COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 27.2.2008
SEC(2008) 243

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

Begeleidend document bij het

Voorstel voor een

Besluit van het Europees Parlement en de Raad

tot vaststelling van een meerjarenprogramma van de Gemeenschap betreffende de bescherming van kinderen die het internet en andere communicatietechnologieën gebruiken

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

{COM(2008) 106 definitief}
{SEC(2008) 242}

1. Achtergrond

Het geplande nieuwe programma beoogt een veiliger gebruik van het internet en andere communicatietechnologieën (hierna de "onlinetechnologieën" genoemd) te bevorderen, met name door kinderen.

1.1. Stand van zaken: Actie van de Commissie

Op beleidsniveau is de Commissie erin geslaagd de vraagstukken in verband met het ontwikkelen van een veiliger internet bovenaan de agenda van de EU en de lidstaten te plaatsen door middel van beleidswerkzaamheden die reeds in 1996 werden gestart. Deze werkzaamheden werden aangevuld door twee programma's, het actieplan voor een veiliger internetgebruik (1999-2004) en het veiliger internet plus programma (2005-2008). De Commissie kreeg uit brede kring erkenning voor haar vooruitziende blik om al vroeg vraagstukken onder de aandacht te brengen die verband houden met risico's voor kinderen in de onlineomgeving.

De lancering van nationale hotlines en de ontwikkeling van bewustmakingscentra in vrijwel alle EU-lidstaten worden beschouwd als de voornaamste resultaten[1]. Volgens een enquête is de bevolking zich de afgelopen paar jaar steeds meer bewust geworden van deze problematiek. Het meest in het oog lopende evenement is de veiliger internetdag die elk jaar georganiseerd wordt en kan bogen op steeds meer deelnemers.

Dankzij de "zeer geslaagde", door de Commissie opgezette zelfregulerende initiatieven "kon een belangrijke verschuiving tot stand worden gebracht waarbij leveranciers van diensten zich nu veel meer bewust zijn geworden van de risico's in kwestie"[2].

1.2. Stand van zaken: wetgeving

Risico's voor kinderen kunnen voortvloeien uit blootstelling aan illegale inhoud en illegaal gedrag of aan legale maar schadelijke inhoud en gedrag. De EU (en de Raad van Europa) hebben bepaalde Europese normen vastgesteld die juridische kwesties toelichten door middel van verschillende aanbevelingen en richtlijnen die betrekking hebben op de bescherming van minderjarigen en de menselijke waardigheid, elektronische handel, privacy en elektronische communicatie en beelden van seksueel misbruik van kinderen.

De lijst van wetgeving bestrijkt het gebied van de bescherming van het kind online naar behoren. In de effectbeoordeling wordt dan ook **niet de noodzaak onderzocht van nieuwe wetgeving.** Wel wordt nagegaan op welke wijze deze kan worden aangevuld **zonder** besluiten die reeds zijn genomen bij de bestaande wetgeving **te overlappen**. Het geplande nieuwe programma is actie-geörienteerd.

1.3. In het verleden geleerde lessen

[1] Definitief evaluatieverslag van het actieplan voor een veiliger internetgebruik (2003-2004), IDATE, mei 2006, blz. 23.

[2] Definitief evaluatieverslag van het actieplan voor een veiliger internetgebruik (2003-2004), IDATE, mei 2006, blz. 26.

De voorgaande programma's werden verschillende malen geëvalueerd door onafhankelijke deskundigen, die specifieke aanbevelingen formuleerden. Verdere aanbevelingen werden opgesteld naar aanleiding van drie Eurobarometer-onderzoeken. Met deze lessen werd rekening gehouden bij het formuleren van onderstaande doelstellingen.

2. Procedurele kwesties en raadpleging van belanghebbenden

Van 12 april tot en met 7 juni 2007 heeft de Commissie een raadpleging gehouden van de belanghebbenden bestaande uit een openbare onlineraadpleging en het veiliger Internet Forum 2007 (Luxemburg, 20-21 juni 2007).

De **openbare onlineraadpleging** ging over drie thema's:

- Bestrijding van illegale inhoud
- Bestrijding van schadelijke inhoud
- Door de gebruiker gegenereerde inhoud en onlinecommunicatie.

Het **veiliger Internet forum** is een Europees discussieforum waaraan wordt deelgenomen door vertegenwoordigers van het bedrijfsleven, rechtshandhavingsinstanties, organisaties voor kinderwelzijnszorg en beleidsmakers om ervaringen en kennis uit te wisselen. Het forum 2007 concentreerde zich op specifieke risico's voor kinderen in verband met het gebruik van onlinetechnologieën.

