

Een Minimumleeftijd voor Sociale Media: Juridische Verkenning

dr. Paddy Leerssen & prof. dr. Joris van Hoboken

June 2026

Een Minimumleeftijd voor Sociale Media: Juridische Verkenning

dr. Paddy Leerssen & prof. dr. Joris van Hoboken

Universiteit van Amsterdam, Faculteit der Rechtsgeleerdheid

Instituut voor Informatierecht (IViR)



June 2026
Amsterdam

© 2026 dr. Paddy Leerssen & prof. dr. Joris van Hoboken



Institute for Information Law (IViR, University of Amsterdam), 2026

De auteurs willen graag de experts bedanken die hun kennis hebben gedeeld ter ondersteuning van dit project, en in het bijzonder de academische experts Suzanne Vergnolle, Daniel Angus, Claes de Vreese, Wouter van den Bos, Christina Eckes en Seda Gürses. De standpunten die in dit rapport worden uitgedrukt, zijn die van de auteurs en weerspiegelen niet noodzakelijkerwijs de standpunten van de geraadpleegde experts. De verantwoordelijkheid voor eventuele resterende fouten of omissies ligt uitsluitend bij de auteurs.

Dit onderzoek is gefinancierd door een bijdrage van het Nederlandse Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De standpunten die in dit rapport worden uitgedrukt, zijn die van de auteurs en weerspiegelen niet noodzakelijkerwijs het officiële standpunt van het Ministerie.

Samenvatting

Het regeerakkoord van Kabinet-Jetten I bevat het voornemen voor “[e]en handhaafbare Europese minimumleeftijd van 15 jaar voor sociale media met privacyvriendelijke leeftijdsverificatie voor jongeren, zolang sociale media onvoldoende veilig zijn”¹. Bij de juridische uitwerking van dit voornemen staan nog meerdere wetstechnische en beleidsmatige keuzes open. Dit rapport biedt een op dit voornemen gerichte verkenning van de bestaande kinderbeschermingsregels voor sociale media in Nederland, inclusief toepasselijke grondrechten, alsook recente pogingen in andere landen (Australië en Frankrijk). Deze samenvatting bespreekt eerst wetstechnische scenario’s en dan beleidsmatige overwegingen.

Wetstechnische scenario’s

Een minimumleeftijd voor sociale media kan langs verschillende juridische wegen worden gerealiseerd:

Handhaving van bestaande kaders: Het EU-recht biedt op papier al sterke waarborgen voor de veiligheid van kinderen op sociale media. Met name de recent ingevoerde Digitale Dienstenverordening (‘DSA’) is hier van belang, die algemene inspanningsplichten schept voor platformen om een hoog niveau van privacy, veiligheid en bescherming van minderjarigen binnen hun dienst te waarborgen. Onder de bestaande interpretatie van kinderbescherming onder de DSA lijkt *geen* categorische minimumleeftijd voor sociale media te gelden – wel een risicogedreven minimumleeftijd voor *onveilige* diensten op grond van de concrete risico’s die hier spelen. Bovendien verplicht de DSA platformen om hun eigen contractuele minimumleeftijd van 13 jaar effectief te handhaven.² Voor gebruikers tussen de 13 en 16 is vervolgens ouderlijke toestemming vereist, op grond van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG).

Zo bezien voldoet het huidige kader nu al aan (een bepaalde interpretatie van) de ambities uit het regeerakkoord, en kan prioriteit worden gegeven aan handhaving. Deze variant kan voorzien in een proportionele en risicogedreven minimumleeftijd. Het huidige kader biedt echter weinig draagvlak voor een categorische benadering, met een minimumleeftijd voor alle sociale media. Bovendien is de rechtszekerheid beperkt, omdat veel relevante normen niet expliciet bij wet zijn voorzien; mogelijk zal handhaving dus worden vertraagd door gebrek aan bewijs en/of door rechterlijke toetsing. Een bijkomende beperking voor de Nederlandse overheid is dat zij weinig directe invloed heeft op handhaving: de Europese Commissie is in eerste instantie bevoegd voor grote platformen, en de aanvullende bevoegdheden op nationaal niveau liggen bij onafhankelijke toezichthouders (in Nederland: de ACM).

Wetswijziging op nationaal niveau: Nederland kan ook kiezen om een eigen wettelijke minimumleeftijd voor sociale media vast te leggen. Dergelijke voorstellen zijn ook al in andere lidstaten ontwikkeld, waaronder Frankrijk. Door de harmonisering van platformregulering op EU-niveau zijn de mogelijkheden echter beperkt. Wél mogelijk is een nationaal gebruiksverbod gericht op jongeren. De Nederlandse wetgever heeft hierbij echter geen bevoegdheid om verplichtingen aan platformen op te leggen, zoals leeftijdsgarantie of andere beschermingsmaatregelen. Toezicht op platformen blijft dan in beginsel via de DSA geharmoniseerd. De Europese Commissie heeft hier als toezichthouder al gesignaleerd dat zij platformen verantwoordelijk achten voor de naleving van dergelijke nationale gebruiksverboden op hun dienst, in beginsel door de inzet van leeftijdsverificatie. Ook in dit scenario blijft handhaving dus in grote mate van de Europese Commissie en andere internationale partners afhankelijk.

1 <https://www.kabinetsformatie2025.nl/site/binaries/site-content/collections/documents/2026/01/30/aan-de-slag---coalitieakkoord-2026-2030/coalitieakkoord-d66-vvd-cda.pdf>

2 Ibid.

Wetswijziging op EU-niveau: Hoewel de huidige kaders nu al een hoge mate van bescherming bieden, kan een wetswijziging op EU-niveau ook helpen door het bestaande kader te verhelderen en aan te scherpen. Te denken valt aan een verlichting van de bewijslast voor de Europese Commissie bij het afdwingen van minimumleeftijden en/of het stroomlijnen van leeftijdsgarantieplichten bij (onveilige) sociale media. Handhaving via de DSA ligt voor de hand (in tegenstelling tot bijvoorbeeld AVG of AVMD-Richtlijn), omdat deze verordening beschikt over het meest uitgebreide, internationaal geharmoniseerde en actieve toezichtskader op het gebied van sociale media en kinderbescherming. Deze aanpassing kan bijvoorbeeld deel uitmaken van het voorstel voor een Digital Fairness Act (DFA), dat nu in voorbereiding is.

Grondrechtelijk kader: is een minimumleeftijd verenigbaar met grondrechten?

Vanwege de grondrechtelijke implicaties is terughoudendheid geboden bij het ontwerp van de minimumleeftijd.

Wetenschappelijk draagvlak is gemengd: Over de negatieve effecten van sociale media op jongeren is steeds meer bewijs beschikbaar, maar nog steeds blijven wetenschappers verdeeld over de schaal en distributie van deze negatieve effecten; de afweging tegen mogelijke positieve effecten; en de doelmatigheid van een minimumleeftijd als beperking. Onder omstandigheden van (wetenschappelijke) onzekerheid, kan de overheid in beginsel ook op basis van het voorzorgsbeginsel optreden ter bescherming van kinderen.

Risico's bij beperking van de grondrechten van het kind: Minderjarigen hebben het recht op privacy en de vrijheid om inlichtingen of denkbeelden te ontvangen of te verstrekken met behulp van media naar zijn of haar keuze. Dit recht kan bij wet worden beperkt, maar alleen voor beperkte doeleinden en op proportionele wijze.

Risico's voor de grondrechten van volwassenen: De handhaving van een minimumleeftijd vereist leeftijdsgarantiemaatregelen, die in beginsel de privacy en informatievrijheid van *alle* gebruikers beperken en niet slechts die van kinderen.

Wij concluderen dat een wettelijke minimumleeftijd voor sociale media verenigbaar kan zijn met grondrechten, zolang zorg wordt gedragen voor een proportionele uitvoering en handhaving. Met name de inrichting van leeftijdscontroles ('leeftijdsgarantie') vereist zorg, omdat dit alle gebruikers in hun vrijheden beperkt, inclusief volwassenen.

Uitvoerbaarheid: Hoe kan leeftijd gecontroleerd worden?

Handhaving van een minimumleeftijd op sociale media is uitdagend, omdat dienstverleners niet altijd over een betrouwbare methode beschikken om de leeftijd van gebruikers te bepalen of in te schatten. Om regels met betrekking tot een minimumleeftijd uit te voeren moeten dus aanvullende gegevens aan platformen beschikbaar worden gesteld, met mogelijke privacyrisico's tot gevolg. De mogelijkheden zijn:

Zelfverklaring door de gebruiker: Deze methode is gangbaar in de praktijk maar biedt beperkte garanties. Als ze willen, kunnen jongeren dit vereiste eenvoudig omzeilen door een onjuiste verklaring te geven.

Leeftijdsverificatie: Met behulp van identiteitsdocumenten of andere gezaghebbende referenties (zoals een bankrekening) wordt de gebruikersleeftijd door een autoriserende instantie bevestigd.

In theorie kunnen nieuwe appinfrastructuren ontwikkeld worden om zeer privacyvriendelijke en betrouwbare verificatieprocessen te ondersteunen. Deze infrastructuur vereist echter nog verdere ontwikkeling en is nog niet gereed voor gebruik in Nederland.

Een algemene verificatieplicht legt ook mogelijk disproportionele kosten op door deelname van alle gebruikers verplicht te stellen, en kan kwetsbare groepen onterecht uitsluiten van deelname.

Omzeiling door jongeren blijft mogelijk, met name door de hulp van meerderjarigen in te schakelen en/of door het gebruik van VPNs.

Leeftijdsschatting: Platformen kunnen een schatting maken van gebruikersleeftijd, onder meer op basis van gebruikersprofilering (*age inference*) en/of biometrische gezichtsscans (*age estimation*).

Schattingen zijn minder betrouwbaar dan verificatie en leiden tot meer fouten; zowel in het toelaten van minderjarigen als het onterecht uitsluiten van volwassenen. Omzeiling is wederom op meerdere manieren mogelijk. Afhankelijk van de implementatiedetails kunnen privacyrisico's aanmerkelijk zijn.

In Australië, het eerste land met een wettelijke minimumleeftijd voor sociale media, is gekozen voor een combinatievorm met leeftijdsschatting als uitgangspunt. Vervolgens worden gezichtsscans en verificatie alleen ingezet bij twijfelgevallen en in bezwaarprocedures (*successive validation*, ofwel de 'watervalmethode').

Vroege cijfers uit Australië wijzen op beperkte naleving: een meerderheid van jongeren van 14 tot en met 15 jaar (ongeveer 63%) blijft nog steeds actief op sociale media. Onder de jongeren die wél gestopt zijn, lijkt **sociale normstelling** bovendien een relatief grote rol te spelen: sinds de inwerkingtreding zou meer dan de helft van de deactiveringen niet door het platform zijn uitgevoerd, maar vrijwillig door ouders en/of jongeren zelf. Het toekomstperspectief blijft onzeker: enerzijds heeft de toezichthouder meerdere verbeteringspunten geïdentificeerd in de huidige implementatie door platformen. Anderzijds blijft onduidelijk of sociale normen omtrent naleving in de toekomst zullen versterken of juist verzwakken.

Een universele verificatieplicht voor alle sociale mediagebruikers achten wij disproportioneel. Dit vereiste zou significante implementatiekosten en grondrechtelijke risico's en beperkingen met zich meebrengen voor een grote groep gebruikers, waaronder uitsluitingsrisico's voor verschillende kwetsbare groepen. En ondanks deze kosten zou omzeiling nog steeds betrekkelijk eenvoudig zijn, o.a. met behulp van meerderjarigen en/of VPNs.

Andere beleidsoverwegingen

Naast leeftijdsgarantiestandaarden staan ook nog andere beleidsmatige keuzes open, die gevolgen hebben voor de uitvoerbaarheid, doeltreffendheid en proportionaliteit van de minimumleeftijd.

Welke sociale media zijn 'onvoldoende veilig'? Het regeerakkoord ambieert een minimumleeftijd "“zolang sociale media onvoldoende veilig zijn”". Deze zinsnede kan impliceren dat alle sociale media nu onvoldoende veilig worden geacht voor kinderen (**categorisch**). Een categorische benadering kan bijdragen aan de rechtszekerheid en de uitvoerbaarheid op korte termijn. Omgekeerd kan de minimumleeftijd zich ook juist toespitsen op specifieke sociale mediadiensten die onvoldoende veilig (**risicogedreven**). De risicogedreven benadering helpt om proportionaliteit te waarborgen, en vermindert dus de kans op grondrechtelijke aanvechtbaarheid.

Binaire leeftijdsgrens of meerdere stapsgewijze grenzen? De minimumleeftijd kan één binaire leeftijdsgrens betreffen (15 jaar), maar kan ook stapsgewijs worden ingevoerd met verschillende rechten per leeftijdscategorie (bijvoorbeeld: tot 13 jaar een totaalverbod; van 13 tot 15 met ouderlijke toestemming, gebruiksduurbegrenzing en/of een aangepaste versie van de dienst). Een stapsgewijze benadering waarborgt proportionaliteit en stelt jongeren in staat om onder veiligere omstandigheden kennis te laten maken met sociale media. Mogelijk nadeel is dat leeftijdsschatting uitdagender wordt, omdat een fijnmaziger onderscheid vereist is.

Rol van ouderlijke toestemming: Minimumleeftijden (en andere beschermingsmaatregelen, zoals gebruiksduurbegrenzingsen) kunnen universeel gelden, of juist uitzonderingen toestaan met ouderlijke toestemming. Ook dit waarborgt mogelijk de proportionaliteit, en kan bijvoorbeeld ook als tussenvorm gelden bij een stapsgewijze leeftijdsgrens en/of de regulering van 'veilige' sociale media. De praktische uitvoering van ouderlijke toestemming is echter complex en kan, afhankelijk van de technische implementatie, privacyrisico's opleveren. Keuzeruimte voor ouders kan ook ongelijkheid aanjagen, voor zover kwetsbare jongeren onder minder nauwlettend ouderlijk toezicht staan.

Aandacht voor hogerisicodiensten (pornografie, gokken): Voor sommige diensten gelden nu al strenge minimumleeftijden die niet of nauwelijks worden gecontroleerd door aanbieders: met name pornografieplatformen maar bijvoorbeeld ook gokplatformen. Hervormingen die nu strengere leeftijdsgarantie op sociale media zouden verplichten, zonder gelijktijdig ook dezelfde eisen aan deze hogerisicodiensten te stellen, zouden aan juridische overtuigingskracht inboeten.

Verwachtingsmanagement en sociale normstelling: In elk scenario valt aanmerkelijke niet-naleving te verwachten. Bij een eventuele minimumleeftijd is daarom verwachtingsmanagement gepast, in ieder geval op de korte termijn. Een beroep op de sociale verantwoordelijkheid van jongeren, en het betrekken en ondersteunen van ouders en andere partijen zoals scholen, kunnen ook helpen om een zo goed mogelijke naleving van een minimumleeftijd aan te moedigen.

Inhoud

1	Inleiding	11
1.1	Aanleiding	11
1.2	Hoofdvraag en onderzoeksplan	12
2	Juridisch kader	13
2.1	Digital Services Act (DSA)	13
2.1.1	Inleiding	13
2.1.2	Belangrijkste verplichtingen	14
2.1.3	Artikel 34 en 35 – Beoordeling en beperking van systeemrisico's	21
2.1.4	Land van herkomst-beginsel en harmoniserende werking	22
2.1.5	Recente handhavingsmaatregelen	23
2.1.6	Bespreking	25
2.2	Richtlijn Audiovisuele Mediadiensten (AVMD-Richtlijn)	26
2.2.1	Inleiding	26
2.2.2	Belangrijkste verplichtingen	26
2.2.3	Verhouding tot de DSA	28
2.2.4	Bespreking	29
2.3	Algemene Verordening Persoonsgegevens (AVG)	30
2.3.1	Toestemming van kinderen met betrekking tot internetdiensten (Artikel 8) Verwerkingsgrondslagen: toestemming en alternatieven	30
2.3.2	Gegevensbescherming bij leeftijdsgarantie	33
2.4	Digital Fairness Act (voorstel)	39
2.5	Grondrechten en rechten van het kind	40
2.5.1	Vrijheid van meningsuiting en informatie	40
2.5.2	Privacy en gegevensbescherming	41
2.5.3	Overige grondrechten en de veiligheid van kinderen	41
2.5.4	Het voorzorgsbeginsel en de wetenschappelijke basis voor een minimumleeftijd	43
2.5.5	Stellingnames van mensenrechtenorganisaties over minimumleeftijden	45
2.5.6	Bespreking	48

3	Rechtsvergelijkende verkenning	50
3.1	Australië	50
3.1.1	Toepassingsbereik: Voor welke diensten geldt de minimumleeftijd?	50
3.1.2	Inhoud: Wat vereist de minimumleeftijd?	51
3.1.3	Toezicht: Hoe wordt naleving afgedwongen?	53
3.1.4	Impact: Wat weten we over de resultaten?	54
3.2	Frankrijk	58
3.2.1	De wet van 7 juli 2023	58
3.2.2	Het Assembleevoorstel van 26 januari 2026	59
3.2.3	Het gewijzigde Senaatsvoorstel van 29 maart 2026	60
3.2.4	Bespreking	61
4	Scenario's en aanbevelingen	62
4.1	Inhoudelijke overwegingen en aanbevelingen	62
4.1.1	Toepassingsbereik	62
4.1.2	Leeftijdsgrens	66
4.1.3	Leeftijdsgarantie en uitvoerbaarheid	67
4.2	Wetstechnische scenario's	70
4.2.1	Handhaving van bestaande kaders	70
4.2.2	Wetswijziging op landelijk niveau met Europese DSA-handhaving ('het Franse model')	71
4.2.3	Wetswijziging op EU-niveau	72
4.3	Conclusies	73
5	Bronvermelding	75

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Op 10 december 2025 werd in Australië de eerste wettelijke minimumleeftijd voor sociale media van kracht.³ Steeds meer landen volgen nu hun voorbeeld. Frankrijk, Spanje, Griekenland, Denemarken, het VK, en talloze andere landen hebben nu soortgelijke beleidsvoornemens uitgesproken. In een relatief korte tijd is de minimumleeftijd voor sociale media steeds centraler komen te staan in beleidsdiscussies omtrent kinderbescherming online.

Deze ontwikkeling weerspiegelt de toenemende maatschappelijke onvrede over de impact van sociale media onder jongeren, en toenemende zorgen over veiligheids- en gezondheidsrisico's voor deze doelgroep. Steeds meer overheden zien een minimumleeftijd als een mogelijk noodzakelijk instrument om het welzijn van kinderen te beschermen, en zodoende invulling te geven aan de zorgplicht voor de gezondheid en veiligheid van kinderen zoals neergelegd in (onder meer) het VN-Kinderrechtenverdrag.

In Nederland spreekt het nieuwe regeerakkoord van 30 januari 2026 dezelfde ambitie uit: 'Een handhaafbare Europese minimumleeftijd van 15 jaar voor sociale media met privacyvriendelijke leeftijdsverificatie voor jongeren, zolang sociale media onvoldoende veilig zijn'.⁴ Ter onderbouwing wijst het akkoord onder meer op 'verslavende algoritmes, schadelijke content, en gebrekkige moderatie' die bijdragen aan 'verslaving, intimidatie, misbruik en fraude'.⁵ Staatssecretaris Willemijn Aerdts noemt de minimumleeftijd voor sociale media als maatregel voor 'een veiligere en eerlijkere digitale omgeving, zeker voor jongeren'.⁶

De juridische uitwerking van dit beleid werpt echter complexe vragen op. Kinderbescherming bij onlinediensten is op Europees niveau al gereguleerd door (onder meer) de Digital Services Act (DSA) en de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). Ook wordt er tegen het einde van 2026 een voorstel voor een nieuwe Digital Fairness Act (DFA) verwacht, waarin mogelijk ook aanvullende regels over kinderbescherming en *safety by design* worden opgenomen. Grondrechten en mensenrechten spelen ook een grote rol in de verplichtingen van onlineplatformen, ook richting kinderen.

Gelet op deze bestaande en aankomende veiligheidsregels, rijst de vraag of, en in hoeverre, een minimumleeftijd een noodzakelijke en passende aanvulling kan bieden op het bestaande kader. Daarnaast liggen er voor de leeftijdsgrens belangrijke beleidskeuzes open, zoals de methode van leeftijdsverificatie en de reikwijdte van het verbod op verschillende platformdiensten. Het Australische beleid wordt onder meer bekritiseerd omdat de verificatiemechanismen eenvoudig te omzeilen zouden zijn. Welke beleidskeuzes en wetstechnische route voor Nederland het meest geschikt zijn voor het invoeren van een minimumleeftijd, ofwel op EU-niveau, dan wel op nationaal niveau, vergt daarom nader onderzoek.

3 Ritchie, H., 29 november 2024. Australia approves social media ban on under-16s. *BBC News*. <https://www.bbc.com/news/articles/c89vjj0lxx9o>

4 <https://www.kabinetsformatie2025.nl/documenten/2026/01/30/aan-de-slag---coalitieakkoord-2026-2030>

5 Ibid.

6 https://www.linkedin.com/posts/stasdigi_twee-dagen-in-brussel-en-parijs-om-kennis-activity-7442479563273728000-vE10

1.2 Hoofdvraag en onderzoeksplan

Tegen deze achtergrond behandelt dit onderzoek de volgende vraag:

“Hoe kan juridisch invulling worden gegeven aan het in het coalitieakkoord geformuleerde doel ten aanzien van een Europese minimumleeftijd van 15 jaar voor sociale media?”

Voor dit project hanteren wij hoofdzakelijk een juridisch-doctrinaire onderzoeksmethode, waarbij de nadruk ligt op het systematisch bestuderen en interpreteren van juridische bronnen zoals wetgeving, regelgeving, en rechtspraak. Er zijn ook achtergrondgesprekken gevoerd met meerdere experts (o.a. op het gebied van kinderbescherming en platformregulering). Daarnaast is er een rechtsvergelijkende component, waarin wij regelgeving uit andere rechtsstelsels buiten Nederland bestuderen. Voor zover relevant worden ook interdisciplinaire inzichten uit sociale wetenschappen meegenomen, bijvoorbeeld over de veiligheidsrisico's voor jongeren op sociale media en over de effectiviteit van leeftijdsverificatietechnologieën. De analyse bestaat uit drie onderdelen:

Juridisch kader (Hoofdstuk II): *Hoe wordt online kinderbescherming gereguleerd door bestaande wet- en regelgeving, en welke ruimte laat dit voor een leeftijdsgrens?*

Door middel van een bespreking van het toepasselijke recht wordt in kaart gebracht welke verplichtingen online diensten nu al hebben voor de bescherming van kinderen, en welke plichten zij nu hebben omtrent minimumleeftijden en leeftijdsgarantie. Op basis van bestaande literatuur bespreken we ook de belangrijkste knelpunten ten aanzien van effectiviteit en handhaving. Hierbij worden de DSA, AVMD-richtlijn, AVG, DFA, en grondrechten en rechten van het kind geanalyseerd.

Internationale vergelijking (Hoofdstuk III): *Hoe hebben andere overheden een leeftijdsgrens ontworpen, en in hoeverre is dit beleid effectief gebleken?*

In dit onderdeel worden twee internationale precedentes voor een minimumleeftijd in detail geanalyseerd: (1) de Australische Social Media Minimum Age Bill, die inmiddels in werking is getreden, en (2) het Franse voorstel voor een minimumleeftijd, waarmee de verhouding tussen EU-recht en nationaal recht in beeld komt. Bij deze bespreking worden ook technologische standaarden voor leeftijdsverificatie en het beschikbare bewijs over handhaafbaarheid en effectiviteit uitgelicht.

Scenario's en aanbevelingen (Hoofdstuk IV): *Op welke juridische manieren, en met welke voor- en nadelen, kan de Nederlandse regering een leeftijdsgrens invoeren?*

Tot slot volgt een bespreking van de juridische mogelijkheden voor een minimumleeftijd. Op grond van de voorgaande voorbeelden bespreken we beleidsoverwegingen bij de juridische verankering van kernbegrippen uit het coalitieakkoord, zoals “onvoldoende veilig” en “sociale media”, alsook eventuele alternatieve begrippen (zoals “digitale dienst” of “online platform”). Op grond hiervan worden enkele aanbevelingen en beleidskeuzes geformuleerd. Vervolgens worden de volgende drie wetstechnische scenario's besproken:

- Handhaving van bestaande EU-rechtelijke kaders
- Wetswijziging op landelijk niveau met Europese handhaving
- Wetswijziging op EU-niveau

Met deze scenario's ligt de nadruk op handelingsmogelijkheden voor de Nederlandse overheid (i.t.t. Europese Commissie of toezichthouders). Bij de beoordeling ligt de nadruk op proportionaliteit, effectiviteit en handhaafbaarheid, met een bespreking van voor- en nadelen vanuit het beleidsperspectief en vanuit EU- en grondrechtelijke kaders.

2 Juridisch kader

De bescherming van minderjarigen in de digitale omgeving is in Europa door verschillende vormen van wet- en regelgeving gereguleerd. Ook minimumleeftijden zijn deel van dit instrumentarium. Onder bepaalde omstandigheden, zo zal ook blijken, zijn platformen in het algemeen, en sociale media in het bijzonder, ook aan dergelijke minimumleeftijden gehouden. Het EU-recht kent naast minimumleeftijden ook vele andere methoden om kinderen te beschermen, waarbij de nadruk niet ligt op het verbieden van gebruik door minderjarigen, maar het verbeteren van hun gebruikservaring op deze diensten. Ook stelt het recht grenzen aan de *handhaving* van minimumleeftijden, door randvoorwaarden te stellen voor de bescherming van privacy en andere grondrechten.

De belangrijkste verplichtingen op dit gebied volgen uit de relatief nieuwe Digital Services Act (DSA). Na een diepgaande bespreking van dit kader worden vervolgens ook de Richtlijn Audiovisuele Mediadiensten (AVMD-Richtlijn) en de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) besproken. Afsluitend komen grondrechten aan bod, met de nadruk op de rechten van het kind.

2.1 Digital Services Act (DSA)

2.1.1 Inleiding

De DSA is de nieuwe hoeksteen van het EU-platformrecht, die op 17 februari 2024 volledig van kracht werd.⁷ De DSA bevat uiteenlopende regels over o.a. moderatieprocedures, reclametargeting en aanbevelingssystemen. Er is geen *expliciete* minimumleeftijd voor sociale media of andere diensten opgenomen. Wel staan er algemene kaders voor de bescherming van minderjarigen die, afhankelijk van de omstandigheden van het geval, ook een minimumleeftijd kunnen behelzen. De belangrijkste normen staan opgenomen in Artikel 28 over Bescherming van Minderjarigen. Ook het bredere kader over systeemrisico's (Artikel 34 en 35) speelt een rol.

De DSA-regels zijn van toepassing op tussenhandeldiensten, waaronder onlineplatformen en zoekmachines. Onlineplatformen zijn, kort gezegd, internetdiensten die, op verzoek van een afnemer van de dienst, informatie opslaan en verspreiden bij het publiek.⁸ In deze brede categorie vallen dus sociale media als Snap, Instagram en YouTube maar onder meer ook e-commerce diensten als Zalando en Airbnb; app stores zoals Google Play; en pornografieplatformen zoals Pornhub.

