

## **Fiche 1: Desinformatie in verband met COVID-19 aanpakken: feiten onderscheiden van fictie**

### **1. Algemene gegevens**

a) *Titel voorstel*

Desinformatie in verband met COVID-19 aanpakken: feiten onderscheiden van fictie

b) *Datum ontvangst Commissiedocument*

10 juni 2020

c) *Nr. Commissiedocument*

Join/2020/8

d) *EUR-Lex*

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1592233656437&uri=CELEX:52020JC0008>

e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing*

N.v.t.

f) *Behandelingstraject Raad*

Raad Algemene Zaken

g) *Eerstverantwoordelijk Ministerie*

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

### **2. Essentie voorstel**

De Europese Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger schetsen in hun gezamenlijke mededeling de uitdagingen die zich tijdens de Covid-19 'infodemie' hebben voorgedaan. De mededeling valt uiteen in acht onderdelen die voort bouwen op het EU Actieplan tegen desinformatie<sup>1</sup>. Verdere stappen om desinformatie te adresseren en de democratie te versterken zullen uiteengezet worden in het Democratie Actieplan dat eind 2020 verwacht wordt.

*(i) Belangrijkste uitdagingen van de COVID-19-infodemie en volgende stappen ter bestrijding*

De Covid-19-crisis heeft laten zien dat desinformatie, misinformatie en buitenlandse beïnvloedingsoperaties ernstige gevolgen kunnen hebben voor de volksgezondheid en het vertrouwen in onze democratische samenleving en instituties. Er dient hierbij duidelijk onderscheid gemaakt te worden tussen illegale content, zoals haatzaaien, en content die niet onrechtmatig is maar wel schadelijk. Daarnaast is het belangrijk om vast te stellen of er sprake is misinformatie of

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2018/2019, 22112, nr. 2760

desinformatie<sup>2</sup> en dus of er sprake is van een intentie om te misleiden of publieke schade te veroorzaken of om economisch gewin te behalen.<sup>3</sup> Desinformatie kan daarnaast ook onderdeel zijn van beïnvloedingsoperaties van derde landen, al dan niet versterkt door het gecoördineerd gebruik van valse of niet-authentieke accounts of geautomatiseerde bots.

*(ii) Versterking van de strategische communicatie binnen en buiten de EU*

Duidelijke, toegankelijke en accurate communicatie zijn tijdens de crisis cruciaal gebleken om de gezondheid van burgers te beschermen en misleidende narratieven over de rol en samenwerking van de EU in de bestrijding van het virus te adresseren. In dit kader wordt voorgesteld meer te investeren in capaciteit op het gebied van strategische communicatie, het beter inzetten van bestaande mechanismen hiervoor, zoals de samenwerkingskanalen met lidstaten en de Strategische Communicatie Task Forces van de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO) en strategische communicatie en publieksdiplomatie van EU delegaties versterken.

*(iii) Betere samenwerking binnen de EU*

De Commissie stelt voor o.a. de andere EU-instituten te stimuleren mechanismen op te zetten om Covid-19 gerelateerde desinformatie gecoördineerd te adresseren en lidstaten aanmoedigen bestaande mechanismen die samenwerking versterken intensiever te gebruiken, zoals het Rapid Alert System (RAS) het systeem waarmee informatie gedeeld wordt tussen de lidstaten en EU-instituten.

*(iv) Samenwerking met derde landen en internationale partners*

Derde landen en samenwerkingsverbanden buiten de EU zijn ook getroffen door desinformatie en buitenlandse beïnvloedingscampagnes. Binnen de grenzen van de bevoegdheden zal de Commissie de samenwerking en informatiedeling verbeteren met de WHO, G7, NAVO, VN, regionale organisaties, civiele partners en private partijen. Ook zal zij in derde landen door EU-delegaties en de diplomatieke missies van lidstaten toegang tot betrouwbare informatie promoten en initiatieven om mis- en desinformatie aan te pakken steunen.

*(v) Grotere transparantie van onlineplatformen over desinformatie en beïnvloedingsoperaties*

---

<sup>2</sup> 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* (Kamerstukken II 2018/2019, 22112, nr. 2760). Het kabinet hanteert momenteel 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.* (Kamerstukken II, 2019/2020, 30821, nr. 91).

<sup>3</sup> Wanneer deze intentie er niet is, zoals wanneer burgers onbewust valse informatie delen met familie en vrienden, is er sprake van *misinformatie*. Wanneer deze intentie er wel is, is er sprake van *desinformatie*.

