



Brussel, 15 december 2020
(OR. en)

14064/20

HYBRID 47	EDUC 444
DISINFO 48	AUDIO 63
AG 70	DIGIT 153
PE 106	INF 223
DATAPROTECT 152	COSI 251
JAI 1112	CSDP/PSDC 643
CYBER 279	COPS 480
JAIEX 120	POLMIL 199
FREMP 147	IPCR 50
RELEX 1010	PROCIV 97
CULT 89	CSC 362

RESULTAAT BESPREKINGEN

van:	het secretariaat-generaal van de Raad
aan:	de delegaties
nr. vorig doc.:	13626/20
Betreft:	Conclusies van de Raad over het versterken van de weerbaarheid en het bestrijden van hybride dreigingen, waaronder desinformatie in de context van de COVID-19-pandemie

Voor de delegaties gaan hierbij de bovengenoemde Raadsconclusies, die de Raad via de schriftelijke procedure op 15 december 2020 heeft goedgekeurd.

Conclusies van de Raad over het versterken van de weerbaarheid en het bestrijden van hybride dreigingen, waaronder desinformatie, in de context van de COVID-19-pandemie

1. De Raad herinnert aan de desbetreffende conclusies van de Europese Raad¹ en de Raad², en onderkent dat vanwege de COVID-19-pandemie inspanningen en lopende initiatieven moeten worden geïntensiveerd om de Europese Unie, haar lidstaten, hun samenlevingen en de EU-instellingen te beschermen tegen hybride dreigingen en de schadelijke gevolgen daarvan. Onverminderd de exclusieve verantwoordelijkheid van de lidstaten op het gebied van de nationale veiligheid, stelt de Raad vast dat:
 - hybride dreigingen een steeds grotere uitdaging vormen voor de veiligheid, stabiliteit en gemeenschappelijke waarden en beginselen van de EU;
 - vijandelijke statelijke en niet-statelijke actoren ernaar streven minder conventionele instrumenten in te zetten en te gebruiken om democratieën en democratische instellingen te ontwrichten, te ondermijnen of te delegitimeren, zich in verkiezingsprocessen te mengen, bevolkingsgroepen te verdelen of hun verkapte invloed in het algemeen uit te breiden;
 - nieuwe technologieën en crises zoals de huidige pandemie vijandige actoren mogelijkheden bieden om hun inmengingsactiviteiten uit te breiden, wat naast de crisis zelf een extra opgave vormt voor de lidstaten en de EU-instellingen.
2. Wij moeten onze democratische samenlevingen en instellingen beschermen tegen [...] hybride dreigingen afkomstig van vijandelijke statelijke en niet-statelijke actoren. Dit soort dreigingen, waaronder kwaadwillige cyberactiviteiten, desinformatie en bedreigingen voor de economische veiligheid, vereist een alomvattende aanpak met goed functionerende samenwerking en coördinatie.

¹ Met name de conclusies van de Europese Raad van juni 2019, maart 2019, december 2018, oktober 2018, juni 2018, maart 2018, juni 2015 en maart 2015.

² Met name ST 14972/19, ST 10048/19, ST 6573/1/19 REV1, ST 10255/19, ST 12836/19, ST 7928/16.

Op EU-niveau moet dit gepaard gaan met autonome analysecapaciteit, een grotere technologische capaciteit en een prioritaire focus op financiële en personele middelen, en op de herverdeling daarvan. De Raad neemt nota van de vooruitgang die is geboekt bij de uitvoering van het gezamenlijk kader voor de bestrijding van hybride dreigingen en de gezamenlijke mededeling over het vergroten van de weerbaarheid en het opvoeren van het vermogen om hybride dreigingen aan te pakken, alsook bij het actieplan tegen desinformatie, de gezamenlijke mededeling over COVID-19-desinformatie en het pakket vrije en eerlijke Europese verkiezingen, in overeenstemming met de desbetreffende conclusies van de Raad en de Europese Raad. De Raad verzoekt alle betrokken belanghebbenden hun inspanningen verder op te voeren en de verwezenlijking van de in bovengenoemde documenten omschreven doelstellingen te ondersteunen.

