



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 6.11.2006
KOM(2006) 663 endelig

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

**Afsluttende evaluering
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**

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

**Afsluttende evaluering
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**

(EØS-relevant tekst)

1. INDLEDNING

Denne meddelelse vedrører den afsluttende evaluering af den flerårige handlingsplan for en mere sikker anvendelse af internettet for perioden 2003-2004. Evalueringen er udført af et uafhængigt ekspertpanel bestående af 3 personer med støtte fra et hold professionelle evalueringsekspertter fra en virksomhed¹, som havde til opgave at strukturere og støtte evalueringen, indsamle oplysninger og lave et udkast til rapporten. Evalueringen blev gennemført i perioden februar til maj 2006 i nært samarbejde med de berørte tjenestegrene i Kommissionen². Et resumé af evalueringsrapporten³ er knyttet som bilag til denne meddelelse.

2. BAGGRUND

Formålet med handlingsplanen for en mere sikker brug af Internettet (i det følgende benævnt "programmet"), som fastlagt i Europa-Parlamentets og Rådets beslutning⁴, var at fremme en mere sikker anvendelse af internettet og at tilskynde til et gunstigt klima på europæisk plan for udvikling af internetbranchen.

Det oprindeligt vedtagne program løb over en periode på fire år fra 1. januar 1999 til 31. december 2002 og havde et budget på 25 mio. EUR. Europa-Parlamentet og Rådet besluttede at forlænge programmet i yderligere to år fra 1. januar 2003 til 31. december 2004. Det samlede budget for perioden 1999-2004 var på 38,3 mio. EUR.

Programmet blev gennemført ved hjælp af tre aktionslinjer:

¹ IDATE, som der blev indgået kontrakt med efter et begrænset udbud foranstaltet af Generaldirektoratet for Informationssamfundet og Medier i efteråret 2005.

² Generaldirektoratet for Informationssamfundet og Medier, kontor C3 og E6.

³ *Final Evaluation of Safer Internet Action Plan (2003-2004): Final Report, maj 2006, IDATE*, http://ec.europa.eu/information_society/activities/sip/programme/evaluations/index_en.htm

⁴ Europa-Parlamentets og Rådets beslutning nr. 276/1999/EF af 25. januar 1999 om vedtagelse af en flerårig EF-handlingsplan til fremme af en mere sikker anvendelse af internettet ved bekæmpelse af ulovligt og skadeligt indhold på globale net (EFT L 33 af 6.2.1999, s. 1), ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets beslutning nr. 1151/2003/EF af 16. juni 2003 (EUT L 162 af 1.7.2003).

- (1) Etablering af sikrere rammer (etablering af et europæisk net af hotlines, hvor slutbrugere kan indberette ulovligt indhold på internettet, og tilskyndelse til selvregulering og adfærdskodekser)
- (2) Udvikling af filtrerings- og klassificeringssystemer
- (3) Tilskyndelse til oplysningsaktiviteter

I perioden 2003-2004 blev programmets dækning udvidet til at omfatte nye onlineteknologier, herunder mobil- og bredbåndsindehold, onlinespil, direkte filoverførsel mellem terminaler (peer-to-peer) og alle former for tidstro kommunikation, såsom chatrum og øjeblikkelige beskeder (IMS), hovedsageligt for bedre at beskytte børn og mindreårige. Via et forum for sikker internetbrug (Safer Internet Forum) blev der tilskyndet til øget netværkssamarbejde blandt alle i medlemsstaterne, der er aktive på området, og mellem projektdeltagere i de forskellige aktionslinjer, navnlig på områderne hotlines og oplysning. Programmet havde også til formål at fremme samarbejde og udveksling af erfaringer og bedste praksis på europæisk og internationalt plan, herunder navnlig med de nye medlemsstater og kandidat- og tiltrædelseslandene.