De Commissie vraagt online platformen, ook degene die de gedragscode desinformatie nog niet hebben ondertekend, om maandelijks rapporten te publiceren met daarin: initiatieven om informatie van relevante autoriteiten, zoals de WHO en nationale zorgautoriteiten, te promoten, het bewustzijn van gebruikers over desinformatie te verbeteren, rapportage over manipulatief gedrag, bijvoorbeeld door beïnvloedingsoperaties en data over advertentiestromen gelinkt aan Covid-19-gerelateerde desinformatie. De Commissie pleit er daarnaast voor dat online platformen hun samenwerking met fact-checkers versterken. De Commissie ondersteunt fact-checking en onderzoeksinitiatieven o.a. door middel van het recent opgerichte Europese waarnemingspost voor digitale media (EDMO), de onafhankelijke multidisciplinaire gemeenschap voor fact-checkers en wetenschappers. Mogelijk zal zij haar desinformatie detectie tools beschikbaar stellen voor gebruik door deze stakeholders. Ook roept zij de platformen op om samen met het EDMO een kader op te stellen om op een privacy gewaarborgde manier data te delen met wetenschappers. Op die manier kan desinformatie beter gedetecteerd en geanalyseerd worden.

*(vi) De vrijheid van meningsuiting en het pluralistische democratische debat waarborgen*

De Commissie erkent het risico dat sommige maatregelen om de 'infodemie' tegen te gaan, gebruikt kunnen worden om fundamentele rechten en vrijheden van burgers te ondermijnen en stelt dat het beschermen van deze rechten en vrijheden juist centraal zou moeten staan in de aanpak van COVID-19. De Commissie zal de impact van noodmaatregelen van lidstaten op de waarborging van fundamentele waarden en grondrechten blijven monitoren. Ook roept zij de lidstaten op om te zorgen dat journalisten veilig hun werk kunnen doen. De Commissie zal doorgaan met onafhankelijke journalistieke projecten mede te financieren of toegang tot financiering te bieden en zal ook in andere landen actie ondernemen om de persvrijheid en het maatschappelijk middenveld te versterken.

*(vii) De burgers beter toerusten en bewuster maken*

De Commissie zal via verschillende programma's en plannen (o.a. het actieplan voor digitaal onderwijs, Erasmus+ en 'Mediageletterdheid voor iedereen' projecten) en het aankomende actieplan voor de media en de audiovisuele sector het kritisch denkvermogen van sociale mediagebruikers vergroten en financiering beschikbaar stellen voor projecten die desinformatie helpen tegengaan. De EU-instituten zullen op een gecoördineerde manier hulpmiddelen verspreiden om het bewustzijn over desinformatie te vergroten en desinformatie te herkennen.

*(viii) De volksgezondheid en de consumentenrechten beschermen*

Zowel online platforms als het netwerk van consumentenbeschermingsautoriteiten hebben hier actie ondernomen tegen misleidende reclame, fraude en oplichting gerelateerd aan Covid-19. De Commissie zet daarnaast in op het eventueel ontwikkelen van een gereedschapskist met specifieke instrumenten voor online onderzoek en het intensiveren van internationale samenwerking om de EU-aanpak tegen consumentenmisleiding in de context van Covid-19 te promoten.

### 3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

#### a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

De verspreiding van desinformatie met als doel om schade toe te brengen aan het publieke debat, democratische processen, de open economie of nationale veiligheid is een reële dreiging. In de afgelopen periode is er veel misleidende informatie rondgegaan over Covid-19<sup>4</sup>. Het tegengaan van desinformatie, ook gerelateerd aan Covid-19, vraagt een gezamenlijke inspanning van alle betrokken actoren: internetdiensten, maatschappelijke organisaties, media, wetenschap, politieke partijen en de overheid. De strategie van het kabinet tegen desinformatie kent drie actielijnen: preventie, de informatiepositie verstevigen en (zo nodig) reactie<sup>5</sup>. Preventieve acties hebben het doel om te voorkomen dat desinformatie impact heeft en zich verspreidt. Versteviging 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. Tot slot behoren reactieve acties tot het handelingsperspectief wanneer er sprake van desinformatie is.

