

Regeldruk Omnibusmethode en Omnibus Digitaal/AI

Gespreksnotitie college ATR met Eerste Kamer-rapporteurs voor de Omnibus Digitaal/AI, 13 mei 2026.

Inleiding

De Eerste Kamer heeft het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) gevraagd om te delen hoe het college aankijkt tegen de Omnibus Digitaal/AI. De voorliggende notitie bevat de opvattingen van het college over het genoemde omnibuspakket. De invalshoek die het college hierbij hanteert, is dat een goede kwaliteit van wetgeving vraagt om goed onderbouwde politieke besluitvorming. Voor wat betreft Europese regelgeving heeft ATR twee taakopdrachten. De eerste is dat het beoordeelt of BNC-fiches een adequaat beeld geven van de regeldrukeffecten van voorstellen van de Europese Commissie voor specifiek Nederland. De tweede taak is om te adviseren over wetgeving waarmee Europese regelgeving in Nederland wordt geïmplementeerd. Daarbij komt met name ook het vraagstuk aan de orde of die implementatie lastenluw plaatsvindt (d.w.z. zonder onnodige regeldruk). Verder is in dit verband relevant dat ATR via het netwerk van gelijkaardige Europese instanties (genaamd RegWatchEurope) in het Europese domein optreedt, met name door ongevraagde adviezen aan de Europese Commissie over Better Regulation-onderwerpen.

In deze notitie schetst het college kort wat het ziet als de belangrijkste aspecten van de Omnibusmethode. Het college merkt daarbij op dat veel van de bevindingen in deze notitie ook relevant zijn voor voorstellen voor Europese regelgeving in bredere zin.

Omnibusmethode

In 2025 zijn tien Omnibuspakketten verschenen. Met deze pakketten is volgens de Commissie zelf naar verwachting een regeldrukreductie van € 11,9 miljard gemoeid. Ook voor 2026 zijn nieuwe Omnibuspakketten aangekondigd.

De Omnibusmethode kenmerkt zich door:

- *Bundeling* van wetgeving waar lastenreducties mogelijk zijn. Binnen een pakket vertoont die wetgeving enige maar geen strikte samenhang.
- *Snelheid*. De medewetgevers (Raad van de EU en Europees Parlement) worden gevraagd om hun processen aanmerkelijk te versnellen. Onderdeel van die versnelling is de opzet van de hiervoor opgerichte 'Antici Group on Simplification' (een voorportaal van COREPER II) waarin het zwaartepunt bij generalisten in plaats van zaakdeskundigen is gelegd.
- *Vergroting speelveld*. Ook recente wetgeving die pas net is aangenomen of net in werking is getreden, kan binnen een Omnibus worden aangepakt. Een voorbeeld is Omnibus 1 over duurzaamheidsverslaggeving. Ook komt het voor dat wetgeving via een Omnibus werd herzien terwijl er volgens de normale wetgevingskalender al op korte termijn een evaluatie en een normale herziening was gepland. Dit geldt bijvoorbeeld voor Omnibus 3 over Gemeenschappelijk Landbouwbeleid.
- *Urgentie*. Het gebruik van de Omnibusmethode wordt veelal onderbouwd onder verwijzing naar de urgentie van het verbeteren van de concurrentiepositie van Europese bedrijven,

mede in het licht van de diagnose in het Draghi-rapport. Of een dergelijke politieke urgentie deze aanpak werkelijk rechtvaardigen kan, is een vraag die voor veel discussie heeft gezorgd. Met de herijking van het Better Regulation-kader (zie hierna) is de Commissie aan deze kritiek tegemoetgekomen door strengere eisen aan het urgentie-criterium te stellen.

