



HOGE VERTEGENWOORDIGER
VAN DE UNIE VOOR
BUITENLANDSE ZAKEN
EN VEILIGHEIDSBELEID

Brussel, 5.12.2018
JOIN(2018) 36 final

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

Actieplan tegen desinformatie

1 INLEIDING

De vrijheid van meningsuiting is een kernwaarde van de Europese Unie die is vastgelegd in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en in de grondwetten van de lidstaten. Onze open democratische samenlevingen zijn afhankelijk van het vermogen van burgers om toegang te krijgen tot allerlei controleerbare informatie, zodat zij een beeld kunnen vormen van verschillende politieke kwesties. Op die manier kunnen burgers met kennis van zaken deelnemen aan openbare debatten en hun stem laten horen in vrije en eerlijke politieke procedures. Deze democratische processen worden steeds meer op de proef gesteld door opzettelijke, grootschalige en systematische verspreiding van desinformatie.

Desinformatie is 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 veroorzaken¹. Schade in het publieke domein bestaat onder meer uit bedreigingen voor democratische processen en voor openbare goederen zoals de bescherming van de gezondheid, het milieu of de veiligheid van de EU-burgers. Onbedoelde fouten in verslaggeving, satire en parodie of duidelijk aantoonbaar partijdig nieuws en commentaar zijn geen desinformatie. De in dit actieplan opgenomen acties zijn uitsluitend gericht op desinformatie die legaal is op grond van het Unierecht of het nationale recht. Zij doen geen afbreuk aan de wetgeving van de Unie of van de lidstaten die mogelijk van toepassing is, met inbegrip van voorschriften inzake illegale inhoud².

Naar aanleiding van de chemische aanval in Salisbury en de daarmee verband houdende conclusies van de Europese Raad³ hebben de Commissie en de hoge vertegenwoordiger een gezamenlijke mededeling gepresenteerd over het versterken van de weerbaarheid tegen hybride bedreigingen⁴ die de nadruk heeft gelegd op strategische communicatie als prioriteit voor verdere werkzaamheden. De Europese Raad heeft daarna de hoge vertegenwoordiger en de Commissie verzocht *“om, in samenwerking met de lidstaten en in overeenstemming met de conclusies van de Europese Raad van maart 2015, uiterlijk in december 2018 een actieplan in te dienen met concrete voorstellen voor een gecoördineerde respons van de EU op het probleem van desinformatie, inclusief de juiste mandaten en voldoende middelen voor de betreffende strategische communicatieteams van de EDEO”⁵.*

Dit actieplan beantwoordt aan de oproep van de Europese Raad om maatregelen te nemen voor *“het beschermen van de democratische stelsels van de Unie en het tegengaan van desinformatie, onder meer in het kader van de nakende Europese verkiezingen”⁶.* Het bouwt voort op bestaande initiatieven van de Commissie en de werkzaamheden van Taskforce strategische communicatie oost (East StratCom) van de Europese Dienst voor extern optreden. Het bevat de maatregelen die de Commissie en de hoge vertegenwoordiger moeten nemen, met de hulp van de Europese Dienst voor extern optreden, in samenwerking met de

¹ Mededeling over de bestrijding van online-desinformatie, COM (2018) 236.

² De Commissie heeft gerichte maatregelen voorgesteld om de verspreiding van illegale inhoud online aan te pakken, met inbegrip van een Aanbeveling over maatregelen om illegale online-inhoud doeltreffend te bestrijden (C(2018)1177). Zie ook het voorstel voor een verordening inzake het voorkomen van de verspreiding van terroristische online-inhoud (COM(2018)640) en de herziene Richtlijn audiovisuele mediadiensten van 6 november 2018.

³ Conclusies van de Europese Raad, 22 maart 2018.

⁴ JOIN (2018) 16.

⁵ Conclusies van de Europese Raad, 28 juni 2018.

⁶ Conclusies van de Europese Raad, 18 oktober 2018.

lidstaten en het Europees Parlement. Dit plan omvat de input van de lidstaten, onder meer via besprekingen in de Raad⁷, in de Comités van Permanente Vertegenwoordigers I en II, het Politiek en veiligheidscomité, de relevante werkgroepen van de Raad en de vergaderingen van de strategische communicatie- en beleidsdirecteuren van ministeries van Buitenlandse Zaken. Het houdt ook rekening met de samenwerking met de belangrijkste partners van de Unie, met inbegrip van de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie en de G7⁸.

In de mededeling over de bestrijding van online-desinformatie (de mededeling van april) werd de nadruk gelegd op de belangrijke rol van het maatschappelijk middenveld en de particuliere sector (met name socialemediaplatforms) bij het aanpakken van het probleem van desinformatie. Online platforms en de reclame-industrie stemden in september 2018 in met een code om de transparantie online te vergroten en de burgers te beschermen, met name met het oog op de verkiezingen voor het Europees Parlement in 2019, maar ook op langere termijn. Het is nu van essentieel belang dat deze actoren de in april vastgestelde doelstellingen van de Commissie verwezenlijken en de praktijkcode volledig naleven⁹. Daarnaast wordt een onafhankelijk netwerk van factcheckers ontwikkeld om desinformatie sneller op te sporen en aan het licht te brengen, en worden er op het niveau van de Unie en op nationaal niveau aanhoudende inspanningen geleverd om mediageletterdheid te ondersteunen.

Dit actieplan gaat vergezeld van een voortgangsverslag over de mededeling van april¹⁰. Dit verslag geeft een overzicht van de vooruitgang die is geboekt bij de verschillende acties, met name wat betreft de praktijkcode, de bevordering van een online-ecosysteem dat veilig, betrouwbaar en verantwoordelijk is, activiteiten die verband houden met bewustmaking en mediageletterdheid, en de ondersteuning van onafhankelijke media en kwaliteitsjournalistiek.