Hovedmekanismen i gennemførelsen af handlingsplanen var samfinansiering af projekter, der blev udvalgt på grundlag af offentlige forslagsindkaldelser. I perioden 2003-2004 blev der gennemført 52 projekter med samfinansiering. I projekterne deltog 105 organisationer og 22 medlemsstater plus Island, Norge og Bulgarien. 22 af projekterne er hotlines (1 koordineringsknudepunkt og 21 hotlines, som dækker 20 lande), 25 er oplysningsprojekter (2 koordineringsknudepunkter og 23 oplysningsknudepunkter, som dækker 21 lande). Der er et projekt om anvendt forskning vedrørende medieundervisning, et om en kvalitetsmærkningsordning, et om en selvreguleringsplan for håndtering af spam og et om klassificering af onlinespil. Der blev også gennemført en Eurobarometer-rundspørge under en rammekontrakt. Herudover blev der indgået en tjenesteydelseskontrakt om en benchmarkingundersøgelse af filtreringssoftware og -tjenester efter et offentligt udbud. Med finansieringen af alle projekterne, tjenesteydelseskontrakten om benchmarkingundersøgelsen, Eurobarometer-undersøgelsen og udgifterne til evalueringer, projektilsyn og møder beløb de samlede udgifter for 2003 og 2004 sig til ca. 13,7 mio. EUR.

3. EVALUERINGENS FORMÅL

Evalueringen omfattede en vurdering af følgende specifikke punkter: relevansen af programmets mål, prioriteter og gennemførelsesmetoder, programmets gennemslagskraft og virkning, dets generelle effektivitet og omkostningseffektivitet, dets nytte og resultaternes holdbarhed, årsagssammenhæng mellem anvendte ressourcer og aktiviteter og formodet virkning (interventionslogik) og den lære, som kan udledes til nytte for eventuelle fremtidige foranstaltninger af samme type.

4. RESULTATERNE AF EVALUERINGEN

Evaluerings eksperterne fastslår, at handlingsplanen for en mere sikker brug af internettet har været en succes, og at tildelingen af støtte og forvaltningen af programmet generelt er sket på en gennemskuelig, effektiv og tilfredsstillende måde.

Handlingsplanen betragtes af alle berørte parter som et relevant og effektivt program, der bør videreføres. EU anses for at have spillet en pionerrolle ved på et tidligt tidspunkt at udpege ulovligt og skadeligt indhold på internettet som et alvorligt og vigtigt politisk spørgsmål af betydning verden over.

Oprettelsen af nationale hotlines betragtes som et af programmets vigtigste resultater. Det fremgår af evalueringen af det eksisterende netværk af hotlines, der koordineres af INHOPE, at hovedparten af disse hotlines tilbyder en nyttig, relevant og effektiv service, og at de ikke vil kunne opretholdes uden offentlige midler. Et centralt problem er, at flertallet af internetbrugere kun har lidt eller slet intet kendskab til disse hotlines. Samarbejdet mellem hotlines og andre aktører, navnlig de nationale myndigheder og oplysningsknudepunkterne, men også politiet og andre retshåndhævende myndigheder, kunne være bedre.

Endnu et resultat, der tilskrives handlingsplanen, er, at der er etableret oplysningsknudepunkter i næsten alle EU-medlemsstater. Oplysning anses af alle hørte parter for at være af afgørende betydning. Dog befinder netværket for oplysning om internetsikkerhed, der koordineres af INSAFE, sig stadig i en tidlig udviklingsfase. I mange tilfælde når oplysningsaktiviteterne kun ud til et begrænset antal målgrupper, først og fremmest andre aktører såsom lokale og nationale medier, forældreorganisationer, skoler og andre grupper. Meget ofte prioriteres aktiviteterne ikke tilstrækkelig højt på de nationale regeringers forvaltningspolitiske dagsorden.

Filtreringsteknologi betragtes af alle interesseparter som et væsentligt element af stigende betydning. Imidlertid har forældrene stadig for ringe viden om, hvordan filtreringssoftware håndteres på slutbrugerniveau. Alle berørte parter er enige om, at indholdsmærkning og klassificeringssystemer fortsat er vigtige midler til at gøre internettet sikrere, især for mindreårige. Dog er fremskridtene på dette område utilfredsstillende. På områderne selvregulering, adfærdskodekser og bedste praksis er der opnået en række opmuntrende resultater, bl.a. vedrørende videospil og mobilindhold.

Harmonisering af medlemsstaternes lovgivning, især vedrørende ulovligt og skadeligt indhold og beskyttelse af ungdommen, udpeges som et vigtigt spørgsmål.

Endelig påpeger evalueringsrapporten, at den videre udbredelse af nyt slutbrugerudstyr med internetadgang, som f.eks. den næste generation af mobiltelefoner, og nye former for aktiviteter såsom sociale netværksaktiviteter (herunder chat med brug af webkamera), blogskrivning og fildeling, betyder, at der dukker nye problemer op.

5. ANBEFALINGER

Evalueringsrapporten indeholder syv overordnede anbefalinger, der hver især uddybes med mere detaljerede anbefalinger⁵:

Hotlines

- (1) Hotlines bør gøres mere synlige:
 - (a) Kendskabet til hotlines bør udbredes blandt slutbrugerne og medierne.
- (2) Samarbejdet mellem hotlines og andre aktører, navnlig politiet og internetudbydere, bør forbedres:
 - (a) Der bør sættes ind på at samordne procedurerne mellem hotlines og politiet i hele Europa.
 - (b) Der bør udarbejdes en håndbog, der forklarer procedurerne for informationsudveksling, samt retningslinjer for bedste praksis, der klarlægger de politiske, etiske og proceduremæssige aspekter for folk, der er involveret i dette arbejde.
 - (c) Der bør udvikles en europæisk sortliste over ulovligt indhold, og alle internetudbydere bør tilskyndes til at anvende den.

Oplysning

- (3) Oplysningstiltagene bør målrettes mod specifikke grupper, og de bør nå ud til en bredere offentlighed:
 - (a) Der bør stilles krav over for oplysningsknudepunkterne om, at de tilpasser deres strategier, alt efter om de er rettet mod børn, forældre eller lærere.
 - (b) Der bør tilskyndes til drøftelser mellem de nationale administrationer (f.eks. undervisningsministerierne) om, hvordan undervisning i sikker brug af internettet kan indføres i skolerne (uddannelse af lærerne, læseplaner, oprettelse af ungdomsråd som selvreguleringsorganer i skolerne).
 - (c) Medierne bør tilskyndes til at engagere sig mere aktivt i oplysningskampagner.
 - (d) En større andel af programbudgettet bør afsættes til oplysning.
- (4) Børn og unge bør inddrages i processen og være med til at påpege problemer og udtænke løsninger.
 - (a) Der bør indsamles reaktioner fra børnene, som bør være med til at udforme passende oplysningsbudskaber og løsninger.

⁵ Se det vedhæftede resumé og s. 42 ff. i evalueringsrapporten.

- (5) Slutbrugerne bør i højere grad oplyses om mulighederne for at sortere skadeligt indhold fra:
 - (a) Oplysningsknudepunkterne bør tilskyndes til udbrede kendskabet til filtreringsværktøjer blandt forældre og skoler.
 - (b) Det bør undersøges, hvor effektive de forskellige filtreringsløsninger er.
- (6) Branchen bør tilskyndes til at indføre selvreguleringsløsninger på europæisk plan:
 - (a) Brug af alderskontrollsystemer bør fremmes.
 - (b) Udveksling af bedste praksis bør fremmes, herunder vedrørende adfærdskodekser, indholdsmærkning og klassificeringssystemer.
- (7) Udsigterne til fremtidige teknologiske fremskridt og muligheder for brugerne bør kortlægges.
 - (a) Det bør undersøges, hvad sammensmeltningen af tjenester og nye former for kommunikation betyder for børns sikkerhed og for brugernes adfærd, og resultaterne af undersøgelsen bør formidles videre.

6. KONKLUSION

Kommissionen noterer sig samtlige resultater af den afsluttende evaluering af handlingsplanen for en mere sikker brug af internettet og vil tage hensyn til anbefalingerne i gennemførelsen af programmet Safer Internet plus og i planlægningen af et fremtidigt opfølgingsprogram. De fremskridt, der allerede er sket på de områder, der er nævnt i anbefalingerne, vil blive styrket.

Via programmet Safer Internet plus vil der blive ydet støtte til hotline-aktiviteter, der fører til opstilling af fælles lister over ulovligt indhold, som falder inden for programmets anvendelsesområde (navnlig billeder af seksuelt misbrug af børn). Når sådanne lister formidles til internetudbydere, vil det ske i overensstemmelse med de relevante retlige bestemmelser om disses rolle, navnlig bestemmelserne i direktivet om elektronisk handel⁶.