Voor zeer grote onlineplatformen, met meer dan 45 miljoen gebruikers, gelden aanvullende verplichtingen over systeemrisico's (Artikel 34-35 DSA) die ook relevant zijn voor kinderbescherming. Bovendien geldt een ander toezichtskader: zeer grote onlineplatformen en zoekmachines staan primair onder toezicht van de Europese Commissie.⁹ Minder grote platformen staan onder toezicht van de nationale toezichthouder ('digitaledienstencoördinator') van de plaats van vestiging – in Nederland, de Autoriteit Consument & Markt (ACM).¹⁰

7 Verordening (Eu) 2022/2065 van het Europees Parlement en de Raad van 19 oktober 2022 betreffende een eengemaakte markt voor digitale diensten en tot wijziging van Richtlijn 2000/31/EG (Digitaledienstenverordening, ookwel *Digital Services Act*, hierna 'DSA')

8 DSA, Art. 3(i). Uitgezonderd zijn gevallen waar de opslag en publicatie van gebruikersactiviteit "een klein of een louter bijkomend kenmerk van een andere dienst of een kleine functionaliteit van de hoofddienst uitmaakt en om objectieve en technische redenen niet kan worden gebruikt zonder die andere dienst, en de integratie van het kenmerk of de functionaliteit in de andere dienst geen manier is om de toepasbaarheid van deze verordening te omzeilen."

9 DSA, Artikel 56(2)-(4). Voor deze grote diensten heeft de digitaledienstencoördinator van de plaats van vestiging slechts een aanvullende competentie.

10 DSA, Artikel 56(1). De digitaledienstencoördinator kan bepaalde bevoegdheden ook met andere nationale autoriteiten delen (DSA, Artikel 49).

De zeer grote platformen en zoekmachines onder Europees toezicht zijn:¹¹

AliExpress	YouTube	TikTok
Amazon	Shein	X
Apple App Store	LinkedIn	Temu
Pornhub	Facebook	XVideos
Booking.com	Instagram	WhatsApp
Google Search	Bing	Wikipedia
Google Play	XNXX	Zalando
Google Maps	Pinterest	
Google Shopping	Stripchat	

2.1.2 Belangrijkste verplichtingen

De Bescherming van Minderjarigen onder Artikel 28 DSA schrijft voor dat onlineplatformen die toegankelijk zijn voor minderjarigen ‘passende en evenredige maatregelen’ dienen te nemen ‘om een hoog niveau van privacy, veiligheid en bescherming van minderjarigen binnen hun dienst te waarborgen’.¹² Dit zeer algemene beginsel vindt nadere uitwerking in de considerans van de DSA en in Richtsnoeren, gepubliceerd door de Europese Commissie op 10 oktober 2025.¹³

Een onlineplatform is al snel ‘toegankelijk voor minderjarigen’; het gaat niet alleen om diensten die voornamelijk worden gebruikt door minderjarigen, maar ook om diensten waarvan de aanbieder weet dat *sommige* afnemers van zijn dienst minderjarig zijn.¹⁴ Het is daarom aannemelijk dat veel openbare onlineplatformdiensten aan deze voorwaarde voldoen. De precieze verantwoordelijkheden verschillen echter per dienst, afhankelijk van de specifieke risico’s die hier spelen. Deze risicobeoordeling is nader toegelicht in de Richtsnoeren inzake maatregelen om een hoog niveau van privacy, veiligheid en beveiliging voor minderjarigen online te waarborgen, gepubliceerd door de Europese Commissie op 10 oktober 2025 (hierna: ‘de Richtsnoeren’).

Onder de DSA is de Europese Commissie bevoegd om dergelijke Richtsnoeren op te stellen, om aanbieders bij te staan bij de toepassing van de kindbeschermingsregels uit Artikel 28(1) DSA.¹⁵ Deze Richtsnoeren weerspiegelen aldus een gezaghebbende interpretatie van de DSA. Desalniettemin ligt het laatste woord over interpretatievraagstukken bij het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJEU). De Richtsnoeren zijn nog niet door het HvJEU of door andere rechters getoetst. Er resteert daarom een marge van onzekerheid over de interpretatie die hierin is ontwikkeld. De Richtsnoeren bieden in elk geval de meest gedetailleerde en gezaghebbende interpretatie van Artikel 28 DSA die vooralsnog beschikbaar is. Hieronder bespreken we eerst de algemene beginselen van risicobeoordeling, vervolgens de toepassing op leeftijdsverificatie en sociale media.

11 <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/list-designated-vlops-and-vloses>. Enkele van deze diensten (AliExpress, Booking.com, Snapchat, Wikipedia) zijn in Nederland gevestigd en staan daarom onder aanvullend toezicht van de ACM.

12 DSA, Artikel 28(1).

13 Richtsnoeren inzake maatregelen om een hoog niveau van privacy, veiligheid en beveiliging voor minderjarigen online te waarborgen, overeenkomstig artikel 28, lid 4, van Verordening (EU) 2022/2065 (C/2025/5519). Mededeling van de Europese Commissie. (‘De Richtsnoeren’) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=OJ:C_202505519

14 DSA, r.o. 71.

15 DSA, Artikel 28(4).

Richtsnoeren: Risicobeoordeling

De Richtsnoeren vereisen géén uniforme maatregelen van alle onlineplatformen; de passende maatregelen dienen juist op basis van een risicobeoordeling rekening houden met de specifieke context van de dienst.¹⁶ Bij deze beoordeling dient meegewogen te worden:

- (a) hoe waarschijnlijk het is dat minderjarigen toegang hebben tot de dienst;
- (b) wat de waarschijnlijke gevolgen zijn van de dienst voor de privacy, veiligheid en beveiliging van minderjarigen;
- (c) de maatregelen die de aanbieder al treft om deze risico's te voorkomen en te beperken;
- (d) aanvullende maatregelen die aanbieders mogelijk moeten nemen;
- (e) hoe met de maatregelen de algemene beginselen van [Afdeling 4 van de Richtsnoeren] worden gewaarborgd;
- (f) welke parameters de aanbieder gebruikt om op lange termijn de doeltreffendheid te monitoren van de maatregelen die hij heeft genomen om bepaalde risico's aan te pakken; en
- (g) de mogelijke positieve en negatieve gevolgen voor de rechten van kinderen.¹⁷

Bij deze beoordeling dienen platformen onder meer ook rekening te houden met “de meest actuele beschikbare informatie en inzichten uit wetenschappelijke en academische bronnen”.¹⁸ Deze beoordeling dient ten minste eenmaal per jaar te worden uitgevoerd, en vervolgens aan de toezichthouder ter beschikking te worden gesteld en (met redactie van bedrijfsgevoelige informatie) te worden gepubliceerd.¹⁹ Ter ondersteuning kunnen platformen ook gebruik maken van bestaande kaders, waaronder de Effectbeoordeling Kinderrechten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.²⁰

Voor zeer grote platformen kan deze risicobeoordeling ook worden uitgevoerd als onderdeel van de algemene beoordeling van systeemrisico's conform Artikel 34 DSA (hieronder besproken).²¹

Aldus verschillen de verplichtingen van platformen onder de DSA naar gelang de aard van de dienst en de risico's die hier voor minderjarigen spelen. Zo kan men bijvoorbeeld onderscheid maken tussen hogerisicodiensten die inherent ongeschikt zijn voor minderjarigen (pornografieplatformen of kansspelplatformen); algemene diensten waar minderjarigen op actief zijn (e-commerce en sociale media); en diensten die specifiek op minderjarigen zijn gericht (bepaalde educatieve en gaming platformen).

16 De Richtsnoeren, r.o. 18.

17 De Richtsnoeren, r.o. 19.

18 De Richtsnoeren, r.o. 20.

19 De Richtsnoeren, r.o. 21.

20 De Richtsnoeren, r.o. 22.

21 De Richtsnoeren, r.o. 23.

Richtsnoeren: Regels voor minimumleeftijden

Het instellen van een minimumleeftijd geldt onder het huidige DSA kader als één mogelijke maatregel om minderjarigen te beschermen. De Richtsnoeren benadrukken dat de minimumleeftijd een *aanvullend* instrument is, in de zin dat het niet toereikend is als enige maatregel ter bescherming van minderjarigen.²²

Platformen kunnen ook bepaalde *functionaliteiten of inhoud* binnen hun dienst aan een minimumleeftijd onderwerpen—niet slechts de gehele dienst.²³ Omgekeerd kunnen aanbieders ook juist een maximumleeftijd instellen om bepaalde platformdiensten of functionaliteiten exclusief voor minderjarigen toegankelijk te maken.

Een minimumleeftijd kan door middel van verschillende leeftijdsgarantietechnieken ('age assurance') gehandhaafd worden; welke techniek juridisch geschikt wordt geacht, hangt wederom af van de omstandigheden van het geval (hieronder nader toegelicht).

De Richtsnoeren identificeren drie algemene categorieën aan leeftijdsgarantietechnieken:

- Eigen verklaring door de gebruiker
- Leeftijdsschatting (op basis van gedragsinformatie en andere gebruikersdata)
- Leeftijdsverificatie (op basis van fysieke identificatiemiddelen of geverifieerde identificatiebronnen).

Leeftijdsverificatie is in beginsel de meest nauwkeurige en betrouwbare garantiemethode, maar kan ook een grotere impact hebben op privacy, gegevensbescherming en andere grondrechten van betrokkenen.²⁴ De eigen verklaring door de gebruiker levert daarentegen beperkte privacyrisico's op, maar is in de regel niet effectief; de Europese Commissie beschouwt het daarom niet als een passende maatregel onder Artikel 28 DSA.²⁵ Leeftijdsschatting is een tussenweg die effectiever en ingrijpender is dan zelfverklaring, maar, afhankelijk van precieze implementatie, doorgaans minder ingrijpend en effectief dan leeftijdsverificatie.²⁶

Volgens de Richtsnoeren is een minimumleeftijd ondersteund door leeftijdsverificatie een passende maatregel voor diensten met een hoog risico voor minderjarigen, wanneer deze risico's niet door minder beperkende maatregelen kunnen worden beperkt. Onder deze categorie vallen in ieder geval diensten gericht op (1) de verkoop van nicotineproducten en drugs; en toegang tot (2) pornografische inhoud en (3) gokinhoud.

Voor sociale media zijn de Richtsnoeren minder eenduidig. In tegenstelling tot de voorgaande categorieën, lijkt de Europese Commissie niet te concluderen dat sociale media *inherent* zodanig riskant zijn dat een minimumleeftijd of leeftijdsverificatie steeds nodig zijn. Uitgangspunt is daarom een beoordeling van de specifieke omstandigheden van het geval; mocht onderzoek aantonen dat een sociale-mediaplatform specifieke risico's voor minderjarigen oplevert, die niet of ontoereikend zijn

22 De Richtsnoeren, r.o. 31. ("In dit verband is de Commissie van mening dat aanbieders toegangsbeperkingen op basis van leeftijd, ondersteund door leeftijdsgarantiemaatregelen, moeten beschouwen als een aanvullend instrument op maatregelen die in andere delen van deze richtsnoeren zijn uiteengezet. Met andere woorden, toegangsbeperkingen en leeftijdsgarantie alleen kunnen niet in de plaats komen van maatregelen die elders in deze richtsnoeren worden aanbevolen.").

23 De Richtsnoeren, r.o. 36.

24 Zie echter wel de kanttekening uit de Richtsnoeren, r.o. 33: "De Commissie merkt op dat een lagere nauwkeurigheid van oplossingen voor leeftijdsschatting niet automatisch neerkomt op minder gevolgen voor de grondrechten en fundamentele vrijheden van ontvangers, aangezien minder nauwkeurige oplossingen meer persoonsgegevens kunnen verwerken dan nauwkeurigere."

25 De Richtsnoeren, r.o. 52.

26 Zie echter voetnoot 24 hierboven. Het uitgangspunt dat leeftijdsschatting proportioneler is dan verificatie, wordt ook door onafhankelijke experts betwist. Zie: Shaffique, M. & van der Hof, S., 2026. Behavioural profiling for age assurance: do the ends justify the means?, *International Data Privacy Law*, 16(1), <https://doi.org/10.1093/idpl/ipaf012>.

beperkt door andere beschermingsmaatregelen, dan kunnen leeftijdsbeperkende maatregelen mogelijk vereist zijn.²⁷ Welk bewijs precies nodig zou zijn om deze conclusie te rechtvaardigen, blijft overigens onduidelijk. Vast staat wel dat leeftijdsverificatie niet *a priori* verplicht is voor alle sociale media.

Een belangrijke toevoeging is dat nationale wetgeving volgens de Richtsnoeren wél een minimumleeftijd voor sociale media verplicht kan stellen. In dit geval is het platform gehouden om leeftijdsverificatie toe te passen:

*“wanneer het Unierecht of het nationale recht, overeenkomstig het Unierecht, een minimumleeftijd voorschrijft voor toegang tot bepaalde producten of diensten die op enigerlei wijze op een onlineplatform worden aangeboden en/of weergegeven, met inbegrip van specifiek gedefinieerde categorieën onlinediensten voor sociale media”.*²⁸

Met andere woorden: de nationale wetgever en EU-wetgever kunnen voorschrijven dat een minimumleeftijd van toepassing is op bepaalde platformdiensten, waaronder (specifiek gedefinieerde categorieën van) sociale media. Hiermee anticiperen de Richtsnoeren ook op nationale wetgeving, zoals de Franse en de Spaanse, die een minimumleeftijd pogen in te voeren (zie Hoofdstuk III.2).²⁹ Na de invoering van deze wetten zullen de bewuste platformen ook onder de DSA een verplichting hebben om adequate leeftijdsverificatietechnieken in te voeren, zodat illegale toegang door minderjarigen effectief wordt voorkomen.

Samenvattend is een plicht tot leeftijdsverificatie voor sociale media niet expliciet neergelegd in de Richtsnoeren op basis van artikel 28 DSA, maar kan deze wel in twee gevallen gelden: (A) wanneer een andere nationale of EU-rechtelijke wet deze voorschrijft, of (B) wanneer de risicobeoordeling conform de Richtsnoeren aangeeft dat risico's voor minderjarigen voor een bepaalde dienst niet door andere minder beperkende maatregelen kunnen worden beperkt.³⁰

In andere gevallen wordt leeftijdsschatting passender geacht: (a) indien de algemene voorwaarden van een dienst een contractuele minimumleeftijd van onder de 18 jaar opleggen, of (b) wanneer middelgrote risico's zijn geïdentificeerd in de risicobeoordeling, en die risico's niet kunnen worden beperkt door minder beperkende maatregelen.³¹ Leeftijdsschatting kan voor hogerisicodiensten ook als een tijdelijk alternatief gelden, zolang er geen geschikte leeftijdsverificatietechnologie beschikbaar is, als aanvulling of als tijdelijke maatregel.³² Een nadere bespreking van verschillende leeftijdsschattingstechnieken en *best practices* volgt in Hoofdstuk III.1, in de context van de Australische minimumleeftijd waar deze methode centraal staat.

27 De Richtsnoeren, r.o. 37(c).

28 De Richtsnoeren, r.o. 37(d).

29 De Richtsnoeren geven wel aan dat op dergelijke nationale wetgeving 'overeenkomstig het Unierecht' dienen te zijn. In Hoofdstuk III bespreken we naar aanleiding van het Franse voorbeeld waar de mogelijke grenzen liggen. Bovendien geven Richtsnoeren aan de TRIS-kennisgevingsprocedure uit Richtlijn (EU) 2015/1535 van toepassing is. Richtsnoeren, r.o. 37(d) vn. 37.

30 Volgens de systematiek van de Richtsnoeren zijn deze vereisten alternatief, niet cumulatief (zie r.o. 37). Een minimumleeftijd kan voortvloeien ofwel uit nationale wetgeving, ofwel uit de risicobeoordeling op grond van de Richtsnoeren. Toch moet nationale wetgeving ook aan soortgelijke vereisten van subsidiariteit voldoen; in de nationale wetgevende context volgt een subsidiariteitsvereiste uit de grondrechtelijke kaders, niet uit Artikel 28 DSA. Concreet betekent dit dat de nationale wetgever, hoewel gebonden aan grondrechtelijke kaders van noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit, niet gehouden is om de integrale risicobeoordeling uit Artikel 28 DSA uit te voeren alvorens zij een minimumleeftijd voorschrijven. Zo blijft er bijvoorbeeld ruimte om meer gewicht toe te kennen aan het voorzorgsbeginsel (bijvoorbeeld door de minimumleeftijd categorisch voor alle sociale media uit te voeren, in plaats van steeds een beoordeling per dienst uit te voeren).

31 De Richtsnoeren, r.o. 47.

32 De Richtsnoeren, r.o. 39.

Richtsnoeren: Leeftijdsgarantietechnieken en -waarborgen

De Richtsnoeren stellen ook bepaalde eisen aan leeftijdsgarantietechnieken. Deze dienen allereerst effectief te zijn, in de zin dat zij accuraat zijn en niet eenvoudig te omzeilen. Ook gelden er standaarden om privacy te waarborgen, in overeenstemming met de wettelijke eis onder Artikel 28(3) DSA dat “[d]e naleving van de in dit artikel vastgestelde verplichtingen verplicht aanbieders van onlineplatformen niet om aanvullende persoonsgegevens te verwerken om te beoordelen of de afnemer van de dienst minderjarig is.” Dit is een aanmerkelijke beperking van de mogelijkheden voor het afdwingen van leeftijdsgarantie onder het huidige kader, met name voor leeftijdsschatting, die ook verder lijkt te gaan dan de normen uit de AVG (zie Hoofdstuk II.3 hieronder).

De Richtsnoeren herhalen dat leeftijdsverificatie geen vrijbrief kan zijn voor platformen om nog meer gegevens over hun gebruikers te verwerken: “Leeftijdsverificatie mag aanbieders van onlineplatformen niet het recht geven persoonsgegevens op te slaan die verder gaan dan informatie over de leeftijdsgroep van de gebruiker.”³³ Deze formulering wijkt ogenschijnlijk wel af van de wettelijke norm uit Artikel 28(3) DSA.³⁴ Ongeacht deze subtiele verschillen, is in ieder geval duidelijk dat er spanningen bestaan tussen leeftijdsgarantietechnieken en de noodzaak om gegevensverzameling (tot het strikt noodzakelijke) te beperken. Een oplossing ziet de Europese Commissie in cryptografische toepassingen, waarbij ID-kaartgegevens of andere identificatiebewijzen niet door het platform maar door een onafhankelijke derde worden gecontroleerd.³⁵ Het platform ontvangt vervolgens slechts een geanonimiseerde leeftijdstoken, die de leeftijd van de gebruiker bevestigt maar geen aanvullende informatie (zoals, bijvoorbeeld, de gegevens in een paspoortkopie) aan het platform beschikbaar stelt. De Europese Commissie moedigt hierbij dubbelblinde anonimiteit aan: het platform ontvangt geen aanvullende gegevens over de gebruikersidentiteit (behalve de meerderjarigheid), en de betrouwbare derde weet niet voor welke platformdienst de leeftijdscontrole wordt ingezet.³⁶

Een infrastructuur voor leeftijdsverificatie door onafhankelijke derden is momenteel in aanbouw. Voor de langere termijn wordt een Europese Portemonnee voor Digitale Identiteit ontwikkeld, die te zijner tijd ook voor leeftijdsverificatie inzetbaar zal zijn.³⁷ Om op kortere termijn tegemoet te komen aan de behoeftigheden van de Richtsnoeren, heeft de Europese Commissie een initiatief gelanceerd voor een EU-referentienorm voor leeftijdsverificatie, ook wel bekend als een ‘white-label solution’ of als ‘mini-wallet’ (hierna: de EU Age Verification App).³⁸ Deze oplossing geldt als technische standaard die door publieke en private partijen kan worden geïntegreerd met hun nationale identiteitsinfrastructuren.

33 De Richtsnoeren, r.o. 39.

34 Ten eerste ligt de nadruk hier op *opslag*, terwijl Artikel 28(3) verwijst naar *verwerking* – een breder begrip dat naast opslag ook verzamelen, ordenen, doorzenden, wijzigen, opvragen, gebruiken, wissen en meer omvat. Ten tweede is de norm anders geformuleerd; de Richtsnoeren beschrijven hier een gebrek aan grondslag (‘mag ... niet het recht geven op te slaan’), terwijl Artikel 28(3) ziet op een beperking van de verificatieplicht (‘verplicht ... niet om te verwerken’). Dit onderscheid is mogelijk relevant, omdat leeftijdsgarantie gebruik kan maken van gegevens die platformen reeds voor andere doeleinden verzamelen en opslaan (bijvoorbeeld: registratiedatum, IP-adres, enzovoort – zie Hoofdstuk III.1 voor een nadere bespreking). Onder de Richtsnoeren lijkt het mogelijk dat Artikel 28 DSA onder bepaalde omstandigheden platformen kan verplichten om reeds verzamelde gegevens ook voor leeftijdsgarantie verder te verwerken. Op grond van een strengere, letterlijke interpretatie van Artikel 28(3) DSA kan echter betoogd worden dat platformen niet verplicht zijn om deze gegevens bij leeftijdsgarantie te gebruiken —met andere woorden, dat de DSA platformen niet kan verplichten om voor leeftijdsgarantie aanvullende gegevens te verwerken, behalve de meerderjarigheid zelf. Deze strenge interpretatie zou veel leeftijdsgarantietechnieken, waaronder veel vormen van leeftijdsschatting, echter onmogelijk maken. Dit lijkt niet de intentie van Artikel 28(3) DSA, dat simpelweg tot doel lijkt te hebben om te voorkomen dat Artikel 28 DSA zou fungeren als vrijbrief voor platformen om hun surveillance van gebruikers nog verder uit te breiden. De interpretatie uit de Richtsnoeren weerspiegelt deze intentie.

35 De Richtsnoeren, r.o. 41.

36 De Richtsnoeren, r.o. 44.

37 De Richtsnoeren, r.o. 42. Zie ook: Verordening (EU) 2024/1183 van het Europees Parlement en de Raad van 11 april 2024 tot wijziging van Verordening (EU) nr. 910/2014, wat betreft de vaststelling van het Europees kader voor digitale identiteit.

38 <https://ageverification.dev/>

Voor de Age Verification App zijn vorig jaar meerdere lidstaten pilotprojecten gelanceerd. Na deze testfase heeft de Europese Commissie op 29 april 2026 een Aanbeveling aangenomen die stelt dat de standaard nu gereed is voor implementatie, en lidstaten aanspoort om hier gebruik van te maken.³⁹ Een diepgaande analyse van deze app voert voor dit rapport te ver, maar het verdient echter de opmerking dat veel experts zich kritisch hebben uitgelaten over deze oplossing.⁴⁰ Een eventuele implementatie in Nederland werpt ook nieuwe beleidsvraagstukken op, onder meer over de deelnemende instanties, wettelijke basis, enzovoort. Of de EU-referentienorm inderdaad (op korte termijn) een bruikbare oplossing zal bieden voor de Nederlandse context, vereist daarom ander onderzoek.

Het staat onlineplatformen en derden ook vrij om hun eigen verificatieoplossingen te ontwikkelen. Echter, om aan de Richtsnoeren te voldoen, dienen deze oplossingen verenigbaar te zijn met de voornoemde referentienorm van het EC-pilotproject, dat dus effectief als een minimumstandaard geldt. In theorie kunnen industriepartijen in afstemming met de Commissie ook eigen standaarden ontwikkelen, in de vorm van een Gedragscode onder Artikel 44(1)(j) DSA.⁴¹

Afsluitend voor dit thema formuleren de Richtsnoeren een beoordelingskader voor platformen om een leeftijdsgarantietechniek te selecteren, bestaande uit: (a) nauwkeurigheid, (b) betrouwbaarheid, (c) robuustheid, (d) niet-indringendheid, en (e) het verbod op discriminatie.⁴²

Richtsnoeren: andere beschermingsmaatregelen

Naast minimumleeftijden bespreken de Richtsnoeren ook een scala aan andere maatregelen die platformen kunnen nemen om minderjarigen te beschermen. Zoals gezegd worden minimumleeftijden door de Europese Commissie als een aanvullende maatregel beschouwd en worden platformen steeds geacht om ook een breder beleid te ontwikkelen. Dergelijke maatregelen blijven na het invoeren van een minimumleeftijd relevant, in ieder geval om diegenen te beschermen die leeftijdsverificatie weten te omzeilen. Zoals in Hoofdstuk III.1 wordt besproken, is het vooralsnog aannemelijk dat dergelijke omzeiling op betrekkelijk grote schaal zal plaatsvinden. De beschikbaarheid van alternatieve maatregelen weegt ook mee in de beoordeling van proportionaliteit en subsidiariteit van minimumleeftijden, zijnde een betrekkelijk ingrijpende maatregel.

In de Richtsnoeren identificeert de Europese Commissie een groot aantal maatregelen die ofwel verplicht zijn voor alle voor minderjarigen toegankelijke platformen, ofwel als best practice gelden die, afhankelijk van de aard van de dienst, als passende maatregel kunnen gelden. Een uitvoerige bespreking van alle mogelijke maatregelen voert voor dit rapport te ver, maar kort samengevat worden de volgende maatregelen verkend:

Accountinstellingen: Accounts van minderjarigen dienen op meerdere wijzen van veilige instellingen te worden voorzien. Deze veiligheidsmaatregelen kunnen voor alle bekende

39 Commission Recommendation of 29.4.2026 on establishing a common framework for EU wide Age Verification technologies. C(2026) 4225 final. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/commission-sets-out-common-approach-eu-wide-age-verification-technologies>

40 o.a.: Baum, C. et al., 2024. Cryptographers' Feedback on the EU Digital Identity's ARF. <https://www.cs.ru.nl/~jhh/publications/cryptographers-feedback.pdf>. Van Gend, T. 2026. Europe's Age Verification Push Raises Privacy Issues Beyond Data Confidentiality. Tech Policy Press. <https://www.techpolicy.press/europes-age-verification-push-raises-privacy-issues-beyond-data-confidentiality/>. Joint statement of security and privacy scientists and researchers on Age Assurance, 9 maart 2026. <https://csa-scientist-open-letter.org/ageverif-Feb2026>. Soares, J., 2026. The EU's Age Verification Fix May Create More Problems Than it Solves. Tech Policy Press. www.techpolicy.press/the-eus-age-verification-fix-creates-more-problems-than-it-solves/. Castro, C. 2026. The EU's age verification app has a privacy problem — and it may be more than just a 'bug in an app'. TechRadar. <https://www.techradar.com/vpn/vpn-privacy-security/the-eus-age-verification-app-has-a-privacy-problem-and-it-may-be-more-than-just-a-bug-in-an-app>. (n.b.: Sommige van deze kritiek is gericht op oudere versies van de app, en is dus niet volledig actueel.)

41 Commission Recommendation of 29.4.2026 on establishing a common framework for EU wide Age Verification technologies. C(2026) 4225 final. ("Finally, Article 44(1)(j) of Regulation (EU) 2022/2065 enables the Commission to support and promote the development and implementation of voluntary targeted standards to protect minors online. While no such standards have yet been developed, this could include technical standards for age assurance, including age verification").

