

Een toekomstbestendig digitaal Europa

De techsector sterker maken én de consument beschermen

Bericht aan het parlement

De EU wil met een nieuwe wet en nieuw wetsvoorstel (samen de digitale omnibussen genoemd), de regels rondom digitalisering, data en AI versimpelen. Dit om de Europese bedrijvigheid aan te wakkeren. Het Rathenau Instituut plaatst hierbij enkele kanttekeningen:

- Zijn deze nieuwe regels de meest effectieve manier om bovenstaand doel te bereiken?
- Gaat de versimpeling niet ten koste van de bescherming van consumenten?
- En: het besluitvormingsproces ging dusdanig snel dat nationale parlementen hier weinig invloed (hebben) kunnen uitoefenen.

Het Rathenau Instituut geeft in deze notitie daarom twee aanvullende routes voor een toekomstbestendig digitaal Europa. Route 1 stimuleert de Europese techsector en versterkt de Europese autonomie en weerbaarheid. Route 2 beschermt consumenten van digitale diensten en producten door bijsturingen in de verwachte Digital Fairness Act.

Deze routes bieden het parlement kansen om alsnog invloed uit te oefenen op de Europese ambitie om de techsector te versterken en consumenten goed te beschermen.

Achtergrond: van digitaal wetboek naar omnibus

Het afgelopen decennium werkte de Europese Unie hard aan het digitale wetboek. Dit pakket wetten moet opkomende technologieën, cybersecurity, online platformen en online communicatie reguleren. Dat moet leiden tot verantwoorde innovatie, eerlijke concurrentie, nettere datadeling, meer online veiligheid en een betere bescherming van grondrechten. Het wetboek is klaar, maar in praktijk is niet altijd duidelijk hoe verschillende wetten en begrippen zich tot elkaar verhouden. Bovendien dreigt de Europese concurrentiepositie achter te blijven op die van Amerika en China.¹

¹ Draghi, M. (2024). *The future of European competitiveness: Part A – A competitiveness strategy for Europe*. Europese Commissie. Geraadpleegd op 11 juni 2026, van https://commission.europa.eu/topics/competitiveness/draghi-report_en.

De Europese Commissie wil daarom de wetgeving versimpelen.² Onderdeel van die versimpeling zijn twee digitale 'omnibuswetten': de Omnibus Digitaal en de Omnibus AI. Deze omnibussen brengen grote wijzigingen in het digitale wetboek aan. Het doel is om de regeldruk en administratieve lasten voor met name kleine en middelgrote Europese techbedrijven te verminderen. Dat moet hun concurrentiepositie ten opzichte van (onder andere) Amerikaanse en Chinese big tech verbeteren en maakt de weg vrij voor 'Europese kampioenen', zo is het idee.³ Hiermee zou de technologische soevereiniteit worden vergroot.

De vraag is of de omnibussen deze doelen zullen behalen.

We bespreken hieronder kort de belangrijkste zorgen rondom de omnibussen. Daarna gaan we in op twee aanvullende routes die deze zorgen kunnen adresseren. Route 1 gaat over het stimuleren van de Europese autonomie en weerbaarheid. Route 2 gaat over het beschermen van de digitale samenleving.

Zorgen over doelmatigheid en subsidiariteit

- De omnibussen kunnen het naleven van de wet onbedoeld juist ingewikkelder en tijdrovender maken voor bedrijven, vooral waar het gaat om de AVG en de AI-verordening. De omnibuswijzigingen herdefiniëren sleutelbegrippen en introduceren nieuwe en ambigue begrippen en uitzonderingsgronden. Dit kan leiden tot meer onduidelijkheden voor dataverwerkers en uiteenlopende interpretaties van toezichthouders en rechters, waardoor naleving en handhaving kunnen versnipperen.
- Bepaalde 'versimpelingen' kunnen extra speelruimte aan buitenlandse big tech geven.

Tot slot is de vraag of er andere maatregelen zijn die effectiever de concurrentiepositie van Europese bedrijven verbeteren en de afhankelijkheid van niet-Europese techgiganten afbouwen (zie hierna bij Route 1).

Zorgen over proportionaliteit

De Europese Commissie geeft aan dat de omnibussen slechts technische wijzigingen bevatten, en dat de grondwettelijke bescherming dus behouden blijft. Maar diverse toezichthouders en mensenrechtenorganisaties maken zich zorgen.⁴

De zorgen in het kort:

- Gebruikers van digitale technologieën en diensten lijken minder afdwingbare rechten te krijgen.

