Fiche 3: Verordening en mededeling inzake EU KIDS Act

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende verantwoordelijke en betrouwbare digitale ruimten op internet voor kinderen in de EU (EU KIDS Act)

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad: een EU-aanpak voor de online veiligheid van kinderen

b) Datum ontvangst Commissiedocument

17 september 2026

c) Nr. Commissiedocument

COM(2026)681
COM(2026)680

d) EUR-Lex

KIDS Act: EUR-Lex - 52026PC0681 - EN - EUR-Lex
Mededeling: EUR-Lex - 52026DC0680 - EN - EUR-Lex

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing

SWD(2026)681

f) Behandelingstraject Raad

Raad Onderwijs, Jeugdzaken, Cultuur en Sport

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

h) Rechtsbasis

Artikel 114 Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU)

i) Besluitvormingsprocedure Raad

Gekwalificeerde meerderheid

j) Rol Europees Parlement

Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Op 17 september 2026 publiceerde de Europese Commissie (hierna: Commissie) een voorstel voor een verordening betreffende verantwoordelijke en betrouwbare digitale ruimten op het internet voor kinderen in de EU (hierna: *EU KIDS Act*) en een mededeling over een Europese aanpak om kinderen online te beschermen. De Commissie geeft aan dat minderjarigen steeds meer tijd online besteden en kunnen worden blootgesteld aan verschillende risico's, zoals cyberpesten, verslavend ontwerp van digitale diensten of schadelijke content, die impact kunnen hebben op hun mentale en fysieke gezondheid.

Het voorstel voor de *EU KIDS Act* specificeert de Digital Services Act (DSA) en vult deze en de AI-Verordening (AI Act) aan. Het voorstel introduceert geharmoniseerde regels ter bescherming van minderjarigen aan de hand van vijf onderdelen: 1) een minimumleeftijd voor sociale media en videoplatforms, 2) veiligheidseisen aan het ontwerp (*safety by design*) van verschillende typen diensten, 3) ouderlijk toezicht en verificatiemogelijkheden voor ouderlijke verantwoordelijkheid 4) leeftijdsbevestiging en 5) toezicht en handhaving. Het voorstel is van toepassing op online socialenetwerkdiensten, videoplatformdiensten, online games, *AI companions*, AI-chatbots voor algemene conversaties (hierna: AI-chatbots), appstores (een type onlinetussenhandelsdienst dat gericht is op softwareapplicaties als te verstrekken product of dienst) en besturingssystemen. Het voorstel voorziet in enkele expliciete uitzonderingen, waaronder bepaalde niet-commerciële encyclopedieën, onderwijs- en wetenschappelijke diensten, opensourcediensten en overheidsdiensten.

Ten aanzien van het eerste onderdeel stelt de Commissie een geharmoniseerde minimumleeftijd voor socialenetwerkdiensten en videoplatformdiensten voor. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende leeftijdsgroepen, zodat zoveel mogelijk kan worden aangesloten bij de risico's van de verschillende diensten voor de ontwikkelfase van kinderen. Ten eerste wordt een minimumleeftijd van 15 jaar voorgesteld voor het aanmaken van een zelfstandig account voor socialenetwerk- en videoplatformdiensten, indien deze een risico bevatten voor de privacy, veiligheid of beveiliging van een minderjarige onder de 15 jaar.
Ten tweede kunnen kinderen tussen de 13 en 15 jaar via hun ouders of voogden een 'mini-account' aanmaken met beperkte en leeftijdsgeschikte functionaliteiten. Dit account wordt beheerd door de ouder of voogd. Ten derde moeten minderjarigen tussen de 15 en 18 jaar toegang hebben tot een omgeving die veilig is ontworpen. Ten vierde mogen kinderen onder de 13 jaar beperkte toegang krijgen tot kindvriendelijke videoplatforms via een account van hun ouders of voogden. Kindvriendelijke videoplatforms worden onder meer verplicht om instrumenten beschikbaar te stellen voor ouders of voogden om toezicht te houden, een risicobeoordeling te publiceren en maatregelen te nemen om risico's voor minderjarigen te mitigeren.

In het tweede onderdeel stelt de Commissie voor dat digitale diensten die onder de reikwijdte van het voorstel vallen, met uitzondering van besturingssystemen, moeten voldoen aan de eisen voor een veilig ontwerp. Voor online socialenetwerk- en videoplatformdiensten worden veiligheidseisen

gesteld ten aanzien van verslavend ontwerp, aanbevelingssystemen, veilige accountinstellingen, contacten en interacties en economische transacties. Voor *AI-companions* en *AI-chatbots* worden eisen gesteld aan de bescherming van de gezondheid, veiligheid, fundamentele rechten, waaronder het tegengaan van verslavende elementen. Voor online games gelden eisen ter bescherming van de privacy, veiligheid en beveiliging van minderjarigen en tegen compulsief en excessief gebruik. Verder zal voor appstores een leeftijdsclassificatiesysteem moeten gelden, waarmee moet worden voorkomen dat minderjarigen toegang krijgen tot of aankopen doen van voor hun leeftijd ongeschikte digitale diensten of waarvoor een wettelijke minimumleeftijd geldt. Hiervoor worden gedragscodes ontwikkeld.

In het derde onderdeel worden aanbieders van digitale diensten (met uitzondering van besturingssystemen en appstores) verplicht om instrumenten aan te bieden voor ouders voor onder meer het instellen van schermtijd en het goedkeuren van contacten. Daarnaast wordt voorgesteld aanbieders te verplichten de ouderlijke verantwoordelijkheid te verifiëren op een wijze met een hoog niveau van privacy- en gegevensbescherming. Dit moet gaan gelden voor het gebruik van de hulpmiddelen voor ouderlijk toezicht, het aanmaken van mini-accounts of het aanmaken van een kindvriendelijk account voor een videoplatformdienst. Lidstaten moeten ervoor zorgen dat alle ouders of voogden makkelijk en gratis een bewijs kunnen opvragen om hun ouderlijke verantwoordelijkheid aan te tonen.

Het vierde onderdeel maakt onderscheid tussen leeftijdsverificatie en andere vormen van leeftijdsbevestiging. Iedere vorm van leeftijdsbevestiging vereist een hoog niveau van nauwkeurigheid, betrouwbaarheid, beveiliging, robuustheid, privacy- en gegevensbescherming, non-discriminatie en gebruik van *zero knowledge proof-cryptografie (ZKP)*. Voor het aanmaken van een account voor een socialenetwerk- of videoplatformdienst wordt voorgesteld dat exclusief gebruik dient te worden gemaakt van leeftijdsverificatie middels gecertificeerde EU-leeftijdsverificatie oplossingen en leeftijdsbewijzen conform de *EU Age Verification Scheme*. Hiermee bouwt de Commissie rechtstreeks voort op de Europese aanbeveling inzake leeftijdsverificatie.[1]

Voor bestaande accounts hoeft geen leeftijdsverificatie plaats te vinden indien sprake is van een hoge mate van zekerheid over de leeftijd van de gebruiker. Verder moeten lidstaten minstens één gecertificeerde EU-leeftijdsverificatie-oplossing kosteloos aanbieden. Andere vormen van leeftijdsbevestiging zijn mogelijk met betrekking tot bepalingen voor veiligheidseisen en leeftijdsclassificatie in appstores. Ook deze vormen moeten voldoen aan onder andere een hoog niveau van privacy en gegevensbescherming.

In het vijfde onderdeel stelt de Commissie regels voor de handhaving voor. Dit sluit zoveel mogelijk aan bij bestaande structuren van de DSA, de AI Act en de Algemene Verordening

[1] Zie in dit kader het BNC-fiche Leeftijdsverificatie van 11 september jl. (Tweede Kamer, Fiche inzake aanbeveling gemeenschappelijk kader leeftijdsverificatie, 11 september 2026, kamerstuk 2026Z18709.)

Gegevensbescherming (AVG). De bevoegde autoriteit verschilt per type dienst. Voor socialenetwerkdiensten, videoplatformdiensten, videogamesplatforms en app stores, die onder de DSA vallen, verloopt het toezicht via de bestaande DSA-structuur. Voor *AI-companions* en chatbots wordt aangesloten bij het toezichtskader van de AI Act. Voor online videogames, die niet onder de DSA vallen, moeten lidstaten een bevoegde autoriteit aanwijzen. De nationale gegevensbeschermingsautoriteiten houden toezicht op de verwerking van persoonsgegevens, specifiek als het gaat om leeftijdsbevestiging. Tot slot wordt voorgesteld om een jaarlijkse vergoeding in rekening te brengen bij *very large online platforms* (VLOP's) om onder andere de toezicht kosten te dekken.

