

Fiche 2: Data Unie Strategie

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Data Union Strategy: Unlocking data for AI

b) Datum ontvangst Commissiedocument

19 november 2025

c) Nr. Commissiedocument

COM(2025) 835

d) EUR-Lex

[EUR-Lex - 52025DC0835 - NL - EUR-Lex](#)

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie

Niet opgesteld

f) Behandelingstraject Raad

Telecomraad

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Economische Zaken

2. Essentie voorstel

Op 19 november 2025 heeft de Europese Commissie (hierna: de Commissie) de Data Unie Strategie gepresenteerd als onderdeel van het Digitaal Pakket. Met dit pakket beoogt de Commissie de innovatiekracht en groeimogelijkheden van bedrijven in de EU te versterken en hun administratieve lasten te verlagen. Dit fiche apprecieert enkel de Data Unie Strategie (hierna: de mededeling) in het pakket, de andere onderdelen van het Digitaal Pakket zijn in aparte BNC-fiches geapprecieerd.

De mededeling bestaat uit drie pijlers: de beschikbaarheid van kwalitatief hoogwaardige data voor het trainen van kunstmatige intelligentie (AI), het stroomlijnen van digitale wetgeving, en het strategisch internationaal databeleid in relatie tot derde landen buiten de EU. De Commissie adresseert hiermee drie strategische uitdagingen: dataschaarste als obstakel voor innovatie, complexe regelgeving die groei belemmert en de toenemende wereldwijde concurrentie met data als strategisch geopolitiek bezit.

In pijler I wordt, om grote hoeveelheden kwalitatief hoogwaardige data vrij te maken voor het ontwikkelen van AI-modellen, verder geïnvesteerd in *Common European Data Spaces* (hierna: data spaces). Data spaces zijn sectorale, gedeelde digitale omgevingen waar publieke en private partijen veilig, betrouwbaar en volgens uniforme regels data kunnen uitwisselen en hergebruiken. De Commissie richt zich in de mededeling op de doorontwikkeling van data spaces in sectoren waar het maatschappelijk belang groot is: de gezondheid, mobiliteit, energie, publieke dienstverlening en duurzaamheid. Ook introduceert de mededeling twee nieuwe data spaces voor het delen van data in de rechtspraak en voor defensie.

De mededeling introduceert het concept Data Labs. Data Labs zullen datahouders, data spaces en andere domein specifieke data-ecosystemen verbinden aan het AI-ecosysteem en de Europese AI-fabrieken. Data Labs zullen praktische diensten aanbieden, zoals datapooling, datacuratie, en het labelen en pseudonimiseren van data, om organisaties, met name het MKB en startups, te helpen bij het veilig delen en gebruiken van data.

Via de doorontwikkeling van SIMPL¹ wil de Commissie de verschillende data spaces met elkaar verbinden. De Commissie kondigt verder de publicatie van de Cloud and AI Development Act aan (verwacht in Q1 2026), een verordening die zich richt op het promoten van duurzame datacentercapaciteit en een soevereine cloud. Ook introduceert de Commissie plannen voor het uitbreiden van de high value datasets als onderdeel van het open databeleid. Daarnaast worden nieuwe activiteiten voor synthetische data² gelanceerd, waaronder juridische ondersteuning, standaarden, certificering en een synthetische datafabriek. Ook introduceert de Commissie de ontwikkeling van nieuwe standaarden voor datakwaliteit en data etikettering

Pijler II gaat in op het stroomlijnen van Europese digitale wetgeving. Hiervoor heeft de Commissie de Omnibus Digitaal en de Omnibus AI geïntroduceerd, waarin Europese datawetgeving worden gestroomlijnd en samengebracht. Daarnaast introduceert de mededeling een Digitale Fitness Check, waarin de raakvlakken en eventuele overlap tussen digitale wetgeving geanalyseerd zal worden. Daarnaast wordt ingezet op geautomatiseerd rapporteren, zogenoemde *one-click-compliance*, via de Europese business wallet. Ook zal de Commissie bedrijven en organisaties ondersteuning bieden bij het voldoen aan de Dataverordening door model-contracten voor data delen en standaard contractclausules voor cloud-computing te ontwikkelen, uitleg te geven over vergoeding voor het beschikbaar stellen van data en over bedrijfsgeheimen, en een juridische helpdesk op te richten.

Pijler III richt zich op het strategisch internationaal databeleid van de EU in relatie tot derde landen. Ten eerste wil de Commissie Europese gevoelige niet-persoonlijke data beter beschermen, in lijn met de adequaatsheidsbesluiten voor persoonlijke databescherming. Ook wil het een anti-datalek toolbox introduceren. Ten tweede zal de Commissie zich focussen op het versterken van

¹ SIMPL is een open-source middleware platform dat de datatoegang en interoperabiliteit tussen Europese data spaces faciliteert.

