



Straatsburg, 12.12.2023
COM(2023) 630 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

over de verdediging van de democratie

1. INLEIDING

De democratie, de rechtsstaat en de grondrechten zijn fundamentele waarden van de Europese Unie¹. Deze waarden liggen ten grondslag aan alle verwezenlijkingen van de EU op het gebied van de bevordering van vrede, welvaart, economisch concurrentievermogen, sociale cohesie en stabiliteit op het hele continent en in de rest van de wereld². De essentie van democratie is dat burgers vrijelijk hun mening kunnen uiten en aan het democratische leven kunnen deelnemen, hun politieke vertegenwoordigers kunnen kiezen en inspraak in hun eigen toekomst hebben. Burgers moeten hun eigen mening kunnen vormen in een publieke ruimte waar verschillende opvattingen kunnen worden uitgesproken, waar zij het recht hebben om van mening te verschillen en om via verkiezingen een andere regering te kiezen, vrij van binnenlandse of buitenlandse inmenging. Gezien het grote aantal verkiezingen op lokaal, regionaal, nationaal en Europees niveau is de democratie bijna nergens ter wereld zo diepgeworteld als in de EU en haar lidstaten. De Europese democratie en de bijbehorende rechten en vrijheden vormen de kern van onze open en transparante samenlevingen.

Maar de democratie heeft ook haar uitdagingen en haar vijanden. Autoritaire regimes zien democratie als een bedreiging, zowel in het binnenland als in het buitenland. Dit heeft ertoe geleid dat een aantal van deze regimes een bewust beleid voeren om het democratische proces in de EU te ondermijnen. Hun doel is om democratische instellingen te ondermijnen, druk op de media uit te oefenen en de ruimte voor het maatschappelijk middenveld te beperken. Dit kan variëren van pogingen om maatschappelijke verdeeldheid uit te buiten en het wantrouwen in en de teleurstelling over gevestigde instellingen aan te wakkeren tot het verzwakken van de democratische stem van burgers en het maatschappelijk middenveld³, en van het manipuleren van informatie en het verspreiden van desinformatie tot het rechtstreeks verstoren van verkiezingscampagnes⁴. De recente ervaring heeft geleerd hoe snel degenen die haat willen zaaien in onze samenleving nieuwe kansen kunnen grijpen, en heeft uitgewezen dat de EU het voortouw moet nemen om deze destructieve krachten te bestrijden⁵.

Inmenging van buiten de EU in ons democratische proces, onder meer via gevolmachtigden, krijgt steeds meer politieke aandacht, zowel op nationaal niveau als in de EU-instellingen. De Commissie deelt veel van de zorgen van het Europees Parlement⁶, onder meer over de noodzaak van een gecoördineerde EU-strategie tegen buitenlandse inmenging en informatiemanipulatie⁷. Vrije en eerlijke verkiezingen vormen een hoeksteen van de democratie en onafhankelijke en transparante verkiezingsprocessen zijn essentieel voor een

¹ Artikel 2 VEU.

² Artikel 8 VEU, artikel 21 VEU.

³ Met maatschappelijke organisaties worden vaak niet-overheidsstructuren aangeduid die geen winstoogmerk hebben en die onafhankelijk en gewelddoos zijn en waarin mensen zich organiseren om gemeenschappelijke doelstellingen en idealen na te streven. Deze organisaties zijn werkzaam op lokaal, nationaal, regionaal en internationaal niveau en kunnen stedelijke en rurale, formele en informele organisaties omvatten.

⁴ De belangrijkste gesignaleerde trends zijn pogingen om het vertrouwen in of de verbondenheid met democratische instellingen en de representatieve democratie te ondermijnen, pogingen om democratische controlemechanismen op te heffen, destabilisatie van verkiezingscampagnes, druk op de vrije media en de ruimte voor het maatschappelijk middenveld, en het illegale gebruik van spyware tegen democratische actoren.

⁵ COM(2023) 772 final.

⁶ Op 1 juni 2023 heeft het Europees Parlement een resolutie aangenomen over buitenlandse inmenging in alle democratische processen in de Europese Unie, met inbegrip van desinformatie ([2022/2075\(INI\)](#)).

⁷ Zie: [Antwoord van de Commissie op de resolutie van het Europees Parlement over buitenlandse inmenging in alle democratische processen in de Europese Unie, met inbegrip van desinformatie](#).

concurrerend verkiezingsklimaat om het vertrouwen van de burgers in de integriteit van verkiezingen en de uitkomst ervan te bevorderen. Het komt steeds vaker voor dat wetgevers in de aanloop naar de verkiezingen worden gehackt. Ook doen zich steeds meer gevallen voor van heimelijke lobbying via gevormde, vals onderzoek om de mensenrechtenreputatie op te poetsen, en websites die zich voordoen als onafhankelijke mediaplatforms maar in werkelijkheid heimelijk politieke inmengingscampagnes faciliteren. De Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne, die ook een oorlog is tegen de democratie en tegen alle waarden waar de EU voor staat, heeft het risico van buitenlandse inmenging verder versterkt. Uit een recente Eurobarometer-enquête is gebleken dat 81 % van de ondervraagden in de EU van mening is dat buitenlandse inmenging in onze democratische systemen een ernstig probleem vormt dat moet worden aangepakt⁸.

De EU erkent in toenemende mate de noodzaak om een proactieve rol te spelen in het waarborgen van de democratie en in het versterken van de rechtsstaat en het beschermen van de fundamentele rechten en vrijheden. **De werkzaamheden in verband met de door de Commissie in 2020 in het Actieplan voor Europese democratie⁹ voorgestelde maatregelen zijn in volle gang** en dragen bij tot de versterking van de democratische veerkracht door bevordering van de integriteit van verkiezingen, bescherming van de vrijheid en pluriformiteit van de media en intensivering van de strijd tegen desinformatie en buitenlandse informatiemaniplatie en inmenging. In deze mededeling wordt uiteengezet hoe de Commissie, in nauwe samenwerking met de hoge vertegenwoordiger, op al deze fronten heeft gewerkt aan belangrijke wetgeving en andere politieke initiatieven, versterking van de maatschappelijke veerkracht van binnenuit en directe betrokkenheid van de burgers¹⁰.

Tegelijkertijd heeft de EU op allerlei manieren ingespeeld op de verschillende risico's van buitenlandse inmenging, onder meer door **risico's voor de economische veiligheid** aan te pakken die verbonden zijn aan de betrokkenheid bij de interne markt van actoren uit derde landen die zich niet primair laten leiden door marktbeginzelen. De ondernomen stappen omvatten een voorstel voor een nieuw instrument om het gebruik van economische dwang door derde landen tegen te gaan¹¹, screeningsvoorschriften voor buitenlandse directe investeringen die de veiligheid of de openbare orde in gevaar kunnen brengen¹², evenals maatregelen op het gebied van cyberbeveiliging¹³, onderzoeksveiligheid¹⁴ en bestrijding van hybride bedreigingen¹⁵. Om in bijzonder ernstige omstandigheden te kunnen reageren op bedreigingen of het risico van bedreigingen voor de fundamentele belangen van de Unie en de doelstellingen van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, heeft de EU beperkende maatregelen ingesteld in het kader van EU-sanctieregelingen¹⁶.

⁸ [Flash Eurobarometer 528](#) (2023) over “Burgerschap en democratie”.

⁹ COM(2020) 790 final.

¹⁰ COM(2022) 404 final.

¹¹ COM(2021) 775 final. Het doel van dit rechtsinstrument is te voorkomen dat derde landen de handel of investeringen beperken of ermee dreigen dat te doen om een beleidswijziging in de EU teweeg te brengen op gebieden als klimaatverandering, belastingen of voedselveiligheid.

¹² [Verordening \(EU\) 2019/452](#) van 19 maart 2019 tot vaststelling van een kader voor de screening van buitenlandse directe investeringen in de Unie.

¹³ [Cyberbeveiligingsstrategie](#) | [De digitale toekomst van Europa vormgeven \(europa.eu\)](#).

¹⁴ [Europese aanpak voor meer economische veiligheid \(europa.eu\)](#).

¹⁵ JOIN(2016) 18 final; JOIN(2018) 16 final; EU-strategie voor de veiligheidsunie 2020. Conclusies van de Raad over een kader voor een gecoördineerde EU-respons op hybride campagnes (juni 2022).

¹⁶ Zie bijvoorbeeld de mediagerelateerde beperkingen in Verordening (EU) 2022/350 van 1 maart 2022 tot wijziging van Verordening (EU) nr. 833/2014 betreffende beperkende maatregelen naar aanleiding van de acties van Rusland die de situatie in Oekraïne destabiliseren.

Met deze mededeling wordt het in de Staat van de Unie 2022 aangekondigde pakket voor de verdediging van de democratie gepresenteerd. Het pakket draait om een wetgevingsvoorstel dat gericht is op bevordering van de transparantie en de democratische verantwoordingsplicht door licht te werpen op heimelijke buitenlandse invloed, en op verbetering van de werking van de interne markt door gemeenschappelijke normen vast te stellen voor belangenvertegenwoordigingsactiviteiten namens derde landen. Het voorstel is uitgewerkt aan de hand van een uitgebreide raadpleging van het publiek en belanghebbenden en een volledige effectbeoordeling.

De aanstaande Europese verkiezingen zullen een beslissende testcase worden voor de veerkracht van onze democratische processen. Het pakket omvat een gerichte aanbeveling om vrije, eerlijke en veerkrachtige verkiezingen te bevorderen en om deze te beschermen tegen cyberaanvallen en andere pogingen om ons democratisch en verkiezingsklimaat te verstoren of te manipuleren.

De Commissie werkt ook samen met de lidstaten om een ruimte voor het maatschappelijk middenveld te bevorderen en te beschermen waar actieve en onafhankelijke maatschappelijke organisaties en burgers beschikken over de randvoorwaarden en instrumenten om hun betrokkenheid te vergroten. Dit kan bijdragen aan het versterken van de veerkracht van onze democratieën. Er wordt voortgebouwd op reeds gedane investeringen en op het gebruik van nieuwe mogelijkheden voor door de Conferentie over de toekomst van Europa en de follow-up daarvan gestimuleerde burgerparticipatie in de publieke ruimte¹⁷. In een specifieke aanbeveling wordt uiteengezet hoe de betrokkenheid en daadwerkelijke participatie van burgers en maatschappelijke organisaties bij de publieke beleidsvorming kan worden bevorderd.

Het pakket voor de verdediging van de democratie maakt deel uit van een reeks **initiatieven voor een proactieve aanpak ter bescherming van de EU-waarden**. Sinds 2020 onderzoekt de Commissie de situatie in de lidstaten in haar jaarlijkse verslagen over de rechtsstaat. De initiatieven van begin 2023 op het gebied van corruptiebestrijding¹⁸ en ethiek¹⁹ zijn er mede op gericht de democratie te beschermen tegen de ondermijnende werking van corruptie, onder meer door buitenlandse actoren. De recente gezamenlijke mededeling over bestrijding van haat²⁰ heeft tot doel het EU-optreden tegen haat te versterken en een inclusief, divers en democratisch Europa te bevorderen. De Commissie heeft strategieën ter bestrijding van discriminatie uitgevoerd, die ook gelijke kansen voor inclusieve participatie en betrokkenheid bevorderen²¹. In het verslag over de toepassing van het Handvest van de grondrechten 2022²² wordt de nadruk gelegd op de ruimte voor het maatschappelijk middenveld en de rol ervan bij

¹⁷ De Conferentie over de toekomst van Europa was op zichzelf een krachtig statement van de Europese instellingen over de overlegdemocratie: een brede en diepgaande raadpleging van burgers, met inbegrip van de zeer innovatieve willekeurig geselecteerde Europese burgerpanels en de plenaire vergadering, die bevestigde dat de burgers een actieve Europese ruimte voor het maatschappelijk middenveld wensen die waarde kan toevoegen aan onze representatieve democratie en die de rol versterkt die voor het maatschappelijk middenveld beschikbaar is om actief deel te nemen aan onze democratie. Zie ook de follow-upmededeling van de Commissie: COM(2022) 404 final.

¹⁸ Gezamenlijke mededeling over de bestrijding van corruptie (JOIN(2023) 12 final) met de begeleidende voorstellen COM(2023) 234 final, HR(2023) 108 final en JOIN(2023) 13 final.

¹⁹ Mededeling over een voorstel voor een interinstitutioneel ethisch orgaan (COM(2023) 311 final).

²⁰ Mededeling aan het Europees Parlement en de Raad getiteld “Geen plaats voor haat: Europa verenigd tegen haat” (COM(2023) 772 final).

²¹ De strategie voor gendergelijkheid 2020-2025, het EU-actieplan tegen racisme 2020-2025, het strategisch EU-kader voor gelijkheid, integratie en participatie van de Roma voor de periode 2020-2030, de strategie voor gelijkheid van lhbtq'ers, de strategie inzake de rechten van personen met een handicap 2021-2030.

²² Een bloeiende ruimte voor het maatschappelijk middenveld ter eerbiediging van de grondrechten in de EU (COM(2022) 716 final).

de bescherming en bevordering van de grondrechten. Het centraal stellen van de mens en zijn rechten in de digitale transformatie is een van de kernbeginselen van de EU-aanpak van digitalisering en technologische vooruitgang²³. Deze aanpak vormt ook de kern van het uitbreidingsbeleid van de EU en dient als leidraad voor de inspanningen die de EU wereldwijd levert om de democratie en de universele waarden van mensenrechten en de rechtsstaat te ondersteunen en te bevorderen overeenkomstig het EU-actieplan inzake mensenrechten en democratie (2020-2024)²⁴. De EU verbindt zich er in al haar acties toe om samen te werken met organisaties die de democratische waarden en de grondrechten eerbiedigen, zoals verankerd in artikel 2 VEU en in het Handvest.

2. WAARBORGING VAN DE TRANSPARANTIE VAN BUITENLANDSE BELANGENVERTEGENWOORDIGING IN DE DEMOCRATISCHE RUIMTE VAN DE EU DOOR MIDDEL VAN GEHARMONISEERDE VOORSCHRIFTEN

De EU staat open voor de wereld en werkt actief samen met partners over de hele wereld. Transparante en open uitwisselingen tussen landen en culturen en toegang tot informatie maken deel uit van onze identiteit en zijn op alle niveaus nuttig voor alle partijen. Regeringen, overheidsinstanties en politieke actoren van buiten de EU hebben de mogelijkheid hun standpunten naar voren te brengen en kunnen proberen om deze standpunten tot uiting te laten komen in het democratische debat en om invloed uit te oefenen op het beleid betreffende verschillende kwesties. Wanneer zij dit doen via entiteiten die hun belangen vertegenwoordigen, berust de legitimiteit van deze belangenvertegenwoordiging op de transparantie en verantwoording ervan.

In de EU groeit echter de bezorgdheid dat de openheid van onze samenlevingen kan worden uitgebuit: **inmenging door buitenlandse regeringen** die trachten de publieke opinie te manipuleren en het democratische debat te verstoren, vormt een bedreiging voor de democratieën van de EU²⁵. Dit risico is toegenomen door een dynamisch dreigingslandschap, en regeringen van derde landen kunnen gebruikmaken van overheidsmiddelen om grootscheepse en langdurige beïnvloedingscampagnes uit te voeren²⁶, soms heimelijk, en om hun politieke en geopolitieke belangen te bevorderen ten koste van hun eigen achterban. Vergelijkbare gegevens over dit verschijnsel in de EU zijn schaars. Dit resulteert ook in een beperkte controleerbaarheid en een beperkt toezicht. Bevordering van transparantie en openheid in de wijze waarop buitenlandse belangen worden vertegenwoordigd, is de beste manier om de integriteit van onze democratische ruimte te beschermen en om buitenlandse inmenging te voorkomen²⁷. Meer in het algemeen is een politiek en institutioneel systeem dat gebaseerd is op integriteit, transparantie en verantwoordingsplicht in het openbare leven de beste garantie tegen corruptie²⁸, en overheidsinstanties moeten streven naar de hoogste normen

²³ Zie [Europese verklaring over digitale rechten en beginselen](#).