Verder worden er voor VLOP's aanvullende regels voorgesteld. Ten eerste dienen VLOP's van socialenetwerk- en videoplatformdiensten periodiek aan de Commissie te rapporteren over hoe zij voldoen aan de verplichtingen voor de toepasselijke minimumleeftijd en leeftijdsbevestiging. Dit moet, op eigen kosten, worden gecontroleerd door onafhankelijke auditors. Ten tweede geldt dat nieuwe functionaliteiten en functies beoordeeld moeten worden op veiligheid door de Commissie, voordat deze op de markt gebracht mogen worden. Ten derde geldt voor VLOP's dat de effectiviteit van de maatregelen voor de veiligheid van ontwerp moet worden gemonitord, getest en geëvalueerd.

De mededeling omvat een bredere Europese aanpak om kinderen in de online wereld te beschermen. In aanvulling op het voorstel voor de KIDS Act worden toekomstige initiatieven aangekondigd: *Digital Fairness Act* (DFA), herziening verordening betreffende samenwerking met betrekking tot consumentenbescherming (CPC-verordening), herziening van de audiovisuele mediadiensten richtlijn (AVMSD), actieplan voor het beschermen van kinderen tegen criminaliteit, en een onderwijspakket. Daarnaast zal de Commissie ondersteunende maatregelen (blijven) nemen, zoals cofinanciering van *Safer Internet Centers*, monitoring van de impact van de maatregelen en versterken van samenwerking met derde landen en internationale organisaties.

b) Impact assessment Commissie

De Commissie heeft geen formeel impact assessment uitgevoerd. Het kabinet hecht er waarde aan dat Commissievoorstellen gepaard gaan met een degelijk impact assessment. Zonder een impact assessment ontbreekt een grondige analyse van de economische, sociale en ecologische gevolgen van de wijzigingen in wetgeving. Als de Commissie geen impact assessment presenteert of als deze onvoldoende informatie oplevert om de voorstellen goed te kunnen beoordelen, zal het kabinet zelf het nodige doen om zich een beeld te vormen van de effecten van het voorstel. .

Wel heeft de Commissie een analyse van de impact opgenomen van de EU KIDS Act in het *Staff Working Document* (SWD).[2] De onderbouwing van deze analyse is gebaseerd op het rapport van het *special panel on child safety online* (hierna: special panel) en op impact assessments van bestaande (zoals DSA, DMA, AI ACT) en toekomstige (zoals DFA en de herziening van de AVMSD) wetgeving. Ook wordt voortgebouwd op ervaringen ten aanzien van de implementatie en

[2] Te raadplegen via https:/eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52026SC0681

handhaving van de DSA, en samenwerking met derde landen. Daarnaast laat de Commissie een onderzoek uitvoeren naar de impact van leeftijdsbevestiging op fundamentele rechten en de economische impact op de digitale diensten. De resultaten worden in het vierde kwartaal van dit jaar verwacht. In de analyse heeft de Commissie de impact bezien ten opzichte van een toekomstbeeld waarin 27 verschillende nationale regelgevingen gelden.

De Commissie heeft verschillende beleidsopties onderzocht en inhoudelijk afgewogen. Ten eerste adviseerde het special panel een EU-brede toegangsbeperking tot sociale media voor kinderen onder de 13 jaar. De Commissie heeft deze leeftijdsgrens voor het autonoom aanmaken van een account op risicovolle socialenetwerk- en videoplatformdiensten echter verhoogd naar 15 jaar. Uit neurowetenschappelijk en psychologisch onderzoek blijkt namelijk dat jongeren van 13 tot 15 jaar zich op het piekpunt van hun ontwikkelingskwetsbaarheid bevinden waardoor verslavende en risicovolle platformfunctionaliteiten juist in deze fase de grootste schade aanrichten. Om de maatregel proportioneel te houden, heeft de Commissie voor een leeftijdsgerichte aanpak gekozen: ouders of voogden krijgen de mogelijkheid om voor 13 tot 15-jarigen accounts aan te maken met beperkte functionaliteiten en verhoogde veiligheidswaarborgen. Ook is de leeftijdgrens alleen van toepassing op socialenetwerk- en videoplatformdiensten met risicovolle kenmerken (en niet op alle socialenetwerk- en videoplatformdiensten).
Ten tweede onderzocht de Commissie een breed ex-ante autorisatiestelsel, waarbij álle digitale diensten die toegankelijk zijn voor kinderen door toezichthouders zouden moeten worden goedgekeurd voordat zij op de markt gebracht worden. Deze optie is afgewezen vanwege zwaarwegende juridische en praktische bezwaren. Verplichte voorafgaande goedkeuring is strijdig met het verbod op voorafgaande autorisatie uit de E-Commerce Richtlijn.[3] Het voorstel biedt geen ruimte om op nationaal niveau een leeftijdsgrens te bepalen, omdat harmonisatie rechtszekerheid biedt, gelijke bescherming van kinderen bevordert en de nalevingskosten voor bedrijven verlaagt.

3. Nederlandse positie ten aanzien van de mededeling/aanbeveling

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet streeft naar een veilige en gezonde online omgeving voor kinderen, waarbij digitale diensten vanaf het ontwerp rekening moeten houden met de belangen van kinderen (*safety by design*). Centraal hierin staan drie principes: 1) bescherming van kinderen, 2) het verantwoordelijk houden van aanbieders van digitale diensten voor de online veiligheid van kinderen die hun diensten gebruiken en 3) het digitaal weerbaar maken van kinderen en hun omgeving. Om deze principes in de praktijk te brengen, zet het kabinet in op een samenhangende aanpak langs vijf pijlers: I) inzet op wetgeving, II) toezicht en handhaving, III) het beter toerusten van ouders, opvoeders en professionals, IV) onderwijs dat ondersteunt bij het vergroten van digitale vaardigheden en V) het betrekken van kinderen en opvoeders bij beleid en het faciliteren

[3] RICHTLIJN 2000/31/EG VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD van 8 juni 2000 betreffende bepaalde juridische aspecten van de diensten van de informatiemaatschappij, met name de elektronische handel, in de interne markt („richtlijn inzake elektronische handel").

en versterken van de samenwerking. Het kabinetsbeleid op het gebied van het beschermen van minderjarigen online wordt uitgebreid uiteengezet in de strategiebrief kinderrechten online 2026.[4]

Het kabinet is van mening dat de online wereld volop kansen biedt voor kinderen, maar ziet tegelijkertijd ook toenemende risico's voor kinderen online. Zoals opgenomen in het coalitieakkoord, ziet het kabinet noodzaak tot een Europese minimumleeftijd van 15 jaar voor sociale media zolang deze onvoldoende veilig zijn voor kinderen.[5] Een minimumleeftijd is geen doel op zich, maar een noodzakelijke aanvullende maatregel binnen een bredere set aan maatregelen om kinderen een veilige online omgeving te bieden. Het kabinet heeft in dit kader, samen met Spanje, een non-paper opgesteld met een aantal aandachtspunten voor de introductie van een Europese minimumleeftijd.[6] Zo mag een minimumleeftijd geen disproportionele inbreuk vormen op fundamentele rechten, dient leeftijdsverificatie met maximale bescherming van de privacy plaats te vinden en moeten alleen onveilige sociale media of eventueel andere digitale diensten onderworpen worden aan een minimumleeftijd. Er geldt momenteel in Nederland een leeftijdsgrens van 16 jaar voor minderjarigen om zelfstandig toestemming te geven voor het verwerken van persoonsgegevens.[7]

Het kabinet zet in op Europese harmonisatie om fragmentatie van de interne markt te voorkomen en een gelijk speelveld voor kinderen in de EU te waarborgen. Tevens staat het kabinet positief tegenover een EU-geharmoniseerde aanpak voor leeftijdsverificatie, en wordt er op nationaal niveau gekeken naar de mogelijkheden voor de integratie van de EU-blauwdruk specificatie in *European Digital Identity Wallets* (EDI-*wallets*), in combinatie met een stelsel van erkende betrouwbare derde partijen.[8]

Het kabinet zet bovendien in op sterk en doelgericht toezicht, onder meer via (de evaluatie van) de DSA en de AI Act. Het kabinet verankert digitale geletterdheid als onderdeel van het curriculum voor het primair en voortgezet onderwijs en ondersteunt mediawijsheid via het Netwerk Mediawijsheid. Ook betrekt het kabinet kinderen, ouders en opvoeders structureel bij beleidsontwikkeling, onder meer via de Jongerenraad Digitalisering en de Ouderraad online kinderrechten (i.o.). Tot slot werkt het kabinet samen met het Nederland Instituut voor de Classificatie van Audiovisuele Media (NICAM) aan de totstandkoming van de Digitale Kijkwijzer.

