KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 27.2.2008
SEK(2008) 243

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

Ledsagedokument til

forslaget til

Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse

om et flerårigt fællesskabsprogram til beskyttelse af børn, der bruger internet og andre kommunikationsteknologier

RESUME AF KONSEKVENSANALYSERAPPORTEN

{KOM(2008) 106 endelig}
{SEK(2008) 242}

1. Baggrund

Det planlagte nye program har som overordnet mål at fremme en sikrere brug af internettet og andre kommunikationsteknologier (i det følgende benævnt "*onlineteknologier*"), særlig blandt børn.

1.1. Status over Kommissionens indsats

På det politiske plan er det lykkedes Kommissionen at give spørgsmålet om, hvordan sikkerheden på internettet forbedres, en fast plads på EU's og medlemsstaternes dagsorden gennem det politiske arbejde, der blev indledt i 1996. Dette arbejde blev ledsaget af to programmer, handlingsplanen til fremme af en mere sikker anvendelse af internettet (1999-2004) og programmet Safer Internet *plus* (2005-2008). Kommissionens fremsynede indsats for på et tidligt tidspunkt i internettets udvikling at rette opmærksomheden mod de risici, der møder børn i onlineverdenen, er bredt anerkendt.

Etableringen af nationale hotlines og oplysningsknudepunkter i næsten alle EU-medlemsstater betragtes som et af de vigtigste resultater[1]. Ifølge en rundspørge er det gennemsnitlige bevidsthedsniveau i befolkningen steget i løbet af årene. Det mest synlige tiltag er de årlige "Sikkert internet-dage", der har haft stærkt stigende deltagelse.

De selvreguleringsinitiativer, som Kommissionen har givet støtdet til, har været "yderst vellykkede" og har "muliggjort en bemærkelsesværdig udvikling hen imod bred opmærksomhed om problemerne blandt tjenesteudbyderne"[2].

1.2. Den aktuelle situation på lovgivningsområdet

Risiciene for børn kan bestå i, at børnene udsættes for ulovligt indhold og adfærd eller lovligt, men skadevoldende indhold og adfærd. EU (og Europarådet) har fastlagt visse europadækkende normer og klarlagt de retlige aspekter gennem forskellige henstillinger og direktiver om beskyttelse af mindreårige og den menneskelige værdighed, elektronisk handel, privatlivets fred i forbindelse med elektronisk kommunikation og børnepornografi.

De lovgivningsforanstaltninger, der er truffet, dækker området beskyttelse af børn i onlineverdenen tilfredsstillende. Konsekvensanalysen **undersøger derfor ikke behovet for nye lovgivningstiltag**. Derimod undersøges det, hvordan den allerede vedtagne lovgivning kan suppleres, uden at der bliver tale om overlapning. Det påtænkte nye program er handlingsorienteret.

---

[1] Rapport om den afsluttende evaluering af handlingsplanen til fremme af en mere sikker anvendelse af internettet (2003-2004), IDATE, maj 2006, s. 23.

[2] Rapport om den afsluttende evaluering af handlingsplanen til fremme af en mere sikker anvendelse af internettet (2003-2004), IDATE, maj 2006, s. 26.

1.3. Erfaringerne fra tidligere programmer

De tidligere programmer er blevet evalueret i flere omgange gange af uafhængige eksperter, der har opstillet særlige befalinger. Desuden er der udledt anbefalinger af tre Eurobarometerundersøgelser. De høstede erfaringer er taget i betragtning ved fastlæggelsen af de mål, der er anført nedenfor.

2. Procedure og høring af berørte parter

Kommissionen har gennemført en høring af de berørte parter, dels i form af en offentlig internethøring fra den 12. april til den 7. juni 2007, og dels via Forummet for Sikker Internetbrug (den 20.-21. juni 2007 i Luxembourg).

Den **offentlige internethøring** var bygget op om tre temaer:

- Bekæmpelse af ulovligt indhold
- Bekæmpelse af skadevoldende indhold
- Brugerfremstillet indhold og onlinekommunikation.

