie over politieke reclame te verstrekken; deze vrijheid valt onder de vrijheid van meningsuiting die wordt beschermd door artikel 11 van het Handvest van de grondrechten.
- (13) Deze verordening mag geen gevolgen hebben voor de materiële inhoud van politieke reclame, noch voor de regels voor het weergeven van politieke reclame, met inbegrip van voorschriften inzake zogenaamde stilteperioden voorafgaand aan verkiezingen of referenda.
- (14) De verordening moet voorzien in geharmoniseerde transparantievereisten voor economische actoren die politieke reclame en aanverwante diensten aanbieden (d.w.z. activiteiten die gewoonlijk tegen vergoeding worden verricht); deze diensten bestaan met name in de productie, plaatsing, promotie, publicatie en verspreiding van politieke reclame. De regels van deze verordening die voor een hoge mate van transparantie van politieke reclame zorgen, zijn gebaseerd op artikel 114 VWEU. Daarom moet deze verordening ook betrekking hebben op het gebruik van targeting- en amplificatietechnieken in het kader van de publicatie, verspreiding of promotie van

politieke reclame waarbij persoonsgegevens worden verwerkt. De regels van deze verordening die betrekking hebben op targeting en amplificatie, zijn gebaseerd op artikel 16 VWEU. Onder politieke reclame die gericht is op personen in een lidstaat, moet ook politieke reclame worden verstaan die onder personen in de Unie wordt verspreid, maar volledig is geproduceerd, geplaatst of gepubliceerd door buiten de Unie gevestigde dienstverleners. Om te bepalen of een politieke reclameboodschap gericht is op personen in een lidstaat, moeten de factoren in aanmerking worden genomen die op een verband tussen de betrokken reclameboodschap en die lidstaat wijzen, zoals de taal, de context, het doel en de verspreidingsmiddelen van de boodschap.

- (15) Er is geen definitie van “politieke reclame” of “politieke reclameboodschap” voorhanden op het niveau van de Unie. Er is een gemeenschappelijke definitie nodig om het toepassingsgebied van de geharmoniseerde transparantieplichtingen en de regels inzake targeting en amplificatie vast te stellen. Deze definitie dient de vele vormen die politieke reclame kan aannemen en alle middelen en wijzen van publicatie of verspreiding binnen de Unie te bestrijken, ongeacht of de bron zich binnen de Unie dan wel in een derde land bevindt.
- (16) De definitie van “politieke reclame” moet ook reclame omvatten die direct of indirect wordt gepubliceerd of verspreid door, voor of namens een politieke actor. Aangezien reclameboodschappen van, voor of namens een politieke actor niet los kunnen worden gezien van diens activiteiten als politieke actor, is het aannemelijk dat deze het politieke debat kunnen beïnvloeden, tenzij het om zuiver particuliere of zuiver commerciële boodschappen gaat.
- (17) Ook de publicatie of verspreiding door andere actoren van een boodschap die het resultaat van een verkiezing, een referendum, een wet- of regelgevingsproces of stemgedrag kan beïnvloeden, moet als politieke reclame worden aangemerkt. Om te bepalen of de publicatie of verspreiding van een boodschap van invloed kan zijn op het resultaat van een verkiezing, een referendum, een wet- of regelgevingsproces of stemgedrag, moet rekening worden gehouden met alle relevante factoren, zoals de inhoud van de boodschap, de taal waarin de boodschap is gesteld, de context waarin de boodschap wordt overgebracht, het doel van de boodschap en de wijze waarop de boodschap wordt gepubliceerd of verspreid. Boodschappen over maatschappelijke of controversiële kwesties kunnen, naargelang het geval, van invloed zijn op het resultaat van een verkiezing, een referendum, een wet- of regelgevingsproces of stemgedrag.
- (18) Praktische informatie uit officiële bronnen over de organisatie en de voorwaarden voor deelname aan de verkiezingen of referenda moet niet als politieke reclame worden aangemerkt.
- (19) Politieke standpunten die worden geuit in lineaire audiovisuele uitzendingen of in gedrukte media zonder dat daar een rechtstreekse betaling of gelijkwaardige vergoeding aan te pas komt, dienen niet onder deze verordening te vallen.
- (20) Voor de toepassing van deze verordening moeten onder “verkiezingen” worden verstaan de verkiezingen voor het Europees Parlement, alle verkiezingen of referenda die op nationaal, regionaal en lokaal niveau in de lidstaten worden georganiseerd en verkiezingen voor het leiderschap van politieke partijen. Andere vormen van verkiezingen, zoals door particulieren georganiseerde stemmingen, mogen er niet onder vallen.

- (21) “Politieke reclameboodschap” moet worden gedefinieerd als een concrete vorm van politieke reclame. “Reclameboodschappen” zijn de middelen waarmee de inhoud van de reclame, onder meer in gedrukte vorm, via de omroepmedia of via een onlineplatformdienst wordt meegedeeld.
- (22) “Politieke actoren” in de zin van deze verordening dienen te verwijzen naar begrippen die zijn gedefinieerd in het Unierecht en in het nationale recht, overeenkomstig internationale rechtsinstrumenten, zoals die van de Raad van Europa. Het begrip “politieke partijen” moet ook betrekking hebben op de daarmee verband houdende en daaraan ondergeschikte entiteiten die zijn opgericht, met of zonder rechtspersoonlijkheid, om die partijen te ondersteunen of hun doelstellingen te verwezenlijken, bijvoorbeeld door een specifieke groep kiezers te benaderen of zich in te zetten voor een specifiek verkiezingsdoel.
- (23) Het begrip “politieke actoren” moet ook niet-gekozen functionarissen, gekozen functionarissen, kandidaten en overheidsfunctionarissen op Europees, nationaal, regionaal of lokaal niveau omvatten. Ook andere politieke organisaties moeten in de definitie worden opgenomen.
- (24) Een “politieke reclamecampagne” moet worden opgevat als de productie, plaatsing, promotie, publicatie en verspreiding van een reeks gerelateerde reclameboodschappen in het kader van een overeenkomst inzake politieke reclame, op basis van een gemeenschappelijke productie, sponsoring en financiering. Het begrip moet de productie, publicatie en verspreiding van een reclameboodschap of versies van een reclameboodschap via verschillende media en op verschillende tijdstippen binnen dezelfde verkiezingscyclus omvatten.
- (25) De definitie van “politieke reclame” mag geen afbreuk doen aan nationale definities van “politieke partij”, “politieke doelstellingen” of “campagneperioden”.
- (26) Om het brede scala van relevante dienstverleners die verband houden met politieke reclamediensten te bestrijken, moeten onder aanbieders van politieke reclamediensten dienstverleners worden begrepen die betrokken zijn bij de productie, plaatsing, promotie, publicatie en verspreiding van politieke reclame.
- (27) Boodschappen die op louter persoonlijke titel worden gedeeld, moeten niet tot politieke reclamediensten worden gerekend. Personen moeten niet worden geacht op persoonlijke titel te handelen als zij boodschappen publiceren waarvan de verspreiding of publicatie door een ander wordt betaald.
- (28) Zodra is vastgesteld dat een reclameboodschap verband houdt met politieke reclame, moet dit duidelijk worden gemeld aan andere dienstverleners die betrokken zijn bij de politieke reclamediensten. Bovendien moet, zodra een reclameboodschap als politiek is aangemerkt, de verdere verspreiding ervan nog steeds voldoen aan de transparantievereisten. Wanneer bijvoorbeeld gesponsorde inhoud spontaan wordt gedeeld, moet de reclame nog steeds als politieke reclame worden gelabeld.
- (29) De transparantievereisten van deze verordening dienen alleen van toepassing te zijn op politieke reclamediensten, dat wil zeggen politieke reclame die gewoonlijk wordt gemaakt tegen een vergoeding, welke een voordeel in natura kan omvatten. De transparantievereisten moeten niet van toepassing zijn op inhoud die wordt geüpload door een gebruiker van een online-tussenhandelsdienst, zoals een onlineplatform, en door de online tussenhandelsdienst wordt verspreid zonder tegenprestatie voor de plaatsing, publicatie of verspreiding voor de specifieke boodschap, tenzij de gebruiker door een derde partij voor de politieke reclameboodschap is vergoed.