Tijdens de effectbeoordeling werd het verantwoordelijke DG bijgestaan door een **stuurgroep** samengesteld uit leden van departementen van de Commissie die zich bezighouden met aanverwante gebieden en juridische, procedurele en begrotingskwesties.

3. Probleemstelling

3.1. Probleemanalyse

De snelle ontwikkeling van het internet en andere informatie- en communicatietechnologieën heeft geleid tot het ontstaan van een volledig nieuwe economische sector. Hoewel deze sector een belangrijke bijdrage levert aan de economische groei in Europa, zit er ook een negatieve zijde aan vast die grote schade kan toebrengen aan de meest kwetsbare bevolkingsgroep, namelijk kinderen.

Als gebruikers van onlinetechnologieën kunnen kinderen en jongeren worden gezien als begunstigden, deelnemers en actoren in de onlineomgeving. Als **begunstigden** kunnen zij worden blootgesteld aan inhoud die voor hen als schadelijk kan worden beschouwd en aanzienlijk trauma kan veroorzaken of hen ertoe kan aanzetten zichzelf of anderen schade toe te brengen. Als **deelnemers** participeren zij in communicatie met anderen in de onlineomgeving, maar daar kunnen ook personen bij zitten die de intentie hebben kinderen

te misbruiken en onlinetechnologieën gebruiken om kinderen te lokken (grooming). Als **actoren** kunnen kinderen op creatieve wijze inhoud genereren en kunnen zij anderen letsel toebrengen door middel van pesten en misbruik.

Nieuwe technologieën omvatten het steeds toenemende processingvermogen en de groeiende opslagcapaciteit van computers, waarbij rijke inhoud zoals video kan worden verspreid met behulp van breedband, en de toegenomen capaciteit van de meest recente derde generatie mobiele telefoons ("3G"). De veranderingen in onlineomgeving zullen leiden tot nieuwe gebruiken van de technologieën en nieuwe risico's inhouden voor kinderen.

Technologieën, communicatienetwerken, media, inhoud, diensten en apparatuur zullen in toenemende mate onderhevig zijn aan digitale convergentie. Hierdoor zullen gebruikers zich interactief kunnen opstellen over platforms heen en toegang kunnen krijgen tot het internet via verschillende apparatuur, en worden kinderen kwetsbaarder omdat er meer punten komen van waaruit toegang kan worden verkregen. Een aantal opvallende veranderingen in het gebruik van onlinetechnologieën hebben reeds nieuwe en zeer risicovolle situaties opgeleverd voor kinderen. Bij sociale netwerksites worden bijvoorbeeld diverse functies gecombineerd terwijl hier vroeger telkens afzonderlijke toegang was vereist. Deze sites worden intensief gebruikt door kinderen die zo geconfronteerd worden met een hele reeks nieuwe risicovolle situaties.

De omvang en het aantal soorten inhoud die op het net wordt verspreid nemen toe. Ook wordt steeds meer gebruik gemaakt van onlinetechnologieën, met name door kinderen. Materiaal dat beelden van **seksueel misbruik van kinderen** laat zien lijkt ook toe te nemen en de middelen om inhoud online te verspreiden lijken steeds meer gevarieerd te worden. Het internet is een van de belangrijkste distributiekanalen geworden.

Technische instrumenten zijn een noodzakelijk element in een rijk geschakeerd internetveiligheidsbeleid. Het bedrijfsleven is een belangrijke actor op het gebied van onlineveiligheid van het kind; zelfreguleringsstelsels zijn bijvoorbeeld een veelbelovende manier om illegale inhoud te verminderen en de toegang daartoe te bemoeilijken.

Een belangrijk element van elk beleid op dit gebied is onvermijdelijk de responsabilisering van kinderen. Bewustmaking en voorlichting over veilig gebruik van het internet moet doelmatiger geschieden en meer systematisch in de EU worden ingevoerd.

Er is een opmerkelijk gebrek aan vergelijkende gegevens, cijfers en statistieken in de EU. In gevallen waar wel kennis aanwezig is wordt deze niet samengevoegd op EU-niveau. Lopend onderzoek in de lidstaten wordt binnen de EU nog niet gecoördineerd. Een aantal vraagstukken werd nog niet onderzocht. Bij het formuleren van beleidsstrategieën moet meer inzicht worden verkregen in de specifieke mening van kinderen over de manier waarop zij met onlinetechnologieën "leven".