²⁴ [EU-actieplan inzake mensenrechten en democratie \(2020-2024\)](#).

²⁵ In [Flash Eurobarometer 522](#) (2023) over “Democratie” noemde 43 % van de Europeanen propaganda en/of valse of misleidende informatie uit een niet-democratische buitenlandse bron en heimelijke buitenlandse inmenging in het beleid en de economie van hun land een van de ernstigste bedreigingen voor de democratie.

²⁶ Het schatten van de bedragen die in de lidstaten en binnen de EU door derde landen daadwerkelijk worden besteed met het oog op inmenging in democratische processen is moeilijk vanwege de aard van die activiteiten, die per definitie heimelijk zijn. Een duidelijker overzicht van de bedragen die door derde landen zijn besteed aan belangenvertegenwoordiging in de EU zal beschikbaar zijn zodra deze richtlijn wordt uitgevoerd.

²⁷ [Flash Eurobarometer 528](#) (2023) over “Burgerschap en democratie”.

²⁸ COM(2023) 800 final.

op het gebied van transparantie als een belangrijk onderdeel van bredere inspanningen om corruptie aan te pakken.

Naast formele diplomatieke kanalen en processen maken regeringen van derde landen in toenemende mate gebruik van belangenvertegenwoordigingsactiviteiten²⁹ om hun beleidsdoelstellingen te bevorderen. De transparantie- en verslagleggingsvereisten voor belangenvertegenwoordigingsactiviteiten zijn in de lidstaten momenteel op verschillende manieren en in verschillende mate geregeld. In sommige nationale wetgevingen is registratie verplicht gesteld, terwijl in andere wordt uitgegaan van zelfregulering. De regels kunnen inhoudelijk van elkaar verschillen, bijvoorbeeld wat betreft de soorten activiteiten en entiteiten die aan verplichtingen onderworpen zijn. Aangezien belangenvertegenwoordiging in toenemende mate een grensoverschrijdend karakter heeft, **is een respons op EU-niveau noodzakelijk om extra belemmeringen op de interne markt te voorkomen** en om het risico te vermijden dat er een lappendeken van regelgevingslandschappen ontstaat. Fragmentatie leidt tot extra kosten en zorgt voor rechtsonzekerheid, waarbij aanbieders in afzonderlijke nalevingsstappen moeten investeren en zich aan de uiteenlopende eisen van de verschillende EU-rechtsgebieden moeten aanpassen. Zonder actie op EU-niveau zullen de lidstaten de vastgestelde risico's en bedreigingen voor de democratie op unilateraal niveau aanpakken³⁰, de interne markt ondermijnen en pogingen van derde landen vergemakkelijken om uiteenlopende regels in hun voordeel te gebruiken wanneer zij ons democratisch proces heimelijk trachten te beïnvloeden.

De Commissie komt daarom met **een voorstel voor een geharmoniseerde aanpak om belemmeringen op de interne markt weg te nemen** en om de EU uit te rusten met transparantie-instrumenten waarmee zij de democratie kan verdedigen, een open samenleving kan blijven en de grondrechten, met name de vrijheid van meningsuiting en toegang tot informatie, kan beschermen. Zij streeft naar een **gemeenschappelijk hoog niveau van transparantie en democratische verantwoordingsplicht** in de EU ten aanzien van lobbycampagnes die als dienst worden gevoerd en van vergelijkbare activiteiten die namens een regering van een derde land worden verricht door entiteiten die de ontwikkeling, formulering of uitvoering van overheidsbeleid of wetgeving of van openbare besluitvormingsprocessen trachten te beïnvloeden. Dit zal op middellange termijn ook bijdragen aan een beter begrip en publiek bewustzijn van de omvang van en trends in deze activiteiten en van de daarbij betrokken actoren. Hierdoor zouden burgers en overheidsinstanties in de EU inzicht krijgen in de achterliggende motivering en zouden zij kunnen nagaan welke derde landen investeren in beïnvloeding van het democratische debat en de besluitvormingsprocessen in de EU.

Het voorstel van de Commissie zou **de integriteit en openheid van het publieke debat bevorderen** door ervoor te zorgen dat wanneer derde landen democratische processen in de EU trachten te beïnvloeden via tussenpersonen, dit op transparante wijze gebeurt. De vrijheid van meningsuiting en vereniging alsook de academische vrijheid en de vrijheid van wetenschappelijk onderzoek zijn van cruciaal belang voor het democratische debat en mogen niet al te zeer worden aangetast door de vastgestelde beperkte en evenredige transparantievereisten. Het is aan de dienstverleners om te beslissen welke diensten zij willen aanbieden. Door maatschappelijke of andere organisaties van een regering van een derde land ontvangen financiering die geen verband houdt met een belangenvertegenwoordigingsactiviteit

²⁹ OESO (2021) *Lobbying in the 21st Century* (lobbyen in de 21e eeuw). Hieruit blijkt dat de toenemende complexiteit van de binnenlandse beleidsvormingsprocessen en de onderhandelingen op internationaal niveau de grenzen tussen lobbying en diplomatie doet vervagen.

³⁰ Sommige lidstaten onderzoeken de invoering van verschillende soorten nationale regels. Zie SWD(2023) 661 final.

zou niet onder de vereisten vallen. Het voorstel bevat ook uitgebreide waarborgen die ervoor moeten zorgen dat aan de transparantievereisten onderworpen entiteiten niet worden gestigmatiseerd, noch gevolgen ondervinden van het enkele feit dat zij zijn geregistreerd³¹.

De voorgestelde richtlijn³² is gericht op **belangenvertegenwoordigingsactiviteiten**, dat wil zeggen op activiteiten die tot doel hebben democratische processen te beïnvloeden, die van economische aard zijn en die worden uitgevoerd namens derde landen. De richtlijn zou alle entiteiten bestrijken die activiteiten ontplooiën waarmee wordt geprobeerd invloed uit te oefenen op de ontwikkeling, formulering of uitvoering van beleid of wetgeving, of op openbare besluitvormingsprocessen, in de EU. Te denken valt aan lobby- en pr-bedrijven, denktanks en maatschappelijke organisaties, alsook aan consultants en “in-house” lobbyisten en aan particuliere en openbare onderzoeksinstellingen die onderzoeksdiensten aanbieden die namens derde landen worden uitgevoerd om het openbare leven en het democratische proces in de EU te beïnvloeden³³. Wanneer dit gebeurt, moet het feit dat een buitenlandse regering achter de activiteit zit transparant zijn. Het voorstel heeft met name geen betrekking op activiteiten zoals diplomatieke vertegenwoordiging of wettelijke vertegenwoordiging in een rechtszaak³⁴.

De richtlijn zou op een eerlijke en niet-discriminerende wijze van toepassing zijn, met een minimum aan administratieve formaliteiten. De binnen het toepassingsgebied van de richtlijn vallende entiteiten zouden worden onderworpen aan **verplichte, maar beperkte en evenredige registratievereisten**. De lidstaten zou worden gevraagd om nationale registers op te zetten, of bestaande registers aan te passen, om de transparantie van belangenvertegenwoordigingsactiviteiten te waarborgen. Voor deze registers zouden eenvoudige en duidelijke toegangsvereisten moeten gelden om de registratie en handhaving te vergemakkelijken. **Om de administratieve last te beperken**, zou de lidstaten worden verzocht om waar mogelijk ervoor te zorgen dat entiteiten die zich moeten laten registreren, gegevens kunnen hergebruiken die reeds in andere nationale registers zijn opgenomen (eenmaligheidsbeginsel). Informatie over de bij deze richtlijn vastgestelde registratieverplichtingen en -formaliteiten moet beschikbaar zijn via de ene digitale toegangspoort³⁵, waarbij een éénloketsysteem wordt opgezet om bedrijven en burgers informatie te verstrekken over regels en procedures op de interne markt³⁶. De belangrijkste elementen van de geregistreerde gegevens zouden openbaar beschikbaar zijn, waardoor

³¹ De voorgestelde richtlijn zou betrekking hebben op alle belangenvertegenwoordigingsactiviteiten namens derde landen, ongeacht de betrokken entiteit. Opname in het register mag derhalve niet leiden tot een negatief stempel of tot twijfel aan de geloofwaardigheid of legitimiteit van de betrokken entiteit, waarbij het risico van stigmatisering aanzienlijk zou toenemen.

³² COM(2023) 637 final.

³³ De verlening van mediadiensten zou niet binnen het toepassingsgebied van de voorgestelde richtlijn vallen, maar door aanbieders van mediadiensten namens een entiteit uit een derde land uitgevoerde belangenvertegenwoordigingsactiviteiten zouden er wel onder vallen.

³⁴ Dit doet geen afbreuk aan beperkende maatregelen die zijn opgelegd in het kader van een EU-sanctieregeling.

³⁵ Ingesteld bij Verordening (EU) 2018/1724.

³⁶ Om de administratieve last verder te beperken, moeten de administratieve samenwerking en de uitwisseling van informatie tussen de nationale autoriteiten, alsook de toezichhoudende autoriteiten, en de Commissie plaatsvinden via het bij Verordening (EU) nr. 1024/2012 ingestelde Informatiesysteem interne markt (IMI) voor administratieve samenwerking tussen de bevoegde autoriteiten van de EU-landen op beleidsterreinen die verband houden met de interne markt. Een gerichte herziening van deze verordening maakt eveneens deel uit van dit pakket.

transparantie en een beter publiek toezicht zijn gewaarborgd, met volledige inachtneming van de EU-regels voor gegevensbescherming³⁷.

Overeenkomstig de jurisprudentie van het Hof van Justitie³⁸ en de richtsnoeren van de Commissie van Venetië van de Raad van Europa³⁹ zou de richtlijn ook **waarborgen bevatten** die moeten voorkomen dat registratievereisten worden misbruikt om de fundamentele rechten en vrijheden, zoals de vrijheid van meningsuiting of vereniging of de academische of artistieke vrijheid, te beperken of om de ruimte voor het maatschappelijk middenveld onnodig in te perken. Ten eerste zouden **onafhankelijke toezichthoudende autoriteiten** de bevoegdheid krijgen om, uitsluitend in afdoende gemotiveerde gevallen en op evenredige wijze, beperkte gegevens op te vragen. De toezichthoudende autoriteit zou over duidelijk omschreven en afgebakende bevoegdheden moeten beschikken en zou bevoegd moeten zijn voor de toezicht- en handhavingsactiviteiten, onder meer om ervoor te zorgen dat er geen nadelige gevolgen uit de registratie voortvloeien. Ten tweede zouden er **evenredige administratieve geldboeten voor niet-naleving moeten worden opgelegd, onder voorbehoud van rechterlijke toetsing en toegang tot doeltreffende rechtsmiddelen**, om potentiële afschrikkende effecten te voorkomen. Het voorstel zou ook voorzien in een samenwerkingskader voor de uitwisseling van informatie tussen toezichthoudende autoriteiten.

Volledige harmonisatie voor zaken die binnen het toepassingsgebied van de voorgestelde richtlijn vallen, zou de lidstaten ervan weerhouden om binnen het kader van de geharmoniseerde regels aanvullende vereisten te handhaven of in te voeren. Dit zou het risico van uiteenlopende en potentieel onevenredige en repressieve nationale regels en praktijken verder beperken⁴⁰. Tegelijkertijd zouden de lidstaten, overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel, vrij blijven om regels vast te stellen voor gebieden die niet onder de richtlijn vallen, bijvoorbeeld regels voor contacten tussen hun overheidsfunctionarissen en belangenvertegenwoordigers.

Dit voorstel zou een belangrijke eerste stap zijn om buitenlandse inmenging aan te pakken op basis van een kader dat de transparantievereisten op de interne markt zal harmoniseren en een overzicht zal bieden van de in de EU vertegenwoordigde belangen van derde landen. Het is een gerichte en evenredige reactie op de huidige zorgen. De uitvoering van het voorstel, met name de doeltreffendheid en evenredigheid van de regels, zou nauwlettend moeten worden gevolgd. Bovendien zou tijdig moeten worden beoordeeld of er herzieningen of verdere stappen nodig zijn, onder meer met betrekking tot de reikwijdte van de interventie⁴¹, en zou er moeten worden nagedacht over de mogelijkheid om een portaal op Unieniveau op te zetten waarmee de nationale registers aan elkaar worden gekoppeld. Daarnaast zal de Commissie de hervormingen in de lidstaten blijven monitoren en ondersteunen om de transparantie van lobbyactiviteiten te waarborgen. In de verslagen over de rechtsstaat wordt erkend dat dit van cruciaal belang is om

³⁷ Geregistreerde entiteiten kunnen verzoeken dat alle of een deel van de verstrekte informatie niet wordt gepubliceerd wanneer hogere belangen de niet-bekendmaking rechtvaardigen, met inbegrip van overwegingen inzake grondrechten, indien bijvoorbeeld de bekendmaking van deze informatie de entiteit of haar werknemers of partnerverenigingen in gevaar zou brengen.

³⁸ Arrest van 18 juni 2020, Commissie/Hongarije (Transparantie van verenigingen), C-78/18, ECLI:EU:C:2020:476.

³⁹ Verslag van de Commissie van Venetië over de financiering van verenigingen (CDL-AD(2019)002).

⁴⁰ Zo zouden de lidstaten de onder het initiatief vallende entiteiten niet kunnen verplichten om zich te laten registreren “als organisatie die buitenlandse steun ontvangt” of om op hun website en in hun publicaties en andere persproducten de informatie te vermelden dat zij organisaties zijn die buitenlandse steun ontvangen.

⁴¹ Verbreding van het toepassingsgebied van dit voorstel tot alle belangenvertegenwoordiging namens alle entiteiten zou gevolgen hebben voor naar schatting 3,5 miljoen entiteiten.

de integriteit, transparantie en verantwoordingsplicht in het openbare leven te bevorderen⁴². De Commissie zal ook regelmatig bijeenkomsten van de stakeholdersgroep organiseren om informatie te verstrekken over de toepassing van de regels.

Op EU-niveau omvat het **EU-transparantieregister**⁴³ activiteiten die door belangenvertegenwoordigers worden uitgevoerd om invloed uit te oefenen op de formulering of uitvoering van beleid of wetgeving, of op de besluitvormingsprocessen van de EU-instellingen. Burgers en belangengroepen kunnen het register inzien om een beeld te krijgen van de potentiële invloed van belangenvertegenwoordigers op beleidsmakers, waardoor een ethische en transparante belangenvertegenwoordiging wordt bevorderd. Het register wordt aangevuld met een **gedragscode** en met interne transparantiemaatregelen bij de EU-instellingen in verband met bijeenkomsten en andere interacties met lobbyisten⁴⁴. Hoewel het EU-transparantieregister een ander toepassingsgebied heeft dan de voorgestelde richtlijn⁴⁵, bestrijkt het reeds buitenlandse beïnvloedingsactiviteiten wanneer deze worden uitgevoerd door buitenlandse entiteiten zonder diplomatieke status of door entiteiten die bij de EU-instellingen lobbyen namens derde landen⁴⁶. Wanneer de uitkomst van het overleg tussen het Europees Parlement en de Raad over de voorgestelde richtlijn duidelijk is, zal de Commissie nagaan hoe kwesties als dubbele registratie het best kunnen worden aangepakt en of er mogelijke koppelingen tussen nationale registers in het kader van de richtlijn en het transparantieregister moeten worden ontwikkeld.