Bij het adresseren van desinformatie staan de volgende uitgangspunten centraal<sup>6</sup>:

- 1) Rechtsstatelijke waarden en grondrechten staan voorop: vrijheid van meningsuiting, vrijheid van pers, het recht op informatie en het bevorderen van transparantie.
- 2) De kracht van onafhankelijke journalistiek. Een pluriform medialandschap is onontbeerlijk voor een gezonde democratie met open en eerlijke verkiezingen.
- 3) Statelijke actoren hebben de capaciteit en middelen om desinformatie te verspreiden, mede als onderdeel van hybride conflictvoering. De bescherming van de nationale veiligheid tegen desinformatie is ingebed in de bredere aanpak van statelijke dreigingen.
- 4) Mediawijsheid en digitale geletterdheid zijn belangrijke elementen in het preventief tegengaan van de impact van desinformatie.
- 5) Het kabinet ondersteunt de bewustwording van het (lokale) bestuur.
- 6) Internetdiensten dragen eigen verantwoordelijkheid, met inachtneming van de vrijheid van meningsuiting en persvrijheid. Waar hun zelfregulering tekortschiet, kan regulering worden overwogen.

Bovenstaande uitgangspunten, in het bijzonder de rechtsstatelijke waarden, leiden ertoe dat het adresseren van desinformatie primair een taak van journalistiek en wetenschap is, 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

---

<sup>4</sup> Kamerstukken II, 2019/2020, 30821, nr. 112

<sup>5</sup> Kamerstukken II, 2019/2020, 30821, nr. 91

<sup>6</sup> Kamerstukken II, 2019/2020, 30821, nr. 91

optreden als de nationale veiligheid, politieke, maatschappelijke en/of economische stabiliteit in het geding is. Dit beperkt zich niet alleen tot Nederland, desinformatie over de EU of de NAVO kan deze internationale samenwerking ondermijnen of destabiliseren. Dit betekent dat overheid soms desinformatie tegenspreekt. Of een bepaalde overheidsinstantie hiertoe besluit, is afhankelijk onder andere van de context en de impact van het bericht. Bij de afweging al dan niet te reageren wordt ook de afweging meegenomen of een bericht al in de reguliere media ontkracht is. Tevens is er een rol voor de overheid in het actief communiceren over haar eigen beleid. Dit is te zien in de context van Covid-19 waar het kabinet zich in eerste instantie richt op officiële kanalen, zowel voor gezondheidsinformatie over het virus als voor informatie over het overheidsbeleid en ontwikkelingen en gebeurtenissen om ons heen. Het blijft daarbij altijd aan burgers zelf om informatie, ook die van de overheid, op waarde te schatten.

*b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel*

Het kabinet erkent dat er rondom Covid-19 op verschillende manieren – via sociale media, online berichtendiensten, maar ook in brieven – misleidende informatie rondgaat. Zoals aangegeven in de kamerbrief van 13 mei jl. heeft het kabinet binnen de drie pijlers van preventie, informatiepositie verstevigen en reageren verschillende acties ondernomen om dit probleem te adresseren<sup>7</sup>. Het waarborgen van democratische waarden zoals de vrijheid van meningsuiting en het belang van onafhankelijke media worden prominent benoemd in de mededeling alsook de verantwoordelijkheid van de online platformen om transparanter te zijn. Deze punten staan ook centraal in het Nederlandse beleid. Het kabinet onderschrijft de inzet van de Commissie op de acht onderdelen. Er zijn hierbij een aantal aandachtspunten die hieronder beschreven worden.

*(i) Belangrijkste uitdagingen van de COVID-19-infodemie en volgende stappen ter bestrijding*

Verschillende vormen van misleidende informatie kunnen gedurende de Covid-19-crisis schade toebrengen aan de volksgezondheid en het vertrouwen in onze democratische samenleving en instituten. Het kabinet erkent dat het nodig is onderscheid te maken tussen verschillende types misleidende informatie, al dan niet als onderdeel van een buitenlandse beïnvloedingscampagne, en dat deze om een verschillende aanpak vragen. Het kabinet kijkt daarom uit naar het komende Democratie Actieplan.

*(ii) Versterking van de strategische communicatie binnen en buiten de EU*

Het kabinet deelt de mening van de Commissie dat proactieve, heldere, eenduidige, consequente en op feiten gebaseerde strategische communicatie essentieel is en de impact van desinformatie, ook in de context van de COVID-19 crisis, kan verminderen. Desinformatie kan ook gebruikt worden om de stabiliteit en veiligheid van de EU en haar lidstaten te ondermijnen. Daarom acht het kabinet het opportuun dat de EU investeert in haar strategische communicatiecapaciteit, bestaande mechanismen en de capaciteiten voor publieke diplomatie.