- (30) De transparantievereisten mogen evenmin van toepassing zijn op het delen van informatie via elektronische-communicatiediensten zoals elektronische berichtendiensten of telefoongesprekken, zolang daarbij geen politieke reclamedienst betrokken is.
- (31) De vrijheid van meningsuiting, zoals beschermd door artikel 11 van het Handvest van de grondrechten, betreft ook de vrijheid van een persoon om een politieke mening te hebben en kennis te nemen en te geven van politieke informatie of ideeën. Elke beperking ervan moet in overeenstemming zijn met artikel 52 van het Handvest van de grondrechten; deze vrijheid kan alleen worden onderworpen aan aanpassingen en beperkingen wanneer deze gerechtvaardigd worden door een legitiem algemeen belang en stroken met de algemene beginselen van het Unierecht, zoals evenredigheid en rechtszekerheid. Dit is onder meer het geval wanneer aan de politieke ideeën bekendheid wordt gegeven via aanbieders van reclamediensten.
- (32) Op door onlinetussenpersonen gepubliceerde of verspreide politieke reclameboodschappen is Verordening (EU) nr. 2021/XX [wet inzake digitale diensten] van toepassing, met horizontale regels die gelden voor alle soorten onlinereclame, met inbegrip van commerciële en politieke reclameboodschappen. Op basis van de definitie van “politieke reclame” in deze verordening is het passend de transparantievereisten die zijn vastgesteld voor uitgevers van reclame en onder het toepassingsgebied van Verordening 2021/XX [wet inzake digitale diensten] vallen, met name zeer grote platforms, verder uit te werken. Daarbij gaat het met name om informatie over de financiering van politieke reclameboodschappen. De vereisten van deze verordening laten de bepalingen van de wet inzake digitale diensten onverlet, onder meer wat betreft de verplichtingen inzake risicobeoordeling en -beperking met betrekking tot de reclamesystemen van zeer grote onlineplatforms.
- (33) Bij de productie, plaatsing, promotie, publicatie en verspreiding van politieke reclame kan een complexe keten van dienstverleners betrokken zijn. Dit is met name het geval wanneer bij de selectie van reclame-inhoud, de selectie van targetingcriteria, de verstrekking van gegevens voor het targeten van een reclameboodschap, de bepalingen inzake targetingtechnieken, de aanlevering van een reclameboodschap en de verspreiding ervan verschillende dienstverleners een rol kunnen spelen. Geautomatiseerde diensten kunnen bijvoorbeeld helpen om de geleverde reclame-inhoud te laten aansluiten bij het profiel van een gebruiker van een interface, door gebruik te maken van persoonsgegevens die direct van de gebruiker van de dienst zijn verkregen of op basis van diens onlinegedrag zijn verzameld, en van afgeleide gegevens.
- (34) Aangezien het met name van belang is de doeltreffendheid van de transparantievereisten te waarborgen, onder meer door het toezicht te vergemakkelijken, moeten aanbieders van politieke reclamediensten ervoor zorgen dat de relevante informatie die zij verzamelen bij het verlenen van hun diensten, met inbegrip van de vermelding dat een reclameboodschap politiek is, wordt verstrekt aan de uitgevers van politieke reclame die de betrokken politieke reclame openbaar maakt. Om de efficiënte uitvoering van deze eis en de tijdige en nauwkeurige verstrekking van deze informatie te ondersteunen, moeten aanbieders van politieke reclamediensten de automatisering van de onderlinge toezending van deze informatie ondersteunen.
- (35) Wanneer een kunstmatige commerciële of contractuele constructie de in de verordening neergelegde transparantieverplichtingen van hun nuttige werking dreigen

te beroven, moeten die verplichtingen van toepassing zijn op de entiteit of entiteiten die de reclamediens dienst daadwerkelijk verlenen.

- (36) Er zou ook een efficiënt mechanisme kunnen worden opgezet waarmee individuele personen een politieke reclameboodschap zouden kunnen melden, waarna doeltreffende maatregelen zouden kunnen volgen.
- (37) Hoewel de in deze verordening vastgestelde verplichtingen in specifieke vereisten voorzien, moet geen ervan worden opgevat als een algemene verplichting voor als tussenpersoon optredende dienstverleners om toezicht te houden op politieke inhoud die door natuurlijke of rechtspersonen wordt gedeeld, en moeten zij evenmin worden opgevat als een algemene verplichting voor als tussenpersoon optredende dienstverleners om proactieve maatregelen te nemen met betrekking tot illegale inhoud of activiteiten die deze aanbieders toezenden of opslaan.
- (38) Uit transparante politieke reclame moeten burgers kunnen opmaken dat zij met een politieke reclameboodschap worden geconfronteerd. Uitgevers van politieke reclame moeten ervoor zorgen dat elke politieke reclameboodschap vergezeld gaat van een duidelijke mededeling waaruit blijkt dat het om een politieke reclame gaat en wie de opdrachtgever is. In voorkomend geval kan de naam van de opdrachtgever ook een politiek logo omvatten. Uitgevers van politieke reclame moeten gebruikmaken van een doeltreffend label, rekening houdend met de relevante wetenschappelijke ontwikkelingen en de beste praktijken op het gebied van het labelen van reclameboodschappen met het oog op transparantie. Zij moeten er ook voor zorgen dat in verband met elke politieke reclameboodschap informatie wordt gepubliceerd die het mogelijk maakt de bredere context van de politieke reclame en de doelstellingen ervan te begrijpen; deze informatie moet ofwel kunnen worden opgenomen in de reclameboodschap zelf, ofwel door de uitgever kunnen worden verstrekt op zijn website, die toegankelijk is via een link of een andere, even duidelijke en gebruiksvriendelijke contactmogelijkheid die in de reclameboodschap is opgenomen.
- (39) Deze informatie moet worden verstrekt in een transparantieverklaring, waarin ook de identiteit van de opdrachtgever moet worden vermeld, teneinde de verantwoordingsplicht in het politieke proces te bevorderen. Er moet duidelijk worden vermeld waar de opdrachtgever is gevestigd en of de opdrachtgever een natuurlijke persoon of een rechtspersoon is. Persoonsgegevens van personen die betrokken zijn bij politieke reclame en die geen verband houden met de opdrachtgever of een andere betrokken politieke actor, mogen niet in de transparantieverklaring worden vermeld. Om de eerlijkheid van de verspreiding van de politieke reclame te waarborgen, moet de transparantieverklaring ook informatie bevatten over de verspreidingsperiode, de verkiezingen waarmee de reclameboodschap verband houdt, het bedrag besteed aan de specifieke reclameboodschap en de gehele reclamecampagne, alsook de waarde van andere voordelen die geheel of ten dele in ruil voor die boodschap en campagne zijn ontvangen, de bron van de gebruikte middelen en andere informatie. Informatie over de herkomst van de gebruikte middelen heeft bijvoorbeeld betrekking op de publieke of particuliere oorsprong ervan en op het feit of deze afkomstig zijn van binnen of buiten de Europese Unie. Informatie over de verkiezingen of referenda waarmee de reclame verband houdt, moet, indien mogelijk, een link bevatten naar informatie uit officiële bronnen over de organisatie van die verkiezingen of referenda en over de voorwaarden voor het deelnemen daaraan of voor het promoten van deelname. De transparantieverklaring moet daarnaast informatie bevatten over de wijze waarop politieke reclameboodschappen overeenkomstig de in deze verordening vastgestelde procedure kunnen worden gemeld. Deze vereiste mag geen afbreuk doen aan de

bepalingen inzake kennisgeving die volgen uit de artikelen 14, 15 en 19 van Verordening (EU) 2021/XXX [wet inzake digitale diensten].

- (40) De informatie die in de transparantieverklaring moet worden opgenomen, moet in de reclameboodschap zelf worden verstrekt of gemakkelijk te vinden zijn op basis van een in de reclameboodschap verstrekte aanwijzing. Het voorschrift dat de informatie over de transparantieverklaring onder meer duidelijk waarneembaar moet zijn, moet inhouden dat deze informatie duidelijk in of bij de reclameboodschap wordt weergegeven. Het voorschrift dat de in de transparantieverklaring gepubliceerde informatie gemakkelijk toegankelijk, machineleesbaar, indien technisch haalbaar, en gebruiksvriendelijk moet zijn, moet inhouden dat rekening wordt gehouden met de behoeften van personen met een handicap. Bijlage I bij Richtlijn 2019/882 (Europese toegankelijkheidswet) bevat toegankelijkheidsvoorschriften voor informatie, o.a. inzake digitale informatieverstrekking, waarvan gebruik zou moeten worden gemaakt om politieke informatie toegankelijk te maken voor personen met een handicap.
- (41) Transparantieverklaringen moeten zodanig worden ontworpen dat zij gebruikers bewuster maken en helpen politieke reclameboodschappen duidelijk als zodanig te herkennen. Zij moeten zodanig zijn ontworpen dat zij ook aanwezig of toegankelijk blijven wanneer een politieke reclameboodschap verder wordt verspreid, bijvoorbeeld via een post op een ander platform of doordat personen elkaar deze toesturen. De informatie in de transparantieverklaring moet worden gepubliceerd bij het begin van de publicatie van de politieke reclameboodschappen en gedurende een periode van één jaar na de laatste publicatie worden bewaard. De bewaarde informatie moet ook informatie bevatten over politieke reclame die is beëindigd of door de uitgever is verwijderd.
- (42) Aangezien uitgevers van politieke reclame politieke reclameboodschappen openbaar maken, moeten zij deze informatie samen met de politieke reclameboodschap publiceren of verspreiden. Uitgevers van politieke reclame moeten politieke reclameboodschappen die niet aan de transparantievereisten van deze verordening voldoen, niet openbaar maken. Bovendien moeten uitgevers van politieke reclame die zeer grote onlineplatforms zijn in de zin van Verordening (EU) 2021/XXX [wet inzake digitale diensten] de in de transparantieverklaring opgenomen informatie openbaar maken via de overeenkomstig artikel 30 van de [wet inzake digitale diensten] gepubliceerde reclameregisters. Dit zal het voor belanghebbende actoren, waaronder onderzoekers, gemakkelijker maken hun specifieke rol te vervullen, nl. om vrije en eerlijke verkiezingen of referenda en eerlijke verkiezingscampagnes te ondersteunen, onder meer door de opdrachtgevers van politieke reclame te controleren en het politieke reclamelandschap te analyseren.
- (43) Wanneer de aanbieder van de politieke reclamedienst die de inhoud van een politieke reclameboodschap host of anderszins opslaat en aanbiedt, losstaat van de aanbieder van de politieke reclamedienst die de website of andere interface beheert die de politieke reclame uiteindelijk weergeeft, moeten deze aanbieders samen worden beschouwd als uitgevers van politieke reclame, die met betrekking tot de specifieke dienst die zij verlenen elk hun eigen verantwoordelijkheid hebben om te waarborgen dat de labeling wordt verzorgd en dat de transparantieverklaring en de relevante informatie beschikbaar zijn. In hun contractuele overeenkomsten moet de naleving van deze verordening worden geregeld.
- (44) Informatie over de bedragen en de waarde van andere voordelen die geheel of ten dele in ruil voor politieke reclame zijn ontvangen, kan een nuttige bijdrage leveren aan het

politieke debat. Er moet voor worden gezorgd dat de jaarverslagen die door relevante uitgevers van politieke reclame worden opgesteld een gedegen overzicht van de politieke reclameactiviteiten bieden. Ter ondersteuning van het toezicht en de verantwoordingsplicht moet deze verslaglegging informatie bevatten over de uitgaven voor het targeten van politieke reclame in de desbetreffende periode, geaggregeerd per campagne of kandidaat. Om onevenredige lasten te vermijden, dienen deze rapportageverplichtingen inzake transparantie niet van toepassing te zijn op ondernemingen die onder artikel 3, lid 3, van Richtlijn 2013/34/EU vallen.