42 De Richtsnoeren, r.o. 49.

minderjarige accounts gelden, en bovendien als standaardinstelling ('default setting') gelden voor overige accounts.⁴³ Onder meer dienen platforminstellingen standaard ervoor te zorgen dat minderjarigen alleen inhoud kunnen delen met, en interacties kunnen aangaan met, accounts die zij eerder in hun netwerk hebben geaccepteerd; dat de activiteiten van minderjarigen (zoals het "liken" van berichten) niet zichtbaar zijn voor derden; dat het standaard afspelen van video's en het hosten van livestreams is uitgeschakeld; dat toegang tot apparaatfuncties zoals geolocatie, microfoon, en camera zijn uitgeschakeld; dat pushmeldingen zijn uitgeschakeld tijdens de belangrijkste slaapuren; dat aanbevelingen van andere accounts zijn uitgeschakeld; en nog vele andere dergelijke maatregelen.⁴⁴

Beschikbaarheid van instellingen, functies en functionaliteiten: De Richtsnoeren schrijven voor dat sommige functionaliteiten nooit voor minderjarigen beschikbaar dienen te zijn, waaronder: gemakkelijk gevonden of benaderd kunnen worden door accounts die zij niet eerder als contacten hebben geaccepteerd; het zonder uitdrukkelijke toestemming bekendmaken van persoonlijke contactgegevens van de minderjarige zoals emailadres of telefoonnummer; de accounts van minderjarigen nooit opnemen in accountsuggesties aan volwassenen.⁴⁵

Vormgeving van online-interfaces en andere hulpmiddelen: Maatregelen om minderjarigen zeggenschap ('empowerment') te geven over hun online omgeving worden aangemoedigd, waaronder instrumenten voor tijdbeheer om gebruikers bewuster te maken van de hoeveelheid tijd die ze op het platform doorbrengen.⁴⁶ Echter, ontwerpkeuzes die met name gericht zijn op betrokkenheid ('engagement') en die kunnen leiden tot extreem veel gebruik of overmatig gebruik van het platform of problematisch of dwangmatig gedrag, dienen juist vermeden te worden. Hieronder vallen bijvoorbeeld *infinite scroll*, *autoplay*, en push notificaties met manipulatieve timing of inhoud.⁴⁷

Aanbevelingssystemen en zoekfuncties: Maatregelen treffen om ervoor te zorgen dat deze systemen de verspreiding van illegale inhoud of het plegen van strafbare feiten tegen en door minderjarigen niet mogelijk maken of vergemakkelijken. Zorg dragen dat zoekfuncties geen inhoud aanbevelen die schadelijk wordt geacht voor minderjarigen, bijvoorbeeld door zoektermen te blokkeren waarvan bekend is dat zij leiden naar inhoud die schadelijk wordt geacht voor de privacy, veiligheid en/of beveiliging van minderjarigen.⁴⁸ Het doorverwijzen van minderjarigen naar passende ondersteunende middelen en hulplijnen, bij vragen over dergelijke inhoud.⁴⁹ Minderjarigen de mogelijkheid geven om hun aanbevolen feeds volledig en permanent te resetten; minderjarigen regelmatig aansporen om naar nieuwe inhoud te zoeken; enzovoort.

Hulpmiddelen voor gebruikers en voogden: Hulpmiddelen kunnen minderjarigen in staat stellen om (o.a.) ongewenste inhoud of contacten te blokkeren. Ook hulpmiddelen voor ouders kunnen een belangrijke – doch, net als leeftijdsverificatie, aanvullende – rol spelen.⁵⁰ Platformen die beschikbaar zijn voor kinderen dienen hun eigen controlemogelijkheden voor ouders te ontwikkelen, en compatibel te zijn met het aanbod van interoperabele controlemiddelen van derden ("one-stop-shop"-hulpmiddelen).

43 De Richtsnoeren, r.o. 57(a) jo. (b).

44 Richtsnoeren, r.o. 57(a) jo. (b).

45 Richtsnoeren, r.o. 59(b).

46 Richtsnoeren, r.o. 61.

47 Richtsnoeren, r.o. 61(b).

48 Richtsnoeren, r.o. 65(k).

49 Ibid.

50 Richtsnoeren, r.o. 80.

Ook bevatten de Richtsnoeren aanbevelingen op het gebied van **handelspraktijken** (o.a. het voorkomen van uitbuiting van minderjarigen door manipulatieve reclamepraktijken) en **moderatie** (o.a. het verwijderen of minder zichtbaar maken van inhoud die schadelijk is voor minderjarigen), **rapportage** (zichtbare en kindvriendelijke klachtenmechanismen voor schadelijke inhoud, functies, etc.) en **governance** (bedrijfsvoeringsaspecten zoals monitoring, evaluatie en transparantie).

2.1.3 Artikel 34 en 35 – Beoordeling en beperking van systeemrisico's

Onder de DSA gelden aanvullende verplichtingen voor zeer grote platformen met meer dan 45 miljoen maandelijkse gebruikers. De belangrijkste verplichtingen zijn het regelmatig beoordelen (Artikel 34), en vervolgens beperken (Artikel 35), van zogenaamde *systeemrisico's*. Dit concept is zeer breed en kent geen expliciete definitie. Het belangrijkste uitgangspunt voor Artikel 34 is dat in elk geval de volgende risico's (niet-limitatief) dienen te worden beoordeeld: de verspreiding van illegale inhoud; negatieve gevolgen voor de bescherming van grondrechten; ernstige negatieve gevolgen voor het lichamelijke en geestelijke welzijn van de persoon; en – voor dit rapport meest relevant – de bescherming van minderjarigen.

Zeergrote platformen en zoekmachines dienen jaarlijks een beoordeling uit te voeren van de specifieke risico's die voortvloeien uit het gebruik van hun dienst. Vervolgens dienen zij passende maatregelen te treffen om deze risico's te beperken. Deze maatregelen dienen redelijk, evenredig en doeltreffend te zijn. Artikel 35 DSA biedt een lange, indicatieve lijst van mogelijke maatregelen, en noemt hierbij expliciet: "het nemen van gerichte maatregelen ter bescherming van de rechten van het kind, met inbegrip van instrumenten voor leeftijdscontrole en ouderlijk toezicht, of instrumenten om minderjarigen te helpen misbruik te melden of steun te krijgen, naargelang het geval".⁵¹

In de praktijk lijken er weinig noemenswaardige verschillen te zijn tussen de verplichtingen van grote platformen in het kader van kinderbescherming onder Artikel 34-35 DSA en Artikel 28 DSA. Beide artikelen gaan uit van een risicogedreven benadering, waarbij de aanbieder van het platform in eerste instantie zijn eigen maatregelen bepaalt op basis van de specifieke risico's op hun dienst. Nuances in de woordkeuze ('toegesneden' of 'gepaste' maatregelen, bijvoorbeeld) wijzen niet op fundamenteel verschillende verplichtingen. Deze conclusie lijkt de Europese Commissie te delen; zoals hierboven vermeld, geven hun Richtsnoeren aan dat zeer grote platformen:

23. Voor aanbieders van [zeer grote onlineplatformen en zoekmachines] kan deze risicobeoordeling ook worden uitgevoerd als onderdeel van de algemene beoordeling van systeemrisico's uit hoofde van artikel 34 van Verordening (EU) 2022/2065, die een aanvulling zal vormen op en verder zal gaan dan de risicobeoordeling die overeenkomstig deze richtsnoeren wordt uitgevoerd.⁵²

Uit de laatste zinsnede blijkt ook dat de verplichtingen voor zeer grote platformen en zoekmachines strenger zijn ('verder zal gaan') dan voor andere, kleinere diensten. Onder de risicogedreven benadering van de DSA gelden voor grotere diensten in de regel zwaardere verplichtingen, op grond van het feit dat zij een grotere maatschappelijke impact kunnen hebben.⁵³ Bovendien hebben grotere diensten doorgaans meer middelen en expertise tot hun beschikking om risico's te beperken. Bij de beoordeling van, bijvoorbeeld, de implementatie van leeftijdsgarantiemaatregelen onder Artikel 28 en Artikel 35, kan

51 DSA, Art 35(1)(J). Voor een nadere bespreking van de rechten van het kind, zie Hoofdstuk II.5.

52 De Richtsnoeren, r.o. 23.

53 DSA, r.o. 76. ("Zeergrote onlineplatforms en zeer grote onlinezoekmachines kunnen risico's voor de samenleving met zich brengen, die qua reikwijdte en impact verschillen van die van kleinere platforms. Aanbieders van dergelijke zeer grote onlineplatforms en van zeer grote onlinezoekmachines moeten dan ook voldoen aan de hoogste standaard inzake zorgvuldigheidsverplichtingen, die evenredig zijn aan hun impact op de samenleving."). Zie ook: De Gregorio, G. and Dunn, P., 2022. The European Risk-Based Approaches: Connecting Constitutional Dots in the Digital Age. *Common Market Law Review* 59(2) <https://kluwerlawonline.com/journalarticle/Common+Market+Law+Review/59.2/COLA2022032>.

daarom rekening worden gehouden met de grootte van het platform. Afhankelijk van de concrete omstandigheden van het geval, is het onder de DSA dus denkbaar dat een minimumleeftijd c.q. leeftijdsgarantieplichten wél voor zeer grote sociale media zouden gelden, en niet voor kleinere diensten.

2.1.4 Land van herkomst-beginsel en harmoniserende werking

Ook relevant voor dit onderzoek is het land-van-herkomstbeginsel, dat lidstaten beperkt in hun regulering van internetdiensten in andere lidstaten. Dit beginsel is één van de oudste uitgangspunten van het EU-internetrecht en is neergelegd in de voorganger van de DSA: de Richtlijn Elektronische Handel uit 2000, ook wel de 'eCommerce Richtlijn'.⁵⁴

Doelstelling hiervan is om het vrije verkeer van diensten te faciliteren en fragmentatie van de Europese markt te voorkomen – bij uitstek van belang bij internetdiensten die regelmatig over grenzen heen opereren. Het beginsel is mettertijd onder druk komen te staan, naarmate lidstaten meer noodzaak zagen om internetdiensten te reguleren. Tijdens het opstellen van de DSA is uitvoerig gedebatteerd over een mogelijke afschaffing of wijzigingen van dit beginsel, maar uiteindelijk is gekozen om het in stand te laten. Het belangrijkste compromis op dit gebied was om toezicht voor zeer grote platformen bij de Europese Commissie te plaatsen, om een *race to the bottom* in de handhaving onder lidstaten te voorkomen.

Voor het land-van-herkomstbeginsel voor diensten van de informatiemaatschappij gelden uitzonderingen. De lidstaten kunnen van het beginsel afwijken indien de maatregel noodzakelijk is voor bepaalde doelstellingen, waaronder "de bescherming van minderjarigen".⁵⁵ Bovendien moet de maatregel worden genomen ten aanzien van internetdiensten "waardoor afbreuk wordt gedaan aan de eerder genoemde doelstellingen, of een ernstig gevaar daarvoor ontstaat". Ook moet de maatregel evenredig zijn aan die doelstelling. Het valt dus te betogen dat maatregelen omtrent kindbescherming op sociale media onder deze uitzondering kunnen vallen; een eindoordeel hangt echter af van de concrete omstandigheden van het geval. Een lidstaat die zich op deze uitzondering beroept, dient de Europese Commissie in kennis te stellen over dit voornemen, zodat zij een oordeel kan vormen over de verenigbaarheid met het Unierecht.⁵⁶ Ook moeten zij de lidstaat van vestiging eerst verzoeken maatregelen te nemen; de eigen maatregel is alleen toegestaan indien zij hier niet of onvoldoende op ingaan.

Met de komst van de DSA zijn de materiële verplichtingen voor internetdiensten, in het bijzonder onlineplatformen, verder geharmoniseerd. Hierdoor is ook het land van vestiging beperkt in de verdere eisen die het kan stellen aan deze diensten. Zoals hierboven aangegeven, signaleert de Europese Commissie in haar Richtsnoeren wél dat minimumleeftijden op nationaal niveau verenigbaar kunnen zijn met DSA. Hieronder wordt de praktische toepassing van deze principes nader besproken in de Franse context (Hoofdstuk III.2) en de Nederlandse (Hoofdstuk IV.2).

54 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 ("eCommerce Richtlijn"), Artikel 3.

55 eCommerce Richtlijn, Art 3(4)(a). Zie ook de recente analyse van advocaat generaal Szpunar inzake de Franse pornografiemaatregel 'SREN', met een strenge uitleg van de relevante uitzonderingsgronden: HvJEU 18 september 2025 C-188/24, ECLI:EU:C:2025:709 Concl. A-G (Szpunar). Conclusie A-G (Szpunar) bij Hof van Justitie van de Europese Unie 18 september 2025, ECLI:EU:C:2025:709.

56 eCommerce Richtlijn, Art 3(5) en (6).

2.1.5 Recente handhavingsmaatregelen

In de afgelopen maanden zijn er veel belangrijke ontwikkelingen geweest in de handhaving van de DSA in relatie tot specifieke diensten, in het bijzonder van de regels over kindbescherming en leeftijdsverificatie. Hieronder worden enkele belangrijke ontwikkelingen besproken.⁵⁷

Vermoedelijke DSA-schending door verslavend ontwerp van TikTok (6 februari 2026)⁵⁸

Samenvatting: De Europese Commissie stelt voorlopig vast 'dat TikTok niet adequaat heeft beoordeeld hoe verslavende eigenschappen het fysieke en mentale welzijn van haar gebruikers, waaronder minderjarigen en kwetsbare volwassenen, kunnen schaden'. De beperkingsmaatregelen van TikTok, zoals de aangeboden tools voor screentimebeheer en ouderlijk toezicht, lijken deze risico's niet effectief te verminderen. De Europese Commissie is van mening dat TikTok aanpassingen moet doorvoeren in het ontwerp van de dienst, waaronder het uitschakelen van verslavende functies zoals 'infinite scroll', effectieve 'schermtijdonderbrekingen', ook 's nachts, en herzieningen van het aanbevelingssysteem.

Relevantie: Deze maatregel is niet direct gericht op minimumleeftijden, maar verkent wel andere mogelijkheden voor *safety by design* (die complementair zijn aan, c.q. als alternatief kunnen gelden voor, een minimumleeftijd).

Vermoedelijke DSA-schending door gebrekkige leeftijdsgarantie bij pornografieplatformen (26 maart 2026)⁵⁹

Samenvatting: De Europese Commissie stelt voorlopig vast dat meerdere grote pornografieplatformen (Pornhub, Stripchat, XNXX en XVideos) de DSA schenden doordat zij gebrekkig controle op gebruikersleeftijd uitoefenen. Deze platformen melden in hun algemene voorwaarden dat hun diensten alleen voor meerderjarigen zijn bestemd. Echter, gebruik door minderjarigen wordt alleen door zelf-verklaring gecontroleerd, hetgeen de Europese Commissie ontoereikend acht. Ook beschouwt de Europese Commissie de risicobeoordelingen van deze platformen ontoereikend wat betreft de bescherming van minderjarigen. Volgens hen dienen deze diensten privacybeschermende leeftijdsverificatie in te voeren.

Relevantie: Met deze actie stelt de Europese Commissie voor het eerst een schending van de leeftijdsgarantieplichten onder de DSA vast. Beginselen uit de Richtsnoeren worden hier toegepast in een concrete casus: zelfverklaring is ontoereikend en hogerisicodiensten zoals pornografieplatformen dienen leeftijdsverificatie toe te passen.

57 Per dossier wordt steeds de meest recente maatregel besproken. Bijvoorbeeld de aankondiging van het onderzoek naar Tiktok wordt hier buiten beschouwing gelaten, ten faveure van de uiteindelijke bevindingen.

58 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/ip_26_312

59 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_26_722

Onderzoek naar kinderbescherming bij Snapchat (26 maart 2026)⁶⁰

Samenvatting: Door minderjarigen bloot te stellen aan schadelijke inhoud (groomingpogingen, criminele werving, en de verkoop van illegale en leeftijdsgebonden goederen, waaronder vapes) heeft Snapchat mogelijk de DSA overtreden. Snapchat hanteert in hun algemene voorwaarden een minimumleeftijd van 13 jaar, en de Europese Commissie vermoedt dat deze onvoldoende wordt gehandhaafd, en dat de huidige zelfverklaringen ontoereikend zijn als waarborg. Een klachtenfunctie om minderjarige accounts te melden lijkt niet beschikbaar te zijn. Ook richt het onderzoek zich op beperkingsmaatregelen tegen schadelijke inhoud.

Relevantie: Met dit onderzoek zet de Europese Commissie een eerste stap richting het handhaven van minimumleeftijden voor sociale media. De grens van 13 jaar is lager dan nu door veel overheden wordt nagestreefd, maar komt wel overeen met industriestandaarden en met bepaalde academische adviezen. Met de nadruk op handhaving van de eigen *contractuele* leeftijdsgrens in de dienstvoorwaarden van het platform, blijft in het midden of de Europese Commissie onder bepaalde omstandigheden ook een minimumleeftijd verplicht zou achten als beperkingsmaatregel (en eventueel zelfs een hogere leeftijd) voor onveilige sociale media. Hoe dan ook is dit onderzoek nog niet voltooid; voorsnog kunnen hieruit geen definitieve conclusies worden getrokken.

Vermoedelijke DSA-schending door gebrekkige leeftijdsgarantie bij Meta platformen (29 april 2026)⁶¹

Samenvatting: De Europese Commissie heeft Meta voorlopig in strijd bevonden met de DSA wegens gebrekkige handhaving van de minimumleeftijd van 13 jaar, die is opgenomen in hun algemene voorwaarden. Zelfverklaring bij het aanmaken van een account is eenvoudig te omzeilen, en de klachtenfunctie voor het melden van minderjarige accounts is moeilijk te gebruiken en vaak niet effectief. Aan de basis van dit gebrekkige beleid staat een "een onvolledige en willekeurige risicobeoordeling", die geen rekening houdt met (o.a.) de "grote hoeveelheden bewijsmateriaal uit de hele Europese Unie waaruit blijkt dat ongeveer 10-12% van de kinderen jonger dan 13 jaar toegang heeft tot Instagram en/of Facebook".

Relevantie: Wat betreft leeftijdsgarantie vertoont dit geval veel gelijkenissen met het onderzoek naar Snap; ook hier gaat het om een contractuele minimumleeftijd van 13 jaar bij sociale media. Belangrijk aan deze zaak is dat deze verder gevorderd is; bij Snap is zojuist een onderzoek aangekondigd, maar bij Meta loopt het onderzoek al langer en zijn nu voorlopig overtredingen vastgesteld (een voorlopige conclusie, ofwel 'preliminary findings'). Hoewel Meta nog in bezwaar en beroep kan gaan tegen deze conclusies, geeft deze zaak in ieder geval aan dat de Europese Commissie zichzelf in staat acht om schendingen van leeftijdsgarantieplichten op sociale media vast te stellen en hiertegen te handhavend op te treden. In deze fase is nog niet duidelijk welke alternatieve leeftijdsgarantiemaatregelen (verificatie, of schatting) de Europese Commissie gepast acht. Hierin blijven de algemene principes uit de Richtsnoeren leidend, en die wijzen bij een contractuele minimumleeftijd op schatting als gepaste methoden.

60 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_26_723

61 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_26_920

2.1.6 Bespreking

Samenvattend biedt de DSA al betrekkelijk gedetailleerde en ambitieuze regels op het gebied van kindbescherming bij sociale media. Ook een minimumleeftijd behoort tot de mogelijke maatregelen, en standaarden voor leeftijdsgarantietechniek zijn nu volop in ontwikkeling.

Een belangrijk uitgangspunt voor de DSA is dat platformen in ieder geval de verantwoordelijkheid hebben om de leeftijdsbeperkingen uit hun eigen algemene voorwaarden te handhaven. Voor sociale media is de gangbare minimumleeftijd 13 jaar, maar handhaving door middel van zelfverklaring kent doorgaans veel beperkingen. Recentelijk heeft de Europese Commissie stappen ondernomen om strengere handhaving van deze contractuele minimumleeftijd af te dwingen, onder meer door handhavend optreden tegen Meta en tegen Snap. Hierbij suggereert zij dat zowel schatting als verificatie passende maatregelen kunnen zijn. Met de nieuwe EU Age Verification App als technische standaard, worden lidstaten nu ook aangemoedigd om een leeftijdsverificatieapp te ontwikkelen die aansluit op de nationale context. De privacyrisico's betrokken bij leeftijdsgarantie worden nader toegelicht in Hoofdstukken II.3 (over de AVG) en II.5 (over grondrechten).

Een vervolgvraag is of de DSA ook zelf een wettelijke minimumleeftijd voor sociale media oplegt, die eventueel hoger ligt dan de contractuele leeftijd. Hierover is de DSA minder expliciet, en blijft een specifieke risicobeoordeling per dienst leidend. Er is dus geen *categorische* minimumleeftijd, die direct afdwingbaar is voor alle sociale media, maar wel een norm die voor bepaalde *onveilige* sociale media kan gelden. Het valt dus te betogen dat de DSA nu al voldoet aan (een bepaalde interpretatie van het regeerakkoord), als kader voor een minimumleeftijd voor "onvoldoende veilige" sociale media; allicht op een minder categorische wijze dan velen wellicht zouden verwachten. (De meest belangrijke handhavingsacties van de Europese Commissie zijn ook van een latere datum dan het regeerakkoord.) In Hoofdstuk 4 worden de voordelen van de risicogedreven benadering onder de DSA afgewogen tegen een meer categorische invulling, waarbij de minimumleeftijd voor *alle* sociale media zou gelden.

De DSA biedt ook een veelvoud aan andere beschermingsmaatregelen voor minderjarigen, die de nadruk leggen op het verbeteren van de gebruikerservaring. Ook hier begint handhaving op gang te komen, bijvoorbeeld tegenover de verslavende algoritmische technieken van TikTok. Experimentatie met normen zoals tijdsvergrendeling en beperkingen op *infinite scroll* wijst op mogelijke kansen om sociale media veiliger te maken voor minderjarigen. Hierbij is het belangrijk om te herhalen dat minimumleeftijden onder de DSA slechts als aanvullende maatregel gelden, en dat een verbeterde gebruikerservaring in beginsel prioriteit heeft. Het is niet de intentie dat de minimumleeftijd als *catch-all* gaat gelden in beleid en handhaving, waardoor andere belangrijke maatregelen mogelijk niet worden getroffen. Ook deze afweging - tussen het verbeteren en verbieden van sociale media onder jongeren - wordt in Hoofdstuk 4 nader besproken.

2.2 Richtlijn Audiovisuele Mediadiensten (AVMD-Richtlijn)

2.2.1 Inleiding

De Richtlijn Audiovisuele Mediadiensten (AVMD-Richtlijn) is hoofdzakelijk gericht op het reguleren van televisie- en streamingdiensten met redactionele inhoud. Sinds een herziening in 2018 bevat ook bepalingen die relevant zijn voor videoplatformen met gebruikersinhoud ('user-generated content'). Videoplatformen dienen minderjarigen te beschermen tegen blootstelling aan inhoud die hun fysieke, mentale of morele ontwikkeling kan schaden.⁶² Ook leeftijdscontrole kan deel uitmaken van deze verantwoordelijkheid.

In tegenstelling tot de DSA is de AVMD-richtlijn alleen van toepassing op "videoplatformdiensten". Deze categorie is niet gedefinieerd als een subcategorie van "onlineplatformen" uit de DSA, maar kent een eigen definitie; kort gezegd gaat het om diensten die een video-aanbod beschikbaar maken zonder hier redactionele controle op uit te oefenen, georganiseerd met onder meer automatische middelen of algoritmen.⁶³ Omdat zij veelal een videofunctionaliteit aanbieden, vallen de meeste sociale media ook onder deze definitie en zijn zij dus zowel door de DSA als de AVMD-richtlijn gereguleerd.

Toezicht op dit kader ligt niet bij de Europese Commissie maar bij onafhankelijke mediatoezichthouders op nationaal niveau. In Nederland is het Commissariaat voor de Media verantwoordelijk voor toezicht op aanbieders van videoplatformdiensten die in Nederland zijn gevestigd. Veel videoplatformdiensten zijn in Ierland gevestigd, waardoor de Ierse toezichthouder *Coimisiún na Meán* een belangrijke rol heeft in het toezicht op de AVMD-richtlijn. Onder Nederlands toezicht staan de diensten Snapchat en Reddit.⁶⁴ Onder Iers toezicht staan Facebook, Instagram, YouTube, TikTok, LinkedIn, X, Udemy, Pinterest, en Tumblr.⁶⁵ Voor de coördinering van (o.a.) toezicht op de AVMD-richtlijn nemen nationale toezichthouders plaats in de European Board for Media Services (voorheen 'ERGA').⁶⁶ Lidstaten zien niet alleen toe op naleving maar kunnen ook "maatregelen opleggen die gedetailleerder of strenger zijn dan de in lid 3 van dit artikel genoemde maatregelen".

2.2.2 Belangrijkste verplichtingen

De voornaamste kinderbeschermingsregel voor videoplatformen onder de AVMD-richtlijn, neergelegd in Artikel 28ter, luidt dat zij door de lidstaten verplicht moeten worden om:

... "minderjarigen te beschermen tegen programma's, door gebruikers gegenereerde video's en audiovisuele commerciële communicatie die hun lichamelijke, geestelijke of morele ontwikkeling kunnen aantasten, overeenkomstig artikel 6bis, lid 1;"⁶⁷

62 AVMD, 28ter(1).

63 AVMD, Artikel 1(1)(a). ("„videoplatformdienst“ : een dienst in de zin van de artikelen 56 en 57 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, indien het hoofddoel van de dienst of een daarvan losstaand gedeelte of een essentiële functie van de dienst bestaat in het aanbieden van programma's, door gebruikers gegenereerde video's, of beide, aan het algemene publiek, waarvoor de aanbieder van het videoplatform geen redactionele verantwoordelijkheid draagt, ter informatie, vermaak of educatie via elektronische-communicatienetwerken in de zin van artikel 2, onder a), van Richtlijn 2002/21/EG en waarvan de organisatie wordt bepaald door de aanbieder van het videoplatform, onder meer met automatische middelen of algoritmen, met name door weergeven, taggen en rangschikken;")

64 <https://www.cvdm.nl/sector/videoplatformdiensten/>

65 <https://www.cnam.ie/industry-and-professionals/online-safety-framework/online-safety-code/register-of-designated-online-services/>

66 Deze naamswijziging is ingevoerd in de recente European Media Freedom Act (EMFA). Zie: Verordening (EU) 2024/1083 van het Europees Parlement en de raad van 11 april 2024 tot vaststelling van een gemeenschappelijk kader voor mediadiensten op de interne markt en tot wijziging van Richtlijn 2010/13/EU.

