

Vergaderjaar 2020–2021

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3159

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 juli 2021

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 1 fiche dat werd opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Mededeling richtsnoeren versterking gedragscode tegen desinformatie

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A.M. Kaag

Fiche: Mededeling richtsnoeren versterking gedragscode tegen desinformatie

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de regio's. Richtsnoeren van de Europese Commissie ter versterking van de praktijkcode betreffende desinformatie
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
26 mei 2021
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2021) 262
- d) *EUR-Lex*
EUR-Lex-52021DC0262-NL-EUR-Lex (europa.eu)
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie*
Niet opgesteld
- f) *Behandelingstraject Raad*
Niet voorzien
- a) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

2. Essentie voorstel

In 2018 is de eerste gedragscode tegen desinformatie in eerste instantie ondertekend door Facebook, Google, Mozilla, Twitter, adverteerders en vertegenwoordigers van de advertentie-industrie. Uit een brede evaluatie van de Commissie over het functioneren van deze gedragscode blijkt dat verdergaande afspraken wenselijk zijn. Daarom heeft de Commissie op 26 mei jl. een mededeling gepubliceerd met richtsnoeren voor de versterking van de gedragscode tegen desinformatie¹. De Commissie geeft haar positie weer over hoe online platformen en andere stakeholders de tekortkomingen in de bestaande gedragscode² tegen desinformatie kunnen aanpakken. Met de richtsnoeren wordt beoogd de huidige code te verbeteren vooruitlopend op de voorgestelde Verordening op de digitale diensten, de Digital Services Act (DSA)³. Samen met de voorgestelde DSA zal de gedragscode een co-reguleringsinstrument worden voor de aanpak van desinformatie. De huidige richtsnoeren en versterking van de gedragscode bieden een gelegenheid voor zeer grote platforms om alvast invulling te geven aan de verplichtingen in het kader van de DSA, die zeer grote online platforms⁴ zullen krijgen in het adresseren van systemische risico's die voortvloeien uit het gebruik van hun diensten. De deelname aan een gedragscode is niet verplicht, maar wordt door de DSA wel gestimuleerd. Het kan namelijk een middel zijn voor zeer grote online platforms om te voldoen aan de verplichtingen om systemische risico's te adresseren. Dit vormt een sterke prikkel voor zeer grote online platforms

¹ De Commissie verstaat onder desinformatie: *aantoonbaar foute of misleidende informatie die wordt gecreëerd, gepresenteerd en verspreid voor economisch gewin of om het publiek opzettelijk te bedriegen, en die schade in het openbare domein kan veroorzaken* (Kamerstuk 22 112, nr. 2760). Het kabinet hanteert als definitie: *het doelbewust, veelal heimelijk, verspreiden van misleidende informatie, met het doel om schade toe te brengen aan het publieke debat, democratische processen, de open economie of nationale veiligheid. Desinformatie hoeft niet altijd onjuiste informatie te bevatten. Het kan een combinatie zijn van feitelijke, onjuiste of deels onjuiste informatie, maar altijd met de intentie om te misleiden en te schaden.* (Kamerstuk 30 821, nr. 91).

² Kamerstuk 22 112, nr. 2608.

³ Kamerstuk 22 112, nr. 3050

⁴ De Commissie definieert in de DSA zeer grote online platforms als online platforms die maandelijks meer dan 45 miljoen actieve gebruikers hebben binnen de EU.

om een gedragscode na te leven omdat toezichthouders toezien op naleving van deze verplichting.⁵