² Een synthetische dataset is een kunstmatig gegenereerde dataset die statistisch gezien de eigenschappen, patronen en relaties van een echte dataset nabootsen.

partnerschappen met gelijkgestemde landen, door het inzetten van data spaces in internationale datastromen, het opstellen van gestandaardiseerde contracten, en door internationale datastromen op te nemen in internationale en bilaterale verdragen. Ten derde wil de Commissie, in relatie tot internationaal databeleid, haar inzet in internationale fora als de G7, G20, OESO en VN vergroten.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het nationaal beleid rondom data delen vindt zijn oorsprong in diverse overheidsdocumenten, waaronder de Nederlandse visie op datadeling tussen bedrijven (2019),³ waarin de grote economische en maatschappelijke kansen die datadeling door bedrijven biedt worden onderkend. Op basis van de ambities en principes die in de visie worden beschreven is het *Centre of Excellence for Data Sharing & Cloud* opgericht.

In de Nationale Technologiestrategie (NTS) is prioriteit gegeven aan de ontwikkeling van tien sleuteltechnologieën.⁴ AI en data zijn gezamenlijk gecategoriseerd als één sleuteltechnologie om de synergie tussen de data en AI-ecosystemen in Nederland verder te versterken. Een uitgewerkte actieagenda wordt in Q1 2026 verwacht. Ook in het industriebeleid wordt ingezet op digitale diensten en AI.⁵ Daarnaast heeft de Nederlandse Digitaliseringsstrategie (NDS)⁶ onder meer AI en data geprioriteerd met de ambitie om als één overheid hieraan te gaan werken.

Gelet op het belang van rekeninfrastructuur en de beschikbaarheid van hoogwaardige data voor de ontwikkeling van AI, investeert Nederland in een nationale AI-fabriek in Groningen. Op 13 oktober jl. is de Tweede Kamer geïnformeerd over het besluit van de EuroHPC *Joint Undertaking* (JU) om EU-cofinanciering voor deze AI-fabriek toe te kennen.⁷ Hierdoor kan het consortium, bestaande uit de Stichting Nederlandse AI-fabriek, SURF, de AI Coalitie voor Nederland (AIC4NL), TNO en Samenwerking Noord, starten met de realisatie van de AI-fabriek.

In de afgelopen jaren hebben veel Nederlandse organisaties en bedrijven op deze manier financiering ontvangen voor hun deelname aan *Common European Data Spaces* als onderdeel van het *Digital Europe Program* of *Horizon Europe*. Dit heeft geholpen in de positionering van Nederlandse initiatieven voor datadeling en gerelateerde dienstverleners in Europa, en heeft de betrokkenheid van het MKB bij datadeelinitiatieven vergroot.

Het Nationaal Groeifonds is ook een katalysator geweest voor de ontwikkeling van data-ecosystemen in Nederland. Meerdere groeifondsprojecten en (sectorale) nationale programma's richten zich op het veilig hergebruik en delen van data, denk aan Health-RI, Digitale Infrastructuur Logistiek (DIL), *Dutch Metropolitan Innovations* (DMI), NOLAI en Nplus. Bovendien hebben verschillende ministeries projecten opgezet ter stimulering van digitalisering en het beschikbaar maken van data zoals het

³ Kamerstukken II 2018/19, 26 643, nr. 594.

⁴ [De Nationale Technologiestrategie. Bouwstenen voor strategisch technologiebeleid | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

⁵ [Kamerbrief over industriebeleid met focus | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

⁶ [Nederlandse Digitaliseringsstrategie \(NDS\) - Digitale Overheid](#)

⁷ Kamerstuk 26643, nr. 1424

Actieprogramma Digitalisering in de landbouw, het programma Zicht op Nederland, Innovatie en Opschaling Programma Woningbouw en het Bestuursakkoord Digitaal Gebouwde Omgeving 2027, het Digitaal Stelsel Mobiliteitsdata, het nationale programma OpenScienceNL en de Nationale Strategie Digitaal Erfgoed.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet verwelkomt de Data Unie Strategie. Het hergebruiken en delen van data biedt kansen in allerlei sectoren. Denk aan verbeterde informatie-uitwisseling in de zorg, voorspellend onderhoud in de maakindustrie, monitoring van voedselverspilling, verkeersvoorspellingsmodellen of flexibiliteitsdiensten om netcongestie te voorkomen. Meer kwalitatief hoogwaardige data (her)gebruiken draagt bij aan oplossingen voor maatschappelijke uitdagingen en aan het vergroten van toekomstig verdienvermogen. Het kabinet benadrukt het belang van het waarborgen van privacy, gegevensbescherming en andere grondrechten binnen deze strategie.