---

[4] Tweede Kamer, Kamerbrief inzake strategie online kinderrechten, 5 oktober 2026, Kamerstuk 2026Z20985.
[5] Coalitieakkoord 2026-2030: Aan de slag – Bouwen aan een beter Nederland, VVD, D66 & CDA, 30 januari 2026, Tweede Kamer, kamerstuknummer 2026D04554.
[6] Tweede Kamer, Kamerbrief inzake het non-paper Europese minimumleeftijd sociale media, 11 september 2026, Kamerstuk 2026D42912.
[7] Volgend uit artikel 8 AVG en artikel 5 UAVG, onlangs aangescherpt in de Verzamelwet Gegevensbescherming (Kamerstukken II 2022/23, 36 264, nr. 2.)
[8] Tweede Kamer, Fiche inzake aanbeveling gemeenschappelijk kader leeftijdsverificatie, 11 september 2026, Kamerstuk 2026Z18709.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet verwelkomt dat de Commissie met het voorstel inzet op betere bescherming van kinderen online. Het kabinet onderschrijft de brede aanpak die de Commissie hanteert en het uitgangspunt dat de bewijslast om aan te tonen of een dienst veilig genoeg is voor kinderen in beginsel bij de platforms moet liggen. Dit sluit aan bij de bredere doelstelling van het kabinet om een veilige en gezonde online omgeving voor kinderen te creëren. Wel heeft het kabinet vraagtekens bij de uitgebreide inzet op ouderlijk toezicht in het voorstel, vanwege privacygerelateerde risico's bij de verificatie van ouderlijke verantwoordelijkheid en risico's op ongelijkheid. Daarnaast is het kabinet positief over het voorstel van de Commissie om de regels te harmoniseren, waaronder de minimumleeftijd, zodat er geen lappendeken ontstaat van verschillende nationale maatregelen. Verder is het kabinet voorzichtig positief over het voorstel voor een geharmoniseerd kader voor leeftijdsbevestiging, maar ziet het risico's voor fundamentele rechten. De nadere onderbouwing wordt hieronder toegelicht.

Het kabinet is vooralsnog positief over de reikwijdte van het voorstel en de keuze om verplichtingen te stellen aan digitale diensten. Het kabinet zal hierbij afwegen of de reikwijdte van de maatregelen noodzakelijk en proportioneel is in relatie tot de doelen van het voorstel. Daarnaast zal het kabinet beoordelen of de voorgestelde definities duidelijk, toekomstbestendig en niet te makkelijk te omzeilen zijn. Het kabinet wil voorkomen dat nieuwe technologieën of bestaande vergelijkbare digitale diensten die schadelijke risico's bevatten buiten de reikwijdte van de EU KIDS Act gaan vallen. Wat betreft de aanvullende regels voor VLOP's ziet het kabinet aanleiding om te kijken of dit niet ook zou moeten gelden voor de AI-chatbots en de grote aanbieders daarvan.

Verder is het kabinet in beginsel positief over de voorgestelde minimumleeftijd van 15 jaar voor het aanmaken van zelfstandige accounts voor socialenetwerk- en videoplatformdiensten en de risicogebaseerde benadering die de Commissie kiest. Dit sluit aan op de Nederlandse inzet voor een Europese minimumleeftijd van 15 jaar, zolang sociale media onvoldoende veilig zijn. Voor het kabinet is het van belang dat een minimumleeftijd geen onevenredige inbreuk vormt op de fundamentele rechten van burgers, waaronder volwassenen. Het kabinet zal tijdens de onderhandelingen vragen in hoeverre de minimumleeftijd nog een noodzakelijke maatregel is als de socialenetwerk- en videoplatformdiensten aantoonbaar voldoen aan de *safety by design* vereisten en daarmee ook veilig genoeg zijn voor kinderen. Het kabinet zal aan de Commissie vragen of dit ook na inwerkingtreding van het eventuele wetsvoorstel wordt geëvalueerd. Het uitgangspunt van het kabinet is immers dat kinderen wel toegang moeten hebben tot socialenetwerk- en videoplatformdiensten die veilig genoeg zijn.

Het kabinet voorziet risico's bij de maatregelen voor ouderlijk toezicht, waaronder de toegang van kinderen tussen de 13 en 15 jaar tot socialenetwerk- of videoplatformdiensten met 'mini-accounts' via hun ouders. Het kabinet merkt hierbij op dat kinderen tussen de leeftijd van 13 en 15 jaar nog kwetsbaar zijn. Tegen deze achtergrond heeft het kabinet twijfels over de vraag of een mini-account voldoende waarborgen biedt voor de bescherming van deze leeftijdsgroep en in hoeverre

aanbieders van sociale netwerk- en videodiensten zich daadwerkelijk aan de bijbehorende beschermingsmaatregelen committeren. Het kabinet ziet eveneens privacyrisico's bij de verplichte verificatie van ouderlijke verantwoordelijkheid. Het kabinet is van oordeel dat ook systemen waarbij ouders of andere derden verantwoordelijk worden gemaakt voor toegang ingrijpend kunnen zijn en onvoorziene risico's kunnen creëren. Daarnaast vereisen zij vaak de uitwisseling van extra persoonsgegevens. Naast privacygerelateerde risico's ziet het kabinet ook het risico dat dergelijke systemen ongelijkheid veroorzaken, omdat niet ieder kind dezelfde ondersteuning of toegang tot begeleiding heeft. Het kabinet is verder nog aan het onderzoeken of de verplichte verificatie van ouderlijke verantwoordelijkheid technische uitvoeringsproblemen met zich mee zal brengen. Daarom zal het kabinet zo terughoudend mogelijk omgaan met ouderlijke toestemming voor toegang tot socialenetwerk-of videoplatformsdiensten als mitigerende maatregel. De verificatie van ouderlijke verantwoordelijkheid dient niet te leiden tot verwerking van meer persoonsgegevens dan noodzakelijk om vast te stellen dat de betreffende volwassene de ouderlijke verantwoordelijkheid draagt. Daarbij moet worden voorkomen dat aanbieders structureel inzicht krijgen in de relatie tussen ouder en kind of in het online gedrag van het kind. Het kabinet heeft twijfels over de mate waarin platforms zich op dit terrein zullen inspannen.

Het kabinet is positief over het voorstel van de Commissie om veiligheidseisen te stellen aan het ontwerp van de digitale diensten die onder de scope vallen van het voorstel. Het kabinet vindt het een stap in de juiste richting dat de veiligheidseisen van de richtsnoeren van artikel 28 DSA grotendeels zijn gecodificeerd en geconcretiseerd. Het kabinet zal tijdens de onderhandelingen inzetten op sterke waarborgen voor bescherming van minderjarigen en effectiviteit van de eisen. Hierbij zal het kabinet onder meer kijken of sommige bepalingen niet moeten worden aangescherpt of verbreed en zal onder de aandacht brengen dat de bepalingen op een zodanige wijze worden geformuleerd, dat ze handhaafbaar zijn voor toezichthouders. Het kabinet heeft namelijk wel twijfels over de handhaafbaarheid van de veiligheidseisen die worden gesteld aan aanbevelingssystemen. De vraag is in hoeverre te controleren is dat een minderjarige in een "informatiefuik" terecht komt. Ten aanzien van het voorstel voor een leeftijdsclassificatiesysteem bij appstores heeft het kabinet twijfels over de proportionaliteit. Door deze leeftijdsclassificatie te koppelen aan toegang ontstaat mogelijk een strengere minimumleeftijd voor toegang tot apps dan voor het aanmaken van een account voor onlinesocialenetwerkdiensten en van videoplatformdiensten. Het kabinet zal de Commissie hierover om verduidelijking en onderbouwing vragen. Bij het classificatiesysteem van appstores zal het kabinet tijdens de onderhandelingen aangeven dat kan worden voortgebouwd op bestaande systemen om zo onnodige regeldruk te voorkomen, waarbij wel voldoende oog moet zijn voor publieke waarden en onafhankelijk toezicht. Daarnaast is het kabinet van mening dat transparantie over het aangaan van economische transacties relevant is voor alle consumenten (niet alleen minderjarigen) en voor alle online diensten en zal in dat kader kijken of het verplaatsen van de regelgeving hierover naar de aankomende *Digital Fairness Act* (het wetgevend voorstel hiervoor wordt verwacht in het vierde kwartaal van dit jaar) niet geschikter is.