Door middel van de nieuwe gedragscode doen ondertekenaars⁶ meer toezeggingen om de verspreiding van desinformatie te adresseren. Om te beginnen stelt de Commissie voor het toezicht op advertenties te versterken, waarbij het belangrijk is het verdienmodel rondom desinformatie aan te pakken. Ondertekenaars die zich bezighouden met het plaatsen van advertenties moeten duidelijk maken op basis van welke criteria ze dit doen. Daarnaast moet het makkelijker worden *best practices* uit te wisselen op het gebied van digitale advertenties en wil de Commissie dat ondertekenaars gepast beleid ontwikkelen om misbruik van hun advertentiesystemen voor het verspreiden van desinformatie aan te pakken. De Commissie vraagt ook meer verplichtingen op het gebied van politieke en *issue*⁷ advertenties. Dit type advertenties moet van een label worden voorzien waardoor ze duidelijk te onderscheiden zijn. Dit label blijft zichtbaar bij het delen van dit soort berichten, ook wanneer dit gebeurt op een berichtenplatform. Verder moet de identiteit van de afzender van dit type advertenties zichtbaar zijn voor gebruikers. Wanneer gebruikers politieke of *issue* advertenties aangereikt krijgen op basis van microtargeting, moeten zij daar een melding over ontvangen inclusief informatie over op basis van welke criteria en data dit gebeurt. Ten slotte moeten de ondertekenaars verdergaande transparantiemaatregelen treffen, waaronder het opnemen van informatie over de gebruikte criteria voor microtargeting in de doorzoekbare advertentiebibliotheken. Verder wil de Commissie dat de versterkte code voorziet in een uitgebreide dekking van huidige en opkomende vormen van manipulatieve gedragingen om desinformatie te verspreiden. De code moet toezeggingen op maat tegen kwetsbare punten bevatten, en zorgen voor transparantie en verantwoordingsplicht met betrekking tot maatregelen die de ondertekenaars treffen ter beperking van manipulatieve gedragingen die op grond van hun relevante gebruiksvoorwaarden niet zijn toegestaan op de diensten van de ondertekenaars. De Commissie benadrukt ook het belang om gebruikers van online platformen weerbaarder en zelfstandiger te maken. Zo moeten ondertekenaars bijdragen aan mediawijsheid en moet er meer transparantie komen over algoritmes die informatie aanraden. Gebruikers moeten bovendien de mogelijkheid krijgen deze aanbevelingsalgoritmes aan te passen. Ook wil de Commissie dat betrouwbare informatie zichtbaarder en toegankelijker wordt. Informatie waarvan de inhoud als foutief of misleidend is geïdentificeerd, moet van een label worden voorzien.

De Commissie wil met de nieuwe code de samenwerking met onderzoekers en fact-checkers versterken. Onderzoekers moeten beter toegang krijgen tot data, waarbij de voorwaarden voor toegang tot dergelijke data transparant, open, en niet-discriminerend zijn. Dit moet uiteraard binnen de grenzen van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)⁸ gebeuren.

Om regelmatig de vooruitgang bij de uitvoering van de gedragscode te beoordelen wordt een permanente taskforce opgericht met daarin vertegenwoordigers van de ondertekenaars, de Europese groep van regelgevende instanties voor audiovisuele mediadiensten (ERGA), het Europees Waarnemingscentrum voor digitale media (EDMO) en relevante experts. Op basis van deze bevindingen kan de Commissie nadere richtsnoeren verstrekken over de manier waarop de ondertekenaars de

⁵ Kamerstuk 22 112, nr. 3081

⁶ De huidige gedragscode is getekend door: Facebook, Google, Microsoft, Mozilla, Twitter, TikTok, adverteerders en vertegenwoordigers van de advertentie-industrie.

⁷ Advertenties gericht op specifieke maatschappelijke uitdagingen, zoals klimaatverandering, immigratie of COVID-19.

⁸ Verordening (EU) 2016/679

resterende tekortkomingen en lacunes in de gedragscode moeten aanpakken. De Commissie roept ondertekenaars daarnaast op om de reikwijdte van de code uit te breiden om de risico's van verspreiding van misinformatie⁹ te mitigeren, met inachtneming van de vrijheid van meningsuiting. De Commissie merkt hierbij op dat gezien het niet intentionele karakter van de verspreiding van misinformatie niet alle toezeggingen in de code van toepassing zouden zijn. De Commissie wil verder dat een grotere en bredere doelgroep de nieuwe code op relevante toezeggingen ondertekent¹⁰.

Ten slotte wil de Commissie dat het monitoren van de code wordt versterkt, wat de effectiviteit vergroot en ondertekenaars aanspoort hun eigen beleid te verbeteren. Ondertekenaars moeten daarom minimaal jaarlijks aan de Commissie rapporteren over de voortgang van de implementatie van de code op basis van verschillende vastgestelde indicatoren en uitgesplitst op lidstaatsniveau.