I lyset af dette svar på evalueringsrapporten opfordrer Kommissionen Europa-Parlamentet, Rådet, Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget til at:

- (1) notere sig, at gennemførelsen af handlingsplanen for en mere sikker brug af internettet har været en succes

⁶ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/31/EF af 8. juni 2000 om visse retlige aspekter af informationssamfundstjenester, navnlig elektronisk handel, i det indre marked, EFT L 178, 17.7.2000, s. 1.

- (2) bistå Kommissionen i dens bestræbelser på at synliggøre handlingsplanen og stimulere den offentlige debat om spørgsmål, der har betydning for en mere sikker brug af internettet
- (3) støtte Kommissionens bestræbelser for at høre alle interesserede parter og undersøge mulige opfølgingsaktiviteter, særlig med det formål at tage højde for nye teknologier og nye kategorier af digitalt indhold, der har betydning for en mere sikker brug af internettet.

Bilag

Resumé

De konklusioner, der forelægges her som en del af den afsluttende evaluering af handlingsplanen for en mere sikker brug af internettet (2003-2004), er formuleret af et uafhængigt ekspertpanel bestående af tre personer. Ekspertpanelet, der ledede evalueringsprocessen og fastlagde metoden, blev bistået af IDATE's evalueringsekspert, der var ansvarlig for indsamling og analyse af det bevismateriale, der har dannet grundlag for evalueringen. Teksten afspejler resultaterne af en onlinerundspørge, telefoninterviews, skrivebordsforskning og et møde i en fokusgruppe samt ekspertpanelets synspunkter.

Konklusioner:

1. Handlingsplanen for en mere sikker anvendelse af internettet, der blev iværksat i 1999, betragtes af alle interesseparter som et **relevant og effektivt program, der bør videreføres**. EU anses for at have spillet en pionerrolle ved på et tidligt tidspunkt at udpege ulovligt og skadeligt indhold på internettet som et alvorligt og vigtigt politisk spørgsmål af betydning verden over. I dag anvendes handlingsplanens form og ide af mange andre lande – både i Stillehavsområdet og i Nord- og Latinamerika – som en model for, hvordan man kan takle skadeligt og ulovligt indhold på internettet, uden at ytringsfriheden tilsidesættes.

2. Det oprindelige program havde **fire overordnede aktionslinjer**:

A. hotlines (EU-finansiering: 4,6 mio. EUR),

B. oplysning (EU-finansiering: 7,4 mio. EUR),

C. filtrering, mærkning og klassificering (EU-finansiering: 0,875 mio. EUR),

D. selvregulering i branchen og adfærdskodekser (EU-finansiering: 0,493 mio. EUR).

I perioden 2003-2004 var EU-støtten koncentreret om hotlines og oplysning. Filtrering, mærkning, klassificering og adfærdskodekser blev hovedsagelig betragtet som branchens ansvar. Som led i handlingsplanen (2003-2004) brugte EU i alt 13,7 mio. EUR. Ca. 13,4 mio. EUR blev fordelt på godt 50 projekter, hovedsagelig vedrørende hotlines og oplysning. Støtten gik til 22 EU-medlemsstater samt Norge, Island og Bulgarien. Ca. 0,3 mio. EUR blev brugt til at dække udgifterne til evalueringer, projektopfølgning, møder og Eurobarometer-rundspørgeren. Tildelingen af støtte og forvaltningen af programmet er generelt sket på en gennemskuelig, effektiv og tilfredsstillende måde.

3. Oprettelsen af nationale **hotlines** betragtes som et af programmets vigtigste resultater. Under handlingsplanen er der etableret et udbredt system af hotlines over hele Europa, i næsten alle medlemsstater og kandidatlande, koordineret af INHOPE, den internationale sammenslutning af internethotlines. Hotlines er kontaktpunkter, hvor slutbrugerne kan anmelde ulovligt indhold på internettet. Hotlines samarbejder blandt andet med politiet, andre retshåndhavende myndigheder og oplysningsknodepunkterne såvel som med internetudbydere, brancheorganisationer og andre institutioner. Det fremgår af evalueringen, at hovedparten af de eksisterende hotlines tilbyder en nyttig, relevant og effektiv service. Imidlertid vil de fleste ikke kunne opretholdes uden offentlige midler. Et centralt problem er, at flertallet af internetbrugere kun har lidt eller slet intet kendskab til disse hotlines. I de

fleste lande er mindre end 10 % af samtlige internetslutbrugere klar over, at der findes sådanne hotlines. Samarbejdet mellem hotlines og andre interesseparter, navnlig de nationale myndigheder og oplysningsknudepunkterne, men også politiet og andre retshåndhævende myndigheder, kunne være bedre.