---

<sup>7</sup> Kamerstukken II, 2019/2020, 30821, nr. 112

Het kabinet is het eens dat de vertegenwoordigingen van de Europese Unie in de lidstaten hier ook een rol in spelen door feitelijke informatie uit te dragen. Wat opvalt is dat de Commissie voorbij gaat aan de mogelijkheid om officiële statistieken van bijvoorbeeld Eurostat en nationale statistische instellingen te noemen als inzet en manier om desinformatie te adresseren.

*(iii) Betere samenwerking binnen de EU*

Desinformatie houdt niet op bij de grenzen, ook niet bij COVID-19. Het kabinet verwelkomt dan ook de oproep van de Commissie om de samenwerking en informatie-uitwisseling te versterken binnen bestaande instituten en mechanismen zoals het Rapid Alert System (RAS) en de Hybrid Fusion Cell, onder andere door het regelmatig delen van rapportages en analyses over alle vormen van desinformatie.

*(iv) Samenwerking met derde landen en internationale partners*

Desinformatie treft niet alleen de EU-instellingen of lidstaten, maar ook andere landen en multilaterale samenwerkingsverbanden. Onderdeel van de Nederlandse aanpak is het verstevigen van de informatiepositie, o.a. door internationale samenwerking met bijvoorbeeld het G7 Rapid Response Mechanism en de NAVO. Het kabinet steunt daarom de samenwerking van de Commissie met dergelijke internationale partners binnen haar verantwoordelijkheden.

*(v) Grotere transparantie van onlineplatformen over desinformatie en beïnvloedingsoperaties*

Het kabinet verwelkomt de oproep van de Commissie aan de online platformen om maandelijks rapporten te publiceren over hun beleid en maatregelen om de verspreiding van Covid-19-gerelateerde desinformatie tegen te gaan. Meer informatiedeling, inzet, transparantie en verantwoordelijkheid is nodig. Het kabinet wenst dat de platformen ook landenspecifieke rapporten uitbrengen, zodat inzichtelijk wordt wat de omvang van desinformatie is op sociale mediaplatformen. Tevens kijkt het kabinet uit naar de evaluatie van de gedragscode desinformatie en het Democratie Actieplan waarin mogelijk verdere transparantie maatregelen richting de online platformen een plek krijgen, en naar het Digital Service Act pakket.

*(vi) De vrijheid van meningsuiting en het pluralistische democratische debat waarborgen*

In de Nederlandse strategie tegen desinformatie staan rechtsstatelijke waarden als de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van pers voorop. Voor het kabinet staat voorop dat buitengewone maatregelen in het kader van de bestrijding van COVID-19 geoorloofd en soms noodzakelijk zijn vanuit het oogpunt van de bescherming van de volksgezondheid. Deze dienen echter wel te allen tijde te voldoen aan de vereisten van noodzakelijkheid, proportionaliteit en tijdelijkheid, en tevens de waarden van de Unie en internationale verdragsverplichtingen te respecteren.

Zoals gemeld in de Kamerbrief nieuwe ontwikkelingen beleidsinzet bescherming democratie tegen desinformatie concludeert het Instituut voor Informatierecht van de Universiteit van Amsterdam dat het juridisch verbieden van bepaalde informatie alleen op grond van het feit

dat informatie onjuist of misleidend is, zonder aanvullende eisen, moeilijk in overeenstemming te brengen is met de vrijheid van meningsuiting. Ook kwalificeert desinformatie in sommige gevallen als politieke uiting en geniet het als zodanig brede bescherming binnen de vrijheid van meningsuiting en mag het niet verwijderd worden.<sup>8</sup> Het kabinet verwelkomt daarom de nadruk die de Commissie legt op het waarborgen van rechtsstatelijke waarden, ook in tijden van crisis. Nederland ondersteunt daarnaast onafhankelijke media binnen en buiten Europa.

*(vii) De burgers beter toerusten en bewuster maken*

Het kabinet steunt de aangekondigde acties om het bewustzijn van burgers te vergroten. Het kabinet vindt het belangrijk dat voor burgers transparant is wat de herkomst en betrouwbaarheid van informatie is. De aangekondigde acties van de Commissie sluiten aan bij de inzet van de Nederlandse overheid op dit gebied. Ook kijkt het kabinet uit naar de aangekondigde plannen ten aanzien van het actieplan voor de media en de audiovisuele sector en de update van het actieplan voor digitaal onderwijs. .