Op basis van deze richtsnoeren vraagt de Commissie aan de huidige en potentiële nieuwe ondertekenaars van de code in de herfst van dit jaar met een voorstel te komen voor de herziene code, waarna hierover een discussie plaats kan vinden.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

De verspreiding van desinformatie die als doel heeft schade toe te brengen aan het publieke debat, de democratische processen, de open economie of de nationale veiligheid is een reële dreiging. Naast desinformatie, kan ook misinformatie van invloed zijn op het publieke debat. Zo is er bijvoorbeeld veel misleidende informatie rondgegaan over Covid-19¹¹. Het adresseren van mis- en desinformatie vergt een multidisciplinaire aanpak. De kabinetbrede beleidsaanpak van desinformatie kent drie actielijnen: preventie, informatiepositie versterken en waar nodig reactie¹². Preventieve acties hebben het doel om te voorkomen dat mis- of desinformatie impact heeft en zich verspreidt, bijvoorbeeld door de weerbaarheid van burgers en politieke ambtsdragers te vergroten. Versteving van de informatiepositie en informatiedeling geeft tijdig zicht op en duiding van de (potentiële) dreigingen. Informatiedeling gebeurt o.a. door internationale samenwerking met bijvoorbeeld het Europese Rapid Alert System, het G7 Rapid Response Mechanism en de NAVO. Reactieve acties behoren tot het handelingsperspectief wanneer desinformatie wordt gesignaleerd. Het inhoudelijk adresseren van desinformatie is primair geen taak van overheden, maar van journalistiek en wetenschap, al dan niet in samenwerking met internetdiensten. De vrijheid van meningsuiting staat daarbij te allen tijde voorop. Dit betekent dat het bestempelen van desinformatie als dusdanig en dit fact-checken ook primair geen taak is van de overheid. Wel geldt dat de overheid moet kunnen optreden als de nationale veiligheid, politieke, maatschappelijke en/of economische stabiliteit in het geding is.¹³

De opkomst van online platformen biedt mensen mogelijkheden om deel te nemen aan politieke en maatschappelijke discussies en maakt het makkelijker om informatie te delen. De keerzijde hiervan is dat het ook makkelijker is geworden om mis- of desinformatie te verspreiden via deze

⁹ Wanneer de intentie om te misleiden er niet is, zoals wanneer burgers onbewust valse informatie delen met familie of vrienden, is er sprake van misinformatie. Wanneer deze intentie er wel is, is er sprake van desinformatie.

¹⁰ Hierbij wordt gedacht aan: kleinere platformen, platformen voor berichtenverkeer, adverteerders en fact-checkers.

¹¹ Kamerstuk 30 821, nr. 112

¹² Zie o.a. Kamerstuk 30 821 nrs. 91 en 112

¹³ Kamerstuk 30 821, nr. 91

platformen. De platformen en andere internetdiensten spelen zelf een belangrijke rol in het tegengaan van desinformatie. Bij de acties die zij nemen, moeten echter wel de grondrechten zoals de vrijheid van meningsuiting en persvrijheid in acht worden genomen¹⁴. Nederland heeft in Europees verband gepleit voor een vorm van co-regulering bij de herziening van de gedragscode, waarbij internetdiensten, het maatschappelijk middenveld en deskundigen met de juiste technische expertise betrokken moeten zijn bij de formulering.¹⁵

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet verwelkomt de richtsnoeren van de Commissie om de gedragscode tegen desinformatie te versterken. Het kabinet erkent de tekortkomingen van de huidige gedragscode tegen desinformatie. Daarom heeft zij gepleit voor minimale transparantie- en rapportagestandaarden, het vastleggen van gemeenschappelijke definities van sleutelconcepten (zoals politieke advertenties) en toegang voor gebruikers tot een objectieve beroepsprocedure tegen beslissingen over de moderatie van hun berichten. Ook heeft Nederland gepleit voor een betere naleving van de herziene gedragscode.¹⁶ Zoals de Commissie terecht zelf opmerkt staan grondrechten zoals de bescherming van privacy en de vrijheid van meningsuiting altijd voorop in de te maken afspraken. Veel van de Nederlandse inzet is terug te zien in de herziening van de gedragscode zoals voorgesteld door de Commissie.