- (45) Uitgevers van politieke reclame die politieke reclamediensten aanbieden, moeten mechanismen invoeren waarmee personen hun kunnen melden dat een bepaalde politieke reclameboodschap die zij hebben gepubliceerd, niet in overeenstemming is met deze verordening. De mechanismen voor het melden van een dergelijke reclameboodschap moeten gemakkelijk toegankelijk en gebruiksvriendelijk zijn en worden aangepast aan de vorm van reclame die de uitgever van reclame verspreidt. Voor zover mogelijk moeten deze mechanismen vanuit de reclameboodschap zelf toegankelijk zijn, bijvoorbeeld op de website van de uitgever van reclame. Uitgevers van politieke reclame moeten in voorkomend geval kunnen gebruikmaken van bestaande mechanismen. Wanneer uitgevers van politieke reclame aanbieders van hostingdiensten in de zin van de wet inzake digitale diensten zijn met betrekking tot de politieke reclameboodschappen die op verzoek van de ontvangers van hun diensten worden gehost, blijven de bepalingen van artikel 14 van de wet inzake digitale diensten van toepassing op kennisgevingen van niet-naleving van deze verordening in verband met dergelijke reclameboodschappen.
- (46) Om specifieke entiteiten in staat te stellen hun rol in democratieën te spelen, is het passend regels vast te stellen voor de toezending van de informatie die samen met politieke reclameboodschap wordt gepubliceerd of in de transparantieverklaring is opgenomen, aan belanghebbende actoren zoals erkende academici, journalisten, maatschappelijke organisaties en geaccrediteerde verkiezingswaarnemers, teneinde de uitoefening van hun respectieve rollen in het democratische proces te ondersteunen. Aanbieders van politieke reclamediensten moeten niet worden verplicht te reageren op verzoeken die kennelijk ongegrond of buitensporig zijn. Voorts moet het de betrokken dienstverlener worden toegestaan in geval van veelvuldige en dure verzoeken een redelijke vergoeding in rekening te brengen, uitgaande van de administratieve kosten van het verstrekken van de informatie.
- (47) Om groepen of individuele kiezers of personen gericht te benaderen met politieke boodschappen en de impact daarvan te versterken, wordt steeds vaker gebruikgemaakt van persoonsgegevens die direct van personen zijn verkregen, indirect zijn verzameld – zoals afgeleide gegevens, waartoe personen worden gegroepeerd op basis van hun veronderstelde interesses – of zijn afgeleid uit onlineactiviteiten, gedragsprofilering en andere analysetechnieken. Op basis van de verwerking van persoonsgegevens, met name gegevens die krachtens Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad¹¹ en Verordening (EU) 2018/1725 van het Europees Parlement en de

¹¹ Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming) (PB L 119 van 4.5.2016, blz. 1).

Raad¹² als gevoelig gelden, kunnen verschillende groepen kiezers of personen worden gevormd en kan worden gebruikgemaakt van hun kenmerken of kwetsbaarheden, bijvoorbeeld door op specifieke momenten en op specifieke plaatsen reclameboodschappen te verspreiden die inspelen op ontvankelijkheid voor een bepaald soort informatie/boodschap. Dit heeft specifieke en schadelijke gevolgen voor de grondrechten en fundamentele vrijheden van burgers wat betreft de verwerking van hun persoonsgegevens en hun vrijheid om objectieve informatie te ontvangen, hun mening te vormen, politieke beslissingen te nemen en hun stemrecht uit te oefenen. Dit is ongunstig voor het democratische proces. Er moeten nieuwe beperkingen en voorwaarden worden vastgesteld, in aanvulling op Verordening (EU) 2016/679 en Verordening (EU) 2018/1725. De in deze verordening vastgestelde voorwaarden voor het in het kader van politieke reclame gebruikmaken van targeting- en amplificatietechnieken die gepaard gaan met de verwerking van persoonsgegevens, moeten worden gebaseerd op artikel 16 VWEU.

- (48) Daarom moeten targeting- en amplificatietechnieken in het kader van politieke reclame die gepaard gaan met de verwerking van gegevens als bedoeld in artikel 9, lid 1, van Verordening (EU) 2016/679 en artikel 10, lid 1, van Verordening (EU) 2018/1725, worden verboden. Dergelijke technieken moeten alleen zijn toegestaan indien daarvan gebruik wordt gemaakt door de verwerkingsverantwoordelijke of iemand die namens deze optreedt, met uitdrukkelijke toestemming van de betrokkene, of door een stichting, een vereniging of een andere organisatie zonder winstoogmerk die op politiek, levensbeschouwelijk, godsdienstig of vakbondsgebied werkzaam is, in het kader van haar gerechtvaardigde activiteiten en met passende waarborgen, mits de verwerking uitsluitend betrekking heeft op de leden of de voormalige leden van de organisatie of op personen die in verband met haar doeleinden regelmatig contact met haar onderhouden, en de persoonsgegevens niet zonder de toestemming van de betrokkenen buiten die organisatie worden verstrekt. Dit moet gepaard gaan met specifieke waarborgen. Toestemming moet worden opgevat als toestemming in de zin van Verordening (EU) 2016/679 en Verordening (EU) 2018/1725. Daarom moet geen beroep kunnen worden gedaan op de uitzonderingen van artikel 9, lid 2, punten b), c), e), f), g), h), i) en j), van Verordening (EU) 2016/679 en artikel 10, lid 2, punten b), c), e), f), g), h), i) en j), van Verordening (EU) 2018/1725 voor het gebruik van targeting- en amplificatietechnieken voor de publicatie, promotie of verspreiding van politieke reclame die gepaard gaan met de verwerking van persoonsgegevens als bedoeld in artikel 9, lid 1, van Verordening (EU) 2016/679 en artikel 10, lid 1, van Verordening (EU) 2018/1725.
- (49) Met het oog op meer transparantie en verantwoordingsplicht moeten de verwerkingsverantwoordelijken bij het gebruik van targeting- en amplificatietechnieken in het kader van politieke reclame die gepaard gaan met de verwerking van persoonsgegevens, voor aanvullende waarborgen zorgen. Zij moeten een beleidsplan vaststellen en uitvoeren waarin wordt beschreven hoe dergelijke technieken worden gebruikt voor het targeten van afzonderlijke personen en het versterken van de impact, en een register van hun relevante activiteiten bijhouden. Bij

¹² Verordening (EU) 2018/1725 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door de instellingen, organen en instanties van de Unie en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 45/2001 en Besluit nr. 1247/2002/EG (PB L 295 van 21.11.2018, blz. 39).

het publiceren, promoten of verspreiden van politieke reclame waarvoor gebruik wordt gemaakt van targeting- en amplificatietechnieken, moeten verwerkingsverantwoordelijken samen met de politieke reclameboodschap nuttige informatie verstrekken op grond waarvan de betrokkene de logica en de belangrijkste kenmerken van de gebruikte targeting kan begrijpen en kan nagaan of er gebruik is gemaakt van gegevens van derden en van aanvullende analysetechnieken, zoals verdere optimalisering van het targeten van de reclameboodschap tijdens de levering.

- (50) Uitgevers van politieke reclame die gebruikmaken van targeting- of amplificatietechnieken, moeten in hun transparantieverklaring informatie opnemen op grond waarvan de betrokken persoon de logica en de belangrijkste kenmerken van de gebruikte techniek kan begrijpen, alsmede informatie over het gebruik van gegevens van derden en aanvullende analytische technieken en een link naar het relevante beleid van de verwerkingsverantwoordelijke. Indien de verwerkingsverantwoordelijke verschilt van de uitgever van politieke reclame, moet de verwerkingsverantwoordelijke het interne beleid of een verwijzing daarnaar toezenden aan de uitgever van politieke reclame. Aanbieders van reclamediensten moeten, indien nodig, aan de uitgever van politieke reclame de informatie toezenden die nodig is om aan hun verplichtingen uit hoofde van deze verordening te voldoen. De verstrekking van dergelijke informatie zou op basis van normen kunnen worden geautomatiseerd en geïntegreerd in de normale bedrijfsprocessen.
- (51) Om personen in staat te stellen om hun rechten op het gebied van gegevensbescherming beter uit te oefenen, moeten uitgevers van politieke reclame de betrokkene voorzien van aanvullende informatie en doeltreffende instrumenten die de uitoefening ondersteunen van zijn rechten uit hoofde van het EU-rechtskader voor gegevensbescherming, waaronder het recht om bezwaar te maken of zijn toestemming in te trekken wanneer hij te maken krijgt met een getargete politieke reclameboodschap. Deze informatie moet ook vanuit de transparantieverklaring gemakkelijk rechtstreeks toegankelijk zijn. De instrumenten die aan personen ter beschikking worden gesteld om de uitoefening van hun rechten te ondersteunen, moeten daadwerkelijk voorkomen dat een persoon te maken krijgt met getargete politieke reclameboodschappen en dat hij door een of meer verwerkingsverantwoordelijken wordt getarget op basis van specifieke criteria.
- (52) De Commissie moet de opstelling van gedragscodes als bedoeld in artikel 40 van Verordening (EU) 2016/679 aanmoedigen om de uitoefening van de rechten van betrokkenen in dit verband te ondersteunen.
- (53) De informatie die moet worden verstrekt overeenkomstig alle voorschriften die van toepassing zijn op het gebruik van targeting- en amplificatietechnieken krachtens deze verordening, moet worden gepresenteerd in een formaat dat gemakkelijk toegankelijk, duidelijk zichtbaar en gebruiksvriendelijk is, onder meer door het gebruik van eenvoudige taal.
- (54) Het is passend regels vast te stellen voor de toezending van informatie over targeting aan andere belanghebbende entiteiten. De toepasselijke regeling moet consistent zijn met de regeling voor de toezending van informatie in verband met de transparantievereisten.
- (55) In een derde land gevestigde aanbieders van politieke reclamediensten die diensten aanbieden in de Unie, moeten een gemachtigde wettelijke vertegenwoordiger in de Unie aanwijzen, zodat er doeltreffend op kan worden toegezien dat deze verordening door die aanbieders wordt nageleefd. De wettelijke vertegenwoordiger zou de

vertegenwoordiger kunnen zijn die is aangewezen op grond van artikel 27 van Verordening (EU) 2016/679 of de vertegenwoordiger die is aangewezen op grond van artikel 11 van Verordening (EU) 2021/xxx [wet inzake digitale diensten].

- (56) In het belang van een doeltreffend toezicht op deze verordening moeten de toezichthoudende autoriteiten de bevoegdheid krijgen om de relevante regels te monitoren en te handhaven. Afhankelijk van het rechtsstelsel van elke lidstaat en overeenkomstig het vigerende Unierecht, met inbegrip van Verordening (EU) 2016/679 en Verordening (EU) 2021/xxx [wet inzake digitale diensten], kunnen daartoe verschillende nationale gerechtelijke of administratieve instanties worden aangewezen.
- (57) Wat het toezicht op online-tussenhandelsdiensten krachtens deze verordening betreft, moeten de lidstaten bevoegde autoriteiten aanwijzen en ervoor zorgen dat dit toezicht coherent is met het toezicht door de bevoegde autoriteiten die zijn aangewezen overeenkomstig artikel 38 van Verordening (EU) [wet inzake digitale diensten]. Overeenkomstig Verordening (EU) [wet inzake digitale diensten] moeten de coördinatoren voor digitale diensten in elk geval verantwoordelijk zijn voor de coördinatie op nationaal niveau in verband met deze kwesties en, waar nodig, grensoverschrijdende samenwerking aangaan met andere coördinatoren voor digitale diensten volgens de mechanismen van Verordening (EU) [wet inzake digitale diensten]. In het kader van de toepassing van deze verordening moet dit mechanisme beperkt blijven tot de nationale samenwerking tussen de coördinatoren voor digitale diensten en niet overeenkomstig Verordening (EU) [wet inzake digitale diensten] op het niveau van de Unie worden geregeld.
- (58) Voor het toezicht op de aspecten van deze verordening die niet krachtens Verordening (EU) 2016/679 en Verordening (EU) 2018/725 onder de bevoegdheid van de toezichthoudende autoriteiten vallen, moeten de lidstaten bevoegde autoriteiten aanwijzen. Om de eerbiediging van de grondrechten en fundamentele vrijheden, de rechtsstaat en de democratische beginselen alsook het vertrouwen van het publiek in het toezicht op politieke reclame te ondersteunen, is het noodzakelijk dat deze autoriteiten structureel onafhankelijk zijn, dat wil zeggen vrij van inmenging van buitenaf of politieke druk, en dat zij naar behoren bevoegd zijn om effectief toezicht te houden op, en de nodige maatregelen te nemen ter waarborging van, de naleving van deze verordening, met name wat betreft de verplichtingen uit hoofde van artikel 7. De lidstaten kunnen met name de in artikel 30 van Richtlijn 2010/13/EU van het Europees Parlement en de Raad¹³ bedoelde nationale regulerende organen aanwijzen.
- (59) Voor zover het Unierecht reeds regels omvat met betrekking tot de informatieverstrekking aan bevoegde autoriteiten en de samenwerking met en tussen die autoriteiten, zoals artikel 9 van Verordening (EU) 2021/xxx [wet digitale diensten], of die welke zijn vervat in Verordening (EU) 2016/679, moeten die regels van overeenkomstige toepassing zijn op de desbetreffende bepalingen van deze verordening.
- (60) De autoriteiten die bevoegd zijn voor het toezicht op deze verordening moeten zowel op nationaal als op EU-niveau samenwerken en daarbij optimaal gebruikmaken van

¹³ Richtlijn 2010/13/EU van het Europees Parlement en de Raad van 10 maart 2010 betreffende de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de lidstaten inzake het aanbieden van audiovisuele mediadiensten (richtlijn audiovisuele mediadiensten) (PB L 95 van 15.4.2010, blz. 1).

bestaande structuren, waaronder nationale samenwerkingsnetwerken, het Europees samenwerkingsnetwerk voor verkiezingen als bedoeld in Aanbeveling C(2018) 5949 final en de krachtens Richtlijn 2010/13/EU opgerichte Europese Groep van regelgevende instanties voor audiovisuele mediadiensten. Deze samenwerking moet de snelle, beveiligde uitwisseling van informatie over kwesties die verband houden met de uitoefening van hun toezichts- en handhavingstaken uit hoofde van deze verordening vergemakkelijken, onder meer door gezamenlijk inbreuken vast te stellen, bevindingen en deskundigheid te delen en te overleggen over de toepassing en handhaving van de relevante regels.

- (61) Om de doeltreffende toepassing van de in de verordening vastgestelde verplichtingen te vergemakkelijken, moeten de nationale autoriteiten de bevoegdheid krijgen om bij de dienstverleners relevante informatie op te vragen over de transparantie van politieke reclame. De aan de bevoegde autoriteiten toe te zenden informatie zou betrekking kunnen hebben op een reclamecampagne, jaarcijfers of specifieke reclameboodschappen. Om ervoor te zorgen dat aan verzoeken om dergelijke informatie op doeltreffende en efficiënte wijze kan worden voldaan en dat aanbieders van politieke reclamediensten niet worden geconfronteerd met onevenredige lasten, moeten bepaalde voorwaarden worden vastgesteld waaraan dergelijke verzoeken moeten voldoen. Met name met het oog op passend toezicht op een verkiezingsproces moeten aanbieders van politieke reclamediensten op verzoeken van bevoegde autoriteiten snel reageren, dat wil zeggen uiterlijk binnen tien werkdagen na ontvangst van het verzoek. In het belang van de rechtszekerheid en overeenkomstig de rechten van de verdediging moeten verzoeken om informatie van een bevoegde autoriteit een toereikende motivering en informatie over de beschikbare rechtsmiddelen bevatten. Aanbieders van politieke reclamediensten moeten contactpunten aanwijzen voor overleg met de bevoegde autoriteiten. Dergelijke contactpunten kunnen elektronisch zijn.
- (62) De lidstaten moeten voor de toepassing van deze verordening een contactpunt op het niveau van de Unie aanwijzen. Het contactpunt moet, indien mogelijk, lid zijn van het Europees samenwerkingsnetwerk voor verkiezingen. Het contactpunt moet de samenwerking tussen de bevoegde autoriteiten van de lidstaten bij hun toezichts- en handhavingstaken vergemakkelijken, met name in overleg met de contactpunten in andere lidstaten en met de bevoegde autoriteiten in de eigen lidstaat.
- (63) De autoriteiten van de lidstaten moeten ervoor zorgen dat inbreuken op de in deze verordening vastgestelde verplichtingen worden bestraft met administratieve geldboeten of financiële sancties. Daarbij moeten zij rekening houden met de aard, de ernst, de frequentie en de duur van de inbreuk, het algemeen belang, de omvang en de aard van de verrichte activiteiten, alsmede de economische draagkracht van de inbreukpleger. In dat verband moet rekening worden gehouden met de cruciale rol die de in artikel 7 opgenomen verplichtingen spelen bij het doeltreffend nastreven van de doelstellingen van deze verordening. Voorts moeten zij in aanmerking nemen of de betrokken dienstverlener systematisch of herhaaldelijk zijn uit deze verordening voortvloeiende verplichtingen niet nakomt, bijvoorbeeld door informatie te laat aan belanghebbende entiteiten te verstrekken en, in voorkomend geval, of de aanbieder van politieke reclamediensten in verschillende lidstaten actief is. Financiële sancties en administratieve geldboeten moeten in elk afzonderlijk geval doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn, met inachtneming van toereikende en toegankelijke procedurele waarborgen, en met name om ervoor te zorgen dat het politieke debat open en toegankelijk blijft.

- (64) Bij de uitoefening van hun bevoegdheden uit hoofde van deze verordening moeten de bevoegde autoriteiten onderworpen zijn aan passende procedurele waarborgen overeenkomstig het Unierecht en het lidstatelijke recht, waaronder een doeltreffende voorziening in rechte en een eerlijke rechtsbedeling.
- (65) De lidstaten moeten de precieze duur van hun verkiezingsperioden, die volgens hun electorale tradities zijn vastgesteld, ruim vóór het begin van de verkiezingskalender bekendmaken.
- (66) Teneinde de doelstellingen van deze verordening te verwezenlijken, moet overeenkomstig artikel 290 van het Verdrag aan de Commissie de bevoegdheid worden gedelegeerd om handelingen vast te stellen met betrekking tot artikel 7, lid 7, zodat zij nader kan bepalen in welke vorm de voorschriften voor het verstrekken van informatie in de transparantieverklaring overeenkomstig dat artikel moeten worden verstrekt, en met betrekking tot artikel 12, lid 8, zodat zij nader kan bepalen in welke vorm de vereisten voor het verstrekken van informatie over targeting moeten worden verstrekt. Het is van bijzonder belang dat de Commissie passende raadplegingen houdt, bv. onder de door de respectieve lidstaten aangewezen deskundigen, en dat die raadplegingen plaatsvinden volgens de beginselen die zijn vastgelegd in het Interinstitutioneel Akkoord over beter wetgeven van 13 april 2016. Om te zorgen voor gelijke deelname aan de productie van gedelegeerde handelingen, ontvangen het Europees Parlement en de Raad met name alle documenten op hetzelfde tijdstip als de deskundigen van de lidstaten, en hebben hun deskundigen systematisch toegang tot de vergaderingen van de deskundigengroepen van de Commissie die zich bezighouden met de voorbereiding van gedelegeerde handelingen.
- (67) Binnen twee jaar na elke verkiezing voor het Europees Parlement moet de Commissie een openbaar verslag indienen over de evaluatie en toetsing van deze verordening. Bij het opstellen van dat verslag moet de Commissie ook rekening houden met de uitvoering van deze verordening in de context van andere verkiezingen en referenda in de Unie. In het verslag moet onder meer worden nagegaan of de bepalingen van de bijlagen bij deze verordening nog steeds passend zijn of moeten worden herzien.
- (68) Verordening (EU) nr. 1141/2014 betreffende het statuut en de financiering van Europese politieke partijen en Europese politieke stichtingen bevat aanvullende verplichtingen inzake het gebruik van politieke reclame door Europese politieke partijen.
- (69) Aangezien de doelstellingen van deze verordening, namelijk de bijdrage aan de goede werking van de interne markt voor politieke reclame en aanverwante diensten en de vaststelling van regels inzake het gebruik van targeting in het kader van de publicatie en verspreiding van politieke reclame, niet voldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt en derhalve beter door de Unie kunnen worden bereikt, kan de Unie deze verordening vaststellen, overeenkomstig het in artikel 5 VEU neergelegde subsidiariteitsbeginsel. Overeenkomstig het in hetzelfde artikel neergelegde evenredigheidsbeginsel gaat deze verordening niet verder dan nodig is om deze doelstellingen te verwezenlijken.
- (70) Deze verordening doet geen afbreuk aan de regels die met name zijn vastgelegd in Richtlijn 2000/31/EG, met inbegrip van de aansprakelijkheidsregels voor als tussenpersoon optredende dienstverleners in de artikelen 12 tot en met 15 van die richtlijn als gewijzigd bij Verordening (EU) 2021/xxx [de wet inzake digitale diensten], Verordening (EU) 2021/xxx [de wet op de digitale markten], Richtlijn 2002/58/EG en Verordening (EU) XXX [e-privacyverordening], alsmede Richtlijn