3. De Raad onderkent dat de COVID-19-pandemie de EU en haar lidstaten kwetsbaarder maakt voor hybride dreigingen, onder meer door de toenemende verspreiding van desinformatie en manipulatieve inmenging. De pogingen worden steeds geavanceerder en nemen in omvang toe. De Raad onderkent dat de EU-aanpak van desinformatie multidisciplinair is en diverse belanghebbenden omvat. De Raad verzoekt de Commissie en de hoge vertegenwoordiger:
 - de respons op EU-niveau verder te verbeteren, rekening houdend met de economische en maatschappelijke schade en de mogelijke schade aan de volksgezondheid als gevolg van desinformatie en het kwaadaardige gebruik van nieuwe technologieën, met inbegrip van, maar niet beperkt tot kunstmatige intelligentie;
 - een holistische, systematische en proactieve aanpak te ontwikkelen om deze verschijnselen aan te pakken, waarbij met name wordt erkend dat buitenlandse inmenging in de context van hybride dreigingen een sectoroverschrijdende uitdaging vormt, wat zichtbaar moet zijn in de inspanningen van de EU en de lidstaten om deze aan te pakken, variërend van preventieve maatregelen, opsporing, kwalificatie en identificatie van bronnen tot adequate en doeltreffende beleidsreacties die kosten kunnen meebrengen voor vijandelijke buitenlandse statelijke en niet-statelijke actoren, en door het opbouwen van maatschappelijke veerkracht, het beschermen van de integriteit van het publieke debat en andere middelen.

Daarom benadrukt de Raad dat het van belang is aan de betrokken EU-instellingen voldoende middelen toe te wijzen en dringt hij er bij de Commissie en de hoge vertegenwoordiger op aan om samen met de lidstaten de taskforces van de afdeling strategische communicatie van de EDEO verder te versterken en het systeem voor snelle waarschuwingen verder te ontwikkelen met het oog op de ontwikkeling van een alomvattend platform voor de lidstaten en de EU-instellingen. Daarnaast verzoekt de Raad, in overeenstemming met zijn conclusies van december 2019, de hoge vertegenwoordiger om de behoeften en mogelijkheden voor de versterking van haar strategische communicatie-activiteiten op alle andere geografische gebieden op evenwichtige wijze te beoordelen en rekening te houden met nieuwe hybride actoren die zich bezighouden met activiteiten die tot doel hebben de veiligheid van de EU en/of haar lidstaten in gevaar te brengen, en tegelijkertijd de nodige capaciteit te behouden om de bestaande strategische communicatietaken uit te voeren.

4. De Raad is ingenomen met de beoordeling van de uitvoering en doeltreffendheid van de praktijkcode betreffende desinformatie³. Hij beaamt de geboekte vooruitgang en onderstreept hoe belangrijk het is de bij de beoordeling vastgestelde tekortkomingen van de praktijkcode aan te pakken. De Raad is van mening dat de verdere aanpak van desinformatie op nationaal en EU-niveau een reeks benaderingen kan omvatten, waaronder de mogelijkheid om over een regelgevings- of coreguleringskader te beschikken en de middelen die nodig zijn voor onafhankelijke auditing, zowel door regelgevende instanties als door het maatschappelijk middenveld, met name wat de toegang tot gegevens betreft. Op basis hiervan verzoekt de Raad de Commissie verdere transparantievereisten voor onlineplatforms te ontwikkelen en vervolgens ook uit te voeren. Het doel van die vereisten zou zijn een goed functionerende digitale publieke ruimte, een grotere verantwoordingsplicht en meer transparantie bij de aanpak van desinformatie te bevorderen. Deze maatregelen moeten gebaseerd zijn op de voorrang van de grondrechten, met name de vrijheid van meningsuiting, en op een democratisch openbaar debat. De Raad is ingenomen met de oprichting, in juni 2020, van het Europees Waarnemingscentrum voor digitale media, en onderstreept de noodzaak van verdere maatregelen ter ondersteuning van media- en digitale geletterdheid voor alle leeftijdsgroepen, alsook van mediapluriformiteit, onafhankelijkheid van de media, en factchecking, met als doel onze samenlevingen in staat te stellen desinformatie en andere risico's die door nieuwe technologieën mogelijk gemaakt en versterkt worden, tegen te gaan.

³ Beoordeling van de praktijkcode betreffende desinformatie – Bereikte resultaten en gebieden voor verdere verbetering, 10 september 2020.

5. De Raad neemt nota van het Europees actieplan voor democratie van de Commissie, zal de inhoud ervan aandachtig bestuderen en zal er de komende maanden op terugkomen.
6. De omgang met hybride dreigingen vergt een breed situationeel bewustzijn (waaronder het vermogen om deze dreigingen, inclusief hun bron, te detecteren, identificeren en analyseren), versterking van de weerbaarheid en maatregelen om deze dreigingen te bestrijden. Hiertoe is actie nodig op nationaal, EU- en internationaal niveau in samenwerking met partners zoals de private sector en eigenaren en exploitanten van cruciale infrastructuurvoorzieningen en -diensten.

