

Vergaderjaar 2022–2023

30 821

Nationale Veiligheid

Nr. 169

BRIEF VAN DE BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 november 2022

Op 16 juni jl. is de hernieuwde, versterkte praktijkcode gepubliceerd door de Europese Commissie (hierna Commissie). Deze brief bevat de kabinetsappreciatie van deze nieuwe praktijkcode. De brief begint met een terugblik gevolgd door een samenvatting van de praktijkcode en de volgende stappen. Daarna volgt een overzicht van het Nederlands beleid op desinformatie. Tot slot bevat deze brief een appreciatie van de praktijkcode.

Aanleiding

In 2018 werd de eerste praktijkcode tegen desinformatie ondertekend, in eerste instantie door Facebook, Google, Mozilla, Twitter, adverteerders en vertegenwoordigers van de advertentie-industrie. Deze code bevatte toezeggingen op het gebied van politieke advertenties, de integriteit van diensten en maatregelen om consumenten en de wetenschap meer zeggenschap te geven. Uit een brede evaluatie van de Commissie over het functioneren van deze praktijkcode bleek dat verdergaande afspraken wenselijk waren.¹ Daarom publiceerde de Commissie op 26 mei 2021 een mededeling met richtsnoeren voor de versterking van de code tegen desinformatie.² De code moest volgens de Commissie in deze richtsnoeren duidelijke afspraken bevatten op de verschillende onderdelen en vaker geüpdatet worden. Ook moest het monitoringssysteem voor uitvoering van de code verbeterd worden. Met de richtsnoeren werd beoogd de huidige code te verbeteren vooruitlopend op de Verordening op de digitale diensten, de Digital Services Act (DSA). Om dit te bereiken riep de Commissie de ondertekenaars van de bestaande code op om samen te komen en de code te versterken, conform de richtsnoeren. De

¹ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/assessment-code-practice-disinformation-achievements-and-areas-further-improvement>.

² Kamerstuk 22 112, nr. 3159.

Commissie nodigde ook potentiële nieuwe ondertekenaars uit om zich bij de code aan te sluiten en deel te nemen aan de herziening ervan.

Essentie voorstel

De nieuwe praktijkcode is het resultaat van onderhandelingen tussen de 34 ondertekenaars. Het is aan de ondertekenaars zelf om te bepalen welke toezeggingen zij doen en het is hun eigen verantwoordelijkheid om de effectiviteit van de implementatie van hun toezeggingen te bewerkstelligen. De praktijkcode is niet onderschreven door de Commissie, maar zij is wel van mening dat de Code voldoet aan de verwachtingen die zij had uiteengezet in de richtsnoeren. In de nieuwe praktijkcode tegen desinformatie committeren de ondertekenaars zich aan meer toezeggingen om de verspreiding van desinformatie te verminderen en verbeteren ze bestaande toezeggingen. Om te beginnen bevat de code strengere maatregelen tegen het verdienmodel van desinformatie, wat het minder aantrekkelijk maakt desinformatie te verspreiden. Zo moeten ondertekenaars bij de verkoop van advertenties beleid invoeren om te voorkomen dat schadelijke desinformatie verspreid wordt via advertenties, of dat advertenties geplaatst worden naast inhoud die desinformatie bevat.

Ten tweede benadrukken ondertekenaars het belang om bij te dragen aan transparantie rondom politieke en thematisch georiënteerde (ook wel *issue*)³ advertenties. Zo ontwikkelen ze een gezamenlijke definitie van dergelijke advertenties, moeten deze advertenties gelabeld worden als betaalde inhoud, en moeten ondertekenaars gebruikers voorzien van informatie over de politieke of *issue* advertenties die zij zien. Ten slotte moeten ondertekenaars een efficiënte en makkelijk doorzoekbare bibliotheek voor politieke advertenties beschikbaar stellen.

De nieuwe code versterkt daarnaast de maatregelen om manipulatief gedrag, gebruikt voor de verspreiding van desinformatie, tegen te gaan. Ondertekenaars zeggen bijvoorbeeld toe de hiervoor gebruikte technieken, zoals kwaadaardige deepfakes, bots en impersonatie, beter in kaart te brengen en eigen beleid in te stellen om dergelijk gedrag tegen te gaan.

Ook willen ondertekenaars gebruikers beter in staat te stellen inaccuraat of misleidende inhoud te herkennen en te signaleren. Dit gebeurt bijvoorbeeld door systemen zo te ontwerpen dat betrouwbare informatie prominenter in beeld komt, door het voor gebruikers duidelijk te maken op basis van welke criteria het systeem via een algoritme aanbevelingen doet, en door gebruikers de mogelijkheid te geven de instellingen van deze aanbevelingsalgoritmen aan te passen. Er worden daarbij indicatoren opgesteld voor de betrouwbaarheid van inhoud, die ontwikkeld worden door onafhankelijke derde partijen, in samenwerking met de media, waaronder verenigingen van journalisten en organisaties voor mediavrijheid, fact-checkers en andere relevante onafhankelijke organisaties. Ook verklaren ondertekenaars gebruikers de optie te geven schadelijke of misleidende informatie, die ingaat tegen de gebruikersvoorwaarden, te signaleren. Bovendien dienen ondertekenaars een beroepsprocedure in te stellen voor gebruikers wiens content is verwijderd of account (tijdelijk) is geblokkeerd.

