

Bijdrage Commissariaat voor de Media

Rondetafelgesprek – Commissie Digitale Zaken – Tweede Kamer der Staten Generaal

10 februari 2022

Doel van het rondetafelgesprek

Het onderwerp van het rondetafelgesprek is de rol van social mediaplatforms bij maatschappelijke onrust, polarisatie, radicalisering en andere onwenselijke impact op de democratie en de rechtsstaat. Het doel is bloot te leggen of en zo ja welke, schadelijke systematieken in social mediaplatforms (on)bewust zijn ingebouwd. De hoofdvraag luidt: Welke rol speelt de werking van social mediaplatforms bij maatschappelijke onrust, polarisatie, radicalisering, ontwrichting en andere onwenselijke impact op democratie en rechtsstaat? Ook zijn er een tweetal deelvragen opgesteld:

- Waar bestaat de onwenselijke impact uit?
- Hoe groot is deze onwenselijke impact op onze samenleving?

Reactie Commissariaat voor de Media

Social mediaplatforms hebben een vaste plek in het dagelijkse nieuwsdieet van vooral jongere Nederlanders verworven, dat laat het Digital News Report Nederland zien dat het Commissariaat in samenwerking met het Reuters Institute for the Study of Journalism uitbrengt. Social mediaplatforms zijn een blijvertje en het aantal platformen en hun belang zal naar verwachting alleen maar toe nemen. Des te belangrijker wordt dat enerzijds ook op social mediaplatforms toezicht wordt gehouden en anderzijds de burger weerbarder wordt tegen desinformatie en andere schadelijke vormen van content die vooral via social mediaplatforms snel viraal kunnen gaan en een breed publiek bereiken.

De vraag welke rol social mediaplatforms spelen in maatschappelijke onrust, polarisatie, radicalisering en andere onwenselijke ontwikkelingen is een belangrijke, maar ook complexe kwestie die vele dimensies heeft. In het debat wordt veelal uitgegaan van veronderstellingen en aannames. Om evidence-based beleid te ontwikkelen is (wetenschappelijk) onderzoek nodig. We werken vaker samen met het onderzoeksinstituut IViR binnen de UvA en geven u in overweging wetenschappers van IViR of vergelijkbare onderzoekers bij dit vraagstuk te betrekken. Daarnaast kent het vraagstuk veel internationale dimensies. Sociale mediaplatforms opereren per definitie grensoverschrijdend en vooreffectief toezicht op social mediaplatforms is internationale samenwerking onontbeerlijk.

Graag wil ik de gelegenheid aangrijpen om jullie te informeren over actuele initiatieven en acties binnen de EU waarbij het Commissariaat als lid van ERGA, de European Regulators Group for Audiovisual Media Services nauw is betrokken.

Dit in 2014 opgericht netwerk van nationale mediatoezichthouders in de Europese Unie adviseert de Commissie over de toepassing van Europese wet- en regelgeving voor audiovisuele media. Hierdoor levert ERGA een belangrijke bijdrage aan de implementatie van Europese regels in de nationale wet- en regelgeving.

Bij de laatste herziening van de Audiovisuele Mediadiensten (AVMD) Richtlijn in 2018 heeft ERGA een formele rol toebedeeld gekregen en zijn de adviestaken uitgebreid. Naast het adviseren van de Europese Commissie en leveren van bijdragen aan EU-discussies wisselen de bij ERGA aangesloten toezichthouders kennis en ervaringen met elkaar uit. Zo hoeft het wiel niet opnieuw worden uitgevonden, wordt toezicht effectiever en kan het beter op elkaar kan worden afgestemd.

Toezicht op media wordt steeds internationaler van karakter en internationale samenwerking wordt steeds belangrijker. Wij merken dat ook in ons dagelijks werk. Nederland is van oudsher in trek als vestigingsplaats voor internationale spelers, zoals Netflix en Disney. Ten gevolge van Brexit en de komst van een aantal spelers die eerst onder jurisdictie van het VK opereerden is de Nederlands mediemarkt alleen maar internationaler geworden.