De voorgestelde richtlijn zou een aanvulling vormen op de regels die van toepassing zijn op digitale diensten overeenkomstig de digitaal dienstenverordening en op de regels die gelden voor aanbieders en uitgevers van reclame overeenkomstig het voorstel betreffende politieke reclame, die een verschillend toepassingsgebied hebben⁴⁷. De in de Europese Onderzoeksruimte voorgestelde concrete preventieve maatregelen om bewustzijn over buitenlandse inmenging te creëren en om de veerkracht in de hele sector te vergroten, en die voortbouwen op de **toolkit voor de bestrijding van buitenlandse inmenging op het gebied van onderzoek en innovatie**⁴⁸, hebben eveneens een aanvullend karakter. De richtlijn is ook

⁴² De Commissie heeft in 2022 en 2023 in haar jaarlijkse verslagen over de rechtsstaat aanbevelingen op dit gebied gericht tot een aantal lidstaten.

⁴³ Interinstitutioneel Akkoord van 20 mei 2021 tussen het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie en de Europese Commissie over een verplicht transparantieregister.

⁴⁴ [Transparantieregister \(europa.eu\)](https://european-council.europa.eu/media/en/press-operations/infoboxes/item-detail/12000).

⁴⁵ Het transparantieregister is een algemeen lobbyregister dat belangenvertegenwoordigingsactiviteiten omvat die zijn gericht op de EU-instellingen. Er wordt geen onderscheid gemaakt voor belangenvertegenwoordiging namens derde landen. Het register is niet van toepassing op lobbyactiviteiten die gericht zijn op overheidsinstanties van de lidstaten. Ook de juridische structuur van het register is anders: in tegenstelling tot de verplichte nationale registers waarin het voorstel voorziet, is het transparantieregister in het algemeen vrijwillig, hoewel de EU-instellingen voor bepaalde soorten activiteiten wel voorafgaande registratie vereisen.

⁴⁶ Het zou daarbij onder meer gaan om advocatenkantoren, professionele adviesbureaus of onafhankelijke lobbyisten die door regeringen of overheidsinstanties van derde landen worden ingehuurd om te lobbyen bij de instellingen van de Unie, evenals om entiteiten zoals buitenlandse instanties, beleggingsfondsen en publiek-private structuren zonder diplomatieke status. Die actoren zouden zich moeten laten registreren en informatie moeten verschaffen over hun activiteiten en, in het geval van tussenpersonen, hun cliënten in het register moeten vermelden en een indicatie moeten geven van de door de activiteiten gegenereerde jaarlijkse bedragen.

⁴⁷ Zie punt 3.1.

⁴⁸ Werkdocument van de diensten van de Commissie over “Buitenlandse inmenging op het gebied van O&I aanpakken” (SWD(2022) 12 final).

in overeenstemming met de normen op internationaal niveau⁴⁹. De Commissie zal ook acties ondersteunen zoals de **uitwisseling van beste praktijken** met betrekking tot het informeren van burgers, het opbouwen van veerkracht en het actief omgaan met de kwestie van inmenging in de Europese democratische ruimte, met inbegrip van opleiding, mediageletterdheid, bewustmaking en kritisch denken. De Commissie heeft ter ondersteuning van de administraties van de lidstaten bij het voorbereiden van hervormingen, het anticiperen op toekomstige trends en het versterken van de administratieve samenwerking ook een reeks acties opgezet⁵⁰ die democratische structuren ondersteunen. Er is ook steun voor inspanningen op nationaal niveau om hervormingen te bevorderen die democratische structuren en processen versterken⁵¹.

Met dit voorstel wil de Commissie bijdragen tot het vaststellen van normen, niet alleen in de EU maar ook op mondiaal niveau, voor de wijze waarop heimelijke buitenlandse invloed moet worden aangepakt op een samenhangende, evenwichtige en evenredige wijze, waarbij de grondrechten ten volle worden geëerbiedigd. Doordat de aanpak gericht is op transparantie en democratische verantwoordingsplicht en voorziet in gerichte regels die vergezeld gaan van sterke waarborgen, is er een evenwicht gevonden tussen de uitoefening van grondrechten en het algemeen belang.

Het verwerven van inzicht in en het aanpakken van het verschijnsel buitenlandse inmenging wint wereldwijd steeds meer terrein. Sommige rechtsgebieden buiten de EU — zoals Australië, de Verenigde Staten, Canada en het Verenigd Koninkrijk — hebben kaders ingevoerd of zijn deze aan het voorbereiden om de transparantie van de invloed van buitenlandse regeringen te reguleren door middel van specifieke openbaarmakings- en registratievereisten die van toepassing zijn op lobbyactiviteiten namens buitenlandse regeringen.

Andere rechtsgebieden hebben “**wetgeving tegen buitenlandse agenten**” ingevoerd die verder reikt dan transparatievereisten en die strijdig is bevonden met de fundamentele rechten en vrijheden. Deze wetgeving heeft tot doel om de ruimte voor het maatschappelijk middenveld te beperken door bepaalde maatschappelijke organisaties en mensenrechtenverdedigers — die vaak afhankelijk zijn van financiering uit het buitenland, onder meer uit de EU — te stigmatiseren en te intimideren en om hun activiteiten in te perken. Zo verleent de Russische “wetgeving inzake buitenlandse agenten” de autoriteiten feitelijk de bevoegdheid om de werkzaamheden van onafhankelijke maatschappelijke organisaties te belemmeren door middel van indringerige inspecties, rechtstreeks toezicht op programma’s en evenementen, en dreiging met ontbinding van en strafvervolgning tegen organisaties die zich niet aan de regels houden en hun leden — zelfs wanneer de buitenlandse steun volledig transparant is. Het stempel “buitenlandse agent” in het kader van deze wetgeving ondermijnt niet alleen de financiële stabiliteit van een organisatie, door de hoge geldboeten die aan overtreders worden opgelegd, maar schaadt ook haar geloofwaardigheid. Het heeft namelijk de bijbetekenis van spioneren, wat weer kan aanzetten tot geweld, online en offline, tegen leden van getargete maatschappelijke organisaties. Deze “wetgeving inzake buitenlandse agenten” is uiterst ondemocratisch en is strijdig bevonden met internationale wetten en normen⁵².

⁴⁹ Met name de beginselen van transparantie en integriteit voor lobbyisten van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO, 2009) en Aanbeveling van de Raad van Europa over de wettelijke regulering van lobbyactiviteiten in het kader van de openbare besluitvorming (CM/Rec(2017)2 van 22 maart 2017).

⁵⁰ COM(2023) 667 final, [Versterking van de Europese bestuurlijke ruimte \(ComPAct\)](#).

⁵¹ Instrument voor technische ondersteuning / [Ondersteuning bij hervormingen \(europa.eu\)](#).

⁵² In juni 2022 heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens arrest gewezen in de zaak [Ecodefence e.a. tegen Rusland](#), waarin het Hof oordeelde dat de wet in strijd was met de in het Europees Verdrag voor de rechten van de mens gewaarborgde vrijheid van vereniging en vergadering. De Commissie van Venetië

Niet alle risico's van buitenlandse inmenging houden verband met overheidsactoren. Ook sommige **niet-overheidsentiteiten** kunnen vergelijkbare tactieken gebruiken om acties te bevorderen die rechtstreeks indruisen tegen de EU-waarden, zoals acties die tot doel hebben om polarisatie te versterken en haat aan te wakkeren. Dit is in het bijzonder online het geval, zoals onlangs is gebleken bij een explosie van gewelddadige extremistische, haatdragende en verdeeldheid zaaiende inhoud.

De Commissie moedigt de lidstaten sterk aan om waakzaam te blijven en informatie over deze niet-overheidsentiteiten onderling en op EU-niveau te delen, zelfs als deze entiteiten niet verbonden zijn met of afhankelijk zijn van een buitenlandse regering. In overeenstemming hiermee voorziet de door de Commissie **voorgestelde herschikking van het Financieel Reglement** in de toevoeging van een nieuwe grond voor uitsluiting van EU-financiering wegens "het aanzetten tot discriminatie, haat of geweld". De nieuwe grond zou van toepassing zijn op middelen die worden uitgekeerd onder direct en indirect beheer, zelfs als er op nationaal niveau geen definitieve rechterlijke beslissing is gegeven. Daarnaast is de Commissie bezig met de invoering van interne **maatregelen om het bewustzijn te vergroten** en met de ontwikkeling van interne werkmethoden om de **toetsing bij de selectie van projecten** aan te scherpen⁵³.

3 VERDERE ONTWIKKELING VAN HET ACTIEPLAN VOOR EUROPESE DEMOCRATIE

Het in december 2020 vastgestelde actieplan voor Europese democratie (EDAP) is erop gericht de democratieën van de EU veerkrachtiger te maken door de belangrijkste acties vast te stellen om op te treden op gebieden waarop onze systemen en burgers het kwetsbaarst zijn. Deze acties zijn bedoeld om de integriteit van verkiezingen beter te beschermen, de vrijheid en de pluriformiteit van de media te waarborgen en desinformatie te bestrijden⁵⁴. In het actieplan wordt ook erkend dat een gezonde democratie afhankelijk is van een zinvolle en inclusieve betrokkenheid van burgers en een actief maatschappelijk middenveld, niet alleen in verkiezingstijd maar altijd, en dat betrokken, geïnformeerde en mondige burgers en een levendig maatschappelijk middenveld essentieel zijn om de veerkracht van onze democratieën te waarborgen, met inbegrip van de weerbaarheid tegen buitenlandse inmenging.

In dit hoofdstuk wordt de stand van zaken opgemaakt met betrekking tot de uitvoering van de acties in het kader van het EDAP⁵⁵ en worden gebieden aangegeven waarop de EU proactief kan zijn in het licht van bestaande en veranderende uitdagingen.

heeft ook adviezen hierover uitgebracht: <https://www.venice.coe.int/webforms/events/?id=3271>. Vergelijkbare zorgen over de wetgeving zijn ook herhaaldelijk geuit door de Hoge Commissaris voor de mensenrechten van de VN en in de speciale procedures van de Mensenrechtenraad met een oproep aan Rusland om een einde te maken aan de intimidatie, criminalisering en gevangenneming van mensenrechtenverdedigers en de gedwongen ontbinding van mensenrechtenorganisaties en om de ernstige beperking van de vrijheid van meningsuiting en van vreedzame vergadering en vereniging op te heffen. De EU en haar delegaties hebben deze wet ook krachtig veroordeeld, zie: [Verklaring van de EU-27 over de invoering van de wet op buitenlandse agenten tien jaar geleden, juli 2022](#).

⁵³ Zie het vijfde voortgangsverslag over de uitvoering van de EU-strategie voor de veiligheidsunie (COM(2022) 745 final van 13.12.2022).

⁵⁴ Het gaat hierbij ook om buitenlandse informatiemaniplatie en inmenging.

⁵⁵ Zie ook de bijlage voor een gedetailleerd overzicht en meer informatie.

3.1 Bescherming van de integriteit van verkiezingen en bevordering van democratische participatie in de aanloop naar de Europese verkiezingen in 2024 en daarna

Vrije en eerlijke verkiezingen vormen de kern van onze democratie. Als de risico's voor het verkiezingsproces niet worden aangepakt, kan zowel het proces zelf worden verstoord als het vertrouwen van de burgers in de eerlijkheid en integriteit van de verkiezingen worden ondermijnd.

Tezamen met deze mededeling komt de Commissie met een **aanbeveling over inclusieve en veerkrachtige verkiezingsprocessen in de Europese Unie en het versterken van het Europese karakter en het efficiënte verloop van de verkiezingen voor het Europees Parlement**⁵⁶. De aanbeveling is gericht tot de lidstaten, Europese en nationale politieke partijen, stichtingen en campagneorganisaties in het kader van de voorbereiding van verkiezingen in het algemeen en met betrekking tot de aanstaande Europese verkiezingen in het bijzonder. Het doel van de aanbeveling is om hoge democratische normen voor verkiezingen in de EU te bevorderen ter ondersteuning van een hoge opkomst, inclusieve participatie, een gemakkelijke en gelijke uitoefening van het kiesrecht en een veerkrachtig verkiezingsproces. Daartoe zijn er specifieke aanbevelingen in opgenomen om **de opkomst en een inclusieve participatie te bevorderen**, waarbij de nadruk met name ligt op gendergelijkheid en het voorzien in de behoeften van specifieke groepen⁵⁷.

De **cyberbeveiliging van verkiezingstechnologie** moet voortdurend worden versterkt. In de aanbeveling worden specifieke voorstellen uiteengezet om de beveiliging, integriteit en veerkracht van verkiezingen en verkiezingsgerelateerde entiteiten en infrastructuur te waarborgen in het licht van de vereisten van de herziene richtlijn houdende maatregelen voor een hoog gemeenschappelijk niveau van beveiliging van netwerk- en informatiesystemen in de Unie (NIS2-richtlijn)⁵⁸ en de richtlijn betreffende de weerbaarheid van kritieke entiteiten⁵⁹. Voortbouwend op een eerste ervaring van 2019⁶⁰ is op 21 november 2023 een nieuwe simulatieoefening op EU-niveau gehouden, waaraan werd deelgenomen door de Commissie, het Europees Parlement, het EU-Agentschap voor cyberbeveiliging en de lidstaten. De NIS-samenwerkingsgroep moet ook het compendium over cyberbeveiliging van verkiezingstechnologie blijven toetsen om ervoor te zorgen dat het gelijke tred houdt met het veranderende dreigingslandschap.

De opzettelijke en gecoördineerde manipulatie van de informatieomgeving door buitenlandse overheidsactoren vormt niet alleen een direct risico voor de verkiezingsinfrastructuur, maar vormt ook een bedreiging voor de democratie en de veiligheid. Er zijn talrijke meldingen ontvangen van grootschalige gecoördineerde inspanningen waarbij verschillende tactieken, technieken en procedures worden gecombineerd. Het gaat daarbij onder meer om het gebruik van nepaccounts op sociale media om informatie te “liken”, te delen of daarop te reageren om

⁵⁶ C(2023) 8626 final.

⁵⁷ In de aanbeveling wordt rekening gehouden met specifieke groepen, zoals personen met een handicap, jongere kiezers en mobiele burgers, en gemarginaliseerde groepen. Daarnaast heeft de Commissie, zoals aangekondigd in de strategie inzake de rechten van personen met een handicap 2021-2030 (COM(2021) 101 van 3.3.2021), een [gids van goede verkiezingspraktijken voor de deelname van burgers met een handicap aan het verkiezingsproces](#) opgesteld.

⁵⁸ Richtlijn (EU) 2022/2555 van 14 december 2022 betreffende maatregelen voor een hoog gezamenlijk niveau van cyberbeveiliging in de Unie.

⁵⁹ Richtlijn (EU) 2022/2557 van 14 december 2022 betreffende de weerbaarheid van kritieke entiteiten.

⁶⁰ In april 2019 werd een eerste simulatieoefening op EU-niveau georganiseerd om de effectiviteit van de responspraktijken en crisisplannen van de lidstaten en de EU te toetsen en om na te gaan hoe cyberbeveiligingsincidenten die de Europese verkiezingen kunnen beïnvloeden, kunnen worden voorkomen, opgespoord en beperkt.

de zichtbaarheid ervan kunstmatig te vergroten, het verspreiden van desinformatie, onder meer door gemanipuleerde audiovisuele inhoud zoals deepfakes⁶¹, of het op ondoorzichtige wijze targeten van kiezers om hen te beïnvloeden en de uitslag van verkiezingen te manipuleren. Daarnaast kan informatiemanipulatie voorkomen in combinatie met activiteiten op andere terreinen, zoals cyberdreigingen in het geval van hack-and-leakoperaties. De aanbeveling voorziet daartoe, voortbouwend op de Eurobarometer-gegevens, in een reeks maatregelen ter **bescherming van verkiezingsgerelateerde informatie tegen manipulatie en desinformatie**⁶².

Een vrij en eerlijk democratisch debat berust op wettigheid en fair play. Overheidsinstanties kunnen om redenen van nationale veiligheid onder bepaalde voorwaarden **surveillance-instrumenten** gebruiken, maar het gebruik van spyware om politiek voordeel te behalen is iets geheel anders. **In de aanbeveling wordt benadrukt dat** surveillance-instrumenten nooit mogen worden gebruikt voor inmenging in het democratische debat en dat de inzet van deze instrumenten om politieke actoren en journalisten te targeten voor politiek gewin onaanvaardbaar is. De Commissie heeft altijd duidelijk gemaakt dat het begrip nationale veiligheid moet worden geïnterpreteerd overeenkomstig de criteria van de EU-jurisprudentie. In de landenhoofdstukken van het verslag over de rechtsstaat wordt deze kwestie behandeld voor zover het de werking van institutionele controlemechanismen betreft. Er zijn ook sterke waarborgen tegen het gebruik van spyware tegen media, journalisten en hun families opgenomen in het voorstel voor een Europese verordening mediavrijheid⁶³. Het Europees Parlement heeft samen met een onderzoekscommissie een belangrijk onderdeel van het onderzoek naar spyware opgezet om het gebruik van Pegasus en gelijkwaardige surveillancespyware (PEGA-commissie) te onderzoeken. In zijn resolutie van juni 2023 heeft het Parlement het illegale gebruik van spyware krachtig veroordeeld en opgeroepen tot actie op zowel nationaal als EU-niveau⁶⁴. De Commissie werkt aan een niet-wetgevend initiatief waarin de grenzen en de wisselwerking tussen het EU-recht, met name het acquis inzake gegevensbescherming en privacy, en de nationale veiligheid worden verduidelijkt⁶⁵.

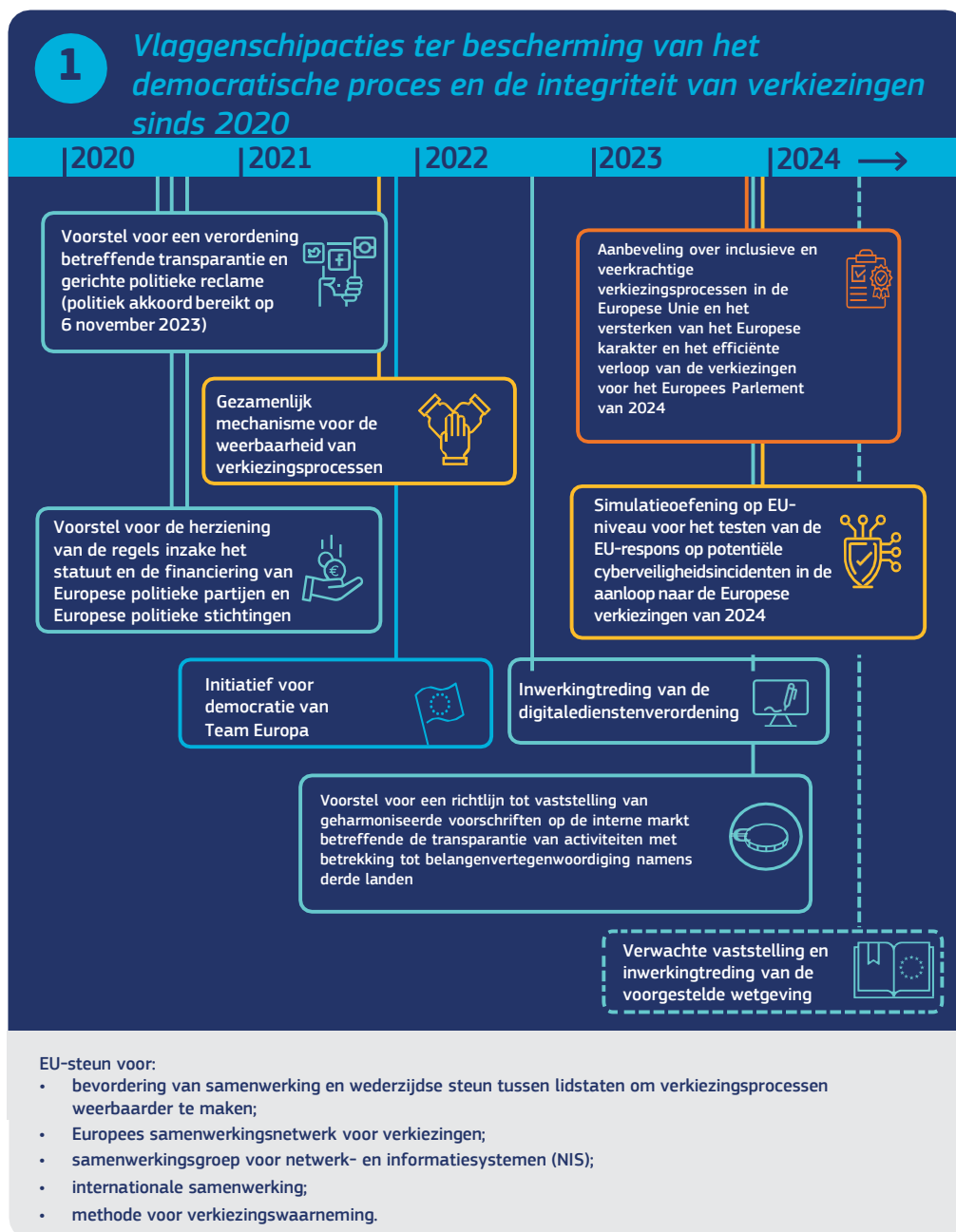
⁶¹ Onder deepfakes wordt door AI-systemen gegenereerd of gemanipuleerd beeld-, audio- of videomateriaal verstaan dat een merkbare gelijkenis vertoont met bestaande personen, plaatsen of gebeurtenissen, en door een persoon ten onrechte voor authentiek zou worden aangezien. Het voorstel voor een AI-verordening (COM(2021) 206 final) zou leiden tot etikettering van AI-inhoud en bekendmaking van de oorsprong ervan.

⁶² In een Eurobarometer-enquête waarin respondenten werd gevraagd om de belangrijkste aspecten van vrije en eerlijke verkiezingscampagnes te rangschikken, hadden de sterkste reacties betrekking op i) het vermijden van haatzaaiende uitspraken, manipulatie en leugens in debatten en campagnes; ii) het bieden van gelijke kansen aan kandidaten en politieke partijen om toegang te krijgen tot de media; en iii) het informeren van de kiezers over wie kandidaten en politieke partijen financiert. Zie respectievelijk Flash Eurobarometer 522 (2023) over “Democratie” en Flash Eurobarometer 528 (2023) over “Burgerschap en democratie”.

⁶³ COM(2022) 457 final.

⁶⁴ [P9_TA\(2022\)0244](#) Onderzoek naar het gebruik van Pegasus en soortgelijke spyware voor surveillance (Aanbeveling).

⁶⁵ Zie: [Antwoord van de Commissie op de aanbeveling van het Europees Parlement naar aanleiding van het onderzoek naar vermeende inbreuken op en gevallen van wanbeheer bij het toepassen van het Unierecht met betrekking tot het gebruik van Pegasus en soortgelijke spyware voor surveillance.](#)



Andere aanbevelingen zijn onder meer het gebruik van campagnetoezeggingen en gedragscodes door politieke partijen om **de integriteit van verkiezingen en eerlijke campagnevoering** te bevorderen, inspanningen om de **transparantie van politieke reclame** te waarborgen en bevordering van **verkiezingswaarneming** als een doeltreffend middel om

burgers aan te moedigen om actief deel te nemen aan het verkiezingsproces en om het vertrouwen van het publiek in verkiezingen te verbeteren. Om de risico's van heimelijke buitenlandse invloed te beperken, wordt in de aanbeveling ook ingegaan op de financiering van politieke partijen en stichtingen, onder meer door middel van heimelijke donaties, die is bedoeld om het gelijke speelveld in het verkiezingsproces te verstoren.

De aanbeveling bouwt voort op de beslissende stappen die de Commissie sinds 2020 heeft ondernomen om de geconstateerde leemten op te vullen en om ervoor te zorgen dat burgers hun eigen oordeel kunnen vormen en electorale keuzes kunnen maken in een publieke ruimte waar een veelheid aan meningen kan worden uitgedrukt, vrij van binnenlandse of buitenlandse inmenging.

Wat de digitale ruimte betreft, zijn in de regels van de **digitaledienstenverordening**⁶⁶ de verantwoordelijkheden vastgesteld die onlineplatforms en zoekmachines hebben bij het aanpakken van de risico's in verband met het maatschappelijk debat en verkiezingsprocessen en die uit de werking, de opzet of het gebruik van hun diensten voortvloeien, onder meer door middel van desinformatie, niet-authentiek gebruik of tactieken waarbij gebruik wordt gemaakt van kunstmatig gegenereerde inhoud. De regels voorzien ook in meer transparantie en ondersteunen mensen om met kennis van zaken beslissingen te nemen over de informatie die zij online zien. Daarnaast zal de **verordening betreffende transparantie en gerichte politieke reclame**⁶⁷ de publieke controle en de verantwoordingsplicht met betrekking tot politieke reclamediensten verbeteren, onder meer door middel van een Europees openbaar register voor online politieke advertenties, en zal zij voorzien in striktere voorwaarden voor het gebruik van persoonsgegevens voor de targeting en aanlevering van politieke advertenties. Om het risico van buitenlandse inmenging aan te pakken, zal de verordening ook de sponsoring van politieke reclame door niet-EU-actoren drie maanden voor verkiezingen of referenda verbieden. De rol van Europese politieke partijen en politieke fracties bij de Europese verkiezingen wordt eveneens erkend. In 2021 kwam de Commissie ook met een voorstel voor een **herziening van de regels inzake het statuut en de financiering van Europese politieke partijen en Europese politieke stichtingen**⁶⁸. Het voorstel is erop gericht Europese politieke partijen meer mogelijkheden te bieden om hun rol bij het opbouwen en onderhouden van een echt Europese politieke ruimte te vervullen en tegelijkertijd hun activiteiten te beschermen tegen buitenlandse inmenging. De handhaving van deze regels is een topprioriteit voor de Commissie. Wat de digitaledienstenverordening betreft, houdt de Commissie toezicht op en handhaaft zij de toepassing van de regels door zeer grote onlineplatforms en zoekmachines.

Het organiseren van nationale verkiezingen is een bevoegdheid van de lidstaten, maar is gebaseerd op internationale normen en wordt geregeld in dit bredere kader van het EU-recht. De versterkte **wederzijdse steun en samenwerking tussen de lidstaten** is inmiddels goed tot stand gekomen en gebaseerd op het werk van organen zoals het Europees samenwerkingsnetwerk voor verkiezingen, evenals op de structuren van de EU voor de bevordering van informatiebeveiliging en de aanpak van desinformatie. Ter voorbereiding van de verkiezingen voor het Europees Parlement heeft de Commissie **in oktober 2023 een evenement op hoog niveau over verkiezingen** georganiseerd, waarbij de lidstaten, EU-instellingen, ngo's en de academische wereld werden samengebracht om ideeën te opperen

⁶⁶ [EUR-Lex – 32022R2065 – NL – EUR-Lex \(europa.eu\)](#).

⁶⁷ COM(2021) 731 final. Het Europees Parlement en de Raad hebben op 6 november 2023 een voorlopig akkoord bereikt. De formele goedkeuring wordt begin 2024 verwacht. De volledige reeks regels is van toepassing met ingang van 18 maanden na de inwerkingtreding van het akkoord; bepalingen zoals de non-discriminatieclausule en de definities zijn echter onmiddellijk van toepassing, vóór de Europese verkiezingen.

⁶⁸ COM(2021) 734 final.

over de ondersteuning van de opkomst, de weerbaarheid van de kiesstelsels, en eerlijke en inclusieve verkiezingen in de hele Unie.

In januari 2022 werd een **gezamenlijk mechanisme voor de weerbaarheid van verkiezingsprocessen** ingevoerd om in de lidstaten capaciteit op te bouwen om risico's voor verkiezingen aan te pakken door middel van uitwisselingen tussen deskundigen, met name over desinformatie en cybergerelateerde dreigingen. Het mechanisme is ook gebruikt ter ondersteuning van de samenstelling van het compendium over e-stemmen en andere ICT-praktijken⁶⁹ en ter aanvulling van gerichte uitwisselingen over de wijze waarop gelijke behandeling en evenwichtige berichtgeving in de media tijdens verkiezingen kunnen worden gewaarborgd. Uitwisselingen tussen nationale parlementen kunnen eveneens een waardevolle manier zijn om ervaringen te delen, en de Commissie zal deze uitwisselingen ondersteunen.

In de afgelopen jaren heeft de EU haar methode voor externe **verkiezingswaarneming** verfijnd, onder meer door middel van op internationale normen gebaseerde gemeenschappelijke richtsnoeren die haar in staat stellen om nieuwe technologieën in het verkiezingsproces te blijven gebruiken. Goede praktijken worden regelmatig besproken in het Europees samenwerkingsnetwerk voor verkiezingen en in de context van de Verklaring inzake de beginselen voor internationale verkiezingswaarneming.

De EU handelt niet alleen. In het kader van het EDAP heeft de Commissie haar inspanningen voortgezet om **in derde landen veerkracht te helpen opbouwen**, om samenlevingen en overheden beter uit te rusten met de middelen om te reageren op gemeenschappelijke externe bedreigingen van het democratische proces. Deze inspanningen vormen een prioriteit van het uitbreidingsbeleid van de EU⁷⁰. De EU faciliteert ook de **internationale samenwerking** inzake verkiezingsaangelegenheden tussen EU-netwerken, partnerlanden en internationale organisaties zoals de Raad van Europa, de Unesco en de OVSE⁷¹. De Europese Dienst voor extern optreden voert verkiezingswaarnemingsmissies uit in nauwe coördinatie met andere internationale en regionale waarnemingsorganisaties. Deze activiteiten worden aangevuld met specifieke steun aan overheden, het maatschappelijk middenveld en onafhankelijke media om weerbaarheid tegen buitenlandse informatiemanipulatie en inmenging (FIMI) te helpen opbouwen en om FIMI te voorkomen, te ontmoedigen en erop te reageren, onder meer op basis van inzichten in de wijze waarop FIMI is gebruikt in het kader van verkiezingen. De EU-actie omvatte ook deelname aan de twee “Summits for Democracy”⁷² en financiële steun voor capaciteitsopbouw en hervorming van het kiesstelsel, onder meer in de landen in de onmiddellijke nabijheid van de EU⁷³.

⁶⁹ [Compendium over e-stemmen en andere ICT-praktijken](#).

⁷⁰ In de herziene uitbreidingsmethode van de EU is de geboekte vooruitgang bij de hervormingen in verband met de eerbiediging van fundamentele waarden zoals democratie, mensenrechten en de rechtsstaat van cruciaal belang voor het bepalen van het algemene tempo van het toetredingsproces.