Aangaande pijler I waardeert het kabinet de nieuwe focus op databeschikbaarheid voor AI en de prioritering van specifieke maatschappelijke opgaven. Dit is in lijn met de nationale inzet in de NTS en NDS, waarin nadrukkelijk wordt ingezet op de synergie tussen data- en AI-ecosystemen. De vraag naar data voor het trainen van AI kan volgens het kabinet een versneller zijn voor de uitrol en opschaling van datadeelinitiatieven. Wel heeft het kabinet vragen aan de Commissie of er in het beleid voldoende aandacht is voor referentie-data voor het succesvol gebruik van AI. Het kabinet verwelkomt de oprichting van Data Labs als onderdeel van de AI-fabrieken en onderkent de uitdagingen waarmee AI-ontwikkelaars te maken hebben bij het verkrijgen van voldoende kwalitatief hoogwaardige data voor grootschalige AI-ontwikkeling. Wel vraagt het kabinet zich af of er geen overlap zal ontstaan tussen bestaande activiteiten en de Data Labs. Daarnaast merkt het kabinet op dat belangrijke details in de uitwerking nog ontbreken. Zo is nog niet duidelijk wie de Data Labs zullen operationaliseren en op welke wijze deze zullen worden ingebed in het AI-fabriekeninitiatief en de bestaande Europese Digitale Innovatie Hubs (EDIHs). Ook ziet het kabinet dat er, naast de beschikbaarheid van data voor het trainen van AI, nog voldoende uitdagingen liggen in het op een verantwoorde manier delen van data. Tenslotte moet er nadrukkelijk aandacht zijn voor het verduurzamen van de digitale infrastructuur als gevolg van toenemende rekenkracht in lijn met het Actieprogramma Duurzame Digitalisering van het kabinet.⁸

In beginsel staat het kabinet positief tegenover de ambitie van de Commissie voor het opschalen van de High Value- en de Referentiedatasets van de publieke sector. Het kabinet vraagt aan de Commissie rekening te houden met de uitvoeringsconsequenties inclusief kosten en verwachte betrokkenheid vanuit de EU-instituten. Ook is het kabinet van mening dat naast het opschalen van de Referentiedatasets, aanvullend beleid vanuit de Commissie nodig is om het gebruik van de high value datasets te stimuleren.

⁸ [Kamerbrief Actieprogramma Duurzame Digitalisering 2026-2028 | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

Het kabinet verwelkomt de hernieuwde focus van de Commissie waar het data spaces betreft, waar data delen voor maatschappelijke meerwaarde de voorkeur krijgt. Het kabinet had deze aanpak graag verder uitgewerkt gezien. Een lange termijn visie ontbreekt, terwijl de ontwikkeling van data spaces, zowel technisch als organisatorisch, nog in de kinderschoenen staat. Daarnaast merkt het kabinet op dat in Nederland zowel de zorg- als energiesector een zekere mate van privatisering kent, waardoor enige zelfvoorzienendheid ook voor die sectoren voor de hand zou liggen. Het kabinet blijft pleiten voor de zelfvoorzienendheid van datadeelinitiatieven in private sectoren, op basis van eerder onderzoek naar verdienmodellen voor datadeelinitiatieven.⁹ Het kabinet is daarnaast voorstander van een nauwe samenwerking tussen alle data spaces en een gezamenlijke aanpak van vergelijkbare ontwikkelvraagstukken. Het SIMPL-project zou hier een rol in kunnen spelen, maar het kabinet maakt zich zorgen over de voortgang en het op tijd afronden van dit initiatief. Het kabinet steunt de European Open Science Cloud (EOSC), dat de FAIR-principes (vindbaarheid, toegankelijkheid, interoperabiliteit en herbruikbaarheid) voor data omarmt om data beter te kunnen beheren, delen, hergebruiken en machine-leesbaar te maken, zodat deze ook voor AI-toepassingen gebruikt kunnen worden.

Naast het voortzetten van bestaande data spaces, worden in de mededeling twee additionele data spaces aangekondigd voor het delen van data in de rechtspraak en voor defensie. Het kabinet onderschrijft het maatschappelijk belang van openbaarheid van rechtspraak voor burgers, bedrijven, wetenschap en journalistiek. Het kabinet is echter, gelet op de aard van de gegevens, terughoudend ten aanzien van de voorstellen om juridische data en justitiële data aan te wijzen als open data (high value dataset) en om een 'data space' in te richten voor de rechtspraak met als doel deze data geschikt te maken voor het trainen van AI. Het kabinet heeft vragen over de scope, de impact op privacy, gegevensbescherming en andere relevante grondrechten, en de uitvoeringsconsequenties voor de rechtsprekende instanties alsmede datahouders op het gebied van vergunningen en administratieve beschikkingen.

