



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 23.11.2001
KOM(2001) 690 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN
TIL RÅDET, EUROPA-PARLAMENTET,
DET ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG
OG REGIONSUDVALGET**

**Midtvejsevaluering
af gennemførelsen af den flerårige EF-handlingsplan til fremme af en mere sikker
anvendelse af Internettet ved bekæmpelse af ulovligt og skadeligt indhold på globale net**

1. INDLEDNING

Denne meddelelse vedrører midtvejsevalueringen af den flerårige handlingsplan til fremme af en mere sikker anvendelse af Internettet. Evalueringen er foretaget af en ekstern virksomhed¹ i henhold til en kontrakt, der blev indgået efter et offentligt udbud, som Generaldirektoratet for Informationssamfundet iværksatte i sommeren 2000. Evalueringen er gennemført i perioden november 2000 til april 2001. Resuméet af evalueringsrapporten² er vedlagt som bilag til denne meddelelse.

2. BAGGRUND

Formålet med handlingsplanen til fremme af en mere sikker anvendelse af Internettet (herefter handlingsplanen) er at sikre, at der gennemføres en række EU-initiativer inden for bekæmpelse af ulovligt eller skadeligt indhold på Internettet. Med dette mål for øje er handlingsplanen udformet, så den støtter en række ikke-forskriftsmæssige tiltag. Målene for handlingsplanen, således som fastsat i Europa-Parlamentets og Rådets beslutning³, er at:

- tilskynde aktørerne (branchen og brugere) til at udvikle og iværksætte passende selvreguleringssystemer
- sætte skub i den grundlæggende udvikling ved at støtte demonstrationer og fremme anvendelsen af tekniske løsninger
- bevidstgøre og oplyse forældre og lærere, især via deres respektive sammenslutninger
- fremme samarbejde og udveksling af erfaringer og god praksis på europæisk og internationalt plan
- tilskynde til samarbejde i hele Europa og mellem de berørte aktører
- sikre kompatibilitet mellem den strategi, der følges i Europa og i den øvrige verden.

Handlingsplanen løber over en periode på fire år fra 1. januar 1999 til 31. December 2002 og har et budget på 25 mio. euro. Der er følgende aktionslinjer:

- (1) Fremme af selvregulering⁴ og et europæisk net af hotlines⁵ for at opnå et højt beskyttelsesniveau (særlig med hensyn til børnepornografisk, racistisk og antisemitisk indhold).

¹ Business Development Research Consultants Limited.

² *Intermediate Evaluation of the Internet Action Plan: Final Report, May 2001*, Business Development Research Consultants Ltd,
http://europa.eu.int/information_society/programmes/evaluation/index_en.htm#iap.

³ Forord til bilag I til beslutning 276/1999/EF af 25. januar 1999 (EFT L 33, 6.2.1999, s. 1).

⁴ Via rådgivning (snarere en finansiel støtte) til selvregulerende organer.

- (2) Demonstration og anvendelse af effektive filtreringssystemer og kompatible klassificeringssystemer, der sætter brugerne i stand til at vælge, hvilket indhold de vil se, og som tager hensyn til den kulturelle og sproglige mangfoldighed.
- (3) Fremme af bevidstgørelsesaktiviteter direkte rettet mod brugerne, navnlig børn, forældre og lærere, så de trygt og sikkert kan anvende Internettets ressourcer.

Hovedmekanismen i gennemførelsen af handlingsplanen er samfinansiering af projekter på grundlag af offentlige forslagsindkaldelser. Den 1. april 2001 var der 19 projekter i gang, med deltagelse af 87 organisationer. Fem projekter er hotlines (der omfatter i alt 12 hotlines fordelt på 10 lande), fem andre vedrører filtrering og klassificering, og ni projekter er bevidstgørelsesprojekter. Den samlede støtte til alle samfinansierede projekter under budgetterne for 1999 og 2000 udgør 10.030.119 euro. Det gennemsnitlige støttebeløb pr. projekt er 501.506 euro (det laveste 49.650, det højeste 1.931.303), mens det gennemsnitlige støttebeløb pr. deltagerorganisation er 115.289 euro.