⁷¹ De EU heeft de afgelopen tien jaar projecten voor verkiezingsondersteuning gefinancierd voor een bedrag van meer dan 380 miljoen EUR. Deze landenacties worden ondersteund door programma's voor wereldwijde democratie. Een van deze programma's is het initiatief Team Europe Democracy (TED), dat in december 2021 werd gelanceerd en dat de actie van de EU en de lidstaten coördineert. Het programma voor het initiatief Vrouwen en Jongeren in de Democratie ondersteunt maatschappelijke en politieke participatie overal ter wereld, met name op gebieden zoals verkiezingswaarneming en democratische hervorming.

⁷² De deelname van de EU aan de [Summits for Democracy](#) in 2021 en 2023 bood de gelegenheid om allianties voor democratie te versterken en om de aandacht te vestigen op het werk van de EU om de democratie wereldwijd te ondersteunen. Zie voor meer informatie de bijlage.

⁷³ Voorbeelden zijn onder meer een project ter ondersteuning van de hervorming van het kiesstelsel op de Westelijke Balkan, dat loopt tot medio 2024 (budget 1 715 miljoen EUR) en dat wordt uitgevoerd door het ODIHR.

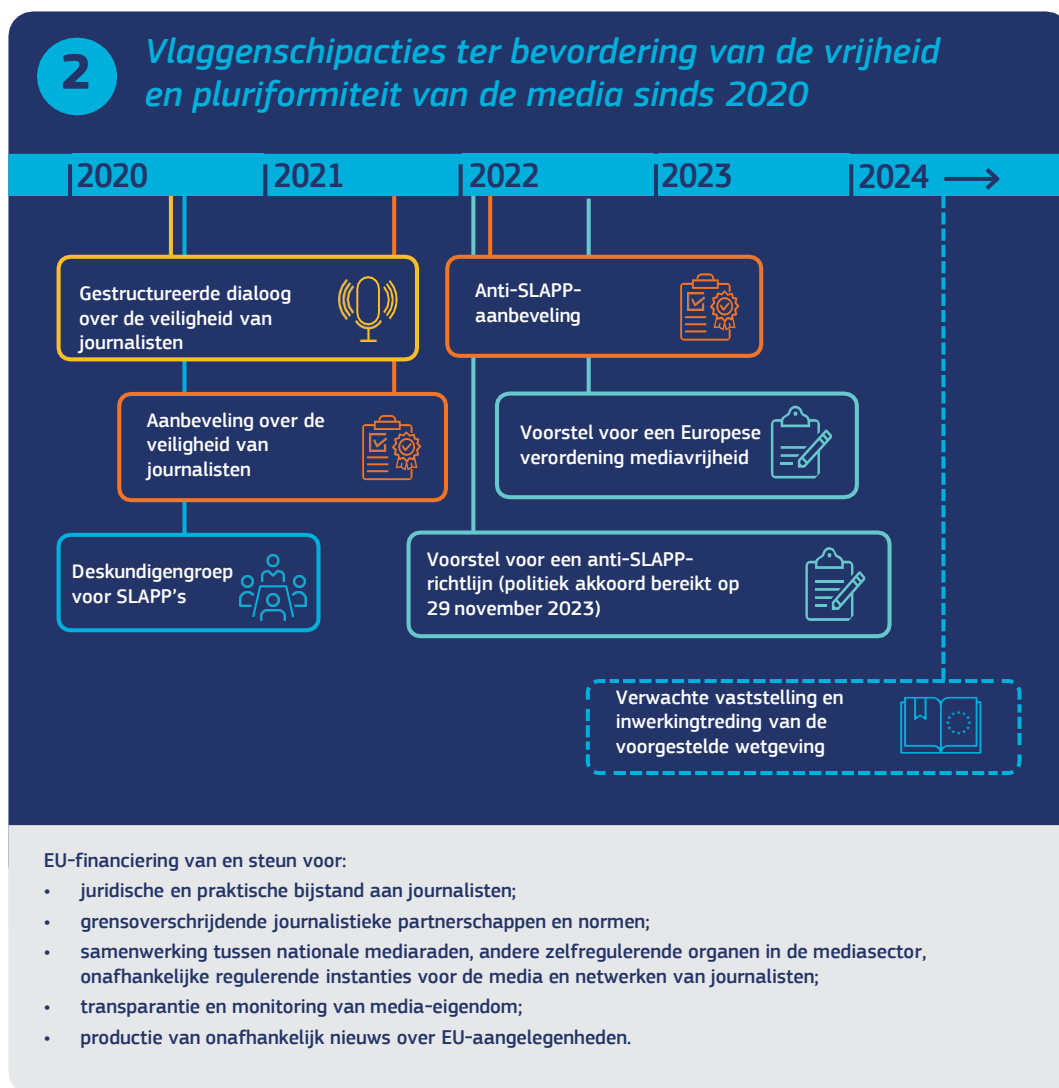
3.2 Versterking van de vrijheid en pluriformiteit van de media

De Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne heeft ook op dramatische wijze de essentiële rol duidelijk gemaakt die journalisten spelen bij het informeren van burgers over de realiteit ter plekke. De Russische autoriteiten treden stelselmatig hard op tegen en oefenen censuur uit op onafhankelijke media, die essentieel blijven om propaganda te bestrijden.

In het kader van het EDAP zijn de inspanningen van de EU ter bescherming van de mediavrijheid en ter bestrijding van desinformatie twee kanten van dezelfde medaille. Als onderdeel van deze visie heeft de Commissie belangrijke nieuwe initiatieven voorgesteld om **de veiligheid van journalisten te verbeteren**⁷⁴ en om journalisten, mensenrechtenverdedigers en anderen te beschermen tegen **onrechtmatige gerechtelijke procedures tegen publieke participatie (SLAPP's)**⁷⁵. De anti-SLAPP-richtlijn voorziet in een systeem van krachtige procedurele waarborgen voor grensoverschrijdende SLAPP-zaken, die rechtbanken in staat stellen om misbruik van procesrecht aan te pakken en die afschrikkend werken ten aanzien van potentiële nieuwe SLAPP-zaken. De richtlijn bevat regels op grond waarvan dergelijke zaken vroegtijdig kunnen worden afgewezen en die voorzien in doeltreffende rechtsmiddelen voor SLAPP-slachtoffers. De regels vormen samen met de bijbehorende aanbeveling een sterk pakket maatregelen ter bestrijding van SLAPP's en ter bescherming van de publieke participatie en de vrijheid van meningsuiting in de EU. De Commissie heeft ook voorgesteld om bepaalde aspecten van nationale regels in verband met mediadiensten te harmoniseren in het kader van de **Europese verordening mediavrijheid**. Het voorstel beoogt de gefragmenteerde nationale regelgevingsbenaderingen op het gebied van de vrijheid en de pluriformiteit van de media en de redactionele onafhankelijkheid aan te pakken en om het vrij aanbieden van mediadiensten op de interne markt te waarborgen. In het voorstel wordt ook de aandacht gevestigd op de onafhankelijkheid en de stabiele financiering van publieke media, evenals op **transparantie inzake media-eigendom** en **transparantie bij de toewijzing van overheidsreclame**, twee belangrijke doelstellingen in het kader van het EDAP. Volgens de nieuwe bepalingen zouden de lidstaten ook moeten kijken naar het effect van nationale maatregelen en mediaconcentraties op de vrijheid en de pluriformiteit van de media. Wat de verspreiding van media-inhoud in de onlineomgeving betreft, bouwt het voorstel voor een Europese verordening mediavrijheid voort op het bij de **digitaledienstenverordening** vastgestelde horizontale kader.

⁷⁴ C(2021) 6650 final van 16 september 2021.

⁷⁵ COM(2022) 177 final en C(2022) 2428 final van 27 april 2022. Op 30 november hebben het Europees Parlement en de Raad een voorlopig politiek akkoord bereikt over de anti-SLAPP-richtlijn. De Commissie werkt nauw met de lidstaten samen om hen te ondersteunen bij de uitvoering van de anti-SLAPP-aanbeveling.



De Commissie beoordeelt de vrijheid en pluriformiteit van de media ook in haar jaarlijkse **verslag over de rechtsstaat**. In het verslag wordt in detail ingegaan op de ontwikkelingen in de lidstaten wat betreft onderwerpen zoals de onafhankelijkheid van nationale regulerende instanties voor de media, de transparantie van media-eigendom, de eerlijkheid en transparantie van overheidsreclame, het bestuur van de publieke media en de bestaande kaders voor het waarborgen van de veiligheid van journalisten. Deze exercitie is gebaseerd op een permanente dialoog met de betrokken autoriteiten van de lidstaten en belanghebbenden en heeft geleid tot een aantal hervormingen op nationaal niveau⁷⁶.

De **financiële duurzaamheid van de media** is een belangrijke factor voor redactionele integriteit en onafhankelijkheid van de media⁷⁷. De Commissie heeft haar steun voor de veerkracht van de media sinds de goedkeuring van het **actieplan voor de media en de audiovisuele sector** (MAAP) in december 2020⁷⁸ opgevoerd, met name met maatregelen die particuliere investeringen in nieuwsmedia stimuleren. Volgens het MAAP moeten acties en

⁷⁶ Zie COM(2023) 800 final.

⁷⁷ Aanbeveling (EU) 2022/1634 van de Commissie van 16 september 2022 inzake interne waarborgen voor redactionele onafhankelijkheid en transparantie over eigendom in de mediasector (C(2022) 6536 final). Zie ook de mededeling over de vooruitzichten voor de Europese mediasector (COM(2020) 784 final).

⁷⁸ COM(2020) 784 final.

steun voor de nieuwsmediasector worden gebundeld door de toegang tot leningen te verbeteren, de samenwerking van de media te versterken en de totstandbrenging en invoering van een gegevensruimte voor media voor te stellen.

De Commissie heeft ook de **financiering** van nieuwsmediaorganisaties versterkt. In het kader van het programma Creatief Europa 2021-2027 is ongeveer 75 miljoen EUR uitgetrokken voor projecten en initiatieven ter ondersteuning van de mediapluriformiteit, de journalistiek en de mediageletterdheid. De acties omvatten de monitoring van de mediapluriformiteit en de ondersteuning van mediaraden, van een mechanisme voor snelle respons op schendingen van de pers- en mediavrijheid en van specifieke sectoren zoals onderzoeksjournalistiek of lokale berichtgeving. Aangezien de vraag naar financiering de beschikbare middelen in het kader van Creatief Europa overtreft, zal de Commissie blijven zoeken naar manieren om deze sectoren te ondersteunen⁷⁹.

De EU versterkt de ondersteuning en bescherming van de mediavrijheid niet alleen binnen de EU, maar ook daarbuiten. De aandacht gaat daarbij in het bijzonder uit naar de buurlanden⁸⁰. In de context van de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne heeft de EU **financiering ter ondersteuning van journalisten en de media in Oekraïne** toegewezen voor een bedrag van 30 miljoen EUR. De steun voor Russische onafhankelijke media is ook verhoogd en moet op lange termijn worden gehandhaafd⁸¹.

Het Europees Parlement en de Raad hebben een voorlopig politiek akkoord bereikt over de voorgestelde anti-SLAPP-richtlijn. Naar verwachting zullen de medewetgevers op korte termijn ook een akkoord bereiken over de Europese verordening mediavrijheid. De uitvoering en handhaving van de nieuwe regels zullen **belangrijke vervolgstappen** zijn. De lidstaten moeten ook blijven werken aan de volledige uitvoering van de aanbeveling over de veiligheid van journalisten en de anti-SLAPP-aanbeveling. Verscheidene gevallen van onrechtmatige rechtszaken die door of namens derde landen zijn aangespannen, benadrukken eveneens het belang van sterke EU-brede regels om SLAPP's te beteugelen en de democratische ruimte te beschermen.

3.3 Bestrijding van desinformatie en buitenlandse informatiemanipulatie en inmenging

De bescherming van de democratieën van Europa tegen de dreigingen en schadelijke gevolgen van desinformatie, informatiemanipulatie en inmenging, met name door buitenlandse actoren, was de afgelopen jaren een prioriteit van de EU⁸².

⁷⁹ Zie de bijlage voor nadere details en voorbeelden van financiering.

⁸⁰ In het kader van het programma Europa in de wereld — mensenrechten en democratie 2021-2027 is naar schatting 185 miljoen EUR uitgetrokken voor steun aan onafhankelijke media en benutting van digitalisering wereldwijd. De nieuwe overeenkomst inzake financieel kaderpartnerschap betreffende de bescherming van onafhankelijke media is in oktober 2023 in werking getreden en voorziet in duurzame steun aan ngo's die zich inzetten voor de bescherming van onafhankelijke journalistiek en de bestrijding van desinformatie overal ter wereld. In het kader van de uitbreiding worden de vrijheid en de pluriformiteit van de media ondersteund door talloze regionale programma's, zoals het mediaprogramma voor de Westelijke Balkan met een budget van 40,5 miljoen EUR. Zie de bijlage voor meer informatie.

⁸¹ De Commissie heeft dit jaar een oproep gedaan tot het indienen van voorstellen voor een pilotproject ter ondersteuning van verbannen onafhankelijke media en journalisten uit Oekraïne, Belarus en Rusland die zich hebben gevestigd in en werkzaam zijn vanuit de lidstaten, zodat zij inhoud kunnen blijven produceren en aan hun publiek verspreiden zonder redactionele inmenging.

⁸² Zie zowel het EDAP zelf als het werk van de bijzondere commissie van het Europees Parlement voor buitenlandse inmenging in alle democratische processen en de conclusies van de Raad over de manipulatie

Dergelijke manipulatieve beïnvloedingsoperaties en desinformatiecampagnes zijn bedoeld om het democratische debat te ondermijnen en de maatschappij verder te verdelen. Deze operaties worden doorgaans goed gefinancierd, door de overheid gesteund en door vijandige actoren uitgevoerd en vormen als zodanig een veiligheidsdreiging voor de democratieën van de EU⁸³. De Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne heeft het risico voor de Europese informatieruimte benadrukt en vergroot. Het Kremlin is in toenemende mate betrokken bij desinformatiecampagnes en buitenlandse inmengingsoperaties en gebruikt deze als een strategisch en gecoördineerd instrument om de veiligheid en de democratie te bedreigen en zijn aanvalsoorlog te ondersteunen⁸⁴. Het conflict in het Midden-Oosten na de terroristische aanvallen van Hamas in Israël heeft ook geleid tot wijdverbreide desinformatie- en haatcampagnes⁸⁵. Dit wordt nog verergerd door de digitalisering, met inbegrip van de ontwerpkenmerken van onlineplatforms die de verspreiding van desinformatie met een ongekende snelheid en efficiëntie mogelijk maken, evenals door nieuwe instrumenten op basis van artificiële intelligentie die kunnen worden gebruikt door kwaadwillende actoren.

In een recente Eurobarometer-enquête beantwoordde 35 % van de respondenten de vraag hoe vaak zij meenden aan desinformatie te worden blootgesteld met “vaak” of “zeer vaak”, en 33 % antwoordde met “soms”. De respondenten beschouwden online sociale netwerken als het voornaamste medium via welk zij het vaakst werden getarget (64 %), gevolgd door televisie (36 %), onlinekranten en -tijdschriften (22 %) en websites voor het delen van video’s (21 %)⁸⁶.

