

Vergaderjaar 2025–2026

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 4384

VERSLAG VAN DE RAPPORTEURS

Vastgesteld 18 juni 2026

Introductie

De Europese Commissie heeft op 12 november 2025 het Europees Schild voor de Democratie (European Democracy Shield, hierna: EDS¹) gepresenteerd. De leden Sneller (D66), Tseggai (GroenLinks-PvdA) en Van Houwelingen (FvD) zijn benoemd tot rapporteur op het EDS. Doel van het rapporteurschap is het versterken van de informatiepositie van de Kamer.

Het EDS is een breed Europees beleidskader gericht op het versterken van de democratische weerbaarheid van de EU tegen onder meer buitenlandse inmenging, desinformatie, hybride dreigingen en manipulatie van de digitale informatieruimte.

In het kader van het rapporteurschap zijn gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van het kabinet van Eurocommissaris McGrath, de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO/EEAS), de Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de EU (hierna: PV EU) en het Europees Parlement. De gesprekken richtten zich op de wijze waarop binnen het EDS wordt gekeken naar buitenlandse inmenging, desinformatie en hybride dreigingen, de mogelijke uitwerking van het EDS in toekomstige Europese initiatieven en handhaving. Het verslag eindigt met een korte conclusie over de mogelijkheden voor de Tweede Kamer om grip te houden op de verdere besluitvorming rond het EDS.

De commissie Binnenlandse Zaken heeft op 9 maart 2026 een schriftelijk overleg gevoerd over het EDS (zie het verslag van 21 mei 2026, Kamerstuk 22 112, nr. 4356).

Bevindingen

Uit het werkbezoek blijkt dat binnen de EU brede zorgen bestaan over de toenemende dreiging van buitenlandse beïnvloedingscampagnes, hybride

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A52025JC0791>

dreigingen en manipulatie van de digitale informatieruimte. In vrijwel alle gesprekken werd benadrukt dat buitenlandse actoren, waaronder Rusland en China, steeds professioneler gebruik maken van digitale platforms, algoritmes, bots, trollennetwerken en AI om op grote schaal content te produceren, campagnes te automatiseren en maatschappelijke tegenstellingen verder uit te vergroten. Hierbij zou systematisch worden ingespeeld op gevoelige maatschappelijke thema's om het publieke debat te beïnvloeden. Het EDS zou hier mede een antwoord op moeten vormen.

Onderdelen van het EDS worden tussen nu en 2027 verder uitgewerkt via een veelheid aan uiteenlopende trajecten, zowel door aanpassingen van de Digitale Dienstenverordening (DSA) en de Verordening voor audiovisuele mediadiensten (AVMSD) als via een veelheid aan niet-bindende of nog nader uit te werken instrumenten. Hierbij zou het onder meer gaan om richtsnoeren over AI-gebruik in verkiezingen, over een aanbeveling over de veiligheid van politieke ambtsdragers, over de verdere uitwerking van het Europees Centrum voor Democratische Veerkracht (ECDR), over een Europese blauwdruk ter bestrijding van buitenlandse informatie-manipulatie en inmenging (FIMI) en over de versterking van het Rapid Alert System (het Europese systeem voor snelle waarschuwingen en informatie-uitwisseling). Doordat deze initiatieven voortkomen uit uiteenlopende beleidsterreinen, overstijgt het EDS het werkteerrein van één afzonderlijke Kamercommissie. Afhankelijk van het specifieke vervolgtraject kunnen naast BiZa ook de commissies DiZa, OCW en EUZA betrokken raken.

Uit de gesprekken bleek dat binnen de EU nog discussie bestaat over de precieze afbakening van het EDS, de verhouding tot reeds bestaande structuren van onder meer de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO) en de balans tussen Europese samenwerking en nationale bevoegdheden.

Aanbevelingen

- Openbaar maken van het verslag.
- De bevindingen en aandachtspunten in dit verslag aan de Minister BZK sturen, met hierbij de vraag hoe de Minister de Kamer wil informeren over de voortgang van het EDS en de hieruit voortvloeiende initiatieven. Naast de reguliere informatievoorziening via de geannoteerde agenda bij de Raad Algemene Zaken kan hierbij worden gedacht aan een halfjaarlijkse voortgangsrapportage.
- De commissies Digitale Zaken, OCW, BuZa en EUZA volgcommissie maken op dit verslag.

Vervolg van het rapporteurschap

Met dit verslag eindigt het EU-rapporteurschap op het EDS.

De rapporteurs,
Sneller
Tseggai
Van Houwelingen

1. Gesprek Europese Commissie

Uit het gesprek met een vertegenwoordiger van het kabinet van eurocommissaris McGrath kwam naar voren dat de Europese Commissie het Europees Schild voor de Democratie (EDS) ziet als een breed strategisch kader om democratische weerbaarheid binnen de EU te versterken, onder andere door bestaande Europese instrumenten beter met elkaar te verbinden. Volgens de Commissie is het nadrukkelijk niet de bedoeling om nationale structuren te vervangen, maar om via gezamenlijke analysemethoden en crisisprotocollen en vrijwillige samenwerkingsstructuren rond verkiezingsintegriteit beter van elkaar te leren. Het EDS richt zich daarbij volgens de Commissie niet op de inhoud van individuele (politieke) opvattingen, maar op patronen van gecoördineerde buitenlandse inmenging en manipulatieve verspreidingsstructuren binnen de digitale omgeving. Onderdelen van het EDS worden tussen nu en 2027 verder uitgewerkt via een veelheid aan uiteenlopende trajecten.

Volgens de Commissie beschikt de EU al over omvangrijke regelgeving op het terrein van digitale platforms, AI, politieke advertenties en media. Het belangrijkste probleem ligt volgens de Commissie in versnippering, onvoldoende samenhang en moeizame handhaving van bestaande instrumenten. Daarom wil de Commissie met het EDS inzetten op betere samenhang en handhaving van bestaande regelgeving, intensievere samenwerking tussen lidstaten en versterking van Europese samenwerking op het terrein van buitenlandse informatie-manipulatie en inmenging (FIMI), verkiezingsintegriteit, maatschappelijke weerbaarheid en systeemrisico's van grote platforms.

In ons gesprek werd toegelicht dat dit concreet betekent dat het EDS tussen nu en 2027 aanpassingen voorstelt voor de Digitale Dienstenverordening (DSA), de AI-verordening, de verordening inzake transparantie en gerichte politieke reclame en de richtlijn audiovisuele mediadiensten (AVMSD). De Commissie kijkt hierbij specifiek naar transparantie van algoritmes en aanbevelingssystemen, toegang tot platformdata voor onderzoekers, de rol en de systeemrisico's van grote platforms, AI-gegenereerde content en politieke advertenties. Daarnaast werkt de Commissie aan aanvullende initiatieven, waaronder richtsnoeren voor AI-gebruik in verkiezingscampagnes, aanbevelingen over de veiligheid van politieke ambtsdragers, een Europese blauwdruk voor de aanpak van FIMI en versterking van Europese samenwerking rond detectie van beïnvloedingscampagnes, verkiezingsveiligheid en maatschappelijke weerbaarheid.

In dat kader wil de Commissie binnen het EDS bestaande Europese samenwerkingsstructuren nauwer met elkaar verbinden. Volgens de Commissie moet het voorgestelde Europees Centrum voor Democratische Veerkracht (European Centre for Democratic Resilience, ECDR) daarbij fungeren als een ondersteunend Europees knooppunt voor informatie-uitwisseling, gezamenlijke analyses, vroegtijdige waarschuwing, capaciteitsopbouw en kennisdeling tussen lidstaten en bestaande Europese netwerken.

In het gesprek werd toegelicht dat de Commissie daarbij onder meer kijkt naar bestaande Europese netwerken en instrumenten zoals het Europees Observatorium voor Digitale Media (EDMO) en het Europees Samenwerkingsnetwerk voor Verkiezingen (European Cooperation Network on Elections, ECNE). EDMO is een door de Commissie ondersteund netwerk van onderzoekers, universiteiten, media-experts en factcheck-organisaties

dat zich richt op analyse van desinformatiecampagnes, onderzoek naar online beïnvloeding en monitoring van digitale trends. Binnen het EDS wil de Commissie EDMO verder versterken via gezamenlijke analysemethoden, betere toegang tot platformdata voor onderzoekers en nauwere samenwerking tussen onderzoekers, platforms, mediaorganisaties en factcheckers rond FIMI. Volgens de Commissie verwijderen factcheckers binnen deze structuur geen inhoud, maar delen zij analyses, signalen en context met onderzoekers, platforms en overheden.

Daarnaast verwees de Commissie naar bestaande Europese structuren van EDEO, die volgens haar beter met andere Europese netwerken en nationale structuren moeten worden verbonden. EDEO richt zich op de analyse van FIMI en brengt manipulatieve narratieven en verspreidingspatronen in kaart, met name van statelijke actoren als Rusland. Via het Rapid Alert System worden lidstaten hierover geïnformeerd.

Volgens de Commissie moeten deze bestaande structuren binnen het EDS nauwer gaan samenwerken met netwerken als EDMO, ECNE en nationale autoriteiten rond verkiezingsveiligheid, platformtoezicht en maatschappelijke weerbaarheid. Het voorgestelde Europees Centrum voor Democratische Veerkracht (ECDR) zou daarbij moeten functioneren als een verbindende structuur. De Commissie ziet het ECDR daarmee vooral als een ondersteunend coördinatie- en kenniscentrum dat gezamenlijke analyses, informatie-uitwisseling, vroegtijdige waarschuwing en capaciteitsopbouw moet faciliteren.

2. Gesprek Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO)

De rapporteurs hebben met vertegenwoordigers van EDEO gesproken omdat het EDS een gezamenlijk initiatief is van de Europese Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid (JOIN-document). In tegenstelling tot de bredere democratische en maatschappelijke benadering van de Commissie, benadert de EDEO het EDS vanuit een geopolitieke en veiligheidsmatige invalshoek.

Uit het gesprek kwam naar voren dat er zorgen bestaan over mogelijke overlap tussen nieuwe structuren van de Europese Commissie binnen het EDS en de veiligheids- en analysecapaciteiten van EDEO. Ook wees EDEO op het risico van «coördinatie van coördinatie» en verlies aan slagkracht, terwijl juist behoefte zou bestaan aan snelle operationele samenwerking, gezamenlijke analyses en concrete respons op dreigingen. Volgens EDEO moet de prioriteit van EDS vooral liggen bij betere verbinding van bestaande instrumenten, snellere handhaving en sterkere operationele samenwerking tussen lidstaten, in plaats van het opbouwen van nieuwe parallelle structuren. Zo wezen de vertegenwoordigers van EDEO op het belang van strengere handhaving van de DSA richting grote platforms.

In het gesprek werd benadrukt dat de dreiging van buitenlandse beïnvloedingscampagnes snel toeneemt. Buitenlandse actoren maken steeds professioneler gebruik van digitale platforms, AI-systemen, bots, trollennetwerken en maatschappelijke polarisatie om democratische processen te beïnvloeden en maatschappelijke spanningen te versterken. Daarbij werd gewezen op Rusland en China als belangrijkste statelijke actoren, maar ook op de toenemende rol van Iran en andere landen. Volgens de EDEO besteden buitenlandse actoren omvangrijke middelen aan propaganda, strategische communicatie en beïnvloedingsoperaties, aanzienlijk meer dan de middelen waarover de EU zelf beschikt voor het tegengaan van FIMI.

EDEO gaf aan dat vooral het aantal AI-gegenereerde en AI-versterkte beïnvloedingscampagnes snel groeit. Buitenlandse actoren gebruiken volgens de dienst steeds vaker AI om op grote schaal content te produceren, campagnes te automatiseren en bestaande maatschappelijke tegenstellingen verder uit te vergroten. Daarbij zouden statelijke actoren systematisch onderzoek doen naar gevoelige maatschappelijke thema's, zoals migratie, economische onzekerheid en woningnood om beïnvloedingscampagnes specifiek op deze kwetsbaarheden af te stemmen.

In het gesprek werd toegelicht dat EDEO de afgelopen jaren een Europese infrastructuur heeft opgebouwd voor analyse, monitoring en informatie-uitwisseling rond FIMI en hybride dreigingen. Daarbij spelen de EUvsDisinfo en het Rapid Alert System een centrale rol. EUvsDisinfo verzamelt voorbeelden van FIMI, analyseert de manipulatieve narratieven en verspreidingspatronen en ondersteunt bewustwording. Het Rapid Alert System functioneert als een Europees systeem voor snelle waarschuwingen en informatie-uitwisseling tussen lidstaten, de Commissie en EDEO over buitenlandse beïnvloedingscampagnes en hybride dreigingen. Volgens de EDEO is via dit systeem de afgelopen jaren een omvangrijke databank opgebouwd waarin FIMI systematisch wordt vastgelegd en geanalyseerd. Volgens EDEO richten de analyses zich niet op afzonderlijke politieke opvattingen of controversiële boodschappen, maar op de patronen van systematische buitenlandse inmenging.

De EDEO richt zich, zo werd toegelicht, niet op individuele meningen, politieke standpunten of afzonderlijke berichten, maar op gecoördineerde patronen van buitenlandse beïnvloeding. Daarbij staat niet zozeer de juistheid of onjuistheid van de informatie centraal, maar de manipulatieve wijze waarop informatie wordt ingezet en verspreid. Volgens de EDEO kunnen ook campagnes waarbij feitelijk correcte informatie wordt gebruikt onderdeel zijn van een FIMI-operatie, bijvoorbeeld wanneer authentieke informatie selectief, uit context of in combinatie met andere beïnvloedingstechnieken wordt ingezet om democratische processen te beïnvloeden.