67 AVMD, Artikel 28ter(1)

Hiertoe dienen aanbieders van videoplatformen “passende maatregelen” te treffen, afhankelijk van de concrete risico's die voor minderjarigen spelen op hun dienst.⁶⁸ Vergelijkbaar met de Richtsnoeren onder de DSA, wordt deze risicogedreven benadering ondersteund door een lange lijst aan mogelijke maatregelen. De AVMD-richtlijn noemt:

- het aanpassen van de algemene voorwaarden;
- mechanismen om inhoud aan de aanbieder te rapporteren;
- systemen voor leeftijdscontrole van gebruikers van videoplatformen;
- systemen voor ouderlijk toezicht;
- procedures voor klachten omtrent de uitvoering van overige maatregelen;
- maatregelen en instrumenten op het gebied van mediageletterdheid.⁶⁹

Deze verplichting betreft inhoud waarvoor media-aanbieders zelf ook verplichtingen hebben om toegang door minderjarigen te voorkomen, en om waarschuwinginformatie te verstrekken via systemen zoals de Kijkwijzer (zie Art 6*bis*). De informatie die deze aanbieders verstrekken, kan vervolgens door platformen worden gebruikt om toegang door minderjarigen te beperken en/of aan *parental controls* onderhavig te maken. De verplichtingen uit Artikel 28*ter* kunnen nader uitgewerkt worden in gedragscodes, opgesteld door industriepartijen in afstemming met de toezichthouder ('co-regulering').⁷⁰

In Nederland is nog geen gedragscode afgestemd. De belangrijkste ontwikkelingen spelen zich hoe dan ook in Ierland af, waar veel van de grote videoplatformen gevestigd zijn. De Ierse mediatoezichthouder, *Coimisiún na Meán* (CnaM), ziet (naast de DSA) toe op de AVMD-richtlijn en heeft in dit kader in oktober 2024 een Online Safety Code gepubliceerd. Hieronder zijn videoplatformen verplicht om doeltreffende leeftijdsgarantie (*effective age assurance*) uit te voeren, indien zij in hun algemene voorwaarden géén verbod vermelden op pornografische en zwaar gewelddadige inhoud.⁷¹ Over de mogelijke standaarden of technieken voor leeftijdsgarantie spreekt de Code geen voorkeur uit, behalve dat deze 'doeltreffend' (*effective*) dienen te zijn en dat een enkele zelfverklaring door de gebruiker in ieder geval niet toereikend is.⁷² Een aparte *Guidance* noemt meerdere mogelijkheden; naast de reeds bekende zelf-verklaring, leeftijdsschatting en verificatie ook alternatieven zoals *cross-platform authentication* (waarbij de verificatie van een ander, vertrouwd platform wordt overgenomen), *account holder confirmation* (bevestiging door een andere, reeds geverifieerde gebruiker) en *capacity testing* (het evalueren van gebruikers door puzzels of taalvaardigheidstoetsen).⁷³ De *Guidance* herhaalt echter dat CnaM bij voorbaat geen standpunt inneemt over de geschiktheid van deze methoden.⁷⁴

Door de verplichtingen toe te spitsen op diensten die pornografie en extreem geweld toestaan, blijven de meeste sociale media buiten schot. Onder meer TikTok, Instagram en Facebook kennen een dergelijk verbod. Uitzonderingen zijn X en Reddit, die pornografie wél toestaan. Tegen X zijn al stappen genomen: in juni 2025 stelde CnaM vast dat X géén *age assurance* uitvoert, en beval zij het platform op straffe van een geldboete om maatregelen te treffen.⁷⁵

68 AVMD, 28*ter*(3). Deze bepaling biedt ook nog nadere toelichtingen over de aard van deze risicobeoordeling: “Voor de toepassing van de leden 1 en 2 worden de passende maatregelen bepaald aan de hand van de aard van de desbetreffende inhoud, de schade die deze inhoud kan berokkenen, de kenmerken van de te beschermen categorie personen alsmede de in het geding zijnde rechten en gerechtvaardigde belangen, waaronder die van de aanbieders van videoplatformen en de gebruikers die de inhoud hebben gecreëerd of geüpload, alsmede het algemeen belang.”)

69 AVMD, 28*ter*(3).

70 AVMD, 28*ter*(9) jo. 4*bis*.

71 <https://www.cnam.ie/industry-and-professionals/online-safety-framework/online-safety-code/>

72 Ibid.

73 <https://www.cnam.ie/app/uploads/2024/11/Online-Safety-Guidance-Materials.pdf>

74 Ibid. (“[t]he Commission does not specify the method or methods by which platforms must verify or estimate the age of their users for the purposes required under the Code. The Commission recognises that a number of solutions may be possible.”)

75 <https://www.cnam.ie/coimisiun-na-mean-issues-statutory-information-notice-to-x/>

De Online Safety Code geeft ook invulling aan andere kinderbeschermingsmaatregelen uit de AVMD-richtlijn, zoals mogelijkheden voor content rating door uploaders (waarmee zij de geschiktheid voor kinderen kunnen aan- of afraden), alcoholreclame, maatregelen ter promotie van mediawijsheid, en mechanismen voor ouderlijk toezicht. Met *parental control* tools dienen de ouders van kinderen onder de 16 in staat te worden gesteld om het kind te beschermen tegen schadelijke inhoud (“*content... which may impair the physical, mental or moral development of children*”) en om de toegang tot bepaalde soorten inhoud te beperken (zoals inhoud van onbekende gebruikers, of op basis van bepaalde metadata).

Uiteraard blijft de Code slechts een interpretatie van het toepasselijke Ierse en Europese recht. De rechter of de Nederlandse toezichthouder zouden mogelijk een andere uitleg kunnen geven aan de AVMD-regels over kinderbescherming. Voor de huidige praktijk blijft de Code echter zeer relevant, mede omdat veel belangrijke platformen onder Iers toezicht staan. Door de nadruk te leggen op pornografische inhoud, en door de keuze aan garantiemaatregelen in beginsel vrij te laten, is de Online Safety Code minder streng dan de Richtsnoeren onder de DSA, wat betreft minimumleeftijden.

2.2.3 Verhouding tot de DSA

Hoewel ze andere definities hanteren, bestaat er duidelijk overlap tussen de DSA en de AVMD-richtlijn als het gaat om bescherming van kinderen. In de praktijk is elk videoplatform onder de AVMD-richtlijn immers ook een onlineplatform in de DSA. Welk kader is leidend? Juridisch-inhoudelijk komen deze kaders allicht sterk overeen, in de zin dat ze beide ‘passende maatregelen’ vereisen naargelang de specifieke risico’s op de dienst. Maar er zijn wel grote verschillen voor de handhaving, die bij verschillende toezichthouders komt te liggen.

De Europese Commissie heeft in 2025 een analyse gepubliceerd waarin ze de verhouding tussen de DSA, de AVMD-richtlijn en andere kaders uiteenzet. Zij beschouwen deze kaders als *complementair*, en videoplatfomen dienen in beginsel allebei deze kaders na te leven; naleving van de AVMD-richtlijn ontheft videoplatfomen aldus niet van de verplichting om de DSA na te leven.⁷⁶ Waar overlap ontstaat tussen specifieke verplichtingen uit de DSA en de AVMD-richtlijn, dient volgens de Europese Commissie per geval beoordeeld te worden welk kader voorrang krijgt. De Europese Commissie beschouwt de regels uit AVMD-richtlijn en DSA als complementair en dienen platformen deze ‘parallel’ na te leven.⁷⁷ De DSA maakt in Artikel 2(4) duidelijk dat zij ‘geen afbreuk doet’ aan AVMD en bepaalde andere wetgeving. Derhalve dient de DSA deze voorafgaande regels niet ‘incidenteel of onbedoeld te amenderen’, maar blijft zij van toepassing op zaken die niet of niet volledig door hen zijn geadresseerd. Hierbij is ook relevant dat de DSA maximumharmonisatie inhoudt, en de AVMD slechts minimumharmonisatie.⁷⁸ Derhalve verkrijgt de DSA voorrang op thema’s waar het meer specifieke regels oplegt (“the DSA prevails where its harmonised and directly enforceable obligations are more specific”), onder meer in het beheer van systeemrisico’s en de risicobeperkingsmaatregelen om minderjarigen te beschermen.⁷⁹ In de praktijk lijkt er overigens geen sprake van een direct juridisch conflict tussen Artikel 28 DSA en Artikel 28ter

76 Commission Staff Working Document Accompanying the document Report from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee on the application of Article 33 of Regulation (EU) 2022/2065 and the interaction of that Regulation with other legal acts, SWD/2025/368 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52025SC0368>

77 Ibid.

78 Ibid. (Nader toegelicht: “Article 2(4) clarifies that the DSA is “without prejudice to the rules laid down by other Union legal acts regulating other aspects of the provision of intermediary services in the internal market or specifying and complementing this Regulation,” followed by an explicit, non-exhaustive list of key legal acts. This “without prejudice” provision is fundamental, as it ensures that the DSA does not override or diminish the application of sectoral or horizontal rules in these areas. However, it is important to recognize that Article 2(4) DSA does not mean that the EU legal acts referenced in the list automatically are carved out from the DSA. Rather, the DSA remains a maximum harmonisation instrument that only gives precedence to provisions in other instruments that regulate other aspects of the provision of intermediary services (i.e., aspects not already

AVMD-Richtlijn, en kan worden geconcludeerd dat de twee kaders naast elkaar kunnen voortbestaan.⁸⁰ Uiteraard is deze interpretatie nog niet bindend, en zou het Hof van Justitie van de Europese Unie mogelijk een andere, eigen interpretatie kunnen ontwikkelen.

Wanneer beide kaders gelijktijdig dienen te worden nageleefd, geldt in de praktijk de maatregel die het hoogste niveau van bescherming vereist. Mocht CnaM onder de AVMD-richtlijn bijvoorbeeld concluderen dat een minimumleeftijd van minstens 16 geschikt is, en de Europese Commissie onder de DSA een minimumleeftijd van 15 onder de DSA, dan zou de lagere, strengere leeftijd gelden.

De verschillen in handhaving zijn noemenswaardig. Handhaving van de AVMD-richtlijn vindt op nationaal niveau plaats, terwijl bij de DSA in veel opzichten ook op Europees niveau wordt gehandhaafd door de Europese Commissie. Bovendien ligt handhaving van de AVMD-richtlijn in Nederland bij het Commissariaat voor de Media, en van de DSA primair bij de ACM. Voor platformdiensten met een Ierse hoofdvestiging is CnaM bevoegd voor zowel AVMD-richtlijn als DSA.

2.2.4 Bespreking

Samenvattend verschillen de kindbeschermingsregels uit de AVMD-richtlijn inhoudelijk niet sterk van die uit de DSA. Allebei bevatten ze een algemene verplichting voor platformdiensten om passende maatregelen te treffen, afhankelijk van de specifieke risico's die op hun dienst spelen. Hoewel de AVMD-richtlijn aanvankelijk gedetailleerder was, hebben de Richtsnoeren de DSA nu nog nader uitgewerkt. Via de Online Safety Code heeft de Ierse toezichthouder, die een belangrijke rol heeft bij de AVMD-Richtlijn, een betrekkelijk terughoudende interpretatie van minimumleeftijdsverplichtingen opgesteld, vergeleken met de Richtsnoeren onder de DSA. Deze benadering richt zich hoofdzakelijk op platformen die pornografie en zwaar geweld toelaten op hun dienst.

In het toepassingsbereik en handhavingskader zijn de verschillen significant. De AVMD-richtlijn geldt alleen voor videoplatformen, terwijl de DSA geldt voor onlineplatformen in bredere zin. Bovendien ligt toezicht bij verschillende toezichthouders, en is het DSA-kader aanzienlijk verder geharmoniseerd, onder meer door de belangrijke rol van de Europese Commissie als toezichthouder. Zoals in Hoofdstuk IV nader wordt toegelicht, maakt dit de DSA in beginsel een aantrekkelijker kader voor het realiseren van een (Europese) minimumleeftijd.

harmonized by the DSA), or that provide additional or complementary obligations.”)

79 Ibid.

80 Ibid. (“Both pieces of legislation are complementary and apply in parallel. [...] Consequently, compliance with the AVMSD does not exempt such VLOPs from these DSA obligations.”)

2.3 Algemene Verordening Persoonsgegevens (AVG)

De Algemene Verordening Gegevensbescherming ('AVG') reguleert de verwerking van persoonsgegevens, en is daarmee hoofdzakelijk gericht op het beschermen van de privacy, en in het bijzonder het grondrecht op de bescherming van persoonsgegevens.⁸¹ Dit algemene kader is, met enige uitzonderingen, van toepassing op de gehele private en publieke sector. De belangen van kinderen worden door de AVG aanvullend beschermd door een specifieke regeling voor het verlenen van toestemming bij de verwerking van gebruikersgegevens van minderjarigen door internetdiensten. Daarnaast stelt de AVG ook standaarden voor beschermingsmaatregelen zoals leeftijdsverificatie en leeftijdsschatting. Dit hoofdstuk bespreekt eerst de regels voor toestemming bij minderjarigen, en daarna de verwerking van persoonsgegevens bij leeftijdsgarantie.

2.3.1 Toestemming van kinderen met betrekking tot internetdiensten (Artikel 8)

Verwerkingsgrondslagen: toestemming en alternatieven

Voor de verwerking van persoonsgegevens is onder de AVG een geldige *grondslag* vereist. Één van deze grondslagen is toestemming. Geldige toestemming onder de AVG dient bovendien vrijelijk, specifiek, geïnformeerd en ondubbelzinnig te worden verleend.⁸²

Voor sociale media, wiens verdienmodel berust op de grootschalige verwerking van gebruikersgegevens, is toestemming een zeer belangrijke verwerkingsgrondslag. Platformen beroepen zich in de praktijk ook op alternatieven, met name de *nakoming van een contractuele verplichting* en het *legitieme belang* van de verantwoordelijke. Echter, toezichthouders waaronder de EDPB hebben geconcludeerd dat deze alternatieve grondslagen minder ver strekken in de hoeveelheid en soort gegevensverwerking die zij rechtvaardigen. De contractuele verplichting rechtvaardigt gegevensverwerking die objectief nodig is voor het aanbieden van de dienst (zoals de opslag van profielgegevens en netwerkrelaties), maar kan volgens zohet Hof van Justitie en de EDPB niet de aanvullende profilering rechtvaardigen die sociale media toepassen voor commerciële microtargeting.⁸³ Toestemming blijft dus zeer belangrijk, doch niet volledig essentieel. Zonder geldige toestemming kunnen sociale media in theorie wel een variant van hun dienst blijven aanbieden, maar het zou ingrijpende verandering vereisen in hun huidige verwerkingspraktijk en verdienmodel.

Ouderlijke toestemming bij minderjarigen

De AVG schrijft voor dat onlinediensten (onder het EU-recht gedefinieerd als 'diensten van de informatiemaatschappij') zich alleen op toestemming van de betrokkene kunnen beroepen wanneer deze ten minste 16 jaar is.⁸⁴ Deze regel geldt dus ook voor sociale media en andere platformdiensten.⁸⁵ Voor kinderen van een lagere leeftijd is tevens toestemming vereist van de persoon die de ouderlijke verantwoordelijkheid voor het kind draagt. Lidstaten kunnen afwijken van deze regeling door een lagere

81 Privacy is een hoofddoel van de AVG maar niet het enige doel. Ten eerste kan onderscheid worden gemaakt tussen de privacy en gegevensbescherming als afzonderlijke (doch overlappende) grondrechten. Daarnaast dient de AVG ook de uitoefening van andere grondrechten die in het kader van de verwerking van persoonsgegevens in het geding kunnen komen, zoals het recht op waardigheid, de vrijheid van meningsuiting en het verbod op discriminatie. Zie: Lynskey, O., 2014. Deconstructing data protection: the 'added-value' of a right to data protection in the EU legal order. *International & Comparative Law Quarterly*, 63(3), pp.569-597.

82 AVG, r.o. 32.

83 EDPB (2024), Richtsnoeren 8/2020 betreffende de targeting van gebruikers van sociale media (Versie 2.0). HvJ EU C-252/21 4 juli 2023 ECLI:EU:C:2023:537 (Bundeskartellamt). Op grond van de DSA is het ook al verboden om de *bijzondere* persoonsgegevens van minderjarigen, zoals politieke overtuiging, of seksuele oriëntatie, te verwerken bij microtargeting, maar een gebrek aan geldige toestemming zou dus ook andere, niet-bijzondere persoonsgegevens kunnen uitsluiten. Zie: DSA, Artikel 28(2). Zie ook: EDPB (2024). Guidelines 1/2024 on processing of personal data based on Article 6(1)(f) GDPR.

84 Uitzondering: Voor hulp- en adviesdiensten die rechtstreeks en gratis aan kinderen worden aangeboden is géén toestemming van ouders of verzorgers vereist. Zie AVG, r.o. 38.

85 Onlineplatformen zijn een subcategorie van hostingdiensten, en derhalve een sub-subcategorie van 'diensten van de informatiemaatschappij', zie DSA, Artikel 3.

minimumleeftijd in te voeren, tot een ondergrens van 13 jaar.⁸⁶ De Nederlandse implementatie van de AVG maakt hiervan geen gebruik, dus blijft de leeftijdsgrens voor ouderlijke toestemming op 16 jaar.

Artikel 8 AVG geldt alleen voor diensten die “rechtstreeks” aan een kind worden aangeboden. Volgens de European Data Protection Board (EDPB) is hier géén sprake van als de aanbieder duidelijk maakt dat de dienst niet bedoeld is voor gebruikers onder de 18 (en als dit ook niet weersproken wordt door de daadwerkelijke inhoud of marketing van de dienst). Voor diensten die wél rechtstreeks aan kinderen worden aangeboden, geldt volgens Artikel 8(2) een verplichting om redelijke inspanningen (‘reasonable efforts’) te doen om de toestemming van ouders te verifiëren.⁸⁷ Voor gebruikers die aangeven meerderjarig te zijn, kan de aanbieder ook passende controlemaatregelen (“appropriate checks”) aanwenden.⁸⁸ Wat deze “checks” zouden inhouden, wordt niet uitdrukkelijk beantwoord door de EDPB. Wederom is er sprake van een risico-analyse, waarbij minder riskante diensten wellicht kunnen volstaan met een zelfverklaring. In andere gevallen kunnen “alternative checks” overwogen worden, bijvoorbeeld door betaling van een symbolisch bedrag (€0,01) te vereisen of door samenwerking met “trusted third party solutions”.⁸⁹

Deze voorbeelden suggereren dat de identiteit van de ouder niet met volledige zekerheid hoeft te worden vastgesteld. Het betalen van een symbolisch bedrag kan immers ook door meerderjarige derden worden verricht. Met deze benadering blijft omzeiling mogelijk, maar wordt ook de privacy gewaarborgd. Immers, het definitief vaststellen van een ouderschaps- of voogdijrelatie vergt de verwerking van aanzienlijk meer gegevens. In dit kader is Artikel 11 AVG ook relevant (hoewel de EDPB deze niet benoemt): naleving van de verplichtingen uit de AVG kan verantwoordelijken niet verplichten om aanvullende gegevens te verwerken voor het enkele doel om betrokkenen te identificeren.⁹⁰ De interpretatie van de EDPB lijkt met als doel excessieve gegevensverwerking te voorkomen dus een mate van onzekerheid te aanvaarden.

Ouderlijke toestemming in de praktijk

In de praktijk lijkt Artikel 8 AVG een betrekkelijk bescheiden effect te hebben. Een empirische studie van de maatschappelijke organisatie Interface geeft aan dat de meeste grote platformen niet of nauwelijks maatregelen hanteren om ouderlijke toestemming te verzekeren.⁹¹ Vast staat ook dat aanbieders zich doorgaans niet op toestemming beroepen maar op andere grondslagen; met name de nakoming van een contractuele verplichting.⁹² Zoals besproken valt echter betwijfelen of deze grondslag alle gegevensverwerking van platformen kan rechtvaardigen (o.a. commerciële profilering die niet objectief noodzakelijk is voor de uitvoering van de dienst).

Een aanvullende complicatie is echter dat minderjarigen mogelijk niet handelingsbekwaam zijn, en er geen rechtsgeldige overeenkomst is om als alternatieve verwerkingsgrondslag te dienen. Handelingsbekwaamheid is deel van het nationale privaatrecht, en verschilt dus per lidstaat, maar een gangbaar uitgangspunt is dat minderjarigen niet handelingsbekwaam zijn, tenzij het gaat om

86 AVG, Artikel 8(1).

87 EDPB (2020). Guidelines 05/2020 on consent under Regulation 2016/679. https://www.edpb.europa.eu/sites/default/files/files/file1/edpb_guidelines_202005_consent_en.pdf (Hierna, “EDPB Guidelines 05/2020”): “Although the need to undertake reasonable efforts to verify age is not explicit in the GDPR it is implicitly required, for if a child gives consent while not old enough to provide valid consent on their own behalf, then this will render the processing of data unlawful.”

88 EDPB Guidelines 05/2020, r.o. 133 (“If the user states that he/she is below the age of digital consent then the controller can accept this statement without further checks, but will need to go on to obtain parental authorisation and verify that the person providing that consent is a holder of parental responsibility.”)

89 EDP Guidelines 05/2020, r.o. 137 en vn 68.

90 AVG, Artikel 11.

91 Jessica Galissaire (2025). Mind the Gap: Age Assurance and the Limits of Enforcement under EU Law. Interface. <https://www.interface-eu.org/publications/age-assurance-gap>

gebruikelijke handelingen voor hun leeftijd.⁹³ Mocht een rechtsgeldige overeenkomst inderdaad ontbreken, dan is er geen alternatieve grondslag beschikbaar behalve toestemming, en wordt ouderlijke toestemming voor minderjarigen een absoluut vereiste. Door het verwerken van gebruikersgegevens van minderjarigen zonder ouderlijke toestemming, is dus mogelijk sprake van grootschalige overtredingen van de AVG.

Platformen kunnen zich mogelijk op het standpunt stellen dat zij zich niet bewust zijn van deze overtredingen; de AVG legt namelijk geen expliciete leeftijdsgarantieplichten oplegt, en platformen zich dus op het standpunt kunnen stellen dat zij niet bewust zijn van de onrechtmatigheid.⁹⁴ Een weeffout in Artikel 8 AVG is dat het de nadruk legt op de inspanningsplicht bij het *verifiëren van de ouderlijke toestemming*, maar betrekkelijk minder strenge eisen te stellen aan de *leeftijdsgarantie* die bepaalt *wanneer* ouderlijke toestemming vereist is. Een gebrek aan kennis is in beginsel geen verweer in deze context; de verantwoordelijke heeft zelf de plicht om een geldige grondslag te verzekeren. Echter, het eerder aangehaalde Artikel 11 AVG, dat aanvullende gegevensverzameling voor de naleving van de AVG beperkt, speelt mogelijk ook een rol in het begrenzen van de verificatieplichten voor sociale media.

Interactie met de DSA

Mogelijk kan de DSA een impuls bieden voor verscherpte handhaving van Artikel 8 AVG. Immers, de garantieplichten uit de DSA, waar handhaving nu voor op gang komt, kunnen platformen verplichten om beter zicht krijgen op de gebruikersleeftijd. Wanneer de minderjarigheid van een gebruiker bekend is bij het platform, zijn zij onder de AVG ook verplicht om ouderlijke toestemming te verzekeren. In de recente DSA-handhavingsacties ligt de nadruk op de contractuele minimumleeftijd van 13 jaar, maar onder de AVG worden gebruikers tot de leeftijd van 16 beschermd en is ouderlijke toestemming verplicht.⁹⁵

In dit (speculatieve) scenario kunnen de AVG en DSA dus een complementaire werking hebben. Een en ander blijft echter afhankelijk van effectieve DSA-handhaving, waardoor platformen inderdaad de leeftijd van gebruikers effectief controleren. Zoals in hoofdstuk II.1 besproken, zijn hiertoe slechts de eerste stappen gezet. Bovendien blijft de AVG-toezichthouder vermoedelijk uitsluitend bevoegd voor de handhaving van de toestemmingsregels uit deze verordening.⁹⁶

Deze splitsing van toezichtstaken heeft aanwijsbare nadelen. Terwijl de Europese Commissie nu actief toezicht houdt op de contractuele minimumleeftijd bij grote platformen, heeft zij ogenschijnlijk geen mogelijkheid om de aanhoudende niet-naleving van Artikel 8 AVG en de regels voor ouderlijke toestemming tot en met 16 jaar aan te kaarten. Dit terwijl de Europese Commissie, vergeleken met gegevensbeschermingsautoriteiten, gespecialiseerd is in het beheren van risico's op het raakvlak van online media, veiligheid en kindbescherming. In Hoofdstuk 4 bespreken we mogelijke oplossingen.

92 Ibid.

93 Lynskey, O., 2014. Deconstructing data protection: the 'added-value' of a right to data protection in the EU legal order. *International & Comparative Law Quarterly*, 63(3), pp.569-597.

94 EDP Guidelines 05/2020 ("Although the need to undertake reasonable efforts to verify age is not explicit in the GDPR it is implicitly required, for if a child gives consent while not old enough to provide valid consent on their own behalf, then this will render the processing of data unlawful.")

95 Zoals in het voorgaande deelhoofdstuk besproken, bestaat nog enige rechtsonzekerheid over de mogelijkheid om de contractuele verplichting als alternatieve rechtsgrondslag in te roepen. Echter, uit deze analyse volgt dat ouderlijke toestemming bij minderjarigen in vrijwel elk geval vereist is om de dienst rechtmatig te kunnen aanbieden. Een en ander is ook afhankelijk van de geografische context; zoals besproken kunnen lidstaten afwijken van de in de AVG vastgestelde leeftijd van 16 jaar, tot een ondergrens van 13 jaar.

96 Deze conclusie is voorwaardelijk en vereist nader onderzoek. Mogelijkerwijs valt ook betogen dat de Europese Commissie de vereisten voor ouderlijke toestemming, en de daaruitvolgende risico's voor onrechtmatige verwerking en de grondrechten van het kind, kan laten meewegen als deel van de risicobeoordeling en passende maatregelen onder Artikel 28 DSA. Omdat de DSA-Richtsoeren zelf geen verwijzing maken naar Artikel 8 AVG, is onze voorwaardelijke conclusie dat de Europese Commissie deze norm niet als deel van hun beoordelingskader onder Artikel 28 DSA beschouwen.

2.3.2 Gegevensbescherming bij leeftijdsgarantie

Naast het reguleren van ouderlijke toestemming bij internetdiensten, is de AVG ook het belangrijkste regulerende kader voor privacyrisico's bij leeftijdsgarantie. Hieronder bespreken wij de algemene beginselen van het gegevensbeschermingsrecht, en vervolgens de toepassing hiervan op leeftijdsgarantie door de EDPB.