De Europese Raad heeft de dreiging van desinformatiecampagnes online in 2015 voor het eerst onderkend toen hij de hoge vertegenwoordiger verzocht de desinformatiecampagnes van Rusland aan te pakken. De Taskforce strategische communicatie oost is opgericht om deze kwestie onder de aandacht te brengen en aan te pakken. Daarnaast werd in de gezamenlijke mededeling over de bestrijding van hybride bedreigingen¹¹ binnen de Europese Dienst voor extern optreden de Fusiecel voor analyse van hybride bedreigingen opgericht, die als één centraal aandachtspunt op dit gebied fungeert. Het heeft ook geleid tot de oprichting van het Europees Kenniscentrum voor de bestrijding van hybride bedreigingen,

⁷ Zie het beleidsdebat over “Bestrijding van de verspreiding van online-desinformatie: Uitdagingen voor het ecosysteem van de media” en de conclusies van de Raad van 27 november 2018.

⁸ In het Charlevoix-engagement voor het beschermen van de democratie in de strijd tegen buitenlandse bedreigingen hebben de G7-leiders toegezegd gezamenlijk actie te zullen ondernemen om te reageren op buitenlandse actoren die onze democratische samenlevingen en instellingen, onze verkiezingsprocessen, onze soevereiniteit en onze veiligheid willen ondermijnen.

⁹ Zie ook de conclusies van de Raad van 27 november 2018.

¹⁰ COM(2018) 794.

¹¹ Hoewel de definities van hybride bedreigingen variëren en flexibel moeten blijven om in te spelen op het zich ontwikkelende karakter ervan, omvat het concept een combinatie van dwang en subversieve activiteiten, conventionele en onconventionele methoden (d.w.z. diplomatiek, militair, economisch, technologisch), die op gecoördineerde wijze door overheids- of niet-overheidsactoren kan worden gebruikt om specifieke doelstellingen te bereiken en tegelijkertijd onder de drempel van formeel verklaarde oorlogvoering blijft. Vaak worden hierbij vooral de zwakke punten van het doel uitgebuit en wordt een dubbelzinnige houding aangenomen om besluitvormingsprocessen te ontregelen. Grootschalige desinformatiecampagnes, waarbij gebruik wordt gemaakt van sociale media om het politieke betoog te controleren en handlangers te radicaliseren, te rekruteren en aan te sturen, kunnen instrumenten zijn voor hybride bedreigingen. Zie JOIN (2016) 18.

dat goede praktijken deelt en de activiteiten van de Unie en de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie op dit gebied ondersteunt.

Met het oog op de verkiezingen voor het Europees Parlement van 2019 en meer dan 50 presidents-, nationale, lokale en regionale verkiezingen in de lidstaten in 2020, moeten er dringend meer inspanningen worden geleverd om vrije en eerlijke democratische processen te waarborgen. Bedreigingen die de democratie in een lidstaat bedreigen, kunnen de Unie als geheel schaden. Bovendien is desinformatie vaak gericht op Europese instellingen en hun vertegenwoordigers en probeert het Europese project op zich in het algemeen te ondermijnen. Op 12 september 2018 heeft de Commissie maatregelen goedgekeurd¹² om vrije en eerlijke Europese verkiezingen te waarborgen en heeft zij waar nodig sancties aanbevolen, onder meer tegen het illegale gebruik van persoonsgegevens om verkiezingsresultaten te beïnvloeden¹³. Bovendien moeten de lidstaten dringend de nodige maatregelen nemen om de integriteit van hun verkiezingssystemen en -infrastructuur te behouden en ze te testen in de aanloop naar de Europese verkiezingen.

Desinformatiecampagnes, met name door derde landen, maken vaak deel uit van hybride oorlogvoering¹⁴, met cyberaanvallen en hacken van netwerken¹⁵. Uit gegevens blijkt dat buitenlandse actoren in toenemende mate desinformatiestrategieën ontwikkelen om maatschappelijke debatten te beïnvloeden, verdeeldheid te creëren en zich te mengen in de democratische besluitvorming. Deze strategieën zijn niet alleen gericht op EU-lidstaten, maar ook op de oostelijke en zuidelijke buurlanden en partnerlanden in het Midden-Oosten en Afrika.

In het kader van verschillende verkiezingen en referenda in de EU is melding gemaakt van door Russische bronnen geproduceerde en/of verspreide desinformatie¹⁶. Desinformatiecampagnes in verband met de oorlog in Syrië¹⁷, het neerhalen van vlucht MH-17 in het oosten van Oekraïne¹⁸ en het gebruik van chemische wapens bij de aanslag in Salisbury¹⁹ zijn goed gedocumenteerd.

¹² Voor een volledig overzicht van de maatregelen, zie de mededeling inzake vrije en eerlijke Europese verkiezingen, COM(2018)637 final.

¹³ Deze sancties komen bovenop de sancties die zijn vastgesteld in de algemene verordening gegevensbescherming (Verordening (EG) nr. 2016/679).

¹⁴ Gezamenlijk kader ter bestrijding van hybride bedreigingen: een reactie van de Europese Unie, JOIN(2016)18 final.

¹⁵ Tot deze cyberaanvallen behoren onder meer gerichte inmenging om gevoelige informatie te verzamelen met het oog op lekken of valse lekken, de overname van socialemedia-accounts, het gebruik van socialemedia-accounts aangedreven door bots, en de verstoring van informatietechnologiesystemen van bijvoorbeeld omroepbedrijven of kiescommissies.

¹⁶ Zie bijvoorbeeld het verslag van de beleidsplanningsdiensten en het Instituut voor strategisch onderzoek in Frankrijk: https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/information_manipulation_rvb_cle838736.pdf.

¹⁷ Gezamenlijke verklaring van 17 lidstaten van de Organisatie voor het verbod van chemische wapens (OPCW) over chemische aanvallen in Douma, Syrië:

<https://www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/manipulation-of-information/article/syria-chemical-attacks-in-douma-7-april-joint-statement-by-france-and-16-other>.

¹⁸ Over de desinformatiecampagne in verband met vlucht MH-17, zie de Taskforce strategische communicatie oost: <https://euvsdisinfo.eu/mh17-time-is-running-out-for-disinformation/> and <https://euvsdisinfo.eu/flight-mh-17-three-years-on-getting-the-truth-out-of-eastern-ukraine/> en de verklaring van het gemeenschappelijk onderzoeksteam: <https://www.om.nl/onderwerpen/mh17-crash/@104053/reaction-jit-to/>.