3.2. Specifieke risico's voor kinderen en jongeren

De risico's voor kinderen wanneer zij online gaan of hun mobiele telefoon gebruiken hangen af van het soort activiteiten waarmee zij zich bezig houden. Risico's omvatten bijvoorbeeld blootstelling aan schadelijke inhoud, aanzetten tot ongepast, schadelijk of risicovol gedrag, vrijgeven van persoonlijke informatie, cyberpesten, reclame en hoge uitgaven, veiligheidsrisico's, onjuiste evaluatie van informatiebronnen, downloaden van materiaal dat leidt tot overtreding van de wetgeving inzake auteursrechten, kinderlokkerij, specifieke risico's in verband met het gebruik van mobiele telefoon, gezondheidsrisico's, verslaving en andere. Het meest ernstige aspect is materiaal dat betrekking heeft op seksueel misbruik van kinderen dat via onlinetechnologieën wordt verspreid en in de handel wordt gebracht.

3.3. Wie wordt met het probleem geconfronteerd? Doelgroepen

De voornaamste doelgroep van het voorgestelde programma zijn kinderen en jongeren. Het zijn echter niet alleen kinderen tot wie men zich moet richten maar ook:

- Ouders, verzorgers, docenten
- Autoriteiten van de lidstaten
- Het bedrijfsleven
- Niet-gouvernementele organisaties
- Universiteiten en onderzoeksinstellingen.

4. Doelstellingen

Algemene doelstelling

De algemene doelstelling van het geplande nieuwe programma is kinderen een betere bescherming te bieden tegen risico's die kunnen voortvloeien uit het gebruik van onlinetechnologieën. Het geplande initiatief heeft vier **specifieke doelstellingen**:

(1) Vermindering van illegale inhoud en het aanpakken van schadelijk onlinegedrag

(2) Bevordering van een veiliger onlineomgeving

(3) Publieke bewustmaking

(4) Oprichting van een kennisbasis.

Verder zijn aanvullende **operationele doelstellingen** gespecificeerd om de verwezenlijking van bovengenoemde doelstellingen te vergemakkelijken.

5. Strategische beleidsopties

5.1. Formulering van beleidsopties

De diensten van de Commissie hebben vier opties overwogen:

- **Optie 1**: Ongewijzigd laten — activiteiten die in het veiliger internet plus programma 2005–2008 zijn uiteengezet op dit gebied onveranderd voortzetten. Dit is het zogenaamde **basisscenario**.

- **Optie 2**: Draagwijdte aanpassen — de draagwijdte van de bestaande activiteiten uitbreiden en nieuwe activiteiten toevoegen om oplossingen te vinden voor nieuwe risico's en de doelmatigheid te verbeteren.

- **Optie 3**: Het tempo vertragen — de schaal van de activiteiten verkleinen.

- **Optie 4**: Stoppen — de activiteiten volledig stopzetten.

5.2. Analyse van de impact van de beleidsopties

De beleidsopties werden beoordeeld aan de hand van het basisscenario (Optie 1) met behulp van de volgende criteria:

- Sociale gevolgen

- Economische gevolgen

- Kosten voor de overheid

- Mate van samenhang met de beleidsdoelstellingen

- Toegevoegde waarde en het inachtnemen van het subsidiariteitsbeginsel

- Haalbaarheid.

5.2.1. Optie 1: Ongewijzigd laten

Deze optie (het basisscenario) beoogt te zorgen voor continuïteit van het *acquis* dat tot stand werd gebracht in de voorgaande programma's.

Optie 1 is haalbaar en zou een groot aantal gevolgen hebben, met name van sociale aard omdat het een belangrijk doorlopend instrument zou zijn om de risico's voor kinderen die online actief zijn te verminderen. Wanneer zich veranderingen voordoen bij toepassingen en gedrag zouden de tekortkomingen echter aan het licht komen. Op operationeel niveau zouden met het oog op deze risico's aanvullende strategieën moeten worden uitgewerkt en uitgevoerd. Deze komen in optie 1 onvoldoende aan bod.