3. EVALUERINGENS FORMÅL

Formålet med evalueringen af handlingsplanen har været at undersøge, om handlingsplanens mål, prioriterede områder og gennemførelsesmidler er relevante, set i lyset af den lovgivningsmæssige, teknologiske og markedsmæssige udvikling, hvor godt programmets aktionsteori (interventionslogik) fungerer i praksis, om handlingsplanens organisation og ledelse har været effektiv samt visse spørgsmål i forbindelse med komplementaritet og langtidsvirkninger. Ved evalueringen er der taget hensyn til den nylige evaluering⁶ af foranstaltningerne til beskyttelse af mindreårige og den menneskelige værdighed, jf. Rådets henstilling⁷ om dette emne.

4. RESULTATERNE AF EVALUERINGEN

Evalueringsrapporten konkluderer, at gennemførelsen af handlingsplanen har været en succes. Aktionslinjernes mål er stadig yderst relevante, om end der bør træffes foranstaltninger til at følge udviklingen på det juridiske og lovgivningsmæssige område og til at overvåge og vurdere den teknologiske og markedsmæssige udvikling. Hovedparten af projekterne ville ikke være blevet til noget uden støtte fra handlingsplanen. Rapporten understreger, at det er vigtigt, at indsatsen fremover tager højde for de nye muligheder for adgang til Internettet⁸, der kommer frem, og de nye midler til interaktion mellem internetbrugerne⁹, samt at man fortsat dækker andre indholdsområder end blot børnepornografi på en balanceret måde.

⁵ En hotline er et center, hvor brugerne kan anmelde indhold, som de støder på under anvendelsen af Internettet, og som de anser for at være ulovligt.

⁶ KOM(2001) 106, 27.2.2001.

⁷ Vedtaget den 24.9.1998: EFT L 270, 7.10.1998, s. 48.

⁸ F.eks. PDA'er (personlige digitale assistenter), der anvender tredjegerationsmobiltelefoni (3G).

⁹ F.eks. chatrum og IMS (Instant Messaging Services).

Ifølge rapporten har handlingsplanen været meget effektiv med hensyn til at generere projekter, men der er risiko for overlappning under aktionslinjen for bevidstgørelse, og en række deltagere har bemærket, at det har vist sig temmelig vanskeligt at finde passende internationale partnere. Det bemærkes, at det er nødvendigt at tænke nærmere over, om virkningerne af projekterne kan opretholdes, når støtten fra Fællesskabet ophører.

De problemer, der har vist sig under gennemførelsen af handlingsplanen, har været forholdsvis små: Der var visse forsinkelser i udfærdigelsen af kontrakterne, og nogle af deltagerne fandt ansøgningsformularerne for komplicerede. Bedømmerne mener også, at der kan gøres mere for at give både de enkelte projekter og hele handlingsplanen en mere fremtrædende profil.

5. ANBEFALINGER OG KOMMISSIONENS BEMÆRKNINGER HERTIL

Evalueringsrapporten indeholder 15 anbefalinger¹⁰:

Indhold og dækning

- (1) Handlingsplanens nuværende inddeling i tre overordnede aktionslinjer (hotlines og selvregulering, bevidstgørelse samt klassificering og filtrering) bør bibeholdes i fremtidige tiltag.

Bemærkning: Kommissionen vil have denne vigtige konklusion i tankerne, når et eventuelt forslag om opfølgning af handlingsplanen udarbejdes.

- (2) Aktionslinjerne bør udvides, så der tages højde for konsekvenserne af ny teknologi.

Bemærkning: Den 11.-12. juni 2001 blev der afholdt en workshop med titlen "Sikrere brug af nye interaktive teknologier", der specifikt behandlede dette spørgsmål. Resultaterne af workshoppen vil også blive brugt i beslutningsprocessen i forbindelse med en eventuel opfølgning af handlingsplanen. De projekter om filtrering, der udvælges som led i forslagsindkaldelsen i 2001, og de projekter, der udvælges som led i indkaldelsen i 2002, vil blive opfordret til at tage højde for ny teknologi.

- (3) Handlingsplanen bør sikre en balanceret dækning af forskellige indholdskategorier.

