

# Europa moet uit het AI-slop

## Maar we moeten het niet hebben van de Digitale Omnibusverordening

Ot van Daalen<sup>1</sup>

Terwijl de wereld in razend tempo de AI-revolutie omarmt, worstelt de Europese Unie met de vraag hoe zij haar plek moet opeisen tussen technologische grootmachten als de VS en China. De analyse van Draghi legt pijnlijk bloot hoe ver Europa achterop is geraakt – en hoe regelgeving, ooit een bron van trots, nu vooral als rem wordt gezien. De nieuwe Digitale Omnibusverordening moet daar verandering in brengen, maar laat vooral zien hoe moeilijk het voor Brussel is om een toekomstgerichte visie op AI en data te ontwikkelen.

In 2023 gaf Commissievoorzitter Von der Leyen opdracht aan oud-ECB-voorzitter Draghi om onderzoek te doen naar de economische achterstand van de EU ten opzichte van Amerika en China. Zijn conclusie een jaar later: Europa heeft meer investeringen en minder regels nodig. En eind 2025 publiceerde de Europese Commissie vervolgens twee voorstellen voor Europese regels in het digitale domein, onder meer zodat Europa een serieuze speler op het gebied van AI kan worden.<sup>2</sup> Maar juist op het gebied van AI illustreren die regels vooral hoeveel moeite de Europese Unie heeft om een eigen visie te ontwikkelen op technologie, en die vervolgens juridisch vorm te geven.

**Tien jaar geleden, toen privacy nog hot was** Om dat te begrijpen, moeten we tien jaar terug. Toen, in april 2016, werd de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) aangenomen. Het was de uitkomst van vier jaar durende onderhandelingen. De verordening werd

toentertijd door de Europese Commissie onthaald als een *'significant achievement'*.<sup>3</sup> Het Europese samenwerkingsverband van digitale burgerrechtenorganisaties EDRI was minder enthousiast – de regeling was in die vier jaar behoorlijk afgezwakt – maar ze feliciteerde het Europese Parlement toch, met het redden van *'the essence of European data protection legislation'*.<sup>4</sup> En Amerikaanse organisaties? Die waren vooral bezorgd om – in de woorden van de Business Software Alliance – economische groei en banen.<sup>5</sup>

Het waren andere tijden. In de jaren daarvoor had Snowden onthuld hoe de Amerikaanse en Engelse geheime diensten grootschalige afluister- en hackoperaties hadden opgezet, en daarmee internetgebruikers zonder veel beperkingen surveilleerden. De AVG had dan ook het tij mee: de regels konden massasurveillance misschien niet een halt toeroepen, maar op zijn minst een bijdrage leveren aan de bescherming van de privacy. Er werd zelfs positief gesproken over het Brussel-effect – het idee dat regels uit Brussel een wereldwijde standaard zouden vormen, waaraan wetgevers in andere regio's zich konden spiegelen.

Kunstmatige intelligentie was toen nog vooral een wetenschappelijk project. Onderzoekers werkten al weliswaar aan de bouwstenen van grote taalmodellen, maar *agents* bestonden nog lang niet. En de lancering van ChatGPT, een van de snelst groeiende diensten ooit, zou nog zes jaar op zich laten wachten.<sup>6</sup>

Nu, tien jaar later, maken we ons zorgen over beduidend andere dingen dan privacy. We hebben een pandemie meegemaakt, er woedt een oorlog aan de Europese grens, en Trump dreigt om Groenland in te nemen. En AI?

**AI heeft de economie overvleugeld. De investeringen in datacentra zijn inmiddels zo groot dat ze leiden tot schaarste op de chips- en geheugenmarkt**

# We moeten er rekening mee houden dat AI onderdeel wordt van de analytische ruggengraat van overheden. Het is dan belangrijk dat zo'n model niet censureert, grondrechten respecteert, de waarden van een land reflecteert en beschikbaar blijft

AI heeft de economie overvleugeld. De investeringen in datacentra zijn inmiddels zo groot dat ze leiden tot schaarste op de chips- en geheugenmarkt, en in Amerika worden zelfs gesloten kerncentrales weer heropend om de datacentra van energie te voorzien.<sup>7</sup>

## Europa wil de AI-race niet missen

Tegen die achtergrond schreef Draghi zijn analyse. Zijn belangrijkste conclusie: sinds 2000 is de economische groei van de Europese Unie achtergebleven bij China en de VS. En als er één domein is waar dat duidelijk wordt, dan is het AI.

Dat domein wordt op dit moment gedomineerd door Amerikaanse en Chinese bedrijven. De beste gesloten *frontier*-modellen komen op dit moment uit Amerika (van bedrijven als OpenAI, Anthropic en Google). De beste vrij downloadbare modellen komen op dit moment uit China (denk aan Qwen, Kimi en Minimax). En Europa? Europa heeft een paar AI-bedrijven, waaronder Mistral – goede modellen, maar niet van dezelfde kwaliteit.

En dat terwijl het cruciaal is om AI-modellen van Europese bodem te bouwen. Sterker nog: ieder land moet haar zelf-getrainde modellen hebben. Dat is makkelijk te begrijpen door een chatsessie te voeren met een Chinese chatbot. Als je aan zo'n chatbot vraagt wat er is gebeurd op het Tiananmen-plein, of hoe het zit met de behandeling van Oeigoeren, krijg je op zijn best de halve waarheid. Ondertussen hebben gesloten modellen van OpenAI en Anthropic weer een ander probleem: we weten niet of ze blijven werken, net zoals Microsoft haar diensten aan de hoofdaanklager en rechters van het Internationale Strafhof beëindigde vanwege Amerikaanse sancties.

Taalmodellen die de halve waarheid vertellen, of afhankelijk zijn van de grillen van de Amerikaanse politiek zijn geen goed fundament voor het bouwen van een Europese toekomst. Chatbots vervangen voor veel mensen nu al zoekmachines. AI zal de komende jaren alleen maar verder worden geïntegreerd in IT-systemen. We moeten er rekening mee houden dat AI onderdeel wordt van de analytische ruggengraat van overheden. Het is dan belangrijk

dat zo'n model niet censureert, grondrechten respecteert, de waarden van een land reflecteert en beschikbaar blijft. Soevereine AI dus. Europese soevereine AI, om precies te zijn.

## Analyse is oppervlakkig

Ik wil maar zeggen: er staan grote belangen op het spel. Dat vindt Draghi ook:

*‘With the world on the cusp of an AI revolution, Europe cannot afford to remain stuck in the “middle technologies and industries” of the previous century.’<sup>8</sup>*

Dus hoe ziet het pad richting Europese AI volgens Draghi eruit?

Draghi wijt het gebrek aan technologische innovatie in de kern aan het Europese investeringsklimaat, waar door startups bij voorkeur in Amerika geld ophalen en daar groeien. En dat investeringsklimaat wordt volgens Draghi weer beperkt door de *‘regulatory barriers’*, drempels die vooral de tech-sector raken.<sup>9</sup> Die drempels gaan over van alles – van het moeilijk registreren van IE-rechten tot een veelheid aan toezichthouders waarmee bedrijven rekening moeten houden. En één van de voorbeelden van regelgeving die innovatie in de weg zit volgens Draghi?

De AVG.<sup>10</sup> Het oorspronkelijke doel van de AVG, om regels op het gebied van gegevensbescherming te harmoniseren, is maar deels bereikt. Zo liet het lidstaten de ruimte om specifieke regels op te stellen voor bepaalde onderwerpen – zoals de bescherming van minderjarigen. En de toezichthouders in de verschillende landen handhaven de AVG ook nog eens niet altijd op dezelfde manier.

Dat zou volgens Draghi leiden tot hoge compliancekosten – vanaf € 500.000 voor middelgrote organisaties tot miljoenen voor grote organisaties. Maar afgezien van hogere compliancekosten zou het ook leiden tot minder data die wordt verwerkt: Europese bedrijven zouden tot 26% minder data opslaan, en tot 15% minder data verwerken, dan Amerikaanse vergelijkbare bedrijven.

### Auteur

1. Mr. O.L. van Daalen is advocaat, onderzoeker bij het Instituut voor Informatierecht en schrijver van het boek *‘Voorbereid: zo zien de grootste Nederlandse rampscenari's eruit’*.

### Noten

2. Digitale omnibus: [eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/)

[TXT/?uri=CELEX:52025PC0837](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52025PC0837) en Digitale omnibus inzake AI: [eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52025PC0836](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52025PC0836).

3. [ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/STATEMENT\\_16\\_1403](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/STATEMENT_16_1403).

4. [edri.org/our-work/press-release-data-protection-and-passenger-name-record-package-to-be-voted-on-tomorrow/](https://edri.org/our-work/press-release-data-protection-and-passenger-name-record-package-to-be-voted-on-tomorrow/).

5. [bsa.org/news-events/news/bsa-the-software-alliance-raises-concerns-with-general-data-protection-regulation-agreement-seeks-balanced-practical-solutions](https://bsa.org/news-events/news/bsa-the-software-alliance-raises-concerns-with-general-data-protection-regulation-agreement-seeks-balanced-practical-solutions).

[reuters.com/technology/chatgpt-sets-record-fastest-growing-user-base-analyst-note-2023-02-01/](https://reuters.com/technology/chatgpt-sets-record-fastest-growing-user-base-analyst-note-2023-02-01/).

6. [npr.org/2024/09/20/nx-s1-5120581/three-mile-island-nuclear-power-plant-microsoft-ai](https://npr.org/2024/09/20/nx-s1-5120581/three-mile-island-nuclear-power-plant-microsoft-ai).

7. [reuters.com/technology/chatgpt-sets-record-fastest-growing-user-base-analyst-note-2023-02-01/](https://reuters.com/technology/chatgpt-sets-record-fastest-growing-user-base-analyst-note-2023-02-01/).

8. [The future of European competitiveness](https://europeansources.info/record/the-future-of-european-competitiveness/)

[Part A - A competitiveness strategy for Europe](https://europeansources.info/record/the-future-of-european-competitiveness/), p. 6, [europeansources.info/record/the-future-of-european-competitiveness/](https://europeansources.info/record/the-future-of-european-competitiveness/).

9. Idem, p. 30.

10. [The future of European competitiveness Part B - In-depth analysis and recommendations](https://europeansources.info/record/the-future-of-european-competitiveness/), p. 319, [europeansources.info/record/the-future-of-european-competitiveness/](https://europeansources.info/record/the-future-of-european-competitiveness/).



© Shutterstock (door AI gegenereerd)

Die laatste analyse – verstopt in een bijzinnetje – is veelzeggend. Draghi presenteert de opslag en verwerking van minder data als een probleem, alsof we sowieso meer data nodig hebben om te groeien. Maar die cijfers zeggen precies helemaal niets. Over wat voor 'data' hebben we het? En waarvoor wordt die data gebruikt? Dat maakt nogal uit. Niet ieder soort data zal evenveel bijdragen aan economische groei, of aan, als we het hebben over AI, het ontwikkelen van grote AI-modellen. Zo zal verouderde data vaak minder waard zijn dan verse data; zal informatie die iets toevoegt aan de dataset relevanter zijn voor het trainen van AI, dan informatie die al in de dataset zit.

Tegelijkertijd is het te makkelijk om gaten te schieten in alle bijzinnen van het rapport. Want één ding staat vast: we hebben data nodig om AI-modellen te ontwikkelen, iets dat sowieso al ingewikkeld is, maar in een Europa met tientallen talen een extra grote uitdaging. Het punt van Draghi is natuurlijk vooral dat de regels die uitdaging niet nog groter moeten maken. De vraag blijft dus: hoe vertaalt de Europese Commissie die ambitie in aanpassing van de regels?

### De Digitale Omnibusverordening

Die vertaling is – in ieder geval wat betreft de training van AI-modellen – te vinden in de Digitale Omnibusverordening (er is ook een AI Omnibusverordening maar die gaat vooral over het *gebruik* van AI). De Commissie probeert met de Digitale Omnibusverordening de veelheid aan digitale regels die de afgelopen jaren vanuit de EU is geïntroduceerd gelijk te trekken. Dat '*data acquis*' loopt van een verordening over het vrije verkeer van niet-persoonsgebonden gegevens tot de Dataverordening; van de Datagovernanceverordening tot de Richtlijn open data; van allerlei security-gelateerde instrumenten, zoals DORA en de NIS2-richtlijn, tot ... de AVG.

En daar stort de ambitie eigenlijk nogal in. Ik pik drie voorgestelde wijzigingen van de AVG eruit die vooral zijn bedoeld om de ontwikkeling van AI-modellen makkelijker te maken. De eerste is de wijziging die veel kritiek kreeg vanuit *civil society*, het aanpassen van de definitie van het begrip 'persoonsgegevens' uit de AVG. Het voert te ver om hier toe te lichten wat die wijziging inhoudt, maar belangrijk is: de wijziging is volgens de Commissie bedoeld om de jurisprudentie van het Hof van Justitie

**De Commissie probeert met de Digitale Omnibusverordening de veelheid aan digitale regels die de afgelopen jaren vanuit de EU is geïntroduceerd gelijk te trekken**

over dit begrip te codificeren.<sup>11</sup> Het is dan ook niet gek dat deze bij het eerste overleg van de Raad van Ministers over dit voorstel weer is geschrapt.<sup>12</sup>

Het tweede voorstel van de Commissie is bedoeld om duidelijk te maken dat de training van AI-modellen kan profiteren van een grondslag in de AVG.<sup>13</sup> Ook hier voert het te ver om de inhoud te bespreken, maar wel van belang is het volgende: het samenwerkingsverband van Europese toezichthouders had in december 2024 een eerste stap gezet in het verduidelijken dat het trainen van AI-modellen onder de huidige AVG ook onder voorwaarden is toegestaan.<sup>14</sup> Nu kun je nog twisten over of die voorwaarden niet te streng zijn, maar ook hier sluit het voorstel toch op grote lijnen aan bij een praktijk die toezichthouders al min of meer hadden omarmd.