In het kader van het EDAP heeft de EU haar inspanningen opgevoerd om zowel binnen als buiten de EU beter op dit nieuwe en veranderende dreigingslandschap te kunnen reageren. **De bestaande samenwerking is versterkt binnen de Commissie, tussen de EU-instellingen en de EU-diensten en daarbuiten.** Daarbij zijn relevante belanghebbenden uit het maatschappelijk middenveld, de academische wereld en de particuliere sector betrokken, evenals internationale partners. De EU heeft haar strategische communicatierespons op desinformatie versterkt door middel van het **Commissienetwerk tegen desinformatie**. Het door de EDEO beheerde **systeem voor snelle waarschuwingen** is gemeenschappelijk situationeel bewustzijn blijven verschaffen en doeltreffende benaderingen voor het reageren op de dreiging van FIMI⁸⁷ blijven delen met lidstaten, EU-instellingen en internationale partners. De initiatieven omvatten opsporing, actieve “prebunking” (weerlegging op voorhand) en ontkrachting en gerichte campagnes voor de aanpak van de COVID-19-pandemie, evenals een uitgebreide en continue reactie op door de Russische staat gefinancierde desinformatie rond

van informatie en inmenging vanuit het buitenland (18 juli 2022), over de extra inspanningen ter versterking van de weerbaarheid en bestrijding van hybride dreigingen (10 december 2019) en over het versterken van de weerbaarheid en het bestrijden van hybride dreigingen, waaronder desinformatie in de context van de COVID-19-pandemie (15 december 2020).

⁸³ https://www.eeas.europa.eu/countering-disinformation/tackling-disinformation-information-work-eeas-strategic-communication_en?s=2803

⁸⁴ Beweringen dat de sancties van de EU de oorzaak zijn van voedseltekorten en pogingen om de VN-Veiligheidsraad te misbruiken om informatie te manipuleren, zijn slechts twee voorbeelden die laten zien hoe deze activiteiten gericht kunnen zijn tegen de internationale gemeenschap en de internationale samenwerking.

⁸⁵ De Commissie onderhandelt momenteel over een nieuwe gedragscode voor de bestrijding van illegale haatzaaiende uitlatingen op het internet, die begin 2024 moet worden ingevoerd als een gedragscode in het kader van de digitaalgedragensverordening. De gedragscode moet helpen om de preventie te verbeteren en om te anticiperen op een toenemende dreiging van haatzaaiende uitlatingen voordat inhoud viraal is gegaan.

⁸⁶ [Flash Eurobarometer 522](#) (2023) over “Democratie”.

⁸⁷ Zie voor een overzicht van het systeem voor snelle waarschuwingen: [Rapid Alert System | EEAS \(europa.eu\)](#). Zie voor een overzicht van het netwerk tegen desinformatie: [Managementplan DG COMM 2022](#)

zijn aanvalsoorlog tegen Oekraïne⁸⁸. De resultaten zijn tot uiting gekomen in de doeltreffendheid waarmee uitdagingen sneller en op meer gecoördineerde wijze kunnen worden aangepakt. Dit heeft ook een bredere bijdrage geleverd aan de democratische veerkracht.

De internationale samenwerking is versterkt met steun voor het snellereactiemechanisme van de G7⁸⁹ en de nauwe samenwerking met de NAVO is voortgezet, waarbij FIMI wordt aangemerkt als een van de belangrijkste veiligheidsbedreigingen voor de samenwerking tussen de EU en de NAVO⁹⁰. De Handels- en Technologieraad EU-VS en de verklaring van de topontmoeting EU-VS van oktober 2023 hebben een nieuwe impuls gegeven aan de nauwe trans-Atlantische samenwerking in verband met de dreiging, met name om vooruitgang te boeken bij de strategische samenwerking en om de interoperabiliteit van de aanpak ter bestrijding van FIMI te verbeteren⁹¹. De EU heeft ook op doeltreffende wijze gebruikgemaakt van haar diplomatieke instrumenten om FIMI en buitenlandse inmenging tegen te gaan, met name door beperkende maatregelen vast te stellen ten aanzien van personen en mediakanalen die zich na de aanvalsoorlog tegen Oekraïne bezighielden met informatiemanipulatie en inmenging. Deze maatregelen zijn aangevuld met de ontwikkeling van een versterkte **EU-toolbox voor het tegengaan van buitenlandse informatiemanipulatie en inmenging (FIMI)**⁹², die een gemeenschappelijk analytisch kader en een gemeenschappelijke methode biedt om stelselmatig bewijsmateriaal inzake FIMI-incidenten te verzamelen om het inzicht in de voor manipulatie en inmenging gebruikte tactieken, technieken en procedures te helpen verbeteren⁹³. Deze toolbox vormt een aanvulling op het werk van de StratCom-taskforces van de EDEO om het bewustzijn te vergroten en capaciteit op te bouwen, EU-delegaties te ondersteunen en contacten te leggen met het maatschappelijk middenveld. De doelstelling is om het voor FIMI-actoren zoals Rusland en China moeilijker te maken om de informatieomgevingen van de EU en haar buurlanden te manipuleren⁹⁴.

Een centraal onderdeel van de aanpak door de Commissie van de bestrijding van desinformatie zijn haar inspanningen voor **een grotere verantwoordingsplicht voor onlineplatforms**. 52 % van de Europeanen vindt dat onlineplatforms meer moeten doen om de verspreiding van valse en misleidende informatie te voorkomen⁹⁵. De **digitaledienstenverordening** verplicht aanbieders van zeer grote onlineplatforms en zeer grote onlinezoekmachines om regelmatig een beoordeling uit te voeren van de systeemrisico's die hun diensten voor de samenleving kunnen inhouden, met inbegrip van de vrijheid van meningsuiting, of van het risico dat hun

⁸⁸ Het gaat hierbij onder meer om communicatie op sociale media en campagnes voor het ontkrachten van Russische desinformatie over sancties en voedsel- en energiezekerheid met in totaal meer dan tien miljoen weergaven in 2022. In de lidstaten hebben vertegenwoordigingen van de Commissie de reacties afgestemd op lokale contexten met vlaggenschipinitiatieven zoals het initiatief *Décodeurs d'Europe* in Frankrijk. De vertegenwoordiging in Sofia heeft een netwerk ter bestrijding van desinformatie opgezet en een succesvolle ontkrachtingscampagne gevoerd in samenwerking met Bulgaarse factcheckers, terwijl in Vilnius de vertegenwoordiging samen met onafhankelijke journalisten inspirerende video's maakte over Oekraïense vluchtelingen die met succes zijn geïntegreerd in de Litouwse samenleving. Zie ook: [EUvsDisinfo](#).

⁸⁹ <http://www.g8.utoronto.ca/summit/2022elmau/2022-05-06-rrm-data.pdf>

⁹⁰ <https://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2023/01/10/eu-nato-joint-declaration-10-january-2023>

⁹¹ [US-EU-statement-final.pdf \(europa.eu\)](#)

⁹² Deze in het EDAP beschreven toolbox is gebaseerd op de opdracht in het strategisch kompas, zie: https://www.eeas.europa.eu/eeas/strategic-compass-security-and-defence-1_en

⁹³ https://www.eeas.europa.eu/eeas/1st-eeas-report-foreign-information-manipulation-and-interference-threats_en

⁹⁴ De EDEO biedt ook inzicht in de wijze waarop FIMI is gericht op specifieke groepen en onderstreept de schadelijke gevolgen van deze manipulatie voor de samenleving: https://www.eeas.europa.eu/eeas/fimi-targeting-lgbtq-people_en.

⁹⁵ [Flash Eurobarometer 522](#) (2023) over "Democratie".

diensten worden gebruikt als een instrument voor desinformatiecampagnes, niet in de laatste plaats met het oog op de bescherming van verkiezingsprocessen⁹⁶. Als een belangrijke manier om dergelijke risico's te beperken⁹⁷, worden zij uitgenodigd om deel te nemen aan het opstellen van vrijwillige gedragscodes en crisisprotocollen. Een voorbeeld is de ambitieuze nieuwe **praktijkcode betreffende desinformatie**, die in juni 2022 is ondertekend door een breed scala aan ondertekenaars⁹⁸. Belangrijk is dat aan de code ook een solide monitoringkader en een transparantiecentrum verbonden zijn om transparantie en verantwoordingsplicht te waarborgen. In januari en september 2023 hebben de ondertekenaars van de code, waaronder onlineplatforms, verslag uitgebracht over de geboekte vooruitgang. Daarmee is een ongeken­de hoeveelheid informatie verstrekt over de wijze waarop zij hun verbintenissen ter bestrijding van desinformatie uitvoeren.

In de aanloop naar de Europese verkiezingen van 2024 onderhoudt de Commissie een **dialog en samenwerking met onlineplatforms en andere ondertekenaars van de code**. Daarnaast zijn de werkzaamheden in het kader van de code ook gericht op het aanpakken van de mogelijke schadelijkheid van de nieuwe AI-gestuurde tools die kunnen worden gebruikt bij campagnes van desinformatie en buitenlandse inmenging. Afronding van de onderhandelingen over de voorgestelde AI-verordening is een prioriteit in dit verband, aangezien deze verordening zou voorzien in de noodzakelijke waarborgen en transparantie ten aanzien van het gebruik van AI⁹⁹.

Om **burgers in staat te stellen om met kennis van zaken beslissingen te nemen**, ondersteunt de Commissie een breed scala aan innovatieve projecten ter bestrijding van desinformatie in het kader van verschillende EU-programma's, met name projecten van maatschappelijke organisaties en onderwijs- en opleidingsinstellingen of projecten waarbij journalisten betrokken zijn, om de media- en digitale geletterdheid te bevorderen en burgers te helpen om desinformatie te herkennen, zowel binnen als buiten de EU¹⁰⁰. In het kader van het **actieplan voor digitaal onderwijs (2021-2027)** heeft de Commissie richtsnoeren voor leerkrachten en onderwijsactoren gepubliceerd inzake het aanpakken van desinformatie en het bevorderen van digitale geletterdheid via onderwijs en opleiding¹⁰¹. Ook hebben zowel Erasmus+ als het Europees Solidariteitskorps financiering beschikbaar gesteld voor basisprojecten ter bevordering van mediageletterdheid¹⁰².

Daarnaast heeft de EU door de gemeenschap geleide initiatieven ter bestrijding van desinformatie ondersteund met versterkt feitenonderzoek, onder meer door de oprichting van het **Europees Waarnemingscentrum voor digitale media (EDMO)**¹⁰³ en de ontwikkeling

⁹⁶ De Commissie heeft haar inspanningen ter bestrijding van schadelijke en illegale online-inhoud versterkt, met name tegen de achtergrond van de ongeken­de periode van conflict en instabiliteit. Zie Aanbeveling van de Commissie van 20 oktober 2023 inzake de coördinatie van de respons bij incidenten die met name het gevolg zijn van de verspreiding van illegale inhoud, vóór de volledige toepassing van Verordening (EU) 2022/2065 ("digitaal­dienstenverordening").

⁹⁷ Op grond van de digitaal­dienstenverordening moeten in het kader van de aangeboden diensten alle nodige risicobeperkende maatregelen worden getroffen en zijn de diensten onderworpen aan publieke controle en onafhankelijke audits.

⁹⁸ Hiermee is gevolg gegeven aan de richtsnoeren van de Commissie ter versterking van de praktijkcode betreffende desinformatie van 26 mei 2021 (COM(2021) 262 final): <https://disinfocode.eu/>. De code is tot dusver meer dan 40 keer ondertekend.

⁹⁹ In dit kader is de Commissie voornemens om een pact inzake artificiële intelligentie te lanceren en streeft zij naar de vrijwillige toezegging van de industrie om op de AI-verordening te anticiperen en om vóór de wettelijke termijn te beginnen met de uitvoering van de vereisten van deze verordening, zie: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/ai-pact>.

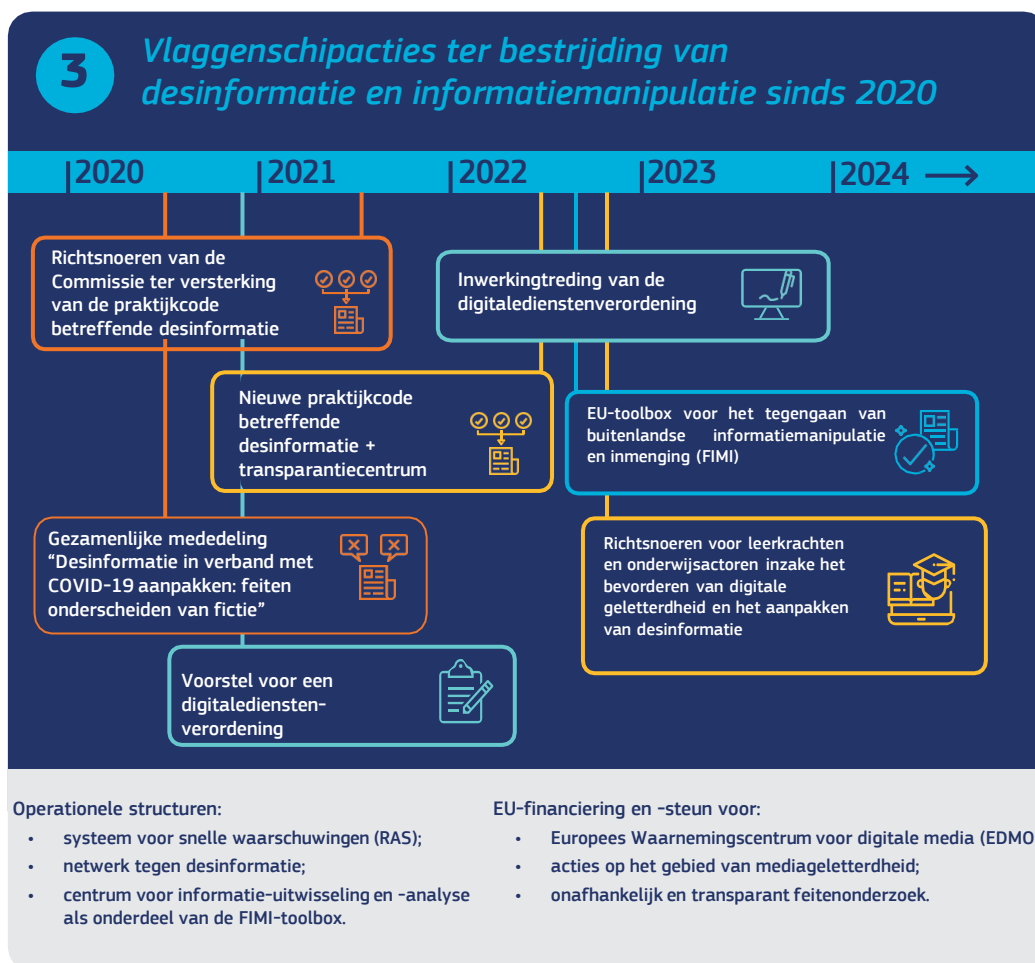
¹⁰⁰ Zie de bijlage voor nadere informatie.

¹⁰¹ COM(2020) 624 final.

¹⁰² Zie ook punt 3.4 en meer details en voorbeelden in de bijlage.

¹⁰³ <https://edmo.eu/>

van de **Europese code van normen voor onafhankelijke organisaties voor feitenonderzoek**¹⁰⁴. Dit is nuttig gebleken bij de bestrijding van desinformatie in verband met de aanvalsoorlog tegen Oekraïne¹⁰⁵. In het kader van zijn bredere missie ter bestrijding van desinformatie heeft het EDMO een **speciale taskforce voor de Europese verkiezingen** opgezet om in een vroeg stadium signalen te kunnen herkennen van potentieel gevaarlijke desinformatiecampagnes die zich over de hele EU kunnen verspreiden en om specifieke activiteiten voor mediageletterdheid te coördineren. De taskforce¹⁰⁶ zal zijn expertise ook aan Europese instellingen ter beschikking stellen in het kader van de voorbereiding van de Europese verkiezingen.



