

.. ...

Omnibus AI (COM (2025)836) en Omnibus Digitaal (COM (2025)837)

Nr. . Verslag van de Rapporteurs van de Tweede en Eerste Kamer over een gezamenlijk werkbezoek aan Brussel

Vastgesteld op ..mei 2026

Inleiding

De Europese Commissie heeft op 19 november 2025 het zogeheten ‘Digitaal pakket’ ingediend, waaronder twee wetgevende initiatieven vallen: de Omnibus AI en de Omnibus Digitaal (zie het kader hieronder voor een toelichting op deze voorstellen).

In de Tweede Kamer zijn de leden El Boujdaini (D66) en Van den Berg (JA21) benoemd tot rapporteur en in de Eerste Kamer de leden Mary Fiers (GroenLinks-PvdA) en Van de Sanden (Fractie-Van de Sanden). Doel van het rapporteurschap is het verbeteren van de informatiepositie van de Tweede en Eerste Kamer op deze voorstellen, om als Kamers beter grip te krijgen op de besluitvorming in Brussel hierover. Hiertoe hebben de rapporteurs in afstemming met hun commissie al een aantal acties geïnitieerd. In het eindverslag zullen deze nader aan de orde komen.

In dit verslag wordt ingegaan op het gezamenlijke werkbezoek van de rapporteurs van de Tweede en Eerste Kamer aan Brussel op 14 april 2026 (zie ook de respectievelijke mandaatsnotities). Er zijn gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van het Kabinet van uitvoerend vice-voorzitter Virkkunen, de Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de Europese Unie (PV EU) en het Europees Parlement (EP). Daarnaast is in de marge van de AI Days op 13 en 14 april 2026 gesproken met vertegenwoordigers van enkele andere nationale parlementen. In Bijlage 1 brengen de rapporteurs hierover verslag uit.

De Omnibus AI (COM (2025)836) moet de toepassing van de AI-verordening vereenvoudigen en administratieve lasten voor bedrijven verminderen, terwijl de kern van het risico-gebaseerde AI-kader behouden blijft. De Commissie presenteert het voorstel nadrukkelijk als onderdeel van haar bredere agenda om de Europese concurrentiekracht, innovatiecapaciteit en ontwikkeling van AI in Europa te versterken. Een van de belangrijkste onderdelen betreft het uitstel van verplichtingen voor hoog-risico-AI-systemen.

De Omnibus Digitaal (COM (2025)837) beoogt bestaande Europese digitale wetgeving op het gebied van data, AI, privacy, platforms en cyberveiligheid te vereenvoudigen en beter op elkaar af te stemmen. De Europese Commissie wil hiermee overlap in regels, dubbele rapportage- en nalevingsverplichtingen en verschillen tussen sectorale regels verminderen, zodat het digitale regelgevingskader consistent, beter uitvoerbaar en minder belastend wordt voor bedrijven en toezichthouders.

Kernpunten

De rapporteurs hebben tijdens het werkbezoek in Brussel hun zorgen geadresseerd ten aanzien van enerzijds de hoge snelheid waarmee beide voorstellen worden behandeld en anderzijds het ontbreken van deugdelijke impact assessments. Dit heeft de democratische controle via nationale parlementen aanzienlijk complexer gemaakt. De commissies Digitale Zaken in de Tweede Kamer en Digitalisering in de Eerste Kamer hebben het kabinet hier al herhaaldelijk op gewezen.

In het bijzonder ten aanzien van de Omnibus Digitaal hebben de rapporteurs de wijzigingen aan de AVG in Brussel besproken. Deze wijzigingen gaan soms verder dan alleen vereenvoudiging, waarvoor de Omnibussen bedoeld zijn, en raken aan de fundamentele grondrechten. De Europese Commissie heeft met zogeheten Staff Working Documents in plaats van een formeel impact assessment getracht om de impact ervan aan te tonen. Met deze impact assessments 'light' is het echter lastig om de gevolgen voor de uitvoerbaarheid, de bescherming van grondrechten en de verwachte vermindering van regeldruk voor bedrijven goed te beoordelen.