Forummet for Sikker Internetbrug er et europæisk debatforum, hvor repræsentanter for den private sektor, de retshåndhævende myndigheder, børnevelfærdsorganisationer og politiske beslutningstagere kan udveksle erfaringer og viden. I 2007 satte forummet fokus på de særlige risici for børn, der bruger onlineteknologier.

Under udarbejdelsen af konsekvensanalysen fik det ansvarlige generaldirektorat bistand fra en **styringsgruppe** bestående af medlemmer af de tjenestegrene i Kommissionen, der har at gøre med beslægtede områder samt retlige spørgsmål og procedure– og budgetspørgsmål.

3. Problemstilling

3.1. Analyse af problemet

Internettets og andre informations- og kommunikationsteknologiers hurtige udvikling har medført, at der er opstået en helt ny økonomisk sektor. Denne sektor bidrager væsentligt til den økonomiske vækst i Europa, men den har også en negativ side, som kan medføre stor skade for de mest sårbare i samfundet — børnene.

Som brugere af onlineteknologier kan børn og unge ses som både modtagere, deltagere og aktører i onlineverdenen. Som **modtagere** kan de blive udsat for indhold, der kan anses for skadeligt for dem, og som kan forårsage betydelige traumer eller få dem til at påføre sig selv eller andre skade. Som **deltagere** tager de del i kommunikation med andre i onlineverdenen, også potentielle misbrugere, der benytter onlineteknologien til at komme i kontakt med børn ("grooming"). Som **aktører** skaber børn indhold på en kreativ måde,

ligesom de kan påføre andre lidelse gennem mobning og misbrug.

Nye teknologier medfører stadig kraftigere computere med stadig stigende lagerkapacitet. Bredbåndsteknologien giver mulighed for at distribuere datatungt indhold som f.eks. billeder, og den seneste "3G"-generation af mobilnet byder på øget kapacitet. Udviklingen inden for onlineverdenen medfører nye anvendelser af teknologierne og nye risici for børn.

Teknologier, kommunikationsnet, medier, indhold, tjenesteydelser og udstyr vil i stigende grad blive påvirket af den digitale konvergens, der betyder, at brugerne kan kommunikere med hinanden på tværs af forskellige platforme og få adgang til internettet fra forskellige typer udstyr. Derved bliver der flere adgangspunkter, hvilket igen medfører øgede risici for børnene. Markante ændringer i brugen af visse onlineteknologier har allerede medført nye og alvorlige risikosituationer for børn. Sociale netværk på internettet kombinerer for eksempel forskellige funktioner, som tidligere kun var tilgængelige hver for sig. De bruges intensivt af børn, der således konfronteres med en række nye risikosituationer**.**

Mængden af indhold er stigende, og det samme gælder antallet af indholdstyper. Samtidig er brugen af onlineteknologi stigende, især blandt børn. Materiale, der viser **seksuelt misbrug af børn,** ser ud til at være i vækst, og der kommer flere og flere former for onlineformidling. Internettet er blevet en af de vigtigste distributionskanaler.

Tekniske redskaber er et nødvendigt element i en flersidet sikkerhedspolitik for internettet. Den private sektor er en vigtig aktør, når det gælder børns sikkerhed på internettet, og selvreguleringssystemer er et lovende middel til at begrænse ulovligt indhold og adgangen til det.

Et centralt mål for enhver politik på dette område er naturligvis at sætte børn i stand til selv at tage vare på sikkerheden. Oplysningstiltag og undervisning i internetsikkerhed skal derfor gennemføres mere effektivt og mere systematisk i EU.

Der er en klar mangel på sammenlignelige oplysninger, tal og statistikker i EU. Den eksisterende viden lægges ikke i en samlet pulje på EU-plan. Igangværende undersøgelser i medlemsstaterne koordineres ikke inden for EU. En række spørgsmål er endnu ikke undersøgt. Der er behov for større indsigt i, hvordan børn "lever med" onlineteknologierne, og hvordan de opfatter og håndterer risici, for at der kan lægges en effektiv politisk strategi.

