



Krajowa Izba Gospodarcza Elektroniki i Telekomunikacji

Warszawa, dnia 31 grudnia 2021 roku
KIGEiT/2454/12/2021

Szanowny Pan Janusz Cieszyński
Sekretarz Stanu,
Pełnomocnik ds. Cyberbezpieczeństwa
Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

Szanowny Panie Ministrze,

Krajowa Izba Gospodarcza Elektroniki i Telekomunikacji w odpowiedzi na informację, o rozpoczętych przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów pracach nad stanowiskiem Rządu RP do nowego wniosku legislacyjnego KE: *Wniosek ROZPORZĄDZENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY w sprawie przejrzystości i targetowania reklamy politycznej* (COM(2021)731) oraz w związku z prośbą o analizę projektu i przekazanie opinii nt. kluczowych rozwiązań, przedstawia poniższe stanowisko.

Na wstępie pragniemy zauważyć, że obowiązujące w zakresie reklamy politycznej krajowe regulacje w pewnej mierze spełniają cele projektowanego Rozporządzenia (dalej: Rozporządzenie), zwłaszcza w zakresie przejrzystości i identyfikacji reklamy politycznej. Zarówno nadawcy telewizyjni jak i internetowi mają obowiązek informowania od kogo pochodzi, przez kogo finansowany i jaki charakter (polityczny) ma dany materiał (art. 4 i 5 Rozporządzenia).

Kwestią, która budzi istotne wątpliwości są definicje i niejasność wielu przepisów. Poniżej przedstawiamy szczegółowe uwagi.

W definicji „*działalności w zakresie reklamy politycznej*” (art. 2 pkt 2) zawarto odniesienie do przekazu, „*który może mieć wpływ na wynik wyborów lub referendum, proces ustawodawczy lub regulacyjny lub sposób głosowania*”; wydaje się, że w ramach takiej definicji można byłoby zaliczyć do tej grupy materiały prasowe („*możliwy wpływ*” na wynik wyborów/referendum), a nie jest to raczej cel tego aktu, wobec czego wskazane byłyby wyłączenia z definicji lub jej uszczegółowienie, które takich wątpliwości, by nie powodowało.

Nie jest zrozumiałe dlaczego w definicji „*usług reklamy politycznej*” jako wyłączną cechę tej usługi w zakresie odpłatności wskazano świadczenie jej „*bez wynagrodzenia za zamieszczenie, publikację lub rozpowszechnianie*” (art. 2 pkt 5). Motywy Rozporządzenia wręcz wskazywałyby na odwrotną cechę (odpłatność), a te przekazy, które odnoszą się do poglądów politycznych, ale wyrażane bez wsparcia finansowego powinny być poza zakresem rozporządzenia (choćby kontekst działalności mediów). Ponadto, rozpowszechnianie/nadawanie jakiegokolwiek reklamy politycznej nieodpłatnie jest niemożliwe ze względu na wymogi ustaw podatkowych w zakresie opodatkowania nieodpłatnych usług. Takie działanie rodziłoby również szereg podejrzeń o brak transparentności i ryzyko zarzutów o sprzyjanie konkretnej opcji politycznej. Innymi słowy, podstawowe definicje z Rozporządzenia wymagają doprecyzowania i skorelowania ich z definicją chociażby „*wydawcy reklamy politycznej*”. Należy także zauważyć, że wprowadzenie zasady nieodpłatności reklamy politycznej pozbawiłoby również nadawców i wydawców możliwości komercjalizacji tego typu aktywności, co zakładamy nie jest celem Rozporządzenia.

Kolejny problem z nomenklaturą dotyczy definicji podmiotu finansującego reklamę polityczną, który nazywany jest na gruncie tych przepisów „*sponsorem*” (art. 2 ust. 7 Rozporządzenia), co stoi

w jawnej sprzeczności z zakazem podmiotowym dotyczącym sponsorowania przez partie polityczne na gruncie polskiej ustawy o radiofonii i telewizji.