¹⁹ <https://euvsdisinfo.eu/timeline-how-russia-built-two-major-disinformation-campaigns/>

Over de Russische cyberoperatie gericht op de OPCW in Den Haag, zie: <https://www.government.nl/latest/news/2018/10/04/netherlands-defence-intelligence-and-security-service-disrupts-russian-cyber-operation-targeting-opcw>.

2. **DESINFORMATIE: INZICHT IN DE DREIGINGEN EN VERSTERKING VAN DE EUROPESE RESPONS**

Desinformatie is een evoluerende dreiging die voortdurende inspanningen vereist om de relevante actoren, vectoren, instrumenten, methoden, prioritaire doelstellingen en effecten aan te pakken. Sommige vormen, met name door de staat veroorzaakte desinformatie, worden geanalyseerd door de EU-Fusiecel voor analyse van hybride bedreigingen, in samenwerking met de strategische communicatietaskforces van de Europese Dienst voor extern optreden en met de steun van de diensten van de lidstaten.

De actoren op het gebied van desinformatie kunnen interne of externe actoren zijn, waaronder overheids- (of door de overheid gesponsorde) en niet-statelijke actoren. Volgens berichten²⁰ maken meer dan 30 landen gebruik van desinformatie en sturende activiteiten in verschillende vormen, waaronder in hun eigen land. Het gebruik van desinformatie door actoren in de lidstaten is een steeds grotere bron van zorg in de hele Unie. Gevallen van desinformatie door andere actoren dan staten zijn ook gemeld bij de EU, bijvoorbeeld in verband met vaccinatie²¹. Wat de externe actoren betreft, is het bewijs sterk in het geval van de Russische Federatie. In andere derde landen worden echter ook desinformatiestrategieën ontwikkeld, waarbij snel wordt geleerd van de methoden van de Russische Federatie.

Volgens de EU-Fusiecel voor analyse van hybride bedreigingen vormt desinformatie door de Russische Federatie²² de grootste bedreiging voor de EU. Het gebeurt er systematisch, met grote middelen en op een andere schaal dan in andere landen. Wat coördinatie, mate van doelgerichtheid en strategische implicaties betreft, maakt de desinformatie van Rusland deel uit van een bredere hybride dreiging die gebruikmaakt van diverse instrumenten, hefbomen en ook niet-overheidsactoren.

Voortdurende gerichte desinformatiecampagnes tegen de Unie, haar instellingen en haar beleid zullen waarschijnlijk toenemen in de aanloop naar de verkiezingen voor het Europees Parlement in 2019. **Dit vraagt om dringende en onmiddellijke actie om de Unie, haar instellingen en haar burgers tegen desinformatie te beschermen.**

Sociale media zijn belangrijke manieren geworden om desinformatie te verspreiden, waaronder in sommige gevallen, zoals Cambridge Analytica, gericht op specifieke gebruikers die worden geïdentificeerd door onbevoegde toegang tot en gebruik van persoonsgegevens, met als uiteindelijk doel de verkiezingsresultaten te beïnvloeden. Uit recente gegevens blijkt dat het gebruik van particuliere berichtendiensten steeds vaker wordt gebruikt om desinformatie te verspreiden²³. Technieken omvatten de manipulatie van de video (“deep-fakes”) en vervalsing van officiële documenten; het gebruik van automatische internetsoftware (“bots”) om de inhoud en debatten over sociale media te verspreiden en uit te breiden; trolaanvallen op socialemediaprofielen en informatiediefstal. Tegelijkertijd blijven meer traditionele methoden zoals televisie, kranten, websites en mails in veel regio’s een belangrijke rol spelen. De gebruikte instrumenten en technieken veranderen snel. **De respons moet net zo snel evolueren.**

²⁰ See <https://freedomhouse.org/report/freedom-net/freedom-net-2017>.

²¹ Zie COM(2018) 245, en COM(2018) 244.

²² In de Russische militaire doctrine wordt de informatieoorlog uitdrukkelijk als een van de domeinen erkend: <https://www.rusemb.org.uk/press/2029>.

²³ Volgens Oxford University zijn via platforms voor directe communicatie dit jaar in ten minste 10 landen desinformatiecampagnes georganiseerd.

Naast maatregelen binnen de lidstaten en EU-breed, heeft de Europese Unie een groot belang bij samenwerking met partners in drie prioritaire regio's — de oostelijke en zuidelijke buurlanden van de Unie en in de Westelijke Balkan. Het aan het licht brengen van desinformatie in buurlanden van de Unie vormt een aanvulling op de aanpak van het probleem binnen de Unie.

De Europese Dienst voor extern optreden heeft specifieke strategische communicatietaskforces opgezet, bestaande uit deskundigen met relevante taalvaardigheden en kennis, om de kwestie aan te pakken en responsstrategieën te ontwikkelen. Zij werken nauw samen met de diensten van de Commissie om te zorgen voor een gecoördineerde en consistente communicatieaanpak in de regio's.

Op basis van het actieplan inzake strategische communicatie, dat op 22 juni 2015 werd goedgekeurd, bestaat het mandaat van de Taskforce strategische communicatie oost uit drie actiepunten: i) Doeltreffende communicatie en bevordering van het beleid van de Unie ten aanzien van de oostelijke buurlanden; ii) Versterking van de algemene mediaomgeving in de oostelijke buurlanden en in de lidstaten, met inbegrip van steun voor mediavrijheid en versterking van onafhankelijke media, en iii) verbetering van de capaciteit van de Unie om desinformatieactiviteiten van de Russische Federatie te voorspellen, aan te pakken en erop te reageren. Naar aanleiding van de conclusies van de Raad van december 2015 en juni 2017 heeft de Europese Dienst voor extern optreden twee extra taskforces opgericht: de Task Force Westelijke Balkan²⁴ voor de overeenkomstige regio en de Task Force South²⁵ voor de landen in het Midden-Oosten en Noord-Afrika en de Golfregio.