3.2. Særlige risici for børn og unge

Hvilke risici børn kan blive udsat for, når de bruger onlineteknologi og mobiltelefoner, afhænger af, hvilke aktiviteter de involverer sig i. Risiciene omfatter blandt andet udsættelse for skadevoldende indhold, tilskyndelse til upassende, skadevoldende eller risikofyldt adfærd, afsløring af personlige oplysninger, cybermobing, reklame og store udgifter, sikkerhedsrisici, fejlagtig vurdering af informationskilder, downloading, der fører til overtrædelse af ophavsretten, grooming, specifikke risici i forbindelse med brug af mobiltelefoner, sundhedsrisici, afhængighed mm. Det alvorligste problem er materiale, der viser seksuelt misbrug af børn, og som formidles og forhandles via onlineteknologi.

3.3. Målgrupper

Den vigtigste målgruppe for det foreslåede program er børn og unge. Dette indebærer imidlertid, at programmet også er rettet mod følgende grupper:

- Forældre, omsorgspersoner, lærere
- Offentlige myndigheder
- Indholdssektoren
- Ikke-statslige organisationer
- Universiteter og forskningsinstitutioner.

4. Formål

Overordnet mål

Det planlagte nye program har som **overordnet mål** at beskytte børn bedre mod de risici, der kan opstår, når de bruger onlineteknologier. Programmet har **fire specifikke mål:**

(1) at bekæmpe ulovligt indhold og skadevoldende adfærd online

(2) at skabe sikrere forhold i onlineverdenen

(3) at oplyse og bevidstgøre offentligheden

(4) at opbygge en videnbase.

Desuden er der de **operationelle mål,** der omfatter en række delmål, som forventes at bidrage til at nå de ovennævnte mål.

5. Mulige strategier

5.1. Opstilling af mulige strategier

Kommissionens tjenestegrene har overvejet fire forskellige mulige strategier:

- **Mulighed 1**: Ingen ændring — de aktiviteter, der er fastlagt i programmet Safer Internet *plus,* 2005–2008, videreføres uændret. Dette er **referencescenariet**.
- **Mulighed 2**: Tilpasning — rækkevidden af de nuværende aktiviteter justeres, og der indledes nye aktiviteter for at takle nye risici og give programmet større effekt.
- **Mulighed 3**: Indskrænkning — omfanget af de nuværende aktiviteter indskrænkes.

- **Mulighed 4**: Handlingsstop — aktiviteterne indstilles helt.

5.2. Analyse af virkningerne af de mulige strategier

De mulige strategier er blevet vurderet i forhold til referencescenariet (mulighed 1) på grundlag af følgende kriterier:

- Sociale virkninger
- Økonomiske konsekvenser
- Omkostninger for den offentlige forvaltning
- Sammenhæng med politiske mål
- Merværdi og overholdelse af subsidiaritetsprincippet
- Gennemførlighed.

5.2.1. Mulighed 1: Ingen ændring

Mulighed 1 (referencescenariet) består i at bevare kontinuiteten i de foranstaltninger, der er iværksat under de tidligere programmer.

Denne strategi er gennemførlig og vil medføre betydelige virkninger, især af social karakter, idet den fortsat vil udgøre et vigtigt middel til at begrænse risiciene for børn i onlineverdenen. Den vil dog have sine mangler, når det drejer sig om at håndtere nye og ændrede brugsformer og adfærdsmønstre. På det operationelle plan bliver det nødvendigt at udvikle og gennemføre yderligere strategier for at håndtere de nye risici. Mulighed 1 dækker ikke dette behov i tilstrækkelig grad.

5.2.2. Mulighed 2: Tilpasning af rækkevidden

Denne mulighed går ud på at videreudvikle en sammenhængende strategi på EU-plan for indsatsen mod onlineteknologiernes negative følger. Den omfatter to grundlæggende elementer: videreførelse af de aktiviteter, der er opbygget under de tidligere programmer, og udvikling af nye strategier over for fremtidige tendenser, herunder forebyggende tiltag i en tidlig fase.