2010/13/EU, Richtlijn 2000/31/EG, Richtlijn 2002/58/EG, Richtlijn 2005/29/EG, Richtlijn 2011/83/EU, Richtlijn 2006/114/EG, Richtlijn 2006/123/EG en Verordening (EU) 2019/1150.

- (71) Overeenkomstig artikel 42, lid 1, van Verordening (EU) 2018/1725 is de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming geraadpleegd, en heeft hij op XX XX 2022 advies uitgebracht,

HEBBEN DE VOLGENDE VERORDENING VASTGESTELD:

HOOFDSTUK I – ALGEMENE BEPALINGEN

Artikel 1

Onderwerp en toepassingsgebied

1. Bij deze verordening worden vastgesteld:
 - (a) geharmoniseerde transparantieverplichtingen voor aanbieders van politieke reclame en aanverwante diensten om informatie met betrekking tot het verlenen van dergelijke diensten te bewaren, te verstrekken en openbaar te maken;
 - (b) geharmoniseerde regels voor het gebruik van targeting- en amplificatietechnieken in het kader van de publicatie, verspreiding of promotie van politieke reclame die gepaard gaan met het gebruik van persoonsgegevens.
2. Deze verordening is van toepassing op politieke reclame die wordt geproduceerd, geplaatst, gepubliceerd of verspreid in de Unie, of gericht is op particulieren in een of meer lidstaten, ongeacht de plaats van vestiging van de aanbieder van de reclamediensten en ongeacht de gebruikte middelen.
3. De doelstellingen van deze verordening zijn:
 - (a) bijdragen tot de goede werking van de interne markt voor politieke reclame en aanverwante diensten;
 - (b) natuurlijke personen beschermen wat betreft de verwerking van persoonsgegevens.
1. Deze verordening is van toepassing onverminderd de regels die zijn vastgelegd bij:
 - (a) Richtlijn 2000/31/EG;
 - (b) Richtlijn 2002/58/EG en Verordening (EU) XXX [e-privacyverordening];
 - (c) Richtlijn 2005/29/EG;
 - (d) Richtlijn 2006/114/EG;
 - (e) Richtlijn 2006/123/EG;
 - (f) Richtlijn (EU) 2010/13;
 - (g) Richtlijn 2011/83/EU;
 - (h) Verordening (EU) 2019/1150;
 - (i) Verordening (EU) 2021/xxx [wet digitale diensten].

Artikel 2

Definities

Voor de toepassing van deze verordening wordt verstaan onder:

1. “dienst”: elke economische activiteit, anders dan in loondienst, die gewoonlijk tegen vergoeding geschiedt, zoals bedoeld in artikel 57 VWEU;
2. “politieke reclame”: de productie, plaatsing, promotie, publicatie of verspreiding, op welke wijze dan ook, van een boodschap:
 - (a) door, voor of namens een politieke actor, tenzij het om een zuiver particuliere of commerciële boodschap gaat; of
 - (b) die van invloed kan zijn op het resultaat van een verkiezing of referendum, een wetgevings- of regelgevingsproces of stemgedrag.
3. “politieke reclameboodschap”: een geval van politieke reclame;
4. “politieke actor”: de volgende entiteiten:
 - (a) een politieke partij in de zin van artikel 2, lid 1, van Verordening (EU, Euratom) nr. 1141/2014 of een entiteit die direct of indirect verband houdt met het werkterrein van een dergelijke politieke partij;
 - (b) een politieke alliantie in de zin van artikel 2, lid 2, van Verordening (EG, Euratom) nr. 1141/2014;
 - (c) een Europese politieke partij in de zin van artikel 2, lid 3, van Verordening (EG, Euratom) nr. 1141/2014;
 - (d) een kandidaat voor een gekozen functie op Europees, nationaal, regionaal of lokaal niveau, of voor een leidinggevende functie binnen een politieke partij;
 - (e) een gekozen functionaris binnen een openbare instelling op Europees, nationaal, regionaal of lokaal niveau;
 - (f) een niet-gekozen overheidsfunctionaris op Europees, nationaal, regionaal of lokaal niveau;
 - (g) een politieke campagneorganisatie met of zonder rechtspersoonlijkheid, opgericht om een specifiek resultaat te bereiken bij een verkiezing of referendum;
 - (h) elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die een van de in de punten a) tot en met g) genoemde personen of organisaties vertegenwoordigt of namens een dergelijke persoon of organisatie optreedt, en die de politieke doelstellingen van deze persoon of organisatie promoot.
5. “politieke reclamedienst”: een dienst die politieke reclame omvat, met uitzondering van een online tussenhandelsdienst in de zin van artikel 2, punt f), van Verordening (EU) 2021/XXX [wet inzake digitale diensten] die wordt verleend zonder tegenprestatie voor de plaatsing, publicatie of verspreiding van de specifieke boodschap;
6. “politieke reclamecampagne”: de productie, plaatsing, promotie, publicatie of verspreiding van een reeks gerelateerde reclameboodschappen in het kader van een overeenkomst inzake politieke reclame, op basis van gemeenschappelijke opstelling, sponsoring of financiering;

7. “opdrachtgever”: de natuurlijke persoon of rechtspersoon namens wie een politieke reclameboodschap wordt geproduceerd, geplaatst, gepubliceerd of verspreid;
8. “targeting- of amplificatietechnieken”: technieken die worden gebruikt om een op bepaalde kenmerken afgestemde politieke reclameboodschap alleen op een specifieke persoon of groep personen te richten of om de verspreiding, het bereik of de zichtbaarheid van een politieke reclameboodschap te vergroten;
9. “verkiezingsperiode”: de periode voorafgaand aan, tijdens of onmiddellijk na een verkiezing of referendum in een lidstaat, gedurende welke de campagneactiviteiten aan specifieke regels zijn onderworpen;
10. “betrokken electoraat”: de populatie die stemgerechtigd is bij de verkiezingen of het referendum in de lidstaat waar een politieke reclameboodschap wordt verspreid, hetgeen het volledige electoraat van een lidstaat kan zijn;
11. “uitgever van politieke reclame”: een natuurlijke persoon of rechtspersoon die politieke reclame in om het even welke vorm uitzendt, via een interface beschikbaar stelt of langs andere weg in het publieke domein brengt;
12. “verwerkingsverantwoordelijke”: een verwerkingsverantwoordelijke overeenkomstig artikel 4, lid 7, van Verordening (EU) 2016/679 of, in voorkomend geval, artikel 3, lid 8, van Verordening (EU) 2018/1725.

Uit officiële bronnen afkomstige berichten over de organisatie van en de voorwaarden voor deelname aan verkiezingen of referenda of ter bevordering van de deelname aan verkiezingen of referenda gelden voor de toepassing van de eerste alinea, punt 2), niet als politieke reclame.

Artikel 3

Mate van harmonisatie

1. Om redenen die verband houden met transparantie mogen de lidstaten geen bepalingen of maatregelen handhaven of invoeren die afwijken van de bepalingen van deze verordening.
2. Het verlenen van politieke reclamediensten mag niet worden verboden of beperkt om redenen die verband houden met transparantie, wanneer aan de voorschriften van deze verordening wordt voldaan.

HOOFDSTUK II – TRANSPARANTIEVERPLICHTINGEN VOOR POLITIEKE RECLAMEDIENSTEN

Artikel 4

Transparantie

Politieke reclamediensten worden op transparante wijze aangeboden overeenkomstig de verplichtingen van de artikelen 5 tot en met 11 en artikel 14 van deze verordening.

Artikel 5

Identificatie van politieke reclamediensten

1. Aanbieders van reclamediensten vragen opdrachtgevers en aanbieders van reclamediensten die namens opdrachtgevers optreden, mee te delen of de reclamedienst die zij van de dienstverlener verlangen, een politieke reclamedienst in de zin van artikel 2, lid 5, betreft. Opdrachtgevers en aanbieders van reclamediensten die namens opdrachtgevers optreden, delen mee of dat het geval is.
2. Aanbieders van politieke reclamediensten zorgen ervoor dat in de contractuele regelingen voor het verstrekken van politieke reclame wordt gespecificeerd hoe de relevante bepalingen van deze verordening worden nageleefd.