Algemene beginselen

Leeftijdsgarantie is een verwerking van persoonsgegevens en derhalve aan de AVG onderhavig. Deze verordening schept een gedetailleerd en genuanceerd kader om gegevensverwerking in goede banen te leiden. Hieronder worden enkele van de belangrijkste vereisten besproken: de algemene beginselen inzake verwerking van persoonsgegevens; het vereiste voor een legitieme verwerkingsgrondslag; en de aanvullende bescherming voor bijzondere persoonsgegevens.⁹⁷

Een verwerking van persoonsgegevens dient een geldige verwerkingsgrondslag te hebben.⁹⁸ Meest relevant voor leeftijdsgarantie is de naleving van een wettelijke plicht; indien een platform door wetgeving verplicht wordt om gebruik door minderjarigen te voorkomen, dan levert dit in beginsel een geldige verwerkingsgrond op voor de verwerking van persoonsgegevens voor dit doel.⁹⁹ De gegevensverwerking moet wel *noodzakelijk* zijn voor de naleving, en het doel kan dus geen excessieve verwerking rechtvaardigen. Bovendien dient de wettelijke verplichting te beantwoorden aan een doelstelling van algemeen belang, en evenredig zijn met het nagestreefde doel.¹⁰⁰ De wettelijke verplichting kan bepaalde aspecten van de toepassing van AVG-regels specificeren, bijvoorbeeld met betrekking tot 'de types verwerkte gegevens; de entiteiten waaraan en de doeleinden waarvoor de persoonsgegevens mogen worden verstrekt; de doelbinding; de opslagperioden; en de verwerkingsactiviteiten en -procedures, waaronder maatregelen om te zorgen voor een rechtmatige en behoorlijke verwerking'.¹⁰¹

De AVG laat dus een bepaalde ruimte voor nationale en Uniewetgever om verwerking van persoonsgegevens door private partijen te verplichten. Deze ruimte wordt echter begrensd door de eisen van noodzakelijkheid en evenredigheid.¹⁰² Binnen deze kaders kan de wettelijke plicht dus ook bijdragen aan gegevensbescherming door het verhelderen van de voorwaarden voor verwerking, bijvoorbeeld door aspecten als de opslagperiode of de benodigde beschermingsmaatregelen te expliciteren. De eerder besproken randvoorwaarden uit Art 28(3) DSA zijn hier een voorbeeld van; deze bepaling verduidelijkt welke gegevens (niet) inbegrepen zijn in de verwerkingsplicht volgende uit Art 28(1) DSA. De Australische wet, besproken in Hoofdstuk III, hoewel geen deel van de AVG-systematiek, stelt vergelijkbare randvoorwaarden aan welke gegevens (geen) deel zijn van de garantieplicht.

In de context van *vrijwillige* leeftijdsgarantie zou een platform, afhankelijk van de omstandigheden van het geval, zich mogelijk kunnen beroepen op toestemming van de gebruiker; een taak van algemeen

97 Bij een integrale compliance-analyse zouden onder meer ook de rechten van betrokkene (zoals inzage, verwijdering en rectificatie), de rol van verantwoordelijke en verwerker, internationale doorgiften nadere uitwerking verdienen. In deze samenvatting blijven zij buiten beschouwing, maar een toepassing op leeftijdsgarantie door de EDPB in het volgende deelhoofdstuk.

98 AVG, Art. 6 jo. Art 5(1).

99 AVG, Art 6(1).

100 AVG, 6(3).

101 AVG, 6(3): de AVG noemt als voorbeelden "de algemene voorwaarden inzake de rechtmatigheid van verwerking door de verwerkingsverantwoordelijke; de types verwerkte gegevens; de betrokkenen; de entiteiten waaraan en de doeleinden waarvoor de persoonsgegevens mogen worden verstrekt; de doelbinding; de opslagperioden; en de verwerkingsactiviteiten en -procedures, waaronder maatregelen om te zorgen voor een rechtmatige en behoorlijke verwerking

102 Ibid.

belang; en/of het gerechtvaardigde belang van de verantwoordelijke of van derden.¹⁰³ Omdat dit rapport gericht is op wettelijke verplichtingen, worden deze scenario's verder buiten beschouwing gelaten.

Naast de geldige grondslag formuleert de AVG ook andere wettelijke verwerkingsbeginselen. Zeer relevant in de context van leeftijdsverificatie is doelbinding. Dit beginsel houdt in dat gegevens die voor één doel worden verzameld, behoudens enige uitzonderingen, in beginsel niet voor andere doeleinden worden gebruikt.¹⁰⁴ Deze doelbinding wordt ook regelmatig herhaald in relevante regelgeving over leeftijdsverificatie.¹⁰⁵ Doelbinding is dan ook een belangrijk beginsel om te voorkomen dat leeftijdsgarantiegegevens door platformen zouden worden misbruikt, bijvoorbeeld als input voor AI-training of microtargeting. Doelbinding sluit deze verdere verwerking in beginsel uit.¹⁰⁶

Een gerelateerd beginsel is minimale gegevensverwerking, ofwel dataminimalisering. Dit houdt in dat niet meer gegevens worden verwerkt dan nodig voor de bewuste doeleinden.¹⁰⁷ Bij leeftijdsgarantie is dit een relevant beginsel, omdat de analyse draait om een betrekkelijk eenvoudige, binair gegeven: is de gebruiker meerderjarig, of niet? Om dit gegeven te verifiëren is vaak aanvullende informatie nodig, maar bestaat ook het risico op excessieve, onnodige verwerkingen. Een simpel voorbeeld is dat een geboortedatum méér informatie bevat dan alleen meerderjarigheid; indien mogelijk vereist dataminimalisering dat alleen meerderjarigheid wordt verwerkt, en niet de volledige geboortedatum. Net zo bevat een paspoort aanzienlijk méér informatie dan alleen de geboortedatum alleen (portretfoto, volledige naam, nationaliteit, geboorteplek, et cetera). Bij het ontwerp van geavanceerde verificatietechnologieën is dataminimalisering een complex en zwaarwegend aandachtspunt. Een verwant beginsel is opslagbeperking: persoonsgegevens dienen niet langer te worden bewaard dan nodig is voor de verwerkingsdoeleinden.¹⁰⁸

Ook relevant voor leeftijdsverificatie en kindbescherming zijn de beginselen van juistheid (het voorkomen van onjuistheden, waar mogelijk actualiseren en rectificeren), en integriteit en vertrouwelijkheid (het treffen van passende organisatorische maatregelen om gegevens te beveiligen en te beschermen tegen ongeoorloofde of onrechtmatige verwerking en tegen onopzettelijk verlies, vernietiging of beschadiging).¹⁰⁹

Deze beginselen worden ook nader uitgewerkt in specifieke AVG-bepalingen, die onder meer de transparantie van verwerking, beveiligingsmaatregelen en procedures voor datalekken reguleren. Daarnaast kent de AVG ook specifieke rechten aan de eindgebruiker toe, waaronder het recht om geïnformeerd te worden over de verwerking; om zijn gegevens in te zien; om de gegevens te laten wissen of te corrigeren.¹¹⁰ Conform het beginsel van *privacy by design* dienen leeftijdsgarantiesystemen ook op zodanige wijze te worden ontworpen dat de verantwoordelijke aan deze verplichtingen kan voldoen.¹¹¹

103 Art. 6(1) AVG. In context van leeftijdsgarantie verdient het de opmerking dat Artikel 6(1)(f), de grondslag voor het gerechtvaardigd belang, een belangenafweging vereisen, met inbegrip van grondrechten en met name in relatie tot kinderen ("de verwerking is noodzakelijk voor de behartiging van de gerechtvaardigde belangen van de verwerkingsverantwoordelijke of van een derde, behalve wanneer de belangen of de grondrechten en de fundamentele vrijheden van de betrokkene die tot bescherming van persoonsgegevens nopen, zwaarder wegen dan die belangen, met name wanneer de betrokkene een kind is.").

104 AVG, Art 5(b).

105 Zie Hoofdstuk III van dit rapport.

106 Voor uitzonderingen, zie AVG, Art 6(4).

107 AVG, Art 5(c).

108 AVG, Art 5(e).

109 AVG, Art. 5.

110 AVG, Art. 13-17

111 AVG, Art. 25.

EDPB Statement 1/2025 over Leeftijdsgarantie

Het Europees Comité voor Gegevensbescherming (ofwel European Data Protection Board, hierna 'EDPB') heeft in 2025 een *statement* over leeftijdsgarantie gepubliceerd, waarin AVG-beginselen op deze praktijk worden toegepast. De voornaamste aanbevelingen van de EDPB zijn als volgt:

Een risicogedreven benadering: voorafgaand aan het invoeren van leeftijdsgarantie dient het platform zorgvuldig te bepalen of deze maatregel noodzakelijk en proportioneel is in relatie tot de bewuste risico's op hun dienst. De belangen van het kind dienen hierbij als een eerste overweging te gelden. De gepaste vorm voor deze beoordeling is een Data Protection Impact Assessment (DPIA), waarin risico's worden geïdentificeerd en beperkingsmaatregelen voorgenomen.

Risicobeperkingen: Leeftijdsgarantie dient geen nieuwe manieren op te leveren voor dienstaanbieders om personen te identificeren, lokaliseren, profileren of tracken. Voor gebruikers die een bepaalde garantiemethode niet wensen te gebruiken, dienen effectieve alternatieven te worden aangeboden.

Dataminimalisering en doelbinding: Gegevensverwerking dient niet verder te gaan dan nodig. Bijvoorbeeld: in plaats van leeftijd kan meerderjarigheid worden verwerkt, en hiertoe kunnen *privacy-enhancing technologies* zoals *third-party age assurance tokens* worden ingezet (reeds besproken in de context van de DSA-Richtsnoeren).

Effectiviteit: Leeftijdsgarantie dient aantoonbaar een adequaat niveau van effectiviteit te bereiken. Hiertoe is periodieke evaluatie nodig, op grond van (a) toegankelijkheid, (b) betrouwbaarheid, en (c) robuustheid. Deze evaluatieplicht geldt ook voor zover diensten van derden worden ingezet.

Rechtmatigheid, behoorlijkheid en transparantie: de verwerking dient een geldige grondslag te hebben (zoals, indien toepasselijk, een wettelijke plicht). In het kader van transparantie dient bepaalde informatie met de betrokkene te worden gedeeld.¹¹² Met name voor kinderen dient ervoor gezorgd te worden dat deze informatie op een begrijpelijke manier wordt gedeeld.

Geautomatiseerde besluitvorming: De inzet van geautomatiseerde besluitvorming bij leeftijdsgarantie kan rechtsgevolgen hebben voor de betrokkene, of anderszins in aanmerkelijke mate treffen, en dient derhalve met passende maatregelen te worden omkleed zodat de betrokkene diens rechten kan uitoefenen (de beslissing aanvechten, menselijke tussenkomst eisen, zienswijze kenbaar maken).¹¹³

Data protection by design and default: Leeftijdsgarantie dient rekening te houden met de meeste privacyvriendelijke methoden en technologieën ('*state of the art*'). Op grond van de huidige stand der techniek beveelt de EPDB aan om *device-based* oplossingen in overweging te

112 Te weten: welke persoonsgegevens worden verwerkt, en hoe; of derden bij de verwerking zijn betrokken, en zo ja, wie deze derden zijn en wie de verantwoordelijke en verwerkers zijn in dit verband; of de gegevens met derden worden gedeeld of naar derde-landen worden overgebracht; hoe lang de persoonsgegevens worden opgeslagen, of, indien dit niet mogelijk is, de criteria waarmee de opslagduur wordt bepaald; en welke rechten de betrokkene heeft in relatie tot hun persoonsgegevens (ex. Art 15 tot 22 AVG), inclusief hoe zij een onjuiste beslissing resulterende uit leeftijdsgarantie kunnen aanvechten. EDPB Statement, r.o. 24:

113 EDPB Statement, r.o. 27-29. De considerans van de AVG voegt daarnaast het volgende toe dat geautomatiseerde besluitvorming die rechtsgevolgen heeft voor de betrokkene, of die anderszins de betrokkene in aanmerkelijke mate treft: "Een dergelijke maatregel mag geen betrekking hebben op een kind." De voorganger van de EDPB (de Artikel 29 Working Party) concludeert echter dat uitzonderingen op deze regel onder beperkte omstandigheden mogelijk zijn, bijvoorbeeld wanneer dit noodzakelijk is om hun welzijn te beschermen. Zie ook: Article 29 Working Party (2018). Guidelines on Automated individual decision-making and Profiling for the purposes of Regulation 2016/679.

nemen, waarmee *unlinkability* en *selective disclosure* kunnen worden bewerkstelligd.¹¹⁴ Daarnaast worden *batch issuance of single-use credentials* en (zoals in de DSA-richtsnoeren) *zero-knowledge proofs* aanbevolen, in contexten waar een hoog risico voor privacy geldt.¹¹⁵

Beveiliging: Het risico op een datalek kan worden beperkt door middel van pseudonimisering en encryptie. Een *no-log policy* kan voorschrijven dat, nadat de leeftijd eenmaal is geverifieerd, de hiertoe benutte persoonsgegevens niet nog langer worden opgeslagen. Mocht een datalek toch optreden, dan dient de verantwoordelijke in staat te zijn om tijdig te reageren.

Verantwoordingsplicht: De verantwoordelijke dient in staat te zijn om zijn naleving van de voorgaande beginselen aan te tonen. Hiertoe is adequate documentatie en een heldere verdeling van verantwoordelijkheden nodig, zodat leeftijdsgarantie ook door bevoegde instanties kan worden gecontroleerd (*audited*).

In de keuze tussen verschillende garantiemethoden spreekt de EDPB geen duidelijke voorkeur uit. Verplichte verificatie wordt doorgaans, vanuit het perspectief van de AVG, als de meest ingrijpende maatregel beschouwd, maar deze aanname gaat niet in alle gevallen op.¹¹⁶ Afhankelijk van de implementatie kan leeftijdsschatting namelijk ook zeer ingrijpend zijn, en de risico's bij verificatie kunnen ook aanzienlijk variëren.¹¹⁷

De proportionaliteit van leeftijdsverificatie

In het ergste geval zou verplichte verificatie neerkomen op het delen van identificerende documenten, zoals een paspoort of creditcard, direct met het platform. Echter, onafhankelijke infrastructuren kunnen in theorie een significant hogere mate van bescherming bieden: met EDPB-best practices zoals *zero-knowledge proofs* wordt in beginsel géén identificerende informatie met het platform gedeeld. De EU Age Verification App ondersteunt lidstaten in het ontwikkelen van een dergelijke oplossing (zie Hoofdstuk II.1.2).

Toch blijven er risico's bestaan: onder meer de kans op datalekken en surveillance door (al dan niet buitenlandse) overheden speelt een rol. Ook kunnen verificatiesystemen bepaalde groepen uitsluiten, zoals niet-EU migranten zonder de benodigde identiteitsdocumenten, alsook digitaal laaggeletterden. Om het risico op onterechte uitsluiting te beperken, verdient het de aanbeveling om een verscheidenheid aan verificatiemogelijkheden aan te bieden (naast de ID-kaart bijvoorbeeld ook de credit card). Een andere mogelijkheid, die in de bestaande kaders nog beperkt is uitgewerkt, is de mogelijkheid tot fysieke leeftijdscontrole (hieronder uitgelicht).

De mate waarin leeftijdsverificatie de rechten van gebruikers beperkt, en proportioneel is aan het gediende belang, hangt dus in wezenlijk mate af van de implementatiewijze. Bij dit proportionaliteitsoordeel is ook de effectiviteit van de maatregel van belang. Hierbij dient helder te zijn

114 Ter toelichting stelt EDPB het volgende: "*Unlinkability* houdt in dat het onmogelijk is om verschillende gegevens, handelingen of transacties te associëren of te correleren met een specifieke betrokkene. Selectieve openbaarmaking is een kenmerk van tokens, referenties en attestaties dat betrokkenen in staat stelt om alleen de informatie die zij willen, met specifieke partijen te delen, op een geval-per-gevalbasis."

115 Ter toelichting stelt EDPB het volgende: "*Batch issuance* berust op het beantwoorden van één verzoek om een referentie van de betrokkene met een set of groep referenties die gelijktijdig worden geproduceerd. Een *zero-knowledge proof* is een protocol waarbij de ene partij (de bewijzer) aan een andere partij (de verificateur) kan aantonen dat een bepaalde bewering waar is, zonder daarbij enige informatie over te dragen aan de verificateur, behalve het enkele feit dat de bewering waar is."

116 Een vergelijkbaar punt wordt ook in de Richtsnoeren onder Artikel 28 DSA gemaakt – zie r.o. 33: "De Commissie merkt op dat een lagere nauwkeurigheid van oplossingen voor leeftijdsschatting niet automatisch neerkomt op minder gevolgen voor de grondrechten en fundamentele vrijheden van ontvangers, aangezien minder nauwkeurige oplossingen meer persoonsgegevens kunnen verwerken dan nauwkeurigere."

117 Zie voetnoot 24 en 26 hierboven. Shaffique, M. & van der Hof, S., 2026. Behavioural profiling for age assurance: do the ends justify the means?, *International Data Privacy Law*, 16(1), <https://doi.org/10.1093/idpl/ipaf012>.

dat zelfs de strengste verificatiemethoden kwetsbaarheden hebben, met name door eventuele hulp van meerderjarigen en/of het gebruik van VPNs. Qua proportionaliteit vergt leeftijdsverificatie ook inspanningen van eindgebruikers en van de overheid, die meewegen bij een proportionaliteitsoordeel.

Eén hypothetische waarborg voor kwetsbare groepen is een integratie met fysieke leeftijdsverificatie. In theorie kunnen vertrouwde partijen, bijvoorbeeld bibliotheken, aangewezen worden als uitgiftepunten voor verificatiecodes, op grond van een fysieke controle, zonder registratie van enige persoonsgegevens. Personen die niet in staat of bereid zijn om aan digitale verificatie deel te nemen, zouden zich bij deelnemende instanties kunnen melden om een anonieme verificatietoken te ontvangen. Voor gemarginaliseerde groepen (zoals digitaal laaggeletterden, en non-EU migranten zonder de nodige documentatie), alsook voor gebruikers met een bijzonder groot privacybelang (zoals journalisten), kan dit mogelijk een waardevol alternatief zijn voor digitale verificatie. Deze mogelijkheid is in relevante beleidskringen echter nog weinig ter discussie gesteld, en verdient nader onderzoek.

De proportionaliteit van leeftijdsschatting

De privacyrisico's bij leeftijdsschatting zijn anders dan bij verificatie, maar niet per se lager. Terwijl leeftijdsverificatie in beginsel zeer weinig informatie aan het platform hoeft bloot te stellen, steunt schatting juist op de grootschalige gegevensverzameling- en verwerking door het platform of door derden. In Hoofdstuk III wordt in de Australische context een uitvoerige lijst besproken van mogelijke databronnen die hierbij kunnen worden ingezet. In hoeverre deze praktijken ook onder het EU-recht zijn toegestaan, valt te betwijfelen.

De DSA neemt als uitgangspunt dat het platform niet gehouden is om aanvullende gegevens over de gebruiker op te slaan, behalve hun leeftijd. Desondanks zijn de meeste commerciële platformen vermoedelijk wel tot schattingen in staat, omdat zij al zeer veel gebruikersinformatie verzamelen voor commerciële doeleinden. Echter, deze praktijken verschillen per platform en met de tijd, en oefenen wellicht een perverse prikkel uit op (kleinere en niet commerciële) platformen die wél terughoudend zijn met gebruikersprofilering. Bovendien zijn er complexe interacties met de AVG-grondslag voor het verwerken van kindergegevens: zoals in II.3.1 besproken, is juist vergaande profilering van minderjarigen voor commerciële doeleinden vaak verboden, omdat er geen geldige grondslag voor is.¹¹⁸

Samenvattend zijn de mogelijkheden voor rechtmatige leeftijdsschatting in de EU beperkt door de AVG en het Handvest, en vermoedelijk ook beperkter dan in Australië. Een integrale analyse voert voor dit rapport te ver, maar als voorwaardelijke conclusie geldt dat, om een gelijke mate van profilering mogelijk te maken, waarschijnlijk een wetswijziging nodig zou zijn (bijvoorbeeld een verwerkingsgrondslag op nationaal niveau, of een aanpassing van de beperkingen in Artikel 28(3) DSA). Ook dan blijft noodzakelijkheid en proportionaliteit van deze wetswijziging nodig om aan de AVG te kunnen voldoen.

Voor deze proportionaliteitsanalyse is ook relevant dat leeftijdsschatting risico's op discriminatie en onterechte exclusie meebrengt. Profileringstechnieken zijn in de regel minder betrouwbaar bij de toepassing op minderheidsgroepen, die afwijken van de meerderheidsbevolking waar de technieken voor ontwikkeld zijn. Een concreet voorbeeld is de beperktere effectiviteit van gezichtsherkenningsoftware bij niet-witte etniciteiten. Door audits, beroepsprocedures en andere waarborgen kunnen deze risico's worden beperkt maar niet volledig uitgesloten.

118 Wanneer de leeftijd van een minderjarige bekend is, kan de aanbieder zich niet langer op toestemming beroepen tenzij ook toestemming van de ouder is verkregen. De aanbieder kan nog wel de nakoming van de dienstovereenkomst als grondslag invoeren, maar deze grondslag ondersteunt alleen verwerkingen die objectief nodig zijn om de dienst te leveren en rechtvaardigt in beginsel geen gegevensverzameling voor commerciële profileringsdoeleinden. Om de leeftijd van de gebruiker in te schatten, zouden echter dergelijke profileringsgegevens verzameld dienen te worden. Een mogelijke uitleg is dat deze profilering slechts is toegestaan totdat de leeftijd als minderjarig is ingezet, waarna de gegevens per ommegaande verwijderd dienen te worden.

Bij de proportionaliteit van leeftijdsschatting weegt ook mee dat de effectiviteit beperkt is. Net als bij verificatie kunnen meerderjarigen of VPNs helpen om de controle te omzeilen. Ook zonder bewuste omzeiling is profilering betrekkelijk onbetrouwbaar, en bij het aanmaken van nieuwe accounts des te minder omdat er dan geen gedragsgeschiedenis beschikbaar is om mee te profileren. In Hoofdstuk III.1.4 wordt de effectiviteit van leeftijdsschatting verder besproken aan de hand van concrete ervaringen in Australië.

Bespreking

Samenvattend biedt de AVG belangrijke randvoorwaarden voor leeftijdsgarantie, inclusief algemene beginselen en enkele EDPB-specifieke aanbevelingen. Centraal staat, net als bij de DSA-richtsnoeren, een risicogedreven benadering, waarin het belang bij leeftijdsgarantie afgewogen wordt tegen de mogelijke privacyrisico's. De belangen van het kind gelden hier als een eerste overweging. Naarmate een dienst grotere risico's oplevert voor de rechten van het kind en voor andere belangen, rechtvaardigt dit ook een ingrijpendere vorm van leeftijdsgarantie. De grondrechtelijke overwegingen die hierbij meespelen – zowel vóór als tégen leeftijdsgarantie – worden in het volgende hoofdstuk nader toegelicht.

Er blijft dus ruimte voor eventuele wetgeving om een bepaalde garantiemethode voor te schrijven. Echter, de AVG vereist wel dat deze wettelijke grondslag aan de voorwaarden van noodzakelijkheid en proportionaliteit voldoet. Wederom staat hier een risicogedreven belangenafweging centraal. De wetgever moet kunnen motiveren waarom de bewuste garantieverplichtingen een legitiem doel dienen, noodzakelijk zijn om dit doel te bereiken en proportioneel zijn ten opzichte van de risico's voor de grondrechten van betrokkenen. De EDPB wijst ook op andere waarborgen, zoals dataminimalisering, verantwoordingsplichten, en keuzevrijheid voor de betrokkene. Ook met inachtneming van deze waarborgen lijkt dit proportionaliteitsoordeel uitdagend; aan zowel verificatie als schatting kleven wezenlijke nadelen, die privacy onder druk zetten, kwetsbare groepen mogelijk uitsluiten of benadelen, en alsnog beperkt zijn in hun effectiviteit. Het gegevensbeschermingsrecht noopt dus tot een zorgvuldige en terughoudende invoering van leeftijdsgarantieplichten – een conclusie die ook door de grondrechtelijke analyse in Hoofdstuk II.5 hieronder wordt ondersteund.

2.4 Digital Fairness Act (voorstel)

Op EU-niveau is momenteel een nieuw wetgevingsvoorstel in voorbereiding: de Digital Fairness Act (DFA). De bespreking in dit huidige rapport blijft kort, omdat de DFA nog in een beginfase staat. Een wetsvoorstel is nog niet gepubliceerd, dus over de precieze inhoud is nog weinig bekend.

De DFA is ingegeven door een evaluatie uit 2024 die meerdere tekortkomingen identificeerde in consumentenbescherming online. Voornemen is om misstanden zoals de volgende aan te kaarten: (1) oneerlijke handelspraktijken met gebruik van *dark patterns*; (2) misleidende marketing door *influencers*; (3) verslavend ontwerp van digitale producten; en (4) oneerlijke personaliseringspraktijken.¹¹⁹ In de zomer van 2025 is een openbare consultatie gehouden, en in het najaar van 2026 verwacht men het eerste wetsvoorstel.¹²⁰ Ook voorstellen voor een minimumleeftijd voor sociale media worden regelmatig in verband gebracht met de DFA.¹²¹

Als initiatief uit het consumentenrecht, valt de DFA onder het Directoraat-generaal voor Justitie en Consumentenzaken (DG JUST). Dit in tegenstelling tot de DSA en AVMD, die onder Directoraat-generaal Communicatienetwerk, Inhoud, en Technologie (DG CONNECT) vallen. Voor de DSA, zoals besproken, is DG CONNECT tevens de toezichthouder.

119 https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/14622-Digital-Fairness-Act_en

120 Ibid.

121 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:C_202601708https://www.euractiv.com/news/capitals-quizzed-on-how-child-safety-should-fit-into-digital-fairness-rules/

2.5 Grondrechten en rechten van het kind

Naast sectorspecifieke wet- en regelgeving gelden er voor minderjarigen ook grondrechten in de digitale context, die de relevante wetgeving ook in grote mate hebben beïnvloed. Belangrijke instrumenten op dit terrein zijn het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens ('het EVRM'), het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie ('het Handvest'), en het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind ('het Kinderrechtenverdrag').¹²² Deze grondrechten stellen grenzen aan de beleidsruimte van overheden, en in bepaalde gevallen ook van platformbedrijven en andere private partijen.¹²³ Grondrechten kleuren tevens de interpretatie van wet- en regelgeving, en bieden een beoordelingskader voor beginselen zoals noodzakelijkheid en proportionaliteit. Hieronder worden eerst algemene beginselen besproken, en vervolgens de toepassing op sociale media door gezaghebbende instanties.

2.5.1 Vrijheid van meningsuiting en informatie

De vrijheid van meningsuiting wordt voor zowel volwassenen als kinderen erkend als fundamenteel recht. In de meeste definities wordt dit recht ook wel geschaard onder een breder recht op *vrijheid van informatie*, dat niet alleen de spreker beschermt maar in bredere zin "de vrijheid om inlichtingen of denkbeelden te ontvangen of te verstrekken".¹²⁴ Het Kinderrechtenverdrag voegt hieraan toe dat de vrijheid van informatie voor kinderen geldt "hetzij mondeling, hetzij in geschreven of gedrukte vorm, in de vorm van kunst, of met behulp van andere media naar zijn of haar keuze".¹²⁵

De vrijheid van informatie is niet onbeperkt. Deze beperkingsmogelijkheden zijn per verdrag verschillend geformuleerd, maar dienen in ieder geval bij wet te zijn voorzien en nodig en evenredig te zijn in relatie tot bepaalde doelstellingen in het publieke belang, waaronder ook de bescherming van volksgezondheid en de goede zeden vallen.¹²⁶

Het Kinderrechtenverdrag kent ook een aanvullende bepaling over toegang tot informatie: Artikel 17 eist erkenning voor "de belangrijke functie van de massamedia" en verplicht Staten te "waarborgen dat het kind toegang heeft tot informatie en materiaal uit een verscheidenheid van nationale en internationale bronnen, in het bijzonder informatie en materiaal gericht op het bevorderen van zijn of haar sociale, psychische en morele welzijn en zijn of haar lichamelijke en geestelijke gezondheid". Aan dit beginsel worden specifieke aanbevelingen gekoppeld, hoofdzakelijk gericht op het stimuleren van de productie van hoogwaardige en diverse media-inhoud voor kinderen. Tevens verplichten Staten zich om "de ontwikkeling aan te moedigen van passende richtlijnen voor de bescherming van het kind tegen informatie en materiaal die schadelijk zijn voor zijn of haar welzijn, indachtig de bepalingen van de artikelen 13 [vrijheid van meningsuiting] en 18 [verantwoordelijkheden van ouders]".¹²⁷

Met een minimumleeftijd voor sociale media komt de uitings- en informatievrijheid van jongeren in het geding. In beginsel is er voor meerderjarigen geen *directe* impact, omdat zij het recht behouden om sociale media onbeperkt te gebruiken. Echter, door leeftijdsverificatiesystemen kunnen de rechten van volwassenen wel indirect worden beperkt, voor zover het de privacy van gebruikers beperkt. Leeftijdsverificatie kan ook anonimiteit waarborgen, maar afhankelijk van de implementatiecontext kunnen er wel risico's op (onbedoelde) deanonimisering en andere privacyrisico's optreden, bijvoorbeeld door datalekken. Deze zorgen kunnen een *chilling effect* veroorzaken op gebruikers, inhoudende dat zij

122 Ook relevant is Artikel 24 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie. Zie hierover ook: Europese Commissie (2021), Communication on the EU Strategy on the Rights of the Child, COM(2021) 142 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0142>.

123 o.a. Fornasier, M. (2015). The impact of EU fundamental rights on private relationships: direct or indirect effect?. *European Review of Private Law*, 23(1).

124 EVRM 10(1).

125 Kinderrechtenverdrag, Art 13(1).

126 Kinderrechtenverdrag, Art 13(1).

127 Kinderrechtenverdrag, Art 17(e).

minder snel bereid zouden kunnen zijn om (volledig) gebruik te maken van hun informatievrijheden. Ook de perceptie van anonimiteit en privacyrisico's speelt hierbij een rol. Naast een *chilling effect* bestaat er ook de kans op onterechte uitsluiting van volwassenen uit kwetsbare groepen (migranten, digitaal laaggeletterden), die hierdoor ook in hun vrijheid van meningsuiting worden beperkt.

2.5.2 Privacy en gegevensbescherming

Het recht op privacy is beschermd door Artikel 8 van het EVRM. In het EU Handvest wordt naast privacy (Artikel 7) ook het recht op gegevensbescherming (Artikel 8) als een zelfstandig grondrecht beschermd, dat zich specifiek richt op de verwerking van informatie (in tegenstelling tot bijvoorbeeld fysieke vormen van privacy gerelateerd aan de lichamelijke integriteit of de woonomgeving). Het Kinderrechtenverdrag beschermt eveneens de privacy van het kind (Artikel 16).

Zoals in Hoofdstuk II.3 besproken, vormt leeftijdsgarantie een beperking op het privacyrecht en het recht op gegevensbescherming. De AVG fungeert hierbij als een uitwerking van het grondrecht op gegevensbescherming, dat concrete en afdwingbare regels inroept om invulling te geven aan het algemene grondrecht. In die zin blijft de analyse uit Hoofdstuk II.3 leidend in de beoordeling van privacy- en gegevensbeschermingsaspecten voor leeftijdsgarantie. Deze regels uit de AVG dienen te worden toegepast in het licht van de onderliggende grondrechten. Ook kunnen deze grondrechten een aanvullende constitutionele werking hebben door onverenigbare wetgeving buiten werking te stellen.

In het voorgaande deelhoofdstuk (II.5.1) bleek ook dat gegevensbescherming indirecte gevolgen heeft voor de uitoefening van andere grondrechten, zoals de vrijheid van meningsuiting en informatie. Uit deze AVG-analyse volgt dat proportionaliteit ten dele kan worden beschermd door waarborgen zoals privacybeschermende infrastructuur, keuzevrijheid voor de gebruiker, correctiemechanismen voor onterechte uitsluiting, eventueel mogelijkheden voor anonieme fysieke controle, et cetera. Ook hangt de proportionaliteit samen met de reikwijdte van de minimumleeftijd; bijvoorbeeld of voor alle sociale media geldt, of slechts voor bepaalde onveilige diensten. Deze overwegingen met betrekking tot proportionaliteit komen ook in Hoofdstuk 4 bij de beleidsinhoudelijke overwegingen.

2.5.3 Overige grondrechten en de veiligheid van kinderen

Terwijl vrijheid van informatie en het recht op privacy voor alle personen gelden, noemt het Kinderrechtenverdrag ook andere relevante rechten die specifiek zijn aan kinderen.

Het centrale uitgangspunt voor de bescherming van kinderen, neergelegd in Artikel 3 van het Kinderrechtenverdrag, luidt: "Bij alle maatregelen betreffende kinderen [...] vormen de belangen van het kind de eerste overweging."¹²⁸ Uiteraard blijft de concrete toepassing van dit beginsel controversieel: twistpunt is juist of kinderen gebaat zijn bij maatregelen zoals een minimumleeftijd. Toegang tot sociale media heeft zowel voor- als nadelen voor de belangen van het kind, die bovendien per individu kunnen verschillen. Concreet heeft Artikel 3 tot functie om een holistische afweging van alle betrokken voor- en nadelen voor kinderen centraal te stellen in de analyse. In het volgende deelhoofdstuk wordt Artikel 3 ook gekoppeld aan het *voorzorgsbeginsel*, dat overheden tot handelen maant ook onder omstandigheden van (wetenschappelijke) onzekerheid.

Artikel 31 Kinderrechtenverdrag beschermt "het recht van het kind op rust en vrije tijd, op deelneming aan spel en recreatieve bezigheden passend bij de leeftijd van het kind, en op vrije deelneming aan het culturele en artistieke leven". Verdragspartijen bevorderen dit recht en stimuleren passende en voor ieder

128 <https://wetten.overheid.nl/BWBV0002508/2002-11-18> (In de Nederlandse vertaling van het kinderverdrag staat 'de eerste overweging', maar in het oorspronkelijke Engels is het slechts 'a first consideration'. De authentieke Engelse versie is op subtiele wijze dus minder stellig.)

gelijke kansen op dit terrein. Sociale media is een populaire omgeving voor culturele en artistieke uitwisseling, dus een minimumleeftijd kan deelname door jongeren hier mogelijk beperken. Een mogelijke waarborg, die ook door andere auteurs is aanbevolen, is om de regulering van sociale media te combineren met proactieve stimuli voor andere vormen van vrijetijdsbesteding.¹²⁹

Artikel 33 Kinderrechtenverdrag vereist “alle passende maatregelen [...] om kinderen te beschermen tegen het illegale gebruik van verdovende middelen en psychotrope stoffen zoals omschreven in de desbetreffende internationale verdragen”. Sociale media kunnen als distributiekanaal voor dergelijke middelen fungeren. Het verdient echter de opmerking dat tabak en nicotinehoudende producten zoals vapes in beginsel niet onder deze bepaling vallen. Volgens het Kinderrechtencomité vallen tabakproducten echter wel onder de reikwijdte van Artikel 24 Kinderrechtenverdrag, over het recht op gezondheid. Verdragspartijen hebben dus een verantwoordelijkheid om passende maatregelen te treffen kinderen te beschermen tegen zowel drugs als tabaksproducten, ook wanneer deze via sociale media worden gedistribueerd.¹³⁰

Artikel 34 Kinderrechtenverdrag verplicht verdragspartijen “het kind te beschermen tegen alle vormen van seksuele exploitatie en seksueel misbruik”. Wederom is sociale media een duidelijke risicofactor. In één onderzoek gaven 13% van de Instagramgebruikers tussen de 13 en 15 aan dat zij in de afgelopen zeven dagen ongewilde seksuele avances hadden ontvangen op het platform.¹³¹ Intern onderzoek bij Snapchat en Toktok wijst op vergelijkbare patronen.¹³² Een verdere bespreking van het wetenschappelijke bewijs over de effecten van sociale media volgt in het deelhoofdstuk hierna.

Deze bepalingen lijken niet *zelfstandig* een rechtvaardiging te bieden voor een wettelijke minimumleeftijd. Drugsverkoop en seksuele uitbuiting zijn zeer ernstige misstanden, maar voor de meeste platformen slechts een kleine minderheid van alle activiteit. Mocht een verbod uitsluitend op deze gronden rusten, en op alle sociale media van toepassing zijn, dan zou de proportionaliteit mogelijk in twijfel kunnen worden getrokken. Gerichte maatregelen tegen de illegale activiteit in kwestie, zouden dan een betere balans treffen tussen de conflicterende grondrechten. Daarbij is de aantekening te plaatsen dat platformen al vele jaren onder toezicht staan om schade voor minderjarige gebruikers te bestrijden, maar vooralsnog beperkte resultaten leveren op dit gebied. Het alternatief van gerichte oplossingen voor specifieke problemen lijkt dus ook niet (volledig) effectief.

Een minimumleeftijd lijkt beter te rechtvaardigen met een *combinatie* van verschillende beleidsgronden, met de nadruk op algemene effecten op jongerenwelzijn en mentale gezondheid, en met specifieke grondrechtelijke risico's met betrekking tot drugs en seksuele uitbuiting als aanvullende overwegingen. Hierbij komt Artikel 3 van het verdrag weer in beeld: de plicht om de belangen van het kind centraal te stellen.

129 Bursztyn, L. et al. (2026). Why Bans Fail: Tipping Points and Australia's Social Media Ban. University of Chicago Becker Friedman Institute for Economics Working Paper 2026-57. https://bfi.uchicago.edu/wp-content/uploads/2026/04/BFI_WP_2026-57.pdf

130 Onder de grote platformen wordt onder meer Snap wordt in verband gebracht met de illegale verkoop van vapes aan minderjarigen. Zie Hoofdstuk II.1.5.

131 Béjar, A. (2024, May 6). How to reduce the sexual solicitation of teens on Instagram. After Babel. <https://www.afterbabel.com/p/make-social-media-safe-for-teens>

132 Haidt, J., & Rausch, Z. (2025a, January 9). TikTok is harming children at an industrial scale. After Babel. <https://www.afterbabel.com/p/industrial-scale-harm-tiktok>. Haidt, J., & Rausch, Z. (2025b, April 16). Snapchat is harming children at an industrial scale. After Babel. <https://www.afterbabel.com/p/industrial-scale-snapchat>.

2.5.4 Het voorzorgsbeginsel en de wetenschappelijke basis voor een minimumleeftijd

Het voorzorgsbeginsel, ook wel bekend als het *precautionary principle*, houdt in dat de grondrechtelijke bescherming van kinderen ingrijpen kan rechtvaardigen ook wanneer definitief bewijs over de mogelijke schade ontbreekt.¹³³ “Better safe than sorry” dient met andere woorden als uitgangspunt.¹³⁴ Het voorzorgsbeginsel is van origine afkomstig uit het milieurecht, en is sindsdien gangbaar geworden bij de beoordeling van wetenschappelijk bewijs in internationaal- en grondrechtelijke kwesties. De UNESCO World Commission on the Ethics of Scientific Knowledge heeft de volgende werkdefinitie ontwikkeld:

When human activities may lead to morally unacceptable harm that is scientifically plausible but uncertain, actions shall be taken to avoid or diminish that harm.

Morally unacceptable harm refers to harm to humans or the environment that is

- threatening to human life or health, or
- serious and effectively irreversible, or
- inequitable to present or future generations, or
- imposed without adequate consideration of the human rights of those affected.¹³⁵

Meerdere academici betogen dat het voorzorgsbeginsel ook voor kinderbescherming buiten de milieucontext en in de digitale omgeving geldt.¹³⁶ Ook in de reguleringspraktijk is het voorzorgsbeginsel gangbaar. Een belangrijk voorbeeld hiervan is het algemeen verbieden van toegang tot pornografie: ook hier ontbreekt sluitend wetenschappelijk bewijs over de schadelijke effecten voor kinderen.¹³⁷ Toch wordt dit beleid algemeen aanvaard en zelfs noodzakelijk geacht voor de bescherming van kinderrechten. Het voorzorgsbeginsel is niet als zodanig in het Kinderrechtenverdrag gecodificeerd, maar wordt doorgaans in verband gebracht met Artikel 3(1) en de plicht om de belangen van het kind als eerste overweging te behandelen.¹³⁸

Voor sociale media is het voorzorgsbeginsel uiterst relevant omdat de effecten op het welzijn van kinderen (nog) niet volledig vaststaan. Hieronder wordt een kort overzicht gegeven van de huidige stand van de wetenschap. Gezien de complexiteit van deze materie, en de beperkte reikwijdte van dit huidige rapport, kan dit geen integrale weergave zijn. Hier is namelijk zorgvuldigheid geboden: sommige auteurs merken op dat toonaangevende wetenschappelijke syntheses ook tot uiteenlopende conclusies komen,

133 Lievens, E., 2021. Growing up with digital technologies: how the precautionary principle might contribute to addressing potential serious harm to children's rights. *Nordic Journal of Human Rights*, 39(2), pp.128-145.

134 Livingstone, S. et al., 2024. Children's rights and online age assurance systems: The way forward. *The International Journal of Children's Rights*, 32(3), pp.721-747.

135 UNESCO World Commission on the Ethics of Scientific Knowledge and Technology (2005). 'The Precautionary Principle'. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000139578>

136 Martuzzi, M. & Tickner, J. (2004). The precautionary principle: protecting public health, the environment and the future of our children. World Health Organization. Lievens, E., 2021. Growing up with digital technologies: how the precautionary principle might contribute to addressing potential serious harm to children's rights. *Nordic Journal of Human Rights*, 39(2), pp.128-145.

137 Nair, A., 2018. *The regulation of Internet pornography: Issues and challenges*. Routledge. Zie ook: Lievens, E., 2021. Growing up with digital technologies: how the precautionary principle might contribute to addressing potential serious harm to children's rights. *Nordic Journal of Human Rights*, 39(2), pp.128-145.

138 Lievens, E., 2021. Growing up with digital technologies: how the precautionary principle might contribute to addressing potential serious harm to children's rights. *Nordic Journal of Human Rights*, 39(2), pp.128-145. Livingstone, S., Nair, A., Stoilova, M., van der Hof, S. and Caglar, C., 2024. Children's rights and online age assurance systems: The way forward. *The International Journal of Children's Rights*, 32(3), pp.721-747. Zie ook: UN Committee on the Rights of the Child (2013), General comment no. 14 on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration. CRC/GC/14. Eekelaar J. & Tobin

ondanks het feit dat zij vergelijkbaar bewijsmateriaal hanteren.¹³⁹ Klaarblijkelijk is veel nuance en interpretatiekeuze mogelijk in het beoordelen van het beschikbare onderzoek. Ook dit draagt bij aan de relevantie van het voorzorgsbeginsel, en de noodzaak om ook onder omstandigheden van wetenschappelijke onzekerheid tot politiek handelen bereid te zijn.

Wat betreft geestelijke en fysieke gezondheid, vertoont het gebruik van sociale media duidelijke negatieve correlaties. Het fenomeen verschilt echter per bevolkingsgroep (o.a. geografisch en per geslacht), en ook over causaliteit bestaan twijfels. Een recent overzicht van het invloedrijke maar controversiële World Happiness Report 2026 (WHR 2026) wijst onder meer op de volgende bevindingen:

- Levenstevredenheid (*life satisfaction*) neemt af naar mate gebruik sociale media toeneemt, voor 15-jarigen in landen uit de PISA-studie (waaronder Nederland).¹⁴⁰
- De correlatie is sterker voor meisjes (~1 punt op een schaal van 10) dan voor jongens (~0.5 punt), en sterker in welvarende Westerse landen.

Onder wetenschappers blijft onenigheid bestaan over de duiding van de beschikbare data. Volgens Jonathan Haidt, een prominent voorstander van minimumleeftijden, is er voldoende bewijs om negatieve causale effecten van sociale media vast te stellen. Critici wijzen daarentegen op de beperkte effectgrootte van veel studies; de beperkte replicatie en beschikbare tegenbewijs; en het gebrek aan sterk causaal bewijs. De sterkste dalingen lijken in een betrekkelijk kleine groep van zeer intensieve gebruikers te zijn geconcentreerd, en hier blijft steeds de vraag of hun excessieve gebruik de *oorzaak* is van hun mentale en sociale problemen of juist een *gevolg*. Ook is het zo dat mild gebruik (<1 uur per dag) beter scoort dan niet-gebruik.¹⁴¹ Natuurlijke experimenten werpen dezelfde vraag op: bijvoorbeeld in ontwikkelingslanden, waar sociale media recent in gebruik is genomen onder jongeren, is welzijn niet meetbaar gedaald.¹⁴²

Gelet op deze aanhoudende wetenschappelijke onenigheid, blijft het voorzorgsbeginsel uiterst relevant. Definitief empirisch bewijs over de precieze effecten van sociale media is niet voorhanden en zal dat wellicht nooit zijn. Sociale media zijn in welzijnseffecten aanzienlijk complexer dan, bijvoorbeeld, tabaksproducten, omdat het een sociaal en cultureel fenomeen betreft, waarbij het gebruik door individuen ook indirecte effecten heeft op maatschappelijke ontwikkelingen en vice-versa. Wetenschappelijke studies onderzoeken de effecten van individuele keuzes – zoals de gebruikersuren per individu – tegen een achtergrond van een samenleving waar sociale media nog steeds zeer gangbaar is, en iedereen in meer of mindere mate treft. De indirecte ('second-order') effecten van een collectief verbod blijven daarom inherent onzeker. Tegelijk is er voldoende bewijs om een sterk vermoeden te onderbouwen, en onder een redelijke mate van twijfel beleidsvorming te rechtvaardigen.

J., 2019.. 'Art. 3 the Best Interests of the Child' in: Tobin, J. (ed), *The UN Convention on the Rights of the Child: A Commentary* (Oxford: Oxford University Press 2019).

139 Helliwell, J. F. et al. (eds.), 2026. *World Happiness Report 2026*. University of Oxford: Wellbeing Research Centre. Zie ook: National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine, 2024. *Social Media and Adolescent Health*. (The National Academies Press). <https://www.nationalacademies.org/projects/HMD-BPH-21-14/publication/27396>. Office of the Surgeon General, 2023. Social Media and Youth Mental Health: The US Surgeon General's Advisory. US Department of Health and Human Services. <https://www.hhs.gov/sites/default/files/sg-youth-mental-health-social-media-advisory.pdf>. American Psychological Association, 2023. Health Advisory on Social Media Use in Adolescence (APA Press). <https://www.apa.org/topics/social-media-internet/health-advisory-adolescent-social-media-use>. Een relevante synthese in de Nederlandse context is de Richtlijn Gezond Schermgebruik 2025. Koning, I. et al., 2025. Richtlijn Gezond Schermgebruik. Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2025/06/17/richtlijn-gezond-schermgebruik-2025>. Op EU-niveau hebben de Joint Research Centre en de European Centre for Algorithmic Transparency een gezamenlijke literatuuroverzicht opgesteld, zie: Beullens, K. et al., 2025. Minors' health and social media: an interdisciplinary scientific perspective, Publications Office of the European Union, JRC141090. <https://data.europa.eu/doi/10.2760/3795891>.

140 "Life satisfaction is highest at low rates of social media use and lower at higher rates of use, according to data from the Programme for International Student Assessment (PISA) covering seven internet activities for 15-year-old students in 47 countries (but not the NANZ countries, unfortunately)." Helliwell, J. F. et al. (eds.), 2026. *World Happiness Report 2026*. University of Oxford: Wellbeing Research Centre.

141 Ibid.

142 Ibid.

Bijkomend kan ook op andere beleidsgronden worden gewezen, naast (geestelijke) gezondheid, waarvoor directer bewijs bestaat. Ten eerste wordt sociale media ook in verband gebracht met verscheidene vormen van exploitatie en misbruik ('online harms'), waarvan het causale verband met sociale media sterker kan zijn. Hoewel platformen ook plichten hebben om dergelijk misbruik te voorkomen, is volledige preventie onder de huidige stand der moderatietechniek niet realistisch en blijft toezicht op deze praktijken hoe dan ook uitdagend. In deze context kan een minimumleeftijd mogelijk als noodzakelijk alternatief worden gezien voor de aanpak van illegale inhoud en praktijken die minderjarigen schade berokkenen. Ten tweede geven ook veel jonge personen aan dat zij ontevreden zijn over hun eigen gebruik van sociale media. Onder studenten in de VS zou zelfs een meerderheid wensen dat sociale media niet zou bestaan; zij blijven deze diensten gebruiken omdat anderen dit doen, maar zouden liever zien dat niemand ze gebruiken.¹⁴³ De risico's op exploitatie en *online harm*, alsook de wensen van jongeren zelf, kunnen aanvullende gronden bieden voor een minimumleeftijd.

2.5.5 Stellingnames van mensenrechtenorganisaties over minimumleeftijden

Kinderrechtencomité: General comment No. 25 on children's rights in relation to the digital environment

Een gezaghebbende interpretatie van het Kinderrechtenverdrag is ontwikkeld door het VN-Kinderrechtencomité in hun *General comment No. 25 on children's rights in relation to the digital environment* uit 2021. Hier benadrukt het Comité het belang van de digitale omgeving voor de toegang tot informatie en de vrijheid van meningsuiting van kinderen.¹⁴⁴ Het verdient echter wel de opmerking dat deze 'digitale omgeving' niet gelijk staat aan (commerciële) sociale media. Het Comité benadrukt juist dat de overheid een rol heeft in het stimuleren van productie en distributie van hoogwaardig en 'age-appropriate' materiaal. Het Comité is helder in de aanbeveling dat overheden niet opzettelijk de toegang tot elektriciteit, mobiele netwerken en het internet dient te verhinderen. Maar wat betreft sociale media is het niet even stellig, maar staat een minimumleeftijd wel op gespannen voet met de aanbeveling dat "[c]ontent controls, school filtering systems and other safety-oriented technologies should not be used to restrict children's access to information in the digital environment; they should be used only to prevent the flow of harmful material to children."¹⁴⁵

Valt een minimumleeftijd voor sociale media hiermee te rijmen? Enerzijds is dit mogelijk problematisch, omdat een minimumleeftijd niet alleen schadelijk materiaal ontoegankelijk maakt, maar *a/* het materiaal op de gereguleerde diensten, inclusief onschadelijk materiaal. Anderzijds kan betoogd worden dat een minimumleeftijd als zodanig geen 'safety-oriented technology' is, afhankelijk van de bijbehorende leeftijdsgarantieregels, en derhalve buiten deze aanbeveling zou kunnen vallen. Tevens is het voornemen om de minimumleeftijd toe te spitsen op 'onvoldoende veilige' diensten.¹⁴⁶

143 Bursztyn, L., et al, 2026. Why Bans Fail: Tipping Points and Australia's Social Media Ban. National Bureau of Economic Research Working Paper No. w35162. DOI: 10.3386/w35162.

144 VN-Kinderrechtencomité. General comment No. 25 (2021) on children's rights in relation to the digital environment. <https://digitallibrary.un.org/record/3906061?ln=en&v=pdf> (hierna: 'General Comment No. 25'), para 50 et seq ("The digital environment provides a unique opportunity for children to realize the right to access to information. In that regard, information and communications media, including digital and online content, perform an important function. 26 States parties should ensure that children have access to information in the digital environment and that the exercise of that right is restricted only when it is provided by law and is necessary for the purposes stipulated in article 13 of the Convention.") Para 58 et seq. ("The digital environment offered significant scope to express their ideas, opinions and political views. For children in disadvantaged or vulnerable situations, technology-facilitated interaction with others who share their experiences can help them to express themselves.")

145 General Comment No. 25, Para 56. Ook merkt het Comité op dat "age-based or content-based systems designed to protect children from age-inappropriate content should be consistent with the principle of data minimization" (zie ook paragraaf II.5.2 van dit rapport)

146 In Hoofdstuk IV worden de categorische en risicogedreven invulling van dit beginsel nader toegelicht. De spanningen zijn het meest uitgesproken bij een categorische benadering, waarbij alle sociale media onder dezelfde minimumleeftijd vallen. Bij Een risicogedreven benadering vermindert de spanning vermindert door de leeftijd toe te spitsen op specifieke onveilige diensten. Echter, ook op onveilige diensten kan naast schadelijke inhoud ook onschadelijke inhoud bestaan. In die zin blijft een spanning bestaan tussen de General Comment en het voornemen voor een minimumleeftijd.

Ook dienen overheden wetgeving in te voeren om minderjarigen te beschermen tegen geweld en (seksuele) uitbuiting, waaronder non-consensuele seksuele afbeeldingen; digitale *shaming* en afpersing; het aanzetten tot zelfmishandeling, suïcide en eetstoornissen.¹⁴⁷ Hiertoe zijn ‘preventieve, beschermende en herstellende maatregelen’ nodig, en ook ‘wetgevende en bestuurlijke maatregelen om kinderen te beschermen tegen geweld in de digitale omgeving’.¹⁴⁸ Kinderen dienen ook beschermd te worden tegen schadelijke goederen en diensten, zoals drugs en kansspelen. Hiertoe zijn volgens de VN ‘robust age verification systems’ nodig ‘to prevent children from acquiring access to products and services that are illegal for them to own or use.’¹⁴⁹

Samenvattend schetst de *General Comment* een gemengd beeld van minimumleeftijden voor sociale media. Hoewel kinderen vrijheid van meningsuiting en het recht op toegang tot informatie genieten, ligt de nadruk vooral op toegang tot media en tot het internet, maar niet tot sociale media als zodanig. De *General Comment* verleent de voorkeur aan gerichte maatregelen tegen schadelijke inhoud, in tegenstelling tot algemene toegangsbeperkingen. Tegelijkertijd is er een duidelijk mandaat voor overheden om in te grijpen waar de veiligheid van kinderen in het geding is, ook door de inzet van leeftijdsverificatiesystemen. Het recht op toegang tot media wordt bovendien primair ingevuld met positieve verplichtingen om een hoogwaardig media-aanbod te stimuleren.