Sammenlignet med referencescenariet vil mulighed 2 kunne bekæmpe onlineteknologiernes negative følger mere effektivt, da denne strategi giver bedre mulighed for at tilpasse foranstaltningerne til udviklingen i en verden, hvor udfordringerne ikke er statiske, men dynamiske. For virkelig at være effektiv må den fremtidige politik sikre kontinuitet med de rammer og foranstaltninger, der er opbygget med succes, og samtidig må der udvikles nye modstrategier som reaktion på nye fænomener og risikoscenarier. Der er derfor behov for nye tiltag, der ikke indgår i referencescenariet.

Den offentlige høring har understreget, at vi mangler indsigt i en lang række spørgsmål om

ændrede mønstre i brugen af onlineteknologier. Der er derfor behov for, at videngrundlaget udvides, så der kan udvikles effektive modstrategier. Mulighed 2 vil tilgodese dette behov.

5.2.3. Mulighed 3: Indskrænkning af aktiviteterne

Denne mulighed vil betyde, at der opretholdes et sæt kerneaktiviteter, der er opbygget tidligere, og som har vist sig at være en succes. Aktiviteternes omfang vil dog blive indskrænket, og budgettet vil blive skåret ned med 40 %. Ingen nye tiltag vil blive iværksat.

Mulighed 3 er gennemførlig og vil med stor sandsynlighed medføre virkninger på det operationelle plan. Strategien vil medvirke til at begrænse risiciene for børn på nettet gennem ordninger, der gør det muligt for brugerne at anmelde ulovligt indhold, og gennem oplysnings- og bevidstgørelsestiltag. Der er dog tale om en minimalløsning. Der vil ikke blive iværksat yderligere tiltag for at tage nye udfordringer op. På den positive side kan det forventes, at adgangen til ulovligt indhold på lang sigt vil blive begrænset, da der er en tendens til bedre kontrol på dette område, men på den negative side kan det forudses, at distribution af ulovligt indhold i stigende grad vil ske via andre kanaler (peer-to-peer-kommunikation, 3G-mobiltelefoner mv.). Dette vil kræve tiltag, som mulighed 3 ikke kan tilbyde.

5.2.4. Mulighed 4: Handlingsstop

Hvis finansieringen af aktiviteter på området sikrere brug af onlineteknologier indstilles, er det ensbetydende med, at Kommissionen ikke mere gennemfører nogen overordnet horisontal indsats på dette område, og at der ikke føres nogen proaktiv politik på EU-plan. Denne mulighed forekommer ikke realistisk; en passiv holdning vil sandsynligvis få negative følger for omfanget af de risici, som børn konfronteres med, når de bruger onlineteknologier. Ethvert tilbagetog i indsatsen mod disse risici vil føre til en situation, hvor døren står åben for ulovlige og skadevoldende aktiviteter. De mulige langsigtede negative virkninger vil være meget store.

For at bevare den grad af opmærksomhed om børns sikkerhed på nettet, som de tidligere programmer har været med til at skabe, er der behov for en vedvarende indsats. I modsat vil den fremdrift, der er skabt, gå tabt, og resultaterne af den hidtidige indsats vil blive sat på spil.

6. Sammenligning af de mulige strategier

De mulige strategier sammenlignes ud fra fire kriterier vedrørende social virkning og fire kriterier vedrørende økonomisk virkning. Kombinationen af disse kriterier gør det muligt at udpege den strategi, der vil resultere i det bedste forhold mellem sociale virkninger og økonomiske virkninger. Der tildeles point for hvert kriterium under hver valgmulighed.