Artikel 6

Bijhouden van registers en toezenden van informatie

1. Aanbieders van politieke reclamediensten bewaren de informatie die zij bij het aanbieden van hun diensten verzamelen over:
 - (a) de politieke reclameboodschap of de politieke reclamecampagne waarmee de dienst(en) verband houdt of houden;
 - (b) de specifieke dienst of diensten die in verband met de politieke reclame wordt/worden verleend;
 - (c) de bedragen die zij in rekening hebben gebracht voor de verrichte dienst of diensten, en de waarde van andere voordelen die zij geheel of ten dele voor de verrichte dienst of diensten hebben ontvangen; alsmede
 - (d) indien van toepassing, de identiteit van de opdrachtgever en zijn contactgegevens.
2. De in lid 1 bedoelde informatie wordt schriftelijk bewaard; dit kan ook in elektronische vorm plaatsvinden. Deze informatie wordt bewaard gedurende een periode van vijf jaar vanaf de datum van de laatste productie, plaatsing, publicatie of verspreiding, al naar gelang van het geval.
3. Aanbieders van politieke reclamediensten zorgen ervoor dat de in lid 1 bedoelde informatie wordt megedeeld aan de uitgever van politieke reclame die de politieke reclame zal verspreiden, zodat uitgevers van politieke reclame hun verplichtingen uit hoofde van deze verordening kunnen nakomen. Deze informatie wordt tijdig en accuraat toegezonden overeenkomstig de beste praktijken en de normen van de sector, door middel van een gestandaardiseerd geautomatiseerd proces, voor zover dit technisch mogelijk is.

Transparantievereisten voor elke politieke reclameboodschap

1. In het kader van het aanbieden van politieke reclamediensten wordt elke politieke reclameboodschap op duidelijke, opvallende en ondubbelzinnige wijze beschikbaar gesteld, met daarbij de volgende informatie:

- (a) een mededeling dat het om een politieke reclameboodschap gaat;
- (b) de identiteit van de opdrachtgever van de politieke reclameboodschap en de entiteit die uiteindelijk zeggenschap heeft over de opdrachtgever;
- (c) een transparantieverklaring om de bredere context van de politieke reclame en de doelstellingen ervan duidelijk te maken, of een duidelijke aanduiding van de plaats waar deze gemakkelijk te vinden is.

In dit verband maken uitgevers van politieke reclame gebruik van efficiënte en opvallende markerings- en labeltechnieken waardoor de politieke reclameboodschap gemakkelijk als zodanig herkenbaar is, en zorgen zij ervoor dat de markering of het label behouden blijft wanneer de politieke reclame verder wordt verspreid.

2. De transparantieverklaring wordt in elke politieke reclameboodschap opgenomen of is aan de hand daarvan gemakkelijk te vinden, en bevat de volgende informatie:

- (a) de identiteit van de opdrachtgever en diens contactgegevens.
- (b) de periode waarin de politieke reclameboodschap zal worden gepubliceerd en verspreid;
- (c) op basis van onder meer informatie die overeenkomstig artikel 6, lid 3, is ontvangen, informatie over de totale uitgaven of andere voordelen die geheel of ten dele zijn ontvangen in ruil voor de productie, plaatsing, promotie, publicatie en verspreiding van de desbetreffende reclameboodschap en, in voorkomend geval, van de politieke reclamecampagne, en de bronnen daarvan;
- (d) in voorkomend geval, een vermelding van de verkiezingen of referenda waarmee de reclameboodschap verband houdt;
- (e) indien van toepassing, links naar onlineregisters van reclameboodschappen;
- (f) informatie over het gebruik van de in artikel 9, lid 1, bedoelde mechanismen.
- (g) De informatie die in de transparantieverklaring moet worden opgenomen, wordt verstrekt via de in bijlage I vermelde specifieke gegevensvelden.

3. Uitgevers van politieke reclame leveren redelijke inspanningen om ervoor te zorgen dat de in de leden 1 en 2 bedoelde informatie volledig is, en indien zij van mening zijn dat dit niet het geval is, stellen zij de politieke reclameboodschap niet ter beschikking.

4. De transparantieverklaringen worden bijgewerkt en gepresenteerd in een formaat dat gemakkelijk toegankelijk, machineleesbaar (indien technisch mogelijk), duidelijk zichtbaar en, mede door het gebruik van eenvoudige taal, gebruiksvriendelijk is. De informatie wordt door de uitgevers van politieke reclame samen met de politieke reclameboodschap gepubliceerd vanaf de eerste publicatie ervan tot één jaar na de laatste publicatie ervan.

5. Uitgevers van politieke reclame bewaren hun transparantieverklaringen, samen met eventuele wijzigingen, gedurende een periode van vijf jaar na het einde van de in lid 4 bedoelde periode.
6. Uitgevers van politieke reclame die zeer grote onlineplatforms zijn in de zin van artikel 25 van Verordening (EU) 2021/xxx [de DSA] zorgen ervoor dat in de door hen overeenkomstig artikel 30 van die verordening [wet inzake digitale diensten] ter beschikking gestelde registers voor elke geregistreerde politieke reclameboodschap de in lid 2 bedoelde informatie ter beschikking wordt gesteld.
7. De lidstaten, met inbegrip van de bevoegde autoriteiten, en de Commissie moedigen de opstelling aan van gedragscodes die moeten bijdragen tot de juiste toepassing van dit artikel, met in achtneming van de specifieke kenmerken van de betrokken dienstverleners en de specifieke behoeften van micro-, kleine en middelgrote ondernemingen in de zin van artikel 3 van Richtlijn 2013/34/EU.
8. De Commissie is bevoegd overeenkomstig artikel 19 gedelegeerde handelingen vast te stellen om bijlage I te wijzigen door elementen aan de krachtens lid 2 van dit artikel te verstrekken informatie toe te voegen dan wel elementen te wijzigen of te schrappen, indien een dergelijke wijziging in het licht van de technologische ontwikkelingen noodzakelijk is voor een goed begrip van de bredere context en de doelstellingen van de politieke reclameboodschap.

Artikel 8

Periodieke verslaggeving over politieke reclamediensten

1. Wanneer zij politieke reclamediensten aanbieden, nemen de uitgevers van politieke reclame als onderdeel van hun bestuursverslag [in de zin van artikel 19 van Richtlijn 2013/34/EU], dat deel uitmaakt van hun jaarrekeningen, informatie op over de bedragen of de waarde van andere voordelen die zij geheel of ten dele in ruil voor die diensten hebben ontvangen, alsook over het gebruik van targeting- en amplificatietechnieken, geaggregeerd per campagne.
2. Lid 1 is niet van toepassing op ondernemingen die vallen onder artikel 3, lid 3, van Richtlijn 2013/34/EU.

Artikel 9

Melding van mogelijk onwettige politieke reclameboodschappen

3. Wanneer zij politieke reclamediensten aanbieden, stellen de uitgevers van politieke reclame in waarmee personen hun kosteloos kunnen melden dat een bepaalde door hen gepubliceerde reclameboodschap niet in overeenstemming is met deze verordening.
4. Informatie over de wijze waarop politieke reclameboodschappen als bedoeld in lid 1 moeten worden gemeld, dient gebruiksvriendelijk te zijn en gemakkelijk toegankelijk, ook vanuit de transparantieverklaring.

5. Uitgevers van politieke reclame maken het mogelijk dat de in lid 1 bedoelde informatie langs elektronische weg wordt ingediend. De uitgever van politieke reclame informeert de personen over het gevolg dat aan de in lid 1 bedoelde melding is gegeven.
6. Veelvuldige meldingen uit hoofde van lid 1 betreffende dezelfde reclameboodschap of reclamecampagne kunnen collectief worden beantwoord, onder meer door te verwijzen naar een verklaring op de website van de betrokken uitgever van politieke reclame.

Artikel 10

Toezending van informatie aan de bevoegde autoriteiten

1. De bevoegde nationale instanties hebben de bevoegdheid om te vragen dat een aanbieder van politieke reclamediensten de in de artikelen 6, 7 en 8 bedoelde informatie toezendt. De toegezonden informatie moet volledig, nauwkeurig en betrouwbaar zijn en in een duidelijk, coherent, geconsolideerd en begrijpelijk formaat worden verstrekt. Indien technisch mogelijk, wordt de informatie in een machineleesbaar formaat toegezonden.

Het verzoek bevat de volgende gegevens:

- (a) een motivering waarin wordt uitgelegd waarvoor de informatie wordt gevraagd en waarom het verzoek noodzakelijk en evenredig is, tenzij met het verzoek wordt beoogd strafbare feiten te voorkomen, te onderzoeken, op te sporen en te vervolgen, en openbaarmaking van de redenen voor het verzoek die doelstelling in gevaar zouden brengen;
 - (b) informatie over de rechtsmiddelen waarover de betrokken dienstverlener en de opdrachtgever van de politieke reclamedienst beschikken.
2. Na ontvangst van een verzoek uit hoofde van lid 1 bevestigen aanbieders van politieke reclamediensten binnen twee werkdagen de ontvangst van dat verzoek en stellen zij de autoriteit in kennis van de maatregelen die zijn genomen om daaraan te voldoen. De betrokken dienstverlener verstrekt de gevraagde informatie binnen tien werkdagen.
 3. Aanbieders van politieke reclamediensten wijzen een contactpunt aan voor overleg met bevoegde nationale autoriteiten. Aanbieders van politieke reclamediensten die kmo's zijn in de zin van artikel 3 van Richtlijn 2013/34/EU kunnen een externe natuurlijke persoon aanwijzen als contactpunt.

Artikel 11

Toezending van informatie aan andere belanghebbende entiteiten

1. Aanbieders van politieke reclamediensten nemen passende maatregelen om de in artikel 6 bedoelde informatie op verzoek en kosteloos aan belanghebbende entiteiten toe te zenden.

Wanneer de aanbieder van politieke reclamediensten een uitgever van politieke reclame is, neemt hij tevens passende maatregelen om de in artikel 7 bedoelde informatie op verzoek kosteloos aan belangstellende entiteiten toe te zenden.