*(viii) De volksgezondheid en de consumentenrechten beschermen*

Zoals genoemd in de Kamerbrief nieuwe ontwikkelingen beleidsinzet bescherming democratie tegen desinformatie zijn in een commerciële context misleidende gezondheidsclaims over producten of het weglaten van vitale informatie over onder meer geneesmiddelen en voedingsmiddelen of de producent al streng gereguleerd.<sup>9</sup> Ook mag voor geneesmiddelen zonder handelsvergunning in het geheel geen reclame worden gemaakt. Dat geldt bijvoorbeeld ook voor middelen waarvan wordt geclaimd dat ze zouden helpen tegen de gevolgen van Covid-19. Zo maken malafide bedrijven reclame voor producten zoals beschermingsmaskers, mondkapjes en desinfecterende zeep, die een infectie zouden voorkomen of genezen. Het kabinet is van mening dat het in ieders belang is dat de consument online worden beschermd tegen illegale praktijken die hun gezondheid in gevaar kan brengen. Het kabinet is daarom positief dat Europese consumentenbeschermingsautoriteiten een gemeenschappelijke positie over Covid-19 ingenomen hebben waarin zij online platformen, inclusief online marktplaatsen, vragen om illegale marketing praktijken met betrekking tot het virus te identificeren en verwijderen. Het kabinet verwelkomt de reactie van deze platforms op deze positie en de monitoring die de Commissie, samen met de autoriteiten binnen het netwerk voor samenwerking op het gebied van consumentenbescherming (CPC), uitvoert.

*c) Eerste inschatting van krachtenveld*

De mededeling is een voorzetting van de acties uit het huidige Actieplan tegen desinformatie van de Europese Commissie. Dit Actieplan kon op brede steun van de lidstaten rekenen. Ook deze mededeling wordt door de EU-lidstaten verwelkomd al roepen sommige lidstaten in raadsverband wel op tot verdergaande maatregelen. Het Europees Parlement heeft positief

---

<sup>8</sup> Kamerstukken II, 2019/2020, 30821, nr. 112

<sup>9</sup> Kamerstukken II, 2019/2020, 30821, nr. 112

gereageerd op de mededeling. De Groenen en SenD riepen bij de presentatie op tot sneller optreden richting de grote techbedrijven. De ECR heeft zich kritisch over de mededeling uitgelaten.

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

##### *a) Bevoegdheid*

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). In de mededeling wordt geen Unieregelgeving aangekondigd, maar de Commissie geeft richtsnoeren en uitgangspunten voor online platforms om binnen het bestaande wettelijke kader – in samenwerking met nationale autoriteiten in lidstaten en andere relevante belanghebbenden – online desinformatie tegen te gaan. Daartoe is de Commissie bevoegd. De mededeling doet op verschillende punten oproepen aan lidstaten maar heeft geen bindende werking tegenover de lidstaten.

##### *b) Subsidiariteit*

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit van de mededeling is positief. Een gezamenlijke Europese aanpak van desinformatie is wenselijk gezien het grensoverschrijdende karakter van online desinformatie en om te voorkomen dat zorgen van afzonderlijke lidstaten niet voldoende gehoord worden door grote techbedrijven.

##### *c) Proportionaliteit*

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit van de mededeling is positief. De voorgestelde acties in de mededeling van de Commissie passen binnen de lijn die al is uitgezet in het Actieplan tegen Desinformatie, welke het kabinet eerder verwelkomt heeft<sup>10</sup>. Het kabinet acht deze mededeling een geschikt instrument om te komen tot een versterkte gezamenlijke aanpak van desinformatie rondom COVID-19. De mededeling introduceert geen bindende maatregelen. 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. 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 2014-2020 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. De kabinetsinzet voor het volgende MFK

---

<sup>10</sup> Kamerstukken II 2018/2019, 22112, nr. 2760



(2021-2027) en de herstelstrategie n.a.v. de COVID-19 uitbraak<sup>11</sup> is leidend voor een integrale afweging van middelen voor de periode na 2020; Nederland wil niet vooruitlopen op de besluitvorming over het volgende MFK. 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 en administratieve lasten*

Uit deze mededeling vloeit geen nieuwe regelgeving voort; zij is op basis van vrijwilligheid. De transparantieverplichtingen kunnen, zoals door de Commissie eerder aangekondigd, leiden tot administratieve lasten voor de platformbedrijven. In deze mededeling worden verder geen nieuwe voorstellen gedaan die leiden tot een toename voor de regeldruk of administratieve lasten.

---

<sup>11</sup> Kamerstukken 21501-20-1543