In Brussel werd de uitzonderlijke hoge snelheid van besluitvorming breed herkend. De gesprekspartners zijn vanuit verschillende invalshoeken ingegaan op de context. De zorgen over het ontbreken van een formeel impact assessment werden bovendien gedeeld door het Europees Parlement en de Permanente Vertegenwoordiging. De Europese Commissie betoogde dat de Staff Working Documents, waarvoor is gekozen om tijd te winnen, wél zouden volstaan als alternatief. Enkele nationale parlementen, waarmee hierover in de marge van de AI Days (14 en 15 april 2026) is gesproken, herkenden de beperkte grip op het proces van besluitvorming.

Tijdens het gesprek met de PV EU is daarnaast specifiek aandacht gevraagd voor twee procedurele punten: de onderbouwing van de door de Commissie geclaimde besparingen en de vraag wie bepaalt wanneer sprake is van voldoende urgentie om af te wijken van de reguliere werkwijze van een formeel impact assessment. De rapporteurs constateren dat onvoldoende inzichtelijk is gemaakt hoe de verwachte lastenverlichting is berekend, welke nulmeting is gehanteerd en of sprake is van netto besparing of verschuiving van lasten. Daarnaast achten zij het relevant dat urgentie niet alleen gevolgen heeft voor het tempo van besluitvorming, maar ook voor de mate waarin grondrechteneffecten, uitvoerbaarheid en regeldruk vooraf controleerbaar worden gewogen.

Tot slot gaat dit verslag kort in op twee toekomstige initiatieven, omdat deze raken aan de genoemde zorgen in dit verslag. Hierbij gaat het om het EU-voorstel Eenvoudiger, duidelijker en beter gehandhaafd Europees Regelgevingskader, dat de Europese Commissie op 27 april 2026 heeft gepubliceerd (COM (2026) 380) en om de Fitness Check op het bestaande Europese digitale regelgevingskader. De Commissie heeft aangekondigd deze eind 2026 of begin 2027 uit te voeren.

Aanbevelingen

De bevindingen in dit verslag leiden tot de volgende aanbevelingen aan de commissies Digitale Zaken (Tweede Kamer) en Digitalisering en Economische Zaken / Klimaat en Groene Groei (Eerste Kamer):

- Instemmen met het openbaar maken van dit verslag (zodra beide Kamers hiermee hebben ingestemd);
- De Digital Fitness Check, die door de Europese Commissie eind 2026 of begin 2027 zal worden uitgevoerd, nauw blijven volgen.

Daarnaast bevelen de rapporteurs aan dat de commissies Digitale Zaken (Tweede Kamer) en Digitalisering en Economische Zaken / Klimaat en Groene Groei (Eerste Kamer) het kabinet verzoeken om bij de verdere behandeling van de Omnibus Digitaal in de Raad expliciet te blijven vragen om:

1. een controleerbare kwantitatieve onderbouwing van de verwachte besparingen en regeldrukvermindering, met onderscheid tussen gevolgen voor grote bedrijven, MKB, toezichthouders, uitvoeringsorganisaties en lidstaten;
2. duidelijkheid over de criteria waarmee de Europese Commissie urgentie vaststelt bij het achterwege laten van een formeel impact assessment, en over de wijze waarop wordt voorkomen dat deze urgentiegrond leidt tot onvoldoende toetsing van grondrechten, proportionaliteit en uitvoerbaarheid.

Vervolg van het rapporteurschap

De rapporteurs in de Tweede Kamer vervolgen het rapporteurschap tot een Raadspositie is bereikt op de Omnibus Digitaal (op de Omnibus AI is al een politiek akkoord bereikt).

De rapporteurs in de Eerste Kamer zullen aan de commissies Digitalisering en Economische Zaken/Klimaat en Groene Groei voorleggen wat het bereiken van een Raadspositie op de Omnibus Digitaal betekent voor het rapporteurschap. Zij zullen in juni 2026 een tweede tussentijds verslag aanbieden.

Bijlage 1: Gesprekken gezamenlijk werkbezoek EU-rapporteurs Tweede en Eerste Kamer aan Brussel (14 april 2026)

Centraal tijdens het werkbezoek stond onder meer het toetsen en uiten van onze zorgen over de hoge snelheid waarmee de betreffende Omnibussen, in het bijzonder de Omnibus AI, in Brussel worden en zijn behandeld (zie paragraaf 1) en het ontbreken van een formeel impact assessment (zie paragraaf 2). Hierdoor is het lastig om de gevolgen voor de uitvoerbaarheid, de bescherming van grondrechten en de verwachte vermindering van regeldruk voor bedrijven goed te beoordelen.