2. Belanghebbende entiteiten die overeenkomstig lid 1 om toezending van informatie verzoeken, mogen geen commerciële belangen hebben en moeten behoren tot een of meer van de volgende categorieën:
 - (a) erkende onderzoekers overeenkomstig artikel 31 van Verordening (EU) 2021/xxx [wet inzake digitale diensten];
 - (b) leden van een krachtens het nationale recht of het recht van de Unie gemachtigde maatschappelijke organisatie waarvan de statutaire doelstellingen de bescherming en bevordering van het algemeen belang zijn;
 - (c) politieke actoren die krachtens het nationale recht gemachtigd zijn; of
 - (d) in een lidstaat geaccrediteerde nationale of internationale verkiezingswaarnemers.

Tot deze belanghebbende entiteiten behoren ook journalisten die in een lidstaat zijn geaccrediteerd door nationale, Europese of internationale organen.

3. Na een verzoek van een belanghebbende entiteit stelt de dienstverlener alles in het werk om de gevraagde informatie of zijn met redenen omklede reactie als bedoeld in lid 5 binnen een maand te verstrekken.
4. Bij de voorbereiding van de overeenkomstig lid 1 te verstrekken informatie mag de dienstverlener de desbetreffende bedragen samenvoegen of met een zekere marge aanduiden, voor zover dat nodig is om zijn rechtmatige handelsbelangen te beschermen.
5. Wanneer verzoeken uit hoofde van lid 1 kennelijk ongegrond, onduidelijk of buitensporig zijn, met name wegens gebrek aan duidelijkheid, kan de dienstverlener weigeren te antwoorden. In dat geval stuurt de betrokken dienstverlener een met redenen omkleed antwoord naar de belanghebbende entiteit die het verzoek heeft gedaan.
6. Wanneer verzoeken op grond van lid 1 veelvuldig worden gedaan en de verwerking ervan aanzienlijke kosten met zich meebrengt, kan de dienstverlener een redelijke en evenredige vergoeding in rekening brengen, die in geen geval hoger mag zijn dan de administratieve kosten voor het verstrekken van de gevraagde informatie.
7. Het is aan de dienstverleners om aan te tonen dat een verzoek kennelijk ongegrond, onduidelijk of buitensporig is, of dat verzoeken veelvuldig worden gedaan en aanzienlijke verwerkingskosten met zich meebrengen.

HOOFDSTUK III – TARGETING EN AMPLIFICATIE VAN POLITIEKE RECLAME

Artikel 12

Specifieke vereisten inzake targeting en amplificatie

1. Targeting- en amplificatietechnieken die gepaard gaan met de verwerking van persoonsgegevens als bedoeld in artikel 9, lid 1, van Verordening (EU) 2016/679 en artikel 10, lid 1, van Verordening (EU) 2018/1725 zijn in het kader van politieke reclame verboden.
2. Het in de eerste zin vastgestelde verbod is niet van toepassing in de situaties bedoeld in artikel 9, lid 2, punten a) en d), van Verordening (EU) 2016/679 en artikel 10, lid 2, punten a) en d), van Verordening (EU) 2018/1725.
3. Wanneer in het kader van politieke reclame gebruik wordt gemaakt van targeting- of amplificatietechnieken die gepaard gaan met de verwerking van persoonsgegevens, gelden voor de verwerkingsverantwoordelijken, in aanvulling op de vereisten van Verordening (EU) 2016/679 en Verordening (EU) 2018/1725, naargelang het geval, de volgende vereisten:
 - (a) een intern beleid vaststellen en uitvoeren waarin duidelijk en in eenvoudige taal in het bijzonder wordt beschreven hoe dergelijke technieken worden gebruikt om personen te targeten of de impact van de boodschap te versterken, en dit beleid gedurende een periode van vijf jaar handhaven;
 - (b) registers bijhouden inzake het gebruik van targeting of amplificatie, de relevante mechanismen, technieken en kenmerken die zijn gebruikt, en de bron(nen) van de persoonsgegevens die zijn gebruikt;
 - (c) samen met de politieke reclame aanvullende informatie verstrekken die nodig is om de betrokkene in staat te stellen te begrijpen wat de onderliggende logica en de belangrijkste kenmerken van die techniek zijn en of er gebruik is gemaakt van gegevens van derden en van aanvullende analysetechnieken. Deze informatie omvat de in bijlage II vermelde elementen.
4. Uitgevers van politieke reclame die gebruikmaken van targeting- of amplificatietechnieken, nemen in de krachtens artikel 7 vereiste transparantieverklaring de in lid 3, punt c), bedoelde informatie en een link naar het in lid 3, punt a), bedoelde beleid op. Indien de verwerkingsverantwoordelijke verschilt van de uitgever van reclame, zendt de verwerkingsverantwoordelijke het interne beleid of een verwijzing daarnaar toe aan de uitgever van politieke reclame.
5. Uitgevers van politieke reclame die gebruikmaken van in lid 3 bedoelde targeting- of amplificatietechnieken, vermelden in of samen met de reclame en de transparantieverklaring bedoeld in artikel 7 bis een verwijzing naar doeltreffende middelen om individuele personen te ondersteunen bij de uitoefening van hun rechten uit hoofde van Verordening (EU) 2016/679.
6. De overeenkomstig deze bepaling te verstrekken informatie wordt gepresenteerd in een formaat dat gemakkelijk toegankelijk, machineleesbaar (indien technisch uitvoerbaar), duidelijk zichtbaar en, mede door het gebruik van eenvoudige taal, gebruiksvriendelijk is.
7. Aanbieders van reclamediensten zenden, indien nodig, aan de verwerkingsverantwoordelijke de informatie toe die nodig is om aan lid 3 te voldoen.

8. De Commissie is bevoegd overeenkomstig artikel 19 gedelegeerde handelingen vast te stellen om bijlage II te wijzigen door elementen van de krachtens lid 3, punt c), van dit artikel te verstrekken informatie aan te passen of te schrappen, in het licht van de technologische ontwikkelingen inzake het relevante wetenschappelijke onderzoek en van ontwikkelingen op het gebied van het toezicht door de bevoegde autoriteiten en relevante richtsnoeren als vastgesteld door de bevoegde instanties.

Artikel 13

Toezending van informatie over targetting en amplificatie aan andere belanghebbende entiteiten

1. De in artikel 12 bedoelde verwerkingsverantwoordelijke neemt passende maatregelen om overeenkomstig artikel 11, lid 1, op verzoek van belanghebbende entiteiten de in artikel 12 bedoelde informatie toe te zenden.
2. Het bepaalde in artikel 11, leden 2 tot en met 7, is van overeenkomstige toepassing.

HOOFDSTUK IV – TOEZICHT EN HANDHAVING

Artikel 14

Wettelijke vertegenwoordiger

1. Dienstverleners die wel politieke reclamediensten aanbieden in de Unie, maar daar geen vestiging hebben, wijzen schriftelijk een natuurlijke persoon of rechtspersoon aan als hun wettelijke vertegenwoordiger in een van de lidstaten waar de dienstverlener zijn diensten aanbiedt.
2. De wettelijke vertegenwoordiger is verantwoordelijk voor de uitoefening van het toezicht op de naleving van de verplichtingen van de vertegenwoordigde dienstverlener uit hoofde van deze verordening en is degene aan wie alle in deze verordening bedoelde mededelingen aan de relevante dienstverlener gericht zijn. Elke mededeling aan die wettelijke vertegenwoordiger wordt beschouwd als een mededeling aan de vertegenwoordigde dienstverlener.

Artikel 15

Bevoegde autoriteiten en contactpunten

1. De in artikel 51 van Verordening (EU) 2016/679 of artikel 52 van Verordening (EU) 2018/1725 bedoelde toezichthoudende autoriteiten zijn bevoegd om op hun respectieve bevoegdheidsgebied toezicht te houden op de toepassing van artikel 12 van deze verordening. Artikel 58 van Verordening (EU) 2016/679 en artikel 58 van Verordening (EU) nr. 2018/1725 zijn van overeenkomstige toepassing. Hoofdstuk

VII van Verordening (EU) 2016/679 is van toepassing op activiteiten die onder artikel 12 van deze verordening vallen.

2. Waar van toepassing, wijzen de lidstaten bevoegde autoriteiten aan voor het toezicht op de naleving door als tussenpersoon optredende dienstverleners, in de zin van Verordening (EU) 2021/xxx [DSA], van de verplichtingen van de artikelen 5 tot en met 11 en 14 van deze verordening. De krachtens Verordening (EU) 2021/xxx [wet inzake digitale diensten] aangewezen bevoegde autoriteiten kunnen ook een van de bevoegde autoriteiten zijn die zijn aangewezen om erop toe te zien dat online tussenpersonen voldoen aan de verplichtingen van de artikelen 5 tot en met 11 en 14 van deze verordening. In elke lidstaat is de in artikel 38 van Verordening (EU) 2021/xxx bedoelde coördinator voor digitale diensten verantwoordelijk voor de coördinatie op nationaal niveau met betrekking tot aanbieders van intermediaire diensten als omschreven in Verordening (EU) 2021/xxx [wet inzake digitale diensten]. Artikel 45, leden 1 tot en met 4, en artikel 46, lid 1, van Verordening (EU) 2021/xxx [wet inzake digitale diensten] zijn van toepassing op aangelegenheden die verband houden met de toepassing van deze verordening met betrekking tot als tussenpersoon optredende dienstverleners.
3. Elke lidstaat wijst een of meer bevoegde autoriteiten aan die verantwoordelijk zijn voor de toepassing en handhaving van de niet in de leden 1 en 2 genoemde aspecten van deze verordening. Elke krachtens dit lid aangewezen bevoegde instantie is structureel volledig onafhankelijk van de sector en vrij van elke externe interventie of politieke druk. Zij houdt in volledige onafhankelijkheid effectief toezicht op de naleving van deze verordening en neemt de maatregelen die nodig en evenredig zijn om die naleving te waarborgen.
4. Bij de uitoefening van hun toezichthoudende taken met betrekking tot deze verordening hebben de in lid 3 bedoelde bevoegde autoriteiten de bevoegdheid om aanbieders van politieke reclamediensten om toegang te vragen tot de gegevens, documenten of informatie die zij nodig hebben voor de uitoefening van hun toezichthoudende taken.
5. De bevoegde autoriteiten bedoeld in lid 3 hebben bij de uitoefening van hun handhavingsbevoegdheden met betrekking tot deze verordening de bevoegdheid om:
 - (a) aanbieders van politieke reclamediensten te waarschuwen als deze hun verplichtingen uit hoofde van deze verordening niet naleven;
 - (b) een openbare verklaring af te leggen waarin wordt aangegeven welke natuurlijke of rechtsperso(o)n(en) verantwoordelijk is of zijn voor de inbreuk van een in deze richtlijn vastgestelde verplichting en wat de aard van die inbreuk is;
 - (c) administratieve geldboeten en financiële sancties op te leggen.
6. De lidstaten zorgen voor samenwerking tussen de bevoegde autoriteiten, met name in het kader van nationale verkiezingsnetwerken, om de snelle, beveiligde uitwisseling van informatie over kwesties die verband houden met de uitoefening van hun toezichts- en handhavingstaken uit hoofde van deze verordening te vergemakkelijken, onder meer door gezamenlijk inbreuken vast te stellen, bevindingen en deskundigheid te delen en over de toepassing en handhaving van de relevante regels te overleggen.
7. Elke lidstaat wijst voor de toepassing van deze verordening één bevoegde autoriteit aan als contactpunt op het niveau van de Unie.