De versterkte code creëert ook een kader voor toegang tot data van platformen voor wetenschappelijk onderzoek en fact-checkers. Zo verklaren ondertekenaars data te verstrekken aan onderzoekers die zijn

³ Advertenties gericht op specifieke maatschappelijke uitdagingen, zoals klimaatverandering, immigratie of COVID-19.

gekeurd door een onafhankelijke derde partij. De procedures voor de keuring van wetenschappers volgen daarbij art. 31 van de DSA. Ook benadrukken de ondertekenaars het belang van het werk van fact-checkers en verklaren zij een kader op te zetten voor transparante, financieel duurzame en niet-discriminerende samenwerking met fact-checkers. Daarbij zullen de ondertekenaars het werk van fact-checkers integreren in alle talen van de EU-lidstaten waarin zij hun dienst aanbieden.

Verbetering en toezicht op naleving code

De versterkte praktijkcode blijft toekomstbestendig via verbeterde monitoring- en onderzoeksmogelijkheden. Zo zet men een robuust monitorings- en rapportagekader op, met oog voor het formaat van de ondertekenaars, de aard van de diensten die zij aanbieden en de middelen waarover zij beschikken. Zeer grote online platformen (*Very Large Online Platforms/VLOPs*, platformen met meer dan 45 miljoen gebruikers) rapporteren elke zes maanden over «systemische risico's», waaronder desinformatie op lidstaatniveau. Dit is een vrijwillige verzwaring van de verplichting uit artikel 26 van de DSA om jaarlijks een dergelijke analyse te verrichten. Kleinere online platformen en berichtendiensten zoals Whatsapp, verklaren jaarlijks te rapporteren over de implementatie van de afspraken en maatregelen genomen onder de code, ook op lidstaatniveau.

Ten slotte worden met de code een nieuw Transparantiecentrum en een permanente Taskforce opgericht. In dit transparantiecentrum, dat de vorm van een website krijgt, kunnen burgers informatie vinden over het beleid van ondertekenaars en de uitvoering van de code. De permanente taskforce krijgt als doel de toekomstbestendigheid van de praktijkcode te waarborgen door deze indien nodig aan te passen aan technologische, maatschappelijke, economische en juridische ontwikkelingen. De taskforce zal bestaan uit vertegenwoordigers van de ondertekenaars, de European Regulators Group for Audiovisual media Services (ERGA), het European Digital Media Observatory (EDMO) en de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO).

De nieuwe praktijkcode tegen desinformatie telt 34 ondertekenaars, ten opzichte van 16 in 2018.⁴ Naast de grote platformen hebben ook kleinere platformen, online advertentiebedrijven en fact-checkers zich aangesloten. Vanwege de grote verscheidenheid in ondertekenaars is in de code opgenomen dat de ondertekenaars zich dienen te houden aan de verplichtingen en maatregelen die van toepassing zijn op de diensten die zij aanbieden en de middelen waar zij over beschikken, waarbij er regelmatig beoordeeld door de Taskforce dient te worden of hier iets in verandert.

Vervolgstappen

Bij de inwerkingtreding van de DSA zal de versterkte praktijkcode een co-reguleringsinstrument worden voor de aanpak van desinformatie. De deelname aan de versterkte praktijkcode is niet verplicht, maar wordt door de DSA wel gestimuleerd. De code kan namelijk een middel zijn voor de VLOPs om te voldoen aan de verplichtingen in de DSA om systemische risico's die voortvloeien uit het gebruik van hun diensten te adresseren. De nieuwe praktijkcode wordt voor deze VLOPs bij inwerkingtreden van de DSA dan een «gedragscode». Als deze bedrijven de code onderschrijven, worden de toezeggingen via het toezicht op de DSA door de Europese Commissie afdwingbaar.

⁴ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/QANDA_22_3665.

Vanwege het zelfregulerende karakter van de praktijkcode zal er geen onderhandeling plaatsvinden over de tekst.

Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het Nederlandse kabinet maakt zich zorgen over de ontwrichtende rol van desinformatie in onze samenleving. Desinformatie kan burgers namelijk bewust op het verkeerde been zetten en hun gedachtenvorming beïnvloeden. Daarmee ondermijnt desinformatie het publieke debat en tast het de open economie, volksgezondheid en nationale veiligheid, onderling vertrouwen en vertrouwen in publieke instanties en instituten aan. Ruim de helft van de Nederlanders gebruikt sociale media voor het raadplegen van nieuws.⁵ Deze platformen hebben een verdienmodel gebaseerd op het gepersonaliseerd benaderen van burgers. Desinformatie wordt op deze platformen makkelijker dan voorheen verspreid en soms zelfs beloond door het een prominente plek op het platform te geven. De platformen moeten hun verantwoordelijkheid nemen om dit te vermindere(n). Het is voor het kabinet van belang dat maatregelen van platformen en (Europese) wetsvoorstellen geen afbreuk doen aan fundamentele rechten zoals de vrijheid van meningsuiting, maar deze juist waarborgen.

Het adresseren van desinformatie vergt een multidisciplinaire aanpak. De huidige kabinetsbrede beleidsaanpak van desinformatie kent daarom drie actielijnen: preventie, informatiepositie verstevigen en waar nodig reactie.⁶ Naast het vergroten van de weerbaarheid van burgers en politieke ambtsdragers is er bij preventie een belangrijke rol weggelegd voor online platformen. Eind 2022 zal de nieuwe kabinetsbrede aanpak desinformatie worden gepresenteerd waarin de essentie van het Nederlandse beleid op dit terrein verder uiteen zal worden gezet.

Appreciatie hernieuwde praktijkcode

Zoals aangegeven in de Kamerbrief hoofdlijnen beleid voor digitalisering moeten grote online platformen verantwoordelijk worden om de verspreiding van desinformatie op hun platforms tegen te gaan en verantwoording afleggen over de impact op grondrechten en democratie van informatie die door algoritmes wordt geprefereerd.⁷ Het kabinet zet zich daarom onder andere in voor versterking van de EU praktijkcode tegen desinformatie. Ik verwelkom deze versterkte praktijkcode tegen desinformatie, maar zie ook nog ruimte voor verbetering. Een belangrijk punt daarbij is het vrijwillige en zelfregulerende karakter van de code. Door dit karakter ligt er nog altijd veel verantwoordelijkheid bij de ondertekenaars zelf en hangt het succes af van de daadwerkelijke uitvoering. De ondertekenaars hebben na het ondertekenen van de code zes maanden de tijd om de toezeggingen en maatregelen uit de code te implementeren. Een maand later moeten zij de Europese Commissie voorzien van een rapport waarin beschreven staat hoe zij deze toezeggingen en maatregelen hebben geïmplementeerd en hoe deze nieuwe maatregelen verschillen van de maatregelen die zij al hadden genomen onder de vorige code. In december 2022 of januari 2023 weten we dus pas wat de ondertekenaars concreet gaan doen om deze code uit te voeren, en of deze stappen voldoende zijn. Ik zal deze en latere rapportages scherp blijven volgen en zal met zowel de Europese Commissie als met de huidige en mogelijk nieuwe ondertekenaars in gesprek blijven over de

⁵ Commissariaat voor de media, *Digital News Report Nederland 2022*, Digital News Report Nederland 2022.pdf (cvdm.nl).

⁶ Zie o.a. Kamerstuk 30 821, nrs. 91 en 112.

⁷ Kamerstuk 26 643, nr. 842.

wijze waarop de doelstellingen van de praktijkcode zo goed mogelijk bereikt worden.

Wat betreft de inhoud van de code heeft het kabinet eerder in een reactie op de richtsnoeren voor de hernieuwing van de code al de tekortkomingen van de vorige praktijkcode erkend. Daarom is gepleit voor minimale transparantie- en rapportagestandaarden, het vastleggen van gemeenschappelijke definities van sleutelconcepten (zoals politieke advertenties) en toegang voor gebruikers tot een objectieve beroepsprocedure tegen beslissingen over de moderatie van hun berichten. Ook heeft Nederland gepleit voor een betere naleving van de herziene praktijkcode.⁸ Veel van de Nederlandse inzet is terug te zien in de versterkte praktijkcode.

Ik steun ook de toezeggingen bedoeld om het verdienmodel van desinformatie aan te pakken. Door het versterken van de samenwerking tussen relevante spelers in de adverteerderswereld en specifiekere afspraken te maken over advertenties die desinformatie bevatten, kan voorkomen worden dat geld verdiend wordt aan desinformatie. Wanneer de financiële prikkel om desinformatie te verspreiden wordt aangepakt, kan dit de verspreiding tegengaan.

Daarnaast steun ik het vaststellen van gemeenschappelijke definities voor o.a. politieke advertenties. Het kabinet heeft zich eerder uitgesproken over het belang van het vergroten van transparantie rondom politieke advertenties. Hoe meer informatie hierover beschikbaar is voor de gebruikers, hoe beter zij een keuze kunnen maken. Daarom heeft het kabinet de verordening transparantie en gerichte politieke reclame verwelkomd.⁹ De onderhandelingen over deze verordening lopen op dit moment nog.