Het enige voorstel van de Commissie dat écht iets toevoegt, gaat over de verwerking van zogenoemde 'bijzondere persoonsgegevens' – zoals gegevens over gezondheid en religie. De huidige regeling uit de AVG rond dit soort gegevens is inflexibel: de AVG kent een verbod op de verwerking van bijzondere persoonsgegevens, met een nauw omschreven lijst van uitzonderingen op dat verbod. Dat is een probleem in allerlei contexten, maar ook zeker voor het trainen van AI-modellen, waarbij immers gebruik wordt gemaakt van trainingssets die ook bijzondere persoonsgegevens bevatten. De Commissie introduceert daarom een specifieke uitzondering op het verwerkingsverbod van bijzondere persoonsgegevens voor het trainen en toepassen van AI-modellen.<sup>15</sup>

## Conclusie

Het is allemaal zo ... Brussels. Draghi analyseert dat Europa de AI-race verliest, onder meer door te strenge regels, en de Europese Commissie stelt twee wijzigingen voor die op grote lijnen het huidige beleid codificeren (waarvan eentje vervolgens wordt geschrapt), en één nauw omschreven regel die de verwerking van bijzondere persoonsgegevens voor AI-training mogelijk moet maken. Zelfs als de Commissie de opdracht krijgt om regels te schrappen om training makkelijker te maken, komt ze niet veel verder

## Misschien waren de regels nooit het échte probleem. Nee, wat mist is toch vooral *radicale* industriepolitiek

dan het aanscherpen van het al bestaande kader. Je had bijvoorbeeld kunnen denken aan aanvullende regels die trainen nóg makkelijker maken, maar vergen dat de modellen die daaruit voortkomen vrijelijk beschikbaar zijn – uitdagend maar een stuk spannender. Maar misschien is de Digitale Omnibusverordening ook niet de plek voor het grote gebaar. Natuurlijk, Europa zit op dit moment vrij diep in het AI-slop. Maar wellicht waren de regels nooit het échte probleem. Nee, wat ontbreekt is toch vooral *radicale* industriepolitiek. Overheden die serieus geld steken in open, publieke modellen van Europese makelij, waarin grondrechten in de technologie worden gebakken, waarmee we goede mensen kunnen aantrekken, voldoende rekenkracht kunnen bouwen, en ja, ook hoge kwaliteit data kunnen verwerken. Zo lang de Digitale Omnibusverordening *dat* ondersteunt dan is dat voor mij voldoende. •

11. HvJ EU 19 oktober 2016, appl. nr.

C-582/14, ECLI:EU:C:2016:779 (Breyer); HvJ EU 9 november 2023, appl. Nr. C-319/22, ECLI:EU:C:2023:837 (Gesamtverband Auto-teile-Handel/Scania); en

HvJ EU 4 september 2025, appl. nr. C-413/23 P, ECLI:EU:C:2025:571 (EDPS/GAR), r.o.

75-77. Volgens EDPB en EDPS gaat het voorstel trouwens verder dan de uitspraak van het Hof van Justitie, zie EDPB en EDPS 10 februari 2026, *Joint Opinion 2/2026 on the Proposal for a Regulation as regards the simplification of the digital legislative framework (Digital*

*Omnibus*), sec. 3.1.

12. Zie Raad van Ministers 20 februari 2026, 2025/0360 (COD), te vinden op [netzwortik.org/wp-upload/2026/02/Presidency-compromise-text-on-Omnibus-VII-%E2%80%93-Digital-GDPR-P2B.pdf](https://netzwortik.org/wp-upload/2026/02/Presidency-compromise-text-on-Omnibus-VII-%E2%80%93-Digital-GDPR-P2B.pdf).

13. Zie het voorgestelde art. 88 quater van de AVG.

14. Zie EDPB 17 december 2024, *Opinion 28/2024 on certain data protection aspects related to the processing of personal data in the context of AI*.

15. Art. 3 lid 3.