8. Wanneer een aanbieder van politieke reclamediensten diensten verricht in meer dan één lidstaat, of zijn hoofdvestiging of een vertegenwoordiger in een lidstaat heeft, maar zijn netwerk- en informatiesystemen zich in een of meer andere lidstaten bevinden, werken de bevoegde autoriteit van de lidstaat van de hoofdvestiging of andere vestiging of van de vertegenwoordiger, en de bevoegde autoriteiten van die andere lidstaten met elkaar samen en verlenen zij elkaar indien nodig bijstand. Tenzij deze samenwerking reeds in het recht van de Unie is geregeld, omvat zij ten minste het volgende:
- (a) de bevoegde autoriteiten die in een lidstaat toezichts- of handhavingsmaatregelen toepassen, informeren en raadplegen via het centrale contactpunt de bevoegde autoriteiten in de andere betrokken lidstaat of lidstaten over de genomen toezichts- en handhavingsmaatregelen en de opvolging daarvan;
 - (b) een bevoegde autoriteit kan via het in lid 7 bedoelde contactpunt door middel van een gemotiveerd, gerechtvaardigd en evenredig verzoek een andere bevoegde autoriteit verzoeken om de in de leden 4 en 5 bedoelde toezicht- of handhavingsmaatregelen te nemen, indien die autoriteit daartoe beter in staat is; en
 - (c) een bevoegde autoriteit verleent, na ontvangst van een met redenen omkleed verzoek van een andere bevoegde autoriteit, de andere bevoegde autoriteit bijstand, zodat de in de leden 4 en 5 bedoelde toezichts- of handhavingsmaatregelen op een effectieve, efficiënte en consistente wijze kunnen worden uitgevoerd. Zo spoedig mogelijk en binnen een termijn die in verhouding staat tot de urgentie van het verzoek, geeft de aldus aangezochte bevoegde autoriteit via de in lid 7 bedoelde contactpunten een antwoord, waarin zij ofwel de gevraagde gegevens verstrekt, ofwel meedeelt dat zij van oordeel is dat het verzoek niet aan de uit deze verordening voortvloeiende voorwaarden voor verzoeken om bijstand voldoet. Alle informatie die wordt uitgewisseld in het kader van de krachtens dit artikel verzochte en verleende bijstand, wordt uitsluitend gebruikt ten behoeve van de aangelegenheid waarvoor zij is gevraagd.
9. De contactpunten komen op gezette tijden op het niveau van de Unie bijeen in het kader van het Europees samenwerkingsnetwerk voor verkiezingen om de snelle en beveiligde uitwisseling van informatie over kwesties die verband houden met de uitoefening van hun toezichts- en handhavingstaken uit hoofde van deze verordening te vergemakkelijken.

Artikel 16

Sancties

1. Met betrekking tot de artikelen 5 tot en met 11, 13 en 14 stellen de lidstaten regels vast inzake sancties, met inbegrip van administratieve geldboeten en financiële sancties, die wegens inbreuken op deze verordening kunnen worden opgelegd aan onder hun bevoegdheid vallende aanbieders van politieke reclamediensten en die in elk afzonderlijk geval doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn.

2. De lidstaten delen de Commissie deze regels uiterlijk twaalf maanden na de datum van inwerkingtreding van de verordening mee en stellen haar onverwijld in kennis van alle latere wijzigingen die erop van invloed zijn.
3. Bij het nemen van een besluit over het soort sancties en de zwaarte ervan wordt in elk afzonderlijk geval naar behoren rekening gehouden met onder meer het volgende:
 - (a) de aard, de ernst en de duur van de inbreuk;
 - (b) het opzettelijke of nalatige karakter van de inbreuk;
 - (c) de maatregelen die zijn genomen om schade te beperken;
 - (d) eventuele relevante eerdere inbreuken en enige andere verzwarende of verzachtende omstandigheid die van toepassing is op de omstandigheden van de zaak; alsmede
 - (e) de mate waarin medewerking aan de bevoegde autoriteit wordt verleend.
4. Inbreuken op artikel 7 worden als bijzonder ernstig beschouwd wanneer zij betrekking hebben op politieke reclame die tijdens een verkiezingsperiode is gepubliceerd of verspreid en is gericht op burgers in de lidstaat waar de desbetreffende verkiezingen worden gehouden.
5. Indien een dienstverlener opzettelijk of uit onachtzaamheid inbreuk maakt op de bepalingen van deze verordening voor dezelfde of verwante politieke reclame, moet het totale bedrag van de administratieve geldboete voldoende kunnen worden aangepast om alle relevante factoren in aanmerking te kunnen nemen; indien de verordening in meerdere opzichten is geschonden, wordt dit tot uitdrukking gebracht in de hoogte van de totale geldboete, overeenkomstig het evenredigheidsbeginsel.
6. Voor inbreuken op de in artikel 12 vastgestelde verplichtingen kunnen de in artikel 51 van Verordening (EU) 2016/679 bedoelde toezichthoudende autoriteiten binnen hun bevoegdheidssfeer administratieve geldboeten opleggen overeenkomstig artikel 83 van Verordening (EU) 2016/679, welke kunnen oplopen tot het in artikel 83, lid 5, van die verordening bedoelde bedrag.
7. Voor inbreuken op de in artikel 12 vastgestelde verplichtingen kan de in artikel 52 van Verordening (EU) 2018/1725 bedoelde toezichthoudende autoriteit binnen haar bevoegdheidssfeer administratieve geldboeten opleggen overeenkomstig artikel 66 van Verordening (EU) 2018/1725, welke kunnen oplopen tot het in artikel 66, lid 3, van die verordening bedoelde bedrag.

Artikel 17

Bekendmaking van verkiezingsperiodes

De lidstaten publiceren de data van hun nationale verkiezingsperiodes op een gemakkelijk toegankelijke plaats, met een passende verwijzing naar deze verordening.

HOOFDSTUK V – SLOTBEPALINGEN

Artikel 18

Evaluatie en toetsing

Binnen twee jaar na elke verkiezing voor het Europees Parlement, en voor het eerst uiterlijk op 31 december 2026, dient de Commissie een verslag in over de evaluatie en toetsing van deze verordening. In dit verslag wordt beoordeeld of deze verordening moet worden gewijzigd. Dit verslag wordt openbaar gemaakt.

Artikel 19

Uitoefening van de bevoegdheidsdelegatie

1. De bevoegdheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen, wordt aan de Commissie toegekend onder de in dit artikel neergelegde voorwaarden.
2. De in artikel 7, lid 8, en artikel 12, lid 8, bedoelde bevoegdheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen, wordt aan de Commissie toegekend voor een termijn van [tot de evaluatie van de toepassing van deze verordening, twee jaar na de volgende verkiezingen voor het Europees Parlement].
3. Het Europees Parlement of de Raad kan de in artikel 7, lid 8, en artikel 12, lid 8, bedoelde bevoegdheidsdelegatie te allen tijde intrekken. Het besluit tot intrekking beëindigt de delegatie van de in dat besluit genoemde bevoegdheid. Het wordt van kracht op de dag na die van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie* of op een daarin genoemde latere datum. Het laat de geldigheid van de reeds van kracht zijnde gedelegeerde handelingen onverlet.
4. Zodra de Commissie een gedelegeerde handeling heeft vastgesteld, doet zij van die handeling gelijktijdig kennisgeving aan het Europees Parlement en de Raad.
5. Een krachtens artikel 7, lid 8, of artikel 12, lid 8, vastgestelde gedelegeerde handeling treedt pas in werking als het Europees Parlement noch de Raad binnen een termijn van twee maanden na de datum van kennisgeving ervan aan het Europees Parlement en de Raad bezwaar heeft aangetekend tegen de gedelegeerde handeling, of indien zowel het Europees Parlement als de Raad de Commissie voor het verstrijken van deze termijn heeft meegedeeld geen bezwaar te zullen aantekenen. Die termijn wordt op initiatief van het Europees Parlement of de Raad met twee maanden verlengd.

Artikel 20

Inwerkingtreding en toepassing

1. Deze verordening treedt in werking op de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.
2. Zij wordt van toepassing met ingang van 1 april 2023.

3. Deze verordening is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat.

Gedaan te Brussel,

Voor het Europees Parlement
De voorzitter

Voor de Raad
De voorzitter