Een bijkomend argument is dat, sinds de publicatie van de *General Comment* in 2021, het beschikbare bewijs over de mogelijk schadelijke en verslavende effecten van sociale media is toegenomen (zie bespreking in Hoofdstuk II.5.4). Zo valt te betogen dat ingrijpende beschermingsmaatregelen, die in het *General Comment* het meest expliciet op gok- en drugshandel zijn gericht, mogelijk ook voor bepaalde sociale media geoorloofd zijn. In ieder geval is duidelijk dat proportionaliteit en doelgerichtheid nodig zijn om een inbreuk op de vrijheid van meningsuiting, toegang tot informatie, en privacy te voorkomen.

Overige VN-standaarden en -stellingnames

In haar jaarlijkse rapport van 2023 heeft de *Special Representative of the Secretary-General on Violence against Children* zich positief uitgelaten over leeftijdsverificatie als beschermingsmaatregel tegen online geweld tegen minderjarigen.

Several jurisdictions have introduced or are considering age verification or age assurance to limit the access of children to age-inappropriate content that may be harmful but not illegal, such as sexually explicit or violent content. This is a crucial dimension of an effective response focused on prevention.¹⁵⁰

Of leeftijdsverificatie ook voor sociale media een passende maatregel is, wordt echter in het midden gelaten.

Over het Australische beleid voor een minimumleeftijd op sociale media heeft UNICEF zich kritisch uitgelaten. In een online persbericht van 9 december 2025 waarschuwde UNICEF dat “[a]ge restrictions alone won’t keep children safe online”.¹⁵¹ Hun voornaamste kritiek is dat sociale media voor jongeren verrijkend kan zijn (“for many children, especially those who are isolated or marginalised, it is a lifeline providing access to learning, connection, play, and self-expression”). Daarnaast wijst UNICEF op de kans dat een verbod omzeild kan worden, door ‘workarounds’ of door uit te wijken naar ongereguleerde

147 General Comment No. 25, Para 80 en 81.

148 General Comment No. 25, Para 81 en 82.

149 General Comment No. 25, Para 114 (“Such systems should be consistent with data protection and safeguarding requirements”).

150 United Nations, Human Rights Council. (2023). *Annual report of the Special Representative of the Secretary-General on Violence against Children* (A/HRC/52/61). <https://docs.un.org/en/A/HRC/52/61>, r.o. 74.

151 <https://www.unicef.org/press-releases/age-restrictions-alone-wont-keep-children-safe-online>

diensten.¹⁵² Ondanks deze kritiek wordt de minimumleeftijd niet expliciet afgeraden of onverenigbaar met kinderrechten verklaard. Minimumleeftijden alleen zijn echter niet afdoende, volgens UNICEF, en dienen deel uit te maken van een breder pakket aan kindbeschermingsmaatregelen. De belangrijkste aanbeveling is dan ook dat de minimumleeftijd geen vervanging wordt voor, of middelen afleidt van, investeringen in kindbeschermingsmaatregelen door platformen.¹⁵³ UNICEF Australia heeft op vergelijkbare wijze gereageerd.¹⁵⁴

Volker Türk, de UN High Commissioner for Human Rights, was tijdens een persconferentie betrekkelijk minder kritisch over het Australische beleid; hij erkende dat de wens om strengere stappen te nemen voor kindbescherming in de digitale omgeving begrijpelijk is, en volstond met de aanbeveling dat het belangrijk is om te blijven monitoren welk beleid effectief is en om de belangen van het kind voorop te stellen¹⁵⁵.

Raad van Europa: Commissioner for Human Rights

Op 23 februari 2026 heeft Michael O’Flaherty, Commissioner for Human Rights bij de Raad van Europa, een reactie gepubliceerd op de voorstellen uit meerdere lidstaten om een minimumleeftijd voor sociale media in te voeren. De strekking is vergelijkbaar met die van VN-organen als UNICEF: minimumleeftijden worden niet expliciet van de hand gewezen, maar zorgvuldigheid en terughoudendheid zijn geboden.¹⁵⁶ De voornaamste zorg is dat minimumleeftijd niet als alternatief mogen fungeren voor, of aandacht afleiden van, de verantwoordelijkheid van platformen om een veilige omgeving voor minderjarigen te creëren. Als voorbeeld van dergelijk beleid, prijst O’Flaherty de recente handhavingsacties van de Europese Commissie tegen TikTok met betrekking tot het verslavend ontwerp.¹⁵⁷

Raad van Europa, Parlementaire Assemblee: Rapport over de Bescherming van Kinderen tegen Online Geweld (2024)

Bij de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa vindt men juist steun voor leeftijdsbeperkingen. In een rapport van 27 maart 2024 over *The Protection of Children Against Online Violence* wordt aanbevolen om een ‘comprehensive legal framework’ te ontwikkelen, inclusief ‘effective age verification obligations on websites providing goods and content which are not intended for children, and which would incur similar obligations in the offline world’.¹⁵⁸ Aan deze verificatietechnieken worden drie eisen gesteld: “sufficiently reliable verification, complete coverage of the population and respect for the protection of the individual’s data, privacy and security, especially confidentiality of information and minimising data exchange”.¹⁵⁹ Wederom wordt niet expliciet gemaakt of ook sociale media onder een dergelijke plicht dienen te vallen, en ligt de nadruk in dit geval op pornografiewebsites.

152 Ibid.

153 Ibid. (“Age restrictions must be part of a broader approach that protects children from harm, respects their rights to privacy and participation, and avoids pushing them into unregulated, less safe spaces. Regulation should not be a substitute for platforms investing in child safety. Laws introducing age restrictions are not an alternative to companies improving platform design and content moderation.”)

154 <https://www.unicef.org.au/unicef-youth/staying-safe-online/social-media-ban-explainer>

155 “It’s very important to keep monitoring what works, what doesn’t work. The best interests of the child have to be taken into account.” <https://webtv.un.org/en/asset/k1n/k1npknnv3>

156 “As several European countries consider introducing a minimum age to access social media platforms, I urge caution in imposing sweeping bans. The focus on restricting access should not deflect attention from ensuring that platforms respect human rights through clear legal duties, independent oversight, and effective accountability.” <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/regulate-platforms-not-children-council-of-europe-commissioner-for-human-rights-urges-caution-over-social-media-bans>

157 <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/regulate-platforms-not-children-council-of-europe-commissioner-for-human-rights-urges-caution-over-social-media-bans>

158 Raad van Europa, Parlementaire Assemblee, 2024. Rapport over de bescherming van kinderen tegen online geweld. Document 15954. <https://pace.coe.int/en/files/33405/html>

159 Ibid., r.o. 24.

Raad van Europa, Comité van Ministers: Aanbeveling CM/Rec(2026)4 over online veiligheid en empowerment van gebruikers en makers (2026).

Het Comité van Ministers heeft een reeks aanbevelingen gedaan over internetvrijheden en over de bescherming van kinderen in de digitale omgeving.¹⁶⁰ Meest actueel en relevant is Aanbeveling CM/Rec(2026)4, die expliciet ingaat op recente discussies over leeftijdsgarantie.¹⁶¹ De belangrijkste aanbeveling luidt als volgt:

75. Naast andere passende risicobeperkende maatregelen die door platforms kunnen worden genomen, en in overeenstemming met Aanbeveling CM/Rec(2018)7 inzake richtsnoeren om de rechten van het kind in de digitale omgeving te respecteren, te beschermen en te verwezenlijken, dienen staten het gebruik van effectieve systemen voor leeftijdsverificatie te vereisen om ervoor te zorgen dat kinderen worden beschermd tegen producten, diensten en inhoud in de digitale omgeving die wettelijk zijn beperkt op basis van specifieke leeftijden. In het bijzonder dienen dergelijke systemen te worden vereist voor platforms die voornamelijk diensten of inhoud aanbieden die wettelijk zijn beperkt ter bescherming van kinderen. Dergelijke systemen moeten de mensenrechten eerbiedigen en gebruikmaken van methoden die de vrijheid van meningsuiting en de bescherming van persoonsgegevens en privacy respecteren en die in overeenstemming zijn met het belang van het kind. Wanneer staten de implementatie van dergelijke systemen vereisen, dienen zij waarborgen te bieden om ervoor te zorgen dat deze niet leiden tot een onevenredige uitsluiting van kinderen van online ruimtes en tot beperking van hun recht om deel te nemen aan debatten over aangelegenheden van algemeen belang. Ook dienen waarborgen te worden geboden om ervoor te zorgen dat deze systemen geen uitsluiting van mensen in kwetsbare situaties en met een risico op discriminatie van de online ruimte veroorzaken of verergeren.¹⁶²

Deze benadering is dus vergelijkbaar met de DSA-Richtsnoeren: de sterkste aanbevelingen zijn gericht op platformen die leeftijdsgebonden inhoud aanbieden, zoals pornografie- en gokplatformen. Een categorische leeftijdsgarantieverplichting voor sociale media wordt niet (expliciet) noodzakelijk geacht, maar wordt ook niet uitgesloten. Lidstaten lijken vrij te zijn in de keuze om sociale media *als zodanig* aan te merken als een leeftijdsgebonden dienst (*“services [...] in the digital environment which are legally restricted with reference to specific ages”*) waarvoor leeftijdsgarantie noodzakelijk is. Tegelijk waarschuwt deze aanbeveling wel tegen disproportionele uitsluiting van minderjarigen. Of een minimumleeftijd voor sociale media disproportioneel zou zijn, wordt niet expliciet behandeld en vereist mogelijk een analyse op grond van de concrete omstandigheden van het geval. Ook wordt gewaarschuwd tegen de uitsluiting van kwetsbare groepen in de uitvoering van leeftijdsgarantie (zie ook Hoofdstuk II.5.1 hierboven).

2.5.6 Bespreking

De analyse van het grondrechtelijke kader maakt duidelijk dat bij de regulering van sociale media met het oog op de bescherming van minderjarigen alle betrokken belangen zorgvuldig dienen te worden afgewogen. Hierbij dienen de belangen van het kind voorop te worden gesteld. Overheden hebben een plicht om een gezond en divers medialandschap voor kinderen te organiseren, waarbij keuzevrijheid een groot goed is maar eveneens de bescherming tegen inhoud die nadelig is voor de ontwikkeling van het kind moet worden geadresseerd. In een context van wetenschappelijke onzekerheid over de precieze

160 Zie o.a.: Raad van Europa, Comité van Ministers, 2018. Aanbeveling CM/Rec(2018)7 over Richtsnoeren om de rechten van het kind te respecteren, beschermen en effectueren in de digitale omgeving.

161 Ibid. Indirect relevant zijn ook overwegingen 76 en 77, over de bescherming van kinderen in bredere zin en over de facilitering van content labeling door platformen.

162 Ibid, r.o. 75 (eigen vertaling).

(positieve en negatieve) effecten van sociale media en van een eventueel verbod, weegt ook het voorzorgsbeginsel mee om overheidsingrijpen te rechtvaardigen.

Over de concrete toepassing van deze beginselen bestaat echter nog onenigheid. Veel internationale instanties benadrukken de risico's die bij minimumleeftijden spelen voor de informatievrijheid en privacy, maar gaan niet zo ver dat ze minimumleeftijden volledig afraden. Het blijft bij de waarschuwing dat een genuanceerd en zorgvuldige aanpak geboden is, met een gedegen, proportioneel beleidsontwerp en aandachtige monitoring tijdens en na de implementatie.

Met name leeftijdsgarantie blijft een aandachtspunt; harde leeftijdsverificatieplichten zijn ingrijpend voor de gebruikersprivacy—ook van volwassen gebruikers, niet alleen van minderjarigen—en dienen met terughoudendheid te worden ingezet. In de context van sociale media zijn deze privacyrisico's zwaarwegend vanwege de belangrijke functie die deze diensten spelen in het maatschappelijk verkeer en het publieke debat. Onterechte uitsluiting of disproportionele surveillance (van volwassen gebruikers) door foutieve of excessieve leeftijdsgarantie bedreigt met mogelijk *chilling effect* niet alleen privacy maar ook vrijheid van informatie en van meningsuiting.

Of harde verificatieplichten inderdaad te rechtvaardigen zijn, blijft ten dele ook een empirische inschatting op basis van de gebleken effectiviteit van deze maatregelen (zie hierover Hoofdstuk III.1). Een definitief oordeel is echter uitdagend, omdat het relatief nieuwe en experimentele technieken betreft, waarvan grootschalige implementatie voor sociale media weinig precedentes kent.¹⁶³ Op grond van het Australische voorbeeld, besproken in Hoofdstuk III.1, is geredere twijfel mogelijk over de effectiviteit van leeftijdsschatting. Relevant voor het proportionaliteitsoordeel is in ieder geval dat zowel verificatie als schattingen kwetsbaar blijven voor omzeiling door hulp van volwassenen en het gebruik van VPNs.

In ieder geval dienen ook de beginselen van de AVG uit het voorgaande hoofdstuk in acht te worden genomen, opdat leeftijdsgarantie niet ingrijpender wordt ingericht dan noodzakelijk. Grondrechtelijke analyse ondersteunt dus niet alleen de keuze tussen leeftijdsschatting of verificatie, maar ook het nadere ontwerp en implementatie van de gekozen methode.

In het volgende hoofdstuk zal blijken dat andere partijen (eindgebruikers, overheidsinstanties) zich al wél op het standpunt stellen dat strenge minimumleeftijden onverenigbaar zijn met grondrechten. Als Europese overheden een dergelijk beleid codificeren, valt kritische grondrechtelijke toetsing te verwachten.

163 Onderzoekers José van Dijck en Bart Jacobs bepleiten bijvoorbeeld een gedecentraliseerde benadering tot digitale identiteit, die sterk afwijkt van het huidige Europese beleid. Van Dijck, J. & Jacobs, B., 2024. Electronic identity services as sociotechnical and political-economic constructs. *New Media & Society* 22(5). <https://doi.org/10.1177/1461444819872537>

3 Rechtsvergelijkende verkenning

In dit hoofdstuk komt recente wetgeving aan bod waarmee gepoogd is om een minimumleeftijd voor sociale media in te voeren. Dit is geen uitputtend overzicht maar een selectie van twee toonaangevende gevallen: Australië en Frankrijk.¹⁶⁴ Australië is het eerste land om een wettelijke minimumleeftijd voor sociale media in te voeren, en biedt daarom empirische inzichten over afdwingbaarheid en andere consequenties. De Franse wet is nog in voorbereiding, maar illustreert de uitdagingen die spelen in de Europese context en de interacties tussen nationale wetgeving en het EU-recht.

3.1 Australië

Op 29 november 2024 werd Australië het eerste land om een wettelijke minimumleeftijd voor sociale media in te voeren. Dit gebeurde via een amendement op de *Online Safety Act*. Na een voorbereidingsperiode van ongeveer één jaar werd de regeling uiteindelijk op 10 december 2025 van kracht.

3.1.1 Toepassingsbereik: Voor welke diensten geldt de minimumleeftijd?

De Australische minimumleeftijd van 16 jaar geldt voor “age-restricted social media platforms”, gedefinieerd als elektronische diensten die aan de volgende voorwaarden voldoen:

- i. het uitsluitende doel, of een significant doeleind, van de dienst is om sociale interactie tussen twee of meerdere eindgebruikers mogelijk te maken;
- ii. de dienst stelt gebruikers ertoe in staat om te linken met [*‘to link with’*], of interacties aan te gaan met, sommige of alle andere eindgebruikers;
- iii. de dienst stelt gebruikers ertoe in staat om materiaal op de dienst te plaatsen [*‘to post’*];
- iv. eventuele overige voorwaarden gesteld bij Ministeriële regeling [*‘legislative rules’*]¹⁶⁵

Buiten deze definitie om kunnen elektronische diensten ook direct worden aangewezen bij Ministeriële regeling. De Minister for Communications is hiertoe alleen gemachtigd indien hij het redelijkerwijs noodzakelijk acht om schade aan minderjarige gebruikers te minimaliseren.¹⁶⁶ Aan deze maatregel zijn ook procedurele voorwaarden verbonden.¹⁶⁷

Voor bepaalde dienstencategorieën gelden echter weer uitzonderingen: indien geen van het materiaal op de dienst toegankelijk is voor, of gedistribueerd wordt aan, één of meer eindgebruikers in Australië; of indien de dienst is uitgezonderd door implementerende regels (*‘legislative rules’*).

164 Voor een overzicht van soortgelijke wetsvoorstellen, zie: Jahangir, R. & Hendrix, J., 2026. Tracking Efforts To Restrict Or Ban Teens from Social Media Across the Globe. Tech Policy Press. <https://www.techpolicy.press/tracking-efforts-to-restrict-or-ban-teens-from-social-media-across-the-globe/>. Voor een gedetailleerde bespreking van de Duitse context, als aanvullend voorbeeld, zie: Galissaire, J., 2025. Mind the Gap: Age Assurance and the Limits of Enforcement under EU Law. Interface. <https://www.interface-eu.org/publications/age-assurance-gap>

165 Online Safety Amendment (Social Media Minimum Age) Bill 2024, Section 63C(1)(a). De aanvullende ‘notes’ bieden nog de volgende toelichting: “(2) For the purposes of subparagraph (1)(a)(i), online social interaction includes online interaction that enables end-users to share material for social purposes. Social purposes does not include (for example) business purposes. (3) In determining whether the condition set out in subparagraph (1)(a)(i) is satisfied, disregard any of the following purposes: (a) the provision of advertising material on the service; (b) the generation of revenue from the provision of advertising material on the service.”

166 Online Safety Amendment (Social Media Minimum Age) Bill 2024, Section 63C(1).

167 Ibid. (“(5) Before making legislative rules specifying an electronic service for the purposes of paragraph (1)(b): (a) the Minister must seek advice from the Commissioner, and must have regard to that advice; and (b) the Minister may seek advice from any other authorities or agencies of the Commonwealth that the Minister considers relevant, and may have regard to any such advice.”)

De Minister for Communications, Anika Wells, heeft op 29 juli 2025 dergelijke regels afgevaardigd. Op 25 maart 2026 zijn nog enkele wijzigingen gedaan.¹⁶⁸ In deze regels staan belangrijke uitzonderingen voor bepaalde partijen; diensten met de volgende functie (*'sole or primary purpose'*) vallen hierdoor *buiten* de minimumleeftijdverplichting:

- Communiceren door middel van berichten, email, voice of video;
- Online games spelen met andere gebruikers;
- Informatie delen (zoals reviews, technische ondersteuning of advies) over producten of diensten;
- Deelname aan professioneel netwerken [*'networking'*] en professionele ontwikkeling;
- Ondersteunen van onderwijs voor gebruikers;
- Ondersteunen van gezondheid van gebruikers;
- Faciliteren van communicatie tussen onderwijsinstellingen en studenten of familie van studenten;
- Faciliteren van communicatie tussen zorginstellingen en de afnemers van hun diensten;¹⁶⁹

Concreet is de regeling van toepassing op de volgende diensten: YouTube, X, Facebook, Instagram, TikTok, Snapchat, Reddit, Twitch, Threads en Kick.¹⁷⁰ Diensten die buiten de regeling vallen zijn (o.a.) Messenger Kids, WhatsApp, Kids Helpline, Google Classroom and YouTube Kids.¹⁷¹ Ook gamingplatformen zoals Roblox zijn uitgezonderd.

3.1.2 Inhoud: Wat vereist de minimumleeftijd?

De Australische minimumleeftijd verbiedt het gebruik van sociale media door gebruikers jonger dan 16 jaar. Het is echter belangrijk om op te merken dat er géén sancties gelden voor de gebruikers zelf; alleen voor de gereguleerde dienstverleners. Voor hen geldt de verplichting om redelijke stappen te nemen om te voorkomen dat gebruikers onder de leeftijdsgrens een account hebben op hun platform.¹⁷² Daarnaast mogen er in ieder geval géén (digitale) ID-kaartgegevens worden verzameld, tenzij er ook redelijke alternatieve verificatiemethoden worden aangeboden.¹⁷³ Bij Ministeriële regeling kunnen andersoortige gegevens ook van verzameling worden uitgesloten.¹⁷⁴

De leeftijdsgrens geldt alleen voor het hebben van een account, en dus niet voor het gebruik van de gereguleerde dienst *zonder* account. De mate waarin een dienst bruikbaar is zonder account, verschilt per geval. Op YouTube, bijvoorbeeld, kan de meeste inhoud accountloos geraadpleegd worden. Het plaatsen van inhoud of reacties is zonder account onmogelijk, maar het passief raadplegen van inhoud blijft hierdoor mogelijk. Op Instagram en Facebook is echter betrekkelijk veel inhoud afgeschermd.

De eSafety Commissioner heeft in september 2025 een toelichting (*Regulatory Guidance*) gepubliceerd, die onder meer uitleg geeft aan het vereiste om 'redelijke stappen' te nemen.¹⁷⁵ Om de effectiviteit van verschillende leeftijdsgarantietechnieken is hiertoe ook een teststudie uitgevoerd, de *Age Assurance Technology Trial*.¹⁷⁶ De Regulatory Guidance bespreekt de effectiviteit van verschillende technieken, en concludeert dat zowel age inference (leeftijdsschatting op grond van waarneembare gedragspatronen) als age estimation (leeftijdsschatting op grond van biologische kenmerken zoals het gezicht) technisch

168 <https://minister.infrastructure.gov.au/wells/media-release/social-media-minimum-age-update-targets-harmful-tools>

169 Online Safety (Age-Restricted Social Media Platforms) Rules 2025. www.legislation.gov.au/F2025L00889/latest/text

170 <https://www.esafety.gov.au/about-us/industry-regulation/social-media-age-restrictions/which-platforms-are-age-restricted>

171 <https://www.unicef.org.au/unicef-youth/staying-safe-online/social-media-ban-explainer>

172 Online Safety Amendment (Social Media Minimum Age) Bill 2024, Section 63(D): "must take reasonable steps to prevent age-restricted users having accounts with the age-restricted social media platform".

173 Online Safety Amendment (Social Media Minimum Age) Bill 2024, Section 63DB

174 Online Safety Amendment (Social Media Minimum Age) Bill 2024, Section 63DA

175 <https://www.esafety.gov.au/sites/default/files/2025-09/eSafety-SMMA-Regulatory-Guidance.pdf?v=1760259175655>

176 <https://ageassurance.com.au/report/>

haalbaar zijn.¹⁷⁷ Leeftijdsverificatie is ook geschikt, maar, zoals hierboven aangeven, is dit wettelijk niet toegestaan als enige optie voor leeftijdsverificatie. Samenwerking met leeftijdsgarantiediensten van derden is geoorloofd, maar de verantwoordelijkheid voor *due diligence* ligt bij de dienst aanbieder.

Volgens de eSafety Commissioner kunnen met de huidige stand der techniek in ieder geval de volgende signalen worden meegenomen:

Locatiegerelateerde signalen:

- IP adres
- GPS en andere locatiegegevens van het randapparaat
- Taal- en tijdstellingen van het randapparaat
- Device identifier van het randapparaat
- Telefoonnummer
- App store-/bestuurssysteem-/accountinstellingen
- Foto's/tags/connecties/engagement/activiteit
- Leeftijdsgerelateerde signalen:
- Leeftijd van het account (bijv. het account bestaat al 10 jaar of langer)
- Interactie met content gericht op kinderen of jonge tieners
- Taalkundige analyse/taalverwerking die aangeeft dat de eindgebruiker waarschijnlijk een kind is
- Analyse van door de eindgebruiker verstrekte informatie/berichten (bijv. analyse van tekst die de leeftijd aangeeft)
- Visuele contentanalyse (bijv. gezichtsanalyse van de leeftijd uitgevoerd op foto's en video's die naar het platform zijn geüpload)
- Audioanalyse (bijv. leeftijdsschatting op basis van de stem)
- Activiteitspatronen die overeenkomen met schoolroosters
- Connecties met andere eindgebruikers die jonger dan 16 lijken te zijn
- Lidmaatschap van groepen, forums of communities gericht op jongeren¹⁷⁸

Een belangrijke aanbeveling is *successive validation*, ook wel bekend als de *waterfall approach* (watervalbenadering).¹⁷⁹ Hierbij worden verschillende leeftijdsgarantietechnieken gecombineerd, en stapsgewijs ingezet afgaande op de mate van zekerheid bij een bepaald geval. Hierbij kunnen zekerheidsmarges ofwel *buffer thresholds* gebruikt worden, om zekere van onzekere gevallen te scheiden. Bij een minimumleeftijd van 15 jaar kan een leeftijdsschatting van 21 of hoger bijvoorbeeld als definitief worden geaccepteerd, terwijl een schatting tussen de 15 en 21 aan aanvullende controles worden onderworpen (bijvoorbeeld: menselijk tussenkomen, of een biometrische controle). Afhankelijk van hoe deze buffers worden ingesteld, kan het risico op *false positives* (onterechte aanvaarding van minderjarigen) en *false negatives* (onterechte weigering van meerderjarigen) worden bijgesteld.

177 <https://www.esafety.gov.au/sites/default/files/2025-09/eSafety-SMMA-Regulatory-Guidance.pdf?v=1760259175655>

178 <https://www.esafety.gov.au/sites/default/files/2025-09/eSafety-SMMA-Regulatory-Guidance.pdf?v=1760259175655>

179 Ibid.

Verder stelt het rapport ook algemene beginselen op voor de beoordeling van redelijke maatregelen:

- Betrouwbaarheid, nauwkeurigheid, robuustheid en effectiviteit
- Privacyvriendelijkheid en dataminimalisering
- Toegankelijkheid, inclusiviteit en eerlijkheid
- Transparantie
- Proportionaliteit
- Op bewijs gebaseerd zijnde en inspeland op nieuwe technologische ontwikkelingen en risico's¹⁸⁰

Tevens dienen bij het ontwerp van leeftijdsgarantiemaatregelen de belangen van het kind voorop te worden gesteld. Aan deze beginselen worden vervolgens meer gerichte aanbevelingen gekoppeld; naast de eerder genoemde watervalmethode en *buffer thresholds* bijvoorbeeld ook de inzet van audits en *red teaming* om voor omzeilingsmogelijkheden te testen; risicobeoordelingen op grond van de aard van de dienst; het beperken van *bias* in internationale technologieën die in andere demografische contexten zijn ontwikkeld dan de Australische; en het transparant uitleggen van beleidsmaatregelen aan gebruikers en andere doelgroepen. In een later rapport wordt de zienswijze van de eSafety Commissioner als volgt samengevat:

*An assessment of reasonable steps is contextually dependent, requiring a review of both the regulatory landscape and business circumstances together. It is not a prescriptive test with a one-size-fits-all approach, but instead requires a review of all the steps taken in totality for an accurate and objective review of whether a platform has complied with the SMMA obligation.*¹⁸¹

Aanvullende richtsnoeren over de privacygerelateerde aspecten is afkomstig van de Office of the Australian Information Commissioner (OAIC).¹⁸²

3.1.3 Toezicht: Hoe wordt naleving afgedwongen?

Toezicht op de minimumleeftijd ligt bij de Australische eSafety Commissioner. Bij overtredingen kunnen zij een sanctie opleggen van maximaal 50 miljoen Australische dollar (~30 miljoen euro). Aangezien het een inspanningsverplichting betreft, zijn de platformen niet direct aansprakelijk bij een enkele overtreding door gebruikers. Een sanctie is pas mogelijk indien de toezichthouder aantoonbaar dat er geen redelijke stappen zijn genomen om minderjarig gebruik te voorkomen:

*It is not the intention that the Bill would punish a platform for individual instances where young people circumvent any reasonably appropriate measures put in place by the platform – however, a systemic failure to take action to limit such circumventions could give rise to a breach.*¹⁸³

Om effecten te monitoren heeft de eSafety Commissioner een partnerschap aangekondigd met de Stanford University Social Media Lab. Dit onderzoeksteam geeft leiding aan een academische adviesraad met 11 internationale experts op het gebied van kindbescherming en sociale media, en heeft de taak om langdurig en grootschalig onderzoek te doen naar de effecten van het nieuwe beleid.¹⁸⁴ Het

¹⁸⁰ Ibid.