2 In een volgende fase van deze agenda wil de Europese Commissie een fitnesscheck uitvoeren om te beoordelen of het digitale wetboek, waaronder de DSA en DMA, effectief zijn in het bevorderen van het Europese concurrentievermogen en het beschermen van de rechten van burgers.

3 European Commission. (z.d.). Statement by the President following the informal EU leaders' retreat [Text]. 12 februari 2026. Geraadpleegd 11 juni 2026, van https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_26_405.

4 Onder die toezichthouders zijn onder andere de European Data Protection Board en European Data Protection Supervisor, de Autoriteit Persoonsgegevens en het College voor de Rechten van de Mens, diverse burgerrechtenorganisaties, en het kabinet, met name na het Coreper II-overleg in juni 2026, waarbij een kleine groep lidstaten verdere versimpeling wil, zie https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2026D35677&did=2026D35677

- De definitie van persoonsgegevens wordt mogelijk gewijzigd naar een meer subjectieve en contextuele definitie die bedrijven meer ruimte geeft zichzelf vrij te stellen van alle AVG-verplichtingen.⁵
- De verwerkingsgronden voor persoonsgegevens en de uitzonderingen op de toestemmingsvereisten worden uitgebreid.
- Het recht op toegang tot eigen gegevens wordt ingeperkt.
- Het gebruik van gevoelige data voor AI-training door bedrijven wordt vergemakkelijkt.
- Bedrijven krijgen meer beslissingsruimte. Zo kunnen aanbieders van AI-systemen zichzelf straks mogelijk zonder enige transparantie ontslaan van alle verplichtingen voor hoogrisicosystemen.
- De besluitvorming rondom de omnibussen gaat snel en de Europese Commissie heeft geen impactanalyse uitgevoerd. Daardoor konden nationale parlementen weinig controle en invloed uitoefenen.⁶

Deze zorgen kunnen geadresseerd worden in een ander wetgevingstraject dat de Europese Commissie voorbereidt, de Digital Fairness Act (zie hierna bij Route 2).

Route 1: versterk Europese autonomie en weerbaarheid door Europese techsector te stimuleren

Een andere manier om de Europese concurrentiepositie te verbeteren dan via versimpeling van privacy en AI-wetgeving, is om de Europese afhankelijkheid van Amerikaanse big-techbedrijven af te bouwen. Europeanen zijn nu in grote mate afhankelijk van Amerikaanse big-techbedrijven. Deze hadden een *first mover advantage* en blijven hun posities verstevigen. Zij konden groeien in een volwaardige interne markt in de Verenigde Staten – waar het de Europese Unie (nog) aan ontbreekt.⁷

Het is zaak afhankelijkheden af te bouwen en digitale EU-diensten een serieuze kans te geven. Dit zal ook onze digitale autonomie ten goede komen.⁸ In dat kader noemen we vijf handelingsopties.

5 In het compromisvoorstel van de Europese Raad vervalt de gewijzigde definitie. Wel zet de Europese Raad in een nieuwe wetsoverweging de deur open naar een bredere interpretatie van het begrip. De EDPB en EDPS pleiten ervoor om de interpretatie juist aan hen over te laten, via richtlijnen.

6 *Verslag van de EU-rapporteurs over de Omnibus AI en de Omnibus Digitaal*. (21 mei 2026). Tweede Kamer Der Staten-Generaal. Geraadpleegd op 18 juni 2026, via <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2026D23867&did=2026D23867>.

7 Draghi, M. (2024). *The future of European competitiveness: Part A – A competitiveness strategy for Europe*. Europese Commissie. Geraadpleegd op 11 juni 2026, van https://commission.europa.eu/topics/competitiveness/draghi-report_en.

8 Met digitale autonomie doelen we op het vermogen van de samenleving (en publieke sectoren in het bijzonder) om maatschappelijke opdrachten naar eigen inzicht te vervullen. Dit vergt onder meer controle over eigen data en eigen digitale systemen (Rathenau Instituut, 2025c).