Daarnaast werkt de hoge vertegenwoordiger aan een verdere versterking van de samenlevingsbrede aanpak van informatiedeling in de vorm van een **centrum voor informatie-uitwisseling en -analyse over buitenlandse informatiemanipulatie en inmenging (FIMI)**. Dit centrum maakt integraal deel uit van de FIMI-toolbox voor een

¹⁰⁴ <https://eufactcheckingproject.com/> van het European Fact-Checking Standards Network (EFCSN).

¹⁰⁵ Het EDMO heeft een specifieke taskforce opgericht ter bevordering van de samenwerking tussen beroepsbeoefenaars. Deze taskforce heeft geleid tot de opsporing van meer dan 2 000 gevallen van desinformatie in verband met de oorlog in Oekraïne door middel van feitenonderzoek en de publicatie van verslagen en onderzoeken over opkomende en populaire narratieven.

¹⁰⁶ [EDMO Task Force on 2024 European Elections](#)

versterking van het gemeenschappelijk situationeel bewustzijn en een verdere ontwikkeling van de gemeenschappelijke methodologie voor het verzamelen van systematisch bewijsmateriaal inzake FIMI. De toolbox voorziet in een betrouwbaar kader voor de uitwisseling van informatie tussen de relevante belanghebbenden en brengt ook de gemeenschap van verdedigers samen om stelselmatig informatie over FIMI-incidenten te verzamelen en te delen. Hiermee wordt ook gevolg gegeven aan het pleidooi in het strategisch kompas voor veiligheid en defensie voor een FIMI-gegevensruimte. De Commissie zal ook haar eigen capaciteit voor de opsporing, monitoring, analyse en aanpak van desinformatieactiviteiten blijven versterken, zowel op nationaal als op EU-niveau. In het kader van Horizon Europa is meer dan een derde van de steun van ruim 300 miljoen EUR voor onderzoek op het gebied van democratie ingezet voor onderzoek en innovatie om buitenlandse informatiemanipulatie en inmenging, en andere ongepaste invloeden op de politieke besluitvorming, beter te kunnen opsporen en begrijpen¹⁰⁷. In de toekomst zou het belangrijk zijn om dit ambitieniveau te handhaven en de geleerde lessen te benutten.

Actoren uit het maatschappelijk middenveld spelen een voortrekkersrol bij de bestrijding van desinformatie en de opsporing van buitenlandse inmenging, onder meer via basisinitiatieven en het werk van de deskundigengemeenschap om FIMI en desinformatie te analyseren en tegen te gaan. Een sterke betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld is van essentieel belang voor een snelle en efficiënte beoordeling van het voortdurend veranderende dreigingslandschap, de actoren en de instrumenten die zij gebruiken. De Commissie zal het werk van de onafhankelijke gemeenschap van EDMO-hubs blijven ondersteunen. Onderzoek en bewustmaking waren toegespitst op desinformatie en buitenlandse inmenging binnen de EU. Daarbij werd met name gebruikgemaakt van de gegevens die waren gegenereerd door de praktijkcode betreffende desinformatie en van de bepalingen van deze code inzake transparantie en toegang tot gegevens. Ter ondersteuning van het feitenonderzoek bij de uitvoering van de praktijkcode en ter waarborging van hoge professionele normen en de onafhankelijkheid van factcheckers, zal de Commissie ook opleidingsactiviteiten blijven financieren ter versterking van de beroepsintegriteitscode van het European Fact-Checking Standards Network (EFCSN).

3.4 Inclusieve maatschappelijke betrokkenheid en burgerparticipatie voor Europese democratische veerkracht

Versterking van de banden tussen mensen en de democratische instellingen die hen dienen en vertegenwoordigen, vormt de basis voor democratische veerkracht. Een sterke, veilige en stimulerende ruimte voor het maatschappelijk middenveld en betrokken, geïnformeerde en mondige burgers zijn een essentiële garantie voor de veerkracht van onze democratieën, zowel tijdens verkiezingen als op andere momenten¹⁰⁸. In de recente Eurobarometer gaven bijna

¹⁰⁷ [Horizon Europe call “Standing up for democracy”](#) (2023), bevat 18 miljoen EUR voor de financiering van maximaal zes projecten om de leemten in het onderzoek naar FIMI op te vullen. In totaal heeft Horizon Europa tussen 2021 en 2024 meer dan 100 miljoen EUR gemobiliseerd voor onderzoek naar buitenlandse inmenging of daarmee nauw samenhangende kwesties, zoals ongepaste invloed op de politieke besluitvorming, desinformatie en digitale geletterdheid.

¹⁰⁸ In een recent werkdocument wordt benadrukt dat maatschappelijke betrokkenheid op lokaal niveau niet alleen kan bijdragen tot economische en sociale ontwikkeling, maar ook tot het goed functioneren van de democratie door het vertrouwen van de bevolking in openbare instellingen te vergroten. Zie REGIO-werkdocument “The geography of EU discontent and the regional development trap in Europe” (“De geografisch bepaalde ontevredenheid in de EU en de valkuil van regionale ontwikkeling in Europa”). [Horizon Europa](#) is ook steun blijven verlenen aan onderzoek om een beter inzicht te verwerven in de

negen van de tien respondenten (87 %) aan dat zij het maatschappelijk middenveld (verenigingen, ngo's) belangrijk vonden voor het bevorderen en beschermen van de democratie en de gemeenschappelijke waarden, onder meer wat betreft het stimuleren van een goed geïnformeerd en pluralistisch democratisch debat. Uit de gegevens blijkt ook dat meer dan de helft van de respondenten meent dat de betrokkenheid van maatschappelijke organisaties bij het besluitvormingsproces moet worden vergroot op nationaal niveau (56 %) en Europees niveau (54 %). Ongeveer twee derde van de respondenten staat positief tegenover een grotere betrokkenheid van burgers bij het beleidsvormingsproces op nationaal niveau (68 %) en Europees niveau (66 %) ¹⁰⁹.

Het geven van meer zeggenschap aan burgers en maatschappelijke organisaties en het aan hen verstrekken van passende instrumenten voor maatschappelijke betrokkenheid zijn horizontale prioriteiten in de verschillende pijlers van het EDAP, alsook in het Handvest en de verslagen over de rechtsstaat. Er is ook een breed scala aan financieringsmogelijkheden geboden om **burgerparticipatie, maatschappelijke betrokkenheid en vertrouwen in de democratie** te stimuleren, met name in het kader van de EU-programma's. Daarbij valt te denken aan het programma "Burgers, gelijkheid, rechten en waarden" en aan de programma's Creatief Europa, Erasmus+ en Horizon Europa. In het kader van het instrument voor technische ondersteuning ¹¹⁰ is ook technische bijstand verleend voor administratieve hervorming in de lidstaten om **bij overheidsdiensten en overheidsinstanties capaciteit** op te bouwen voor participatiepraktijken. De opname van burgerparticipatie in de ontwikkeling en uitvoering van beleid was ook een van de prioriteiten in het kader van het partnerschapsbeginsel van het EU-cohesiebeleid ¹¹¹. De **Conferentie over de toekomst van Europa** heeft duidelijk gemaakt hoe burgerparticipatie in de beleidsvorming kan worden versterkt door de invoering van overlegprocessen. Zij heeft ook bijgedragen tot het stimuleren van de democratische veerkracht, wat heeft geleid tot de uitvoering van een nieuwe fase van burgerparticipatie met de opname van Europese burgerpanels in de beleidsvorming van de Europese Commissie.

Daarnaast is er ook steeds meer steun en financiering in het kader van EU-programma's toegewezen aan de bevordering van **media- en digitale geletterdheid**. Daarbij worden mensen van alle leeftijden voorzien van de instrumenten om hun weg te vinden in de huidige informatie- en mediaomgeving, om verschillende soorten media en de werkwijze ervan te identificeren en om een kritisch inzicht te verwerven in verschillende soorten media, waaronder sociale netwerken, zodat zij met kennis van zaken beslissingen kunnen nemen. Nu de mogelijkheden om online actief te zijn toenemen en steeds meer gemeengoed worden, kunnen online haatzaaiende uitlatingen mensen ervan weerhouden om hun mening te uiten en aan onlinediscussies deel te nemen. Het bevorderen van een respectvolle, stimulerende en veiligere omgeving om hun standpunten kenbaar te maken is een prioriteit. Daartoe heeft de Commissie een voorstel gedaan voor een **initiatief om de lijst van EU-misdrijven uit te breiden tot**

ontevredenheid van de bevolking over de democratie en hoe die kan worden aangepakt door middel van democratische innovatie, met inbegrip van initiatieven op het gebied van maatschappelijke betrokkenheid en overlegdemocratie.

¹⁰⁹ [Flash Eurobarometer 528](#) (2023) over "Burgerschap en democratie".

¹¹⁰ De totale toewijzingen in het kader van dit instrument bedragen voor de periode 2021-2027 864 miljoen EUR.

¹¹¹ Het partnerschapsbeginsel zorgt ervoor dat het cohesiebeleid dicht bij de burgers van de Unie komt te staan en voor hen herkenbaar is. De betrokkenheid van partners is essentieel voor het waarborgen van transparantie en democratische verantwoording van overheidsinvesteringen. De Commissie en de OESO hebben een pilotproject uitgevoerd om te onderzoeken hoe innovatieve methoden voor burgerparticipatie kunnen worden toegepast op het cohesiebeleid, waarbij de focus lag op vijf autoriteiten in Europa. In juli 2022 werden in zes lidstaten vervolgpilotprojecten gelanceerd. Zie de bijlage voor meer voorbeelden van acties.

haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven¹¹². Dit initiatief zal een aanvulling vormen op het regelgevingskader van de digitaaldienstenverordening, het kaderbesluit betreffende de bestrijding van bepaalde vormen en uitingen van racisme en vreemdelingenhaat door middel van het strafrecht¹¹³ en de inspanningen in het kader van de gedragscode voor de bestrijding van illegale haatzaaiende uitlatingen op het internet¹¹⁴.

Nieuwe en zinvolle methoden voor **participatie en betrokkenheid van en overleg met burgers van alle generaties** kunnen representatieve democratieën versterken. Deze vormen van participatie bieden burgers aanvullende manieren om actief deel te nemen aan het democratische debat en om bij te dragen aan de beleidsvorming, rekening houdend met de constitutionele tradities en specifieke kenmerken van de lidstaat. De ervaringen met de participatie- en overlegdemocratie, zowel op lokaal als op nationaal en pan-Europees niveau, tonen aan dat deze praktijken kunnen helpen om de bestaande kloven tussen burgers en besluitvormers te overbruggen en om diverse groepen mensen samen te brengen om collectieve aanbevelingen te ontwikkelen. Voortbouwend op de Conferentie over de toekomst van Europa zijn er nieuwe manieren ontwikkeld om ervoor te zorgen dat burgers nauwer bij EU-beleidsvorming worden betrokken¹¹⁵. Deze vormen van betrokkenheid zijn een aanvulling op gevestigde **praktijken om burgers te betrekken bij beleidsvormingsprocessen op EU-niveau**, zoals het raadplegen van het publiek en belanghebbenden, regelmatige dialogen met belanghebbenden, of regels inzake transparantie en toegang tot informatie en documenten. Om de participatie van belanghebbenden in verschillende beleidsvormingsstadia te versterken, heeft de Commissie **richtsnoeren voor betere regelgeving** vastgesteld waarin wordt uiteengezet welke beginselen zij volgt bij de voorbereiding van nieuwe initiatieven en voorstellen en bij de evaluatie en monitoring van de uitvoering van bestaande wetgeving¹¹⁶.

Onderwijs speelt een belangrijke rol om de betrokkenheid en participatie van burgers en de verbondenheid met democratische waarden te versterken. De bevordering en bescherming van Europese democratische waarden is een centraal aspect van de in 2022 vastgestelde **Europese strategie voor universiteiten**, aangezien instellingen voor hoger onderwijs bijdragen aan de bevordering van actief burgerschap, verdraagzaamheid, gelijkheid en diversiteit, openheid en kritisch denken. **Erasmus+ (2021-2027)** bevordert de burgerparticipatie bij het democratische leven in Europa via meerdere financieringsstromen, in de EU-lidstaten en daarbuiten. De bevordering van een inclusieve, participerende democratie is een van de basisbeginselen van de **EU-strategie voor jongeren (2019-2027)**¹¹⁷. In het **Burgerschapspakket** van 2023 wordt het belang erkend van burgerschapsvorming, met inbegrip van het bewustzijn van de rechten van EU-burgers¹¹⁸, van kiezerseducatie ter bevordering van politieke participatie en van het opbouwen van weerbaarheid tegen desinformatie onder burgers.

Maatschappelijke organisaties zijn een van de belangrijkste pijlers van een functionerende democratie. Deze organisaties fungeren als waakhond voor democratische grondslagen en instellingen. Zij roepen regeringen ter verantwoording en helpen om de grondrechten en de rechtsstaat te beschermen en te bevorderen door individuen en gemeenschappen bij te staan en

¹¹² COM(2021) 777 final.

¹¹³ Kaderbesluit 2008/913/JBZ van de Raad van 28 november 2008 betreffende de bestrijding van bepaalde vormen en uitingen van racisme en vreemdelingenhaat door middel van het strafrecht.

¹¹⁴ [Gedragscode voor de bestrijding van illegale haatzaaiende uitlatingen op het internet](#)

¹¹⁵ COM(2022) 404 final.

¹¹⁶ [Richtsnoeren voor betere regelgeving](#)

¹¹⁷ Zie de bijlage voor meer informatie.

¹¹⁸ Een "[Gids voor het EU-burgerschap](#)", die op 6 december 2023 samen met het burgerschapspakket door de Commissie is gepresenteerd, is in dit verband een nuttig instrument om het bewustzijn van het EU-burgerschap verder te bevorderen.

hun belangen te helpen behartigen. Ook stellen zij mensen in staat om deel te nemen aan aangelegenheden van openbaar belang en helpen zij in het algemeen om zinvolle publieke participatie te versterken.

De Commissie werkt bij de beleidsvorming op vele fronten samen met **maatschappelijke organisaties**. Raadpleging en dialoog stellen maatschappelijke organisaties en mensenrechtenverdedigers in staat om hun standpunten over de wetgeving en het beleid van de EU kenbaar te maken. De portaalsite “Geef uw mening” is het centrale punt voor raadpleging¹¹⁹ en maakt het voor alle belanghebbenden mogelijk om aan initiatieven bij te dragen voor en na de vaststelling ervan¹²⁰. Maatschappelijke organisaties maken deel uit van het partnerschap met regionale en lokale overheden en economische en sociale partners, waardoor zij hun invloed kunnen doen gelden tijdens de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van door de EU gefinancierde cohesiebeleidsprogramma’s.

De Commissie heeft ook regelmatige dialogen met actoren van het maatschappelijk middenveld op verschillende beleidsterreinen ingesteld die voorzien in een doeltreffendere communicatie over en betrokkenheid bij de beleidsvorming. **De structurele dialoog met het maatschappelijk middenveld** verloopt door middel van fora en platforms die een breed scala aan beleidsterreinen bestrijken¹²¹. De vertegenwoordigingen van de Commissie in de lidstaten zijn belangrijke lokale actoren voor burgerparticipatie. Zij hebben duizenden evenementen georganiseerd, variërend van burgerdialogen tot ad hoc-participatieve evenementen, met name tijdens de Conferentie over de toekomst van Europa. In het kader daarvan zijn in de lidstaten meer dan 6 000 evenementen met in totaal meer dan 700 000 deelnemers georganiseerd. Dit kan met andere initiatieven worden uitgebreid en aangevuld om contacten te leggen met het lokale niveau¹²².