Bemærkning: Handlingsplanen giver allerede mulighed for at dække en række af de spørgsmål (f.eks. racisme og fremmedhad), der ifølge de interviewede kræver opmærksomhed. Den aktuelle forslagsindkaldelse giver mulighed for at indsende projektforslag om sådanne spørgsmål, og den kommende indkaldelse for 2002 vil blive formuleret således, at det klart fremgår, at den også omfatter disse emner.

¹⁰ Se det vedlagte resumé og s. 54 ff. i bind 1 af evalueringsrapporten.

Gennemførelsen

- (4) Ansøgningsformularerne bør forenkles.

Bemærkning: Der arbejdes allerede på at forenkle formularerne, så de koncentrerer om de væsentlige punkter, og der gives en kort og klar vejledning om, hvordan de udfyldes.

- (5) Den tid, der går fra godkendelsen af et projekt til kontraktunderskrivelsen, bør nedbringes.

Bemærkning: De fremskridt, der allerede er sket i denne henseende, vil blive styrket yderligere ved at:

- (a) formularerne forenkles, så de koncentrerer om de væsentlige punkter, og der gives en kort og klar vejledning om, hvordan de udfyldes;
- (b) formularerne udformes på en sådan måde, at der ikke laves så mange fejl, når de udfyldes;
- (c) man hurtigst muligt udpeger de områder, der kan give anledning til problemer ved kontraktforhandlingen (især økonomisk levedygtighed), og tilbyder rådgivning om mulige løsninger.

For at dette mål kan nås, må projektpartnerne imidlertid også bidrage med at udfylde formularerne korrekt og levere dokumentation til tiden.

- (6) Det bør overvejes, om handlingsplanen skal bistå deltagerne med at finde partnere.

Bemærkning: Der vil blive gjort mere reklame for den eksisterende partnersøgningsordning i forbindelse med indsatsen for at synliggøre programmet (se svaret på anbefaling 14 nedenfor).

- (7) Der bør sættes ind på at give mere konsekvent rådgivning om formularerne til finansielle oplysninger.

Bemærkning: Det største problem har været at rådgive partnerne om, hvordan de opfylder kravene om økonomisk levedygtighed i de tilfælde, hvor deres økonomiske nettoværdi har været utilstrækkelig til at dække deres del af omkostningerne. Et andet problem har været spørgsmålet om, i hvor høj grad koordineringsopgaver kan gives i underentreprise. Disse spørgsmål var til fornyet overvejelse i Kommissionen under de første projektforhandlinger. Der er nu større klarhed over forholdene, og rådgivningen til projekterne burde derfor være konsekvent gennem hele processen. Kommissionen gør en særlig indsats i hver fase for at informere organisationerne om reglerne.

- (8) Projekterne bør sørge for, at der afsættes tilstrækkelige ressourcer til synliggørelse, herunder omtale i medierne.

Bemærkning: Dette er et vigtigt aspekt, der hænger sammen med Kommissionens bestræbelser for at synliggøre programmet som helhed (se svaret på anbefaling 14 nedenfor). Kommissionens tjenestegrene vil rådgive projekterne om, hvordan de bedst tiltrækker mediernes opmærksomhed.

- (9) Det bør undersøges nærmere, hvordan man kan bidrage til, at projekterne videreføres ud over støtteperioden.

Bemærkning: Kommissionen lægger stor vægt på at sikre, at de projekter, der støttes, fortsætter med at producere resultater, efter at støtten er ophørt. Kommissionen vil undersøge, om den kan gøre noget for at fremme denne målsætning.

- (10) Handlingsplanen bør overveje, hvordan man undgår overlappning mellem bevidstgørelsesprojekter.

Bemærkning: Projekterne er blevet bedt om at inkludere arbejdsplaner om samarbejde med andre projekter, og de skal desuden regelmæssigt aflægge rapport til Kommissionen. Straks efter udvælgelsen er projekterne blevet orienteret om eksistensen af andre bevidstgørelsesprojekter og opfordret til at kontakte disse for at drøfte mulighederne for samarbejde. Kontakten mellem projekterne blev styrket ved et møde i januar 2001, som alle bevidstgørelsesprojekter deltog i. Tjenesten "Safer Internet Awareness Exchange" er udviklet specielt for at bistå bevidstgørelsesprojekterne og andre, der er interesserede i bevidstgørelse om sikrere internetbrug. Herigennem opnår man en vis fleksibilitet i tilrettelæggelsen af møder, både ansigt til ansigt og via nettet, samt i brugen af WWW og elektronisk post til at udveksle information og bevidstgørelsesressourcer, erfaringer og god praksis og til at offentliggøre projektresultater og nyheder. Der vil blive lagt særlig vægt på at undgå overlappning i forbindelse med forslagsindkaldelsen i 2002.

