

Aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
De heer drs. P.E. Heerma
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

Onze referentie

MvH/RvZ/ATRBNC0028/2026-U206

Datum

12 oktober 2026

Onderwerp

BNC-advies EU KIDS ACT, COM(2026)681

Geachte heer Heerma,

Op 1 oktober 2026 ontving het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) het conceptfiche voor de voorgestelde *verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende verantwoorde-lijke en betrouwbare digitale ruimten op internet voor kinderen in de EU (EU KIDS ACT)*¹ (hierna: de verordening). De adviestermijn verstrijkt op 12 oktober 2026.

Context

De Europese Commissie wil minderjarigen online beschermen. Deze bescherming is nodig, omdat minderjarigen door gebruik van sociale media het risico lopen op ontwikkelings- en gezondheidsproblemen (zoals slaapproblemen, depressies, angsten en een negatief zelfbeeld). Daarnaast bestaat het risico op cyberpesten, kindermisbruik en kinderlokking. Bescherming van minderjarigen heeft voor de Europese Commissie politieke prioriteit. In de "State of the Union 2025" heeft commissievoorzitter Von der Leyen aangekondigd met een panel van experts te kijken naar mogelijkheden voor online kinderbescherming. De aanbevelingen van deze experts hebben geleid tot het voorstel voor de verordening. Door op Europees niveau de online bescherming van kinderen te regelen, tracht de verordening ook een gelijk speelveld voor de interne Europese markt te verzekeren.

Inhoud van het EU-voorstel

De verordening geldt voor onder andere online socialenetwerkdiensten, videoplatformdiensten, online games en AI-chatbots voor algemene conversaties. Niet-commerciële encyclopedieën, onderwijs- en wetenschappelijke diensten, opensourcendiensten en overheidsdiensten zijn expliciet uitgezonderd van de reikwijdte van de verordening.

De verordening harmoniseert de regels voor de genoemde diensten op vijf onderdelen, namelijk (1) een minimumleeftijd, (2) veiligheidseisen aan het ontwerp, (3) ouderlijk toezicht, (4) leeftijdscontroles en (5) toezicht en handhaving.

¹ REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL EU KIDS ACT - 'EU Keeping Internet Digital Spaces Accountable and Trustworthy'

Contact:

Postbus 16228
2500 BE DEN HAAG

Bezoekadres: Rijnstraat 50
2515 XP DEN HAAG

info@atr-regeldruk.nl
www.adviescollegeregeldruk.nl

Tel: 070-310 86 66

Minimumleeftijd

De verordening bepaalt dat kinderen tot de leeftijd van 13 jaar alleen via hun verzorgers toegang krijgen tot accounts. De kindvriendelijke videoplatforms moeten risico's beperken en verzorgers de gelegenheid bieden om toezicht te houden. In de leeftijd van 13 tot 15 jaar kunnen kinderen via hun verzorgers een eigen 'mini-account' aanmaken. Een dergelijk account kent beperkte en leeftijdsgeschikte functionaliteiten, waaronder een maximale schermtijd van één uur per dag. De verzorger beheert het 'mini-account'. In de leeftijd van 15 tot 18 jaar hebben kinderen zelfstandig toegang tot een account. De dienst moet 'veilig door ontwerp' zijn.

Veiligheidseisen aan het ontwerp

Diensten die vallen onder de reikwijdte van de verordening moeten voldoen aan de eisen voor een veilig ontwerp voor minderjarigen. In ieder geval moeten functies, communicatie, waarschuwingen, gebruikscontrole-instrumenten en -mechanismen toegankelijk en begrijpelijk zijn voor minderjarigen en hun verzorgers.

Elk type dienst kent daarnaast eigen veiligheidseisen die onder meer zien op de maximale tijdsbesteding, standaardveiligheidsinstellingen en rapportage- en klachtenmechanismen. De verordening bepaalt bijvoorbeeld dat een socialenetwerk- of videoplatformdienst niet verslavend mag zijn ontworpen (zoals het automatisch afspelen van video's of het gebruiken van een 'endless scroll'). De verordening stelt ook eisen aan veilige accountinstellingen (zoals locatiedelen en toegang tot de microfoon). AI-chatbots mogen bijvoorbeeld niet automatisch worden geactiveerd. Verder moeten AI-chatbots worden getest op risico's voor de gezondheid, veiligheid en fundamentele rechten. De AI-chatbot mag geen verslavende elementen bevatten. En voor online games geldt onder andere dat minderjarigen, door het ontwerp van de dienst, beschermd moeten worden tegen compulsief en excessief gebruik.