5.2.2. Optie 2: Draagwijdte aanpassen

Deze optie zou inhouden dat een coherente strategie verder moet worden uitgewerkt om de strijd aan te gaan tegen schadelijke gevolgen van onlinetechnologieën op EU-niveau. Deze optie zou bestaan uit twee basiselementen: voortzetting van de activiteiten die zijn ontwikkeld in het kader van voorgaande programma's en nieuwe verbeterde strategieën uitwerken met het oog op nieuwe ontwikkelingen, met inbegrip van preventieve acties in een vroeg stadium.

In vergelijking met het basisscenario zouden met optie 2 de schadelijke gevolgen van onlinetechnologieën meer doeltreffend worden bestreden, omdat de maatregelen beter zouden kunnen worden afgestemd op de veranderende omgeving en rekening wordt gehouden met het feit dat het om een dynamische uitdaging gaat. Om echt effectief te zijn moet een toekomstig beleid zorgen voor continuïteit van de structuren en acties die zich al hebben bewezen en tegelijkertijd nieuwe strategieën uitwerken die zijn afgestemd op nieuwe verschijnselen en risicoscenario's. Er zijn nieuwe aanpakken nodig die geen deel uit maken van het basisscenario.

De openbare raadpleging heeft onderstreept dat men nog onvoldoende inzicht heeft in een groot aantal vraagstukken die verband houden met de veranderingen die zich voordoen bij het gebruik van onlinetechnologieën. Uitbreiding van de kennisbasis is nodig om efficiënte strategieën uit te stippelen. In optie 2 wordt hiermee rekening gehouden.

5.2.3. Optie 3: Tempo vertragen

Deze optie zou betekenen dat een basisreeks van activiteiten die in het verleden werden ontwikkeld en zich hebben bewezen wordt gehandhaafd. De schaal van deze activiteiten zou echter worden verkleind en de basisbegroting wordt verlaagd met 40%. Er zouden geen nieuwe activiteiten worden ontplooid.

Optie 3 is haalbaar en zou naar alle waarschijnlijkheid gevolgen hebben op operationeel niveau. De risico's voor kinderen online zouden worden verlaagd doordat mechanismen kunnen worden opgezet waar het publiek illegale onlineinhoud kan melden en waar bewustmakingsacties kunnen worden opgezet. Optie 3 is echter een minimale oplossing. Deze optie zou niet leiden tot verdere acties of nieuwe uitdagingen het hoofd kunnen bieden. Voordelen van deze optie zijn dat op lange termijn zou kunnen worden verwacht dat toegang tot illegale inhoud beperkter wordt omdat de tendens bestaat meer toezicht te houden op deze kwestie. Nadelen zijn dat het in de lijn der verwachtingen ligt dat de distributie van illegale inhoud steeds meer zal geschieden via andere kanalen ("peer-to-peer"-communicatie, mobiele telefoons van de derde generatie enz.). Met behulp van optie 3 zou hierop niet kunnen worden ingespeeld.

5.2.4. Optie 4: Stoppen

Stoppen met de financiering van activiteiten op het gebied van veiliger gebruik van onlinetechnologieën zou betekenen dat de Commissie op dit gebied geen algemene horizontale actie meer onderneemt en op EU-niveau geen pro-actief beleid wordt uitgevoerd op dit gebied. Deze optie lijkt dan ook niet haalbaar; een passieve aanpak zou waarschijnlijk leiden tot meer risico's voor kinderen wanneer zij gebruik maken van onlinetechnologieën. Een minder actief optreden tegen deze risico's zou leiden tot een situatie waarin de deur wijd zou worden geopend voor schadelijke en illegale activiteiten. Dit zou op langer termijn wel eens een zeer negatieve impact kunnen hebben.

Om het niveau van de publieksvoorlichting wat betreft de veiligheid van het internet voor kinderen te handhaven, die reeds werd versterkt in het kader van het eerdere programma, zouden voortdurende inspanningen nodig zijn, anders zou de dynamiek verloren gaan en zouden de eerder gedane inspanningen voor niets zijn geweest.

6. Vergelijking tussen de beleidsopties

De algemene beleidsopties worden met elkaar vergeleken op basis van vier sociale impactcriteria en vier economische impactcriteria. Dankzij de combinatie van dergelijke criteria kan worden vastgesteld welke optie de beste verhouding oplevert tussen sociale en economische gevolgen. Voor elk criterium van elke optie wordt het resultaat vermeld.