Ten aanzien van de Omnibus Digitaal stonden de voorgestelde wijzigingen aan de AVG centraal in onze gesprekken. Er bestaan zorgen dat deze wijzigingen, die verder gaan dan vereenvoudiging, in de praktijk kunnen leiden tot vermindering van privacy- en gegevensbescherming. Daarbij is allerm minst zeker dat dit daadwerkelijk leidt tot minder regeldruk voor bedrijven (zie paragraaf 3).

Tot slot gaat paragraaf 3 kort in op twee initiatieven die raken aan de genoemde zorgen in dit verslag: het EU-voorstel Eenvoudiger, duidelijker en beter gehandhaafd Europees Regelgevingskader en de Digitale Fitness Check.

Op de Omnibus AI is inmiddels, zoals voorzien in verband met de hoge snelheid van besluitvorming, op 7 mei 2026 een voorlopig akkoord tussen de Raad en het Europees Parlement bereikt (zie bijlage 2). Op de Omnibus Digitaal hebben zowel de Raad als het EP nog geen standpunt bepaald.

1. De snelheid van het proces

Onze zorgen over de snelheid waarmee de betreffende Omnibussen, en in het bijzonder de Omnibus AI, in Brussel zijn en worden behandeld en het ontbreken van een formeel impact assessment hebben we herhaaldelijk gedeeld met alle gesprekspartners.

In onze gesprekken in het EP, met een van de rapporteurs en een van de schaduwrapporteurs op de Omnibussen, werd erkend dat er ontzettend veel druk op deze wetgeving ligt. In het EP werden zelfs tot drie keer per week technische vergaderingen gevoerd om de Omnibus AI tijdig te kunnen behandelen. Ook het EP werd dan ook overvallen door de snelheid van besluitvorming.

Deze snelheid zou volgens de gesprekspartners in het EP drieledig zijn:

- Allereerst zou sprake zijn van aanzienlijke politieke en geopolitieke druk op het proces. Deze druk zou samenhangen met bredere geopolitieke ontwikkelingen en zelfs formele oproepen vanuit de Verenigde Staten aan de Europese Commissie om de AI-verordening uit te stellen.
- Ten tweede hangt de tijdsdruk samen met de naderende inwerkingtreding van volgende onderdelen van de AI-verordening en het ontbreken van geharmoniseerde standaarden, waardoor snelle aanpassing volgens de Commissie noodzakelijk werd. Het ontbreken van dergelijke standaarden zou leiden tot grote rechtsonzekerheid bij bedrijven.
- Ten derde zou de snelheid ingegeven zijn door een bredere politieke opdracht vanuit de Europese Raad en lidstaten om regelgeving te vereenvoudigen en het concurrentievermogen te versterken. Niet alleen voor de Omnibus AI en de Omnibus

Digitaal, maar voor alle Omnibusvoorstellen geldt dat zij onderdeel uitmaken van een bredere Europese agenda gericht op versterking van het concurrentievermogen en vermindering van regeldruk. De druk zou met name vanuit Frankrijk en Duitsland komen. De politieke urgentie blijkt ook uit de gekozen behandeling in de Raad: de Omnibussen worden behandeld in een Speciale Raadswerkgroep, de Antici group on Simplification, die direct onder Coreper functioneert. De onderhandelaars in deze werkgroep zijn andere personen dan de experts op de betreffende onderwerpen in de voorstellen. De PV EU stemt de onderhandelingen af met de relevante ministeries en inhoudelijk verantwoordelijken in Den Haag.

2. Ontbreken van een formeel impact assessment

Zowel de Raad als de Commissie heeft ervoor gekozen om geen impact assessments uit te voeren bij Omnibus-voorstellen en te volstaan met Staff Working Documents als onderbouwing. Deze keuze zou zoals eerder gesteld zijn ingegeven vanuit de politieke wens om snel resultaten te boeken om de Europese concurrentiekracht te verbeteren.

De Europese Commissie stelde in de openbare raadpleging die van 16 september 2025 tot 14 oktober 2025 openstond¹, dat de voorgestelde wijzigingen in de Omnibus Digitaal technisch van aard zouden zijn en dat een formeel impact assessment daarom niet noodzakelijk werd geacht. Na publicatie van het voorstel in november 2025 werd echter duidelijk dat de voorgestelde wijzigingen van de Omnibus Digitaal verder strekten dan vereenvoudiging.

De gesproken EP-leden deelden onze zorgen over het ontbreken van een formeel impact assessment. Ook binnen het Europees Parlement is expliciet gevraagd naar de mogelijkheid om alsnog een uitgebreider impact assessment uit te voeren.

Ook in ons gesprek met vertegenwoordigers van de PV EU werd erkend dat het ontbreken van een deugdelijk impact assessment het moeilijk maakt om de gevolgen van de voorstellen goed te beoordelen. In het BNC-fiche (Kamerstuk 22112-4223 van 12 december 2025) gaf het kabinet al aan opheldering te zullen vragen bij de Commissie over het ontbreken van een impact assessment en de gevolgen voor regeldruk, uitvoerbaarheid en bescherming van grondrechten verder in kaart te brengen. Het kabinet kon zonder een dergelijke uitgebreidere analyse van de impact geen definitief oordeel geven over de voorstellen richting het parlement. Hoewel er steun was van meerdere lidstaten voor het alsnog verkrijgen van aanvullende onderbouwing, was de steun volgens de PV EU onvoldoende om hiervoor het proces te vertragen of stil te zetten.

In het gesprek met de vertegenwoordigers van de PV EU hebben de rapporteurs daarnaast de vraag opgeworpen wie bepaalt wanneer sprake is van voldoende urgentie om af te wijken van de reguliere werkwijze waarbij een formeel impact assessment wordt uitgevoerd. Deze vraag is van belang omdat urgentie in de praktijk als procedurele rechtvaardiging wordt gebruikt om te volstaan met Staff Working Documents, terwijl de voorstellen tegelijkertijd wijzigingen bevatten die kunnen raken aan grondrechten, gegevensbescherming en de rechtspositie van burgers en bedrijven.

¹ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/14855-Simplification-digital-package-and-omnibus_en

De rapporteurs constateren dat hierdoor een kwetsbare spanning ontstaat tussen snelheid en zorgvuldigheid. Wanneer in de praktijk primair de Europese Commissie beoordeelt of politieke urgentie voldoende reden is om een formeel impact assessment achterwege te laten, wordt voor nationale parlementen minder goed controleerbaar of de gevolgen voor grondrechten, proportionaliteit, uitvoerbaarheid en regeldruk voldoende zijn gewogen. Juist bij voorstellen die verder gaan dan technische vereenvoudiging, zoals onderdelen van de Omnibus Digitaal, is het van belang dat niet alleen de inhoudelijke wijziging, maar ook de keuze om géén formeel impact assessment uit te voeren, expliciet wordt gemotiveerd en toetsbaar wordt gemaakt.

De rapporteurs achten het daarom wenselijk dat het kabinet in de Raad blijft aandringen op duidelijkheid over de criteria waarmee de Commissie urgentie vaststelt, wie deze beoordeling controleert, en hoe wordt geborgd dat snelheid niet ten koste gaat van een volwaardige beoordeling van grondrechteneffecten.

In het gesprek met de vertegenwoordigers van de PV EU is door de rapporteurs specifiek gevraagd naar de onderbouwing van de door de Commissie verwachte besparingen als gevolg van het Omnibuspakket. Daarbij is gewezen op het belang van een controleerbare berekening van de beoogde lastenverlichting: welke bestaande kosten verdwijnen daadwerkelijk, welke nieuwe kosten ontstaan door aanpassing, implementatie, toezicht en handhaving en voor welke categorieën bedrijven of instellingen treden de besparingen op?

De rapporteurs constateren dat deze besparingen op basis van de beschikbare stukken onvoldoende inzichtelijk en onvoldoende kwantitatief zijn onderbouwd. De Commissie presenteert de Omnibusvoorstellen nadrukkelijk als vereenvoudigingspakket ter vermindering van regeldruk en versterking van het concurrentievermogen, maar zonder formeel impact assessment ontbreekt een duidelijke nulmeting en een toetsbare berekening van de netto-effecten. Daardoor kan niet goed worden vastgesteld of sprake is van daadwerkelijke lastenverlichting, van een verschuiving van lasten naar toezichthouders, lidstaten of uitvoeringsorganisaties, of van juridische vereenvoudiging zonder aantoonbaar financieel effect.

De rapporteurs achten het van belang dat het kabinet in de verdere onderhandelingen blijft aandringen op een nadere kwantitatieve onderbouwing van de verwachte besparingen, inclusief gehanteerde aannames, rekenmethode, doelgroepanalyse en eventuele verschuiving van lasten tussen bedrijven, toezichthouders en overheden.

In het bijzonder voor wijzigingen met impact op gegevensbescherming en grondrechten heeft het kabinet in het BNC-fiche aangegeven om het advies van de Europees Toezichthouder voor gegevensbescherming (EDPS), al dan niet in samenspraak met het Europees Comité voor gegevensbescherming (EDPB), bij de besprekingen in de Raad te willen betrekken om de proportionaliteit te kunnen beoordelen. Aangezien de voorstellen wijzigingen bevatten die verdergaan dan vereenvoudiging zouden deze op een reguliere wijze moeten worden besproken en niet versneld.

Uit onze gesprekken met de vertegenwoordiger van het kabinet van Eurocommissaris Virkkunen van de Europese Commissie kwam echter naar voren dat de Commissie er van overtuigd is dat, hoewel er geen formeel impact assessment is gedaan, er wel degelijk een goede basis ligt om de Omnibussen te kunnen beoordelen: er zijn uitgebreide openbare raadplegingen gedaan, er zijn implementatiedialogen gevoerd en er zijn Staff Working

Documents opgesteld, die volgens de Commissie kunnen worden gezien als een impact assessment 'light'. Een formele effectenbeoordeling zou volgens de Commissie het proces met circa zes maanden hebben vertraagd en daarmee onverenigbaar zijn met de politieke prioriteit om snel te handelen. Bovendien zouden de voorstellen primair gericht zijn op vereenvoudiging van bestaande regelgeving en niet op fundamenteel nieuwe wetgeving. De Commissie voerde daarnaast aan dat de Juridische Dienst van de Europese Commissie is aangesloten bij het hele proces. Op de vraag of hierover openbare schriftelijke informatie beschikbaar is werd ontkennend geantwoord. In het gesprek werd overigens duidelijk dat de Europese Commissie bij geen van de tot nu toe gepresenteerde Omnibusvoorstellen een formeel impact assessment heeft uitgevoerd.

Ook andere parlementen die we in de marge hebben gesproken van de AI days herkenden de beperkte grip op het proces van de Omnibusvoorstellen, mede als gevolg van de hoge snelheid van de besluitvorming in Brussel en het ontbreken van een formeel impact assessment.

3. Omnibus Digitaal: de voorgestelde wijzigingen aan de AVG

De meest controversiële onderdelen van de Omnibus Digitaal hebben betrekking op de AVG, met name voorgestelde wijzigingen in definities van persoonsgegevens en grondslagen voor gegevensverwerking. Deze wijzigingen vormden dan ook een centraal onderdeel van onze gesprekken in Brussel. In meerdere gesprekken hebben wij benadrukt dat deze wijzigingen verder gaan dan uitsluitend vereenvoudiging en raken aan grondrechten.

Afgezien van de impact op grondrechten werd door onze gesprekspartners in het EP benadrukt dat de voorgestelde wijzigingen niet automatisch leiden tot minder regeldruk voor bedrijven. Het zou juist de fragmentatie tussen lidstaten ten aanzien van de implementatie van de AVG zijn die voor extra regeldruk zorgt. Bedrijven worden nu in elke lidstaat geconfronteerd met uiteenlopende eisen om te voldoen aan de AVG. Zonder harmonisatie maar met de voorgestelde wijzigingen aan de AVG zouden bedrijven nog steeds tegen dezelfde problemen aanlopen, terwijl tegelijkertijd de bescherming van privacy wordt afgezwakt. Ook wezen de EP-leden erop dat voortdurende wijzigingen aan de AVG juist contraproductief kunnen werken voor het concurrentievermogen.

Volgens de PV EU bestaat er binnen de Raad inmiddels brede steun om de meest vergaande AVG-wijzigingen in de Omnibus Digitaal te beperken of te schrappen. Het voorstel zou nu in de Raad gefaseerd worden behandeld, waarbij bepaalde onderdelen in verschillende tempo's worden onderhandeld. Nederland heeft hierop actief ingezet via een non-paper². Dit paper zet in op het schrappen of aanpassen van die AVG-bepalingen die verder gaan dan vereenvoudiging. De inzet van Nederland sluit aan bij zorgen van andere lidstaten en toezichthouders over fundamentele wijzigingen, zoals de definitie van persoonsgegevens en nieuwe grondslagen voor gegevensverwerking.