1. Stimuleer de groei van Europese diensten via publiek inkoopbeleid

Het stimuleren van Europese diensten kan door bij publiek inkoopbeleid rekening te houden met strategische autonomie en weerbaarheid. Het Competiveness Compass laat expliciet ruimte voor dergelijk inkoopbeleid. Daarnaast eist de nieuwe Cloud and AI Development Act (CADA) dat lidstaten minimaal 25% van hun publieke aanbestedingen moeten steken in het mkb. Dat kan ook de afhankelijkheid van big tech verminderen. Belangrijk daarbij is dat de uitzonderingsgronden in de Cloud and AI Development Act, waaronder buitenproportionele kosten, niet zo vaak geformuleerd worden dat ze een makkelijke uitweg vormen. Ook kan overwogen worden om publieke data eerder te laten kwalificeren voor de vereisten van het allerhoogste soevereiniteitsniveau (niveau 4 in de Cloud and AI Development Act). De Europese Commissie schat nu in dat slechts 1% van de publieke Europese data onder dat niveau valt.⁹

2. Zet in op interoperabiliteit en dataportabiliteit

Interoperabiliteit en dataportabiliteit zijn van belang om het overstappen tussen digitale diensten of technologieën te vergemakkelijken. Zo ontstaat ruimte voor nieuwe aanbieders en wordt het makkelijker voor Europese spelers om de markt te betreden. Op Europees niveau wordt via de Digital Markets Act en de Data Act al op specifieke vlakken ingezet op interoperabiliteit en dataportabiliteit. Dat kan worden versterkt, bijvoorbeeld door interoperabiliteitsvereisten te verbreden naar meerdere typen digitale diensten en door modelcontracten voor publieke inkoop en aanbestedingen te maken die interoperabiliteit afdwingen. Ook het stimuleren van opensourcesoftware kan bijdragen aan interoperabiliteit.

3. Let op dat AI-stimuleringsbeleid de afhankelijkheid van big tech niet verder vergroot

De commissie stimuleert een *AI first policy*, waarbij ze Europese organisaties en bedrijven aanspoort om meer AI te gebruiken.¹⁰ Ook in het recente wetsvoorstel van de Cloud and AI Development Act wordt de adoptie van AI door publieke sectoren aangemoedigd. Aangezien de AI-markt grotendeels in handen is van big tech, zijn het naar verwachting nu vooral die bedrijven die hiervan profiteren (en opnieuw *first mover*-voordelen genieten).

4. Waak bij het stimuleren van Europese diensten voor het ontstaan van nieuwe bedrijven met aanmerkelijke marktmacht

Als een gebrek aan zeggenschap en autonomie voor afnemers een probleem is, moet sterke economische machtsconcentratie vermeden worden, ook bij Europese bedrijven.

5. Verken of maatregelen uit het Competiveness Compass uitkomst bieden

Met dit kompas beoogt de Europese Commissie een boost te geven aan de Europese economie. Het is zaak dat in het Nederlandse parlement de commissies Economische Zaken en Digitale Zaken samen optrekken om het Competiveness Compass te beoordelen ten aanzien

9 Hartmann, T. (2026, 3 juni). Commission's sovereign cloud plan doesn't push US hyperscalers out. Euractiv.com. <https://www.euractiv.com/news/commissions-sovereign-cloud-plan-doesnt-push-us-hyperscalers-out/>; Pollet, M. (2026, 3 juni). EU's tech independence push disappoints Brussels and irks the Americans. Politico.eu. <https://www.politico.eu/article/eu-tech-sovereignty-package-us/>.

10 Europese Commissie. (z.d.). *Apply AI Strategy*. Geraadpleegd op 11 juni 2025, van <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/apply-ai>.

van het stimuleren van het verdienvermogen, het afbouwen van afhankelijkheid van big tech en het borgen van een weerbare en democratische digitale samenleving.

Route 2: bescherm digitale samenleving via de Digital Fairness Act

De Europese Commissie ontwikkelt de Digital Fairness Act (DFA) om consumenten in het digitale tijdperk beter te beschermen. De Digital Fairness Act richt zich op datagedreven personalisatie, aanbevelingssystemen en verslavend ontwerp (zoals *dark patterns*), omdat deze de autonomie en keuzevrijheid van consumenten ondermijnen. De Europese Commissie constateert dat het huidige digitale wetboek op deze punten steken laat vallen.¹¹ De digitale omnibussen zullen deze hiaten naar verwachting zelfs vergroten. Dat maakt een gedegen Digital Fairness Act belangrijker. Eind 2026 wordt het wetsvoorstel verwacht. De Digital Fairness Act biedt de uitgelezen mogelijkheid om de volgende kwesties te adresseren.