- *Tijdsconsistentie van beleid.* De Commissie geeft bij elk Omnibuspakket aan dat de doelen van de wetgeving in kwestie overeind blijven. De lasten die worden gereduceerd, worden als *onnodig* en/of *disproportioneel* gezien. De Omnibuspakketten vormen daarmee een correctie op lasten die bij eerdere besluitvorming niet als zodanig werden beschouwd. Dit is op zich een heldere doelstelling. Kanttekening bij de vereenvoudigingen is wel dat frequente beleidswijzigingen zelf een bron van regeldruk kunnen vormen, omdat ze gepaard kunnen gaan met desinvesteringen voor bedrijven die al hebben geïnvesteerd in *compliance*. Deze desinvesteringen betekenen niet dat de onnodige of disproportionele lasten niet moeten worden verminderd. Ze beperken wel de (netto-)vermindering van de lasten in de praktijk en kunnen ook leiden tot ervaren regeldruk (als gevolg van het steeds moeten aanpassen aan veranderende verplichtingen).

Vanuit Better Regulation-perspectief heeft de Omnibusmethode een aantal gevolgen:

- Er worden geen volwaardige Impact Assessments gemaakt maar volstaan wordt met begeleidende Memo's (hierna: Staff Working Documents of *SWDs*). De *SWDs* beperken zich tot het volgende:
 - o Weergave van de klachten die v.w.b. de betreffende wetgeving zijn binnengekomen. Het is niet altijd goed mogelijk om de klachten te herleiden tot specifieke consultaties.
 - o Kwalitatieve weergave van regeldruk-reductiepotentieel volgens de Commissie.
 - o Berekening van de kostenreductie. Deze berekeningen laten veel lacunes zien.
- Er vindt een lossere omgang plaats met consultatie.
- De Commissie-interne kwaliteitstoetsing versobert. Zo moest bij Omnibus I over duurzaamheidsverslaggeving een interne check binnen 24 uur plaatsvinden (vallend in het weekend).
- De onafhankelijke toetsing wordt beperkt. De Regulatory Scrutiny Board (RSB) heeft als belangrijkste rol het adviseren over impact assessments. Zonder impact assessments heeft de RSB dus geen formele adviesrol meer met betrekking tot de kwaliteit van de onderbouwing van een Omnibuspakket.
- Ook de termijnen voor behandeling en t.z.t. voor omzetting/implementatie worden ingekort.

Bevinding 1:

Het voorgaande betekent dat de Omnibusmethode leidt tot minder strikte checks and balances en tot een beperktere kwaliteitstoetsing.

Omnibusmethode heeft potentie en risico's

Nederland heeft zich steeds kritisch getoond op de Omnibusmethode, maar is er tot op heden wel in meegegaan. In discussies met de Eerste Kamer ([Verslag Schriftelijk overleg 13 maart 2026](#)) komt naar voren dat het kabinet wellicht concrete consequenties gaat trekken uit de kritische houding. In een [concept non-paper](#) dat het kabinet op 8 april jl. aan de Eerste Kamer

heeft gestuurd en dat aan de Europese Commissie en de Lidstaten zal worden aangeboden, wordt van wijzigingsvoorstellen voor met name de AVG gesteld dat zij te fundamenteel zijn om in een Omnibusproces af te handelen.

Vanuit het perspectief van Better Regulation is een eerste opmerking dat de Omnibusmethode veel potentie heeft om onnodige regeldruk tegen te gaan. De methode past bij de Nederlandse ervaring dat veel regeldruk een Europese oorsprong heeft. Cruciaal daarbij is dat de methode aan de wetgever het inzicht moet bieden welke verplichtingen tot hoeveel regeldruk leiden en in welke mate ze daadwerkelijk bijdragen aan het voorkomen/oplossen/verminderen van een maatschappelijk probleem. Alleen met dit inzicht kan de wetgever de politieke weging van belangen en gevolgen maken.