Het kabinet heeft de Kamer conform de gemaakte informatie-afspraken met de Tweede (Kamerstuk 2026Z01194 van 22 januari 2026 en beantwoord met Kamerstuk 22112-4288 van 9 maart 2026) en de Eerste Kamer (Kamerstukken I 2025/26, 36 890, K en Kamerstukken I 2025/26, 36 890, L) geïnformeerd over de stand van zaken over de Omnibus Digitaal (Kamerstuk 22112-4287 van 9 maart 2026). Er lijkt steun van verschillende lidstaten om de definitie van persoonsgegevens in stand te houden. Ook met betrekking tot de zorgen over

² <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2026D16486&did=2026D16486>

andere wijzigingen aan de AVG zijn er meerdere lidstaten die vergelijkbare zorgen lijken te hebben.

De vertegenwoordiger van de Commissie hield in ons gesprek vast aan het oorspronkelijke voorstel en beschouwt de aanpassing van de AVG juist als noodzakelijk voor het functioneren van de data-economie en AI-ontwikkeling in Europa. Het trainen van AI-modellen en de verdere innovatie wordt volgens de Commissie momenteel belemmerd door de vereisten van de AVG rondom gegevensdeling. Tegelijk wordt erkend dat lidstaten en het EP kritisch zijn en dat het uiteindelijke resultaat waarschijnlijk afwijkt van het oorspronkelijke Commissievoorstel. Dit illustreert dat de Raad op het AVG-onderdeel van de Omnibus Digitaal een terughoudende koers zou varen en verschillende elementen uit het oorspronkelijke Commissievoorstel substantieel aanpast of verwierpt.

4. Initiatieven die raken aan de zorgen in dit verslag

Vereenvoudiging als nieuwe EU-bestuursagenda

Blijkens het EU-voorstel Eenvoudiger, duidelijker en beter gehandhaafd Europese Regelgevingskader van 27 april 2026 (COM (2026) 380) wil de Europese Commissie nieuwe wetgeving voortaan volgens het beginsel van eenvoud door ontwerp vormgeven: regels moeten eenvoudiger, beter uitvoerbaar, consistent en sneller handhaafbaar worden. In het bijbehorende Actieplan voor grondige opschoning van regelgeving (Regulatory Deep Cleaning Action Plan) kondigt de Commissie expliciet aan dat zowel horizontale als sectorspecifieke digitale regelgeving zal worden doorgelicht op overlap, inconsistenties en cumulatieve regeldruk.

De Commissie benadrukt weliswaar dat nieuwe wetgeving gebaseerd moet zijn op solide bewijs en in beginsel vergezeld moet gaan van impact assessments, maar creëert nadrukkelijk ruimte voor versnelde wetgevingstrajecten en uitzonderingen bij urgentieprocedures. Daarbij wordt expliciet voorzien in verkorte consultaties, versnelde beoordelingen door het Comité voor regelgevingstoetsing (Regulatory Scrutiny Board, RSB) en, in uitzonderlijke gevallen, afwijkingen van reguliere impact assessment-verplichtingen.

De commissie Europese Zaken heeft het voortouw op dit EU-voorstel. In de Tweede Kamer is dit voorstel prioritair verklaard.

Digital Fitness Check

De Commissie heeft aangekondigd eind 2026 of begin 2027 een bredere Digitale Fitness Check uit te voeren van het bestaande Europese digitale regelgevingskader (“digitale acquis”). De Digitale Fitness Check wordt gepresenteerd als een belangrijk fundament onder toekomstige vereenvoudigingsmaatregelen en mogelijke verdere omnibusvoorstellen. Hierdoor lijkt overigens een omgekeerde volgorde te zijn ontstaan, waarbij eerst omvangrijke wijzigingen zijn doorgevoerd en pas later een bredere evaluatie van de samenhang en effectiviteit van het digitale acquis plaatsvindt.

Bijlage 2: Voorlopig politiek akkoord Omnibus AI

De Raad en het Europees Parlement hebben op 7 mei 2026 een voorlopig politiek akkoord bereikt over de Omnibus AI.

Inhoud van het voorlopige akkoord

De oorspronkelijke datum van 2 augustus 2026 voor de inwerkingtreding van de verplichtingen voor hoog-risico-AI-systemen wordt uitgesteld en vervangen door gefaseerde data:

- 2 december 2027 voor zelfstandige hoog-risico-AI-systemen, zoals systemen voor biometrie, kritieke infrastructuur, onderwijs, werkgelegenheid, migratie, asiel, grensbeheer en rechtshandhaving;
- 2 augustus 2028 voor hoog-risico-AI-systemen die onderdeel zijn van producten die al onder sectorspecifieke EU-productwetgeving vallen, zoals machines, speelgoed en medische hulpmiddelen.

Volgens Raad en Parlement moet dit voorkomen dat verplichtingen volledig van toepassing worden terwijl noodzakelijke technische standaarden, normen en uitvoeringsinstrumenten nog ontbreken. Tegelijkertijd zijn enkele waarborgen opnieuw aangescherpt. Zo wordt de verplichting heringevoerd dat aanbieders AI-systemen die zij zélf als “niet hoog-risico” beschouwen, alsnog moeten registreren in de Europese databank voor hoog-risico-AI-systemen. Daarmee behouden toezichthouders zicht op systemen waarvan de risicoclassificatie ter discussie kan staan. Ook blijft de eis van “strikte noodzakelijkheid” gelden voor de verwerking van bijzondere persoonsgegevens ten behoeve van het opsporen en corrigeren van discriminatie en vooringenomenheid (“bias”) in AI-systemen. Dit betekent dat dergelijke gegevens alleen mogen worden gebruikt wanneer dit aantoonbaar noodzakelijk is en passende waarborgen aanwezig zijn.

Daarnaast bevat het akkoord een nieuwe expliciete verbodsbepaling in artikel 5 van de AI-verordening tegen zogenoemde AI-uitkleedapps (“nudifier apps”). Het gaat om AI-systemen die zonder toestemming seksueel expliciete of intieme beelden, video’s of audio genereren van identificeerbare personen, bijvoorbeeld door kleding digitaal te verwijderen of personen in pornografische situaties te plaatsen. Ook AI-systemen die materiaal van seksueel kindermisbruik genereren worden verboden. Het verbod geldt zowel voor aanbieders van dergelijke systemen als voor gebruikers die deze toepassingen bewust inzetten. Deze nieuwe verboden worden vanaf 2 december 2026 van toepassing.

Een ander belangrijk onderhandelingspunt betrof de verhouding tussen de AI-verordening en bestaande sectorspecifieke productwetgeving. Uiteindelijk is een compromis bereikt rond de Machineverordening (Machinery Regulation, Verordening (EU) 2023/1230). Voor AI-systemen die onder deze verordening vallen, worden bepaalde verplichtingen uit de AI-verordening buiten toepassing gelaten wanneer vergelijkbare veiligheids- en gezondheidsvereisten al via de sectorspecifieke productregels zijn geregeld. Voor andere sectoren, zoals medische hulpmiddelen, speelgoed, liften en vaartuigen, wordt een mechanisme ingevoerd waarmee de Europese Commissie via uitvoeringshandelingen kan bepalen welke AI-verplichtingen niet aanvullend hoeven te gelden wanneer sectorspecifieke wetgeving al vergelijkbare eisen bevat. Hiermee willen de onderhandelaars dubbele nalevingsverplichtingen en overlap tussen verschillende Europese regimes beperken.

Verder verduidelijkt het akkoord de rol van het EU-AI-bureau (AI Office). Dit bureau krijgt een sterkere coördinerende rol bij het toezicht op zogenoemde AI-systemen op basis van algemene AI-modellen van één aanbieder (“general-purpose AI systems developed by a single provider”), zoals generatieve AI-systemen die volledig door één bedrijf worden ontwikkeld en aangeboden. Tegelijkertijd behouden nationale toezichthouders bevoegdheden in sectoren zoals rechtshandhaving, grensbeheer, rechtspraak en de financiële sector. Daarmee proberen de onderhandelaars een balans te vinden tussen Europese coördinatie en nationale toezichtverantwoordelijkheid.

Tot slot bevat het akkoord aanvullende vereenvoudigingsmaatregelen voor bedrijven. Zo worden bepaalde uitzonderingen voor het mkb uitgebreid naar kleinere middelgrote ondernemingen (“small mid-caps”), wordt de termijn voor nationale AI-testomgevingen onder toezicht van toezichthouders (“AI regulatory sandboxes”) uitgesteld tot 2 augustus 2027 en worden de regels rond digitale watermerken voor AI-gegenereerde content (“watermarking”) aangepast. Deze watermerken moeten het mogelijk maken AI-gegenereerde beelden, audio, video en tekst beter te herkennen en te traceren. De verplichting hiervoor wordt uitgesteld tot 2 december 2026.

Het voorlopige akkoord moet nog formeel worden goedgekeurd door Raad en Europees Parlement. Beide instellingen streven ernaar de wetgevingsprocedure vóór 2 augustus 2026 af te ronden, zodat duidelijkheid ontstaat voordat de oorspronkelijke verplichtingen voor hoog-risico-AI van toepassing zouden worden.

Verschil met de inzet van het kabinet in de onderhandelingen

Het voorlopige politieke akkoord ligt op meerdere punten dicht bij de inzet die het kabinet eerder aan de Kamer heeft teruggekoppeld (Kamerstuk 22112-4287 van 9 maart 2026), maar bevat ook enkele belangrijke verschillen en verdere concretisering. In grote lijnen heeft het kabinet in de Raad ingezet op het behouden van grondrechtenwaarborgen, het voorkomen van open-eind-uitstel van hoog-risico-verplichtingen en het beperken van overlap tussen AI-regels en sectorspecifieke wetgeving. Een aanzienlijk deel daarvan lijkt te zijn overgenomen.

Zo sluit het voorlopige akkoord over de verwerking van bijzondere persoonsgegevens voor biasdetectie en -correctie grotendeels aan bij de Nederlandse inzet en het gezamenlijke advies van het Europees Comité voor gegevensbescherming (EDPB) en de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming (EDPS). In de voorlopige deal blijft de eis van “strikte noodzakelijkheid” behouden en wordt de verwerking beperkt tot situaties waarin dit nodig is om discriminatie, grondrechtenschendingen of risico’s voor gezondheid en veiligheid te detecteren en corrigeren.

Ook op het punt van de registratieplicht lijkt de uiteindelijke compromistekst grotendeels de Nederlandse lijn te volgen. Waar in eerdere versies van het voorstel werd voorgesteld de registratieplicht voor bepaalde AI-systemen in hoog-risico-contexten te schrappen, is in het voorlopige akkoord juist vastgelegd dat aanbieders dergelijke systemen alsnog moeten registreren in de Europese databank. Daarmee behouden toezichthouders zicht op systemen waarvan de aanbieder zelf meent dat zij niet als hoog-risico kwalificeren.

Ten aanzien van het uitstel van verplichtingen voor hoog-risico-AI is het kabinet deels tegemoetgekomen. Nederland verzette zich tegen een systeem waarbij de toepasselijkheid van

verplichtingen afhankelijk zou worden van afzonderlijke besluiten van de Europese Commissie. In het bereikte compromis zijn daarom vaste toepassingsdata opgenomen (2 december 2027 en 2 augustus 2028), waardoor meer rechtszekerheid ontstaat. Wel gaan deze data verder dan de Nederlandse voorkeur voor een beperkter uitstel; het kabinet had aangegeven dat hiervoor in de Raad onvoldoende steun bestond.

Ook op het punt van AI-geletterdheid sluit de compromistekst grotendeels aan bij de kabinetsinzet. In het akkoord is verduidelijkt dat aanbieders en gebruiksverantwoordelijken verantwoordelijk blijven voor voldoende opleiding en vaardigheden van werknemers die met AI-systemen werken. Daarnaast krijgt de AI Board een rol bij het opstellen van aanbevelingen en gezamenlijke doelstellingen voor AI-geletterdheid. Het kabinet had aangegeven verdere verduidelijking op dit punt wenselijk te vinden.

Een belangrijk discussiepunt bleef de rol van het EU-AI-bureau (AI Office) bij toezicht op AI-systemen die zijn gebaseerd op algemene AI-modellen van één aanbieder (“general-purpose AI systems”). Het kabinet had zorgen dat de voorgestelde exclusieve bevoegdheid van het AI Office te ver zou kunnen ingrijpen in nationale bevoegdheden, bijvoorbeeld wanneer publieke organisaties zoals rechtshandavingsinstanties of gerechten zulke systemen gebruiken. In het voorlopige akkoord is deze bevoegdheid nader begrensd en zijn uitzonderingen opgenomen waarbij nationale toezichthouders bevoegd blijven, onder meer op het terrein van rechtshandhaving, grensbeheer, rechtspraak en financiële instellingen. Daarmee lijkt de compromistekst op hoofdlijnen tegemoet te komen aan de Nederlandse inzet om botsingen met nationale bevoegdheden te voorkomen.