



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 4 december 2020
(OR. en)

13678/20

DISINFO 44
AG 68
FREMP 139
PE 95
HYBRID 42
AUDIO 55
DIGIT 147
SOC 784

BEGELEIDENDE NOTA

van:	de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur
aan:	de heer Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
nr. Comdoc.:	COM(2020) 790 final
Betreft:	MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S betreffende het actieplan voor Europese democratie

Hierbij gaat voor de delegaties document COM(2020) 790 final.

Bijlage: COM(2020) 790 final



Brussel, 3.12.2020
COM(2020) 790 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

betreffende het actieplan voor Europese democratie

“Bij de Europese Unie gaat het niet alleen om partijen en politiek, regels of voorschriften, markten of munten. Waar het uiteindelijk — en vooral — om gaat, zijn de mensen en hun idealen. Mensen die samen op de bres staan. Voor hun vrijheid, voor hun waarden, simpelweg voor een betere toekomst.”

Commissievoorzitter Von der Leyen, 27 november 2019

1 INLEIDING

Democratie, de rechtsstaat en de grondrechten zijn de grondslagen waarop de Europese Unie is gegrondvest. Democratie is een Europese kernwaarde en een voorwaarde voor EU-lidmaatschap. De burgers van de EU zien democratie, mensenrechten en de rechtsstaat als haar belangrijkste troef¹.

Democratie stelt burgers in staat wetten en overheidsbeleid op Europees, nationaal, regionaal en lokaal niveau vorm te geven. Zij vereist waarborgen, checks-and-balances en instellingen die hun rol vervullen en de regels van een pluralistisch democratisch debat handhaven. Participatie kan pas zinvol zijn als de burgers ook hun eigen oordeel kunnen vormen. Zij moeten electorale keuzes kunnen maken in een publieke ruimte waar een veelheid aan meningen vrijelijk kan worden uitgedrukt en waar vrije media, de academische wereld en het maatschappelijk middenveld hun rol kunnen spelen bij het stimuleren van een open debat, vrij van kwaadwillige binnenlandse of buitenlandse inmenging. Democratie kan alleen gedijen in een klimaat waarin zowel de vrijheid van informatie als de vrijheid van meningsuiting overeenkomstig het Handvest van de grondrechten worden geëerbiedigd, zodat iedereen zijn mening kan uiten, ongeacht hoe kritisch die is voor de regeringen en de machthebbers.

Democratie mag niet als iets vanzelfsprekends worden beschouwd — zij moet actief worden gevoed en verdedigd. De laatste tijd zien wij een heropleving van de politieke betrokkenheid van de bevolking en een grotere opkomst bij verkiezingen, maar net als op vele plaatsen in de wereld staat de democratie in de EU en haar lidstaten voor uitdagingen: groeiend extremisme, toenemende polarisatie en de perceptie dat er een afstand is tussen de mensen en hun gekozen vertegenwoordigers². Onze democratische systemen en instellingen zijn de afgelopen jaren steeds meer onder vuur komen te liggen³. De integriteit van verkiezingen is bedreigd, het klimaat waarin journalisten en het maatschappelijk middenveld moeten werken, is verslechterd en er zijn georkestreerde inspanningen, ook door buitenlandse actoren, waargenomen om valse en misleidende informatie te verspreiden en kiezers te manipuleren. Juist de vrijheden die wij wensen te verdedigen, zoals de vrijheid van meningsuiting, zijn in sommige gevallen gebruikt om te misleiden en te manipuleren. De COVID-19-pandemie heeft deze uitdagingen nog scherper naar voren gebracht: de uitzonderlijke noodmaatregelen die zijn genomen om deze ongeziene volksgezondheids crisis aan te pakken, hebben het politieke proces beïnvloed en hebben op

¹ Speciale Eurobarometer 479 over de *toekomst van Europa* (oktober-november 2018). Met 34 % van de respondenten scoort dit item hoger dan de economische, industriële en handelsmacht van de EU (31 %) en dan de levensstandaard van de EU-burgers (25 %).

² Zie bijvoorbeeld *The Global State of Democracy 2019 Report* – Internationaal Instituut voor democratie en verkiezingsondersteuning (IDEA), 2019.

³ Politieke beleidslijnen van voorzitter Von der Leyen, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/political-guidelines-next-commission_nl.pdf

sommige plaatsen aanleiding gegeven tot bezorgdheid over de gevolgen voor de democratie⁴.

Dit actieplan voor Europese democratie is erop gericht de democratieën van de EU veerkrachtiger te maken ten aanzien van de uitdagingen. Daartoe zal worden opgetreden op die gebieden waarop onze systemen en burgers het kwetsbaarst zijn. Deze inspanningen moeten zowel op het niveau van de EU als op nationaal niveau worden geleverd, met volledige inachtneming van de fundamentele rechten en vrijheden die zijn verankerd in de Verdragen en het Handvest van de grondrechten, alsook in de nationale en internationale regels op het gebied van de mensenrechten.

Tegelijkertijd houdt de EU zich niet alleen bezig met de bescherming van de democratie binnen haar grenzen: nu de druk op de democratie, de rechtsstaat en de mensenrechten wereldwijd toeneemt, zet zij zich ook actief in om democratieën overal ter wereld te beschermen, te inspireren en te ondersteunen⁵. De uitdagingen in verband met de uitoefening van de democratie zijn mondiaal en 's werelds democratieën hebben er gezamenlijk belang bij samen te werken om deze aan te pakken. Op EU-niveau vereist dit een coherente aanpak van het interne en het externe optreden. De manier waarop wij onze democratische fundamenten in de Unie en de lidstaten koesteren en versterken, heeft gevolgen voor de kracht van ons extern optreden. Met dit actieplan stelt de Commissie een reactie voor die individuele rechten en vrijheden, transparantie en verantwoordingsplicht centraal plaatst en ook kan dienen als voorbeeld voor een aanpak van deze wereldwijde uitdagingen voor de democratie en als basis voor het opbouwen van partnerschappen met gelijkgezinde democratieën.

De digitale transformatie van onze democratieën

De digitale revolutie heeft het democratische politieke gebeuren veranderd. Vandaag worden politieke campagnes niet enkel gevoerd door deur-aan-deurbezoek, verkiezingsborden en radio- en tv-debatten en -spots, maar ook online. Dit biedt politieke actoren nieuwe mogelijkheden om de kiezers te bereiken. Het biedt ook nieuwe mogelijkheden voor maatschappelijke betrokkenheid, waardoor het voor sommige groepen, met name jongeren, gemakkelijker wordt om toegang te krijgen tot informatie en deel te nemen aan het openbare leven en het democratische debat.

De snelle groei van onlinecampagnes en onlineplatforms heeft echter ook nieuwe kwetsbaarheden gecreëerd en het moeilijker gemaakt om de integriteit van verkiezingen in stand te houden, te zorgen voor vrije en pluriforme media en het democratische proces te beschermen tegen desinformatie en andere vormen van manipulatie. De digitalisering biedt nieuwe mogelijkheden om politieke actoren uit ongecontroleerde bronnen te financieren, kritieke electorale infrastructuur kan het doelwit worden van cyberaanvallen, journalisten worden geconfronteerd met intimidatie en haatzaaiende uitlatingen op het internet, en valse

⁴ Commissie van Venetië (2020), *Interim report on the measures taken in the EU Member States as a result of the COVID-19 crisis and their impact on democracy, the rule of law and fundamental rights* (Tussentijds verslag over de maatregelen die in de EU-lidstaten zijn genomen naar aanleiding van de COVID-19-crisis en de gevolgen daarvan voor de democratie, de rechtsstaat en de grondrechten), aangenomen op 8 oktober 2020.

⁵ Gezamenlijke mededeling aan het Europees Parlement en de Raad *Het EU-actieplan inzake mensenrechten en democratie 2020-2024* (JOIN/2020/5 final van 25 maart 2020), waarin het engagement van de EU om de democratie wereldwijd te bevorderen en te beschermen wordt bevestigd.

informatie en polariserende boodschappen worden snel verspreid via sociale media, ook door gecoördineerde desinformatiecampagnes. Het effect van sommige van deze acties wordt versterkt door het gebruik van ondoorzichtige algoritmen die worden aangestuurd door veelgebruikte communicatieplatforms.

Onze Europese democratische culturen worden in al hun diversiteit uitgedaagd door de digitale transformatie. De bestaande waarborgen die de transparantie en pariteit van middelen en zendtijd tijdens verkiezingscampagnes moeten veiligstellen, zijn niet ontworpen voor de digitale omgeving. Online campagnetools hebben het potentieel vergroot door persoonsgegevens en kunstmatige intelligentie te combineren met psychologische profilering en complexe microtargeting-technieken⁶. Sommige van deze instrumenten, zoals de verwerking van persoonsgegevens, vallen onder het EU-recht. Andere zijn momenteel echter hoofdzakelijk ingebed in de gebruiksvoorwaarden van de ondernemingen en kunnen ook ontsnappen aan nationale of regionale regelgeving als zij van buiten het kiesgebied worden ingezet. De bezorgdheid over de transparantie en verantwoordingsplicht van onlineplatforms vergroot de uitdaging om de regels te handhaven. Onlineplatforms kunnen zowel activiteiten op het gebied van nieuwsmedia ontplooiën als optreden als poortwachters voor onlinenieuws, zonder aan dezelfde nationale regels en professionele normen te hoeven voldoen.

Versterking van de democratische veerkracht

Dit actieplan is gericht op de EU-instellingen, de nationale regeringen en parlementen – die in eerste instantie verantwoordelijk zijn voor het waarborgen van de goede werking van de democratie – en ook op andere nationale autoriteiten, politieke partijen, media, het maatschappelijk middenveld en onlineplatforms. Met volledige inachtneming van de nationale bevoegdheden voorziet dit actieplan in een versterkt beleidskader van de EU en in specifieke maatregelen om:

- vrije en eerlijke verkiezingen en een sterke democratische participatie te bevorderen;
- vrije en onafhankelijke media te ondersteunen; en
- desinformatie tegen te gaan.

Een gezonde democratie is afhankelijk van burgerbetrokkenheid en een actief maatschappelijk middenveld, en dit niet alleen in verkiezingstijd, maar altijd. Betrokken, geïnformeerde en mondige burgers zijn de beste garantie voor de veerkracht van onze democratieën. In het hele actieplan wordt er sterk de nadruk op gelegd dat de burgers en het maatschappelijk middenveld meer zeggenschap moeten krijgen om de dreigingen het hoofd te bieden⁷.

⁶ Europese Commissie, Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek (2020), *Technology and Democracy: understanding the influence of online technologies on political behaviour and decision-making*.

⁷ In het actieplan zijn de resultaten meegenomen van een openbare raadpleging waaruit bleek dat de risico's van inmenging in de democratie in de EU en de noodzaak van gerichte maatregelen, zowel online als offline, breed worden onderkend. Het verslag kunt u hier vinden: https://ec.europa.eu/info/files/report-public-consultation-european-democracy-action-plan-edap_en

2 BESCHERMING VAN DE INTEGRITEIT VAN VERKIEZINGEN EN BEVORDERING VAN DEMOCRATISCHE PARTICIPATIE

Uit de hoge opkomst bij recente verkiezingen in de hele EU blijkt dat burgers vertrouwen blijven hebben in de kracht van de stembus als instrument om hun mening te uiten en hun vertegenwoordigers ter verantwoording te roepen. Tegelijk zijn sociale media een van de kanalen waarlangs wordt gepoogd de publieke opinie te manipuleren, deelname aan verkiezingen te ontmoedigen en de integriteit van verkiezingsprocessen in twijfel te trekken. Ook pogingen tot buitenlandse inmenging zijn gedocumenteerd⁸.

Om de democratie te handhaven is vastberadener actie nodig teneinde de verkiezingsprocessen te beschermen, een open democratisch debat in stand te houden en de geboden garanties te actualiseren in het licht van de nieuwe digitale realiteit. Democratie gaat over de rijkdom van participatiepraktijken, maatschappelijke betrokkenheid en eerbiediging van democratische normen en de rechtsstaat gedurende de hele verkiezingscyclus.

⁸ Zo is uit gegevens die in de periode van de verkiezingen voor het Europees Parlement in 2019 werden verzameld, gebleken dat er sprake was van een voortdurende desinformatieactiviteit door Russische bronnen, met inmenging in het verkiezingsproces als doel (*Verslag over de uitvoering van het actieplan tegen desinformatie* (JOIN (2019) 12 final van 14 juni 2019)). In het Verslag over de verkiezingen voor het Europees Parlement in 2019 (COM (2020) 252 final) werd later geconcludeerd dat er melding werd gemaakt van geïsoleerde cyberaanvallen en van klachten met betrekking tot gegevensbescherming en andere aan de verkiezingen gerelateerde kwesties, maar dat er geen signalen waren dat er sprake is geweest van een heimelijke, gecoördineerde en grootschalige poging tot inmenging in de verkiezingen.

2.1 Transparantie van politieke reclame en communicatie

Naleving van de traditionele regels voor politieke campagnes kan in de online-context bijzonder problematisch zijn. De regels zijn online vaak moeilijk te handhaven of ondoeltreffend of de bevoegde autoriteiten beschikken niet noodzakelijk over de bevoegdheden of middelen om onlineactiviteiten aan te pakken. Het **grensoverschrijdend potentieel van onlineactiviteiten** biedt kansen, maar vergroot ook de uitdaging, aangezien verkiezingskwesties meestal worden geregeld door voorschriften die alleen binnen een bepaalde jurisdictie van toepassing zijn of misschien niet zijn geformuleerd om rekening te houden met de onlineruimte zonder grenzen.

