

Fiche 2: Mededeling Europees Democratie Actieplan

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 voor een Europees Democratie Actieplan

b) Datum ontvangst Commissiedocument

3 december 2020

c) Nr. Commissiedocument

COM (2020)790

d) EUR-Lex

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/ALL/?uri=CELEX:52020DC0790>

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie

Niet opgesteld

f) Behandelingstraject Raad

Raad Algemene Zaken (RAZ)

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in nauwe samenwerking met het Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap

2. Essentie voorstel

De Commissie kondigt verschillende acties aan om de integriteit van de verkiezingen te beschermen en democratische participatie te bevorderen, mediavrijheid en media pluralisme te versterken en desinformatie te bestrijden. De Commissie schetst in de mededeling hoe de digitale transformatie het democratische politieke debat verandert. In het belang van de gezonde democratie is het nodig de democratische veerkracht te versterken rondom uitdagingen zoals toenemend extremisme, polarisatie, de afstand tussen kiezers en gekozenen, manipulatie en desinformatie en de digitale transformatie van democratieën.

Voor de vergroting van de transparantie van gesponsorde politieke content in een online-context, kondigt de Commissie een wetgevingsvoorstel aan dat dit jaar zal verschijnen. Het doel is dat de nieuwe regels dienaangaande voor de verkiezingen van het nieuwe Europees Parlement in 2024 voorhanden zijn. Tevens kondigt de Commissie ondersteunende maatregelen en richtsnoeren aan voor het waarborgen van eerlijke en vrije verkiezingen in de lidstaten en de verkiezingen van het Europees Parlement.

Om mogelijke indirecte financiering door buitenlandse actoren via nationale middelen of particuliere donaties aan te pakken, zal de Commissie in 2021 een herziening presenteren van de bestaande regels voor de financiering van Europese politieke partijen.

De Commissie wil een nieuw operationeel EU-mechanisme voor electorale weerbaarheid opzetten, geworteld in bestaande structuren. Dit heeft tot doel samenwerking tussen de lidstaten te structureren om (digitale) dreigingen voor het verkiezingsproces tegen te gaan. Verder zal de komende EU-strategie voor cyberbeveiliging worden vergezeld van wetgevingsvoorstellen om de beveiliging van netwerk- en informatiesystemen en de bescherming van kritieke infrastructuur te verbeteren. De Commissie zal verder een compendium publiceren over elektronisch stemmen waarin ervaringen van lidstaten kunnen worden uitgewisseld.

De Commissie benadrukt dat het zal doorgaan met het bevorderen van de participatie- en deliberatieve democratie en vraagt aandacht voor de toegankelijkheid van het democratisch debat. Hierbij gaat extra aandacht uit naar inclusiviteit en gelijkheid op het vlak van democratische participatie, genderevenwicht in politiek en besluitvorming, en proactieve stappen ter bestrijding van antidemocratische aanvallen en haatzaaiende uitlatingen die vrouwen, LGBTIQ's en minderheidsgroepen ervan willen weerhouden politiek actief te zijn. Daarom wil de Commissie de lijst van EU-misdrijven uitbreiden tot haatmisdrijven en haatzaaiërij, waaronder online haatzaaiërij. Ook het bevorderen van actief burgerschap onder jongeren is een speerpunt voor de Commissie.

De situatie ten aanzien van de fysieke en online veiligheid van journalisten noemt de Commissie alarmerend en ze kondigt aan dat zij in 2021 een aanbeveling hierover zal publiceren. Zij zal een gestructureerde dialoog voorstellen, in het kader van het Europees forum voor nieuwsmedia, met de lidstaten, belanghebbenden en internationale organisaties om deze aanbeveling voor te bereiden en uit te voeren.

Binnen de Europese Unie signaleert de Commissie een toename van strategische rechtszaken ter ontmoediging van publieke participatie (SLAPP). Deze SLAPP's zijn – helaas – zeer effectief in het belemmeren van de vrijheid van journalisten, doordat deze hun financiële middelen uitputten en er een intimiderende werking van uitgaat. De Commissie kondigt diverse initiatieven aan zoals de oprichting van een aparte expertgroep en een initiatief om journalisten en het maatschappelijk middenveld te beschermen tegen SLAPP's. Tevens zal de Commissie EU-samenwerking tussen nationale mediaraden, andere zelfreguleringsorganen in de media, onafhankelijke mediatoezichthouders en netwerken van journalisten ondersteunen.