Het kabinet onderschrijft het belang van betrouwbare, integere en veilige data-uitwisseling voor defensie, maar heeft zorgen over de beveiligingsrisico's van een Europese defensie data space. Daarnaast benadrukt het kabinet de vrijwilligheid van deelname, aangezien de bevoegdheden op het gebied van defensie en nationale veiligheid zijn voorbehouden aan de lidstaten. De uiteindelijke positie van het kabinet is afhankelijk van de verdere uitwerking in de haalbaarheidsstudie van de Europese Defensieagentschap (EDA).

Het kabinet verwelkomt juridische ondersteuning door de Commissie voor het aanbieden, publiceren en gebruiken van synthetische data en de ontwikkeling van standaarden op dit gebied, maar twijfelt over de reikwijdte omdat juridische onzekerheid ook voor de inzet van andere zogenoemde *Privacy Enhancing Technologies* (hierna: PETs) speelt. Het kabinet twijfelt over de meerwaarde van een synthetische data factory en een certificeringschema voor synthetische data. Nederland kent private

⁹ [Sustainable Revenue Models for Data Sharing Initiatives | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

PET-providers. Waar activiteiten door de markt uitgevoerd kunnen worden, moet voorkomen worden dat de Commissie verstorend optreedt. Additionele certificering zou bovendien kunnen zorgen voor een toename van regeldruk. Dit acht het kabinet niet wenselijk.

Het kabinet ziet meerwaarde in het ontwikkelen van datakwaliteitsstandaarden maar heeft vragen over de kwantificeerbaarheid van datakwaliteit voor ongestructureerde data, zoals teksten of afbeeldingen, en over de uitvoeringslast en kosten voor datahouders die dit met zich mee kan brengen.. Het structureren van data door middel van nauwkeurige, eenduidige annotaties en labels kan de kwaliteit van data verbeteren en de waarde van data vergroten – bijvoorbeeld voor het trainen van AI. Naar aanleiding van de te ontwikkelen standaarden onder de Data Act, is in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken bij het Nederlands Normalisatie Instituut (NEN) een normcommissie Data & Cloud opgericht, waar Nederlandse stakeholders kunnen bijdragen aan de ontwikkeling van Europese standaarden op dit gebied. Met deze normcommissie is Nederland ook bij de komst van nieuwe standaarden goed georganiseerd.

Met betrekking tot pijler II kan het kabinet het samenbrengen van de verschillende wetten met betrekking tot data in de Dataverordening en de wijzigingen die daarmee gepaard gaan in grote mate steunen. Zie voor een uitgebreidere appreciatie het BNC-fiche *Omnibus AI en Omnibus Digitaal*, die recent met de Kamer gedeeld is.¹⁰ Het kabinet steunt het uitvoeren van een Digitale Fitness Check. Een gedegen analyse van de raakvlakken van, en eventuele overlap tussen, digitale wetgeving is nodig. Een Fitness Check biedt hiervoor meer ruimte dan de Digitale Omnibus. Het kabinet steunt in algemene zin het voorstel voor een Europese Business Wallet voor bedrijven. Een uitgebreidere appreciatie volgt in het BNC-fiche *EU Business Wallet*, dat met de Kamer zal worden gedeeld. Het kabinet verwelkomt additionele juridische ondersteuning voor het voldoen aan de Dataverordening. Wel heeft het kabinet vragen over de rolverdeling tussen een Europese helpdesk en het nationale toezicht.

Met betrekking tot pijler III steunt het kabinet de geïntensiverde aandacht voor internationale datastromen. Het investeren in de bescherming van bedrijfsgeheimen, waaronder bedrijfsgevoelige data blijft daarbij een belangrijk aandachtspunt. Het kabinet verwelkomt, in lijn met haar consultatiereactie¹¹, het opstellen van gestandaardiseerde richtlijnen en wegingscriteria voor het onderzoeken en beoordelen van de veiligheid van derde landen voor het delen van data buiten de EU. Ook staat het kabinet open voor het doorontwikkelen en bevorderen van internationale datastromen met gelijkgestemde partnerlanden in internationale en in bilaterale context. Het kabinet steunt eveneens de promotie van de EU-aanpak en het uitdragen van haar normen en waarden in internationale fora. Hierbij dient wel aandacht geschonken te worden aan het behoud van de individuele rol van lidstaten in deze gremia.