Om die reden heeft het Commissariaat zich vanaf het prille begin ingezet voor de oprichting en verdere opbouw van ERGA door middel van lidmaatschap van de board gedurende enkele jaren en actieve deelname aan allerlei sub- en actiegroepen van dit netwerk.

Een aantal onderwerpen waarmee ERGA zich de afgelopen jaren heeft beziggehouden en ook de komende jaren een focus op zal hebben, hebben ons inziens een directe relatie met het onderwerp van dit rondetafelgesprek.

Het gaat daarbij om de volgende onderwerpen:

- Het monitoren van maatregelen die zogeheten VSP's (video sharing platforms) moeten nemen om minderjarigen te beschermen tegen schadelijke content en het algemene publiek tegen content die aanzet tot haat of geweld (haatzaaien).
- Het leveren van bijdragen aan de totstandkoming van de Digital Services Act (DSA) waarbij online platforms meer verplichtingen in acht moeten nemen om het publiek beter te beschermen en toezicht en handhaving effectiever te maken.
- Het leveren van bijdragen aan de totstandkoming van de European Media Freedom Act (EMFA) waarbij de vrijheid van media in Europa moet worden ondersteund en ook de toegankelijkheid en zichtbaarheid (prominence) van mediadiensten van algemeen belang wordt geadresseerd
- Het ondersteunen van de Europese Commissie bij het toezicht op naleving van afspraken die online platforms en andere ondertekenaars van de Code of Practice on Disinformation (CoP) hebben gemaakt.
- Het leveren van bijdragen aan mediawijsheid activiteiten op het niveau van de EU en nationale lidstaten die moeten leiden tot meer empowerment van de burgers.

Via ERGA kunnen we meewerken aan beter toezicht op social mediaplatforms en mediadiensten, zodat we schadelijke content, zoals desinformatie, en haatzaaien kunnen bestrijden, minderjarigen kunnen beschermen en onafhankelijke en pluriforme media kunnen stimuleren.

Door een bijdrage te leveren aan het bevorderen van mediawijsheid zorgen wij ervoor dat burgers online weerbaar zijn en daardoor minder bevattelijk voor via social mediaplatforms verspreide informatie die de verhoudingen op scherp zet.

Hierdoor zullen de risico's op maatschappelijke onrust, radicalisering en polarisatie en andere ongewenste effecten van desinformatie, haatzaaien en vergelijkbare uitingen gereduceerd worden.

Overigens is mediawijsheid ook een thema waarop het Commissariaat zich nationaal meer wil focussen. Om die reden heeft het ook een plek gekregen in het voor de komende jaren geformuleerde strategie en toezichtbeleid. Daarbij gaat het niet om het zelf ontwikkelen van mediawijsheid activiteiten, ook omdat het primaat daarvoor bij andere deskundige partijen ligt. Maar het Commissariaat wil wel verkennen waar we de initiatieven en activiteiten van stakeholders die zich hier mee bezig houden kunnen versterken, onder meer door onze kennis vanuit Europa in te brengen.

Hierbij moet uitdrukkelijk worden aangetekend dat bij al deze activiteiten ERGA nadrukkelijk wil wegblijven van inhoudelijke beoordeling van content. Het gaat er bij de online platforms en dus ook de social mediaplatforms vooral om hoe op systeemniveau waarborgen kunnen ingebouwd zodat de burger beter beschermd wordt (zoals bij de DSA) en de platforms zich houden aan de zelf gemaakte afspraken (zoals bij Code of Practice inzake desinformatie). Inhoudelijk bemoeienis van toezichthouders met media kan alleen maar tot meer polarisatie en maatschappelijke onrust leiden. Daarvan kunnen we zelfs binnen de EU recente voorbeelden van vinden. Van de andere kant moeten we ook voorkomen dat platforms hun toevlucht zoeken tot arbitraire beslissingen om content te verwijderen. Zelfcensuur is immers net zo onwenselijk als te vergaande overheidsbemoeienis en kan leiden tot ondermijning van het vertrouwen in de media en uitvergroting van maatschappelijke tegenstellingen. Juist daarom is het belangrijk dat toezicht en handhaving bij online platforms plaatsvindt aan de hand van transparante en objectieve standaarden en maatstaven. Dat geldt bij toezicht door media autoriteiten op naleving van verplichtingen door online platforms, bijvoorbeeld binnen de toekomstige DSA. Maar dus zeker ook bij zelfregulering zoals bij het bestrijden van desinformatie op grond van de zelf gemaakte afspraken binnen de Code of Practice. ERGA zal zich

daarom hard blijven maken voor modern media toezicht en internationale samenwerking dat aan deze eisen van de digitale tijd voldoet.

Toezicht op audiovisuele en andere traditionele media en toezicht op online platforms zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden en moeten complementair zijn. Professionele aanbieders verspreiden hun content immer niet alleen via eigen kanalen zoals tv, radio, pers en eigen websites maar ook steeds meer via social mediaplatforms. Op deze wijze kunnen aanbieders die mogelijk propaganda en desinformatie verspreiden of zich zelfs schuldig maken aan haatzaaien via social mediaplatforms een massapubliek bereiken. Dit biedt ook de kans op omzeiling in het geval dat ze voor hun reguliere media activiteiten geen vergunning (meer) hebben binnen de EU. Op deze wijze kunnen media, mogelijk zelfs gesteund door buitenlandse mogendheden, online vrij spel krijgen met alle destabiliserende en polariserende gevolgen van dien. De ophitsende berichtgeving van bepaalde partijen via social mediaplatforms over de dreigende oorlogssituatie in Oekraïne is daarvan een recent voorbeeld die de EU zorgen baart.

Ook hier geldt dat een pluriform media aanbod en kwaliteitsjournalistiek van professionele onafhankelijke nieuwsdiensten, dagbladen en omroepen tegenwicht kan bieden voor polariserende en destabiliserende berichtgeving. Hoe groot de onwenselijke impact van content op social mediaplatforms is, hangt dus ook af van in hoeverre traditionele nieuwsmerken het publiek via eigen kanalen maar ook via social mediaplatforms weten bereiken en in hoeverre zij worden gewaardeerd en vertrouwd door het publiek. En ook hier geldt dat het bevorderen van mediawijsheid kan bijdragen aan een beter geïnformeerde en weerbare mediaconsument en burger.

Meer gedetailleerde omschrijving van activiteiten ERGA (bijlage)

Het Commissariaat is momenteel actief in de drie subgroepen van ERGA.

Subgroep 1: Implementatie nieuwe richtlijn en maatregelen tegen schadelijke content bij VSP's

- Nieuwe audiovisuele richtlijn AVMSD: toezicht op video sharing platforms (VSP's).
- VSP's zijn verplicht op systeemniveau passende maatregelen te nemen om gebruikers te beschermen tegen schadelijke of illegale content. Hieronder valt de bescherming van minderjarigen en het bestrijden van haat zaaiende en terroristische content.
- ERGA ziet erop toe hoe de nieuwe bepalingen voor VSP's in landen worden geïmplementeerd en hoe de implementatie ondersteund kan worden.

Subgroep 2: Toezien op het nieuwe Europese wetgevingstraject DSA (Digital Services Act)

- DSA: nieuwe wetgeving die bedoeld is om online platforms (in het algemeen, dus niet alleen social mediaplatforms) te dwingen tot het nemen van meer verantwoordelijkheden. De DSA moet zorgen voor:
 - meer veiligheid van gebruikers online
 - een betere transparantie van online platforms
 - efficiëntere handhaving van de regels door de Europese Commissie en nationale instanties
- Zeer grote platforms moeten risico analyses doen van de mogelijke verspreiding van illegaal aanbod door hun diensten en de negatieve effecten voor fundamentele rechten en deze risico's beperken.
- ERGA: platforms spelen een steeds actievere rol en hun impact op de maatschappij en de publieke opinievorming is groot. ERGA dwingt er bij de EU op aan dat de DSA daarom niet alleen toeziet op regels rond illegale content, maar ook op regels rondom schadelijke content, waaronder desinformatie.