- (11) Projekter, der støttes af handlingsplanen, bør struktureres sådan, at de kan evalueres ud fra formelle succeskriterier.

Bemærkning: Kommissionen vil sikre, at projekternes arbejdsprogrammer, hvor det overhovedet er muligt, indeholder specifikke mål, og at det er klart defineret, hvad der forventes af projekterne. Der vil blive stillet krav om, at periodiske rapporter fra kontrahenterne indeholder oplysninger om, hvilke mål der er nået (eller årsagerne til, at målene ikke er nået). Kommissionen vil bede de eksterne eksperter, der evaluerer projekterne, om også at vurdere kvaliteten af de oplysninger, der leveres i denne henseende, og hvilke konklusioner, der må drages af disse oplysninger (eller mangel på samme).

Lovgivningsmæssige, teknologiske og markedsmæssige tendenser

- (12) Handlingsplanen bør overveje at etablere formelle ordninger med henblik på at følge den juridiske og lovgivningsmæssige udvikling.
- (13) Handlingsplanen bør overveje at etablere formelle ordninger med henblik på at følge den teknologiske og markedsmæssige udvikling.

Bemærkning til anbefaling 12 og 13: Som led i støtten til selvreguleringstiltag er der etableret en ordning med henblik på at følge udviklingen på det juridiske og lovgivningsmæssige område. De relevante aspekter af udviklingen på det teknologiske og markedsmæssige område og deres samfundsøkonomiske konsekvenser for sikrere brug af Internettet vil blive undersøgt i rapporter, via fora og workshops.

Bredere anliggender

- (14) Handlingsplanen har brug for en mere fremtrædende profil og for at vinde bredere opmærksomhed.

Bemærkning: Der arbejdes i øjeblikket på at øge opmærksomheden omkring handlingsplanen. Kommissionen har målrettet henvendt sig til relevante konferencer for at få taletid og lejlighed til at uddele dokumentation. Der er oprettet et nyt websted¹¹, der skal gøre aktiviteterne på området lettere tilgængelige, og der er offentliggjort en brochure på 11 sprog. I samarbejde med Kommissionens talsmandstjeneste er der opstillet en liste over journalister, der er særlig interesserede i Kommissionens aktiviteter vedrørende informationssamfundet og sikrere internetbrug.

- (15) Handlingsplanen bør overveje at knytte flere forbindelser til aktiviteter og organisationer uden for EU.

Bemærkning: Der vil blive gjort en særlig indsats for at knytte sådanne forbindelser på et gensidigt eller multilateralt grundlag og for at inddrage ekspertise fra lande uden for EU i de rapporter, fora og workshoper, der er nævnt i bemærkningen til anbefaling 12 og 13 ovenfor. Retsgrundlaget for handlingsplanen pålægger specifikt Kommissionen at sikre, at der tages hensyn til Internettets internationale karakter. Kommissionen har fulgt udviklingen i andre dele af verden nøje og har både afholdt og deltaget i en række vigtige møder med europæisk og verdensomspændende dækning. Kommissionen deltager desuden i forhandlingerne om Europarådets konvention om internetkriminalitet. Visse projekter har allerede et internationalt element og et net af forbindelser uden for Europa.

6. KONKLUSION

Kommissionen noterer sig fuldt ud resultaterne og anbefalingerne i midtvejsevalueringen af handlingsplanen til fremme af en mere sikker anvendelse af Internettet. I lyset af ovenstående svar på evalueringsrapporten opfordrer Kommissionen Europa-Parlamentet, Rådet, Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget til at:

- (1) notere sig, at gennemførelsen af handlingsplanen hidtil har været en succes
- (2) støtte Kommissionens indsats for at forenkle de administrative procedurer, øge projekternes effektivitet, øge udbredelsen af projektresultaterne og stimulere den offentlige debat om spørgsmål i forbindelse med sikker brug af Internettet
- (3) bistå Kommissionen i dens indsats for at skabe øget opmærksomhed omkring handlingsplanen

¹¹ <http://www.saferinternet.org>.