EDEO ondersteunt daarnaast lidstaten die daarom verzoeken bij verkiezingsdreigingen of buitenlandse beïnvloedingscampagnes, onder meer via monitoring van dreigingspatronen, analyse van patronen en training van nationale experts. Volgens EDEO wordt daarbij zoveel mogelijk voortgebouwd op bestaande nationale modellen en analysemethoden. Frankrijk, Duitsland en Polen werden hierbij genoemd als voorlopers.

3. Gesprek Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de EU (PV EU)

Uit het gesprek met medewerkers van de PV EU kwam naar voren dat het EDS zich binnen de Raad nog in een vroege en sterk beleidsmatige fase bevindt. Veel lidstaten zoeken volgens de PV EU nog naar de precieze reikwijdte, meerwaarde en gevolgen van het voorstel. Daarbij bestaan zorgen over mogelijke overlap met bestaande structuren, nieuwe EU-bevoegdheden en verdere centralisatie van democratiebeleid. Volgens de PV EU ligt de prioriteit van verschillende lidstaten vooral bij betere uitvoering en handhaving van bestaande regelgeving, in plaats van het ontwikkelen van nieuwe Europese structuren of verplichtingen.

Volgens de PV EU wordt het EDS sinds eind 2025 regelmatig besproken, maar niet als één afzonderlijk dossier. Het onderwerp komt vooral terug via beleidsmatige gedachtewisselingen, thematische discussies en sectorale trajecten binnen verschillende Raadsformaties en werkgroepen. Zo heeft Nederland zich binnen de Europese discussies sterk gemaakt

voor aandacht voor de veiligheid van politieke ambtsdragers en volksvertegenwoordigers. Tot nu toe zijn nog geen integrale Raadsconclusies over het volledige EDS vastgesteld.

De PV EU benadrukte dat het EDS uitzonderlijk breed en veelomvattend is. Daardoor bestaat het risico dat onduidelijk wordt welke onderdelen al onder bestaand EU-beleid vallen, waar daadwerkelijk nieuwe lacunes bestaan en op welke terreinen nationale bevoegdheden leidend moeten blijven. Meerdere lidstaten hebben daarom de behoefte geuit om eerst beter in kaart te laten brengen welke instrumenten al bestaan en hoe bestaande regelgeving functioneert voordat nieuwe structuren of initiatieven worden ontwikkeld.

Uit het gesprek bleek dat veel lidstaten het EDS voorlopig vooral benaderen als een ondersteunend, vrijwillig en coördinerend kader, gebaseerd op bestaande bevoegdheden. Veel lidstaten beschouwen verkiezingen, inlichtingenwerk en democratische processen nadrukkelijk als nationale kernbevoegdheden. Nederland zet volgens de PV EU binnen de Raad sterk in op subsidiariteit, proportionaliteit en het voorkomen van overlap met bestaande structuren.

De medewerkers van de PV EU menen eveneens dat FIMI binnen de Europese benadering niet om de inhoud van afzonderlijke boodschappen draait, maar om patronen van gecoördineerde en systematische buitenlandse beïnvloeding. Daarbij wordt gekeken naar verspreidingspatronen, gebruik van bots, coördinatie tussen netwerken en de rol van buitenlandse actoren achter beïnvloedingscampagnes. Tegelijkertijd erkende de PV EU dat attributie van buitenlandse inmenging ingewikkeld blijft. Hoewel de EU volgens recente FIMI-rapportages steeds beter zicht krijgt op beïnvloedingscampagnes, blijft het vaak moeilijk om statelijke verantwoordelijkheid overtuigend vast te stellen. Daarbij speelt mee dat sancties en tegenmaatregelen juridisch houdbaar moeten zijn en brede steun van lidstaten vereisen.

Verder benadrukte de PV EU de lijn uit het BNC-fiche (Kamerstuk 22 112–4247 van 30 januari 2026) dat Nederland kritisch kijkt naar mogelijke overlap tussen nieuwe EDS-structuren en bestaande Europese instrumenten. Bij het ECDR acht Nederland van groot belang dat de verdeling van bevoegdheden tussen lidstaten en de EU gewaarborgd blijft. Ook binnen de Raad bestaat volgens de PV EU terughoudendheid om snel nieuwe regelgeving of aanvullende structuren te ontwikkelen voordat duidelijk is hoe bestaande instrumenten functioneren.