Het kabinet is voorzichtig positief over het geharmoniseerde Europese kader op het gebied van leeftijdsbevestiging, waarbij een strikt onderscheid wordt gemaakt tussen leeftijdsbevestiging in het algemeen en leeftijdsverificatie specifiek. Het kabinet onderschrijft daarbij het punt van de Commissie dat een zelfverklaring niet voldoende is. Het kabinet is positief over het voorstel dat voor leeftijdsverificatie uitsluitend gebruik mag worden gemaakt van oplossingen en leeftijdsbewijzen die gecertificeerd zijn conform de vereisten van het *EU-Age verification scheme* en dat gebruik moet worden gemaakt van *zero knowledge proof*. De technische specificaties van het *EU Age Verification Scheme* (zoals certificerings- en interoperabiliteitsvereisten) dienen daarbij zoveel mogelijk aan te sluiten aan en voort te bouwen op de architectuur, standaarden*, trust framework* en *governance* van de herziene eIDAS-verordening.[9] Het kabinet staat daarnaast positief tegenover integratie in EDI-*wallets*. Het kabinet benadrukt wel dat het gebruik van EDI-*wallets* op grond van de eIDAS-verordening vrijwillig is voor burgers. Daarom moet er altijd een passend (en eventueel offline) alternatief beschikbaar blijven voor mensen die geen wallet willen of kunnen gebruiken, om uitsluiting van (onder andere kwetsbare) groepen burgers te voorkomen. Daarnaast heeft het kabinet vragen over de proportionaliteit van de inzet van andere vormen van leeftijdsbevestiging zoals leeftijdsschatting op basis van gedragssignalen bij reeds bestaande accounts, veilige ontwerp en appstores. Het kabinet ziet mogelijke meerwaarde in leeftijdsschatting en andere vormen van leeftijdsborging als aanvullende of risico gestuurde instrumenten ten behoeve van de gebruiksvriendelijkheid, bijvoorbeeld wanneer een hoge mate van zekerheid niet noodzakelijk is of als onderdeel van een eerste beoordeling. Tegelijkertijd ziet het kabinet dat alternatieve vormen van leeftijdsbevestiging vaak risico's met zich meebrengen. Het kabinet acht het daarom van belang dat alternatieve vormen van leeftijdsborging niet leiden tot gedragsprofilering of andere vormen van grootschalige monitoring van gebruikers. In het bijzonder bij leeftijdsschatting op basis van gezichtskenmerken of gedragsgegevens moeten de privacy-, discriminatie- en nauwkeurigheidsrisico's zorgvuldig worden meegewogen. Daarbij acht het kabinet het van belang dat de Commissie de technische en juridische vereisten voor alternatieve leeftijdsbevestiging oplossingen tijdig en concreet uitwerkt. Hierbij dient ook aandacht te zijn voor het risico op doelverschuiving, waarbij de voor leeftijdsverificatie ontwikkelde infrastructuur op termijn ook voor andere doeleinden wordt ingezet.

Het kabinet staat positief tegenover het voorstel dat lidstaten de noodzakelijke maatregelen dienen te nemen om te zorgen voor de kosteloze beschikbaarheid van tenminste één gecertificeerde EU-leeftijdsverificatie-oplossing. Het kabinet is reeds aan het onderzoeken hoe een publiek beheerd mechanisme, zoals integratie van de EU-blauwdruk specificaties in EDI-*wallets*, in combinatie met een stelsel van erkende betrouwbare derde partijen kan worden vormgegeven. Tegelijkertijd dient hierbij de kanttekening te worden gemaakt dat er in de nationale context te veel juridische, technische en organisatorische drempels geïdentificeerd zijn om op korte termijn een leeftijdsverificatie-oplossing aan te bieden.[10] Dit is een aandachtspunt voor de mogelijke implementatietermijnen van het voorstel.

[9] VERORDENING (EU) Nr. 910/2014 VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD van 23 juli 2014 betreffende elektronische identificatie en vertrouwensdiensten voor elektronische transacties in de interne markt en tot intrekking van Richtlijn 1999/93/EG.

Verder is het kabinet voorzichtig positief over het uitgangspunt om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de huidige toezichtstructuur voor digitale diensten. Het kabinet ziet echter wel potentiële risico's op versnippering van het toezicht en een verdere complicering van het toezichtsveld. Het kabinet hecht waarde aan het waarborgen van zo veel mogelijk consistentie in het toezicht op zowel nationaal als Europees niveau, zonder af te doen aan de onafhankelijkheid van toezichthouders. Voor bepaalde diensten kan het in sommige gevallen ook wenselijk zijn dat meer bedrijven onder toezicht van de Europese Commissie gaan vallen, omdat deze digitale diensten grensoverschrijdend aangeboden worden. Daarbij is het specifieke mediatoezicht op de videoplatformdiensten, dat volgt uit de Richtlijn audiovisuele mediadienst, niet benoemd in dit voorstel van de Commissie. Het betrekken van alle relevante toezichthouders acht het kabinet wel van belang.

Het kabinet staat verder positief tegenover de voorgestelde aanvullende verplichtingen voor aangewezen VLOP's en zeer grote onlinezoekmachines (VLOSE's). Deze aanvullende verplichtingen sluiten goed aan bij de bestaande verplichtingen inzake de beoordeling en beperking van systeemrisico's onder de DSA.

Het kabinet verwelkomt de mededeling en acht het positief dat de *EU KIDS Act* onderdeel vormt van een breder pakket aan maatregelen. De benadering van de Commissie voor een breder pakket aan beleidsinstrumenten sluit aan bij het Nederlandse beleid. Daarnaast dragen de ondersteunende maatregelen van de Commissie bij aan een geharmoniseerde Europese aanpak in de bescherming van minderjarigen online. De aangekondigde toekomstige initiatieven zal het kabinet op hun merites beoordelen.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Een grote meerderheid van de lidstaten verwelkomt het voorstel en is positief over de doelstellingen uit de *EU KIDS Act*. Een meerderheid van de lidstaten is voorstander van een minimumleeftijd voor sociale media, evenals verdere maatregelen voor aanbieders om te zorgen voor een veilig ontwerp van hun diensten. Op meer detailniveau hebben veel lidstaten momenteel nog een studievoorbehoud, bijvoorbeeld ten aanzien van het bepalen van de ouderlijke verantwoordelijkheid en uitvoerbaarheid van het voorstel. Ten aanzien van de leeftijdsgrens voor sociale media hebben enkele lidstaten verzocht om meer ruimte te laten voor lidstaten om een nationale leeftijdsgrens te kunnen vaststellen wanneer zij dat nodig achten. Minstens negen lidstaten hebben reeds nationale wetsvoorstellen voor een nationale minimumleeftijd genotificeerd bij de Commissie. Een aantal lidstaten heeft aangegeven de processen voor nationale wetgeving voort te zetten gedurende de onderhandelingen van de *EU KIDS Act*.

Het Europees Parlement heeft nog geen commissie of rapporteur aangewezen voor de behandeling van dit voorstel. Uit een eerste bespreking komt naar voren dat een meerderheid voorstander is

[10] Tweede Kamer, Fiche inzake aanbeveling gemeenschappelijk kader leeftijdsverificatie, 11 september 2026, kamerstuk 2026Z18709.

van aanvullende Europese maatregelen om kinderen online te beschermen. Dit sluit aan op eerder aangenomen resoluties[11] waarin wordt opgeroepen tot onder andere privacyborgende leeftijdsverificatie, aanvullende verplichtingen voor AI-modellen en -c*ompanions*, een Europese minimumleeftijd van 16 jaar voor sociale media en tegengaan van verslavend ontwerp. Wel vraagt een groot aantal leden aandacht voor het risico op overregulering, aantasting van keuzevrijheid en een te grote rol van de overheid ten opzichte van ouders.

4. Beoordeling bevoegdheid subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet of de EU handelt binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar door de lidstaten in de EU-verdragen zijn toegedeeld om de daarin bepaalde doelstellingen te verwezenlijken.

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. De voorgestelde rechtsgrondslag voor het wetsvoorstel is artikel 114 VWEU. Dit artikel geeft de EU de bevoegdheid harmonisatiemaatregelen te treffen ter waarborging van de goede werking van de interne markt. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslag, omdat het voorstel bijdraagt aan de interne markt omdat het beoogt de online veiligheid van kinderen te bevorderen, door het ontwikkelen van een EU regelgevend kader met verplichtingen voor online providers die actief zijn op de Europese interne markt. Daarnaast wordt met voorliggende voorstellen fragmentatie op de interne markt voorkomen. Wel benadrukt het kabinet dat specifieke maatregelen gericht op het bevorderen van digitale vaardigheden, detachering van ambtenaren bij de Europese Commissie, en overheidssystemen gericht op burgerzaken (zoals de genoemde openbare database voor ouderlijke verantwoordelijkheid) vallen onder de nationale bevoegdheid van de lidstaten. Op het terrein van de interne markt is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, eerste lid, onderdeel a VWEU).

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de mededeling is positief. De mededeling heeft betrekking op gezamenlijke standaarden voor de Europese interne markt voor digitale diensten die grensoverschrijdend zijn (artikel 114 VWEU). Op het terrein van de interne markt is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten, op grond van artikel 4, lid 2, sub a VWEU.

b) Subsidiariteit

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet de subsidiariteit van het optreden van de Commissie. Dit houdt in dat het kabinet op de gebieden die niet onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie vallen of wanneer sprake is van een voorstel dat gezien zijn aard enkel door de EU kan worden uitgeoefend, toetst of het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau kan worden verwezenlijkt,

[11] 2025/2081 (INI), European Parliament resolution of 17 September 2026 on the impact of social media and the online environment on young people en 2025/2060 (INI), European Parliament resolution of 26 November 2025 on the protection of minors online.

maar vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Unie kan worden bereikt (het subsidiariteitsbeginsel).

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit van het voorstel voor een verordening is positief. De voorgestelde verordening heeft tot doel online veiligheid van kinderen te bevorderen, door het ontwikkelen van een EU regelgevend kader met verplichtingen voor online providers die actief zijn op de Europese interne markt. Daarnaast wordt met voorliggende voorstellen fragmentatie op de interne markt voorkomen. Voorliggend voorstel verwezenlijkt een gelijk niveau van online bescherming van kinderen in de EU. Gezien de grensoverschrijdende aard van de diensten die onder deze verordening vallen, kan de doelstelling van het voorstel onvoldoende door de lidstaten verwezenlijkt worden op centraal, lokaal of regionaal niveau. Door het wetvoorstel wordt het gelijk speelveld op het terrein van providers van online diensten die zich (mede) richten aan kinderen verbeterd en worden belemmeringen op de interne markt voor deze diensten weggenomen. Nationale regelgeving kan leiden tot verschillende leeftijdsgrenzen en verplichtingen voor aanbieders van digitale diensten, hetgeen kan leiden tot vermindering van juridische zekerheid voor zowel providers als kinderen, eenvoudigere omzeiling van regelgeving, complicaties in handhaving, en zorgt bovenal voor een ongelijk niveau van bescherming voor minderjarigen in EU. Om die reden is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit van de mededeling is positief. De mededeling heeft tot doel om online veiligheid van kinderen te bevorderen. Gezien de grensoverschrijdende aard van de diensten die onder deze verordening vangen, kan dit onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt, daarom is een EU-aanpak nodig. De mededeling draagt bij aan het creëren van een gelijk speelveld voor providers van online diensten die zich (mede) richten aan kinderen en het bieden van een gelijk niveau van bescherming van minderjarigen in de EU. Om die redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet of de inhoud en vorm van het optreden van de Unie niet verder gaan dan wat nodig is om de doelstellingen van de EU-verdragen te verwezenlijken (het proportionaliteitsbeginsel).

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief, met een aantal kanttekeningen. De voorgestelde verordening heeft tot doel online veiligheid van kinderen te bevorderen, door het ontwikkelen van een EU regelgevend kader met verplichtingen voor online providers die actief zijn op de Europese interne markt. Daarnaast wordt met voorliggende voorstellen fragmentatie op de interne markt voorkomen. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstelling te bereiken, omdat de voorgestelde maatregelen ervoor zorgen dat providers van online diensten (mede) gericht aan kinderen verplicht worden om de veiligheid en het welzijn van minderjarigen te beschermen. Daarbij wordt voortgebouwd op bevindingen van een expertpanel, wordt een risico gebaseerde benadering gehanteerd en wordt rekening gehouden met

de ontwikkelingsfasen van kinderen. Het kabinet is van oordeel dat het merendeel van de maatregelen niet verder gaat dan noodzakelijk, met uitzondering van twee aspecten waarvan het kabinet het oordeel nog niet kan bevestigen. Alvorens het kabinet kan beoordelen of het invoeren van de minimumleeftijd en de inzet van leeftijdsbevestiging proportioneel is, heeft het kabinet meer duidelijkheid nodig over de voorstellen.
Voor wat betreft de wettelijke minimumleeftijd van 15 jaar is het voor het kabinet nog onvoldoende duidelijk of een socialemedianetwerk- of videoplatformdienst niet al veilig genoeg is voor kinderen als aantoonbaar wordt voldaan aan de gestelde veiligheidseisen uit het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel gaat voor het invoeren van een minimumleeftijd uit van de huidige situatie, zonder de veiligheidseisen uit het voorstel. Hoewel het kabinet positief staat tegenover een minimumleeftijd, moet deze wel proportioneel zijn. Het kabinet zal de Europese Commissie op dit punt daarom om meer toelichting en onderbouwing vragen om dit te kunnen beoordelen. Het kabinet zal bovendien aan de Commissie vragen of dit ook na inwerkingtreding van het wetsvoorstel wordt geëvalueerd. Ook vraagt het kabinet de Commissie aan te tonen hoe dataminimalisatie en doelbinding worden afgedwongen.

Voor wat betreft de inzet van leeftijdsbevestiging zal per specifieke toepassing moeten worden beoordeeld of de inzet van een leeftijdsbevestigingsmethode proportioneel is. Deze afweging kan niet losgekoppeld worden van het onderliggende ontwerp van een dienst en het daarmee gepaard gaande risicoprofiel. Daarnaast heeft het kabinet vragen over de proportionaliteit van de inzet van leeftijdsbevestigingsmethodes zoals leeftijdsschatting op basis van gedragssignalen bij reeds bestaande accounts. In het bijzonder bij leeftijdsschatting op basis van gezichtskenmerken of gedragsgegevens moeten de privacy-, gegevensbeschermingsrecht, discriminatie- en nauwkeurigheidsrisico's zorgvuldig worden meegewogen. Het kabinet ziet dan ook met veel aandacht de resultaten van het onderzoek van de Commissie naar de impact van leeftijdsbevestiging op fundamentele rechten tegemoet, waarna het kabinet zich zal beraden over de proportionaliteit van dit standpunt en zijn onderhandelingspositie op dit punt.

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit van de mededeling is positief. De mededeling heeft tot doel om online veiligheid van kinderen te bevorderen. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstelling te bereiken, omdat het samen met het voorstel van verordening een totaalpakket vormt voor het beschermen van minderjarigen online. Bovendien gaat het voorgestelde optreden niet verder dan noodzakelijk, omdat de maatregelen slechts ondersteunend zijn aan het voorstel van verordening en zich richten op stimulerende maatregelen ter bevordering van het welzijn van minderjarigen.

5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Consequenties EU-begroting

De Commissie geeft in het voorstel aan te voorzien dat de uitvoering van het voorstel voor de periode 2028-2034 in totaal € 56 miljoen bedraagt. De consequenties van het voorstel voor de EU-begroting volgen hoofdzakelijk op de nieuwe toezichts-, onderzoeks- en handhavingstaken die bij de Europese Commissie (DG CONNECT en het AI Office) worden belegd. De netto-impact op de algemene EU-begroting blijft echter beperkt, doordat de handhavingskosten voor het overgrote deel rechtstreeks worden verhaald op de VLOP's. De mededeling heeft geen directe consequenties voor de EU-begroting.

Voor de *KIDS Act* stelt de Commissie 85 FTE nodig te hebben voor de uitvoering en handhaving van de verordening, waarvan 40 FTE nieuwe medewerkers. Hiervan wordt 30 FTE ingezet binnen de handhavingsstructuur van de DSA. De kosten van deze 30 FTE worden volgens de Commissie gedekt via een verhoging van de toezichthoudende taks voor VLOP's die onder de reikwijdte van de KIDS Act vallen. 10 FTE aan nieuwe medewerkers wordt ingezet voor aanvullend toezicht en handhaving volgens de structuur van de AI-verordening. Hiervoor is geen bijdrage van derde partijen voorzien.

Het kabinet is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021-2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Het kabinet wil niet vooruitlopen op de integrale afweging van middelen na 2027. Daarnaast moet de ontwikkeling van de administratieve uitgaven in lijn zijn met de ER-conclusies van juli 2020 over het MFK-akkoord. Het kabinet is kritisch over de stijging van het aantal werknemers.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor Rijksoverheid en/of medeoverheden

In het *Staff Working Document* (SWD) bij de verordening stelt de Commissie dat lidstaten te maken krijgen met extra administratieve, technische en handhavingskosten.

De verwachte kosten voor lidstaten worden niet gekwantificeerd. Volgens de Commissie zijn de kosten beperkt. De meeste kosten zullen naar verwachting gerelateerd zijn aan het EU-leeftijdsverificatiesysteem en middelen voor leeftijdsattesten of ouderlijk toezicht. Aan de andere kant geeft de Commissie aan dat het voorstel aanzienlijke voordelen oplevert, zoals harmonisatie en minder noodzaak voor nationale regelgeving. Dit bespaart wetgevend, technische en handhavingskosten. Daarnaast verwacht de Commissie winst op de volksgezondheid, omdat er minder online schade zal worden veroorzaakt voor minderjarigen. Dit kan op lange termijn leiden tot besparing in de zorg en sociale voorzieningen.

Het toezicht en de handhaving zullen ook kosten voor Nederland met zich meebrengen. Naar verwachting kunnen die taken grotendeels worden ondergebracht bij bestaande organisaties die zijn aangewezen voor toezicht op de DSA, AVG en AI Act, waarbij wordt gezocht naar de meest doeltreffende en doelmatige oplossing. Tevens wordt voor toezicht samenhang gezocht met de eerdere middelen die zijn verleend voor handhaving van de DSA en AI Act. De eventuele kosten

voor toezicht en handhaving worden voornamelijk veroorzaakt door additionele FTE's en materiële kosten die daarmee samenhangen. (Eventuele) budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e)) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

De mededeling heeft geen directe financiële consequenties voor de Rijksoverheid en/of medeoverheden van de in de mededeling aangekondigde toekomstige voorstellen en initiatieven zijn op dit moment nog niet bekend en zullen, zodra deze nader zijn geconcretiseerd, op hun financiële merites worden beoordeeld.

c) *Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger*
De voorgestelde maatregelen kunnen impact hebben op Nederlandse bedrijven. Dit betreft bedrijven die diensten aanbieden voor socialenetwerken, videoplatforms, online games, AI companions, chatbots, softwarebesturingssystemen en app stores. Daarnaast zal het voorstel impact hebben op alle burgers die gebruik maken van die diensten, omdat er leeftijdsbevestiging moeten plaatsvinden. Specifiek ten aanzien van socialenetwerk- en videoplatformsdiensten zullen burgers bij het aanmaken van een account verplicht worden om hun leeftijd te verifiëren.

Op economisch terrein blijven volgens het SWD de directe nalevingskosten voor aanbieders beperkt tot matig, aangezien de eisen voor veilig ontwerp grotendeels voortvloeien uit de bestaande richtsnoeren onder Artikel 28 DSA. Bovendien voorkomt het voorstel dat aanbieders te maken krijgen met 27 verschillende nationale regelgevingskaders, wat aanzienlijke harmonisatievoordelen oplevert en de grensoverschrijdende digitale interne markt versterkt.
De Commissie verwacht dat de meeste kosten worden gemaakt om de leeftijdsverificatieverplichtingen na te leven. De Commissie geeft aan geen kwantificatie te hebben omdat het lastig te voorspellen is welke online dienstverleners de leeftijdsbevestigingsmaatregelen gaan implementeren in plaats van veilige functies en instellingen toe te passen voor de gebruikers. Dit komt deels doordat het lastig is om de vraag naar functies en instellingen voor volwassenen te voorspellen.

Daarnaast zijn er doorlopende operationele kosten (zoals juridische naleving, beveiliging klantenservice en leveranciers) en kosten per controle, waarbij operationele kosten lager uitvallen bij gebruik van externe leeftijdsverificatiesystemen in plaats van eigen oplossingen. De Commissie heeft de kosten ten aanzien van dit specifieke voorstel niet gekwantificeerd. Uit bevindingen van de Britse toezichthouder 'Ofcom', die op dit moment leeftijdsverificaties uitvoert, blijkt dat de mediane kosten per controle laag zijn (rond €0,07) en dalen naarmate het aantal controles toeneemt, terwijl de EU-open-sourceoplossing voor leeftijdsverificatie de kosten verder verlaagt, met name voor kleine en middelgrote ondernemingen, door lagere implementatie- en onderhoudskosten. Het kabinet is het met de Commissie eens dat de impact op leeftijdsbevestiging de meeste lastenverzwaring met zich zal meebrengen voor burgers en bedrijven. Het kabinet is van oordeel dat de financiële consequenties, de gevolgen voor regeldruk en de werkbaarheid voor bedrijven en burgers op dit punt nog niet voldoende in kaart is gebracht.

Het kabinet zal het belang van het uitvoeren van de analyse naar de impact van de minimumleeftijd en leeftijdsbevestiging tijdens de onderhandelingen benadrukken. Het kabinet zal de resultaten van deze nadere analyse afwachten.

Verder merkt het kabinet op dat in het SWD-document weinig aandacht is besteed aan de werkbaarheid voor ouders of voogden en bedrijven ten aanzien van de verificatie van de ouderlijke verantwoordelijkheid. Het kabinet zal dit tijdens de onderhandelingen bij de Commissie onder de aandacht brengen.

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) kwam tot de volgende adviespunten ten aanzien van het BNC-fiche:

1. ATR adviseert om de werkbaarheid van de verordening voor bedrijven inzichtelijk te maken voor de 'veiligheid door ontwerp'-eisen en voor de nieuwe verplichtingen.
2. ATR adviseert om inzichtelijk te maken of de verordening werkbaar is voor de verzorgers daar waar het gaat om het verkrijgen van een bewijs van ouderlijke verantwoordelijkheid en het monitoren van de accounts bij een niet gewijzigde verordening.
3. ATR adviseert om de gevolgen voor de regeldruk voor in Nederland gevestigde bedrijven, overeenkomstig de Rijksbrede methodiek, in kaart te brengen.
4. ATR adviseert om de gevolgen voor de regeldruk voor burgers in Nederland, overeenkomstig de Rijksbrede methodiek, in beeld te brengen. Het gaat hierbij niet alleen om de leeftijdsverificatie, maar ook om de ouderlijke verantwoordelijkheid die een (gemiddelde) inzet zal vergen van de verzorgers.

Zoals eerder genoemd in dit fiche hecht het kabinet eraan dat Commissievoorstellen gepaard gaan met een degelijk impact assessment. Nu de Commissie geen formeel impact assessment heeft uitgevoerd bij dit voorstel, kan het kabinet nog niet geheel overzien welke impact het voorstel zal hebben op de regeldruk voor burgers, bedrijven en toezichthouders.

Op basis van het huidige voorstel verwacht het kabinet dat toename van regeldruk grotendeels bij bedrijven zal liggen. Het kabinet ziet bovendien dat de regeldruk met name zal toenemen voor VLOP's en bedrijven die nu nog niet aan verplichtingen moeten voldoen op grond van bestaande wetgeving (zoals de DSA). Het kabinet schat in dat de gevolgen voor de regeldruk voor burgers beperkt blijven, maar houdt er rekening mee dat dat kan verschillen per persoon. Het doel van de verordening is om het niveau van bescherming van minderjarigen, ten aanzien van schadelijke effecten van het ontwerp van de genoemde diensten, te verhogen. Het kabinet zal erop toezien dat een eventuele toename in de regeldruk voor burgers hier niet aan af doet.

Het kabinet zal de punten van het ATR bij de Commissie onder de aandacht brengen en zal in gesprek gaan met brancheorganisaties en organisaties die de belangen van burgers behartigen om de gevolgen van het voorstel voor Nederlandse bedrijven en burgers in kaart te brengen, overeenkomstig de Rijksbrede methodiek. In de bevraging van burgers en bedrijven zal tevens aandacht zijn voor de ATR-adviezen inzake werkbaarheid. Het gaat hierbij specifiek om de

werkbaarheid van de 'veiligheid door ontwerp'-eisen voor bedrijven, en het bewijs van ouderlijke verantwoordelijkheid en het monitoren van de accounts bij verzorgers.

De financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger van de in de mededeling aangekondigde toekomstige voorstellen en initiatieven zijn op dit moment nog niet bekend en zullen, zodra deze nader zijn geconcretiseerd, op hun merites worden beoordeeld.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Met het wetsvoorstel worden bedrijven, inclusief grote technologiebedrijven die voor een significant deel gevestigd zijn buiten de EU, verplicht om aanpassingen aan hun product of dienst door te voeren indien zij hun diensten aanbieden in de EU. Deze aanpassingen kunnen van invloed zijn op de verdienmodellen van bedrijven. Tegelijkertijd kan het voorstel innovatie en concurrentievermogen van kindvriendelijke digitale diensten en systemen versterken door een groeiende vraag naar onder andere privacyvriendelijke middelen voor leeftijdsbevestiging, kindvriendelijk ontwerp van online diensten en tools voor ouders.

De voorgestelde maatregelen in de verordening zijn ook van toepassing op bedrijven uit derde landen die opereren in de Unie. Het voorstel bouwt daarnaast voort op de kaders uit de DSA, AVG en AI-verordening. Gelet op internationale gevoeligheden rondom de regulering van platformen en online diensten, kan het voorstel gevolgen hebben voor de diplomatieke relaties met derde landen. De mededeling bevat geen bindende verplichtingen en kent daarom geen directe gevolgen voor de concurrentiekracht en geopolitieke aspecten.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

Voor de aanwijzing van bevoegde autoriteiten voor de handhaving en het wettelijk verankeren van ten minste één elektronisch middel waarmee ouders hun ouderlijke verantwoordelijkheid digitaal kunnen aantonen op basis van authentieke nationale bronnen, alsmede het aanwijzen van accreditatie-instanties voor leeftijdsverificatie-oplossingen en bewijzen is naar inschatting uitvoeringswetgeving nodig.

Het voorstel bevat geen bepalingen die rechtstreeks juridische implicaties hebben voor decentrale regelgeving en/of sanctionering van beleid.

De mededeling bevat geen concrete wetgevingsvoorstellen en heeft daarom op dit moment geen directe gevolgen voor nationale of decentrale regelgeving en/of het sanctioneringsbeleid.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

Het voorstel bevat een bevoegdheid voor de Commissie om gedelegeerde- en uitvoeringshandelingen vast te stellen. Er worden acht gedelegeerde handelingen aan de Commissie toegekend (art. 2, lid 5; art. 6, lid 6; art. 7, lid 6; art. 20, lid 7; art. 25, lid 1; art. 26, lid 3; art. 30, lid 3; art. 36, lid 6) voor een periode van vijf jaar na inwerkingtreding van de verordening, met de mogelijkheid tot stilzwijgende verlenging met termijnen van dezelfde duur, tenzij het Europees Parlement of de Raad zich ertegen verzetten. Het kabinet staat deels positief en deels negatief tegenover de gedelegeerde en uitvoeringshandelingen.
Artikel 20 lid 7 geeft de Commissie de bevoegdheid om technische en operationele voorschriften vast te leggen voor de in artikel 20 lid 1 bedoelde hulpmiddelen. Artikel 20 lid 1 van dit artikel bepaalt dat aanbieders van onlinesocialenetwerkdiensten, videoplatformdiensten, onlinespellen, AI-metgezellen en algemene conversationele chatbots doeltreffende, toegankelijke en gebruiksvriendelijke hulpmiddelen voor voogden moeten invoeren die aan bepaalde voorwaarden voldoen. Ten aanzien van de gedelegeerde handeling uit artikel 20 lid 7 is delegatie mogelijk, omdat het een niet-essentieel deel van de bepaling betreft. Toekenning van deze bevoegdheid acht het kabinet wenselijk vanwege de behoefte aan flexibiliteit voor de Commissie om in te spelen op technologische ontwikkelingen.

Op grond van artikel 36 lid 6 mag de Commissie gedetailleerde methodologie en procedures vaststellen voor de (geraamde kosten van de) jaarlijkse toezichtsvergoedingen, de maximumgrens daarvan en de regelingen die nodig zijn om de betalingen te verrichten. Ten aanzien van de gedelegeerde handeling is delegatie mogelijk, omdat het een niet-essentieel deel van de basishandeling betreft. Het kabinet acht de toekenning van de bevoegdheid wenselijk, omdat het de nodige ruimte geeft om de jaarlijkse toezichtsvergoedingen actueel te houden. Het kabinet acht deze bevoegdheid voldoende afgebakend en kan zich vinden in de keuze voor delegatie in plaats van uitvoering, omdat het om meer gaat dan slechts uitvoeringsdetails (voor enkele partijen).

Op grond van artikel 2 lid 5 mag de Commissie diensten en systemen toevoegen aan, of schrappen van de lijst van diensten die niet onder de reikwijdte van de verordening vallen. Op die lijst, uit artikel 2 lid 4, staan bijvoorbeeld diensten en systemen die ontwikkeld zijn voor wetenschappelijk onderzoek en online-encyclopedieën zonder winstoogmerk. Het toekennen van de bevoegdheid in artikel 2 lid 5 is volgens het kabinet niet mogelijk, omdat het een essentieel onderdeel van de verordening betreft. Volgens het kabinet kan met deze bevoegdheid de reikwijdte van de verordening worden aangepast. De voorwaarden voor het gebruik van de bevoegdheid zijn onvoldoende vastgelegd in de tekst van de verordening.

Op grond van artikel 6 lid 6 kan de Commissie nieuwe functies en functionaliteiten opnemen die een risico vormen voor de privacy, veiligheid en beveiliging van minderjarigen online. Daarmee wordt de toegang tot onlinesocialenetwerkdiensten en videoplatformdiensten mogelijk verder beperkt voor kinderen tot 15 jaar. Deze handeling is niet voldoende afgebakend, omdat het uitvoeren van de handeling mogelijk kan leiden tot een afname van het beschermingsniveau en/of de toegang tot diensten voor kinderen tot 15 jaar.

Volgens het kabinet kan met de bevoegdheid zoals deze er nu staat beschreven de reikwijdte van de verordening worden aangepast. Het toekennen van de bevoegdheid in artikel 6 lid 6 is volgens het kabinet daarom niet mogelijk. Het kabinet wil wel benadrukken te begrijpen dat het wenselijk kan zijn om hier enige flexibiliteit te hebben. Daarom staat het kabinet wel open voor een gedelegeerde handeling. Echter, dan zal deze meer afgebakend moeten worden zodat wordt voldaan aan de voorwaarden voor een gedelegeerde handeling. Het Kabinet zal dit punt meenemen in de onderhandelingen.

Artikel 7 van het wetsvoorstel stelt voorwaarden aan de door een voogd gecontroleerde toegang tot videoplatformdiensten voor minderjarigen jonger dan 13 jaar. Artikel 7 lid 6 geeft de Commissie de bevoegdheid om de voorwaarden voor (het ontwerp van) de toegang tot de genoemde diensten aan te passen aan technologische en wetenschappelijke ontwikkelingen. Daarbij mag het niveau van bescherming van de privacy, veiligheid en beveiliging van de minderjarige niet achteruitgaan. Het kabinet kan ten aanzien van de gedelegeerde handeling nog niet beoordelen of deze delegatie mogelijk en wenselijk is. Hoewel de handeling afgebakend is en de handeling het niveau van bescherming niet mag laten afnemen, raakt de handeling mogelijk aan de essentie van de verordening. Het kabinet zal de Commissie vragen om hier duidelijkheid over te verschaffen.

In artikel 25 lid 1 krijgt de Commissie de bevoegdheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen tot wijziging van artikelen die zien op *safety by design*. Op grond van de bepaling mag de Commissie de verplichtingen om aanbieders om minderjarigen te beschermen binnen hun systeem of dienst aanscherpen. Het kabinet kan ten aanzien van deze gedelegeerde handeling nog niet beoordelen of deze delegatie mogelijk en wenselijk is. Hoewel artikel 25 lid 2 specificeert waarmee de Commissie rekening moet houden bij het vaststellen van de gedelegeerde handeling, raakt de bepaling mogelijk aan de essentie van het voorstel. Het kabinet zal de Commissie vragen om hier duidelijkheid over te verschaffen.

Artikel 30 lid 3 geeft de Commissie de mogelijkheid om de vereisten die van toepassing zijn op alternatieve oplossingen voor leeftijdsbevestiging (art. 29 lid 4), met inbegrip van de vereisten die nodig zijn om aan te tonen dat artikelen 27 en 28 worden nageleefd, aan te vullen. Daarnaast mag de Commissie op grond van deze gedelegeerde handeling de verplichtingen inzake besturingssystemen zoals bedoeld in artikel 29 lid 6 aanvullen. Het kabinet kan ten aanzien van de gedelegeerde handelingen uit artikel 30 lid 3 nog niet beoordelen of deze mogelijk en wenselijk zijn. Het kabinet acht deze handelingen in het voorstel onvoldoende afgebakend, omdat de bepaling enkele open normen bevat en verschillende handelingen worden toebedeeld in een enkel artikel. Het kabinet zal de Commissie vragen om hier duidelijkheid over te verschaffen.

In artikel 26 lid 5 geeft de Commissie de bevoegdheid om de signalen die wijzen op ouderlijke verantwoordelijkheid (art. 26 lid 5) te specificeren. Het kabinet kan ten aanzien van de gedelegeerde handeling nog niet beoordelen of deze delegatie mogelijk en wenselijk is. Uit de bepaling volgt niet met welk doel de delegatie wordt voorgesteld, noch is duidelijk voor het kabinet

of het wenselijk is dat dit op EU-niveau wordt vastgelegd. Door de open formulering is onduidelijk of de handeling voldoende afgebakend is. Het kabinet zal de Commissie vragen om hier duidelijkheid over te verschaffen.

Naast gedelegeerde handelingen kan de Commissie in het voorstel uitvoeringshandelingen vaststellen voor het bepalen van specificaties voor de EU-regeling voor leeftijdsverificatie (artikel 30, lid 2) en voor het opstellen van modellen en methoden voor onafhankelijke audits (artikel 5, lid 11).