- (4) støtte Kommissionens bestræbelser for at høre alle berørte parter og undersøge mulige opfølgingsaktiviteter, særlig med det formål at tage højde for nye teknologier og nye kategorier af digitalt indhold, og for at undersøge muligheden for en bredere dækning af spørgsmål, der har betydning for en mere sikker brug af Internettet.

BILAG

Resumé

Dette dokument er den endelige rapport om midtvejsevalueringen af handlingsplanen til fremme af en mere sikker anvendelse af Internettet (i det følgende benævnt handlingsplanen). Analysen, konklusionerne og anbefalinger er baseret på oplysninger, der stammer fra handlingsplanens kildedokumenter, telefoninterviews og almindelige interviews med sagkyndige fra Kommissionen, projektdeltagere og andre berørte parter, samt indsamling af dokumentation på det juridiske, lovgivningsmæssige og teknologiske område. Konklusionerne drøftes mere detaljeret i afsnit 10.

- Når man tager deltagernes og interessenternes synspunkter i betragtning, står det klart, at alle tre aktionslinjer **stadig er yderst relevante for handlingsplanens mål**, og at det de absolut er værd at føre videre.
- Klassificering og filtrering er et helt nyt teknologisk område, og det er vigtigt, at fremtidige projekter tager højde for, at **de skal fungere under forhold med nye adgangsmuligheder** (f.eks. muligheden for fuld internetadgang via tredje generations PDA'er).
- **Hovedvægten ligger klart på beskyttelse af børn**, i form af bekæmpelse af børnepornografi. Imidlertid er både deltagerne og interessenterne af den opfattelse, at **andre indholdsområder også er meget vigtige**, og at de også bør have en fremtrædende plads i handlingsplanen.
- Handlingsplanens mål manifesterer sig klart i ansøgnings- og udvælgelsesprocedurerne og i den løbende støtte til de udvalgte projekter. Den omstændighed, at en række projekter har søgt om og opnået støtte, viser, at **gennemførelsen er en succes**.
- Reaktionen fra deltagerne tyder dog på, at handlingsplanen kunne **gennemføres på en enklere og mere 'brugervenlig' måde**, således at processen bliver hurtigere og mindre 'bureaukratisk'.
- De forsinkelser i kontraktforhandlingerne, som deltagerne har oplevet, har betydelige finansielle og personalemæssige konsekvenser for parterne.
- Gennemførelsen af handlingsplanen er også blevet hæmmet af, at **projektdeltagerne har fået modstridende oplysninger** fra handlingsplanen som svar på forespørgsler om ansøgningsformularerne og formularerne til finansielle oplysninger.
- Alle deltagerne roser dog handlingsplanen for dens lydhørhed og støtte.
- Vurderet ud fra drøftelserne med deltagere og interessenter har **handlingsplanen hidtil været meget effektiv med hensyn til** at generere fungerende projekter under alle tre aktionslinjer.
- På baggrund af spørgsmål om kendskabet til handlingsplanen står det imidlertid klart, at **der kan gøres mere for at give selve handlingsplanens en mere fremtrædende profil**, og derved skabe øget interesse og flere henvendelser fra yderligere potentielle projekter.
- Det blev bemærket i løbet af undersøgelsen, at der er risiko for betydelig overlapning mellem projekterne under aktionslinjen for bevidstgørelse.