1. Leg personalisatie aan banden en pak *consent fatigue* aan

Dataverzameling en personalisatie van advertenties, prijzen, socialemedia-tijdslijnen en andere online content brengen risico's voor individu en samenleving met zich mee. Privacy, persoonlijke autonomie, nationale veiligheid en democratische processen zijn in het geding (Rathenau Instituut, 2026b, 2026d, 2026e). Het Rathenau Instituut concludeert dat het huidige digitale wetboek deze risico's niet afdoende beperkt. Online dataverzameling, de advertentiemarkt, en de maatschappelijke risico's blijven groeien (Rathenau Instituut, 2025b). De AVG leunt sterk op toestemming voor dataverwerking. Onderzoek laat zien dat individuele consumenten de risico's niet (genoeg) kunnen overzien om betekenisvolle toestemming te verlenen (*bounded rationality*). Ook leidt de grote hoeveelheid cookiebanners tot het gedachteloos toestemming geven (*consent fatigue*).

De zorgen rondom betekenisvolle toestemming worden des te prangender met de opkomst van AI-chatbots waaraan gebruikers gaandeweg steeds intiemere data toevertrouwen. Ook de mogelijkheden voor beïnvloeding groeien met de komst van gepersonaliseerde advertenties in AI-chatbots (*chatvertising*). Dit kan ook gaan om politieke boodschappen. De Digital Fairness Act kan deze risico's adresseren, bijvoorbeeld met een verbod op gerichte advertenties die inspelen op persoonlijke kwetsbaarheden en daarvoor gebruikmaken van intieme gegevens. Andere opties zijn een verbod op: engagement-gebaseerde aanbevelingsalgoritmes voor minderjarigen, influencermarketing gericht op kinderen ('kidfluencing'), het personaliseren van prijzen en het *nudgen* van mensen om trackingcookies te accepteren.

11 European Commission (z.d.). Digital fitness check. Testing the cumulative impact of the EU's digital rules. Public consultation. https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/15554-Digital-fitness-check-testing-the-cumulative-impact-of-the-EU's-digital-rules/public-consultation_en; European Commission (2024). Commission Staff Working Document Fitness Check on EU consumer law on digital fairness. https://commission.europa.eu/document/707d7404-78e5-4aef-acfa-82b4cf639f55_en.

2. Verbied verslavend ontwerp van AI-chatbots

'AI-kompanen' kunnen op verregaande wijze de autonomie en het welzijn van consumenten schaden. Veelvuldige interactie in combinatie met persoonlijke kwetsbaarheden kunnen leiden tot problematische vormen van afhankelijkheid en verslaving. Makers spelen hier bewust op in via *intimacy-by-design* of kunstmatige intimiteit.¹² Dat zijn emotionele *dark patterns* die menselijke verbondenheid en meelevendheid simuleren zonder de nadelen van mogelijke afwijzing of tegenspraak. De Digital Fairness Act kan een belangrijke rol spelen in het tegengaan van chatbot-afhankelijkheid en verslaving door emotionele *dark patterns* te verbieden en het gebruik van intieme gegevens ten behoeve van emotionele binding aan banden te leggen. De oproep tot het begrenzen van commercialisering van kunstmatige intimiteit is ook de uitkomst van de dialogen die het Rathenau Instituut hield met burgers over dit onderwerp (Rathenau Instituut, 2026a).

3. Pak enshittification aan

Een probleem met digitale diensten is *enshittification*.¹³ Dat is een door ontwikkelaars bewust ingezet proces waarbij consumenten eerst gelokt worden met een fijne (vaak gratis) dienst waarvan de kwaliteit na verloop van tijd, als de gebruikers eenmaal gewend zijn en weinig keuzevrijheid meer hebben (oftewel *locked in* zijn), afneemt. Voorbeelden zijn het opeens plaatsen van heel veel irritante of storende reclames (zoals bij YouTube en Instagram), en de moeilijk van organisch te onderscheiden gesponsorde zoekresultaten op zoekmachines of chatbots. De Digital Fairness Act kan dit aanpakken door verslavende ontwerpen (die de *lock-in* van consumenten faciliteren) te verbieden, door het makkelijker te maken om abonnementen op te zeggen en door transparantie af te dwingen over bijvoorbeeld de commerciële aard van zoekresultaten of chatbotantwoorden. Ook zal de inrichting van het toezicht rekening moeten houden met de dynamiek van *enshittification*: digitale diensten kunnen later alsnog schadelijke of onwenselijke praktijken invoeren.