Bescherming, ondersteuning en versterking van de positie van maatschappelijke organisaties en mensenrechtenverdedigers vormt de kern van de inspanningen van de EU voor een bloeiende ruimte voor het maatschappelijk middenveld, zoals wordt onderstreept in het **jaarverslag 2022 over de toepassing van het Handvest van de grondrechten**¹²³. In het verslag wordt benadrukt dat het belangrijk is om ervoor te zorgen dat maatschappelijke organisaties en mensenrechtenverdedigers werken in een stimulerende, veilige en ondersteunende omgeving. In het **verslag over de rechtsstaat 2022** wordt uiteengezet hoe de werking van maatschappelijke organisaties zonder ongerechtvaardigde inmenging gebaseerd is op de jurisprudentie van de EU¹²⁴ en Europese normen¹²⁵. In de verslagen wordt een overzicht gegeven van de stappen die in de lidstaten zijn ondernomen om de situatie voor

¹¹⁹ [Uw mening telt \(europa.eu\)](https://europa.eu)

¹²⁰ Door algemene feedback te geven of standpunten of kennis te delen tijdens een openbare raadpleging of een verzoek om input via de portaalsite “Geef uw mening”. Dit kan worden aangevuld met gerichte raadplegingen. Er kunnen ook formele klachten bij de Commissie worden ingediend indien een inbreuk op het EU-recht wordt vermoed, terwijl de Europese Ombudsman klachten van particulieren en organisaties over wanbestuur door de instellingen, organen en agentschappen van de EU kan onderzoeken.

¹²¹ Enkele voorbeelden daarvan zijn het permanent forum voor het maatschappelijk middenveld inzake racismebestrijding, het gehandicaptenplatform en het Europees migratieforum. Het in 2020 gelanceerde platform voor de rechten van slachtoffers is opgericht ter bevordering van de dialoog en de uitwisseling van beste praktijken en informatie tussen zijn leden, waarvan twee derde uit het maatschappelijk middenveld komt. Zie COM(2022) 716 final, blz. 31.

¹²² Een voorbeeld daarvan is het initiatief “Geef vorm aan Europa in de lokale politiek!” - https://building-europe-with-local-councillors.europa.eu/index_nl.

¹²³ COM(2022) 716 final.

¹²⁴ Arrest van 18 juni 2020, Commissie/Hongarije, C-78/18, ECLI:EU:C:2020:476.

¹²⁵ Zie met name Aanbeveling CM/Rec(2007)14 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa inzake de juridische status van niet-gouvernementele organisaties in Europa.

maatschappelijke organisaties te verbeteren. Voorbeelden zijn onder meer het vereenvoudigen van registratieprocedures, het opzetten van structuren voor bijstand aan maatschappelijke organisaties en het herzien van de regels inzake de werking en de toegang tot financiering van maatschappelijke organisaties. In het verslag over de rechtsstaat 2022 en 2023 worden specifieke aanbevelingen gedaan aan een aantal lidstaten. Daarnaast heeft de Commissie in september 2023 een voorstel ingediend voor een wetgevingsinitiatief inzake grensoverschrijdende activiteiten van verenigingen¹²⁶, dat tot doel heeft de belemmeringen op de interne markt weg te nemen om verenigingen op die markt te laten gedijen en dat een aanvulling zal vormen op de maatregelen in het kader van het huidige pakket.



Om de burgerparticipatie verder te bevorderen en om maatschappelijke organisaties en mensenrechtenverdedigers in staat te stellen aan beleidsvorming deel te nemen en andere maatregelen op EU-niveau aan te vullen, komt de Commissie met een **aanbeveling over het bevorderen van betrokkenheid en effectieve participatie van burgers en**

¹²⁶ Eengemaakte markt — voorstel voor een wetgevingsinitiatief betreffende grensoverschrijdende activiteiten van verenigingen (europa.eu) COM(2023) 516 final.

maatschappelijke organisaties bij processen voor de vorming van overheidsbeleid¹²⁷. De aanbeveling heeft tot doel de participatie van burgers en maatschappelijke organisaties bij de vorming van overheidsbeleid te bevorderen en de democratische veerkracht in de Unie te helpen opbouwen. De aanbeveling heeft ook tot doel de bevordering van burgerparticipatie, de bescherming van democratieën en de eerbiediging van grondrechten in de lidstaten te vergemakkelijken. De lidstaten worden aangemoedigd om te zorgen voor een effectieve en inclusieve participatie van burgers en maatschappelijke organisaties¹²⁸ in beleidsvormingsprocessen, met een brede vertegenwoordiging van de verschillende groepen en instanties in de maatschappij, waardoor uitsluiting, marginalisatie en discriminatie worden verminderd, en om de capaciteitsopbouw van burgers, maatschappelijke organisaties en overheidsdiensten in zowel traditionele als opkomende publieke ruimten te ondersteunen. De aanbeveling bouwt ook voort op de lessen van de Conferentie over de toekomst van Europa en de lopende werkzaamheden van het Kenniscentrum voor participatie- en overlegdemocratie, overeenkomstig de gevestigde normen en goede praktijken van co-creatie en overlegdemocratie¹²⁹. In de aanbeveling wordt de noodzaak erkend om te zorgen voor een gemeenschappelijk niveau van bescherming en betrokkenheid van maatschappelijke organisaties in de hele Unie (en daarbuiten). Ook worden de lidstaten aangemoedigd om een stimulerende omgeving voor maatschappelijke organisaties en mensenrechtenverdedigers te creëren en in stand te houden om hen in staat te stellen daadwerkelijk aan deze beleidsvormingsprocessen deel te nemen. In de aanbeveling wordt ook een lijst van maatregelen voorgesteld die de lidstaten moeten nemen om maatschappelijke organisaties en mensenrechtenverdedigers te beschermen en te ondersteunen om een bloeiende ruimte voor het maatschappelijk middenveld te waarborgen.

Financiële steun is essentieel voor een bloeiend maatschappelijk middenveld. De EU biedt maatschappelijke organisaties reeds ruime financieringsmogelijkheden voor het opbouwen van hun capaciteit en voor de uitvoering van projecten die bijdragen aan het bevorderen van de waarden van de EU. Een van de fundamentele vereisten voor EU-financiering is eerbiediging van de waarden van de EU. Eerbiediging van de EU-waarden maakt reeds deel uit van de subsidieovereenkomst die elke begunstigde van EU-financiering moet ondertekenen en de Commissie heeft gewerkt aan richtsnoeren waarin duidelijker wordt aangegeven wat de gevolgen van het schenden van de EU-waarden zijn voor de begunstigten. De Commissie is ook bezig met de uitrol van proefprojecten voor het versterken van controles en verificatieprocedures voor begrotingsprogramma's op relevante uitgaventerreinen die een hoger risico van misbruik en minachting van de EU-waarden met zich meebrengen. De lidstaten moeten doeltreffende mechanismen instellen om dezelfde aanpak toe te passen bij het beheer van EU-middelen. Het programma "Burgers, gelijkheid, rechten en waarden" (CERV) is sterk gericht op het ondersteunen van maatschappelijke organisaties om de EU-waarden en -rechten te beschermen en te bevorderen. De Commissie zal blijven zorgen voor een gerichte toewijzing van financiering aan prioriteiten in het kader van het EDAP en zal specifieke financiering uit een aantal van de beschikbare EU-programma's mobiliseren ter ondersteuning

¹²⁷ C(2023) 8627 final.

¹²⁸ In het algemeen beschouwd als niet-overheidsstructuren die geen winstoogmerk hebben en die onafhankelijk en geweldloos zijn en waardoor mensen het nastreven van gedeelde doelstellingen en idealen organiseren. Deze organisaties zijn werkzaam op lokaal, nationaal, regionaal en internationaal niveau en omvatten stedelijke en rurale, formele en informele organisaties, overeenkomstig vastgestelde EU-definities. Hiertoe behoren ook "mensenrechtenverdedigers".

¹²⁹ De Commissie is ook bezig met het opstellen van interne richtsnoeren waarin beginselen worden vastgesteld en die voorzien in een toolbox voor participatieve en deliberatieve formats en praktijken. Het gaat hierbij onder meer om een handvest van beginselen voor succesvolle burgerparticipatie. Zie ook: [Kenniscentrum voor participatieve en deliberatieve democratie](#).

van de doelstellingen van het pakket van vandaag ten aanzien van de bestrijding van desinformatie. Voorts zal zij de integriteit van verkiezingen en de pluriformiteit van de media bevorderen. Om het navigeren door de verschillende programma's te vergemakkelijken, zal de Commissie het instrument dat zij heeft ingesteld voor de beschikbare financiering verder verbeteren en versterken met eenvoudige zoekfuncties, zodat relevante informatie over middelen voor de democratie gemakkelijk en snel toegankelijk is¹³⁰. De Commissie en de EDEO zullen op proactieve wijze contacten blijven leggen met burgers en maatschappelijke organisaties ter plaatse via de vertegenwoordigingen van de Commissie in de hoofdsteden van de lidstaten en EU-delegaties overal ter wereld om het bewustzijn te vergroten en het delen van informatie over de beschikbare mogelijkheden in het kader van de verschillende EU-programma's te verbeteren. Grafiek 5 geeft een beknopt overzicht van de in het kader van EU-programma's aangeboden mogelijkheden en er zijn andere mogelijkheden beschikbaar in het kader van de EU-structuurfondsen en het instrument voor technische ondersteuning (bijvoorbeeld voor de financiering van het maatschappelijk middenveld en de opbouw van capaciteit en institutionele/administratieve infrastructuur voor deliberatieve maatschappelijke betrokkenheid en politieke participatie).

¹³⁰ [Funding & tenders \(europa.eu\)](https://european-council.europa.eu/media/e3000000/1/press-18-10-2018-01-EN.pdf)

5

Financiering en steun in het kader van EU-programma's*

Burgers, gelijkheid, rechten en waarden

Verkiezingen: bevorderen van democratische participatie, maatschappelijke betrokkenheid en vertrouwen in de democratie

Mediapluraliteit: tegengaan van SLAPP's

Ruimte voor het maatschappelijk middenveld: burgerparticipatie, gelijkheid voor iedereen, bescherming/bevordering van rechten en EU-waarden

Erasmus+ en Europees Solidariteitskorps

Verkiezingen: bevorderen van democratische participatie en vertrouwen in de democratie binnen en buiten de EU

Media en desinformatie: ontwikkelen van digitale competenties en mediageletterdheid ter vergroting van de weerbaarheid tegen desinformatie

Ruimte voor het maatschappelijk middenveld: burgerschapsvorming en actieve deelname aan het democratische leven en de maatschappij in het algemeen, en een beter besef van het Europese project

Horizon Europa

Verkiezingen: onderzoek naar de toekomst van de democratie, inclusieve democratische participatie, processen en instellingen

Media en desinformatie: onderzoek naar de digitale transformatie van democratie en media en naar ongepaste invloed en desinformatie

Ruimte voor het maatschappelijk middenveld: projecten waarbij ook praktijkbeoefenaars en maatschappelijke organisaties betrokken zijn om democratische antwoorden te vinden op uitdagingen zoals klimaatverandering, extremisme of sociaal-economische ongelijkheden

Cohesiebeleid: partnerschapsbeginsel – een horizontaal vereiste

Ruimte voor het maatschappelijk middenveld: steun aan overheidsinstanties voor de uitvoering van deliberatieve burgerparticipatieprocessen

Media: acties ter ondersteuning van de onafhankelijkheid van de journalistiek en de lokale media

NDICI – Europa in de wereld

Verkiezingen: versterking van de institutionele en maatschappelijke capaciteiten in derde landen om verkiezingsbedreigingen tegen te gaan en hoge internationale normen voor het gebruik van nieuwe technologie te bevorderen

Media en desinformatie: steun aan media-actoren en benutting van nieuwe technologieën om de democratie te bevorderen en te beschermen, bedreigingen voor democratische processen tegen te gaan en fundamentele vrijheden wereldwijd te waarborgen

Ruimte voor het maatschappelijk middenveld: specifieke initiatieven ter ondersteuning van mensenrechtenverdedigers en maatschappelijke organisaties

Creatief Europa

Verkiezingen: democratische participatie, met inbegrip van projecten over de toekomst van de democratie, de effecten van ongelijkheden, de rol van cultuur bij de opbouw van democratie, inclusie en interculturele dialoog

Media en desinformatie: steun aan media die het algemeen belang dienen, draagt bij aan een grensoverschrijdend pluralistisch debat en een gezondere democratie

Ruimte voor het maatschappelijk middenveld: nieuwe kansen voor actoren in de culturele en creatieve sector voor werk dat verband houdt met democratie en burgerparticipatie

Digitaal Europa

Desinformatie: via de Connecting Europe Facility en het programma Digitaal Europa, financiering van EDMO

Media: subsidies en steun voor de uitrol van mediadataruimten, een infrastructuur voor het delen van inhoud, gegevens en beste praktijken

Pretoetredingssteun

Verkiezingen: steun voor hervorming van de kieswet in uitbreidingslanden

Media en desinformatie: subsidies en technische bijstand in het kader van bilaterale/regionale programma's voor steun aan regionale medianetwerken van media en verenigingen van journalisten

Ruimte voor het maatschappelijk middenveld: subsidies en technische bijstand in het kader van bilaterale/regionale programma's op grond van de nabuurschapsfaciliteit voor het maatschappelijk middenveld, met inbegrip van steun aan het EFD

* Niet-limitatieve lijst van financieringsmogelijkheden

4 CONCLUSIE

In juli 2019 riep voorzitter Von der Leyen op tot een nieuwe impuls voor de Europese democratie, met meer inspraak voor Europeanen en meer inspanningen van de EU om onze democratie te koesteren, te beschermen en te versterken. Dit heeft zich vertaald in het actieplan voor Europese democratie van december 2020, dat een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan de bestrijding van desinformatie en informatiemanipulatie en aan de bescherming van eerlijke verkiezingen en van de vrijheid en pluriformiteit van de media.

Sinds het begin van het mandaat van deze Commissie heeft de EU het hoofd moeten bieden aan een opeenvolging van grote geopolitieke, economische, klimatologische en gezondheids crises. De wijze waarop de EU op deze crises heeft weten te reageren, heeft duidelijk gemaakt dat zij kan bouwen op haar sterke liberale democratie, het vertrouwen in haar instellingen en de eerbiediging van onze gemeenschappelijke beginselen en waarden. Deze crises hebben echter ook de dreiging van buitenlandse inmenging laten zien en hebben aangetoond welke risico's er zijn verbonden aan een zeer volatiele internationale context: sommige actoren hebben enorme bedragen uitgetrokken voor het ondermijnen van de democratie en het vertrouwen in onze instellingen.

Dit pakket voor de verdediging van de democratie is gericht op het versterken van deze actie voorafgaand aan de verkiezingen voor het Europees Parlement. Het pakket biedt een antwoord op deze uitdagingen, met volledige eerbiediging van onze fundamentele rechten en waarden, en bouwt ook voort op de lessen van de Conferentie over de toekomst van Europa. De Commissie ziet uit naar de volledige inzet van het Europees Parlement en de Raad om vóór de verkiezingen voor het Europees Parlement doorslaggevende vooruitgang te boeken bij alle wetgevingsvoorstellen in de democratische ruimte en, wat de brede kring van betrokken publieke en particuliere nationale actoren betreft, naar de uitvoering van het Actieplan voor Europese democratie en van dit nieuwe pakket voor de verdediging van de democratie.