Volgens de PV EU vinden sommige lidstaten het EDS nog te vrijblijvend en willen platforms en buitenlandse actoren steviger aanpakken. Andere gesprekspartners waarschuwen juist voor het risico dat een steeds bredere veiligheids- en FIMI-logica kan leiden tot overmatige regulering van online debat en informatievoorziening. Daarmee wordt de verdere uitwerking van het EDS niet alleen een inhoudelijke discussie over democratische weerbaarheid en buitenlandse inmenging, maar ook een bredere discussie over bevoegdheden, handhaving, proportionaliteit en de rolverdeling tussen EU-instellingen en lidstaten.

4. Gesprek Europees Parlement (EP)

Het EP heeft voor het EDS een speciale commissie ingesteld: de commissie voor het Europees Schild voor de Democratie (EUDS). De Nederlandse Europarlementariër Bart Groothuis (Renew) is lid van deze commissie. Binnen deze commissie wordt momenteel gewerkt aan een eigen-initiatiefverslag over het EDS (2025/2069 (INI)), onder leiding van

rapporteur Tomas Tobé (EVP/EPP, Zweden). Hoewel dit verslag juridisch niet bindend is, wordt het beschouwd als politiek relevant en agenderend. Het EP zou hiermee richting kunnen geven aan de verdere uitwerking van bestaande regelgeving of aan nieuwe initiatieven. Volgens de huidige planning wordt naar verwachting eind juni 2026 in de EUDS-commissie gestemd over het rapport en de ingediende amendementen, waarna in september 2026 een plenaire stemming wordt verwacht.

Volgens het eigen-initiatiefverslag en een aantal voorgestelde amendementen vanuit verschillende fracties zou het EDS minder vrijblijvend worden dan de Commissie voorstelt, met een steviger Europese aanpak van FIMI, platformverantwoordelijkheid en bescherming van verkiezingsprocessen. Daarbij zou niet alleen de bestaande digitale regelgeving strenger en uniformer moeten worden gehandhaafd, maar FIMI ook nadrukkelijker moeten worden benaderd als geopolitieke en veiligheidsdreiging.

Binnen het EP bestaat ten aanzien van het EDS ook discussie over de verhouding tussen democratische weerbaarheid en grondrechten. Een aantal fracties benadrukt dat strengere handhaving gepaard moet gaan met waarborgen voor vrijheid van meningsuiting, mediavrijheid en grondrechten. Andere fracties waarschuwen juist voor het risico dat maatregelen tegen FIMI kunnen doorschieten in censuur of beperking van legitieme politieke meningen. Volgens gesprekspartners zal de uiteindelijke tekst daarom waarschijnlijk zoeken naar een evenwicht tussen een steviger aanpak van manipulatieve beïnvloedingsstructuren enerzijds en grondrechtenwaarborgen anderzijds.

Verder bleek uit het gesprek dat een aantal amendementen sterk inzet op mediawijsheid, digitale geletterdheid, ondersteuning van onafhankelijke journalistiek, burgerparticipatie en bescherming van verkiezingsprocessen en politieke ambtsdragers.

Relevantie voor de Tweede Kamer

Uit het werkbezoek blijkt dat het EDS niet uitsluitend gevolgd kan worden door één Kamercommissie of alleen via de gebruikelijke EU-behandelstructuren en reguliere wetgevingstrajecten. Daarnaast is het zorgvuldig informeren van de Tweede Kamer over het EDS belangrijk, omdat er binnen de EU nog fundamentele discussies lopen over de reikwijdte, de verhouding tussen nationale en Europese bevoegdheden en de rolverdeling tussen de Europese Commissie, de Raad en de EDEO.

Het EDS raakt aan meerdere beleidsterreinen, waaronder digitale regelgeving, verkiezingsprocessen, mediabeleid, hybride dreigingen, buitenlandse inmenging en grondrechten. Daarnaast zal kern van de Europese besluitvorming de komende jaren waarschijnlijk minder liggen bij nieuwe formele wetgeving en meer bij uitvoeringspraktijken, richtsnoeren en informele Europese samenwerkingsstructuren.

Het ligt daarom voor de hand dat naast de commissie BiZa ook andere Kamercommissies, waaronder niet alleen OCW en Digitale Zaken, maar ook Buitenlandse Zaken en Europese Zaken betrokken blijven bij de verdere behandeling van het dossier. Ook is het aan te bevelen om een aanvullende informatie-afspraken met het kabinet te maken over hoe de Kamer geïnformeerd wil blijven over het EDS.