4. Keer de bewijslast om en neem aanvullende maatregelen ten behoeve van sterk toezicht

Om toezicht op de Digital Fairness Act werkbaar te houden kan er meer bewijslast bij aanbieders worden gelegd: zij moeten dan zelf aantonen dat hun digitale diensten geen misleidend ontwerp of *dark patterns* bevatten. Daarnaast vergroten duidelijkere richtlijnen, kortere procedures, geautomatiseerde controle op compliance en toegang tot algoritmes de informatiepositie en slagkracht van de toezichthouders.

12 Zie bijvoorbeeld Bozdağ, A. (2024). The AI-mediated intimacy economy: a paradigm shift in digital interactions. *AI & Society*, 40(4), 2285–2306. <https://doi.org/10.1007/s00146-024-02132-6>; Chen, J., Li, M., & Ham, J. (2024). Different dimensions of anthropomorphic design cues: How visual appearance and conversational style influence users' information disclosure tendency towards chatbots. *International Journal of Human-Computer Studies*, 190(103320). <https://doi.org/10.1016/j.ijhcs.2024.103320>, of *Intimacy-by-Design: Governing Human-AI Relationships* - CPDP Conference 2026 en *SENTIMENT: Secure intimate communication with chatbots* - Kunsthochschule Kassel.

13 De term enshittification werd gemunt door de Canadees-Britse techjournalist Cory Doctorow, die er later een boek aan wijdde onder die noemer (Verso Books, 2025). Het proces van enshittification speelt een hoofdrol in het onlangs door de Noorse consumentenbond gepubliceerde rapport *Breaking Free: Pathways to a Fair Technological Future*.

5. Start tijdig met het voorbereiden van de Nederlandse positie voor de Digital Fairness Act

De verwachting is dat de Digital Fairness Act, net als de Omnibus Digitaal en Omnibus AI, verschillende wetten gaat wijzigen ten aanzien van consumentenbescherming. Het bundelen van diverse wijzigingen, wetten en beleidsterreinen in één instrument bemoeilijkt de kwaliteit en democratische controle op het wetgevingsproces.^{14,15} Voor de Digital Fairness Act heeft de Europese Commissie wel een impactanalyse aangekondigd. Het is zaak dat het parlement zich tijdig voorbereid op de aankomende Digital Fairness Act, bijvoorbeeld door ook hier, zodra het wetsvoorstel bekend is, rapporteurs te benoemen en een rondetafelgesprek over dit onderwerp te organiseren.

Relevante publicaties van het Rathenau Instituut

- Rathenau Instituut (2026a) *Hoeveel pixels is een knuffel?* Dialogen over de toekomst van digitalisering en sociale relaties.
- Rathenau Instituut (2025b) *De prijs van gratis internet*. Richtingen voor toekomstig online-trackingbeleid.
- Rathenau Instituut (2025c) *Van digitale afhankelijkheid naar digitale autonomie*. Projectwebsite.
- Rathenau Instituut (2026d) *Scrollend naar de stembus*. De rol van aanbevelingsalgoritmen bij inmenging in verkiezingen.
- Rathenau Instituut (2026e) *Niet verbieden, maar aanpassen*. Position paper over het voorgenomen verbod op verslavende, polariserende en antidemocratische algoritmen.

14 Behalve bij de digitale omnibussen bijvoorbeeld bij de Omnibusrichtlijn die de Corporate Sustainability Reporting Directive en Corporate Sustainability Due Diligence Directive 'simplificeerde'. Zie Alemanno, A. (2025). *The Legality of Omnibus Legislation Under EU Law: A Preliminary Analysis of Omnibus I Simplification Directive of CSRD and CSDD and its Legal Consequences on the EU Legal Order* (SSRN Scholarly Paper Nr. 5727822). Social Science Research Network. <https://doi.org/10.2139/ssrn.5727822>.