4. Endnu et resultat, der tilskrives handlingsplanen er, at der er etableret **oplysningsknudepunkter** i næsten alle EU-medlemsstater. Oplysning anses af alle hørte parter for at være af afgørende betydning. Der er udviklet en lang række teknikker, værktøjer og materialer for at tilgodese forskellige behov på lokalt plan. Sikkert Internet-dag, der organiseres af netværket, anerkendes i stigende grad som en værdifuld lejlighed til at forbedre kommunikationen mellem de berørte parter og nå ud til en bredere offentlighed. Netværket for oplysning om internetsikkerhed koordineres af INSAFE. Det befinder sig stadig i en tidlig udviklingsfase. I mange tilfælde når oplysningsaktiviteterne kun ud til et begrænset antal målgrupper, først og fremmest andre aktører, såsom lokale og nationale medier, forældreorganisationer, skoler og andre grupper. Meget ofte støttes disse aktiviteter ikke ordentligt af de nationale myndigheder og medierne, og de prioriteres ikke tilstrækkelig højt på de nationale regerings forvaltningspolitiske dagsorden. Oplysningsaktiviteterne er ofte ikke tilpasset godt nok til de enkelte målgrupper som lærere, forældre og børn. Niveaue og kvaliteten af den relevante uddannelse af lærerne varierer fra land til land og betragtes generelt ikke som et højt prioriteret emne. Det er vigtigt at nå ud til børn og unge i en tidlig alder, men internetundervisning er ikke tilstrækkelig integreret i skolernes læseplaner. Ofte tages der ikke tilstrækkeligt hensyn til børnenes egne erfaringer.

5. **Filtreringsteknologi** betragtes af alle interesseparter som et væsentligt element af stigende betydning. Branchen har gjort betydelige fremskridt, hvad angår filtreringsteknologi, og slutbrugerne har forskellige muligheder at vælge imellem. Der findes filtreringsteknologi, der gør det muligt for slutbrugerne, især forældre, at forhindre deres børn i at få adgang til websteder med skadeligt indhold. Desuden tilbyder visse internetudbydere slutbrugerne tjenester, der blokerer for adgang til visse kategorier af skadeligt indhold. Imidlertid har forældrene stadig for ringe viden om, hvordan filtreringssoftware håndteres på slutbrugerniveau. Alle berørte parter er enige om, at **indholdsmærkning og klassificeringssystemer** fortsat er vigtige midler til at gøre internettet sikrere, især for mindreårige. Dog er fremskridtene på dette område utilfredsstillende. Systemer, der i vid udstrækning bygger på selvklassificering, kan ikke forventes at yde et væsentligt bidrag til at nå de relevante mål. På områderne selvregulering, adfærdscodekser og bedste praksis er der opnået en række opmuntrende resultater, bl.a. vedrørende videospil og mobilindhold.

6. Harmonisering af **medlemsstaternes lovgivning**, især vedrørende ulovligt og skadeligt indhold og beskyttelse af ungdommen, udpeges som et vigtigt spørgsmål. Der er brug for regler, men isolerede retlige foranstaltninger i de enkelte medlemsstater risikerer at være ineffektive og virke mod hensigten. Der er tale om en udfordring, der rækker langt ud over EU's grænser og omfatter hele verden.

7. Endelig påpeger evalueringsrapporten, at den videre udbredelse af **nyt slutbrugerudstyr med internetadgang**, som f.eks. den næste generation af mobiltelefoner, og nye former for aktiviteter såsom sociale netværksaktiviteter (herunder chat med brug af webkamera), blogskrivning og fildeling, betyder, at der dukker nye problemer op.