Sinds de oprichting van de Taskforce strategische communicatie oost heeft deze het beleid van de Unie in de oostelijke nabuurschap met name via campagnes bekendgemaakt. Bovendien heeft Taskforce strategische communicatie oost meer dan 4500 voorbeelden van desinformatie door de Russische Federatie in kaart gebracht, geanalyseerd en openbaar gemaakt, waarbij een groot aantal desinformatieverhalen, instrumenten, technieken en intenties van desinformatiecampagnes aan het licht zijn gekomen. De focus ligt op de landen van het Oostelijk Partnerschap en op de Russische binnenlandse en internationale media en het is de bedoeling om op basis van de verzamelde gegevens tendensen, verhalen, methoden en kanalen bloot te leggen en mensen ervan bewust te maken.

Het mandaat van de Taskforce strategische communicatie oost moet worden gehandhaafd en het mandaat van de andere twee taskforces voor strategische communicatie (de westelijke Balkan en het zuiden) moet worden herzien met het oog op de toenemende omvang en het toenemende belang van desinformatieactiviteiten in die regio's en de noodzaak om het bewustzijn van de negatieve effecten van desinformatie te vergroten.

3. ACTIES VOOR EEN GECOÖRDINEERDE RESPONS VAN DE EU OP DESINFORMATIE

Voor het aanpakken van desinformatie is politieke vastberadenheid en een gezamenlijk optreden vereist, waarbij alle onderdelen van regeringen moeten worden gemobiliseerd (waaronder autoriteiten voor de bestrijding van hybride dreigingen, cyberveiligheid, inlichtingen en strategische communicatie, gegevensbescherming, verkiezingen, rechtshandhaving en media). Dit moet gebeuren in nauwe samenwerking met gelijkgestemde

²⁴ Conclusies van de Raad van 15 december 2015 over de uitbreiding en het stabilisatie- en associatieproces.

²⁵ Conclusies van de Raad over terrorismebestrijding van 19 juni 2017.

partners over de hele wereld. Het vereist nauwe samenwerking tussen de instellingen van de Unie, de lidstaten, het maatschappelijk middenveld en de particuliere sector, met name onlineplatforms.

De gecoördineerde reactie op desinformatie die in dit actieplan wordt gepresenteerd, is gebaseerd op vier pijlers:

- (i) verbetering van de capaciteit van de EU-instellingen om desinformatie op te sporen, te analyseren en aan het licht te brengen;
- (ii) versterking van de gecoördineerde en gezamenlijke respons op desinformatie;
- (iii) mobilisering van de particuliere sector bij de bestrijding van desinformatie;
- (iv) bewustmaking en verbetering van de maatschappelijke veerkracht.

PIJLER 1: VERBETERING VAN DE CAPACITEIT VAN DE EU-INSTELLINGEN OM DESINFORMATIE OP TE SPOREN, TE ANALYSEREN EN AAN HET LICHT TE BRENGEN

Om de dreiging van desinformatie doeltreffend aan te pakken, is het noodzakelijk de strategische communicatietaskforces van de Europese Dienst voor extern optreden, de delegaties van de Unie en de EU-Fusiecel voor analyse van hybride bedreigingen te versterken door hen extra gespecialiseerd personeel, zoals deskundigen op het gebied van datamining en analyse, ter beschikking te stellen om de relevante gegevens te verwerken. Het is ook belangrijk om opdracht te geven tot aanvullende mediamonitoringdiensten om een breder scala van bronnen en talen te bestrijken, en aanvullend onderzoek en studies over het bereik en de impact van desinformatie. Daarnaast is het nodig te investeren in analytische instrumenten zoals speciale software voor het verzamelen, organiseren en aggregeren van grote hoeveelheden digitale gegevens.

De versterking van de strategische communicatieteams van de Europese Dienst voor extern optreden zal in twee stappen worden uitgevoerd.

Op korte termijn wordt verwacht dat de begroting voor strategische communicatie in 2019 meer dan verdubbeld kan worden²⁶; dit zal gepaard gaan met een versterking van ten minste 11 posten in de aanloop naar de Europese verkiezingen. Op middellange termijn²⁷ zullen meer posten voor ambtenaren worden gevraagd voor de strategische communicatieteams en de EU-Fusiecel voor analyse van hybride bedreigingen in Brussel en bij de delegaties in de buurlanden, teneinde de komende twee jaar te komen tot een totale stijging van 50 à 55 personeelsleden.

Er vinden verdere synergieën plaats tussen de diensten van de Commissie en de Europese Dienst voor extern optreden, bijvoorbeeld voor het delen van instrumenten of het opzetten van communicatiecampagnes.

Dreigingsanalyses en inlichtingenbeoordelingen vormen de basis voor de werkzaamheden op het gebied van desinformatie. De deskundigheid van het Centrum voor de analyse van inlichtingen en van de situatie moet ten volle worden benut om de zich ontwikkelende aard van desinformatiecampagnes te analyseren.

²⁶ De huidige besprekingen over de begroting voor 2019 voorzien in een verhoging van 1,9 miljoen EUR in 2018 tot 5 miljoen EUR in 2019.

²⁷ Via wijzigingen in de begroting van 2019 en/of het voorstel voor de begroting van 2020.

De strategische taskforces voor communicatie zullen nauw samenwerken met de betrokken delegaties van de Unie en de Commissie om desinformatie aan te pakken. Zij zullen met name samenwerken met het interne netwerk ter bestrijding van desinformatie van de Commissie, dat is opgezet naar aanleiding van de mededeling van april²⁸.

De lidstaten moeten het optreden van de instellingen van de Unie aanvullen en ondersteunen door hun nationale capaciteiten te vergroten en de nodige verhogingen van de middelen voor de instellingen van de Unie te ondersteunen.

Actie 1: Met het oog op de verkiezingen voor het Europees Parlement in 2019 in het bijzonder, maar ook op langere termijn, zal de hoge vertegenwoordiger in samenwerking met de lidstaten de taskforces voor strategische communicatie en de delegaties van de Unie versterken met extra personeel en nieuwe instrumenten, die nodig zijn om desinformatieactiviteiten op te sporen, te analyseren en aan het licht te brengen. De lidstaten moeten in voorkomend geval ook hun nationale capaciteit op dit gebied verbeteren en de noodzakelijke verhoging van de middelen voor de taskforces voor strategische communicatie en de delegaties van de Unie ondersteunen.