¹⁰ Kamerstukken II, 2025/26, 22112, nr. 4223.

¹¹ [Reactie consultatie Data Unie Strategie | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De meerderheid van lidstaten is naar verwachting positief over de mededeling. De positie van het Europees Parlement is nog onbekend.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Bevoegdheid

De grondhouding van het kabinet is positief. De mededeling heeft betrekking op meerdere beleidsterreinen: onderzoek en technologische ontwikkelingsbeleid, beleid omtrent de interne markt en het industriebeleid. Op het terrein van onderzoek en technologische ontwikkeling is sprake van een parallelle bevoegdheid van de EU en de lidstaten (artikel 4, lid 3, VWEU). Op het terrein van interne markt is sprake van een gedeelde bevoegdheid van de Unie en de lidstaten (artikel 4, lid 2, onder a, VWEU). Op het terrein van industriebeleid is sprake van een aanvullende bevoegdheid (artikel 6, onder b, VWEU). De Commissie is derhalve bevoegd om op dit terrein een mededeling te doen.

b) Subsidiariteit

De grondhouding van het kabinet is positief. De mededeling heeft tot doel om databeschikbaarheid voor AI in Europa te vergroten, de Europese datawetgeving te versimpelen en de bescherming van data in relatie tot derde landen te vergroten. Vanwege het grensoverschrijdend karakter van deze doelstelling, kan dit onvoldoende door de lidstaten individueel, of op regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt. Door op Europees niveau optimale randvoorwaarden te creëren kan het potentieel van de Europese data-economie pas volledig tot wasdom komen. Om die redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief. De mededeling heeft tot doel om databeschikbaarheid voor AI in Europa te vergroten, de Europese datawetgeving te versimpelen en de bescherming van data in relatie tot derde landen te vergroten. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstelling te bereiken, omdat de mededeling acties van de Commissie presenteert die de kansen en uitdagingen in de data-economie adresseren en bijdragen aan de versterking van de positie van de EU. Het voorgestelde optreden gaat niet verder dan noodzakelijk, omdat de mededeling zich richt op Europese uitdagingen en voldoende ruimte biedt aan de lidstaten om eigen nationale initiatieven te ontplooiën.

d) Financiële gevolgen

Het kabinet zal de Commissie vragen om verduidelijking over de financiële gevolgen van de mededeling. Nederland 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.

De budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

De mededeling heeft nadrukkelijk als doel de regeldruk te verlagen, onder andere door het harmoniseren van bestaande wet- en regelgeving en het vereenvoudigen van rapportageverplichtingen via zogenoemde *one-click compliance*. Het kabinet is van mening dat de meeste acties uit de strategie een positieve bijdrage kunnen leveren aan het verlagen van de regeldruk, en zet hier in de Omnibus Digitaal onderhandelingen ook actief op in. Wel heeft het kabinet zorgen over de toename van regeldruk waar het additionele certificering voor synthetische data en de uitvoeringslast en kosten voor datahouders betreft. Het ontbreken van een impact assessment maakt het voor het kabinet moeilijk om de voornemens van de Commissie volledig te kunnen beoordelen. Daarom verzoekt het kabinet de Commissie voor de verdere uitwerking van de acties uit deze mededeling een impact assessment uit te voeren. Indien nodig zal het kabinet in gesprek gaan met stakeholders om een beeld te vormen van de regeldrukeffecten.

De mededeling heeft als doel de concurrentiekracht van bedrijven binnen Europa te vergroten. Verwacht wordt dat door het stroomlijnen van wet- en regelgeving op het gebied van data (delen) organisaties en bedrijven in staat zullen zijn efficiënter te werken. Hiervoor is ook het ontwikkelen van standaarden cruciaal. Daarnaast poogt de mededeling de ontwikkeling en het gebruik van data en AI in de Europese markt te stimuleren, om zo voor een vergroting van de innovatiekracht van het bedrijfsleven te zorgen. Dit komt ook de concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven ten goede.

De mededeling draagt bij aan de digitale open strategische autonomie. Het versterken van de Europese data en AI-markt vergroot de weerbaarheid van Europa en Nederland in het digitale domein en ondersteunt een stabiele, toekomstbestendige positie. Daarnaast zet de mededeling concreet in op het intensiveren van samenwerking op het gebied van data met gelijkgezinde derde landen, en een actievare rol van de EU in internationale gremia. Ook is er, gezien de veranderende geopolitieke verhoudingen wereldwijd, meer aandacht voor het beschermen van Europese gevoelige niet-persoonlijke data.