Het toekennen van de bevoegdheid in artikel 5 lid 11 is mogelijk, omdat het niet-essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Toekenning acht het kabinet wenselijk, omdat de verordening hiermee toekomstbestendiger wordt gemaakt. De keuze voor uitvoering ligt hier voor de hand, omdat het slechts specificaties van de basishandeling betreft. De uitvoeringshandeling wordt vastgesteld volgens de procedure uit artikel 39 van dit voorstel. De toekenning van de uitvoeringshandeling uit artikel 30 lid 2 is niet mogelijk, omdat het mogelijk essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Dit artikel geeft de Commissie de bevoegdheid om specificaties vast te leggen voor de werking van de EU-regeling voor leeftijdsverificatie. Hoewel de uitvoeringshandelingen beperkt blijven tot wat nodig is en zijn gebaseerd op beginsel van minimale gegevensverwerking, doelbinding en evenredigheid acht het kabinet dit verderstrekkend dan passend is voor een uitvoeringshandeling. De uitvoeringshandeling gericht op de regels voor leeftijdsverificatie wordt vastgesteld volgens de onderzoeksprocedure als bedoeld in artikel 5 van Verordening 182/2011.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

Het voorstel van de Commissie gaat uit van inwerkingtreding op de twintigste dag na de publicatie in het officieel publicatieblad van de EU. Vervolgens is bepaald dat de verordening zes maanden later van toepassing is. Wel zijn er uitzonderingen. Artikel 5 (notificatieverplichtingen providers) is op dezelfde dag van inwerkingtreding van toepassing. Artikelen 33 (opstellen nationale strategie) en 35 (versnelde procedure) zijn 12 maanden na inwerkingtreding van toepassing. Het kabinet acht de genoemde implementatietermijnen te kort, gelet op de benodigde aanpassingen van zowel providers als nationale autoriteiten. Daarnaast wordt deze termijn te kort geacht voor de totstandkoming van de benodigde uitvoeringswetgeving. Het kabinet zal zich inzetten voor verruiming van de implementatietermijn die voldoende tijd laat voor een zorgvuldig wetgevingsproces en de benodigde implementatie.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

De Commissie stelt voor om op 31 augustus 2030 een rapport met evaluatie van de wet in te dienen bij het Europees Parlement en de Raad, ongeacht de datum van inwerkingtreding. Daarna zal evaluatie elke vier jaar plaatsvinden. Het kabinet is van mening dat de evaluatietermijnen dienen aan te sluiten bij de datum van inwerkingtreding van de verordening, zodat er afdoende

tijd is om de daadwerkelijke impact van de wet te bepalen. Het kabinet kan zich vinden in de periodieke evaluatietermijn van vier jaar.

De mededeling voorziet daarnaast in voortdurende monitoring van de ontwikkeling en effecten van digitale diensten voor minderjarigen en van de doeltreffendheid van de voorgestelde maatregelen. Het kabinet kan zich vinden in deze monitoring en zal de verdere uitwerking daarvan beoordelen.

e) Constitutionele toets

Het voorstel beoogt om kinderen een hoog niveau van bescherming te bieden in een online omgeving. Volgens de Commissie zal een minimumleeftijdseis de bescherming van de gezondheid, veiligheid en het welzijn van kinderen in deze omgeving versterken.

Het voorstel voor een minimumleeftijd heeft impact voor de uitoefening van de volgende grondrechten: vrijheid van meningsuiting, vrijheid van (toegang tot) informatie, non-discriminatie, de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en de bescherming van persoonsgegevens en de vrijheid van vereniging. Gezien het grote belang van de fundamentele rechten een democratische rechtsstaat is voorzichtigheid en terughoudendheid op zijn plaats. Het kabinet zal daarom tijdens het verdere EU-wetgevingsproces aandacht blijven vragen voor de fundamentele rechten. Daarbij heeft het kabinet ook aandacht voor het verbod op preventieve beperkingen vanwege de inhoud uit artikel 7 lid 3 van de Nederlandse Grondwet.

Het kabinet merkt op dat het voorstel een juiste balans moet vinden tussen de verschillende grondrechten die erdoor worden geraakt. Hoewel het SWD-document aandacht besteedt aan deze balans, merkt het kabinet op dat er weinig aandacht is voor de vraag of de maatregel niet verder gaat dan noodzakelijk en of er geen minder ingrijpende alternatieven beschikbaar zijn om het beoogde doel, het veilig online laten zijn van kinderen, te bereiken. De Commissie heeft echter aangegeven in Q4 een impact assessment uit te voeren naar de gevolgen van leeftijdsbevestiging voor fundamentele rechten. Het kabinet ziet dit als een cruciaal punt, omdat leeftijdsbevestiging de grootste inperking hebben op de grondrechten van zowel kinderen als volwassenen. Het kabinet kijkt uit naar de resultaten van dit assessment, waarbij duidelijkheid moet worden verkregen over of de potentiële inbreuken op grondrechten door leeftijdsbevestiging en de minimumleeftijd noodzakelijk, proportioneel en geschikt zijn. Het invoeren van een minimumleeftijd voor socialenetwerk en- videoplatformdiensten als aanvullende eis, bovenop de veiligheidseisen die al voor digitale diensten moeten gaan gelden, roept bovendien de vraag op of het voorstel voldoet aan de eis van subsidiariteit. Het kabinet zet zich in voor een minimumleeftijd voor diensten, zolang deze onveilig zijn. Het kabinet acht het daarbij van belang dat de proportionaliteit ook wordt beoordeeld op basis van de aard, omvang en frequentie van de gegevensverwerking die nodig is om de leeftijdsgrens te handhaven.

De mededeling benadrukt dat de rechten van het kind, als grondrechten, het fundament van de EU-aanpak vormen en dat bij de voorgestelde maatregelen onder meer privacy, gegevensbescherming, non-discriminatie en andere grondrechten moeten worden gewaarborgd.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Om uitvoering te geven aan de EU KIDS Act wordt voorgesteld dat de handhaving zoveel mogelijk aansluit bij bestaande structuren van de DSA, de AI Act en de AVG. De bevoegde autoriteit verschilt per type dienst. In Nederland wordt op nationaal niveau toezicht gehouden door de Autoriteit Consument en Markt (ACM) en de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) op de DSA, de ACM, AP en Rijksinspectie Digitale Infrastructuur op de AI Act, de AP op de AVG en het Commissariaat voor de Media (CvdM) op de AVMSD die is geïmplementeerd in de Mediawet 2008. De handhavingsbevoegdheden sluiten aan op de bestaande structuren. Alleen voor online videogames, die niet onder de scope van de DSA vallen, wordt voorgesteld dat lidstaten een specifieke bevoegde autoriteit aanwijzen.

Voor het kabinet zal het voorkomen van verdere complicering van het toezichtslandschap een belangrijk aandachtspunt zijn. Aandacht voor de verhouding en samenhang tussen de Audiovisuele Mediadienstenrichtlijn, de DSA, het consumentenrecht en de aangekondigde *Digital Fairness Act* is noodzakelijk. Verduidelijkt moet worden hoe de verschillende verplichtingen en rechtsgrondslagen zicht tot elkaar verhouden, met name wanneer dezelfde gedragingen onder meerdere wettelijke kaders vallen. Verduidelijking in het voorstel met betrekking tot de rol van de Europese Commissie versus nationale toezichthouders en de wijze waarop het voorstel een effectieve manier van toezicht en handhaving borgt gelet op verschillende toezichthouders is hierbij ook wenselijk.

Daarnaast behelst het voorstel uitvoeringstaken voor het kabinet. Zo moet zij garanderen dat alle burgers en inwoners gratis toegang hebben tot ten minste één gecertificeerde oplossing voor leeftijdsverificatie en middelen om een digitaal leeftijdsbewijs te verkrijgen. Hiervoor moeten openbare autoriteiten worden aangewezen die deze leeftijdsoplossingen formeel certificeren en aanmelden bij de Commissie. Daarnaast wordt in het voorstel verplicht een gratis, elektronisch en privacyvriendelijk middel in te richten waarmee ouders of voogden hun ouderlijke verantwoordelijkheid digitaal kunnen aantonen. Dit middel moet gebaseerd zijn op authentieke nationale bronnen en voorzien in alternatieve procedures voor situaties waarin standaarddocumenten ontbreken, zoals bij pleeggezinnen of vluchtelingenfamilies.

Inzake de verplichtingen van het voorstel voor het opstellen van een nationaal actieplan zijn de implicaties voor uitvoering beperkt, aangezien het kabinet hier al grotendeels aan voldoet.

De mededeling benadrukt het belang van doeltreffende handhaving en kondigt aan dat de Commissie de online veiligheid van kinderen en de effecten van de voorgestelde maatregelen structureel zal monitoren. De aangekondigde aanvullende maatregelen en initiatieven kunnen gevolgen hebben voor de uitvoering en handhaving, maar deze kunnen pas worden beoordeeld zodra deze nader zijn geconcretiseerd.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Het voorstel kent geen implicaties voor ontwikkelingslanden.