Er is duidelijk behoefte aan meer **transparantie bij politieke reclame en communicatie** en de daarmee samenhangende commerciële activiteiten. Een striktere handhaving en naleving van de algemene verordening gegevensbescherming (AVG)⁹ is van het grootste belang.

Burgers, het maatschappelijk middenveld en de verantwoordelijke autoriteiten moeten duidelijk kunnen zien wat de bron en het doel van dergelijke reclame is. In de online-omgeving is het vaak moeilijk om **betaald politiek materiaal te herkennen** en te onderscheiden van andere politieke inhoud, niet in de laatste plaats omdat dat materiaal vaak de vorm aanneemt van “organische” inhoud die wordt gedeeld of gecreëerd door andere gebruikers. Dit leidt tot rechtsonzekerheid voor dienstverleners en andere marktdeelnemers, met name onlinetussenpersonen, politieke adviesbureaus en aanverwante bedrijven, maar ook voor politieke partijen, campagneorganisaties, kandidaten en, ruimer gezien, het grote publiek¹⁰, en heeft gevolgen voor de verantwoordingsplicht en het toezicht.

Dankzij **nieuwe technieken** die tussenpersonen/dienstverleners gebruiken om doelgericht te adverteren op basis van persoonlijke informatie van gebruikers, kunnen politieke advertenties worden versterkt en afgestemd op de specifieke profielen van een persoon of groep, vaak zonder hun medeweten. Technieken voor microtargeting en gedragsprofilering kunnen gebaseerd zijn op onrechtmatig verkregen gegevens en worden misbruikt om doelgericht verdelende en polariserende berichten te versturen. Dit maakt het veel moeilijker om politici verantwoordelijk te houden voor de berichtgeving en opent nieuwe wegen voor pogingen om het electoraat te manipuleren¹¹. Andere punten van zorg zijn het verbergen

⁹ Verordening 2016/679 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 (PB L 119 van 4.5.2016).

¹⁰ Veel respondenten van de openbare raadpleging (onder meer uit het bedrijfsleven en het maatschappelijk middenveld) gaven aan dat het gebrek aan transparantie en duidelijke definities tot problemen en onzekerheden heeft geleid, met name wanneer het erom ging betaald politiek materiaal te onderscheiden van andere politieke inhoud. De respondenten zijn voorstander van strengere openbaarmakingsregels, onder meer inzake transparantie over de herkomst van de inhoud (96 % van de respondenten), het aanleggen van open en transparante archieven en registers voor politieke advertenties (91 %) en de verplichting voor politieke partijen om hun campagnefinanciering bekend te maken (82 %). 82 % van hen stond positief tegenover criteria op grond waarvan microtargeting van politieke inhoud voor elke advertentie op duidelijke en transparante wijze openbaar moet worden gemaakt.

¹¹ Ongeacht de daadwerkelijke impact ervan is het Facebook-Cambridge Analytica-schandaal, waarbij miljoenen persoonsgegevens van Facebookgebruikers zonder hun toestemming werden verkregen en voornamelijk voor politieke reclame werden gebruikt, een onthullend voorbeeld van een duidelijke intentie om aan dergelijke manipulatie deel te nemen door gebruik te maken van mazen in de wetgeving en te profiteren van de zwakke waarborgen die sociale media bieden voor de bescherming van de

en/of verkeerd weergeven van essentiële informatie zoals de herkomst, de intentie, de bronnen en de financiering van politieke boodschappen¹².

Om aan deze punten van zorg tegemoet te komen, zal de Commissie in 2021 een **wetgevingsvoorstel** indienen **over de transparantie van gesponsorde politieke inhoud**. Het voorstel zal een aanvulling vormen op de regels inzake onlinereclame in de aangekondigde wet inzake digitale diensten en zal ervoor zorgen dat er ruim vóór de verkiezingen voor het Europees Parlement van mei 2024 specifieke regels voorhanden zijn. Het voorstel is bedoeld voor sponsors van betaalde inhoud en voor productie- en distributiekanaalen, waaronder onlineplatforms, adverteerders en politieke adviesbureaus, en zal hun respectieve verantwoordelijkheden verduidelijken en rechtszekerheid bieden. Het zal ervoor zorgen dat de betrokken grondrechten en normen even doeltreffend online worden geëerbiedigd als offline. Daarnaast zal de Commissie beoordelen of er tijdens verkiezingsperioden een gerichtere aanpak nodig is.

Het initiatief zal bepalen welke actoren en welk type gesponsorde inhoud onder de strengere transparantievereisten vallen. Het zal de verantwoordingsplicht versterken, monitoring en handhaving van de betrokken regels, audits en toegang tot niet-persoonsgebonden gegevens mogelijk maken en passende zorgvuldigheid in de hand werken. De Commissie zal ook nagaan hoe microtargeting en psychologische profilering in de politieke context verder kunnen worden beperkt. Aan onlinetussenpersonen, aanbieders van reclamediensten en andere actoren zouden, in verhouding tot hun omvang en impact, bepaalde specifieke verplichtingen kunnen worden opgelegd (o.a. wat betreft etikettering, het bijhouden van gegevens, openbaarmakingsvereisten, transparantie van de betaalde prijs en criteria inzake targeting en versterking van de inhoud). Verdere bepalingen zouden in een specifieke samenwerking met de toezichhoudende autoriteiten kunnen voorzien en coreguleringscodes en professionele normen mogelijk maken.

Voortbouwend op de interdisciplinaire uitwisselingen tussen de lidstaten in het kader van het Europees samenwerkingsnetwerk voor verkiezingen dat in 2019 vóór de verkiezingen voor het Europees Parlement is opgericht om concrete en praktische uitwisselingen mogelijk te maken over een reeks onderwerpen die van belang zijn voor het waarborgen van vrije en eerlijke verkiezingen¹³, zal de voorgestelde wetgeving worden aangevuld met **ondersteunende maatregelen en richtsnoeren** voor de lidstaten en andere actoren, zoals nationale politieke partijen en bevoegde autoriteiten, met inachtneming van de grenzen van de bevoegdheid van de EU op dit gebied.

persoonsgegevens van hun gebruikers. Hieruit is gebleken hoe gegevensanalyses, in combinatie met microtargeting-technieken en psychologische profilering, kunnen worden gebruikt om te misleiden, op een lagere verkiezingsopkomst aan te sturen en het stemgedrag te manipuleren.

¹² *Verslag over de verkiezingen voor het Europees Parlement in 2019* (COM (2020) 252 final).

¹³ https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/eu-citizenship/electoral-rights/european-cooperation-network-elections_nl

Acties:

- *In 2021 wetgeving voorstellen om te zorgen voor meer transparantie op het gebied van gesponsorde inhoud in een politieke context (“politieke reclame”)*
- *Ondersteunende maatregelen en richtsnoeren voor politieke partijen en lidstaten vaststellen*

2.2 Duidelijkere regels voor de financiering van Europese politieke partijen

De financiering van de Europese politieke partijen valt onder het EU-recht¹⁴. In het Verslag over de verkiezingen voor het Europees Parlement in 2019 werd benadrukt dat sommige regels moeten worden aangescherpt om externe inmenging te voorkomen, met name door de transparantie te verbeteren met betrekking tot de financieringsbronnen voor de Europese politieke partijen, teneinde indirecte financiering door buitenlandse belangen via nationale middelen of particuliere donaties aan te pakken¹⁵. In 2021 zal de Commissie een **herziening van de wetgeving inzake de financiering van Europese politieke partijen** voorstellen om financiering van Europese politieke partijen van buiten de EU aan te pakken, de auditvereisten te herzien, de banden tussen de Europese financiering en de nationale campagnes te versterken en transparantie en audits te vergemakkelijken. Het is de bedoeling dat de nieuwe regels tijdig vóór de verkiezingen voor het Europees Parlement van mei 2024 worden ingevoerd.

De Commissie zal ook overwegen om webgebaseerde softwaretools te ontwikkelen ter ondersteuning van het werk van het maatschappelijk middenveld op het gebied van politieke financiering en financiële transparantie, bijvoorbeeld bij het opsporen en blootleggen van mogelijke fraude en onregelmatigheden in de gepubliceerde rekeningen van politieke partijen.

Acties:

- *In 2021 een herziening voorstellen van Verordening nr. 1141/2014 betreffende het statuut en de financiering van Europese politieke partijen en Europese politieke stichtingen*

2.3 Nauwere samenwerking in de EU met het oog op vrije en eerlijke verkiezingen

De organisatie van nationale verkiezingen is een bevoegdheid van de lidstaten, gebaseerd op internationale normen, terwijl sommige aspecten ervan, zoals gegevensbescherming, worden geregeld in het bredere kader van het EU-recht. Specifieke EU-wetgeving regelt de verkiezingen voor het Europees Parlement en het stemrecht van mobiele EU-burgers, terwijl de meeste aspecten die van belang zijn voor het verkiezingsproces, nog steeds op het

¹⁴ Verordening (EU, Euratom) 2018/673 van 3 mei 2018 tot wijziging van Verordening (EU, Euratom) nr. 1141/2014 betreffende het statuut en de financiering van Europese politieke partijen en Europese politieke stichtingen (PB L 114I van 4.5.2018, blz. 1); Verordening (EU, Euratom) 2019/493 van 25 maart 2019 tot wijziging van Verordening (EU, Euratom) nr. 1141/2014 wat betreft een verificatieprocedure in verband met inbreuken op de regels inzake de bescherming van persoonsgegevens in de context van verkiezingen voor het Europees Parlement (PB L 85I van 27.3.2019, blz. 7).

¹⁵ 84 % van de respondenten van de openbare raadpleging was voorstander van meer transparantie over de financiering van de Europese politieke partijen.

nationale recht berusten. De ervaring in de aanloop naar de verkiezingen voor het Europees Parlement in 2019 heeft aangetoond hoe nauwere coördinatie en samenwerking op nationaal en EU-niveau in dit verband een belangrijke bijdrage kunnen leveren.

De Commissie zal ook een **nieuw operationeel EU-mechanisme voorstellen ter ondersteuning van veerkrachtige verkiezingsprocessen**. Dit mechanisme zal via het Europees samenwerkingsnetwerk voor verkiezingen worden georganiseerd en gecoördineerd en heeft tot doel de inschakeling van gezamenlijke deskundigenteams en uitwisselingen over kwesties zoals de cyberbeveiliging van verkiezingen en online forensisch onderzoek¹⁶ te ondersteunen, in nauwe samenwerking met de Groep voor samenwerking op het gebied van netwerk- en informatiesystemen en het EU-systeem voor snelle waarschuwingen. De Commissie zal nauwere samenwerking tussen de bevoegde autoriteiten van de lidstaten blijven faciliteren bij het aanpakken van specifieke uitdagingen (bijvoorbeeld in verband met verkiezingsperioden, verkiezingswaarneming, onafhankelijk toezicht op verkiezingen en doeltreffende rechtsmiddelen) en op het gebied van monitoring (ook online), signalering van dreigingen, capaciteitsopbouw, de werking van nationale verkiezingsnetwerken en de betrokkenheid van de particuliere sector. Er zullen mogelijkheden voor wederzijdse ondersteuning worden verkend, waaronder een onlineforum, gezamenlijke opleiding, gebundelde middelen en deskundigheid, alsook online monitoringcapaciteiten. Het aanmerken van verkiezingsprocessen of aspecten van het beheer daarvan als kritieke infrastructuur zou deze inspanningen doeltreffender kunnen maken¹⁷. De Commissie zal een **evenement op hoog niveau** organiseren dat verschillende autoriteiten samenbrengt en tot doel heeft de uitdagingen in verband met de verkiezingen aan te pakken en de burgers in staat te stellen als kiezer en kandidaat deel te nemen aan het democratische proces.

Op EU-niveau zullen specifieke maatregelen worden genomen om **verkiezingsinfrastructuur tegen cyberaanvallen te beschermen**¹⁸. In dit verband zal het “**compendium inzake cyberbeveiliging van verkiezingstechnologie**”¹⁹ worden geactualiseerd en zullen verdere praktische oefeningen worden georganiseerd om risico’s en paraatheid te onderzoeken, daarbij voortbouwend op de gezamenlijke werkzaamheden van het Europees samenwerkingsnetwerk voor verkiezingen en de Groep voor samenwerking op

¹⁶ Voor de verwerving en het gebruik van onlinegegevens voor justitiële doeleinden (bv. bij het toezicht op en de handhaving van de desbetreffende regels) moeten toezichthoudende autoriteiten over specialistische capaciteiten en passende bevoegdheden beschikken.

¹⁷ Zo vermeldt Verordening (EU) 2019/452 van 19 maart 2019 tot vaststelling van een kader voor de screening van buitenlandse directe investeringen in de Unie (PB L 79I van 21.3.2019, blz. 1) verkiezingsinfrastructuur als een van de mogelijke elementen van kritieke infrastructuur waarmee rekening moet worden gehouden bij de beoordeling of buitenlandse directe investeringen al dan niet gevolgen zullen hebben voor de veiligheid of de openbare orde.

¹⁸ Voortbouwend op eerdere aanbevelingen inzake EU-verkiezingen, op Richtlijn (EU) 2016/1148 van 6 juli 2016 houdende maatregelen voor een hoog gemeenschappelijk niveau van beveiliging van netwerk- en informatiesystemen in de Unie (PB L 194 van 19.7.2016, blz. 1), die dit jaar moet worden herzien, en op aanverwante aanbevelingen (C(2018) 5949 final en C(2018) 900 final). In de openbare raadpleging noemden respondenten cyberaanvallen een van de belangrijkste bedreigingen voor de integriteit van verkiezingen, met name omdat steeds meer wordt gebruikgemaakt van internet voor het delen van en toegang krijgen tot informatie over verkiezingen, politieke partijen en campagnes. Een goed onderbouwd voorbeeld van dergelijke aanvallen zijn hack-en-lek-acties, zoals in het geval van de Russische inlichtingendiensten, die tijdens de campagne van de presidentsverkiezingen in de VS in 2016 documenten van het *Democratic National Committee* verkregen en verspreidden.

¹⁹ http://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=53645

het gebied van netwerk- en informatiesystemen. De komende EU-strategie voor cyberbeveiliging zal een horizontaal kader bieden, vergezeld van wetgevingsvoorstellen om de beveiliging van netwerk- en informatiesystemen en de bescherming van kritieke infrastructuur te verbeteren.

De Commissie zal zich focussen op het **versterken van de samenwerking tussen de lidstaten en de betrokken regelgevende instanties op het gebied van gelijke behandeling en evenwichtige berichtgeving in de media tijdens verkiezingen**, aangezien voor traditionele media en onlineplatforms niet dezelfde verplichtingen gelden. Verdere richtsnoeren op dit gebied zouden kunnen worden gefaciliteerd op EU-niveau, waarbij ook een beroep kan worden gedaan op de deskundigheid van nationale mediaregulatoren in de Europese Groep van regulerende instanties voor audiovisuele mediadiensten (ERGA)²⁰ en van zelfregulerende media-instanties. Bij deze werkzaamheden zal ook worden gebruikgemaakt van de deskundigheid in het Europees samenwerkingsnetwerk voor verkiezingen en het EU-systeem voor snelle waarschuwingen. Het handhaven van normen inzake journalistieke en redactionele integriteit is van bijzonder groot belang in de context van verkiezingen.

De Commissie zal ook de kennisbasis versterken en nagaan hoe **burgers en nationale verkiezingsautoriteiten weerbaarder kunnen worden gemaakt tegen wat een bedreiging vormt voor het verkiezingsproces**. Dit kan gebeuren in de vorm van studies, proefprojecten, steun voor onderwijs in actief burgerschap en helpdesks of soortgelijke gedeelde middelen.

IT wordt bij verkiezingen gebruikt om stemmen te tellen en resultaten door te geven, of (zij het zelden in de EU) in de vorm van elektronische stemapparaten of elektronisch stemmen. Hoewel de lidstaten traditioneel terughoudend zijn om IT op grotere schaal in het stemproces in te voeren, hebben de COVID-19-pandemie en de noodzaak om fysieke afstand te bewaren, tot nieuwe belangstelling voor elektronische stemoplossingen geleid²¹. De Commissie zal samen met de lidstaten een **compendium van e-stempraktijken**²² opstellen; daarbij zal zij ook nauw samenwerken met de Raad van Europa, die reeds belangrijke richtsnoeren op dit gebied heeft gegeven, onder meer inzake toegankelijkheid voor personen met een handicap en ouderen.

De **samenwerking en uitwisseling inzake verkiezingsaangelegenheden**, waarbij optimaal wordt gebruikgemaakt van bestaande structuren, zullen worden versterkt met landen in de onmiddellijke nabijheid van de EU en daarbuiten, alsook met internationale organisaties

²⁰ ERGA-verslag (2018); <https://erga-online.eu/wp-content/uploads/2019/01/ERGA-2018-07-SG1-Report-on-internal-plurality-LQ.pdf>

²¹ Zie Flash Eurobarometer 431 over *kiesrechten* (2015), waarin is gepeild naar de bezorgdheid van het publiek over de risico's van elektronisch, online of per post stemmen. Hoewel mensen het nut van e-stemmen inzien om personen met bepaalde specifieke behoeften te helpen, waren zij bezorgd over de vertrouwelijkheid en betrouwbaarheid van deze manieren van stemmen. De bevindingen van speciale Eurobarometer 477 (2018) over *democratie en verkiezingen*, waarin werd gekeken naar de bezorgdheid van de respondenten over elektronisch, online of per post stemmen, waren vergelijkbaar. In 2016 heeft het Europees Parlement de Commissie een pilotbeurs gegeven voor een *studie naar de voor- en nadelen van stemmen op afstand*, die een uitgebreid overzicht bevat van de nationale ervaringen met e-stemmen en andere instrumenten voor stemmen op afstand.

²² Deze kwestie zal ook aan bod komen in het *verslag over het burgerschap 2020*.

zoals de Raad van Europa²³, de Unesco en het Bureau voor Democratische Instellingen en Mensenrechten van de OVSE²⁴, om de uitwisseling van beste praktijken te vergemakkelijken en steun te verlenen bij gemeenschappelijke uitdagingen, zoals het aanpakken van buitenlandse inmenging en desinformatie in verkiezingscontext. Er wordt reeds met partnerlanden samengewerkt in het kader van de ondersteuning van de democratie en de verkiezingswaarnemingsmissies van de EU, wier mandaat werd uitgebreid tot het houden van toezicht op online verkiezingscampagnes, de monitoring van sociale media en het geven van aanbevelingen op dit gebied. Voor een doeltreffende follow-up van deze aanbevelingen zal het noodzakelijk zijn om de capaciteit ervan te consolideren om overheden en het maatschappelijk middenveld concrete technische ondersteuning te bieden bij het opbouwen van beleidskaders, veilige infrastructuur, regelgevende capaciteit en toezicht, en om ervaringen met het opsporen, analyseren en bestrijden van hybride dreigingen, waaronder desinformatie, uit te wisselen.

Acties:

- *Een nieuw gezamenlijk operationeel mechanisme en andere ondersteunende maatregelen opzetten, voortbouwend op de werkzaamheden van het Europees samenwerkingsnetwerk voor verkiezingen, om veerkrachtige verkiezingsprocessen te bevorderen en verdere praktische maatregelen te nemen om verkiezingsinfrastructuur te beschermen tegen bedreigingen, onder meer cyberaanvallen*
- *Organisatie, door de Commissie, van een evenement op hoog niveau dat diverse autoriteiten op het gebied van verkiezingen samenbrengt om de in dit plan geschetste uitdagingen aan te pakken*
- *De samenwerking op het gebied van gelijke behandeling en evenwichtige mediaberichtgeving tijdens verkiezingen versterken*
- *Een compendium van e-stempraktijken opstellen*
- *De samenwerking tussen EU-netwerken en partnerlanden en internationale organisaties vergemakkelijken om capaciteit op te bouwen en beste praktijken uit te wisselen in de strijd tegen verkiezingsbedreigingen en om hoge internationale normen voor het gebruik van de nieuwe technologieën te bevorderen*
- *De capaciteit consolideren van verkiezingswaarnemingsmissies van de EU in derde landen om online verkiezingscampagnes te observeren en te beoordelen en te zorgen voor een follow-up van hun aanbevelingen*

²³ In de conclusies van de Raad over de prioriteiten van de EU voor samenwerking met de Raad van Europa 2020-2022 van 13 juli 2020 wordt democratie aangemerkt als een van de drie prioritaire pijlers van samenwerking.

²⁴ Organisatie voor veiligheid en samenwerking in Europa (OVSE) – Bureau voor Democratische Instellingen en Mensenrechten (ODIHR); <https://www.osce.org/odihr>

2.4 Bevordering van democratische betrokkenheid en actieve deelname buiten de verkiezingen

Inspanningen voor de ondersteuning van een dynamisch maatschappelijk middenveld en voor de bevordering en versterking van de democratische participatie zullen de kern vormen van de werkzaamheden van de Commissie op vele gebieden, gaande van de beleidsdomeinen EU-burgerschap, gelijkheid en non-discriminatie, jeugd, onderwijs, cultuur en onderzoek tot de besteding van de EU-middelen, zowel binnen de Unie als in haar nabuurschap.

In verschillende lidstaten zijn nieuwe stappen gezet op het gebied van participatie- en overlegdemocratie, waardoor mensen betrokken worden bij de besluitvorming en meer zeggenschap krijgen over zaken van openbaar belang²⁵. Meer transparantie en het betrekken van de burgers bij de beleids- en besluitvorming versterken de democratische legitimiteit en het vertrouwen. Initiatieven op dit gebied hangen nauw samen met en vormen een aanvulling op de werkzaamheden ter bevordering van de EU-burgerschapsrechten, met inbegrip van kiesrechten en inclusieve democratische participatie, die nader zullen worden uitgewerkt in het verslag van de Commissie over het EU-burgerschap 2020.

De Commissie zal doorgaan met het bevorderen van de **participatie- en overlegdemocratie**, voortbouwend op voorbeelden zoals het klimaatpact, de toekomstige projecten voor de Green Deal in het kader van Horizon 2020, de Europese burgerinitiatieven²⁶ en de burgerparticipatie bij de vormgeving van EU-beleid en bestaande wetgeving²⁷. In het jaarverslag van de Commissie over de rechtsstaat²⁸ wordt ook de inclusiviteit van het wetgevingsproces en de betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld beoordeeld. De conferentie over de toekomst van Europa, een pan-Europese oefening in participatie- en overlegdemocratie, heeft tot doel mensen uit de hele EU in staat te stellen voorstellen te doen om het toekomstige EU-beleid vorm te geven. De conferentie zal een katalysator zijn voor nieuwe vormen van inspraak op Europees, nationaal, regionaal en lokaal niveau. Daarnaast zal de nieuwe generatie burgerdialogen ook innovatieve vormen van burgerparticipatie en -overleg bevorderen, ook op transnationaal niveau.

De Commissie moedigt de lidstaten aan optimaal gebruik te maken van de desbetreffende structuur- en investeringsfondsen van de EU om de capaciteiten van het maatschappelijk middenveld op zowel nationaal als lokaal niveau te ondersteunen en te versterken, en de maatschappelijke organisaties te betrekken bij het partnerschap met de verschillende overheidsniveaus, onder meer door de opbouw van **infrastructuur voor overlegdemocratie**. Dit zal zorgen voor een betere burgerparticipatie en een grotere publieke betrokkenheid bij het bepalen van prioriteiten, onder meer voor het

²⁵ Zo heeft de recente *Convention citoyenne sur le climat* in Frankrijk aangetoond hoe belangrijk het is burgers te betrekken en meer zeggenschap te geven bij het aanpakken van een complex publiek probleem, zoals de vermindering van koolstofemissies. In Ierland hebben burgervergaderingen ertoe bijgedragen dat weloverwogen beslissingen zijn genomen over zeer controversiële sociale kwesties zoals abortus. Andere geïnstitutionaliseerde processen zijn onder meer burgerraden in delen van Oostenrijk (Vorarlberg) en België (parlement van de Duitstalige Gemeenschap van België (2019), *Was passiert beim Bürgerdialog?*). Zie ook OESO (2020), *Innovative citizen participation and new democratic institutions: catching the deliberative wave* (OECD Publishing, Parijs).

²⁶ https://europa.eu/citizens-initiative/_nl

²⁷ <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say>

²⁸ https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-communication-and-country-chapters_nl

NextGenerationEU-initiatief in elke lidstaat. De instrumenten die zijn ontwikkeld ter ondersteuning van de conferentie over de toekomst van Europa, zoals haar meertalige digitale platform, zullen burgers en belanghebbenden in staat stellen om, ook na afloop van de conferentie zelf, voorstellen in te dienen en debatten te organiseren.

De overlegdemocratie zal ook in het kader van Horizon 2020 en de opvolger daarvan, het programma Horizon Europa, worden ondersteund door middel van onderzoek, innovatie en kennisoverdracht met betrekking tot de wijze waarop zij in de praktijk werkt, de uitdagingen waarmee zij wordt geconfronteerd en de effecten die zij kan hebben²⁹. Daarnaast zal de Commissie steun blijven verlenen aan onderzoek om een beter inzicht te verwerven in de ontevredenheid van de bevolking over de democratie en hoe die kan worden aangepakt door middel van democratische innovatie, met inbegrip van initiatieven op het gebied van maatschappelijke betrokkenheid en overlegdemocratie. Het nieuwe programma Creatief Europa zal actoren in de culturele en creatieve sector nieuwe kansen bieden voor werk dat verband houdt met democratie en burgerparticipatie. De Commissie zal ook de vrijheid van kunstenaars om zonder censuur of intimidatie te creëren, blijven bevorderen en verdedigen.

De Commissie zal er ook op toezien dat **gelijkheid wordt gemainstreamd** in acties op alle niveaus om de **toegang tot democratische participatie te bevorderen**, wat ook in overeenstemming is met de beginselen van de Europese pijler van sociale rechten. Dit omvat inclusiviteit en gelijkheid op het vlak van democratische participatie, genderevenwicht in politiek en besluitvorming³⁰, en proactieve stappen ter bestrijding van antidemocratische aanvallen en haatzaaiende uitlatingen die vrouwen³¹, LGBTIQ's en minderheidsgroepen ervan willen weerhouden politiek actief te zijn. Bijzondere aandacht zal gaan naar kansarme jongeren, mensen die tot een raciale of etnische minderheid behoren³², personen met een handicap³³ en personen of groepen met een lager niveau van digitale geletterdheid en digitale betrokkenheid (bv. huishoudens met een laag inkomen die niet gemakkelijk toegang hebben tot internet, of ouderen).

²⁹ Tot de belangrijkste strategische oriëntaties van het programma behoort de totstandbrenging van een “meer veerkrachtige, inclusieve en democratische Europese samenleving”. De projecten die naar aanleiding van de laatste oproepen tot het indienen van voorstellen in het kader van Horizon 2020 zijn ingediend, zullen onder meer gericht zijn op de democratisering van de territoriale cohesie (experimenteren met deliberatieve burgerbetrokkenheid en participatieve budgettering bij het regionaal en stedelijk beleid van de EU) en op steden als fora van politieke innovatie bij de versterking van de overleg- en participatiedemocratie.

³⁰ De strategie voor gendergelijkheid 2020-2025 (COM (2020) 152) omvat maatregelen om de participatie van vrouwen in de politieke besluitvorming te vergroten. Zij onderstreept het belang van het bevorderen van de deelname van vrouwen als kiezers en kandidaten aan de verkiezingen voor het Europees Parlement van 2024. Europese politieke partijen die om EU-financiering verzoeken, worden aangemoedigd om transparant te zijn over de genderbalans van de aangesloten politieke partijen.

³¹ [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/604979/IPOL_STU\(2018\)604979_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/604979/IPOL_STU(2018)604979_EN.pdf)

³² In het EU-actieplan tegen racisme 2020-2025 (COM (2020) 565) wordt benadrukt dat er belemmeringen zijn voor democratische participatie en vertegenwoordiging van mogelijk gemarginaliseerde groepen, zoals personen die tot een raciale of etnische minderheid behoren.

³³ In overeenstemming met de verplichtingen uit hoofde van het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, waarbij de EU en al haar lidstaten partij zijn, en met name artikel 29 over deelname aan het politieke en openbare leven.

Het bevorderen van actief burgerschap bij **jongeren** is een belangrijk kenmerk van de EU-strategie voor jongeren (2019-2027)³⁴. De EU-jongerendialoog zal worden versterkt door activiteiten op het gebied van jongerenparticipatie in het kader van Erasmus+ en de Europese Jongerensite. Het nieuwe programma “Europees Solidariteitskorps” zal een breder scala aan mogelijkheden voor maatschappelijke betrokkenheid bieden door de steun die het zal verlenen voor gemeenschappen in nood in de EU en elders. Het programma “Rechten en waarden” zal curricula ter bevordering van de maatschappelijke, politieke en democratische betrokkenheid van jongeren financieren en zo de inspanningen van maatschappelijke organisaties om actieve participatie aan te moedigen en te vergemakkelijken, ondersteunen. Op het vlak van de externe betrekkingen draagt het programma “Educatie en bewustmaking inzake ontwikkeling” bij aan het actief betrekken van jongeren bij het aanpakken van mondiale uitdagingen en bij een grotere bewustmaking omtrent universele waarden.

Er zullen verdere inspanningen worden geleverd in de strijd tegen **online haatzaaiërij**, die mensen ervan kan weerhouden hun mening te uiten en aan onlinediscussies deel te nemen. In 2021 zal de Commissie een initiatief voorstellen om de **lijst met vormen van EU-criminaliteit** uit hoofde van artikel 83, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie **uit te breiden** tot haatmisdrijven en haatzaaiërij, waaronder online haatzaaiërij. Ook zullen de werkzaamheden in het kader van de *Gedragscode voor de bestrijding van illegale haatzaaiende uitlatingen op het internet*³⁵ worden voortgezet. Deze inspanningen zullen ook bijdragen tot een grotere veiligheid van journalisten (zie punt 3.1). Illegale online-inhoud aanpakken en tegelijk de vrijheid van meningsuiting bevorderen is een van de kerndoelstellingen van de wet inzake digitale diensten.

Acties:

- *Het gebruik aanmoedigen van de EU-structuurfondsen voor de financiering van het maatschappelijk middenveld en voor de opbouw van capaciteit en institutionele/administratieve infrastructuur voor deliberatieve maatschappelijke betrokkenheid en politieke participatie*
- *Gebruikmaken van EU-middelen en -mogelijkheden in het kader van de EU-strategie voor jongeren, de burgerschapseducatie, het programma Creatief Europa en de gelijkheidsagenda om de toegang tot democratische participatie en het vertrouwen in de democratie te bevorderen*
- *Bestrijding van haatzaaiende uitlatingen en bevordering van respect in het publieke debat door het uitbreiden van de lijst van EU-misdrijven tot haatmisdrijven en haatzaaiende uitlatingen*

3 VERSTERKEN VAN MEDIAVRIJHEID EN MEDIAPLURALISME

Mediavrijheid en mediapluralisme zijn essentieel voor onze democratieën en zijn verankerd in het Handvest van de grondrechten. Vrije en pluralistische media zijn van cruciaal belang

³⁴ De EU-jongerendialoog bereikt meer dan 50 000 jongeren in elk van zijn cycli van 18 maanden en is een van de grootste participatieprocessen voor burgers in de EU; https://ec.europa.eu/youth/policy/youth-strategy/youthgoals_en

³⁵ https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/racism-and-xenophobia/eu-code-conduct-counter-illegal-hate-speech-online_nl

om de macht ter verantwoording te roepen en om burgers te helpen met kennis van zaken beslissingen te nemen. Doordat onafhankelijke media het publiek betrouwbare informatie verstrekken, spelen zij een belangrijke rol in de strijd tegen desinformatie en manipulatie van het democratische debat.

Aanvallen, misbruik van lasterwetten en andere vormen van intimidatie en pressie, onder meer door de georganiseerde misdaad, zijn schadelijk voor het klimaat waarin journalisten werken³⁶. De mediasector staat ook voor de uitdagingen van de digitale transformatie en wordt geconfronteerd met de rol van de platforms als poortwachters voor online nieuwsverspreiding. De COVID-19-pandemie heeft deze trends nog uitvergroot. Zij leidde tot aanzienlijke reclameverliezen, vooral voor kleine en lokale media³⁷.

Er zijn nieuwe schendingen van de mediavrijheid geweest³⁸, soms in naam van de bestrijding van online-desinformatie. In 2020 hebben niet minder dan negentig landen wereldwijd, waaronder sommige landen in de EU en haar nabuurschap, beperkingen opgelegd aan de mediavrijheid op grond van COVID-19³⁹.

Er is duidelijk behoefte aan verbetering van de online- en fysieke veiligheid van journalisten en aan instrumenten waarmee journalisten en andere actoren die zich voor de bescherming van het algemeen belang inzetten, zich kunnen wapenen tegen misbruik van het procesrecht. Een betere openbaarmaking van informatie over wie de mediakanalen bezit of controleert, en een transparante en eerlijke verdeling van overheidsreclame kunnen ook bijdragen tot de bescherming van het pluralisme van de media.

Naast dit actieplan voor Europese democratie zal ook het actieplan voor de media en de audiovisuele sector⁴⁰ de financiële levensvatbaarheid van de mediasector proberen veilig te stellen, de media-industrie helpen bij het herstel en de volledige benutting van de kansen van de digitale transformatie, en het pluralisme van de media verder ondersteunen. Deze plannen vormen een alomvattende aanpak voor de mediasector en bouwen voort op de werkzaamheden van het Europees Parlement en de Raad⁴¹. Het Europees actieplan voor mensenrechten en democratie biedt ook concrete richtsnoeren voor extern optreden ter ondersteuning van de vrije en pluralistische media overal ter wereld, en met name ter ondersteuning van de veiligheid en bescherming van journalisten.

3.1 Veiligheid van journalisten

Uit het verslag over de rechtsstaat van 2020⁴² blijkt dat bedreigingen en aanvallen, zowel fysiek als online, tegen journalisten in verschillende lidstaten toenemen. Lastercampagnes komen vaak voor en algehele intimidatie en politiek gemotiveerde inmenging zijn gemeengoed geworden. De afgelopen jaren is Europa getuige geweest van brutale aanvallen

³⁶ Europees Universitair Instituut, *Media Pluralism Monitor Report* (2020). De door de EU medegefinancierde monitor van het mediapluralisme biedt een uitgebreide beoordeling van de toestand van het mediapluralisme in heel Europa: <https://cmpf.eui.eu/mpm2020-results/>

³⁷ Tijdens de algemene lockdown in het tweede kwartaal van 2020 zijn de reclame-inkomsten in de nieuwsindustrie gedaald met 30 % tot 80 % en bij de tv met 20 %; zie COM(2020) 784.

³⁸ <https://ipi.media/wpfd-2020-covid-19-accelerating-a-global-decline-in-media-freedom/>

³⁹ <https://rsf.org/en/news/nearly-half-un-member-countries-have-obstructed-coronavirus-coverage>

⁴⁰ COM(2020) 784.

⁴¹ Met name het recente verslag van het Europees Parlement over de versterking van de mediavrijheid en de conclusies van de Raad over het waarborgen van een vrij en pluriform mediastelsel.

⁴² COM(2020) 580 final.

op de vrije media, met moorden op journalisten, onder wie Daphne Caruana Galizia in Malta en Jan Kuciak en zijn verloofde Martina Kušnírová in Slowakije. Een gemeenschappelijk kenmerk van deze moorden was dat zij werden voorafgegaan door fysieke en juridische bedreigingen tegen de slachtoffers. Een steeds groter aantal journalisten is het doelwit van bedreigingen, in toenemende mate via online-kanalen. In Europa en daarbuiten zijn journalisten het doelwit van pesterijen, haatzaaiende uitlatingen en lastercampagnes, soms zelfs op initiatief van politieke actoren⁴³. Vooral vrouwelijke journalisten zijn het mikpunt. In het verslag over de rechtsstaat van 2020 werd opgemerkt dat een dergelijke druk een afschrikkend effect heeft op journalisten. Dit kan tot zelfcensuur leiden en de ruimte voor een publiek debat over belangrijke kwesties verkleinen.

In april 2016 heeft het Comité van Ministers van de Raad van Europa, dat erkent dat bedreigingen tegen journalisten de werking van de democratische samenleving schade toebrengen, een aanbeveling aangenomen over de bescherming van de journalistiek en de veiligheid van journalisten en andere media-actoren⁴⁴. De Raad van Europa heeft ook een speciaal platform ter bevordering van de bescherming van de journalistiek en de veiligheid van journalisten⁴⁵ opgericht om signaleringen (“alerts”) te monitoren. De overheid heeft de plicht de vrijheid van meningsuiting en de veiligheid van journalisten te beschermen door een gunstig juridisch kader te creëren, criminele bedreigingen tegen journalisten serieus te nemen en aanvallen krachtdadig te vervolgen. De veiligheid van journalisten is echter verder verslechterd, waardoor het platform steeds meer signaleringen registreert⁴⁶, en de aanbeveling moet beter worden uitgevoerd⁴⁷.

Hoewel de situatie alarmerend is, zijn in verschillende lidstaten een aantal **goede praktijken** ontwikkeld⁴⁸. Hierbij gaat het onder meer om grensoverschrijdende initiatieven zoals de Politiecodex voor persvrijheid (Press Freedom Police Codex), een initiatief van organisaties

⁴³ Zie Europees Universitair Instituut, *Media Pluralism Monitor Report* (2020). De door de EU medegefinancierde monitor van het mediapluralisme biedt een uitgebreide beoordeling van de toestand van het mediapluralisme in heel Europa: <https://cmpf.eui.eu/mpm2020-results/>

⁴⁴ CM/Rec(2016) 4. Die aanbeveling ging vergezeld van richtsnoeren inzake preventie, bescherming en vervolging en inzake de bevordering van voorlichting, onderwijs en bewustmaking met het oog op de verbetering van de veiligheid van journalisten.

⁴⁵ Het platform faciliteert de verzameling, verwerking en verspreiding van informatie over ernstige punten van zorg met betrekking tot mediavrijheid en de veiligheid van journalisten in de lidstaten van de Raad van Europa, zoals gewaarborgd in artikel 10 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens. Doel hiervan is de journalisten beter te beschermen, beter tegen bedreigingen en geweld tegen mediaprofessionals op te treden en de capaciteit van de Raad van Europa om snel te waarschuwen en te reageren, verder uit te bouwen.

⁴⁶ In de periode 2015-2019 heeft het platform in totaal 652 signaleringen geregistreerd, waarvan 78 % onopgelost is gebleven. Tussen maart en juni 2020 alleen al werden in heel Europa in totaal 126 signaleringen geregistreerd. Zie Raad van Europa (2020), *Jaarverslag van de partnerorganisaties van het platform van de Raad van Europa ter bevordering van de bescherming van de journalistiek en de veiligheid van journalisten*.

⁴⁷ <https://rm.coe.int/safety-implementation-guide-en-16-june-2020/16809ebc7c>

⁴⁸ Gedocumenteerd in het verslag over de rechtsstaat van 2020. Zo heeft in België de Vlaamse Vereniging van Journalisten een specifieke hotline opgezet voor journalisten die te maken krijgen met agressie. In Italië is een coördinatiecentrum opgericht dat zich bezighoudt met tegen journalisten gerichte daden. In Nederland is door het Openbaar Ministerie, de politie, het Genootschap van Hoofdredacteuren en de Nederlandse Vereniging van Journalisten het PersVeilig-protocol opgesteld om bedreiging van en geweld en agressie tegen journalisten tegen te gaan. Zweden heeft nationale contactpunten opgezet en middelen toegewezen om journalisten te ondersteunen en haatmisdrijven beter te onderzoeken.

voor mediavrijheid om de dialoog tussen politiediensten en media-actoren te bevorderen⁴⁹. De Commissie wil de uitwisseling en verspreiding van beste praktijken faciliteren om een veiliger ruimte voor journalisten in de hele EU te bevorderen.

De Commissie zal een **gestructureerde dialoog** opzetten met de lidstaten en hun regelgevende instanties voor de media, vertegenwoordigers van journalisten, zelfregulerende instanties (media/persraden) en het maatschappelijk middenveld, en zal de expertise van de Raad van Europa, de OVSE en de Unesco inbrengen⁵⁰. Die dialoog zal plaatsvinden in het kader van het **Europees Forum voor nieuwsmedia**, dat de Commissie zal oprichten om de samenwerking met belanghebbenden op het gebied van mediagerelateerde kwesties te versterken⁵¹. Om de bedreigingen tegen journalisten doeltreffend aan te pakken en de straffeloosheid van daders te verminderen, is het van essentieel belang hierbij de justitiële, strafvervolgings- en rechtshandavingsautoriteiten van de lidstaten te betrekken.

De Commissie zal in 2021 een **aanbeveling over de veiligheid van journalisten** voorstellen. Die zal tot doel hebben verdere veiligheidskwesties aan te pakken, onder meer die welke in het verslag over de rechtsstaat van 2020 aan de orde zijn gesteld, te zorgen voor een betere toepassing door de lidstaten van de normen die in de aanbeveling van de Raad van Europa zijn vastgelegd, en bijzondere aandacht te vestigen op bedreigingen tegen vrouwelijke journalisten.

Ook het garanderen van **stabiele financiering**⁵² is van cruciaal belang om ervoor te zorgen dat journalisten worden ondersteund. Zo is bijvoorbeeld het proefproject “Media Freedom Rapid Response”⁵³ erop gericht gecoördineerd en snel te reageren op schendingen van de pers- en mediavrijheid, met onder meer rechtsbijstand en praktische ondersteuning (bv. schuilplaatsen) voor journalisten in nood in de lidstaten en de kandidaatlidstaten.

De EU bevordert en ondersteunt actief de veiligheid van journalisten in haar **externe optreden** en haar extern beleid⁵⁴. Zij zal het mediaklimaat buiten de EU blijven monitoren en versterken, met nadruk op het bevorderen van het pluralisme van onafhankelijke media en de veiligheid van journalisten, en zal publieksdiplomatie gebruiken om te reageren wanneer journalisten worden bedreigd of in hun activiteiten worden belemmerd. Het EU-mechanisme “ProtectDefenders” biedt elk jaar honderden journalisten financiële en juridische ondersteuning en de mogelijkheid zich tijdelijk te hervestigen⁵⁵. Deze werkzaamheden zullen worden voortgezet, net als de juridische ondersteuning van journalisten en mediahuizen via thematische en bilaterale programma’s, met name in gevallen van gerechtelijke intimidatie en misbruik van de cyberbeveiligingswetten.

⁴⁹ Press Freedom Police Codex, Europees Centrum voor pers- en mediavrijheid (ECPMF).

⁵⁰ Organisatie van de Verenigde Naties voor Onderwijs, Wetenschap en Cultuur.

⁵¹ COM(2020) 784.

⁵² Hierbij gaat het om de belangrijkste doelstellingen van het voorgestelde programma Creatief Europa voor de periode 2021-2027, in het kader waarvan voor het eerst middelen worden uitgetrokken voor de bevordering van mediapluralisme.

⁵³ <https://www.mfir.eu/>

⁵⁴ In overeenstemming met de *EU-mensenrechtenrichtsnoeren inzake vrijheid van meningsuiting online en offline* van 2014; zie het *EU-actieplan inzake mensenrechten en democratie 2020-2024*, (JOIN(2020) 5 final van 25.3.2020).

⁵⁵ In 2019 werden 425 journalisten rechtstreeks ondersteund.

Acties:

- *Aanbeveling over de veiligheid van journalisten in 2021, rekening houdend met nieuwe online-bedreigingen tegen met name vrouwelijke journalisten*
- *Gestructureerde dialoog, in het kader van het Europees forum voor nieuwsmedia, met de lidstaten, belanghebbenden en internationale organisaties om de aanbeveling voor te bereiden en uit te voeren*
- *Duurzame financiering van projecten die gericht zijn op juridische en praktische bijstand aan journalisten in de EU en daarbuiten, met inbegrip van opleidingen op het gebied van veiligheid en cyberbeveiliging voor journalisten en diplomatieke ondersteuning*

3.2 Bestrijding van misbruik van strategische rechtszaken ter ontmoediging van publieksparticipatie

Strategische rechtszaken ter ontmoediging van publieksparticipatie (SLAPP's) zijn een bijzondere vorm van intimidatie die steeds vaker wordt gebruikt tegen journalisten en anderen die betrokken zijn bij de bescherming van het algemeen belang. Het gaat om ongegronde of overdreven rechtszaken die door overheidsorganen, bedrijven of machtige individuen worden aangespannen tegen zwakkere partijen die kritiek uiten of berichten verspreiden die de procederende partij onwelgevallig zijn, met betrekking tot een zaak van openbaar belang. Zij hebben tot doel critici te censureren, intimideren en het zwijgen op te leggen door hen te bezwaren met de kosten van een juridisch verweer totdat zij gedwongen worden hun kritiek of oppositie op te geven. Daar waar actoren uit het maatschappelijk middenveld vatbaar kunnen zijn voor dergelijke initiatieven, maakt de aard van het werk van journalisten hen bijzonder kwetsbaar⁵⁶.

Uit een recente studie⁵⁷ blijkt dat SLAPP's in veel lidstaten steeds vaker worden gebruikt, in een omgeving waarin vijandige activiteiten tegen journalisten toenemen⁵⁸. Hoewel in de meeste gevallen de vrijspraak wordt verkregen, geven zij nog steeds aanleiding tot ernstige bezorgdheid, aangezien ze de werkzaamheden van journalisten kunnen onderbreken en hun geloofwaardigheid kunnen aantasten. Gezien de onbalans op het gebied van macht en middelen, kunnen SLAPP's een verwoestende uitwerking hebben op de financiële middelen van de slachtoffers en afschrikkende effecten sorteren, die hen de lust ontnemen of ervan weerhouden hun werkzaamheden in het algemeen belang voort te zetten. SLAPP's worden vaak gebruikt in combinatie met bedreigingen van de fysieke veiligheid — tegen Daphne Caruana Galizia liepen in Malta en het buitenland 47 dergelijke rechtszaken op het moment dat ze werd vermoord.

⁵⁶ SLAPP's worden doorgaans gestart tegen individuele journalisten, activisten, mensenrechtenverdedigers of maatschappelijke organisaties met een publieke waakhondfunctie. Zie de door honderd ngo's ondertekende beleidsnota *Ending gag lawsuits in Europe, protecting democracy and fundamental rights*; <https://www.ecpmf.eu/ending-gag-lawsuits-in-europe-protecting-democracy-and-fundamental-rights/>

⁵⁷ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/ad-hoc-literature-review-analysis-key-elements-slapp_en.pdf

⁵⁸ Het platform van de Raad van Europa monitort waarschuwingen met betrekking tot SLAPP's; Zie *Hands off press freedom: attacks on media in Europe must not become a new normal*, jaarverslag 2020 van de partnerorganisaties van het platform van de Raad van Europa ter bevordering van de bescherming van de journalistiek en de veiligheid van journalisten.

SLAPP's berusten op nationaal recht, maar zij kunnen complexer zijn en duurder om zich tegen te verdedigen wanneer ze doelbewust in een andere jurisdictie worden aangespannen of wanneer ze verschillen tussen nationaal procesrecht en internationaal privaatrecht uitbuiten. SLAPP's hebben vaak een grensoverschrijdend karakter. Het feit dat onlinemediainhoud in alle rechtsgebieden toegankelijk is, kan de weg vrijmaken voor forumshopping en een belemmering vormen voor de effectieve toegang tot de rechter en justitiële samenwerking.

In 2021 zal de Commissie komen met een **initiatief om journalisten en het maatschappelijk middenveld tegen SLAPP's te beschermen**. Ter voorbereiding van deze werkzaamheden verricht de Commissie een studie om de toestand in kaart te brengen en zal zij een technische focusgroep opzetten om feedback te verzamelen over het soort rechtsbijstand of ondersteuning dat kan worden overwogen voor SLAPP-slachtoffers. Tevens zal een nieuwe deskundigengroep worden opgericht om beoefenaren van juridische beroepen, journalisten, academici, leden van het maatschappelijk middenveld en beroepsorganisaties bijeen te brengen, met de bedoeling deskundigheid te verzamelen en beste praktijken inzake **juridische bijstand aan journalisten en andere actoren die met SLAPP's worden geconfronteerd uit te wisselen en te verspreiden**. Ook moet specifieke justitiële opleiding rechters helpen misbruik van procesrecht te herkennen en de beschikbare instrumenten te gebruiken om het aan te pakken⁵⁹. Relevante grensoverschrijdende aspecten zullen ook worden onderzocht in het kader van de evaluatie tegen 2022 van de verordeningen Rome II en Brussel I bis⁶⁰.

Acties:

- *Begin 2021 een deskundigengroep inzake SLAPP's oprichten*
- *Eind 2021 een initiatief presenteren om journalisten en het maatschappelijk middenveld te beschermen tegen SLAPP's*

3.3 Nauwere samenwerking om professionele normen te ontwikkelen en toe te passen

Transparantie en naleving van professionele normen en standaarden zijn essentieel voor het vertrouwen van het publiek in de media. Toenemende commerciële, en soms politieke, druk zet de onafhankelijkheid van de media en het vermogen van journalisten om gedragscodes en excellentienormen na te leven onder druk.

Sinds 2019 cofinanciert de Commissie een proefproject inzake mediaraden in het digitale tijdperk⁶¹, dat erop gericht is meer bekendheid te geven aan zelfreguleringsorganen in de media. Als volgende stap zal de Commissie nauwere samenwerking tussen nationale mediaraden, andere zelfreguleringsorganen in de media, onafhankelijke mediaregulators en netwerken van journalisten bevorderen. Het doel is duidelijker te bepalen wat de uitdagingen

⁵⁹ Mededeling van de Commissie “Zorgen voor gerechtigheid in de EU – een strategie voor de Europese justitiële opleiding 2021-2024”, COM(2020) 713 final.

⁶⁰ Verordening (EG) nr. 864/2007 van 11 juli 2007 betreffende het recht dat van toepassing is op niet-contractuele verbintenissen (Rome II) (PB L 199 van 31.7.2007, blz. 40) en Verordening (EU) nr. 1215/2012 van 12 december 2012 betreffende de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken (PB L 351 van 20.12.2012, blz. 1).

⁶¹ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/pilot-project-media-councils-digital-age-0>

zijn en beleidsaanbevelingen ter bevordering van journalistieke normen in de EU te ontwikkelen.

Tegelijkertijd zal de Commissie steun blijven verlenen aan zelfreguleringsinitiatieven ter bevordering van **professionele normen**⁶², waaronder handvesten inzake redactionele onafhankelijkheid, en aan discussies over de uitdagingen waarmee journalisten worden geconfronteerd. In het bijzonder zal specifieke steun worden verleend in de vorm van subsidies in het kader van het sectoroverschrijdende onderdeel van Creatief Europa voor samenwerkingspartnerschappen op het gebied van nieuwsmedia, waaronder de ontwikkeling van redactionele normen, de opleiding van professionals en het delen van beste praktijken.

Acties:

- *Ondersteunen van EU-samenwerking tussen nationale mediaraden, andere zelfreguleringsorganen in de media, onafhankelijke mediaregulatoren en netwerken van journalisten, en van initiatieven ter bevordering van journalistieke partnerschappen en normen*

3.4 Aanvullende maatregelen ter ondersteuning van mediapluriformiteit

Transparantie van media-eigendom is van essentieel belang voor de beoordeling van de pluraliteit van mediamarkten. De Raad van Europa heeft ook gewezen op het belang van transparantie om het publiek in staat te stellen zich een oordeel te vormen over de informatie en opinies die door de media worden verspreid⁶³. Uit de openbare raadpleging over dit actieplan is gebleken dat er brede steun bestaat voor duidelijke verplichtingen voor alle mediakanalen en -bedrijven om gedetailleerde informatie over hun eigendom te publiceren⁶⁴.

De herziene richtlijn audiovisuele mediadiensten⁶⁵ is een belangrijke stap in de richting van hoge transparantienormen in de Europese mediasector, door de bevordering van nationale wetgeving die transparantie van de eigendom van aanbieders van mediadiensten voorschrijft⁶⁶. De uiterste termijn voor de omzetting van de richtlijn door de lidstaten was 19 september 2020 en de omzetting wordt momenteel beoordeeld. Uit het *verslag over de rechtsstaat van 2020* blijkt dat sommige lidstaten weliswaar goed ontwikkelde systemen hebben om transparantie inzake media-eigendom te waarborgen, maar dat andere lidstaten

⁶² Dit behelst onder meer de ontwikkeling van structurele en procedurele indicatoren voor betrouwbaarheid door de mediasector, ter bevordering van de naleving van professionele en ethische normen. De Commissie cofinanciert bijvoorbeeld de uitvoering van het Journalism Trust Initiative <https://jti-rsf.org/en>

⁶³ Aanbeveling CM/Rec(2018) 11 van het Comité van ministers aan de lidstaten inzake pluriformiteit van de media en transparantie inzake media-eigendom.

⁶⁴ 88 % van de respondenten was er bijvoorbeeld voorstander van dat alle mediakanalen en -bedrijven ertoe worden verplicht om op hun website uitvoerig te vermelden wie hun eigenaren zijn.

⁶⁵ Richtlijn (EU) 2018/1808 van 14 november 2018 tot wijziging van Richtlijn 2010/13/EU betreffende de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de lidstaten inzake het aanbieden van audiovisuele mediadiensten (richtlijn audiovisuele mediadiensten) in het licht van een veranderende marktsituatie (PB L 303 van 28.11.2018, blz. 69).

⁶⁶ Artikel 5, lid 2, van Richtlijn (EU) 2018/1808.

niet over een dergelijk systeem beschikken of met obstakels voor een doeltreffende openbaarmaking worden geconfronteerd⁶⁷.

Om het begrip en de publieke beschikbaarheid van informatie over media-eigendom te verbeteren, zal de Commissie cofinanciering verlenen ten behoeve van de nieuwe **Monitor voor media-eigendom**, een proefproject waarbij een openbaar toegankelijke databank met relevante informatie over mediakanalen wordt opgezet, dat de Commissie uiteindelijk tot alle lidstaten wil uitbreiden. Voortbouwend op de resultaten van dat project en op de herziene richtlijn audiovisuele mediadiensten, kan de Europese Groep van regulerende instanties voor audiovisuele mediadiensten verdere richtsnoeren op dit gebied ontwikkelen.

Gezien de ernstige gevolgen van de COVID-19-pandemie roept de Commissie de lidstaten op de **media te ondersteunen** op een wijze die de onafhankelijkheid, vrijheid en pluriformiteit van de media eerbiedigt en bevordert⁶⁸. De verantwoordelijkheid om ervoor te zorgen dat de nieuwsmediasector, terwijl hij de concurrentie op open en efficiënte markten aangaat, producten en diensten kan blijven aanbieden die pluriforme informatie bevorderen, ligt in de eerste plaats bij de lidstaten. De bestaande staatssteunregels verduidelijken de voorwaarden waaronder de lidstaten overheidssteun kunnen verlenen. Om steun van nationale autoriteiten te vergemakkelijken, heeft de Raad de Commissie verzocht de toepassing van de staatssteunregels op de perssector te evalueren. De Commissie beoordeelt momenteel of passende maatregelen nodig zijn⁶⁹. Bovendien is de tijdelijke kaderregeling voor staatssteun van 19 maart 2020 ook van toepassing op sectorspecifieke maatregelen, zoals steun voor de perssector, de muzieksector en de audiovisuele sector⁷⁰.

Financiële staatssteun door middel van reclame van algemeen belang kan van cruciaal belang zijn, met name voor non-profit- en gemeenschapsmedia en andere minder commerciële vormen van journalistiek. Zonder passende waarborgen ter vrijwaring van de onafhankelijkheid van de media kan **staatsreclame** echter worden gebruikt om indirecte politieke druk op de media uit te oefenen⁷¹. Transparante regels en eerlijke criteria voor de toewijzing van reclame kunnen de risico's op dit gebied beperken. Met name het opzetten van openbaar toegankelijke aanbestedingsregisters waarin gegunde opdrachten en de

⁶⁷ Om een beter overzicht van de regels inzake mediatransparantie te geven, zal een interactieve databank met de nationale wetgevingskaders in dit verband worden gepubliceerd als onderdeel van een onafhankelijke studie over de tenuitvoerlegging van de richtlijn audiovisuele mediadiensten.

⁶⁸ Zie ook COM(2020) 575 final en JOIN(2020) 8 final.

⁶⁹ Om steun aan de pers te faciliteren en de transparantie en voorspelbaarheid van het staatssteuntoezicht in deze sector te vergroten, heeft de Commissie een onlineregister (https://ec.europa.eu/competition/sectors/media/sa_decisions_to_media.pdf) met relevante beschikkingspraktijk opgezet, dat zij regelmatig zal bijwerken. In het transparantieregister is ook regelmatig bijgewerkte informatie over door de lidstaten verleende steun te vinden.

⁷⁰ Steun die op grond van de tijdelijke kaderregeling wordt verleend, mag worden gecumuleerd met steun op grond van de-minimisverordeningen (Verordeningen (EU) nr. 1407/2013, (EU) nr. 1408/2013, (EU) nr. 717/2014 en (EU) nr. 360/2012 van de Commissie), die van de aanmeldingsverplichting is vrijgesteld, op voorwaarde dat de bepalingen en cumuleringsregels van die verordeningen in acht worden genomen. In 2020 zijn er gevallen geweest met betrekking tot Denemarken, Italië en Luxemburg.

⁷¹ Uit het *verslag over de rechtsstaat 2020* bleek dat veel lidstaten geen specifieke regels hebben voor de verdeling van staatsreclame, met weinig transparantie inzake verdelingscriteria, toegewezen bedragen en begunstigden. De Commissie zal deze kwestie blijven onderzoeken in het kader van haar toekomstige jaarverslagen.

wijzigingen daarvan worden gepubliceerd (zoals ondersteund door de strategie voor overheidsopdrachten van de Commissie van 2017⁷²) kan helpen.

De Commissie zal ook de bestaande nationale **regels inzake diversiteit en concentratie van de media** analyseren om na te gaan of en hoe zij zorgen voor een pluriformiteit aan stemmen op digitale mediamarkten, met name in het licht van de groeiende rol van onlineplatforms. Zij zal de opties in kaart brengen om de uitdagingen op dit gebied aan te pakken en de mediadiversiteit verder te ondersteunen, in aanvulling op mededingingsinstrumenten, regels inzake de vrijheid van vestiging en de herziene richtlijn audiovisuele mediadiensten. Deze laatste stelt de lidstaten in staat maatregelen te nemen om passende aandacht voor audiovisuele mediadiensten van algemeen belang te waarborgen, met het oog op doelstellingen als mediapluriformiteit, vrijheid van meningsuiting en culturele diversiteit. ⁷³De Commissie zal een gemeenschappelijke aanpak op dit gebied aanmoedigen, zoals uiteengezet in het actieplan voor de media en de audiovisuele sector.

Acties:

- *De Monitor voor media-eigendom opzetten en mogelijke verdere richtsnoeren inzake de transparantie van media-eigendom ontwikkelen*
- *Maatregelen bevorderen voor de transparantie en eerlijke toewijzing van staatsreclame*
- *Opties voor verdere ondersteuning van mediadiversiteit in kaart brengen en een Europese benadering van de aandacht voor audiovisuele mediadiensten van algemeen belang bevorderen*

4 BESTRIJDING VAN DESINFORMATIE

Het is belangrijk een onderscheid te maken tussen verschillende fenomenen die algemeen als “desinformatie” bekendstaan, zodat passende beleidsacties kunnen worden ontwikkeld:

- **onjuiste informatie** is foutieve of misleidende inhoud die zonder kwade bedoelingen wordt gedeeld, hoewel de gevolgen nog steeds schadelijk kunnen zijn, bijvoorbeeld wanneer mensen te goeder trouw onjuiste informatie delen met vrienden en familie;
- **desinformatie** is onjuiste of misleidende inhoud die wordt verspreid met de bedoeling te bedriegen of economisch of politiek gewin te verkrijgen en die publieke schade kan berokkenen;
- **informatie-beïnvloedingsoperatie** verwijst naar gecoördineerde inspanningen van binnenlandse of buitenlandse actoren om een doelgroep te beïnvloeden met behulp van een reeks bedrieglijke middelen, waaronder het onderdrukken van onafhankelijke informatiebronnen in combinatie met desinformatie; en

⁷² Mededeling van de Commissie inzake *Succesvolle overheidsopdrachten in en voor Europa* (COM(2017) 572 final).

⁷³ Artikel 7 bis en overweging 25 van de herziene richtlijn audiovisuele mediadiensten. In 2020 is in verband met deze bepalingen een specifieke subgroep van ERGA opgericht om een gemeenschappelijke visie op de werkingssfeer ervan te bevorderen en te reflecteren over mogelijke passende maatregelen die zouden garanderen dat audiovisuele mediadiensten van algemeen belang passende aandacht krijgen, alsook over de soorten regelgevingsbenaderingen die de lidstaten kunnen volgen.

- **buitenlandse inmenging in de informatieruimte**, die vaak wordt uitgevoerd in het kader van een bredere hybride operatie, kan worden opgevat als dwingende en bedrieglijke inspanningen om de vrije vorming en uiting van de politieke wil van individuen door een buitenlandse overheidsactor of zijn agenten te verstoren⁷⁴.

Voor elk type van deze fenomenen, en afhankelijk van de actor, het kanaal en de impact, zijn verschillende beleidsreacties nodig, in overeenstemming met de grondrechten en democratische normen. Zo kan onjuiste informatie, wanneer er geen bedoeling is om te misleiden, publieke schade te berokkenen of economisch gewin te behalen, in wezen worden aangepakt door proactieve communicatie, het verstrekken van betrouwbare informatie en het vergroten van het bewustzijn van de noodzaak om inhoud en bronnen kritisch te beoordelen. Ter bestrijding van de andere fenomenen, waarbij sprake is van boos opzet, is een krachtigere respons nodig en onze vermogens daartoe moeten voortdurend worden ontwikkeld. In die zin en voortbouwend op de geboekte vooruitgang⁷⁵ worden in dit actieplan verdere maatregelen voorgesteld om desinformatie, buitenlandse inmenging en beïnvloeding tegen te gaan.

Het reduceren van de stimulansen in de online-omgeving die de amplificatie van dergelijke inhoud mogelijk maken, is ook een belangrijk onderdeel van de respons. Informatie-beïnvloedingsoperaties en buitenlandse inmenging vereisen een krachtigere en goed gecoördineerde respons, waarbij gebruik wordt gemaakt van andere instrumenten en benaderingen⁷⁶. In dit verband zullen de diensten van de Commissie en de EDEO met de lidstaten, het maatschappelijk middenveld en het bedrijfsleven samenwerken aan nauwkeurige gemeenschappelijke definities en methodologieën om verschillende categorieën van desinformatie en beïnvloeding aan te pakken. Het Europees Parlement heeft een Bijzondere Commissie buitenlandse inmenging in alle democratische processen in de Europese Unie, met inbegrip van desinformatie (INGE) opgezet, die hieraan ook kan bijdragen. De EU zal ook blijven investeren in onderzoek op dit gebied en haar strategische communicatie- en bewustmakingsactiviteiten versterken.

In het gezamenlijke actieplan tegen desinformatie van 2018⁷⁷, dat onder meer voortbouwt op de ervaring van de East StratCom Task Force van de EDEO om de desinformatiecampagne van Rusland aan te pakken, heeft de EU haar aanpak van desinformatie uiteengezet. Dit werd gevolgd door specifieke stappen om de desinformatiegolf tijdens de COVID-19-pandemie⁷⁸ en met betrekking tot de ontwikkeling van een veilig en doeltreffend vaccin aan te pakken. De werkzaamheden van de EU op dit gebied zullen stevig verankerd blijven in Europese waarden en beginselen en de vrijheid van meningsuiting ten volle waarborgen. De hieronder gepresenteerde acties zijn erop gericht de manipulatieve amplificatie van

⁷⁴ Zie ook Pamment, J., The EU's role in fighting disinformation: Taking back the initiative, Carnegie Endowment for International Peace Working Paper, juli 2020; te raadplegen via: <https://carnegieendowment.org/2020/07/15/eu-s-role-in-fighting-disinformation-taking-back-initiative-pub-82286>.

⁷⁵ Voor een overzicht van de EU-maatregelen tegen desinformatie, zie JOIN (2020) 8 final, blz. 2.

⁷⁶ Pamment, J., The EU's role in fighting disinformation: Crafting a new disinformation framework, Carnegie Endowment for International Peace Working Paper, september 2020; te raadplegen via <https://carnegieendowment.org/2020/07/15/eu-s-role-in-fighting-disinformation-taking-back-initiative-pub-82286>.

⁷⁷ JOIN(2018) 36 final.

⁷⁸ Gezamenlijke mededeling van de Europese Commissie en de hoge vertegenwoordiger, "Desinformatie in verband met COVID-19 aanpakken – feiten onderscheiden van fictie" (JOIN(2020) 8 final).

schadelijke inhoud te voorkomen door de transparantie te verhogen, manipulatieve technieken te beteugelen en economische prikkels voor het verspreiden van desinformatie te verminderen, alsook door afschrikking te introduceren door kosten op te leggen aan actoren die betrokken zijn bij beïnvloedingsoperaties en buitenlandse inmenging. Zij mogen geen afbreuk doen aan het recht van mensen om hun mening te uiten of de toegang tot legale inhoud of procedurele waarborgen, met inbegrip van de toegang tot rechtsmiddelen, beperken.

Een transparanter en verantwoordelijker digitaal ecosysteem dat het mogelijk maakt de verspreiding, het bereik en de mate van coördinatie achter desinformatiecampagnes te beoordelen, is van het allergrootste belang. De EU zal steun verlenen aan het belangrijke werk van journalisten, maatschappelijke organisaties en onderzoekers om een gezonde en gevarieerde informatieruimte in stand te houden, met name met betrekking tot factchecking.

4.1 Verbetering van de capaciteit van de EU en de lidstaten om desinformatie te bestrijden

Online- en offlinebeïnvloedingsoperaties kunnen relatief goedkoop uit te voeren zijn en hebben beperkte nadelen voor degenen die met boos opzet handelen, wat ten dele de proliferatie ervan verklaart⁷⁹. Informatie kan ook door buitenlandse actoren als wapen worden ingezet⁸⁰. Zo hebben buitenlandse actoren en bepaalde derde landen (met name Rusland⁸¹ en China⁸²) zich ingelaten met gerichte beïnvloedingsoperaties en desinformatiecampagnes inzake COVID-19 in de EU, haar nabuurschap en wereldwijd, met als doel het democratische debat te ondermijnen, de sociale polarisatie te verergeren en hun eigen imago te verbeteren. Wanneer buitenlandse actoren manipulatieve tactieken gebruiken om voor eigen gewin EU-burgers te misleiden, vereist de bedreiging voor de democratie een omvattende, collectieve reactie. Tegelijkertijd neemt ook de dreiging van desinformatie door binnenlandse actoren toe⁸³.

Een grondig inzicht in de uitdagingen is een voorwaarde voor een doeltreffende respons op desinformatie, zowel wanneer deze geïsoleerd voorkomt als wanneer deze deel uitmaakt van een bredere beïnvloedingsoperatie of buitenlandse inmenging. Desinformatie door het verspreiden van louter valse inhoud is slechts één techniek die wordt gebruikt, andere zijn

⁷⁹ Bijvoorbeeld een rapport van het NATO StratCom Center of Excellence, waaruit blijkt dat zich een hele industrie heeft ontwikkeld rond de manipulatie van sociale media, met inbegrip van de aankoop van nepaccounts, kunstmatige interactie en andere, die gemakkelijk tegen een lage prijs op internet te vinden zijn.

⁸⁰ Zie bijvoorbeeld *Information Manipulation – A challenge for our democracies*, Frans ministerie van Europa en Buitenlandse Zaken en het ministerie van Defensie.

⁸¹ www.EUvsDisinfo.eu heeft meer dan vijfhonderd voorbeelden van pro-Kremlin desinformatie over COVID-19 geïdentificeerd in zijn openbare databank met meer dan tienduizend voorbeelden van pro-Kremlin desinformatie.

⁸² De EDEO heeft activiteiten van buitenlandse staten beschreven in zijn openbare analytische verslagen, bijvoorbeeld:

<https://euvsdisinfo.eu/eeas-special-report-update-short-assessment-of-narratives-and-disinformation-around-the-covid19-pandemic-updated-23-april-18-may/>

⁸³ Pamment, J., *The EU's role in fighting disinformation: Taking back the initiative*, Carnegie Endowment for International Peace Working Paper, juli 2020; te raadplegen via: <https://carnegieendowment.org/2020/07/15/eu-s-role-in-fighting-disinformation-taking-back-initiative-pub-82286>.

vertekening van informatie, misleiding van het publiek en manipulatieve tactieken zoals nepprofielen en valse interactie om verhalen over specifieke politieke kwesties te versterken en bestaande verdeeldheid in de samenleving uit te buiten.

Het nieuwe dreigingslandschap vereist een nog **nauwere samenwerking** binnen de EU, met relevante belanghebbenden uit het maatschappelijk middenveld, de academische wereld en de particuliere sector, en met internationale partners. Alleen door bestaande kennis over hybride bedreigingen⁸⁴ in verschillende sectoren te bundelen (bijvoorbeeld desinformatie, cyberoperaties en inmenging in verkiezingen) kan de EU het omvattende inzicht in het dreigingslandschap verwerven dat zij nodig heeft om doeltreffend op desinformatie en beïnvloedingoperaties te reageren. In de EU-strategie voor de veiligheidsunie⁸⁵ wordt bijzondere aandacht besteed aan de systematische mainstreaming van hybride overwegingen in de beleidsvorming, ter bestrijding van het verhoogde risico van hybride aanvallen door statelijke en niet-statale actoren, via een mix van cyberaanvallen, beschadiging van kritieke infrastructuur, desinformatiecampagnes en radicalisering van het politieke discours.

De Commissie en de hoge vertegenwoordiger zullen de **samenwerkingsstructuren** op dit gebied **versterken**, zowel binnen de EU als met internationale partners. Het systeem voor snelle waarschuwingen zal blijven samenwerken met internationale partners zoals de NAVO en de G7, maar waar passend zullen ook mogelijkheden worden verkend om samen te werken met andere relevante organisaties, zoals het EU-agentschap voor cyberbeveiliging (Enisa), het Europees Waarnemingscentrum voor digitale media (European Digital Media Observatory – EDMO)⁸⁶ en Europol.

Naast het systeem voor snelle waarschuwingen werkt het Europees samenwerkingsnetwerk voor verkiezingen ook aan de ontwikkeling van doeltreffende reacties op desinformatie, wanneer deze deel uitmaakt van een bredere hybride dreiging, door de samenwerking tussen de lidstaten te ondersteunen en de samenwerking met internationale entiteiten zoals de Raad van Europa en het Bureau voor Democratische Instellingen en Mensenrechten van de OVSE te vergemakkelijken, in het kader van zijn brede benadering van vrije en eerlijke verkiezingen in Europa. Door regelmatig samen te werken en deel te nemen aan gezamenlijke vergaderingen van de relevante structuren die zich bezighouden met desinformatie, zal hun uitgebreide kennis optimaal kunnen worden benut en zal een multidisciplinaire respons op desinformatie worden ontwikkeld.

De EU-instellingen zullen ervoor zorgen dat hun **interne coördinatie** inzake desinformatie wordt versterkt, met een duidelijk protocol voor actie om snel kennis en middelen bijeen te brengen in reactie op specifieke situaties, bijvoorbeeld in de aanloop naar de verkiezingen voor het Europees Parlement. Dit zou voortbouwen op de voor COVID-19 gevolgde aanpak, waarbij een systeem van versterkte coördinatie is opgezet in reactie op de zwaardere

⁸⁴ Tot op heden wordt het proces voor het creëren van situationeel bewustzijn op basis van alle bronnen op het gebied van hybride bedreigingen binnen de EU geleid door Intcen en zijn Fusiecel voor analyse van hybride dreigingen.

⁸⁵ COM(2020) 605 final.

⁸⁶ EDMO werd opgericht in oktober 2020. Het is gebaseerd op de werkzaamheden van een onafhankelijke multidisciplinaire gemeenschap van onderzoekers, factcheckers en andere relevante belanghebbenden, met het doel bij te dragen aan een grotere weerbaarheid tegen en een beter inzicht in desinformatie. Daarnaast zal de samenwerking tussen het systeem voor snelle waarschuwingen en het Europees samenwerkingsnetwerk voor verkiezingen worden versterkt om beter gebruik te kunnen maken van de uitgebreide kennis van deze twee netwerken.

uitdagingen. De lidstaten worden verzocht meer te investeren in de relevante netwerken en (ook op nationaal niveau) te zorgen voor een goede coördinatie tussen degenen die hen vertegenwoordigen in verschillende fora, teneinde te zorgen voor doeltreffende samenwerking en coherente, omvattende reacties.

De EU heeft haar vermogens om informatiebeïnvloedingsmethoden door buitenlandse actoren aan het licht te brengen gestaag verbeterd en de daders terechtgewezen. Gezien het voortdurend veranderende dreigingslandschap moet de EU echter systematischer gebruikmaken van de volledige waaier aan instrumenten in haar **instrumentarium om buitenlandse inmenging en beïnvloeding tegen te gaan**, en deze verder ontwikkelen, onder meer **door kosten op te leggen aan de daders**⁸⁷, met volledige eerbiediging van de grondrechten en fundamentele vrijheden. Mogelijke manieren om dit te doen variëren van het publiekelijk identificeren van algemeen gebruikte technieken (om ze operationeel onbruikbaar te maken) tot het opleggen van sancties bij herhaalde inbreuken. Het instrumentarium om te reageren moet verder worden ontwikkeld. De Commissie en de HV/VV zullen de conceptuele en juridische aspecten van het ontwerpen van passende instrumenten onderzoeken en streven naar synergieën met het EU-kader voor een gezamenlijke diplomatieke EU-respons op kwaadwillige cyberactiviteiten (“instrumentarium voor cyberdiplomatie”)⁸⁸.

De EU zal steun blijven verlenen aan de opbouw van **weerbaarheid in derde landen**, om samenlevingen en democratische regeringen toe te rusten met de middelen om op bedreigingen van externe desinformatie te reageren en het bewustzijn van Europese waarden en door de EU gesteunde projecten te vergroten, met name in de Europese nabuurschaps- en uitbreidingsregio. Dit omvat inspanningen om doeltreffender te communiceren over het beleid en de waarden van de Unie, het mediaklimaat te versterken, met inbegrip van steun voor meer mediavrijheid en -pluriformiteit, en het bewustzijn van en de weerbaarheid tegen desinformatie en beïnvloeding te vergroten.

Acties:

- *Het EU-instrumentarium voor het tegengaan van buitenlandse inmengings- en beïnvloedingsoperaties ontwikkelen, met inbegrip van nieuwe instrumenten die het mogelijk maken kosten op te leggen aan daders, en de strategische communicatieactiviteiten en taskforces van de EDEO versterken*
- *Een nieuw protocol invoeren ter versterking van de bestaande samenwerkingsstructuren ter bestrijding van desinformatie, zowel in de EU als internationaal*
- *Een gemeenschappelijk kader en een gemeenschappelijke methodologie ontwikkelen voor het verzamelen van systematisch bewijsmateriaal inzake buitenlandse inmenging en een structurele dialoog met het maatschappelijk middenveld, actoren uit de particuliere sector en andere relevante belanghebbenden om de dreigings situatie regelmatig te evalueren*

⁸⁷ 74 % van de respondenten van de openbare raadpleging was voorstander van het opleggen van kosten aan staten die georganiseerde desinformatiecampagnes voeren. Maatschappelijke organisaties benadrukten dat de dreiging van gerichte sancties geloofwaardiger en frequenter moet worden gemaakt, zodat de kosten van buitenlandse beïnvloedingsactiviteiten hoger worden en inmenging wordt ontmoedigd.

⁸⁸ <https://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2017/06/19/cyber-diplomacy-toolbox>

- *Meer steun verlenen voor de capaciteitsopbouw van nationale autoriteiten, onafhankelijke media en het maatschappelijk middenveld in derde landen om desinformatie en buitenlandse beïnvloedingsoperaties op te sporen en erop te reageren*

4.2 Meer verplichtingen en verantwoordingsplicht voor onlineplatforms

Informatie die wordt uitgewisseld op socialemediaplatforms wordt almaar belangrijker voor nieuwsconsumptie en het politieke debat. Onlineplatforms kunnen echter door kwaadwillige exploitanten worden gebruikt om onjuiste en misleidende inhoud te verspreiden en te versterken en worden bekritiseerd vanwege het gebrek aan transparantie bij het gebruik van algoritmen voor de verspreiding van online-inhoud en vanwege het targeten van gebruikers op basis van de enorme hoeveelheid persoonsgegevens die door onlineactiviteiten worden gegenereerd.

Systemen zoals ranking- en aanbevelingsalgoritmen, die de toegang van burgers tot relevante informatie vergemakkelijken, kunnen ook worden gemanipuleerd, met name door gecoördineerde en niet-authentieke acties, om de brede verspreiding van desinformatie op onlineplatforms te faciliteren. Een zorgvuldige inspectie door het platform en betekenisvolle transparantie ten aanzien van gebruikers en onderzoekers kunnen helpen dergelijke dreigingen beter te begrijpen en aan te pakken.

Deze en andere problemen die specifiek zijn voor desinformatie zijn aangewezen in een recente evaluatie van de praktijkcode inzake desinformatie⁸⁹ (waarbij platforms en andere belanghebbenden zich op vrijwillige basis hebben aangesloten). Om desinformatie doeltreffender te bestrijden is volgens de Commissie een robuustere aanpak nodig die op duidelijke toezeggingen berust en aan passende toezichtmechanismen onderworpen is.

De wet inzake digitale diensten (DSA) zal een horizontaal kader voorstellen voor regelgevend toezicht, verantwoordingsplicht en transparantie van de onlineruimte in reactie op de opkomende risico's. Zij zal regels voorstellen om ervoor te zorgen dat er meer verantwoording moet worden afgelegd over de wijze waarop platforms inhoud modereren, over reclame en over algoritmische processen. Zeer grote platforms zullen worden verplicht de risico's te beoordelen die hun systemen met zich meebrengen – niet alleen wat illegale inhoud en producten betreft, maar ook op het gebied van systeemrisico's voor de bescherming van openbare belangen en grondrechten, volksgezondheid en veiligheid. In dit verband zullen zeer grote platforms ook passende risicobeheersinstrumenten moeten ontwikkelen en maatregelen moeten nemen om de integriteit van hun diensten te beschermen tegen het gebruik van manipulatieve technieken. De wet inzake digitale diensten zal gebruikers reële mogelijkheden bieden om de besluiten van platforms om inhoud te verwijderen of te labelen, aan te vechten.

De wet inzake digitale diensten zal ook voorzien in een **coregelgevingsachtervang**⁹⁰ voor de maatregelen die zouden worden opgenomen in een herziene en versterkte *praktijkcode betreffende desinformatie*. Op basis van deze coreguleringsaanpak zal de Commissie de

⁸⁹ SWD(2020) 180 final.

⁹⁰ Een groot aantal respondenten is voorstander van de optie om de praktijkcode inzake desinformatie voort te zetten en met een vorm van regelgeving te combineren. Deze aanpak wordt met name ondersteund door regulatoren, maatschappelijke organisaties en de academische wereld.

inspanningen sturen op basis van drie pijlers, met gerichte acties om kwesties aan te pakken die specifiek zijn voor desinformatie:

- de Commissie zal, parallel aan de opening van de medewetgevingsbesprekingen over de wet inzake digitale diensten, **richtsnoeren** uitvaardigen waarin wordt uiteengezet hoe platforms en andere relevante belanghebbenden hun maatregelen moeten opvoeren om de bij de beoordeling van de praktijkcode inzake desinformatie vastgestelde tekortkomingen aan te pakken. Gezien de gevoeligheid van de kwesties zal de Commissie een **multistakeholderbenadering** volgen waarbij niet alleen platforms maar ook andere belanghebbenden betrokken zijn, zoals adverteerders, media, het maatschappelijk middenveld, factcheckers en de academische wereld;
- vervolgens zal de Commissie de ondertekenaars en relevante groepen belanghebbenden oproepen om, onder meer in samenwerking met ERGA, **de praktijkcode te versterken** overeenkomstig de richtsnoeren;
- de Commissie zal ook **een robuuster kader voor periodieke monitoring van de versterkte praktijkcode** opzetten. Dit kader zal voortbouwen op de ervaringen met de exercitie voor de monitoring van desinformatie in verband met COVID-19⁹¹.

Daarnaast is een striktere handhaving van de **algemene verordening gegevensbescherming (AVG)**⁹² nodig met betrekking tot onlineplatforms en andere spelers die invloed uitoefenen op de verspreiding van desinformatie, overeenkomstig de richtsnoeren van het Europees Comité voor gegevensbescherming van september 2020⁹³.

Op basis van de richtsnoeren van de Commissie zal de versterkte praktijkcode op de volgende doelstellingen gericht zijn:

- **de impact van desinformatie en de doeltreffendheid van het beleid van de platforms monitoren**, op basis van een nieuw methodologisch kader dat beginselen voor het vaststellen van kernprestatie-indicatoren (KPI's) omvat. In dit verband moeten tijdige informatie over het beleid van platforms en toegang tot relevante gegevens beschikbaar zijn om onder meer het meten van vooruitgang ten opzichte van de KPI's mogelijk te maken;
- **adequate zichtbaarheid van betrouwbare informatie van openbaar belang ondersteunen**⁹⁴ en een **pluriformiteit aan meningen handhaven**: door verantwoordingsnormen (gezamenlijk gecreëerde benchmarks) voor aanbevelings- en inhoudsrankingsystemen te ontwikkelen en gebruikers toegang te bieden tot indicatoren voor de betrouwbaarheid van bronnen;

⁹¹ JOIN(2020) 8 final.

⁹² 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 (PB L 119 van 4.5.2016, blz. 1).

⁹³ https://edpb.europa.eu/our-work-tools/public-consultations-art-704/2020/guidelines-082020-targeting-social-media-users_en.

⁹⁴ Tijdens de COVID-19-crisis hebben onlineplatforms correcte en gezaghebbende informatie over COVID-19 van de WHO, nationale gezondheidsautoriteiten en onafhankelijke mediakanalen gepromoot. Zij hebben nieuwe tools ingevoerd zoals informatiepanels, kaarten, pop-ups, plattegronden en prompts, waarmee gebruikers worden verwezen naar gezaghebbende informatiebronnen in meerdere talen. Het is echter belangrijk dat burgers altijd toegang hebben tot een veelheid aan bronnen.

- **de tegeldemaking van desinformatie in verband met gesponsorde inhoud reduceren:** in samenwerking met adverteerders valse of misleidende thematisch georiënteerd advertenties op onlineplatforms of op websites van derde partijen en de plaatsing van advertenties op websites die desinformatie verspreiden⁹⁵ beperken;
- Factchecking te intensiveren, door **transparante normen en procedures voor open en niet-discriminerende samenwerking tussen factcheckers en platforms vast te stellen** en samenwerking te bevorderen⁹⁶;
- de integriteit van door onlineplatforms aangeboden diensten versterken door het ontwikkelen van **passende maatregelen ter beperking van de kunstmatige versterking** van desinformatiecampagnes;
- zorgen voor een **doeltreffende openbaarmaking van gegevens voor onderzoek** naar desinformatie, door een kader te ontwikkelen dat in overeenstemming is met de toepasselijke regelgevingsvereisten en gebaseerd is op de betrokkenheid van alle relevante belanghebbenden (en onafhankelijk is van politieke beïnvloeding). Het Europees Waarnemingscentrum voor de digitale media (EDMO) kan de ontwikkeling van een dergelijk kader vergemakkelijken. De Commissie merkt op dat de AVG het delen van persoonsgegevens door platforms met onderzoekers niet a priori en over de hele linie verbiedt⁹⁷.

Acties:

- *Richtsnoeren voor het versterken van de praktijkcode inzake desinformatie uitbrengen (voorjaar 2021)*
- *De ondertekenaars van de praktijkcode en relevante groepen belanghebbenden samenroepen om de code overeenkomstig de richtsnoeren te versterken*
- *Een permanent kader voor de monitoring van de code opzetten*

4.3 Burgers in staat stellen weloverwogen beslissingen te nemen

Iedereen heeft een rol te spelen bij de bestrijding van desinformatie en onjuiste informatie. Mediageletterdheid, met inbegrip van kritisch denken, is een doeltreffende vaardigheid om burgers van alle leeftijden te helpen door de nieuwsomgeving te navigeren, verschillende soorten media en hun werkwijze te herkennen, een kritisch inzicht te hebben in sociale netwerken en weloverwogen beslissingen te nemen⁹⁸. Vaardigheden op het gebied van mediageletterdheid helpen burgers om informatie te controleren alvorens deze te delen, te begrijpen wie ervoor verantwoordelijk is, waarom ze aan hen is verstrekt en of ze

⁹⁵ Volgens een recente raming van de Global Disinformation Index bedragen de uitgaven voor onlineadvertenties op desinformatiedomeinen 235 miljoen USD per jaar: <https://disinformationindex.org/>

⁹⁶ Naast de media en andere relevante actoren spelen factcheckers een specifieke rol bij de ontwikkeling van betrouwbaarheidsindicatoren en de controle op de plaatsing van advertenties.

⁹⁷ Zie in dit verband ook *Gegevensbescherming als pijler van zeggenschap van de burger en de EU-aanpak van de digitale transformatie – twee jaar toepassing van de algemene verordening gegevensbescherming* (SWD(2020) 115 final, blz. 27).

⁹⁸ Tevens zal het voor 2021 aangekondigde voorstel voor een nieuwe Europese digitale identiteit het gemakkelijker maken om online in heel Europa werkzaamheden te verrichten en toegang tot diensten te krijgen, en om ervoor te zorgen dat mensen meer controle hebben over en meer vertrouwen in de gegevens die ze delen en de manier waarop die worden gebruikt.

geloofwaardig is. Digitale geletterdheid stelt mensen in staat om verstandig, veilig en op een ethische wijze aan de onlineomgeving deel te nemen.

Desinformatie en het gebruik van haatzaaiende uitlatingen tegengaan door middel van onderwijs en opleiding en het bevorderen van open politieke debatten is van cruciaal belang voor effectieve deelname aan de samenleving en aan democratische processen en is een belangrijke prioriteit in het actieplan voor digitaal onderwijs⁹⁹. Meer dan 40 % van de jongeren is van mening dat kritisch denken, media en democratie “niet voldoende worden onderwezen” op school. In dit verband is het bevorderen van burgerschapsvorming cruciaal om ervoor te zorgen dat jongeren zijn toegerust met de sociale en burgerschapscompetenties om open te staan voor nieuwe ideeën, kritisch te denken en ten volle te participeren in onze diverse samenlevingen. In lijn daarmee staat het waarborgen van academische vrijheid in instellingen voor hoger onderwijs ook centraal in al het hogeronderwijsbeleid dat op EU-niveau wordt ontwikkeld.

De Commissie zal zich meer inspannen voor het **versterken van mediageletterdheid** vanuit verschillende invalshoeken en nationale campagnes voor mediageletterdheid verder ondersteunen, in samenwerking met het Europees Waarnemingscentrum voor de digitale media (EDMO) en de deskundigengroep voor mediageletterdheid. De herziene richtlijn audiovisuele mediadiensten verplicht de lidstaten ertoe de ontwikkeling van vaardigheden op het gebied van mediageletterdheid te bevorderen. Ook worden videoplatforms verplicht te voorzien in doeltreffende instrumenten voor mediageletterdheid en de bekendheid van de gebruikers daarmee te vergroten. Deze worden verder ontwikkeld in het kader van het actieplan voor de media en de audiovisuele sector, volgens welk burgers moeten worden toegerust met de nodige vaardigheden om de mechanismen die de online-interactie tussen gebruikers vormgeven volledig te begrijpen, onder meer via een instrumentarium voor mediageletterdheid en richtsnoeren voor de lidstaten.

De Commissie zal projecten op het gebied van mediageletterdheid ondersteunen in het kader van het nieuwe sectoroverschrijdende onderdeel van het programma Creatief Europa. Projecten op het gebied van mediageletterdheid zullen ook worden ondersteund via diverse andere programma's waarbij jongeren en scholen betrokken zijn (bijvoorbeeld Erasmus + en het Europees Solidariteitskorps). In 2021 zal het prioritaire thema van de “e-twinning”-actie (die scholen, leerkrachten en leerlingen in de hele EU helpt om via nieuwe technologieën samen te werken) “mediageletterdheid en desinformatie” zijn. Het Europees Waarnemingscentrum voor de digitale media (EDMO) en de daardoor gecoördineerde multidisciplinaire gemeenschap zullen steun verlenen aan nationale campagnes voor mediageletterdheid die erop gericht zijn burgers, inclusief burgers met specifieke behoeften, beter in staat te stellen de kwaliteit en betrouwbaarheid van online-informatie te beoordelen. Via de werkzaamheden van zijn nationale hubs zal EDMO specifieke kwesties in kaart brengen die moeten worden aangepakt. De Commissie zal haar inspanningen ook opvoeren in het kader van de volgende editie van de Europese Week van de mediageletterdheid. Zij zal ook nauw samenwerken met internationale organisaties zoals Unesco.

Daarnaast zal de Commissie werken aan de ontwikkeling van **gemeenschappelijke richtsnoeren voor leerkrachten en onderwijzend personeel** om digitale geletterdheid te bevorderen en desinformatie aan te pakken via onderwijs en opleiding, zoals uiteengezet in

⁹⁹ COM(2020) 624 final.

het actieplan voor digitaal onderwijs. In dit verband zal zij samenwerken met verschillende belanghebbenden, waaronder Europese technologiebedrijven, omroepen, journalisten, de deskundigengroep voor mediageletterdheid, het Europees Waarnemingscentrum voor digitale media, nationale autoriteiten, ouders, studenten en jongeren. De richtsnoeren gaan hand in hand met nieuwe initiatieven om innovatieve manieren te ontwikkelen om desinformatie te bestrijden, zoals een EUvsDisinfo-hackathon.

De Commissie zal de **betrokkenheid van journalisten** bij activiteiten op het gebied van mediageletterdheid ondersteunen, met name via “terug-naar-school”-initiatieven die hen de mogelijkheid geven hun werk en de rol van de media te bespreken met scholieren.

Steun voor het **maatschappelijk middenveld** (met inbegrip van financiering) zal een belangrijk onderdeel zijn van maatregelen om desinformatie aan te pakken. De Commissie zal initiatieven ondersteunen die erop gericht zijn actoren uit het maatschappelijk middenveld te helpen aan het publieke debat deel te nemen. Ook zal zij de samenwerking tussen het maatschappelijk middenveld op Europees niveau helpen versterken. Dit zou in de nieuwe financieringsperiode¹⁰⁰ via verscheidene programma's kunnen worden ondersteund, met name het voorgestelde programma Rechten en waarden voor de periode 2021-2027¹⁰¹.

Acties:

- *Nieuwe innovatieve projecten ter bestrijding van desinformatie in het kader van verschillende EU-programma's ondersteunen, met name door maatschappelijke organisaties en instellingen voor hoger onderwijs, met betrokkenheid van journalisten*
- *Meer steun en financiering voor en diversifiëring van initiatieven, waaronder door maatschappelijke organisaties, om mediageletterdheid te bevorderen en burgers te helpen desinformatie te herkennen, zowel binnen als buiten de EU*

5 CONCLUSIE

In juli 2019 riep voorzitter Von der Leyen op tot een nieuwe impuls voor de Europese democratie, met meer inspraak voor Europeanen en voor Europa als geheel om de lat hoger te leggen wat betreft het koesteren, beschermen en versterken van onze democratie.

Dit actieplan voor Europese democratie zal, samen met het nieuwe Europese rechtsstaatmechanisme, de nieuwe strategie ter versterking van de toepassing van het Handvest van de grondrechten¹⁰² en het pakket maatregelen ter bevordering en bescherming van gelijkheid in de EU, van groot belang zijn om een nieuwe impuls aan de Europese democratie te geven, om de uitdagingen van het digitale tijdperk het hoofd te bieden en de kansen ervan te benutten. De gehechtheid aan democratie is ook verankerd in het externe optreden van de EU en is een centrale pijler van haar werkzaamheden met toetredingslanden en nabuurschapslanden.

De geleidelijke uitvoering van de reeks maatregelen die in het actieplan worden voorgesteld, zal ervoor zorgen dat Europa een sterkere democratische basis heeft om de uitdagingen aan

¹⁰⁰ Onder meer in het kader van de voorstellen voor Erasmus+, het Europees Solidariteitskorps en het mediaprogramma.

¹⁰¹ COM(2018) 383 final van 7 juni 2018.

¹⁰² COM(2020) 711.

te gaan van de ongekende economische, klimaat- en gezondheids crises waarmee we worden geconfronteerd, met volledige inachtneming van onze gemeenschappelijke beginselen en waarden. De Commissie zal in 2023, een jaar vóór de verkiezingen voor het Europees Parlement, de uitvoering van het actieplan evalueren en nagaan of verdere stappen nodig zijn.

De Commissie ziet uit naar de verdere betrokkenheid van het Europees Parlement en de Raad, alsook naar die van de brede kring van zowel publieke als particuliere nationale actoren die, naast de overheidsinstanties, een belangrijke rol zullen spelen bij het waarborgen van de weerbaarheid van onze democratie.