Resultatet af vurderingen er følgende:

Positiv virkning	**Antal point**[3]	**Mulighed**
Størst virkning	29	Mulighed 2 tilpasning
	24 (referencescenario)	Mulighed 1 ingen ændring
	21	Mulighed 3 indskrænkning
Mindst virkning	16	Mulighed 4 handlingsstop

På grundlag af analysen **foretrækkes mulighed 2,** som er den strategi, der bedst opfylder de mål, der er fastlagt i konsekvensanalysen, og som samtidig medfører det bedste forhold mellem sociale virkninger og økonomiske virkninger.

Dette valg støttes klart af den offentlige høring, idet de berørte parter næsten enstemmigt udtrykte ønske om, at indsatsen videreføres og styrkes, **og** at der iværksættes nye tiltag. Deltagerne i høringen lagde navnlig vægt på de nye behov, som det fremtidige program bør opfylde, og deres anbefalinger vedrører hovedsagelig de fremtidige risici for børn og tilsvarende foranstaltninger. Ved at vælge mulighed 2 kan der tages passende hensyn til disse anbefalinger.

7. Forslag til et nyt program

Det endelig valg, mulighed 2, består i en sammenhængende strategi baseret på principperne om kontinuitet (konsolidering af resultaterne af de tidligere initiativer på baggrund af de høstede erfaringer) og forbedring *(*med henblik på at imødegå nye trusler, få bedre indsigt i ændringerne i adfærdsmønstre og nye trusler, øge merværdien på europæisk plan og udvide programmets internationale rækkevidde).

7.1. Europæisk merværdi og subsidiaritetsprincippet

EU vil stimulere bedste praksis i medlemsstaterne ved at yde vejledning og støtte til benchmarking, etablering af netværk og udbygning af videnbasen på europæisk plan. Aktiviteterne på nationalt plan vil være med til at skabe en "multiplikatorvirkning", så bedste praksis vinder større udbredelse. Brug af allerede afprøvede redskaber, strategier og teknologier samt adgang til ajourførte data på europæisk plan vil gøre tiltagene i de enkelte medlemsstater mere omkostningseffektive og give dem større gennemslagskraft.

Det er målet at skabe det størst mulige samspil mellem programmet og de nationale aktiviteter ved hjælp af netsamarbejde og EU-initiativer. De foreslåede aktiviteter bygger delvis på de resultater, der er opnået under tidligere foranstaltninger, og vil supplere tiltag, der er iværksat under andre EU-programmer og -initiativer ("Forebyggelse og

[3] Pointskalaen går fra 0 til 48 point.

bekæmpelse af kriminalitet", "Aktive unge", Daphne III), idet det er hensigten at undgå overlapning og opnå størst mulig virkning.

7.2. Det nye programs struktur

Den konkrete strategi har som overordnet mål at fremme en sikrere brug af onlineteknologier, især blandt børn. Programmet omfatter fire aktionslinjer, svarende til de ovenfor anførte specifikke mål:

- Aktionslinje 1: Bekæmpelse af ulovligt indhold og skadevoldende adfærd online
- Aktionslinje 2: Sikrere forhold i onlineverdenen
- Aktionslinje 3: Oplysning og bevidstgørelse af offentligheden
- Aktionslinje 4: Opbygning af en videnbase.

8. Omkostningseffektivitet

Redegørelse for omkostningerne ved den foreslåede foranstaltning

Budgetmæssigt er det foreslåede program fortsat ganske beskedent. Det planlagte samlede budget på 55 mio. EUR svarer til et årligt budget på 11 mio. EUR.

Finansieringsmekanismens omkostningseffektivitet

Programmet gennemføres ved hjælp af indirekte aktioner — indkaldelser af forslag og/eller udbud — og omfatter internationale aktiviteter. Analysen har vist, at der ikke kan nås tilsvarende resultater med lavere omkostninger.

9. Overvågning og evaluering

Gennemførelsen af programmet, herunder tilsyn, varetages af Kommissionens personale. Der vil ske en løbende overvågning af programmet, blandt andet på grundlag af oplysninger direkte fra støttemodtagerne, der jævnligt skal forelægge rapporter, baseret på resultatindikatorkriterierne. Desuden vil der blive gennemført to programevalueringer af eksterne kontrahenter.