Vanuit Better Regulation-perspectief kan worden opgemerkt dat de Omnibusmethode minder zorgvuldig is dan de reguliere Europese wetgevingstrajecten, vooral omdat zij niet gebruik maakt van uitgebreide impact assessments. Daar passen twee kanttekeningen bij. De eerste is dat in de praktijk lang niet alle voorstellen van de Europese Commissie vergezeld gaan van een (uitgebreid) impact assessment. De werkwijze die de Commissie hanteert bij het onderbouwen van wetsvoorstellen, wordt internationaal als 'best practice' gezien, maar in de praktijk blijkt dat de Commissie lang niet altijd deze werkwijze volgde.

De tweede kanttekening is dat er een groot verschil kan zitten tussen de door de Commissie berekende regeldrukgevolgen en de omvang van die gevolgen in de praktijk. Europese kostencalculaties zijn soms substantieel lager. Een voorbeeld hiervan is de Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD), waar RegWatchEurope een [Position Paper](#) over heeft uitgebracht dat ook ingaat op het eerste Omnibuspakket. De Deense regering becijferde bijvoorbeeld dat de werkelijke lasten van de CSRD in Denemarken vijfmaal hoger uit zouden vallen dan door het Impact Assessment voorzien.

Gelet op het feit dat veel regeldruk in Nederland een Europese oorsprong kent, is het belangrijk dat de Omnibuspakketten (de beoogde vermindering van) de regeldruk goed in beeld brengen. Een korte analyse van de BNC-fiches voor deze pakketten leert dat geen van deze fiches een doorvertaling van de Europese regeldrukbedragen naar de Nederlandse situatie bevat. Wel hebben sommige fiches kwalitatieve duidingen die relevant zijn vanuit twee andere toetsingsmaatstaven die ATR hanteert, namelijk 'werkbaarheid' en 'consequenties vanuit uitvoering, handhaving en toezicht'. Zo stelt bijvoorbeeld het fiche bij de Omnibus over het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid vast dat sommige vereenvoudigingen in strijd lijken te zijn met de (eveneens Europese) waterkwaliteitseisen, zonder dat de Commissie hieraan gedacht lijkt te hebben. Dergelijke tegenstrijdigheden zijn van belang omdat ze betekenen dat de beoogde vermindering van de regeldruk niet zal worden verwezenlijkt. Ook relevant in deze is dat bij het in beeld brengen van de regeldrukgevolgen rekening moet worden gehouden met aanpassingskosten bij het bedrijfsleven. Het gaat daarbij niet alleen om de investeringen die bedrijven moeten doen om aan nieuwe verplichtingen te voldoen, maar ook om de desinvesteringen die het gevolg zijn van de wijzigingen in het beleid. Die desinvesteringen betekenen dat de door de Omnibuspakketten veroorzaakte regeldrukreducties minder groot zullen zijn.

Bevinding 2:

De Omnibusmethode brengt het gevaar met zich mee dat de gevolgen voor de regel-druk niet duidelijk worden gemaakt. Dit staat goed onderbouwde besluitvorming in de weg. De Omnibusmethode kan behulpzaam zijn bij het wegnemen van als onnodig of disproportioneel beschouwde verplichtingen, maar zulke vereenvoudigingsmaatregelen vergen wel inzicht in hun effecten. Dit inzicht is met name nodig voor het vertalen ervan naar de Nederlandse context.

Mededeling 'A Simpler, Clearer and Better Enforced EU Rulebook'

Op 28 april jl. heeft de Europese Commissie een mededeling over het Better Regulation-kader gepubliceerd. De achtergrond hiervan is dat de kwaliteitseisen voor wetgeving door de Commissie zelf als zwaar en belastend worden ervaren. Vergeleken met de praktijk in veel Lidstaten is dit een terechte constatering. Tegelijkertijd moet ervoor worden gezorgd dat de onderbouwing van voorstellen van de Europese Commissie voldoende blijft.¹ De bedoeling van de herziening is onder andere om meer flexibiliteit in te bouwen.

In de mededeling geeft de Commissie aan dat veel meer wetgevingsvoorstellen van een impact assessment zullen worden voorzien. Dit betekent dat het urgentie-criterium voor toekomstige Omnibus-voorstellen zeer waarschijnlijk niet meer zal worden gebruikt, en deze praktijk dus niet meer buiten de kaders voor kwaliteit van regelgeving zullen vallen. Om meer voorstellen van een 'normaal' impact assessment te voorzien en tegelijkertijd het wetgevingsproces sneller en eenvoudiger te maken, is het nodig om dit 'normaal' opnieuw te definiëren. Een belangrijk aspect is om impact assessments soberder te maken. Ze waren namelijk uitgegroeid tot zeer omvangrijke documenten met weinig focus. Door vaker impact assessments over meer wetgevingsvoorstellen te maken krijgt ook de Regulatory Scrutiny Board weer een grotere adviesrol. Wel wordt de impact van zijn oordelen bij kleinere voorstellen ('targeted proposals') teruggeschroefd tot het doen van aanbevelingen.

Voor bestaande wetgeving is een 'Regulatory Deep Cleaning Action Plan' in werking gesteld. Onderdeel daarvan is een nieuw opgerichte Simplification Platform waar alle relevante groepen belanghebbenden zitting in hebben. Er zijn 12 focusgebieden aangewezen waar tot aan het einde van 2027 vereenvoudigingen zullen worden onderzocht en geïnitieerd. Het digitale domein is een van die focusgebieden. De al lopende Digital Fitness Check is een belangrijk vehikel om potentiële vereenvoudigingen op het spoor te komen. Een Fitness Check is een beleidsterrein-overschrijdende ex-post analyse, die met name overlap en complexiteit aan het licht moet brengen.

De mededeling bevat verder voornemens die moeten leiden tot eenvoudiger en begrijpelijker wetgeving. Zij kondigt aan dat scherper wordt gelet op nationale koppen (ook als die Europeesrechtelijk zijn toegestaan), en strenger wordt opgetreden tegen te late of onjuiste implementatie.

¹ De Europese Ombudsman heeft het proces van Omnibuspakket nummer 1 (over duurzaamheids-verslaggeving) als onbehoorlijk bestuur aangemerkt. Een van de redenen daarvoor was dat onvoldoende duidelijk werd gemaakt hoe alle relevante belangen zijn betrokken en afgewogen.

Bevinding 3:

Het is positief dat wetgevingstrajecten vaker van een impact analyse worden voorzien. Het college acht het legitiem dat de Commissie daarbij meer flexibiliteit heeft ingebouwd in het Better Regulation-kader. Zo zullen er naar verwachting minder voorstellen buiten dat kader worden geplaatst vanwege 'politieke urgentie'. Ook de aanwijzing van 12 focusgebieden waar het vereenvoudigingspotentieel 'rigoreus en navolgbaar' zal worden onderzocht, is positief. Nederland zou deze gebieden ook kunnen analyseren en inbreng kunnen leveren in een vroege fase van het Europese proces. Nationaal biedt het de mogelijkheid om niet-lastenluwe implementatie (nationale koppen) tegen te gaan. Daarvoor is wel nodig dat de regeldrukgevolgen van Europese opt-outs en derogaties – die vaak pas in het onderhandelingsproces worden ingebracht - goed in beeld zijn én worden doorvertaald naar de Nederlandse situatie.

Concrete aandachtspunten Omnibus Digitaal/AI

In het voorgaande zijn aandachtspunten voor de Omnibusmethode in algemene zin besproken. Daarnaast zijn er (vanuit regeldrukperspectief) ook aandachtspunten voor specifiek de Omnibus Digitaal/AI:

- *De verwachte besparingen komen vooral door de vereenvoudiging van de cookie-wetgeving. De overige bedragen die worden genoemd, zijn kleiner. Het kabinet heeft (in het eerdergenoemde non-paper) mede daaruit de conclusie getrokken dat de besparingen voor wat betreft de AVG beperkt zijn. Dat is voor het kabinet een reden om de meer fundamentele wijzigingen uit het voorstel te schrappen en op een later moment van een gedegener behandeling te voorzien. Een dergelijke behandeling is vanuit regeldrukperspectief overigens wel nodig, gelet op de ervaring dat de praktische (regeldruk)gevolgen van de AVG veel groter lijken te zijn dan oorspronkelijk door de Commissie berekend.*
- *Het SWD laat bij veel wijzigingen na om een regeldrukcalculatie te geven omdat dit niet mogelijk zou zijn wegens onvoldoende data. RegWatchEurope heeft eerder al [aangegeven](#) dat het de voorkeur verdient om een bandbreedte te geven in plaats van een post helemaal open te laten. Dit sluit ook aan bij het Nederlandse streven om in dergelijke gevallen te werken met scenario's en/of bandbreedtes. Een dergelijke werkwijze zou ook voor de Omnibus Digitaal/AI behulpzaam kunnen zijn.*
- *Doorvertaling gevolgen in BNC-fiches: De ervaring met betrekking tot [BNC-fiches](#) leert dat deze de vermindering van de regeldruk die op Europees niveau is genoemd, tot nog toe niet doorvertalen naar de Nederlandse situatie. Dit geldt ook voor het fiche over de Omnibus Digitaal/AI. Het fiche benoemt wel diverse punten (ook voor wat betreft de kwantificatie) waarbij de Commissie om opheldering zal worden gevraagd.*
- *Veel regeldruk ten aanzien van de 'Digital Rulebook' (het geheel van EU-regulering van het digitale domein) vindt zijn oorsprong in een gebrek aan houvast voor bedrijven en burgers. Er is (ook volgens de Commissie) nog een wereld te winnen op het gebied van handleidingen, beleidsregels, uniforme handhaving, 'codes of conduct' en dergelijke. In het kader van de AI Act is het zelfs nog niet gelukt om standaarden vast te stellen. De AVG is al bijna 8 jaar integraal van toepassing, maar daar speelt dit probleem nog steeds. Een gebrek aan houvast en 'guidance' wordt al vanaf het begin signaleerd.*

- *De relatief magere onderbouwing van de Omnibus leidt tot markante verschillen in inschatting tussen de Commissie en het Nederlandse kabinet. Zo wordt de Platform to Business Regulation (P2B; EU 2019/1150) door de Commissie als geheel overbodig beschouwd vanwege recentere interventies zoals de Digital Markets Act en de Digital Services Act, terwijl het kabinet aangeeft dit nog steeds een nuttig kader te vinden waarover weinig klachten vernomen zijn. Voor een appreciatie van beide posities is meer inzicht nodig in de meerwaarde van de P2B Verordening ten opzichte van de genoemde interventies.*
- *De Omnibus Digitaal lijkt inderdaad te leiden tot minder (ervaren) regeldruk. Zij consolideert een aantal eerdere interventies op het gebied van open data in een enkele Data Act. Daarbij worden verplichtingen gestroomlijnd en doublures geschrapt.*
- *De wijzigingen in de AI Act lijken niet tot veel desinvesteringen te leiden. Het gaat voornamelijk om de beslissing om de bindende inwerkingtreding uit te stellen in het licht van de tegenvallende voortgang van het ondersteunende beleid. De scope wordt niet veranderd. Wel zijn er een aantal principiële wijzigingen (met beperkte regeldrukgevolgen) in de AVG voorgesteld t.a.v. het trainen van AI-modellen. Deze zijn door het kabinet aangemerkt als te fundamenteel om in een vereenvoudigingspakket te kunnen worden behandeld.*
- *Raad en Parlement brengen gevolgen wijzigingen niet in beeld: Een voorgestelde vermindering van regeldruk komt voort uit het schrappen van een verplichting die door een amendement in de AI Act terecht is gekomen en waarvoor nooit een impact assessment was gemaakt. Dit is de verplichting voor bedrijven om de AI-geletterdheid van werknemers te waarborgen. Een veelgehoorde klacht was dat het voor bedrijven onduidelijk was wanneer zij hieraan voldoen. Het feit dat voor dit amendement nooit de effecten in beeld zijn gebracht, vindt zijn oorsprong in de niet-naleving door de Raad en het Parlement van de toezegging in het Interinstitutioneel Akkoord Betere Regelgeving om bij substantiële amendementen ook de effecten in kaart te brengen. Dit probleem wordt al jaren gesignaleerd, maar ondanks de inspanningen van recentelijk het Poolse en Deense voorzitterschap zijn er nog steeds geen vorderingen te melden. RegWatchEurope heeft in het eerdergenoemde Position Paper in bredere zin aandacht gevraagd voor het feit dat EU Impact Assessments niet actueel worden gehouden, maar desondanks wel als referentie dienen in de Lidstaten.*
- *Impact assessments onderschatten de daadwerkelijke kosten: In Omnibuspakket nummer 4 over Small Midcaps (een nieuwe categorie van middelgrote bedrijven) werd een wijziging in de AVG voorgesteld die de regeldruk meer beperkt dan hetgeen in de Omnibus Digitaal staat. Dit betrof de verplichting om alle gegevensverwerkingen te registreren en te documenteren, zodat deze bij een eventueel verzoek van de gegevensbeschermingsautoriteit (DPA) beschikbaar zijn. Deze verplichting zou zowel voor het MKB als voor Small Midcaps opgeheven worden. Een binnenkort te verschijnen essay van RegWatchEurope over de kosten van de AVG laat zien dat de kosten van deze verplichting aanvankelijk (in 2012) zwaar onderschat waren.*

Bevinding 4:

De verwachte vermindering van de regeldruk in de Omnibus Digitaal/AI komt vooral door wijziging van de cookie-wetgeving. Van veel andere wijzigingen zijn de regeldrukgevolgen niet duidelijk, noch op Europees en noch op Nederlands niveau. De

ervaring leeft verder dat de feitelijke regeldruk (fors) kan afwijken van de berekende regeldruk. Dit risico is reëel, gelet op het feit dat de gevolgen van wijzigingen die door Raad en Parlement worden aangebracht, niet in beeld worden gebracht.

Tot besluit

Deze notitie schetst vanuit regeldrukperspectief de belangrijkste aspecten van de Omnibus-methode. In de kern komen deze aspecten erop neer dat ook vereenvoudiging vraagt om een goed beeld van de regeldrukeffecten, omdat alleen dan de wetgever de afweging kan maken of (en in welke mate) verplichtingen leiden tot disproportionele regeldruk. In het verleden lijkt de onderbouwing van Omnibuspakketten aan kwaliteit te hebben ingeboet. Het voornemen van de Commissie om in de toekomst weer impact assessments te maken, ook van Omnibuspakketten, verdient vanuit regeldrukperspectief ondersteuning. Zorgpunt daarbij is de discrepantie tussen de regeldrukberendingen van de Commissie enerzijds en anderzijds de uitwerking in de dagelijkse praktijk. Ook leert de (recente) ervaring met de advisering over BNC-fiches dat het moeilijk is om de Europese berekeningen te vertalen naar de specifiek Nederlandse situatie. Dit geldt ook voor wat betreft de Omnibus Digitaal/AI. De kwaliteit van de onderbouwing van dit Omnibuspakket kan verbeteren door in de berekeningen gebruik te maken van scenario's en bandbreedtes. Verder lijkt het zinvol om te werken met 'implementation workshops', waarbij de Commissie en Lidstaten overleggen over goede (lastenluwe) manieren van implementeren. Een tijdige check of de berekende (vermindering van de) regeldruk zich ook in de dagelijkse praktijk manifesteert, is belangrijk om te kunnen bijsturen als de beoogde vermindering niet dreigt te worden gerealiseerd.