Nasuwają się wątpliwości kogo należy rozumieć w realiach reklamy internetowej za „wydawcę reklamy politycznej” w świetle definicji, o której mowa w art. 2 pkt 11 (*osoba fizyczna lub prawna, która nadaje, udostępnia za pośrednictwem interfejsu lub w inny sposób udostępnia publicznie reklamę polityczną za pośrednictwem dowolnego medium*), w szczególności kto jest wydawcą tej reklamy w modelu programmatic; jednocześnie nie ma w tej definicji odniesienia do ułomnych osób prawnych.

W dalszych pracach nad projektem Rozporządzenia należałoby dookreślić wzajemne relacje regulacji krajowych (np.: Kodeks Wyborczy) i regulacji wprowadzanych projektowanym Rozporządzeniem. Konieczne jest ustalenie wzajemnych relacji pomiędzy reklamą wyborczą (regulowaną przez krajowe regulacje dotyczące wyborów) a *reklamą polityczną* oraz uwzględnienie chociażby tak ważnych aspektów jak „cisza wyborcza”.

Konieczne wydaje się wskazanie w definicji *reklamy politycznej* jej podmiotowego i przedmiotowego zakresu i wyłączenia z tego zakresu ważnych inicjatyw społecznych.

W art. 5 pojawiają się pojęcia „dostawcy usług reklamy” oraz „dostawcy usług reklamy politycznej”, Rozporządzenie nie wyjaśnia w definicjach ich znaczenia natomiast podmiotowy zakres regulacji (art. 1 ust. 1 lit. a) wskazuje przede wszystkim na „dostawców reklamy politycznej” jako adresatów obowiązków Rozporządzenia.

Nie wiadomo na kim ciąży obowiązek zapewnienia zgodności nośnika reklamowego z wymogami Rozporządzenia dotyczącymi umieszczenia na nośniku określonych informacji (art. 7 ust. 1); ww. przepis wyjaśnia jedynie, że wydawcy „stosują skuteczne i wyraźne techniki znakowania, które pozwalają na łatwą identyfikację reklamy jako reklamy politycznej, oraz dbają o to, aby oznakowanie pozostało w tym samym miejscu w przypadku dalszego rozpowszechniania reklamy politycznej”; w szczególności nie wiadomo na czym miałyby polegać „dbanie” przez wydawcę o to, aby „oznakowanie pozostało w tym samym miejscu w przypadku dalszego rozpowszechniania reklamy politycznej”.

W art. 7 ust. 1 lit. b jest mowa o „ostatecznej kontroli” nad sponsorem – co jest niejasne; podobnie z „ogłoszeniem o przejrzystości”, o którym mowa w art. 7 ust. 1 lit. c; w ust. 3 tego artykułu jest mowa o „rozsądnych staraniach” wydawcy – nie wiadomo co to oznacza, takim językiem nie powinno się posługiwać Rozporządzenie, jeśli w konsekwencji jego nieprzestrzegania miałyby być nakładane kary. W kontekście projektowanych przepisów mamy wątpliwości jak należałoby podejść do kwestii nośników emitowanych w ramach platform programmatic - nie wydaje się uzasadnione nakładanie takich obowiązków na wydawcę (rozumianego jako dysponenta powierzchni reklamowej), lecz wyłącznie na dostawców takich reklam/klientów reklamowych. Rozporządzenie nie adresuje tej kwestii, w konsekwencji nie jest jasne, kto w świetle powyższego miałby być podmiotem karanym za naruszanie tych obowiązków (art. 15).

W art. 8 ust. 1 całkowicie niezrozumiałe/nieuzasadnione jest nałożenie obowiązku sprawozdawczego na wydawców. W przypadku kanałów bezpośrednich (i nie tylko) kwota transakcji objęta jest tajemnicą handlową; w przypadku reklam z kanału programmatic ten obowiązek jest w praktyce niemożliwy do spełnienia przez wydawców (rozumianych jako dysponentów praw do powierzchni reklamowej w serwisach internetowych/aplikacjach).

W kontekście art. 9 w przypadku reklam z kanału programmatic to nie wydawca (dysponent powierzchni reklamowej) powinien udostępniać taki mechanizm powiadamiania, tylko dostawca platformy programmatic, w ramach której doszło do sprzedaży reklamy i jej wyświetlenia. Z perspektywy internetowej można sobie wyobrazić taki mechanizm zgłaszania „zastrzeżeń”. Rodzą się jednak wątpliwości jak należałoby odnieść projektowane przepisy do reklamy

outdoorowej, prasy tradycyjnej, radia, telewizji (choć w tym ostatnim przypadku technologie umożliwiłyby implementację takiego mechanizmu, to jednak ich zastosowanie – i ponoszenie kosztów związanych z ich wdrożeniem – tylko w tym konkretnym celu byłoby nieuzasadnionym obciążeniem dla nadawców).

W art. 10 zamiast wydawcy pojawia się „dostawca usług reklamy politycznej” jako adresat obowiązków z art. 6, 7, 8; te podmioty są adresatami także kolejnego artykułu rozporządzenia (art. 11), mimo że nie wiadomo o jakie podmioty dokładnie chodzi (braki w definicjach).

W art. 12 ust. 1 nie jest jasne jak rozumieć zakazy w tym przepisie ustalone poprzez odniesienie do kontekstu jakim jest „działalność w zakresie reklamy politycznej”, czyli jaki *de facto* jest zakres tego zakazu.

Warto zwrócić uwagę, iż przepisy projektowanego Rozporządzenia po części implementują również zapisy z projektu *Digital Services Act* dotyczące konieczności informowania o powodzie i formie wyświetlania reklamy online, tj. wskazania źródła i celu przy jednoczesnym zakazie targetowania reklam w oparciu o dane osobowe z wyłączeniem środowiska (art. 7 Rozporządzenia), w którym dany podmiot jawnie deklaruje swoją przynależność do danej grupy społecznej. W toku dalszych prac konieczne jest zapewnienie spójności przepisów pomiędzy obydwoma tymi rozporządzeniami.

Poza tym powyższe przepisy dotyczące targetowania nie są precyzyjne, ponieważ istotny procent targetowania (art. 12 Rozporządzenia) odbywa się w oparciu o dane zagregowane, które nie są danymi osobowymi w rozumieniu RODO.

Rozporządzenie nakłada na dostawców usług reklamy politycznej szerokie obowiązki – w tym wymogi jawności i transparentności wynagrodzenia za reklamy polityczne, składania raportów, udzielania przez wydawców informacji na wniosek wydawców reklam politycznych (m. in. art. 11 Rozporządzenia) czy wymóg 5-letniej archiwizacji materiałów i danych dot. kampanii i ich rozliczalności itp. Dostosowanie się do tych wymogów będzie wymagało od podmiotów zobowiązanych wysiłku organizacyjnego i nakładów finansowych. Ważne jest, aby w dalszych pracach nad Rozporządzeniem w ramach działań Komisji Europejskiej, Rady oraz Parlamentu Europejskiego czynnik ten był należycie uwzględniany, biorąc także pod uwagę niezbyt odległą perspektywę przyjęcia i wdrażania przepisów *Digital Services Act* oraz rozporządzenia *e-privacy*.

Reasumując, przyjęcie rozporządzenia w zaproponowanej formie będzie miało istotny wpływ na komercjalizację reklamy politycznej. W związku z powyższym projekt ten wymaga szeregu doprecyzowań i zmian, zwłaszcza na poziomie podstawowych definicji, uwzględniających specyfikę rynku reklamowego i jego rozdziału na poszczególne media, tj. telewizja, Internet oraz prasa.

z poważaniem

Prezes Zarządu

Stefan Kamiński