Subgroep 3: Bestrijden van desinformatie en het versterken van democratische waarden in het online domein

- De CoP (Code of Practice on Disinformation): In 2018 hebben een aantal grote online platforms zoals Facebook, Google en Twitter de Europese Gedragscode tegen Desinformatie getekend. ERGA monitort de naleving van gemaakte afspraken in de CoP.
 - COVID-19 en desinformatie: In het afgelopen jaar lag het accent op hoe de platforms omgaan met desinformatie over COVID-19. Platforms moesten in dat kader

maandelijks verslag uitbrengen aan de Commissie en daarin laten zien wat zij doen om desinformatie inzake COVID-19 te bestrijden. In 2021 is met monitoring vastgesteld dat de platforms op veel onderdelen van de afspraken nog altijd te kort schieten.

- De CoP in het DSA: De CoP is nu nog sterk gebaseerd op zelfregulering, maar de Commissie stuurt nu aan op co-regulering door bepalingen in de DSA omdat de huidige aanpak als te vrijblijvend wordt ervaren.
- ERGA: op verzoek van de Europese Commissie voert ERGA in 2022 een monitor uit van de naleving van CoP. Ook heeft de Europese Commissie ERGA gevraagd om samen met andere partijen zoals de ondertekenaars van de CoP zitting te nemen in een nieuwe permanente taskforce om de gedragscode blijvend verder te ontwikkelen.
- Nederland en desinformatie: ERGA heeft inmiddels een lange track record opgebouwd waar het gaat om het ondersteunen van de activiteiten van de Europese Commissie ter bestrijding van desinformatie, waarin Nederland een grote rol heeft gespeeld. Zo hebben we afgelopen jaar het ERGA rapport *Notions of Disinformation and Related Concepts* opgesteld met ondersteuning van het Nederlandse onderzoeksinstituut IViR. In het rapport komen de verschillende definities en interpretaties van desinformatie en aanverwante fenomenen zoals misinformatie, malinformatie en fake nieuws aan bod, alsmede concepten als politieke reclame en zijn suggesties gedaan voor een uniformer begrippenkader.
- Hiernaast is ERGA actief in het bijdragen aan het European Democracy Action Plan (EDAP). Belangrijkste doel van EDAP is om de positie van burgers sterker en weerbaarder te maken en om voor veerkrachtigere democratieën te zorgen in de EU, onder andere door het versterken van mediavrijheid en het tegengaan van desinformatie. ERGA heeft in de EDAP consultatie gepleit voor Europese regels voor transparantie van politieke reclame alsook uniforme definities van politieke reclame en zogeheten issue-based advertising (werven steun voor standpunten inzake maatschappelijke kwesties).

Naast bovengenoemde subgroepen zal mediawijsheid ook de komende tijd aandacht krijgen binnen ERGA. Waar dit onderwerp eerst via een aparte actiegroep binnen ERGA werd behandeld zal het nu verweven worden binnen de lopende subgroepen en dan met name subgroep 3: Bestrijden van desinformatie en het versterken van democratische waarden in het online domein.

- Het verkennen van de manieren waarop zowel toezichthouders als Video Sharing Platforms (VSP's) EU-burgers in staat stellen om op een betrouwbare en goed geïnformeerde manier toegang te krijgen tot en gebruik te maken van digitale media.
- Desinformatie en schadelijke content: mediawijsheid vaardigheden en de implementatie van ondersteunende initiatieven kunnen niet alleen de impact van desinformatie reduceren. Mediawijsheid speelt ook een rol bij het aanpakken van schadelijke online content en de ongelijke verdeling van toegang tot media en het empoweren van alle burgers.
- ERGA en de toezichthouders zullen niet zelf mediawijsheid activiteiten opzetten, maar wel initiatieven op het gebied van mediawijsheid verkennen en versterken, waaronder ondersteuning van de Europese Commissie bij de ontwikkeling van een Mediawijsheid Toolbox gericht op VSP's en hun mediawijsheid initiatieven, tools en maatregelen.