De resultaten van deze beoordeling zijn als volgt:

Niveau positieve impact	**Verkregen resultaat**[3]	**Optie**
Hoogste impact	29	Optie 2 draagwijdte aanpassen
	24 (basisscenario)	Optie 1 ongewijzigd
	21	Optie 3 tempo vertragen
Laagste impact	16	Optie 4 Stoppen

Op grond van deze analyse wordt de **voorkeur** gegeven aan **Optie 2**, de strategie die het best overeenkomt met de doelstellingen die zijn vastgesteld en tegelijkertijd de beste verhouding vertoont tussen de **sociale en economische gevolgen**.

[3] De puntentelling in de tabel loopt van 0 tot 48 punten.

In de openbare raadpleging wordt duidelijk gepleit voor deze optie omdat de belanghebbenden zich vrijwel unaniem voorstander toonden van handhaving en versterking van de acties **en** vroegen om nieuwe acties. De respondenten hebben er duidelijk op gewezen dat in het toekomstige programma rekening moet worden gehouden met nieuwe behoeften. Hun aanbevelingen hebben grotendeels betrekking op nieuwe risico's voor kinderen en hierop afgestemde acties. Deze aanbevelingen komen aan bod in optie 2.

7. Voorstellen voor een nieuw programma

De definitieve keuze, optie 2, bestaat uit een coherente strategie die voortbouwt op de beginselen van *continuïteit* (het versterken van de resultaten van de voorgaande initiatieven rekening houdend met de opgedane ervaringen) en *verbetering* (het hoofd kunnen bieden aan nieuwe risico's, meer inzicht verkrijgen in de ontwikkeling van bestaand gedrag en nieuwe risico's, zorgen voor en verdiepen van Europese toegevoegde waarde, verbreden van internationale uitstraling).

7.1. Europese toegevoegde waarde en het subsidiariteitsbeginsel

De Gemeenschap zal de beste praktijken in de lidstaten stimuleren door richtsnoeren te verschaffen en steun te verlenen voor benchmarking op Europees niveau, netwerken en kennis toe te voegen aan de kennisbasis. De nationale activiteiten zullen bijdragen aan een multiplicatoreffect om de beste praktijken beter te verspreiden. Het hergebruik van beproefde instrumenten, methoden, strategieën en technologieën of toegang tot bijgewerkte gegevens op Europees niveau zullen de kosteneffectiviteit en de doelmatigheid van actoren op het niveau van de lidstaten verbeteren.

Het programma beoogt optimaal gebruik te maken van synergieën met nationale activiteiten door middel van netwerken en EU-initiatieven. De voorgestelde activiteiten bouwen deels voort op resultaten die zijn geboekt bij eerdere acties en vormen een aanvulling op acties die zijn gestart in het kader van andere EU-programma's en initiatieven (met name Preventie en bestrijding van criminaliteit, Jeugd in actie en het Daphne III-programma) om dubbel werk te vermijden en te zorgen voor een optimale impact.

7.2. Opzet van het nieuwe programma

Het concrete beleid heeft als algemene doelstelling een veiliger gebruik van onlinetechnologieën te bevorderen, met name door kinderen, en kan worden opgesplitst in 4 acties die bovengenoemde algemene doelstellingen nastreven:

- Actie 1: Vermindering van de hoeveelheid illegale inhoud en schadelijk onlinegedrag aanpakken

- Actie 2: Bevordering van een veiliger onlineomgeving

- Actie 3: Publieke bewustmaking
- Actie 4: Oprichting van een kennisbasis.

8. Kosten/batenverhouding

Motivering van de kosten van de voorgestelde actie

Uit financieel oogpunt kan het voorgestelde programma zeer bescheiden worden genoemd. De geplande totale begroting van 55 miljoen euro komt neer op een jaarbegroting van 11 miljoen euro.

Kosteneffectiviteit van het financieringsmechanisme

Het programma zal worden uitgevoerd door middel van indirecte acties – oproepen tot het indienen van voorstellen en oproepen tot het indienen van inschrijvingen – en omvat internationale activiteiten. Een analyse heeft laten zien dat dezelfde resultaten niet kunnen worden bereikt tegen lagere kosten.

9. Monitoring en evaluatie

De tenuitvoerlegging van het programma met inbegrip van monitoring zal tot de verantwoordelijkheid behoren van het personeel van de Commissie. Het programma zal voortdurend worden gecontroleerd en zal twee programma-evaluaties omvatten door externe contractanten aan de hand van rechtstreeks bij de begunstigden verkregen informatie. De begunstigden zullen periodiek verslagen indienen en de prestatieindicatorcriteria in acht nemen.