De Commissie benadrukt het belang van transparantie van media-eigendom voor de beoordeling van de pluraliteit van mediamarkten. Verder kondigt ze aan dat ze een monitor voor media-eigendom zal ontwikkelen. Ook zal ze richtsnoeren opstellen ten aanzien van de transparantie van media-eigendom.

De Commissie kondigt de ontwikkeling van EU-instrumentarium aan voor het tegengaan van buitenlandse inmengings- en beïnvloedingsoperaties. Hierbij horen nieuwe instrumenten die het mogelijk maken kosten op te leggen aan actoren achter beïnvloedingsoperaties, (bijvoorbeeld staten die georganiseerde desinformatiecampagnes voeren) en het versterken van de strategische communicatieactiviteiten en taskforces van de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO). De Commissie zal verder met een kader komen om de huidige gedragscode periodiek te monitoren. De wet inzake digitale diensten (DSA) creëert de wettelijke basis voor een co-regulerende aanpak van de vernieuwde gedragscode tegen desinformatie. Daarnaast stelt de DSA een horizontaal kader voor regelgevend toezicht, verantwoordingsplicht en transparantie van de online ruimte voor.

Mediageletterdheid, met inbegrip van kritisch denken, is een doeltreffende manier om de impact van desinformatie te verkleinen. De Commissie ondersteunt daarom nieuwe innovatieve projecten ter bestrijding van desinformatie in het kader van verschillende EU-programma's, met name door maatschappelijke organisaties en instellingen voor hoger onderwijs, met betrokkenheid van journalisten.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het beschermen van de integriteit van onze verkiezingen is van groot belang voor onze democratie. Op diverse manieren wordt getracht onze democratische waarden te waarborgen. Onder andere door het blijven beperken van digitale risico's en dreigingen voor het verkiezingsproces, het voorkomen dat mis- en desinformatie het democratische proces ondermijnen en het in stand houden van de weerbaarheid van burgers tegen de invloed van mis- en desinformatie. Daarbij is het ook van belang dat de transparantie omtrent digitale politieke campagnes vergroot wordt.

Voor Nederlandse politieke partijen worden verder aanvullende regels opgesteld over onder meer het ontvangen van giften van donateurs uit de EU/EER en daarbuiten in het voorstel tot wijziging van de Wet financiering politieke partijen (op 2 december jl. ingediend bij de Tweede Kamer) en het verdergaande voorstel voor een Wet op de politieke partijen, dat regels zal bevatten over onder meer de transparantie inzake politieke advertenties.

In het kader van de zoektocht naar nieuwe vormen van participatie heeft het kabinet verder verkend hoe en onder welke voorwaarden burgerfora kunnen worden ingericht. In de eerste helft van 2021 worden met burgers, bedrijfsleven, middenveld, wetenschappers en (dwars)denkers dialoogsessies gehouden, over perspectieven na de coronacrisis, ter voorbereiding op een herstellen en vernieuwingsagenda.

De verspreiding van desinformatie, bijvoorbeeld door statelijke actoren, met als doel om schade toe te brengen aan het publieke debat, democratische processen, de open economie of nationale veiligheid is een reële dreiging. Naast desinformatie, kan ook misinformatie van invloed zijn op het

publieke debat. De afgelopen periode is er veel misleidende informatie rondgegaan over Covid-19, dit kan ook gebeuren rondom de aankomende verkiezingen. Het adresseren van mis- en desinformatie vergt een multidisciplinaire aanpak. De kabinetsbrede beleidsaanpak van desinformatie kent drie actielijnen: preventie, informatiepositie verstevigen en waar nodig reactie¹. Preventieve acties hebben het doel om te voorkomen dat mis- of desinformatie impact heeft en zich verspreidt. Het verstevigen van de informatiepositie van de overheid en informatiedeling door middel van nationale en internationale samenwerkingsverbanden geeft tijdig zicht op en duiding van de (potentiële) dreigingen. Reactieve acties behoren tot het handelingsperspectief wanneer desinformatie wordt gesignaleerd.

Het kabinet zet zich op verschillende manieren in om de veiligheid van journalisten te waarborgen, onder andere via het project PersVeilig. In dit verband werken politie, Openbaar Ministerie en vertegenwoordigers van de journalistieke sector samen aan de bescherming van journalisten tegen bedreiging, agressie en geweld. Zo wordt bijvoorbeeld geïnvesteerd in cursussen en trainingen om de weerbaarheid van journalisten te vergroten.

Nederland kent een door de sector gefinancierde Raad voor de Journalistiek waar klachten over berichtgeving neergelegd kunnen worden. Deelname is vrijwillig en de deelnamegraad is hoog. Debat over de impact van digitalisering op de beroepspraktijk wordt door verschillende partijen in de sector geëntameerd. Waar het gaat om mediapluralisme is van belang dat er een scheiding is tussen commerciële belangen (van bijvoorbeeld eigenaren en bestuur) en redactionele besluitvorming binnen mediabedrijven. Dit wordt geborgd door middel van redactiestatuten. Deze praktijk kent binnen de Nederlandse mediasector een hoge navolging. In de Mediawet zijn hier voor commerciële en publieke omroepen bepalingen over opgenomen.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet erkent dat de digitale transformatie het democratische politieke debat heeft veranderd. De drie pijlers die de Commissie schetst, dragen bij aan het waarborgen van onze democratische waarden. In onze democratische samenleving is een vrij en pluriform publiek debat van groot belang. Het internet speelt een belangrijke rol als het gaat om het verkrijgen en delen van informatie door en voor burgers. Een groot aantal internetdiensten hebben hierdoor veel invloed gekregen op het publieke debat. Daar gaat ook een bepaalde verantwoordelijkheid mee gepaard. Hoewel de verspreiding van onjuiste informatie zowel opzettelijk als niet-opzettelijk gebeurt, kan het grote gevolgen hebben voor bijvoorbeeld het houden van eerlijke en vrije verkiezingen, persoonlijke veiligheid van onder andere journalisten en het publieke debat. In de mededeling van de Commissie wordt de nadruk gelegd op meer betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld en burgers om dreigingen het hoofd te bieden en om een open debat te stimuleren, vrij van mis- en desinformatie, informatie-beïnvloedingsoperaties en buitenlandse inmenging. Het waarborgen van individuele rechten en vrijheden, transparantie en verantwoordingsplicht worden vooropgesteld. Deze punten staan ook centraal in het Nederlandse

¹ Kamerstukken II, 2019/2020, 30821, nr. 91

beleid. Het kabinet onderschrijft de inzet van de Commissie en benoemt enkele aandachtspunten die hieronder worden beschreven.

Het kabinet erkent de noodzaak om transparantie op het gebied van politieke advertenties en campagnes te bevorderen.² Het is hierbij wel van belang dat het regulerende voorstel hieromtrent geen doorwerking heeft richting Nederlandse politieke partijen gezien de competentieverdeling.

Het kabinet is voorstander van heldere regels omtrent de financiering van Europese politieke partijen. Een aandachtspunt bij het voorstel van de Commissie is dat de regulering van nationale politieke partijen een nationale competentie is. Het is daarom ook hier van belang dat de regels voor financiering inzake de transparantie en financiering zich uitsluitend richten op Europese politieke partijen en geen doorwerking hebben richting Nederlandse politieke partijen.

Democratie, de *rule of law* en grondrechten zijn de beginselen waar de Europese Unie op is gegrondvest. Verkiezingen die voldoen aan waarborgen als integriteit, controleerbaarheid, transparantie en toegankelijkheid vormen de basis onder de goede werking van de democratie. Het is van belang dat ook op Europees niveau aandacht is voor de goede werking van de democratie. Dit dient uiteraard te gebeuren met volledig respect voor de nationale competenties op dit terrein zoals de Commissie zelf terecht opmerkt. Het kabinet hecht hier, zeker met betrekking tot verkiezingen en politieke partijen, sterk aan. De acties die gericht zijn op kennisuitwisseling en het bevorderen van samenwerking tussen EU-landen worden gesteund door Nederland. Aandachtspunt is dat er bijvoorbeeld bij het opstellen van een compendium van elektronische stempraktijken geen dubbelingen ontstaan met de activiteiten die ook reeds in het verband van de Raad van Europa plaatsvinden.

Democratische betrokkenheid en actieve deelname van burgers buiten de verkiezingen van essentieel belang voor een democratie. Het is belangrijk voor draagvlak en het verhoogt de kwaliteit van beleid en besluitvorming, zeker met de maatschappelijke opgaven van nu. Hierbij zijn democratische waarden en uitgangspunten zoals inclusiviteit en representativiteit van cruciaal belang. Om die reden onderneemt het kabinet meerdere acties zoals benoemt onder 3a. Ook ondersteunt het kabinet de extra Europese inzet gericht op het versterken van democratische betrokkenheid en het vergroten van jongerenparticipatie.

Verder onderschrijft het kabinet het belang van een gezamenlijke Europese aanpak om de (online) verspreiding van haatzaaiende boodschappen tegen te gaan. Het kabinet wil graag meer duidelijkheid over de juridische grondslag en invulling van het voornemen om de lijst van EU-misdrijven tot haatmisdrijven en haatzaaiende uitlatingen uit te breiden. Belangrijke aandachtspunten voor het kabinet bij de beoordeling van deze voorstellen zijn de vrijheid van meningsuiting, rechtsbescherming en de aansluiting bij andere bestaande instrumenten.

² Kamerstukken II, 2020/21, 30821, nr. 118

Het kabinet onderschrijft dat het van groot belang is dat journalisten hun werk in veiligheid kunnen doen. In dit licht kijkt het kabinet met interesse uit naar de aangekondigde aanbeveling van de Commissie over de veiligheid van journalisten. Het kabinet onderkent tevens dat het gebruik van strategische rechtszaken ter ontmoediging van publieksparticipatie tegen gegaan moet worden en ziet daarom de voorstellen van de Commissie tegemoet.

Professionele normen en redactiestatuten zijn van groot belang voor het functioneren van de journalistieke sector in de samenleving. Het Nederlands uitgangspunt hierbij is dat deze normen door de sector zelf ontwikkeld worden en dat op de naleving ervan wordt toegezien op basis van zelfregulering. Het kabinet ziet de voorstellen van de Commissie tegemoet.

Het kabinet onderkent het belang van transparantie in de sector voor het waarborgen van mediapluralisme en vertrouwen van burgers en onderschrijft het belang dat door de Commissie aan de aanbevelingen van de Raad voor Europa en het nieuwe jaarlijkse Rechtsstaatrapport van de Europese Commissie wordt gehecht. Het verwelkomt daarom het aangekondigde proefproject met een Media Ownership Monitor. De maatregelen ten aanzien van staatssteun en 'staatsreclame'³ zijn passend. Het kabinet heeft een onderzoek naar *due prominence* voor audiovisuele mediadiensten van algemeen belang in voorbereiding en ziet de aangekondigde analyse van de Commissie tegemoet.

De verspreiding van desinformatie houdt niet op bij onze grenzen. Het kabinet steunt dan ook de oproep om de samenwerkingsstructuren tussen lidstaten en EU-instituties en andere multilaterale samenwerkingsverbanden te versterken, binnen de respectievelijke verantwoordelijkheden.

Het kabinet onderschrijft het belang van een systematischer EU-optreden tegen informatiebeïnvloedingsmethoden door buitenlandse actoren. Ook neemt het kabinet kennis van het feit dat de Commissie een nieuw dreigingslandschap ziet en het verband legt met de Interne Veiligheidsstrategie van de Unie en het adresseren van het verhoogde risico op hybride aanvallen. Het kabinet steunt het voorstel om het huidige instrumentarium voor het tegengaan van buitenlandse inmenging en beïnvloedingscampagnes verder te ontwikkelen en te kijken of en wanneer het mogelijk kan zijn de kosten voor daders te verhogen. Daarbij verwelkomt het kabinet het voornemen van de Commissie waar mogelijk synergiën te zoeken met het "instrumentarium voor cyberdiplomatie" (cyber diplomacy toolbox). Daarnaast is het goed om te onderzoeken of en in welke gevallen het publiekelijk openbaren van gebruikte beïnvloedingstactieken effectief kan zijn om deze operationeel onbruikbaar te maken en het bewustzijn van burgers te verhogen. Daarbij onderschrijft het kabinet ook het belang van het bundelen van kennis over hybride dreigingen binnen de EU, zoals door de Commissie beschreven.

³ Bedoeld is reclame van algemeen belang die van overheidswege geïnitieerd wordt.

Al langer pleit het kabinet voor meer transparantie van online platformen en een verbetering van de gedragscode tegen desinformatie⁴. Het kabinet verwelkomt dan ook het voorstel voor een verordening inzake digitale diensten (DSA) die de basis biedt voor een co-reguleringsaanpak voor een versterkte gedragscode tegen desinformatie. De door de Commissie voorgestelde richtsnoeren passen bij de inzet van het kabinet op dit gebied.⁵ In het BNC-fiche van de DSA zal het kabinet ingegaan worden op de risicobeheersinstrumenten die zeer grote platforms moeten invoeren om risico's te beoordelen die hun systemen met zich meebrengen, zoals risico's voor de bescherming van openbare belangen en grondrechten, volksgezondheid, veiligheid en het tegengaan van het gebruik van manipulatieve technieken.

Het kabinet onderschrijft het belang van weerbaarheid van burgers tegen de invloed van desinformatie en benadrukt de multi-stakeholderbenadering in de aanpak van desinformatie. Verder onderzoek door maatschappelijke organisaties en onderwijsinstellingen is essentieel om desinformatie te begrijpen en de manieren waarop digitale media dit versterken of tegengaan. Het kabinet steunt dan ook het European Digital Media Observatory (EDMO) waarbij academici, het maatschappelijke middenveld en onafhankelijke fact-checkers worden samengebracht.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Het actieplan kan op veel instemming rekenen, zowel bij de lidstaten als bij de partijen in het Europees Parlement. Voor de lidstaten geldt dat zij vrijwel unaniem het actieplan en de daarin opgenomen voorstellen ondersteunen. Ook in het Europees Parlement is brede steun voor het actieplan. Al geldt voor meerdere partijen wel dat zij het plan onvoldoende ambitieus vinden, zowel ten aanzien van de actielijnen rondom de integriteit van verkiezingen als in het tegengaan van desinformatie.

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

a) Bevoegdheid

Het kabinet heeft een positieve grondhouding over de bevoegdheid ten aanzien van deze mededeling. Op het terrein van de interne markt en de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht (RVVR) heeft de Unie een gedeelde bevoegdheid met de lidstaten (zie artikel 4, lid 2, onder a en onder j, VWEU). 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.

⁴ Kamerstukken II, 2020/21, 30821, nr. 118

⁵ Kamerstukken II, 2020/21, 30821, nr. 118

b) Subsidiariteit

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit van de mededeling is positief. Een gezamenlijke Europese aanpak op onderwerpen als bijvoorbeeld 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 in meerdere of alle lidstaten opereren. Bovendien heeft optreden op EU-niveau meerwaarde doordat het bijdraagt aan de uitwisseling van kennis op het gebied van verkiezingen tussen de lidstaten. 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 de 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 diverse initiatieven die vrijwel allemaal niet-regulerend zijn, maar gericht zijn op het creëren van de omstandigheden voor een sterke en vrije democratie, zoals bijvoorbeeld het stimuleren van mediavrijheid en pluriformiteit. De Commissie kondigt aan dat in het voorstel van de DSA wordt ingezet op het vergroten op transparantie. De voorgestelde acties rondom desinformatie in het actieplan van de Commissie passen binnen de lijnen die al eerder uitgezet zijn in bijvoorbeeld de mededeling "Desinformatie in verband met COVID-19 aanpakken: feiten onderscheiden van fictie", welke het kabinet eerder verwelkomt heeft. Het kabinet is van oordeel dat deze middelen in de juiste verhouding staan tot het bereiken van het doel om de integriteit van de verkiezingen te beschermen en democratische participatie te bevorderen, mediavrijheid en mediapluralisme te versterken en desinformatie te bestrijden. De aangekondigde acties gaan niet verder dan noodzakelijk om de gestelde doelstellingen te bereiken.

d) Financiële gevolgen

In deze mededeling worden geen concrete voorstellen gedaan die financiële gevolgen hebben. Wel worden diverse fondsen genoemd, zoals o.a. cohesie-middelen en Creative Europe, die kunnen worden aangewend voor financiering van diverse initiatieven. Indien er desalniettemin toch voorstellen zijn met gevolgen voor de EU-begroting is Nederland van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021-2027. Mogelijke gevolgen voor de nationale begroting worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk, administratieve lasten en concurrentiekracht

De mededeling lijkt op hoofdlijnen goed aan te sluiten bij het reeds ingezette beleid. Bij de uitwerking van de voorgestelde maatregelen zal Nederland zich uiteraard inzetten om bij de invulling daarvan de gevolgen voor de regeldruk zo minimaal mogelijk te houden. Toekomstige voorstellen die zullen voortvloeien uit deze mededeling zullen door Nederland afzonderlijk worden beoordeeld op het punt van regeldruk en administratieve lasten.