Het kabinet onderschrijft het belang van een bredere groep ondertekenaars van de gedragscode, eventueel met aangepaste toezeggingen, om zo tot een effectievere aanpak te komen. Het is positief dat de Commissie hierbij onderscheid maakt tussen de diverse ondertekenaars met betrekking tot het committeren aan afspraken, waarbij ondertekenaars zich committeren aan afspraken die voor hen relevant zijn. Dit sluit ook aan bij de Nederlandse multi-stakeholder benadering waarbij het maatschappelijk middenveld, de onafhankelijke media en de academische wereld een belangrijke rol spelen. De rol die de Commissie voor het EDMO voorziet faciliteert en versterkt multidisciplinaire gemeenschappen waaronder fact-checkers, academische onderzoekers en andere relevante stakeholders.

Het tegengaan van desinformatie door het verdienmodel van desinformatie aan te pakken is een speerpunt van de Commissie. Het kabinet steunt dit. Door het verbeteren van samenwerking tussen relevante spelers in de adverteerderswereld en specifiekere afspraken te maken over advertenties die desinformatie bevatten, kan voorkomen worden dat geld verdiend wordt aan desinformatie. Wanneer de financiële prikkel om desinformatie te verspreiden wordt aangepakt, kan dit de verspreiding tegengaan.

Het kabinet heeft zich al vaker uitgesproken over het belang van het vergroten van transparantie rondom politieke advertenties. Ook de Commissie stelt voor om, in samenhang met (aangekondigde) wetgevende voorstellen hierover, gebruikers meer inzicht te geven in hoe betaalde informatie tot hen komt via politieke en issue advertenties. Hoe meer informatie beschikbaar is voor de gebruikers, hoe beter zij een keuze kunnen maken.

De inzet van de Commissie op het gebied van politieke reclame sluit aan bij het bredere perspectief om gebruikers meer inzicht te geven in de berichtgeving die hen bereikt en de werking van het platform. Het kabinet stelt dat om te voorkomen dat desinformatie impact heeft, het van belang is om mediawijdsheid te vergroten. De rol die de platformen hierin kunnen

¹⁴ Kamerstuk 30 821, nr. 91

¹⁵ Kamerstuk 30 821, nr. 118

¹⁶ Kamerstuk 30 821, nr. 118

spelen is groot. Het beter toegankelijk maken van betrouwbare informatie en het labelen van foutieve of misleidende informatie zijn hierbij goed voorbeelden. Ook worden gebruikers in staat gesteld om zelf meer controle uit te oefenen op de manier hoe informatie hen bereikt. Het kabinet vindt het voorstel van de Commissie om gebruikers meer informatie te geven over de aanbevelingsalgoritmen en de mogelijkheid om deze aan te passen een positieve ontwikkeling.

Meermaals heeft het kabinet zich uitgesproken over het door onderzoekers verkrijgen van toegang tot data van de internetdiensten.¹⁷ Dat de Commissie hier volgende stappen in wil zetten is dan ook positief. Met inachtneming van de bestaande juridische kaders moet het mogelijk zijn om onderzoek naar desinformatie beter te faciliteren.

Uit de evaluatie van de gedragscode door de Commissie blijkt dat het toezicht op de huidige code tekortschiet. Om tot een effectievere code te komen deelt het kabinet de mening van de Commissie dat de monitoring op de naleving van de code versterkt moet worden. Meermaals heeft het kabinet ervoor gepleit dat de rapporten die gepubliceerd worden door de ondertekenaars op lidstaatniveau gespecificeerd moeten worden in plaats van algemene rapportages voor de gehele Unie. Het kabinet is dan ook verheugd dat de Commissie dit verzoek heeft opgenomen in de richtsnoeren.

Het kabinet kijkt uit naar de op basis van de richtsnoeren van de Commissie eerste versie van de herziene code die is voorzien in de herfst van dit jaar.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De aanscherping van de gedragscode kan op brede steun rekenen bij zowel de lidstaten als bij de partijen in het Europees Parlement. Of voorgestelde aanscherpingen voor alle partijen ver genoeg gaan is nog onbekend. Daarvoor moet de herziene code eerst gepresenteerd worden. Eerder hebben met name de kleinere lidstaten ervoor gepleit om meer verplichtingen op te leggen aan deelnemers aan de gedragscode om op landenniveau inzage te geven, waar ook Nederland voor gepleit heeft. Ook wil een aantal lidstaten meer en duidelijkere regels op het gebied van content moderatie.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Bevoegdheid