Actie 2: De hoge vertegenwoordiger zal de mandaten van de taskforces voor strategische communicatie voor de Westelijke Balkan en het zuiden evalueren om hen in staat te stellen doeltreffend te reageren op desinformatie in deze regio's.

PIJLER 2: DE GECOÖRDINEERDE EN GEZAMENLIJKE RESPONS OP DESINFORMATIE VERSTERKEN

De eerste uren nadat desinformatie is vrijgegeven, zijn van cruciaal belang voor het opsporen, analyseren en reageren daarop. Er zal dan ook een **systeem voor snelle waarschuwingen worden opgezet om in realtime waarschuwingen te verstrekken over desinformatiecampagnes** door middel van een specifieke technologische infrastructuur. Dit zal het delen van gegevens en evaluaties vergemakkelijken, zodat gemeenschappelijke situatiekennis, gecoördineerde toewijzing en respons mogelijk zijn en de efficiëntie van tijd en middelen wordt gewaarborgd.

Met het oog op de oprichting van het systeem voor snelle waarschuwing moet **elke lidstaat, in overeenstemming met zijn institutionele structuur, een contactpunt aanwijzen dat idealiter binnen strategische communicatieafdelingen wordt geplaatst.** Dit contactpunt zou de waarschuwingen delen en zorgen voor coördinatie met alle andere relevante nationale autoriteiten en met de Commissie en de Europese Dienst voor extern optreden. Dit laat de bestaande bevoegdheden van de nationale autoriteiten uit hoofde van het Unierecht en/of het nationale recht of andere onderdelen van dit actieplan onverlet. Wanneer er sprake is van desinformatie die gevolgen kan hebben voor verkiezingen of voor het functioneren van democratische instellingen in de lidstaten, moeten de nationale contactpunten nauw samenwerken met de nationale verkiezingsnetwerken²⁹. In dit geval moet het resultaat van de

²⁸ Dit netwerk omvat vertegenwoordigers van de directoraten-generaal en vertegenwoordigingen van de Commissie. De Commissie heeft onlangs ook een werkgroep opgericht met de Europese Dienst voor extern optreden en het Europees Parlement om desinformatie in de aanloop naar de Europese verkiezingen aan te pakken.

²⁹ Zie Aanbeveling C (2018) 5949 over verkiezingssamenwerkingsnetwerken, onlinetransparantie, bescherming tegen cyberincidenten en bestrijding van desinformatiecampagnes in het kader van de verkiezingen voor het Europees Parlement. In deze netwerken worden de nationale verkiezingsautoriteiten, de regelgevende instanties voor de audiovisuele media, de cyberveiligheids- en gegevensbeschermingsautoriteiten alsook

werkzaamheden van het systeem voor snelle waarschuwing worden gedeeld met het Europese netwerk voor samenwerking op het gebied van verkiezingen³⁰, met name om informatie over bedreigingen voor de verkiezingen uit te wisselen en de mogelijke toepassing van sancties te ondersteunen. Onlineplatforms moeten samenwerken met de contactpunten van het systeem voor snelle waarschuwing, met name tijdens verkiezingsperiodes, om tijdig relevante informatie te verstrekken.

Het systeem voor snelle waarschuwingen moet nauw verbonden zijn met de bestaande paraatheidsdiensten, zoals het Centrum voor respons in noodsituaties³¹ en het Crisiscentrum van de Europese Dienst voor extern optreden³². De EU-Fusiecel van het Centrum voor de analyse van inlichtingen en van de situatie en de relevante werkgroepen van de Raad kunnen ook worden gebruikt als kanalen voor het delen van informatie. De Commissie en de hoge vertegenwoordiger zorgen voor regelmatige uitwisseling van informatie en beste praktijken met belangrijke partners, onder meer binnen de G7 en de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie.

Een snelle reactie via op feiten gebaseerde en doeltreffende communicatie is van essentieel belang om desinformatie tegen te gaan en te blokkeren, ook in gevallen van desinformatie betreffende aangelegenheden en beleid van de Unie. Dit is belangrijk om een open en democratisch debat te bevorderen zonder manipulatie, ook in het kader van de komende Europese verkiezingen. De instellingen van de Unie³³ en de lidstaten moeten ervoor zorgen dat zij beter in staat zijn om te reageren en doeltreffend te communiceren. De Commissie heeft haar financiering voor betere communicatieactiviteiten al verhoogd door middel van haar regionale programma's voor communicatie, ook in de buurlanden van de Unie, en de delegaties van de Unie. Alle instellingen van de Unie houden zich bezig met communicatie over Europese maatregelen en beleidsmaatregelen in de Unie. Met name de vertegenwoordigingen van de Commissie en de bureaus van het Europees Parlement in de lidstaten spelen een sleutelrol bij het verstrekken van op de situatie ter plaatse toegesneden berichten, waaronder specifieke instrumenten om mythen te ontkrachten en feiten te verspreiden³⁴.

De samenwerking tussen de lidstaten en de instellingen van de Unie moet verder worden versterkt, met name wat betreft het delen van informatie, gemeenschappelijk leren, bewustmaking, proactieve communicatie en onderzoek. De lidstaten en de instellingen van de Unie moeten meer inlichtingen uitwisselen om het situationeel bewustzijn en hun respectieve responscapaciteiten te verbeteren. Proactieve en objectieve communicatie over de waarden en

relevante groepen van deskundigen, bijvoorbeeld op het gebied van mediageletterdheid, samengebracht. Zij vormen samen met de instellingen van de Unie het Europees verkiezingsnetwerk. Het Europese verkiezingsnetwerk zal in januari 2019 voor het eerst worden bijeengeroepen.

³⁰ Opgericht ingevolge de aanbeveling van 12 september 2018.

³¹ Het Coördinatiecentrum voor respons in noodsituaties is opgericht krachtens artikel 7 van Besluit 1313/2013/EU betreffende een Uniemechanisme voor civiele bescherming.

³² Het Crisiscentrum is een orgaan van de Europese Dienst voor extern optreden dat permanent paraat is en de situatie wereldwijd continu volgt. Het maakt deel uit van het EU-Centrum voor de analyse van inlichtingen en van de situatie en fungeert als informatieknooppunt voor alle relevante belanghebbenden van de Europese instellingen.