De Raad neemt nota van het werk dat in samenwerking met het Europees Kenniscentrum voor de bestrijding van hybride dreigingen door de Commissie is verricht met betrekking tot "The Landscape of Hybrid Threats: A Conceptual Model"⁴. De Raad is zich ervan bewust dat de conceptualisering van hybride dreigingen en de daarmee samenhangende terminologie belangrijk zijn om deze dreigingen in kaart te kunnen brengen zodat de samenhang tussen Europese en nationale maatregelen kan worden verbeterd en aldus de weerbaarheid wordt versterkt en hybride dreigingen op een meer doeltreffende en gestroomlijnde wijze bestreden worden. De Raad verzoekt de Commissie en de hoge vertegenwoordiger om hun werkzaamheden voort te zetten en het conceptueel model uit te werken, met informatie uit het strategische kompas en in overeenstemming met de herziening van actie 1 van het gezamenlijk kader voor 2016, zodat het een kader wordt voor respons, weerbaarheidsmaatregelen en daarmee samenhangende weerbaarheidsindicatoren, ondersteund door casusstudies.

Dit model zou bovendien gezien kunnen worden als een leidraad voor de ontwikkeling van toekomstige initiatieven op het gebied van hybride dreigingen op Europees niveau, waarmee de lidstaten rekening houden bij de ontwikkeling van nationale structuren en initiatieven. Dit model zou indien nodig ook een bijdrage kunnen leveren aan de analyse van alomvattende en gecoördineerde responsen op hybride acties, op nationaal en EU-niveau, waarbij het hele mogelijke scala aan instrumenten wordt benut.

⁴ Giannopoulos, G., Smith, H., Theocharidou, M., The Landscape of Hybrid Threats: A conceptual model, Europese Commissie, Ispra, 2020, PUBSY nr. 117280.

7. De Raad neemt nota van de EU-strategie voor de Veiligheidsunie 2020 van de Commissie, die voorziet in de ontwikkeling van een nieuwe, meer proactieve aanpak om hybride dreigingen te bestrijden. De Raad neemt nota van de huidige inspanningen om een onlineplatform met toegangsbeperking op te zetten als referentie voor de lidstaten betreffende instrumenten en maatregelen op EU-niveau tegen hybride dreigingen. De Raad stemt in met de bijzondere aandacht die uitgaat naar de integratie van overwegingen inzake hybride dreigingen in de beleidsvorming en benadrukt voorts dat op nationaal en EU-niveau een overheidsbrede en samenlevingsbrede aanpak moet worden gevolgd. Tegen deze achtergrond nodigt de Raad de Commissie en de hoge vertegenwoordiger uit een actieve rol op zich te nemen bij de aanpak van pan-Europese kwetsbaarheden, waaronder de beveiliging en weerbaarheid van toeleveringsketens als onderdeel van economische zekerheid, en te komen met initiatieven om de weerbaarheid te vergroten en waar nodig een betere respons te bieden, zonder daarbij opkomende technologieën uit het oog te verliezen.
8. De Raad herinnert eraan dat er, voortbouwend op de dreigingsanalyse en andere mogelijke thematische bijdragen, in het strategische kompas beleidslijnen en doelstellingen op het gebied van veiligheid en defensie zullen worden vastgelegd, onder andere met betrekking tot het vergroten van de weerbaarheid en het bestrijden van hybride dreigingen.
9. De Raad neemt nota van het feit dat de EU-strategie voor de veiligheidsunie de Fusiecel voor analyse van hybride dreigingen van het Inlichtingen- en situatiecentrum van de EU (EU-Intcen) onderkent als het contactpunt van de EU voor de beoordeling van hybride dreigingen. De Raad verzoekt de hoge vertegenwoordiger om samen met de Commissie initiatieven voor te bereiden over hoe de Fusiecel voor analyse van hybride dreigingen, binnen zijn bevoegdheden, zou kunnen bijdragen aan het stroomlijnen van informatiestromen, het verbeteren van de autonome analysecapaciteit van de EU en het versterken van het situationeel bewustzijn op alle met hybride dreigingen verband houdende domeinen. Hieronder valt ook de vrijwillige inbreng van de lidstaten en de inbreng van de EU-instellingen, -instanties en -organen die zich bezighouden met hybride dreigingen. De Raad herhaalt zijn standpunt⁵ dat de werkzaamheden van de EU-Fusiecel voor analyse van hybride dreigingen verder moeten worden geïntensiveerd en dringt erop aan de Fusiecel extra personele en financiële middelen te verstrekken, zonder dat dit ten koste gaat van de behoeften op andere werkgebieden van het EU-Intcen.