Ook steun ik de maatregelen op het gebied van het tegengaan van manipulatief gedrag. Het in kaart brengen van de technieken die hiervoor worden gebruikt, kan helpen om hier meer grip op te krijgen. Echter, de praktijkcode gaat niet in op het soort beleid of acties dat ondertekenaars moeten nemen om de verspreiding van desinformatie tegen te gaan. Ik had graag gezien dat de ondertekenaars niet alleen eigen beleid zouden instellen, maar ook gezamenlijke uitgangswaarden en doelen hadden geformuleerd.

Ik ben ook tevreden met de maatregelen die ondertekenaars toezeggen te nemen om gebruikers beter in staat te stellen foutieve of misleidende inhoud te herkennen en te signaleren. Om te voorkomen dat desinformatie impact heeft, is het van belang om mediawijsheid te vergroten. De rol die de platformen hierin kunnen spelen is groot. Het beter toegankelijk maken van betrouwbare informatie en het labelen van foutieve of misleidende informatie zijn hierbij goede voorbeelden. Ook worden gebruikers in staat gesteld om zelf meer controle uit te oefenen op de manier hoe informatie hen bereikt. Ik steun de verplichting om gebruikers meer informatie te geven over de aanbevelingsalgoritmen en de mogelijkheid om deze aan te passen.

Het kabinet heeft zich meermaals uitgesproken over het door onderzoekers verkrijgen van data van internetdiensten.¹⁰ Het is daarom positief dat de versterkte code hier een kader voor creëert. Daarbij steun ik ook de versterkte samenwerking met fact-checkers. Fact-checking speelt namelijk

⁸ Kamerstuk 30 821, nr. 118.

⁹ Kamerstuk 36 009, nr. A.

¹⁰ Kamerstuk 30 821, nr. 74.

een belangrijke rol door desinformatie publiekelijk tegen te spreken, waarbij het een voorwaarde is dat fact-checkers onafhankelijk van overheden en internetdiensten kunnen opereren.¹¹ Door zichzelf op te leggen in alle talen van de EU-lidstaten het werk van fact-checkers te integreren in hun diensten, maken de ondertekenaars deze fact-checks beschikbaar voor iedereen. Ik steun dit. Daarbij heeft het kabinet zich ook eerder uitgesproken over het belang van een objectieve beroepsprocedure tegen beslissingen over de moderatie van berichten van gebruikers. Het is daarom positief dat dit is opgenomen in de versterkte code.

Ik steun ook stappen die ondertekenaars zullen nemen op het gebied van monitoring en het actueel houden van de code. Meermaals heeft het kabinet ervoor gepleit dat de rapporten die gepubliceerd worden door de ondertekenaars op lidstaatniveau gespecificeerd moeten worden in plaats van algemene rapportages voor de gehele Europese Unie. Ik ben dan ook verheugd dat dit is opgenomen in de versterkte code. Ik ben ook positief over de oprichting van het Transparantie centrum, omdat dit burgers een mogelijkheid geeft om meer informatie te verkrijgen over de gemaakte afspraken en het beleid van de ondertekenaars in begrijpelijke taal. Het opzetten van een Taskforce om de code up to date te houden is ook een goede zet. Lidstaten kunnen via ERGA, de Europese koepelorganisatie voor media toezichthouders input leveren in deze taskforce. In Nederland is het Commissariaat voor de Media lid van ERGA. Ik zal waar nodig en gepast hierover contact houden met het Commissariaat.

Tot slot steun ik dat een grotere en bredere groep betrokken partijen de praktijkcode heeft ondertekend, mede mogelijk gemaakt door de mogelijkheid voor ondertekenaars om zich alleen te committeren aan afspraken die voor hen relevant zijn. Dit sluit aan bij de Nederlandse multi-stakeholder benadering, waarbij het maatschappelijk middenveld, de onafhankelijke media en de academische wereld een belangrijke rol spelen. Ik ben echter ook kritisch. Het was beter geweest als nog meer partijen de code hadden ondertekend. Zo zouden andere berichtendiensten zoals Signal en Telegram, de code moeten onderschrijven, uiteraard met inachtneming van encryptie en privacystandaarden. Daarnaast ontbreken aanbieders van podcasts zoals Spotify en Apple Music. De laatste tijd zien we dat podcasts ook een platform kunnen zijn voor de verspreiding van desinformatie. Sommige elementen van de praktijkcode zijn daarom ook voor deze platformen relevant. Daarom zal ik in mijn gesprekken met online platformen en andere betrokken partijen die de code nog niet hebben ondertekend het belang hiervan blijven benadrukken.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A.C. van Huffelen

¹¹ Kamerstuk 30 821, nr. 91.