³³ Bij de Commissie zouden de leden van het college van commissarissen, de dienst van de woordvoerder en de vertegenwoordigingen van de Commissie hun belangrijke rol behouden als het gaat om het ontkrachten van fouten in mediaberichten.

³⁴ Verschillende vertegenwoordigingen van de Commissie hebben ter plaatse aangepaste instrumenten ontwikkeld om desinformatie te bestrijden, zoals Les Décodeurs de l'Europe in Frankrijk, EU Vero Falso in Italië, Euromyty.sk in Slowakije, een cartoonwedstrijd over eurofabels in Oostenrijk en een cartoonsreeks in Roemenië.

het beleid van de Unie is bijzonder doeltreffend wanneer zij rechtstreeks door de lidstaten wordt uitgevoerd. Hiertoe roepen de Commissie en de hoge vertegenwoordiger de lidstaten op hun communicatie-inspanningen op te voeren en de Unie en haar instellingen te beschermen tegen desinformatiecampagnes.

Actie 3: Tegen maart 2019 zullen de Commissie en de hoge vertegenwoordiger, in samenwerking met de lidstaten, een snel waarschuwingssysteem opzetten voor het aanpakken van desinformatiecampagnes, in nauwe samenwerking met bestaande netwerken, het Europees Parlement en het mechanisme voor snelle respons van de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie en G7.

Actie 4: Met het oog op de komende Europese verkiezingen zal de Commissie, in samenwerking met het Europees Parlement, haar inspanningen op het gebied van communicatie op het gebied van de waarden en het beleid van de Unie intensiveren. De lidstaten moeten hun eigen inspanningen op het gebied van communicatie over de waarden en het beleid van de Unie ook aanzienlijk versterken.

Actie 5: De Commissie en de hoge vertegenwoordiger zullen in samenwerking met de lidstaten de strategische communicatie in de buurlanden van de Unie versterken.

PIJLER 3: MOBILISERING VAN DE PARTICULIERE SECTOR BIJ DE BESTRIJDING VAN DESINFORMATIE

Onlineplatforms, adverteerders en de reclamesector spelen een cruciale rol bij de aanpak van het probleem van desinformatie, omdat de platforms juist vanwege hun omvang door kwaadwillige actoren kunnen worden misbruikt om desinformatie te versterken, te richten en te verspreiden. Aangezien het hen in het verleden niet is gelukt om dit probleem aan te pakken, drong de Commissie er in april 2018 bij hen op aan hun inspanningen op te voeren. Tegen deze achtergrond is op 26 september 2018 de praktijkcode betreffende desinformatie gepubliceerd³⁵. De belangrijkste onlineplatforms die de code hebben ondertekend, hebben zich ertoe verbonden vóór de verkiezingen voor het Europees Parlement van 2019 specifieke acties uit te voeren.

De Commissie roept alle ondertekenaars van de praktijkcode op om daarin vastgestelde maatregelen en procedures snel en doeltreffend uit te voeren op EU-brede basis, waarbij de nadruk ligt op acties die dringend en relevant zijn om de integriteit van de Europese verkiezingen van 2019 te waarborgen. Grote onlineplatforms moeten met name (i) onmiddellijk zorgen voor toezicht op en transparantie van politieke reclame, op basis van doeltreffende due diligence-controles van de identiteit van de opdrachtgevers, (ii) valse accounts die actief zijn op hun diensten, afsluiten, en (iii) geautomatiseerde systemen (bots) identificeren en dienovereenkomstig labelen. Onlineplatforms moeten ook samenwerken met de nationale regelgevende instanties voor de audiovisuele sector en met onafhankelijke factcheckers en onderzoekers om desinformatiecampagnes in het bijzonder tijdens

³⁵ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/code-practice-disinformation>. Op 16 oktober hebben de oorspronkelijke ondertekenaars van de code hun formele inschrijvingen op de code verstrekt, met daarin de verbintenissen die elke ondertekenaar in acht zal nemen en een tabel met relevante beste praktijken van de onderneming, alsmede mijlpalen voor de algemene uitvoering van de code in de EU. Tot de oorspronkelijke ondertekenaars behoren de belangrijkste onlineplatforms (Facebook, Google, Youtube, Twitter), leveranciers van software (Mozilla), adverteerders en een aantal brancheorganisaties die onlineplatforms en de reclamesector vertegenwoordigen. De praktijkcode moet een transparanter, betrouwbaarder en verantwoordelijker online-ecosysteem creëren en gebruikers tegen desinformatie beschermen.

verkiezingsperiodes op te sporen en te melden, en de zichtbaarheid en de verspreiding van de op feiten gebaseerde respons te verbeteren.

De Commissie zal met de hulp van de Europese groep van regelgevende instanties voor audiovisuele mediadiensten (ERGA)³⁶ toezien op de naleving van de verbintenissen door de ondertekenaars van de praktijkcode en zal regelmatig meedelen of en in welke mate individuele platforms aan deze verplichtingen voldoen. Om een doeltreffende en alomvattende monitoring mogelijk te maken, moeten de platforms tegen het einde van dit jaar de Commissie actuele en volledige informatie verstrekken over de maatregelen die zij hebben genomen om deze verbintenissen na te komen. De Commissie zal deze informatie publiceren in januari 2019. De platforms moeten ook, onder meer in antwoord op specifieke verzoeken van de Commissie, volledige informatie verstrekken over hoe zij de verbintenissen op regelmatige basis nakomen, te beginnen in januari 2019, teneinde een gerichte monitoring mogelijk te maken van de naleving van de code in de aanloop naar de verkiezingen voor het Europees Parlement. Deze informatie zal ook worden gepubliceerd.

Bovendien wordt in de praktijkcode bepaald dat de ondertekenaars na twaalf maanden een volledig verslag zullen indienen. Deze verslagen moeten volledige gegevens en informatie bevatten om een grondige beoordeling door de Commissie mogelijk te maken. Op basis hiervan zal de **Commissie, bijgestaan door onafhankelijke expertise en met behulp van de ERGA, de algemene doeltreffendheid van de praktijkcode beoordelen**. De Commissie kan ook de hulp inroepen van het Europese audiovisuele waarnemingscentrum.

De Commissie merkt op dat de algemene doeltreffendheid van de code afhankelijk is van een zo breed mogelijke deelname van onlineplatforms en de onlinereclame. Het dringt er derhalve bij andere belanghebbenden op aan zich aan de code te houden.

Actie 6: De Commissie zal zorgen voor een nauw en voortdurend toezicht op de uitvoering van de code. Waar nodig en met name met het oog op de Europese verkiezingen, zal de Commissie aandringen op een snelle en doeltreffende naleving. De Commissie zal een uitgebreide beoordeling uitvoeren bij het afsluiten van de eerste periode van 12 maanden van toepassing van de code. Indien de uitvoering en het effect van de praktijkcode niet bevredigend blijken, kan de Commissie verdere maatregelen voorstellen, met inbegrip van maatregelen van regelgevende aard.

PIJLER 4: BEWUSTMAKING EN VERBETERING VAN DE MAATSCHAPPELIJKE VEERKRACHT

Een groter publiek bewustzijn is van essentieel belang voor de verbetering van de maatschappelijke veerkracht tegen de dreiging van desinformatie. Het uitgangspunt is een beter begrip van de bronnen van desinformatie, en van de bedoelingen, instrumenten en doelstellingen daarachter, maar ook van onze eigen kwetsbaarheid. Een degelijke wetenschappelijke methode kan helpen bij het identificeren van belangrijkste kwetsbaarheden

³⁶ De Europese Groep van regelgevende instanties voor audiovisuele mediadiensten omvat alle relevante regelgevers van alle lidstaten. Ze verstrekt technisch advies aan de Commissie op een aantal gebieden die verband houden met de toepassing van de richtlijn, vergemakkelijkt de samenwerking tussen de nationale regelgevende instanties en/of organen onderling en met de Commissie. De herziene richtlijn inzake audiovisuele mediadiensten heeft de rol van deze groep verder versterkt, met name in verband met de platforms voor het delen van video's.

in de lidstaten³⁷. Het is van essentieel belang om te begrijpen hoe en waarom burgers, en soms ook hele gemeenschappen, worden aangetrokken door verhalen van desinformatie, maar ook om een alomvattend antwoord op dit fenomeen te formuleren.

Weerbaarheid opbouwen vergt ook gespecialiseerde opleidingen, openbare conferenties en debatten en andere vormen van gemeenschappelijk leren voor de media. Het omvat ook het mondiger maken van alle sectoren van de samenleving en in het bijzonder het verbeteren van de mediageletterdheid van de burgers om te begrijpen hoe we desinformatie kunnen ontdekken en bestrijden.

Een alomvattende reactie op desinformatie vergt een actieve deelname van het maatschappelijk middenveld. **De mededeling en de aanbeveling³⁸, die deel uitmaken van de reeks maatregelen voor het waarborgen van vrije en eerlijke Europese verkiezingen (het verkiezingspakket), riep de lidstaten op om samen te werken met media, onlineplatforms, aanbieders van informatietechnologie en anderen, bij bewustmakingsactiviteiten om de transparantie van verkiezingen en het vertrouwen in het verkiezingsproces te vergroten. In de aanloop naar de Europese verkiezingen is er behoefte aan actieve betrokkenheid en follow-up van de lidstaten.**

Onafhankelijke factcheckers en onderzoekers spelen een sleutelrol bij het bevorderen van het inzicht in de structuren die desinformatie ondersteunen en de mechanismen die vorm geven aan de onlineverspreiding ervan. Bovendien vergroten zij door hun activiteiten het bewustzijn van verschillende soorten bedreigingen van desinformatie en kunnen zij bijdragen tot het beperken van hun negatieve gevolgen. Hun capaciteit om desinformatie te identificeren en aan het licht te brengen moet worden versterkt en grensoverschrijdende samenwerking moet worden vergemakkelijkt. Voortbouwend op de in de mededeling van april geschetste maatregelen moeten nationale multidisciplinaire teams van onafhankelijke factcheckers en academische onderzoekers met specifieke kennis over lokale informatieomgevingen worden uitgebreid. Dit vereist de ondersteuning en samenwerking van de lidstaten om de werking van het Europees netwerk van factcheckers te vergemakkelijken, met volledige inachtneming van de onafhankelijkheid van de factchecking en onderzoeksactiviteiten. In het kader van het programma Connecting Europe Facility³⁹ zal de Commissie een digitaal platform financieren dat de onafhankelijke nationale multidisciplinaire teams zal samenbrengen.

Om het bewustzijn en de veerkracht van het publiek te vergroten, zal de Commissie haar inzet en huidige activiteiten in verband met mediageletterdheid verder opvoeren om de burgers van de Unie in staat te stellen desinformatie beter te identificeren en aan te pakken⁴⁰. De lidstaten moeten de herziene richtlijn inzake audiovisuele mediadiensten, die hen verplicht om mediageletterdheid te bevorderen en te ontwikkelen, snel uitvoeren⁴¹.

³⁷ Dit kan verder worden onderzocht in het kader van de werkzaamheden van de Monitor voor het pluralisme van de media, een project dat door de Europese Unie wordt medegefinancierd en wordt uitgevoerd door het Centrum voor pluriformiteit en vrijheid van de media in Florence.

³⁸ Zie de aanbeveling van de Commissie over verkiezingssamenwerkingsnetwerken, onlinetransparantie, bescherming tegen cyberincidenten en de bestrijding van desinformatiecampagnes in het kader van de verkiezingen voor het Europees Parlement, C(2018)5949.

³⁹ Verordening (EU) nr. 1316/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2013 tot vaststelling van de financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen, tot wijziging van Verordening (EU) nr. 913/2010 en tot intrekking van Verordeningen (EG) nr. 680/2007 en (EG) nr. 67/2010.

⁴⁰ Tot dergelijke activiteiten behoren een Europese onlinebibliotheek en -leercentrum en andere instrumenten voor mediageletterdheid.

⁴¹ Artikel 33 bis van de herziene richtlijn audiovisuele mediadiensten.

De Commissie heeft in haar voorstel voor Horizon Europa financiering voorgesteld voor de ontwikkeling van nieuwe instrumenten om online-desinformatie beter te begrijpen en te bestrijden⁴². De Commissie zal, waar nodig, ook steun verlenen aan voorlichtingscampagnes om de gebruikers bewust te maken van de meest recente technologieën (bijv. “deep fakes”).

Het werk van onafhankelijke media is essentieel voor het functioneren van een democratische samenleving. De Commissie⁴³ zal daarom steun blijven verlenen aan onafhankelijke media en onderzoeksjournalisten, aangezien zij een bijdrage leveren aan de blootstelling van desinformatie. Daarnaast zal de Commissie specifieke programma's blijven uitvoeren met betrekking tot mediaondersteuning, ook financieel, en professionalisering in haar nabuurschap⁴⁴.

Actie 7: In het bijzonder met het oog op de Europese verkiezingen van 2019, maar ook op langere termijn, zullen de Commissie en de hoge vertegenwoordiger in samenwerking met de lidstaten gerichte publiekscampagnes organiseren, opleidingen voor de media en de publieke opinie in de Unie en haar buurlanden, om mensen bewust te maken van de negatieve effecten van desinformatie. De inspanningen ter ondersteuning van het werk van onafhankelijke media en kwaliteitsjournalistiek en het onderzoek naar desinformatie om een alomvattend antwoord te bieden op dit verschijnsel zullen worden voortgezet.

Actie 8: De lidstaten moeten in samenwerking met de Commissie de oprichting ondersteunen van multidisciplinaire teams van onafhankelijke factcheckers en onderzoekers met specifieke kennis van lokale informatie-omgevingen om desinformatiecampagnes in verschillende sociale netwerken en digitale media op te sporen en aan het licht te brengen.

Actie 9: In het kader van de week van de mediageletterdheid in maart 2019 zal de Commissie, in samenwerking met de lidstaten, steun verlenen aan grensoverschrijdende samenwerking tussen beroepsbeoefenaars in de mediageletterdheid en aan de lancering van praktische instrumenten voor de bevordering van mediageletterdheid voor het publiek. De lidstaten moeten ook snel de bepalingen van de richtlijn audiovisuele mediadiensten ten uitvoer leggen, die betrekking hebben op mediageletterdheid.

Actie 10: Met het oog op de komende Europese verkiezingen van 2019 moeten de lidstaten zorgen voor een doeltreffende follow-up van het verkiezingspakket, met name de aanbeveling. De Commissie zal nauwlettend volgen hoe het pakket wordt uitgevoerd en waar nodig zorgen voor relevante ondersteuning en advies.

⁴² COM(2018) 435.

⁴³ Het programma Creatief Europa zal, indien het wordt goedgekeurd, de Europese nieuwsmedia, de diversiteit en de pluriformiteit van de journalistieke inhoud helpen versterken, evenals een kritische benadering van media-inhoud via mediageletterdheid, COM (2018) 438.

⁴⁴ De Commissie financiert het project “openmediahub” om: i) journalisten in het nabuurschap de nodige vaardigheden voor onafhankelijke en objectieve berichtgeving te geven; ii) de vaardigheden van redactionele medewerkers te verbeteren en iii) het netwerk van mediaprofessionals en journalisten in het nabuurschap te versterken. Wat betreft de Westelijke Balkan verleent de Commissie financiële steun voor de oprichting van een netwerk van journalistieke verenigingen, de opbouw van vertrouwen in de media, en de versterking van het gerechtelijk apparaat om de vrijheid van meningsuiting te verdedigen. Op dit gebied ondersteunt de Commissie ook de publieke media, de nieuwe onafhankelijke media, en de bevordering van kwaliteit en professionaliteit in de journalistiek.

4. CONCLUSIES

Desinformatie is een grote uitdaging voor Europese democratieën en samenlevingen, en de Unie moet daar iets aan doen zonder afbreuk te doen aan de Europese waarden en vrijheden. Desinformatie ondermijnt het vertrouwen van burgers in democratie en democratische instellingen. Het draagt ook bij tot de polarisatie van de publieke opinie en verstoort de democratische besluitvormingsprocessen en kan ook worden gebruikt om het Europese project te ondermijnen. Dit kan aanzienlijke nadelige gevolgen hebben voor de samenleving in de hele Unie, met name in de aanloop naar de verkiezingen voor het Europees Parlement in 2019.

Sterke betrokkenheid en snelle maatregelen zijn noodzakelijk om het democratische proces en het vertrouwen van burgers in openbare instellingen op zowel nationaal als EU-niveau in stand te houden. In het huidige actieplan worden belangrijke maatregelen uiteengezet voor een gecoördineerde aanpak van de EU-instellingen en de lidstaten tegen desinformatie. Het actieplan wijst ook op maatregelen die door de verschillende actoren prioritair moeten worden genomen in de aanloop naar de verkiezingen voor het Europees Parlement in 2019. De lidstaten moeten hun solidariteit versterken en de Unie beschermen tegen hybride aanvallen, waaronder aanvallen met desinformatie.

Tegelijkertijd en op de lange termijn is het de bedoeling dat de Unie en haar nabuurschap weerbaarder worden tegen desinformatie. Dit vereist voortdurende en aanhoudende inspanningen ter ondersteuning van onderwijs en mediageletterdheid, journalistiek, factcheckers, onderzoekers en het maatschappelijk middenveld als geheel.

De Commissie en de hoge vertegenwoordiger:

- herinneren eraan dat gezamenlijke actie vereist is door alle relevante institutionele actoren, alsook door de particuliere sector, met name onlineplatforms, en het maatschappelijk middenveld als geheel om alle verschillende aspecten van de dreiging van desinformatie effectief aan te pakken;
- verzoeken de Europese Raad het huidige actieplan goed te keuren;
- verzoeken de lidstaten samen te werken bij de uitvoering van de in dit actieplan beschreven acties;
- roepen prioritair alle relevante actoren op om deze dringende en relevante maatregelen uit te voeren in de aanloop naar de komende Europese verkiezingen in mei 2019.