- **En række deltagere bemærkede, at det var temmelig vanskeligt at finde partnere, der var acceptable for handlingsplanen.** Og forsinkelser som følge af frafald af en partner i løbet af ansøgningsprocessen kan have betydelige negative konsekvenser for projektet.
- Det er klart ønskeligt, at projekterne fortsætter og vedbliver at have en virkning, efter at støtten er ophørt. I denne henseende erklærede hovedparten af projektdeltagerne, at **deres aktiviteter sandsynligvis ikke ville være blevet påbegyndt uden støtte fra handlingsplanen.** Der er således en direkte årsagssammenhæng mellem tildeling af støtte og iværksættelse af projektarbejdet.
- Der er en tydelig tendens mod harmonisering af både materielretlige og procesretlige bestemmelser i forbindelse med alle former for internetkriminalitet, herunder dem, der vedrører skadeligt indhold. Den vigtigste ramme er Europarådets konvention om internetkriminalitet, men der har også været tiltag i G8-regi.
- De største problemer med hensyn til harmonisering har drejet sig om ønskerne om retshåndhævelse i forbindelse med mulighederne for dataopfangning og -bevaring, og hvordan disse passes ind i forhold til den europæiske menneskerettighedskonvention og databeskyttelseslovgivningen. Det er muligt, at den mere gradvise fremgangsmåde, som Kommissionen og Rådets rammebeslutning af maj 2000 følger, hurtigere vil give resultater.
- Overalt i Fællesskabet er der ønske om, at internetudbydere og teleselskaberne fortsætter med at lancere meget billige eller "gratis" tjenester og "altid på"-bredbåndstjenester. Til en vis grad betyder det, at **presset på internetudbydere og andre for at holde taksterne nede gør det vanskeligt for dem at påtage sig den finansielle byrde, som en strategi for indholdsfiltrering og styring af chatrum medfører.**
- Chatrum og IMS-tjenester er steget stærkt i popularitet siden handlingsplanens start. Navnlig chatrum giver anledning til bekymring, fordi deltagerne har mulighed for at påtage sig en falsk identitet. **Mulighederne for selvregulering og retshåndhævelse kan være ret begrænsede, og derfor kan det være nødvendigt at lægge støtte vægt på uddannelses- og bevidstgørelsestiltag.**
- Rapporten ser også på en række helt nye teknologier, der er på vej frem, såsom peer-to-peer, WAP, I-Mode, interaktivt tv og 3G. Ingen af disse forventes at have nogen umiddelbar konsekvens for den anden halvdel af handlingsplanen, men det er vigtigt, at man fortsat følger udviklingen nøje.

På grundlag af disse konklusioner har bedømmerne opstillet nedenstående anbefalinger. Anbefalingerne drøftes mere detaljeret i afsnit 11.

Aktionslinjerne

- (1) Handlingsplanens nuværende inddeling i tre overordnede aktionslinjer (hotlines og selvregulering, bevidstgørelse samt klassificering og filtrering) bør bibeholdes i fremtidige tiltag.
- (2) Aktionslinjerne bør udvides, så der tages højde for konsekvenserne af ny teknologi.

- (3) Handlingsplanen bør sikre en balanceret dækning af forskellige indholdskategorier.

Gennemførelsen

- (4) Ansøgningsformularerne bør forenkles.
- (5) Den tid, der går fra godkendelsen af et projekt til kontraktunderskrivelsen, bør nedbringes.
- (6) Det bør overvejes, om handlingsplanen skal bistå deltagerne med at finde partnere.
- (7) Der bør sættes ind på at give mere konsekvent rådgivning om formularerne til finansielle oplysninger.
- (8) Projekterne bør sørge for, at der afsættes tilstrækkelige ressourcer til synliggørelse, herunder omtale i medierne.
- (9) Det bør undersøges nærmere, hvordan man kan bidrage til, at projekterne videreføres ud over støtteperioden.
- (10) Handlingsplanen bør overveje, hvordan man undgår overlapning mellem bevidstgørelsesprojekter.
- (11) Projekter, der støttes af handlingsplanen, bør struktureres sådan, at de kan evalueres ud fra formelle succeskriterier.

Lovgivningsmæssige og teknologiske tendenser

- (12) Handlingsplanen bør overveje at etablere formelle ordninger med henblik på at følge den juridiske og lovgivningsmæssige udvikling.
- (13) Handlingsplanen bør overveje at etablere formelle ordninger med henblik på at følge den teknologiske og markedsmæssige udvikling.

Bredere spørgsmål

- (14) Handlingsplanen har brug for en mere fremtrædende profil og for at vinde bredere opmærksomhed.
- (15) Handlingsplanen bør overveje at knytte flere forbindelser til aktiviteter og organisationer uden for EU.