Ouderlijk toezicht

De verordening verplicht diensten om instrumenten aan te bieden voor ouderlijk toezicht. Het gaat dan onder meer om het instellen van schermtijd en het bekijken en goedkeuren van contacten. De instrumenten moeten de privacy en autonomie van de minderjarige respecteren. Het ouderlijk toezicht, het aanmaken van 'mini-accounts' voor kinderen tussen de 13 en 15 jaar of het aanmaken van een kindvriendelijk account voor een videoplatformdienst voor kinderen tot 13 jaar moet zo privacyvriendelijk mogelijk zijn. Dit zou mogelijk gemaakt moeten worden met een (gratis) online overheidsdatabank. De lidstaten zorgen ervoor dat alle verzorgers makkelijk een bewijs kunnen opvragen voor ouderlijke verantwoordelijkheid.

Leeftijdscontrole

Elke vorm van leeftijdscontrole in de verordening vergt een hoog niveau van betrouwbaarheid, nauwkeurigheid, beveiliging en privacybescherming. De leeftijdscontrole moet gebruik maken van *zero knowledge proof-cryptografie*. Die methode verifieert de leeftijd zonder andere informatie prijs te geven. De verordening gaat bij het aanmaken van een account bij een socialenetwerk- of videoplatformdienst een stap verder. Dan moet gebruik worden gemaakt van een EU-gecertificeerde leeftijdsverificatie overeenkomstig de *EU Age Verification Scheme*. De verordening bouwt hiermee verder op een eerdere Europese aanbeveling over leeftijdsverificatie. De lidstaat moet zorgdragen voor een kosteloze EU-gecertificeerde leeftijdsverificatie-oplossing. Overigens hoeft bij bestaande accounts geen leeftijdsverificatie plaats te vinden als voldoende

zekerheid bestaat over de leeftijd van de gebruiker. Bijvoorbeeld bij een account dat dusdanig lang in gebruik is, dat voldoende zekerheid bestaat dat die gebruiker oud genoeg is.

Toezicht en handhaving

De verordening sluit voor wat betreft het toezicht en de handhaving aan bij de bestaande structuren voor de *Digital services act (DSA)*, de AI-verordening en de Algemene verordening op de gegevensbescherming (AVG). De Europese Commissie houdt toezicht op de grote online diensten. De grote socialenetwerk- en videoplatformdiensten rapporteren periodiek over hun verplichtingen. De Europese Commissie beoordeelt nieuwe functionaliteiten voordat die mogen worden geïmplementeerd. Tot slot moeten grote online diensten de effectiviteit van maatregelen monitoren en evalueren.

De Autoriteit consument en markt (ACM) houdt toezicht op de tussenhandeldiensten die in Nederland zijn gevestigd. Tussenhandeldiensten zijn nationaal gedefinieerd als onlinediensten die informatie van gebruikers doorgeven, opslaan of verspreiden. De Autoriteit Persoonsgegevens (AP) zal mogelijk toezicht houden op AI-chatbots vanwege de rol die de AP nu heeft bij de AI-verordening. Ook voor online videogames moet nog een toezichthouder worden aangewezen. De verordening bepaalt verder dat grote online diensten financieel bijdragen aan het toezicht en de leeftijdsverificatie-oplossing.

Appreciatie BNC-fiche door ATR

De verordening heeft potentieel grote effecten voor bedrijven en burgers. De werkbaarheid voor bedrijven en burgers is onvoldoende in beeld gebracht, de regeldrukeffecten zijn onvoldoende in beeld en de handhaafbaarheid is een vraagteken.

Aandacht voor werkbaarheid

Een formeel *impact assessment* is niet gemaakt. In een *staff working document* is wel een vergelijkbare impactanalyse opgenomen. Die analyse gaat beperkt in op de werkbaarheid voor bedrijven en het doenvermogen van EU-burgers.

Voor (EU-)burgers

De verordening zet sterk in op ouderlijk toezicht, onder andere door:

- kinderen tot 15 jaar niet zelfstandig een account te laten aanmaken,
- een schermtijd in te stellen en
- door schadelijke inhoud te kunnen melden.

Bij ouders kan bovenstaande vragen oproepen wat betreft werkbaarheid. Het conceptfiche beschrijft dat niet ieder kind dezelfde ondersteuning krijgt en dat daardoor ongelijke situaties ontstaan voor kinderen. Ouderlijk toezicht vergt verder een ouderlijke verantwoordelijkheid die online diensten moeten verifiëren. Het is niet duidelijk of dit werkbaar is voor de verzorgers. Daarbij vraagt verificatie van de ouderlijke verantwoordelijkheid een verdergaande uitwisseling van privacygevoelige gegevens. Zeker omdat de verificatie ook moet werken in niet-standaardgevallen zoals pleeggezinnen en vluchtelingenfamilies. De risico's daarvan zijn in het *staff working document* niet in beeld gebracht.

Het conceptfiche stipt de knelpunten aan. Het conceptfiche stelt dat het kabinet tijdens de onderhandelingen kort gezegd aandacht zal vragen voor die knelpunten. Uit het conceptfiche blijkt

niet in welke mate de verordening (on)werkbaar is mochten de onderhandelingen niet leiden tot wijzigingen in de verordening.