Het kabinet heeft een positieve grondhouding over de bevoegdheid van de EU. Op het terrein van de interne markt en de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht heeft de Unie een gedeelde bevoegdheid met de lidstaten (zie artikel 4, lid 2, onder a en onder j, VWEU). De aangekondigde maatregelen zien op het terrein van de interne markt en de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. De Commissie is zodoende bevoegd deze mededeling te doen.

b) Subsidiariteit

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit van de mededeling is positief. Een gezamenlijke Europese aanpak op onderwerpen als desinformatie is wenselijk gezien het grensoverschrijdende karakter van online desinformatie en het feit dat de dienstverleners wiens diensten worden gebruikt voor de verspreiding van desinformatie veelal

¹⁷ Kamerstuk 30 821, nr. 74

in meerdere of alle lidstaten opereren. Vanwege het grensoverschrijdende karakter van de beschreven problematiek in de mededeling en de meerwaarde van kennisuitwisseling tussen de lidstaten, is optreden op EU-niveau wenselijk en kunnen problemen onvoldoende op het niveau van de lidstaten worden aangepakt.

c) Proportionaliteit

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit van de mededeling is positief. De mededeling kondigt een versterking van de gedragscode aan, die gericht is op het creëren van gunstige omstandigheden voor sterke en vrije democratieën, zoals bijvoorbeeld het stimuleren van mediavrijheid en pluriformiteit van de media. De Commissie benoemt tevens dat in het voorstel van de DSA wordt ingezet op een co-regulerende gedragscode. De voorgestelde acties rondom deze versterking van de gedragscode van de Commissie, zoals het stimuleren van mediawijsheid en het vergroten van transparantie, passen binnen de lijn die al eerder is uitgezet in de mededeling Europees Democratie Actieplan, die het kabinet eerder verwelkomt heeft. Met deze versterking van de gedragscode wordt de aanpak van desinformatie verbeterd door het vergroten van transparantie, het versterken van de positie van de burger in het online debat en het verduidelijken van de verantwoordelijkheid van online platformen. Het kabinet is van oordeel dat deze acties in de juiste verhouding staan tot het bereiken van het doel van de mededeling om de online omgeving (en haar actoren) meer transparant en verantwoordelijk te maken, transparantie van content-moderatie te vergroten, de online positie van burgers te versterken en een open en democratisch online debat te beschermen. Deze middelen gaan bovendien niet verder dan noodzakelijk om de gestelde doelstellingen te bereiken.

d) Financiële gevolgen

De mededeling stelt voor om een permanente taskforce op te richten die wordt voorgezeten door de Commissie waarbij ook experts van de Europese Dienst voor Extern Optreden aansluiten. Uit de mededeling is niet duidelijk of het inrichten van deze taskforce financiële consequenties heeft. Het kabinet zal de Commissie op dit punt om verduidelijking vragen.

Het kabinet is van mening dat de eventueel benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

Eventuele budgettaire gevolgen voor Nederland worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

De mededeling lijkt goed aan te sluiten bij het reeds ingezette beleid. Bij de verdere uitwerking van de gedragscode zal Nederland zich uiteraard inzetten om bij de invulling daarvan de gevolgen voor de regeldruk zo minimaal mogelijk te houden.

De gedragscode tegen desinformatie was internationaal de eerste in zijn soort. Het beleid dat online platforms n.a.v. de code hebben ontwikkeld hebben zij vaak ook wereldwijd uitgerold. Een hernieuwde code kan een soortgelijk effect hebben. Met deze richtsnoeren geeft de Unie verder invulling aan haar rol als voorloper met betrekking tot het versterken van verantwoordelijkheden van de grote techplatformen. Het versterken van deze rol is positief voor de positie van de EU binnen de rest van de

wereld. Het kabinet is daarom positief over de gevolgen van deze inzet van de Unie met betrekking tot de geopolitieke gevolgen. De gedragscode is niet gericht op specifieke statelijke, of andere actoren maar richt zich op het adresseren van desinformatie ongeacht de afzender. Desinformatiecampagnes kunnen echter wel onderdeel zijn van heimelijke politieke beïnvloeding door statelijke actoren. Versterkte actie vanuit de EU tegen desinformatie kan daarmee ook een positief effect hebben op het tegengaan van beïnvloeding door statelijke actoren.