⁵ Conclusies van de Raad over extra inspanningen ter versterking van de weerbaarheid en bestrijding van hybride dreigingen (ST 14972/19)

Voorts dringt de Raad aan op de ontwikkeling van een toekomstgerichte analysecapaciteit voor trends inzake hybride dreigingen, met een sterke nadruk op bestaande dreigingen, rekening houdend met opkomende hybride actoren en hun kwaadwillige activiteiten, waaronder activiteiten die gericht zijn tegen cruciale infrastructuur en daarvoor nieuwe technologieën inzetten.

10. In elke langer durende crisis wordt de noodzaak duidelijk van veilige en weerbare informatie-infrastructuren tussen en binnen de Europese instellingen, organen en instanties, met inbegrip van beveiligde communicatie voor lidstaten binnen de Raad, en snelle elektronische uitwisseling van gerubriceerde informatie. De Raad roept de instellingen, organen en instanties van de EU op hun beveiliging en weerbaarheid verder te verbeteren. In lijn met eerdere conclusies van de Raad en overeenkomstig het mandaat dat de Europese Raad in juni 2019 heeft gegeven, moedigt de Raad de instellingen, organen en instanties ten zeerste aan om samen te werken aan de verdere versterking van hun veiligheidscultuur en de bescherming van EU-personeel, informatie, communicatienetwerken en besluitvormingsprocessen, waarbij de lidstaten de instellingen, organen en instanties van de EU ondersteunen bij hun inspanningen.
11. Naast het vergroten van de weerbaarheid, wat een van de belangrijkste taken blijft en de kern vormt van de Europese inspanningen om hybride dreigingen tegen te gaan, vormen ook diplomatieke samenwerking en maatregelen een doeltreffend Europees instrument. De Raad zal in de komende maanden aanvullend onderzoek doen naar mogelijke responsen op hybride dreigingen. Die zouden kunnen bestaan uit preventieve maatregelen of het opleggen van kosten aan vijandige statelijke en niet-statelijke actoren.
12. De Raad neemt er nota van dat kwaadwillige cyberactiviteiten vaak een belangrijk onderdeel zijn van hybride dreigingen en beschouwt de uitvoering van het EU-instrumentarium voor cyberdiplomatie als een belangrijke stap om kwaadwillige cyberactiviteiten, waaronder kwaadwillige cyberactiviteiten die deel uitmaken van een hybride campagne, te voorkomen, te ontmoedigen, tegen te gaan en te bestrijden.

13. De Raad onderstreept dat het nabuurschap van de EU en de Westelijke Balkan⁶ moeten worden geholpen bij het opbouwen van weerbaarheid tegen desinformatie en buitenlandse inmenging.
14. De Raad benadrukt de noodzaak van samenwerking, waar passend, met gelijkgestemde partners die de Europese waarden en beginselen delen, teneinde doeltreffende maatregelen te ontwikkelen om buitenlandse inmenging en desinformatie aan te pakken.
15. De Raad onderstreept tevens het belang van de effectieve uitvoering van de twee gezamenlijke verklaringen over de samenwerking tussen de EU en de NAVO en de gemeenschappelijke reeks voorstellen, met volledige inachtneming van de beginselen van transparantie, wederkerigheid, inclusiviteit en besluitvormingsautonomie en -procedures van beide organisaties, en herhaalt in dit verband de noodzaak van nauwere, wederzijds versterkende en wederzijds voordelige samenwerking, onder meer op het gebied van de bestrijding van hybride dreigingen en desinformatie. De Raad pleit voor een snelle goedkeuring en uitvoering van het PACE-plan voor 2022-2023 en herhaalt in dit verband dat er behoefte is aan een ambitieuzere aanpak om de twee organisaties weerbaarder te maken en de onderlinge synergie te vergroten als verdere stap naar een nauwere wisselwerking in reële crisissituaties. De Raad is ook ingenomen met de waardevolle bijdragen van het Europees Kenniscentrum voor de bestrijding van hybride dreigingen in Helsinki en moedigt de samenwerking van het Europees Kenniscentrum met de NAVO-kenniscentra op dit gebied aan.
16. De Raad benadrukt tevens het belang van de voortdurende bijdrage die GVDB-missies en -operaties conform hun mandaten leveren aan de bestrijding van hybride dreigingen, waaronder desinformatie, en onderstreept het belang van voortdurende reflectie over de wijze waarop GVDB-missies en -operaties hybride dreigingen zouden kunnen bestrijden, onder meer door hun eigen weerbaarheid te verstevigen en door de gastlanden op dit gebied waar nodig en indien passend steun te verlenen.

⁶ Verklaring van Zagreb, 6 mei 2020: <https://www.consilium.europa.eu/media/43764/zagreb-declaration-nl-06052020.pdf>