Voor bedrijven

Alle aanbieders van online-diensten die binnen de reikwijdte van de verordening vallen, en waarvan (dus) een deel van hun gebruikers in de Europese Unie woont, moeten hun dienst aanpassen. Uit het *staff working document* blijkt dat een deel van de 'veiligheid door ontwerp'-eisen uit de verordening al zijn geïmplementeerd door de onlinedienstaanbieders die ook onder de DSA vallen. Dit is een indicatie dat de verordening werkbaar zal zijn voor hen voor dat deel van de eisen. De verordening kent echter ook nieuwe verplichtingen rond bijvoorbeeld leeftijdsverificatie en kindvriendelijke ontwerpen. Het is niet duidelijk in hoeverre die verplichtingen werkbaar zijn voor de online-dienstaanbieders. Een aantal (technische) aspecten zal de Europese Commissie verduidelijken door gelegeerde regelgeving. Maar die regelgeving is nog onbekend en evenmin is bekend in hoeverre die de werkbaarheid (verder) vergroten. In het verlengde van het *staff working document* besteedt het conceptfiche beperkt aandacht aan de werkbaarheid voor (Nederlandse) bedrijven.

Zowel voor burgers als voor bedrijven geldt dat de Nederlandse overheid moet zorgen voor een gecertificeerde (en gratis) oplossing voor leeftijdsverificatie. Uit het conceptfiche wordt niet duidelijk of een dergelijke oplossing tijdig gereed en goed functionerend kan zijn.

Regeldrukeffecten

De gevolgen voor de regeldruk vanwege de 'veiligheid door ontwerp' zijn beperkt, aldus de impactanalyse in het *staff working document*, omdat die eisen al volgen uit de DSA. Daarbij standaardiseert de verordening eisen voor de Europese Unie. Daardoor krijgen bedrijven niet meer te maken met eisen van 27 verschillende lidstaten.

De gevolgen voor de regeldruk vanwege de 'leeftijdsverificatie' zijn mogelijk aanzienlijk. De regeldrukgevolgen voor het vaststellen van de ouderlijke verantwoordelijkheid zijn potentieel ook aanzienlijk. De regeldrukkosten zijn niet in beeld gebracht. De Europese Commissie stelt dat een inschatting niet goed mogelijk is, omdat onbekend is welke maatregelen bedrijven nemen. In het conceptfiche worden de regeldrukgevolgen evenmin ingeschat.

Het conceptfiche haalt voorbeelden aan van kosten voor leeftijdsverificatie in andere landen. De Australische overheid schat bijvoorbeeld in dat verificatie voor bedrijven tachtig uur werk is en zo'n € 33 miljoen kost voor de 21 miljoen gebruikers. Daar komen nog operationele kosten (zoals de kosten voor het aantonen dat het bedrijf de regels naleeft) bij. Die kosten zouden laag zijn met € 0,07 per controle en dalend naarmate het aantal controles toeneemt. Het is echter niet duidelijk op basis waarvan tot dit bedrag is gekomen.

De Europese Commissie levert eind dit jaar een definitief impact assessment op. Het conceptfiche beschrijft dat het kabinet dat assessment afwacht voordat hij een definitief oordeel geeft op de regeldrukgevolgen.

Handhaving en toezicht

Het conceptfiche twijfelt over de handhaafbaarheid van de verordening. Een reden daarvoor is dat toezichthouders meestal een informatieachterstand hebben. Het is lastig te controleren of

minderjarigen in een "informatiefuik" terechtkomen. Het conceptfiche beschrijft dat het kabinet inzet op extra instrumenten voor toezichthouders om de handhaafbaarheid te borgen.

Advies over het BNC-fiche

Samengevat concludeert ATR dat de regeldrukgevolgen onvoldoende in beeld zijn gebracht. Het conceptfiche besteedt weinig aandacht aan de werkbaarheid voor bedrijven. Het conceptfiche beschrijft wel dat het kabinet inzet op een doelmotige uitwerking van de verordening voor burgers. De handhaafbaarheid van de verordening is twijfelachtig, maar het conceptfiche besteedt daar voldoende aandacht aan, door het te constateren en aan te geven dat het kabinet daar verder over onderhandelt.

Gelet hierop brengt ATR het volgende advies uit, om op te nemen in 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. Voor de werkbaarheid ten aanzien van de "veiligheid door ontwerp"-eisen kan het kabinet aansluiten bij de DSA, aangezien dit punt ook verplicht is onder de DSA. Voor wat betreft de nieuwe verplichtingen (waaronder verplichte leeftijdsverificatie en geharmoniseerde minimumleeftijd voor sociale media waar ouders een grote rol in hebben) kan het kabinet een voorschot geven op hoe het kabinet denkt dat de nieuwe verplichtingen werkbaar zouden kunnen zijn.**
- 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. Het kabinet kan daarbij aansluiten op de eerder gemaakte regeldrukkosten van de implementatie van de DSA en de eventuele wijzigingen als gevolg van dit voorstel.**
- 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.**

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris