

Vergaderjaar 2017–2018

34 970

Commissiemededeling inzake een Europese benadering voor de bestrijding van online desinformatie COM(2018)236¹

A

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 juni 2018

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij een fiche, dat werd opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: Mededeling: Bestrijding online desinformatie – een Europese aanpak

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

¹ Zie dossier E180014 op www.europapoort.nl; het COM-document is als bijlage bij deze brief opgenomen

Fiche 6: Mededeling: Bestrijding online desinformatie – een Europese aanpak

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Mededeling van de Commissie aan het Europees parlement en de Raad «Bestrijding van online-desinformatie: een Europese benadering»
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
26 april 2018
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM (2018) 236
- d) *EUR-Lex*
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1525272558598&uri=CELEX:52018DC0236>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
N.v.t.
- f) *Behandelingstraject Raad*
Het voorstel zal behandeld worden in de Audiovisuele raads werkgroep (AV). Het voorzitterschap beraadt zich nog of en wanneer behandeling in de Raad plaats zal vinden.
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in nauwe samenwerking met het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

2. Essentie voorstel

In het kader van de bestrijding van online desinformatie heeft de Europese Commissie aangekondigd gerichte maatregelen te willen nemen om de invloed hiervan te verminderen. In maart 2015 ontwikkelde de Hoge Vertegenwoordiger voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid al een eerste actieplan om desinformatie tegen te gaan. De huidige mededeling is onder andere gebaseerd op het advies van de High Level Expert Group on Fake News die in 2017 is opgericht door de Commissie om journalistiek en mediabedrijven te raadplegen op dit vraagstuk. Gezien de complexiteit en de snelheid waarmee de ontwikkelingen elkaar opvolgen in het digitale domein, streeft de Commissie naar een aanpak die de effecten van het fenomeen online desinformatie zo veel mogelijk moet verminderen.

De Commissie constateert dat de huidige maatschappelijke spanningen, polarisering en wantrouwen worden gestimuleerd door desinformatie, waarbij bepaalde technologieën worden ingezet om desinformatie te creëren, te versterken en te verspreiden. Foutieve artikelen worden gecreëerd, soms ondersteund door beeldmateriaal, waarna bepaalde mechanismen zorgen voor de verspreiding. Deze mechanismen zijn gebaseerd op de prioritering van informatie door middel van algoritmen, of op het model voor reclame via muisklikken, dan wel door de inzet van bots, nepaccounts of zogenaemde trolfabrieken. Sommige online-platforms hebben functies overgenomen van traditionele media, zonder dat deze bedrijven daarvoor professionele redactionele capaciteiten bezitten, waardoor de technologieën achter deze platforms het probleem van desinformatie vergroten. Gebruikers van platforms die bepaalde foutieve informatie delen worden hierdoor onderdeel van het probleem. Het kijken zonder kritische blik naar content en deze vervolgens delen, kan leiden tot het viraal gaan van desinformatie.

De Commissie definieert desinformatie als: «aantoonbare onjuiste of misleidende informatie die wordt opgesteld, weergegeven en verspreid om winst te maken of om het publiek opzettelijk te bedriegen, en die schade in het publieke domein kan veroorzaken».

De stappen die worden ondernomen om desinformatie tegen te gaan zijn bedoeld om de bescherming van Europese waarden, democratische processen en veiligheid te waarborgen en tevens het publiek bewust te maken van desinformatie en de negatieve effecten hiervan.

Hoofdzakelijk betreffen deze maatregelen de volgende onderdelen:

1. Het instellen van een forum met relevante stakeholders waaronder online-platforms, de reclamesector, grote adverteerders en mediabedrijven voor het opstellen van een gemeenschappelijke «Code of Practice» (hierna: gedragscode) met als oogmerk onder andere:
 - het versterken van transparantie en het verbeteren controle van gesponsorde content;
 - het vergemakkelijken van de toegang tot verschillende nieuwsbronnen;
 - het beoordelen van inhoud van verschillende nieuwsbronnen door gebruikers te ondersteunen door middel van indicaties van betrouwbaarheid, markeersystemen, en het verschaffen van meer transparantie over de werking van algoritmen;
 - het aansturen op de opsporing van nepaccounts en de zichtbaarheid van desinformatie afzwakken;
 - het creëren van de mogelijkheid voor factcheckers en wetenschappers om permanent online desinformatie te monitoren met eerbiediging van de privacy van gebruikers.
2. Het opzetten van een onafhankelijk Europees fact-check netwerk;
3. Een veilig Europees online-platform betreffende EU-brede gegevens over desinformatie ter ondersteuning van fact-checkers en wetenschappelijk onderzoek;
4. Het weerbaar maken van lidstaten tegen steeds complexer wordende cyberdreigingen tijdens verkiezingen door het delen van ervaringen en best practices;
5. Het verbeteren van de mediageletterdheid met als doel kritischer te kijken naar online content;
6. Het bevorderen van vrijwillige online-identificatie en verificatiesystemen om traceerbaarheid en identificatie van aanbieders van informatie te verbeteren;
7. Het aanmoedigen van lidstaten tot het waarborgen van een pluralistisch, gevarieerd en duurzaam medialandschap, het ondersteunen van initiatieven om vaardigheden journalisten en traditionele media met nieuwe media te versterken en staatsteunregels voor ondersteunen media te verduidelijken
8. Een gecoördineerd strategisch communicatiebeleid in samenwerking met de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO), waarbij verschillende opties worden onderzocht om strategische weerbaarheid te vergroten en systematische desinformatie stromen tegen te gaan.

De Commissie benadrukt hierin de sleutelrol voor online-platforms. Naast implementatie van bovenstaande maatregelen wil de Commissie in de komende maanden enkele vervolgstappen maken. Zodoende zal er een forum worden georganiseerd voor relevante stakeholders, zoals online-platforms, de reclamesector en grote adverteerders, waarbij een gezamenlijk kader voor de bestrijding van desinformatie wordt gecreëerd om efficiënter samen te werken.

In juli zal de EU-brede praktijkcode gepubliceerd moeten worden, waarna in oktober 2018 de impact hiervan meetbaar moet zijn en in december 2018 zal de Commissie verslag uitbrengen van de geboekte vooruitgang. Op basis van dit verslag zal duidelijk worden of de Commissie extra maatregelen nodig acht, welke van regulerende aard kunnen zijn. Daarnaast zal de Commissie de toepasbaarheid van EU-wetgeving onderzoeken in relatie tot de identificatie van online gesponsorde content.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het Nederlands beleid op dit terrein verloopt langs twee lijnen. Ten eerste is er het identificeren en adresseren van de inzet van desinformatie door statelijke actoren als onderdeel van bredere pogingen tot heimelijke beïnvloeding van de publieke opinie in Nederland. Aandacht voor desinformatie maakt tevens onderdeel uit van het Nederlandse beleid aangaande cyberdreigingen. Ten tweede zet het kabinet zich in voor een sterke en diverse mediasector in Nederland en de bevordering van de mediawijsheid van de Nederlandse bevolking. Deze twee lijnen worden hieronder nader toegelicht.

Het kabinet wil heimelijke beïnvloeding van de publieke opinie, bijvoorbeeld door verspreiding van online desinformatie, door statelijke actoren (of actoren die aan statelijke actoren zijn te relateren) tegengaan. Het adresseren van dit verschijnsel vraagt om verschillende remedies waarbij de waarden van de democratische rechtstaat steeds voorop moeten staan en de journalistieke onafhankelijkheid en vrijheid van meningsuiting gewaarborgd en gerespecteerd blijven. De verspreiding van desinformatie is onwenselijk maar kan niet zonder meer gelijk gesteld worden aan de verspreiding van strafbare content online. Tegelijk mag het fenomeen niet onderschat worden, aangezien de verspreiding van desinformatie het vertrouwen van burgers in democratische instituties kan aantasten.

De inspanningen van het kabinet zijn momenteel gericht op drie punten:

1. Vergroten van het inzicht in de omvang en aard van de dreiging;
2. Verhogen van de bewustwording;
3. Intensivering van de samenwerking tussen de verschillende partijen die hierin een rol kunnen spelen.

In het kader van de steeds complexer wordende cyberdreiging, waar online desinformatie ook deel van uit maakt, werkt Nederland ook aan de weerbaarheid tegen cyberdreigingen tijdens verkiezingen. Zo voert het kabinet sinds de Tweede Kamerverkiezingen van 2017 ten tijde van verkiezingen kwetsbaarheidsanalyses uit en neemt zij op basis daarvan concrete acties.

Het kabinet zal tot de zomer doorgaan met het creëren van bewustzijn en het voeren van het debat over online desinformatie. Hierna zal een evaluatie plaatsvinden van alle opgehaalde informatie om te bepalen of over moet worden gegaan op andere inzet. Het kabinet voorziet geen nieuwe wet- of regelgeving om online desinformatie tegen te gaan, zoals in sommige andere landen wel het geval is.

Nederland staat niet alleen in de aanpak van online desinformatie door statelijke actoren. Het onderwerp heeft ook de aandacht van andere landen. Nederland is voorstander van het versterken van de samenwerking tussen de EU en de NAVO op dit onderwerp.

De tweede beleidslijn van het kabinet is gericht op goede, onafhankelijke en pluriforme nieuwsvoorziening. Het kabinet maakt zich hier sterk voor. Om hier een extra impuls aan te geven zijn in het regeerakkoord middelen vrijgemaakt voor onderzoeksjournalistiek. Daarnaast wordt onderzoek naar de effecten van digitalisering op de mediasector in Nederland met partijen uit de mediasector en online platforms besproken.

Verder is het belangrijk dat burgers in staat zijn zelf nieuws op waarde te schatten. Mediawijsheid en digitale geletterdheid zijn daarom zeer belangrijke componenten in de aanpak van online desinformatie («resilience»). Hier wordt in Nederland reeds aandacht aan besteed, onder andere in het primair en voortgezet onderwijs en via het expertisecentrum Mediawijzer.net. De aanpak op het gebied van mediawijsheid wordt in de zomer geëvalueerd en in het najaar van 2018 wordt de Kamer geïnformeerd over deze aanpak en eventuele vervolgacties.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Nederland onderkent het grensoverschrijdende karakter van online desinformatie. Aangezien en voor zover de mededeling de onafhankelijkheid van de media waarborgt, kan Nederland deze verwelkomen. Ten eerste wijzigt de mededeling niets in de bestaande bevoegdheden ten aanzien van nationale democratische processen en verantwoordelijkheid voor nationaal beleid dat bijdraagt aan de onafhankelijkheid, verscheidenheid, kwaliteit en toegankelijkheid van media. Het kabinet wijst erop dat de situatie ten aanzien van de verspreiding van desinformatie per lidstaat sterk kan verschillen waardoor maatwerk nodig kan zijn.

Daarnaast omvat de door de Commissie gehanteerde definitie van desinformatie ook het verspreiden van aantoonbaar onjuiste of misleidende informatie uit winstoogmerk. Zoals gezegd acht het kabinet vooral heimelijke beïnvloeding van de publieke opinie door statelijke actoren (of actoren die aan statelijke actoren zijn te relateren) onwenselijk. Ook andere vormen van onjuiste informatie kunnen negatieve gevolgen hebben. Bij het zoeken naar een juiste reactie zijn persvrijheid, democratie en rechtsstaat steeds het uitgangspunt voor het kabinet en moet de journalistieke onafhankelijkheid gewaarborgd en gerespecteerd blijven. Het kabinet zet in op mediageletterdheid, een pluriform mediabestel en het versterken van de onderzoeksjournalistiek.

Ten aanzien van het voorstel van de Commissie om online desinformatie te bestrijden is Nederland positief onder bovengenoemde voorwaarden. Nederland is geen voorstander van nieuwe wetgeving. Een gemeenschappelijke gedragscode stelt sociale mediabedrijven in staat hun verantwoordelijkheid te nemen om maatregelen te treffen. Nederland onderschrijft het voorstel om meer aandacht te besteden aan mediawijsheid.

Het kabinet is voorstander van een aanpak tegen online desinformatie met inachtneming van de vrijheid van meningsuiting zoals verankerd in het EU-Handvest. Het is daarom niet aan de overheid, inclusief Europese instellingen, om het waarheidsgehalte van content vast te stellen en daaraan dwingende consequenties te verbinden.

Het kabinet is van mening dat de aanpak van online desinformatie door online platforms, media en andere onafhankelijke marktpartijen zelf moet worden opgepakt. Nederland staat positief tegenover het opstellen van een EU-brede gedragscode door een multi-stakeholder forum over desinformatie.

Nederland stelt voorop dat een fact-checkers netwerk en een beveiligd Europees online platform over desinformatie onafhankelijk van de overheid of de Europese Commissie moet functioneren, dat het zich richt op de behoefte die door stakeholders zelf wordt geïdentificeerd en geen EU-institutionele of statelijke ophanging krijgt. De opzet en vormgeving zullen dan ook door het kabinet nauwgezet gevolgd worden.

Nederland steunt het voorstel van de Commissie waar het gaat om het stimuleren van mediawijsheid van burgers. Het kabinet verwelkomt dat de Commissie lidstaten aanmoedigt kwaliteitsjournalistiek te versterken, dit sluit aan bij de eigen prioriteiten in het regeerakkoord. Nederland neemt kennis van het voorgenomen transparantieregister voor regels voor staatsteun.

Waar het gaat om elektronische inlogmiddelen is het aan de lidstaten zelf om toestemming te geven hun nationale inlogmiddelen voor private doeleinden te gebruiken. Het eIDAS-samenwerkingsverband heeft niet het mandaat om gebruik op online platforms af te dwingen.

Nederland begrijpt de zorgen rond het verspreiden van desinformatie en verkiezingen. Verkiezingen zijn evenwel een nationale aangelegenheid. De Europese Unie heeft hier, anders dan voor de verkiezingen van de leden van het Europees parlement, geen bevoegdheid. Nederland is uiteraard bereid om kennis, ervaringen en best practices uit te wisselen. Er bestaan al gremia zoals de Venice Commission waar 60 landen kennis, ervaringen en best practices uitwisselen op het terrein van verkiezingen. Nederland is van mening dat het efficiënter is om de bestaande gremia voor verkiezingen te gebruiken. Zeker ook omdat daarmee ook met (veel) meer landen kan worden samengewerkt. Voorts wordt in de mededeling gesproken over: «*bestaande Europese initiatieven op het gebied van cyberbeveiliging van voor verkiezingsprocessen gebruikte netwerk- en informatiesystemen*» (p. 13). Dit is echter niet juist, het betreft initiatieven die Lidstaten op nationaal niveau hebben genomen. Er bestaat op dit vlak immers geen eenduidige Europese aanpak.

Nederland steunt het EU -raamwerk voor de aanpak van hybride dreigingen. Belangrijk onderdeel hiervan is de inrichting van de EU Hybrid Fusion Cell, waar inlichtingenanalyses worden gemaakt over buitenlandse inmenging en hybride dreigingen. Daarnaast wordt op EU-niveau gewerkt aan het in kaart brengen van kwetsbaarheden en de mate van weerbaarheid ten aanzien van hybride dreiging in de EU (Friends of the Presidency on Hybrid Threats). Nederland steunt deze activiteiten op EU-niveau en draagt hier waar mogelijk aan bij. Voorts dienen de verschillende EU-activiteiten zoveel mogelijk gecoördineerd te worden en bij elkaar gebracht te worden in bestaande structuren en gremia, zoals de Friends of the Presidency on Hybrid Threats.

Het kabinet is van mening dat de EU moet blijven inzetten op een strategie met voldoende middelen om de weerbaarheid te verhogen tegen ondermijnende desinformatie van statelijke actoren. Nederland is positief over een gecoördineerd strategisch communicatiebeleid in samenwerking met EDEO, waarbij verschillende opties worden onderzocht om weerbaarheid te vergroten en systematische desinformatie stromen tegen te gaan.

Het kabinet zal kritisch beoordelen hoe het monitoren van desinformatie wordt vormgegeven waarbij een EU institutionele rol of overheidsrol voor het kabinet niet aanvaardbaar is.

Het voorbehoud dat de Commissie maakt om alsnog met regelgeving te komen op bepaalde punten, indien niet voldoende vordering wordt gemaakt is positief te noemen als pressiemiddel, echter de deadline geeft onvoldoende tijd om invulling te geven aan de voorgestelde maatregelen. Eventuele regelgevende voorstellen zullen op dat moment worden beoordeeld. Nederland heeft een kritische grondhouding jegens deze voorstellen en zal de maatregelen dan ook nauwkeurig volgen.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

In andere landen is er ook aandacht voor de verspreiding van desinformatie. In sommige lidstaten heeft men ook regelgeving geïntroduceerd of is men dit van plan. De meeste landen zullen positief staan ten aanzien van de mededeling zolang het geen wetgeving betreft. In meerdere landen wordt dan ook ingezet op onder andere mediawijsheid en het versterken van het maatschappelijk middenveld als middel tegen desinformatie.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten

a) Bevoegdheid

Op het terrein van de interne markt en de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht (RVVR) heeft de Unie een gedeelde bevoegdheid met de lidstaten (zie artikel 4, lid 2, onder a en onder j, VWEU). In de mededeling worden geen extra bevoegdheden voor de Unie voorzien, maar de Commissie geeft richtsnoeren en uitgangspunten voor online platforms om binnen het bestaande wettelijke kader – in samenwerking met nationale autoriteiten in lidstaten en andere relevante belanghebbenden – online desinformatie tegen te gaan. Daartoe is de Commissie bevoegd. De mededeling heeft geen bindende werking tegenover de lidstaten. Eventuele verbindende besluiten die ten vervolge op de mededeling worden voorgesteld zullen op dat moment worden beoordeeld op het bestaan van een deugdelijke rechtsgrondslag.

b) Subsidiariteit

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit van de mededeling is positief. De mededeling introduceert geen bindende maatregelen. Een gezamenlijke Europese aanpak om te komen tot een praktijkcode is wenselijk om te voorkomen dat zorgen van afzonderlijke lidstaten niet voldoende gehoord worden door grote IT-ondernemingen. Indien ten gevolge van deze mededeling verbindende maatregelen worden voorgesteld zullen deze op dat moment beoordeeld worden op de subsidiariteit.

c) Proportionaliteit

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit van de mededeling is positief. Het kabinet acht deze mededeling een geschikt instrument om richting te geven aan de afspraken met online platforms. De mededeling voorziet in niet bindende maatregelen zoals de bevordering van een praktijkcode waarin partijen afspraken maken over transparantie, het opzetten van een onafhankelijk fact-check netwerk en de bevordering van mediageletterdheid. Indien ten gevolge van deze mededeling verbindende maatregelen worden voorgesteld zullen deze op dat moment beoordeeld worden op de proportionaliteit.

d) Financiële gevolgen

Uit deze mededeling zelf vloeien geen kosten voort. Mocht het om nu nog niet voorzienbare redenen komen tot kosten voor Nederland dan zullen deze worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

Uit deze mededeling vloeit geen nieuwe regelgeving voort; zij is op basis van vrijwilligheid. Gevolgen voor de regeldruk en de administratieve lasten zijn er niet.