¹⁸¹ eSafety Commissioner, 2026. Social Media Minimum Age: Compliance Update. (Hierna: 'eSafety Commissioner Compliance Update'). <https://www.esafety.gov.au/sites/default/files/2026-03/SocialMediaMinimumAgeComplianceUpdateMarch2026.pdf?v=1774905032806>

¹⁸² Office of the Australian Information Commissioner, 2025. Privacy Guidance on Part 4A (Social Media Minimum Age) of the Online Safety Act 2021. <https://www.oaic.gov.au/privacy/privacy-legislation/related-legislation/social-media-minimum-age>

¹⁸³ eSafety Commissioner, 2025. Social Media Minimum Age: Regulatory Guidance, p. 46, vn 90. <https://www.esafety.gov.au/sites/default/files/2025-09/eSafety-SMMA-Regulatory-Guidance.pdf?v=1760659200060>,

¹⁸⁴ <https://www.esafety.gov.au/newsroom/media-releases/esafety-appoints-stanford-university-led-academic-advisory-group-to-assess-the-impacts-of-the-social-media-minimum-age-obligation>

voornemen is om regelmatig bevindingen te publiceren in de loop van 2026 en 2027. Na twee jaar zal ook de eerste integrale evaluatie van het wettelijk kader plaatsvinden.

3.1.4 Impact: Wat weten we over de resultaten?

Veel is nog onduidelijk over de implementatie van de nieuwe minimumleeftijd in Australië – niet alleen vanwege het korte tijdsbestek, maar ook vanwege de beperkte waarneembaarheid van minderjarigen in hun interacties met onlineplatformen.¹⁸⁵

Garantiepraktijken van gereguleerde platformen

De meest gangbare garantiemethode in de praktijk is leeftijdsschatting. Meer in het bijzonder is er een combinatie van profilerende *age inference* en biometrische *age estimation*. Met *age inference* worden gedragsignalen en andere gebruikersgegevens geanalyseerd om de leeftijd te schatten.¹⁸⁶ Welke signalen en methoden platformen precies hanteren is grotendeels onbekend.

Wel staat vast dat sommige platformen, waaronder TikTok, *age estimation* op basis van gezichtsscans uitvoeren. De gebruiker wordt verzocht om de camera of webcam te activeren, zodat op basis van de gezichtsvorm een leeftijdsschatting kan worden gemaakt. Niet iedere gebruiker krijgt dit verzoek - slechts een subgroep die op grond van *inference* mogelijk minderjarig wordt geacht. Gezichtsherkenning is relatief accuraat voor jongere kinderen, en minder betrouwbaar voor jongeren nabij de leeftijdsgrens.¹⁸⁷ Jongeren kunnen ook stappen nemen om deze scans te manipuleren, bijvoorbeeld door het gebruik van maskers, make-up en andere vermommingen; of simpelweg door het gezicht van een volwassene te scannen in plaats van hun eigen gezicht.

Tot slot lijken sommige platformen ook het delen van creditcard- of ID-kaartgegevens als verificatiemogelijkheid te accepteren. Dit wordt meestal als aanvullende mogelijkheid aangeboden, bijvoorbeeld wanneer de gezichtsscan is gefaald. (Zoals gezegd verbiedt de Australische wet platformen om dit als *enige* garantiemethode in te zetten.) Platformen kunnen ook samenwerken met onafhankelijke dienstverleners ('third-party age assurance'). Samenwerking met Apple is bijvoorbeeld mogelijk via hun Age Range API, waarmee de leeftijdscategorie van iPhone- en Macbook-gebruikers gedeeld wordt.¹⁸⁸ Deze apparaten kunnen vervolgens door ouders gecontroleerd worden om de juiste leeftijd te weergeven.

185 Rieder, B. & Hofmann, J., 2020. Towards platform observability. *Internet policy review*, 9(4).

186 eSafety Commissioner Compliance Update. ("Some platforms have chosen not to apply any age inference models for purposes of SMMA compliance (even where they have existing models in place), some are still working on rolling out age inference technology (in some cases, relying on very limited signals), and others have applied models which appear to take months, rather than weeks, to produce a high-confidence flag that the account may be held by a child aged under 16.")

187 eSafety Commissioner Compliance Update.

188 Ibid.

De eSafety Commissioner heeft in een recent rapport enkele 'poor practices' bij platformen geobserveerd, die bijdragen aan gebrekkige leeftijdsverificatie:

1. *Messaging to children aged under 16 on some platforms has encouraged them to attempt age assurance even where their declared age prior to 10 December 2025 was under 16.*
2. *In some cases, platforms have enabled children aged under 16 to repeatedly attempt the same age assurance method to ultimately obtain a 16+ outcome.*
3. *Pathways for reporting age-restricted accounts have generally not been accessible and effective, particularly for parents.* (bijvoorbeeld door gebruik van afschrikkende of misleidende instructies; of door toegang te beperken tot derden met een eigen gebruikersaccount)
4. *Some platforms appear not to have done enough to prevent children aged under 16 from having accounts. However, eSafety is continuing its investigations to enable it to form a concluded view as to whether any platform has not taken reasonable steps to comply with the SMMA obligation.¹⁸⁹*

Effecten op gebruik

In de eerste dagen nadat de minimumleeftijd van kracht werd, heeft Meta naar eigen zeggen ongeveer 550,000 gebruikersaccounts van minderjarigen gedeactiveerd.¹⁹⁰ Halverwege december waren er volgens de eSafety Commissioner in totaal ongeveer 4.6 miljoen gebruikersaccounts gedeactiveerd of verwijderd ter naleving van de nieuwe minimumleeftijd.¹⁹¹ In de periode tot en met maart zijn nog 310,000 accounts aangepakt.¹⁹² Deze aantallen lijken wellicht hoog, toch bieden ze nog geen sluitend bewijs dat handhaving daadwerkelijk effectief is. (Bijvoorbeeld omdat de gedeactiveerde gebruikers wellicht ook nieuwe accounts kunnen aanmaken.¹⁹³) Uit anekdotisch bewijs blijken ook problemen met de implementatie; meerdere journalistieke kanalen hebben verslag gedaan van tieners die weinig effect ervaren van de nieuwe minimumleeftijd.¹⁹⁴

Enquêtes geven een duidelijker beeld van naleving. Een onderzoek van de eSafety Commissioner wijst uit dat het aandeel gezinnen met kinderen tussen de 8 en 15 die een account hadden op sociale media, daalde van 49.7% naar 31.3%—anders uitgedrukt, een reductie-effect van 38%. Op alle 10 gereguleerde platformen werd een daling waargenomen. Voor actieve jongeren met accounts op Facebook, Instagram, Snapchat als TikTok, was de daling geringer: ongeveer 7 van de 10 jongeren onder de 16 hield hun account aan.¹⁹⁵ De eSafety Commissioner merkt ook verschillen tussen de verificatiemaatregelen van verschillende platformen (hoewel ze de betrokken platformen niet bij naam bespreken). De belangrijkste data zijn hieronder weergegeven. Een belangrijke kanttekening is dat deze data door *ouders* zijn gedeeld; niet door kinderen zelf. Het is dus mogelijk dat de daadwerkelijke daling geringer is, omdat sommige kinderen hun activiteit wellicht geheimhouden voor hun ouders.

189 Ibid.

190 <https://www.pm.gov.au/media/4-7-million-accounts-deactivated-removed-or-restricted>

191 eSafety Commissioner Compliance Update.

192 Ibid.

193 Voor een gedegen analyse is dus een meerjarig overzicht van aanmeldingstrends nodig, met de mogelijkheid tot vergelijking tussen meerdere platformen. Aanmeldingstrends fluctueren namelijk, o.a. per seizoen. <https://www.crikey.com.au/2026/03/13/teens-social-media-ban-kids-still-using-platforms/>

194 Wilson, C. 2026. Most teens on social media pre-ban are still on those platforms, new data suggests. Crikey. <https://www.crikey.com.au/2026/03/13/teens-social-media-ban-kids-still-using-platforms/>

195 eSafety Commissioner Compliance Update.

Table 1: The proportion of parents who reported that their child aged 8 to 15 years had their own social media account pre- and post-implementation of the social media age restrictions, by platform.

Age-restricted social media platform	% holding account(s) pre-implementation ^a	% holding account(s) post-implementation ^b
Facebook	13.8%	8.8%
Instagram	20.2%	13.9%
Kick	0.9%	0.2%
Reddit	2.5%	1.4%
Snapchat	27.3%	18.9%
Threads	1.4%	0.8%
TikTok	24.1%	16.7%
Twitch	2.6%	1.6%
X (Twitter)	1.8%	1.2%
YouTube	36.5%	17.7%
Any age-restricted social media platform	49.7%	31.3%

^a **Source Q:** Thinking back to before the social media age restrictions came into effect (on 10 December 2025), did your child have their own account on the following social media platforms (i.e. an account in their own name)?

^b **Source Q:** Does your child currently have their own account on the following social media platforms (that means an account in their own name)?

Base: Total sample (n = 898).

Screenshot uit het eSafety March Compliance Report¹⁹⁶

Dit enquête-onderzoek wijst ook op gedragsverandering bij ouders en jongeren. Deelnemende families melden dat het stoppen met sociale media in 36.3% van de gevallen door het kind zelf werd geïnitieerd, en in 26.6% van de gevallen door de ouders zelf. In 43.6% van de gevallen is op initiatief van het platform gedeactiveerd.¹⁹⁷

Onderzoek van derden wijst eveneens op niet-naleving van tussen de 60% en 70, afhankelijk van de ondervraagde leeftijdsgroep. Een enquête-onderzoek van de Courier-Mail gepubliceerd op 7 maart 2026 concludeerde dat 70% van de ondervraagde tieners tussen de 10 en 16 jaar oud nog steeds actief was op sociale media.¹⁹⁸ De Molly Rose Foundation concludeert daarentegen dat 61% van Australische kinderen tussen 12 en 15 jaar die vóór de inwerkingtreding een account hadden, nog steeds toegang hebben tot één of meer accounts.¹⁹⁹ Een academische pre-publicatie van Leonardo Bursztyn *et al.* stelt onder 14 en

¹⁹⁶ eSafety Commissioner Compliance Update.

¹⁹⁷ *Ibid.*, p. 14. (Dat de totale percentages boven de 100% uitvallen, ligt vermoedelijk aan het feit dat één gezin meerdere deactivaties kunnen plaatsvinden.)

¹⁹⁸ The Courier Mail, 7 maart 2026. 'Teens Still on Tiktok and Instagram Despite Ban', 7 maart 2026. <https://www.couriermail.com.au/education/support/technology-digital-safety/teens-still-on-tiktok-instagram-despite-ban-as-experts-reveal-simple-workarounds/news-story/d7c3ad5343a791d7816caf8a88c8a179>

15-jarigen een niet-naleving van 63.8% vast.²⁰⁰ (Met een geschat gebruik van ongeveer 87% vóór de minimumleeftijd, wijst dit op een reductie van ongeveer 27%.) De niet-naleving is lager onder 15-jarigen (68.3%) dan 14-jarigen (57.1%).

De beschikbare data zijn dus redelijk consistent; onder de actieve minderjarige gebruikers lijkt de minimumleeftijd een reductie van ongeveer 20% tot 30% teweeg te hebben gebracht. Verschillen tussen deze studies houden ook verband met de uiteenlopende leeftijdsgroepen die bestudeerd zijn; de enquête van eSafety Commissioner betreft een veel jongere groep (8-15), met lager aandeel gebruikers. Het reductie-effect (38%) valt iets hoger uit, mogelijk omdat naleving bij jongere minderjarigen vermoedelijk hoger is (bijvoorbeeld omdat jongere gebruikers sneller herkend worden in leeftijdsschattingen, minder goed in staat zijn om deze systemen te trukeren, en/of onder strenger ouderlijk toezicht staan). Hoe dan ook lopen de cijfers niet sterk uiteen.

Een belangrijke vervolgvraag is hoe deze cijfers zich in de komende maanden en jaren zullen ontwikkelen. Zoals eerder besproken is gebruik van sociale media een sociaal fenomeen, waarbij sprake is van netwerkeffecten en andere interacties tussen gebruikers. Ondervraagde tieners geven aan dat zij pas bereid zouden zijn te stoppen met sociale media als twee derden van hun leeftijdsgenoten dit ook zouden doen.²⁰¹ Reden tot pessimisme is dat dit omslagpunt nog lang niet is bereikt; het huidige niveau zou juist een vicieuze cyclus in stand kunnen houden, en op termijn zelfs tot nog lagere naleving leiden. Omgekeerd is er juist reden tot optimisme in het feit dat jonge gebruikers gemiddeld veel minder actief zijn; bij deze aankomende generaties, die onder de minimumleeftijd zijn opgegroeid, valt te verwachten dat zij ook minder sterke netwerkeffecten zullen ervaren – en dus een minder sterke motivatie om het verbod te omzeilen. Zij hebben immers minder kansen gehad om een sterke band op te bouwen met sociale media. Tegelijk kan de aanwezigheid van meerderjarigen op het platform weer een aanhoudend intergeneraationaal netwerkeffect uitoefenen (*inter-cohort effects*), dat minderjarigen toch weer op sociale media lokt. Andere factoren die nog kunnen veranderen zijn de leeftijdsgarantiemaatregelen van platformen (zoals besproken heeft de toezichthouder al meerdere verbeteringspunten aangewezen) en de sociale normen onder ouderen, jongeren en derden. Al met al blijven toekomstige nalevingstrends zeer moeilijk te voorspellen, en is aanhoudende monitoring door de eSafety Commissioner en hun onderzoekspartners van essentieel belang.

199 The Molly Rose Foundation, 2026. More than 60% of Australian children still using social media despite ban for under-16s, research shows. <https://mollyrosefoundation.org/more-than-60-of-australian-children-still-using-social-media-despite-ban-for-under-16s-research-shows/>

200 Bursztyn, L., et al, 2026. Why Bans Fail: Tipping Points and Australia's Social Media Ban. National Bureau of Economic Research Working Paper No. w35162. DOI: 10.3386/w35162. . (De terminologie van deze studie is mogelijk verwarrend; hierin beschrijven 'compliance rates' de naleving door gebruikers die voorheen wél actief waren op sociale media. Gebruikers die nooit actief waren op sociale media worden niet meegerekend, hoewel zij ook de wet naleven. Wat in deze studie als 'compliance rates' worden in dit huidige rapport als 'reductie-effecten' beschreven: het aandeel actieve gebruikers dat na invoering van de minimumleeftijd is gestopt. 'Niet-naleving' beschrijft daarentegen het aandeel actieve minderjarige gebruikers in verhouding tot alle minderjarigen.)

201 Ibid.

3.2 Frankrijk

Uit Frankrijk komt het eerste Europese wetgevingsvoorstel voor een minimumleeftijd voor sociale media. Al in 2023 is een voorstel aangenomen, maar dit is niet geïmplementeerd wegens strijd met het EU-recht. Begin 2026 nam de Assemblée Nationale een nieuw voorstel aan, en de Senaat reageerde op 29 maart 2026 met een geamendeerde versie. (Naast deze voorstellen wordt ook een nieuwe wet voor leeftijdsverificatie door pornografieplatformen ontwikkeld, die in dit rapport verder buiten beschouwing blijft.²⁰²) Nu wordt een compromis tussen de twee versies gezocht, voor een geplande invoering vóór september 2026. Hieronder worden de drie voorstellen chronologisch besproken.

3.2.1 De wet van 7 juli 2023

Toepassingsbereik

De wet van 7 juli 2023 voor het instellen van een digitale minimumleeftijd (*à instaurer une majorité numérique*) zou het gebruik van sociale media door kinderen onder de 15 jaar verbieden, tenzij goedkeuring door één van de ouders of voogden is verleend.

Sociale media worden gedefinieerd als 'elk platform dat eindgebruikers in staat stelt met elkaar in contact te komen en te communiceren, content te delen en andere gebruikers en content te ontdekken op meerdere apparaten, met name via online gesprekken, berichten, video's en aanbevelingen.'²⁰³ Er gelden uitzonderingen voor 'online encyclopedieën zonder winstoogmerk en voor non-profit educatieve of wetenschappelijke gidsen'.²⁰⁴ Deze beperkte uitzonderingen maken het toepassingsbereik mogelijk breder dan in Australië, waar (o.a.) gaming-, chat- en zorgdiensten expliciet zijn uitgezonderd.

Belangrijkste verplichtingen

Voor deze diensten geldt de verplichting om 'de registratie van minderjarigen onder de vijftien jaar te weigeren, tenzij een van de personen die het ouderlijk gezag over de minderjarige hebben, toestemming geeft voor een dergelijke registratie'.²⁰⁵ Voor bestaande accounts dienen aanbieders 'zo spoedig mogelijk de uitdrukkelijke toestemming van een van de personen die het ouderlijk gezag over de minderjarige hebben, verkrijgen'.²⁰⁶ Bovendien moeten zij gebruikers onder de 15 van bepaalde informatie voorzien, onder meer over de risico's bij het gebruiken van de dienst en de inhoud van de algemene voorwaarden. Ook dient er een mechanisme te worden aangeboden waarmee minderjarige gebruikers de tijd die zij aan de dienst besteden kunnen controleren. Ouders krijgen het recht om dienstaanbieders te verzoeken om minderjarige accounts te verwijderen.

Om de leeftijd van gebruikers te bepalen, moeten aanbieders 'technische oplossingen' toepassen die voldoen aan de kaders gesteld door ARCOM, de Franse platformtoezichthouder.²⁰⁷

202 LOI n° 2024-449 du 21 mai 2024 visant à sécuriser et à réguler l'espace numérique. Voor een bespreking, zie : Galissaire, J. , 2025. Mind the Gap: Age Assurance and the Limits of Enforcement under EU Law. Interface. <https://www.interface-eu.org/publications/age-assurance-gap>

203 LOI no 2023-566 du 7 juillet 2023 visant à instaurer une majorité numérique et à lutter contre la haine en ligne (Hierna: "Loi 2023-566), Artikel 1er.

204 Loi 2023-566, Artikel 4(III).

205 Loi 2023-566, Artikel 4(I).

206 Loi 2023-566, Artikel 4(I).

207 Loi 2023-566, Artikel 4(I).

Handhaving

Handhaving ligt bij ARCOM, de Franse platformtoezichthouder.²⁰⁸ Overtredingen kunnen worden bestraft met een boete van maximaal 1% van de wereldwijde omzet van de aanbieder. In tegenstelling tot de Australische wet wordt er geen expliciete norm vastgesteld voor de foutmarge die aanbieders genieten.

Zoals hierboven aangegeven is deze wet niet ten uitvoer gebracht. Implementatie van de wet vereiste een implementerend decreet van de Raad van State,²⁰⁹ en deze is tot nu toe achterwege gelaten. Reden hiervoor is mogelijk conflict met het EU-recht; de Europese Commissie had aangegeven dat deze wet mogelijk in strijd is met de DSA en het land-van-herkomstbeginsel. De Franse wet is via de TRIS-procedure voorgelegd aan de Europese Commissie.²¹⁰

De Europese Commissie reageerde met een 'Detailed Opinion' waarin zij het mogelijke conflict met EU-recht toelicht, gevolgd door een reactie van de Franse regering en een tegenreactie van de Europese Commissie.²¹¹ Wat betreft kindbescherming geeft de Europese Commissie kortweg aan dat voor het land-van-herkomstbeginsel mogelijk een beroep kan worden gedaan op de uitzonderingsgronden voor kindbescherming. Wat betreft de DSA merkt zij echter op dat kindbescherming en leeftijdsbegrenzing reeds op Europees niveau geharmoniseerd zijn, door Artikel 28, 34 en 35 (besproken in Hoofdstuk II.1).

De Franse reactie beroept zich op de AVMD-richtlijn, die lidstaten toestaat om zwaardere maatregelen te treffen dan de Richtlijn voorschrijft, en waar de DSA geen afbreuk doet.²¹² In haar tegenreactie verwijst de Europese Commissie echter naar haar analyse van de verhouding tussen de AVMD-richtlijn en DSA (reeds besproken in Hoofdstuk II.2.2), waarin wordt geconcludeerd dat '*Member States are prevented from adopting national measures that would overlap or contradict the fully harmonizing framework of the DSA*'.²¹³ Bovendien stelt de Franse wet niet als doelstelling om uitvoering te geven aan de AVMD-richtlijn, en is haar toepassingsbereik bovendien breder: niet alleen videoplatformen maar ook communicatieplatformen in bredere zin worden gereguleerd, waardoor de wet verder gaat dan de AVMD-richtlijn toestaat. Toenmalig eurocommissaris Thierry Breton bekritiseerde Frankrijk voor procedurele fouten, en riep het land op om de procedure opnieuw te beginnen.²¹⁴ Hierna trok Frankrijk de inzending in, en sloot de EC de procedure.

3.2.2 Het Assembleevoorstel van 26 januari 2026

De publicatie van de Richtsnoeren door de Europese Commissie signaleert echter nieuwe mogelijkheden; zoals in Hoofdstuk II besproken, signaleert de Europese Commissie in dit document dat Artikel 28 DSA ruimte laat voor lidstaten om, binnen de grenzen van het Unierecht, nationale leeftijdsbeperkingen voor sociale media in te voeren. De daaraan gerelateerde leeftijdsgarantieplichten blijven echter op Europees niveau geharmoniseerd door de DSA.

208 Loi 2023-566, Artikel 4(II).

209 Loi 2023-566, Artikel 4(IV).

210 <https://technical-regulation-information-system.ec.europa.eu/en/notification/24221?>

211 Ibid.

212 DSA, Artikel 2.

213 <https://technical-regulation-information-system.ec.europa.eu/en/notification/24221>

214 Galissaire, J., 2025. Mind the Gap: Age Assurance and the Limits of Enforcement under EU Law. Interface. <https://www.interface-eu.org/publications/age-assurance-gap>

De Nationale Assemblée grijpt deze kans aan voor een hernieuwde poging.²¹⁵ Een initiatiefvoorstel van 26 november 2025 wordt na enkele amendementen door de Assemblée aangenomen op 26 januari 2026. Het voorstel erkent dat op lange termijn een Europese oplossing nodig is, maar dat de urgentie van deze thematiek zou Frankrijk nu tot handelen dwingen. Naast een minimumleeftijd bevat dit voorstel ook nieuwe maatregelen met betrekking tot bewustwording, smartphonebeperkingen op scholen, en een digitale avondklok.

Op grote lijnen is dit voorstel vergelijkbaar met de vorige. Wederom zijn sociale media (*réseaux sociaux*) doelwit van regulering, met dezelfde uitzondering voor educatieve diensten. Wederom is er een verplichting om registratie door minderjarigen onder de 15 te weigeren, en bestaande accounts van die leeftijdsgroep te verwijderen. Leeftijdsgarantietechnieken moeten voldoen aan de kaders gesteld door ARCOM. Belangrijkste verschil is dat de minimumleeftijd ditmaal onvoorwaardelijk is; toestemming van ouders biedt geen uitweg.

Voor jongeren tussen de 15 en 18 wordt bovendien een 'avondklok' ingevoerd; voor alle minderjarigen dienen accounts tussen 22:00 en 8:00 automatisch gedeactiveerd te worden. Hiertoe dient dezelfde leeftijdsgarantietechniek te worden gebruikt als voor de minimumleeftijd. Doelstelling van deze regel is om 'schermtijd tijdens rustperiodes te beperken en de slaap van tieners te beschermen'.²¹⁶ Ook is de intentie om een 'consistent kader voor alle ouders' te scheppen, 'waardoor het toezicht op de digitale activiteiten van hun kinderen wordt vergemakkelijkt'.²¹⁷

3.2.3 Het gewijzigde Senaatsvoorstel van 29 maart 2026

In een gewijzigd voorstel van de Senaat zijn enkele belangrijke veranderingen ontwikkeld. Ten eerste is de minimumleeftijd niet langer geformuleerd als verplichting voor platformen, maar als verbod voor jongeren. Ten tweede geldt het verbod niet voor alle sociale media, maar slechts voor diegenen die de fysieke, mentale of morele ontwikkeling van minderjarigen kunnen schaden.²¹⁸ Voor de overige, veiligere sociale media is nog wel ouderlijke toestemming vereist.²¹⁹ Een lijst van schadelijke sociale media, waarvoor het totaalverbod geldt, wordt vastgesteld door de minister, na het advies van de platformtoezichthouder ARCOM.²²⁰

De toelichting stelt dat deze amendementen twee doelen dienen. Ten eerste zou het eerdere voorstel te algemeen zijn, door alle sociale netwerken te reguleren, "inclusief puur samenwerkende en educatieve netwerken, waarvan sommige dagelijks worden gebruikt in een schoolomgeving en die geen bijzonder risico vormen".²²¹ Volgens een Advies van de Raad van State zou het voorstel zelfs het risico op ongrondwettigheid lopen, wegens een mogelijke schending van de Rechten van het Kind en van de communicatievrijheden.²²² Ten tweede zou er geen rekening worden gehouden met de rol van de ouders, dat volgens het Franse civielrecht "onder meer omvat het begeleiden van het kind bij de uitoefening van zijn grondrechten en hem betrekken bij beslissingen betreffende hem".²²³

215 Assemblée Nationale, Proposition de loi visant à protéger les mineurs des risques auxquels les expose l'utilisation des réseaux sociaux, n° 2107, déposée le mardi 18 novembre 2025 (Hierna: Proposition de loi, n° 2107'). https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/textes/17b2107_proposition-loi# ("De publicatie op 14 juli 2025 van de richtlijnen van de Europese Commissie inzake de bescherming van minderjarigen onder de Digital Services Act markeert echter een belangrijke verschuiving in het standpunt van de Europese Commissie en maakt de weg vrij voor nationale wetgeving over de leeftijdsgrens voor toegang tot sociale netwerken.")

216 Proposition de loi, n° 2107, Artikel 6-10.

217 Proposition de loi, n° 2107, Preambule.

218 Le Sénat, Proposition de loi n° 304, Protéger les mineurs des risques des réseaux sociaux. (Hierna: Proposition de loi, n° 304), Artikel 6-9.I. https://www.senat.fr/amendements/commissions/2025-2026/304/Amdt_COM-4.html

219 Proposition de loi, n° 304, Artikel 6-9.Ibis.

220 Proposition de loi, n° 304, Artikel 6-9.I.

221 Proposition de loi, n° 2107, Preambule.

222 Ibid.

223 Ibid.

3.2.4 Bespreking

Na deze twee rivaliserende voorstellen is het nu wachten op een compromis tussen Assemblée en Senaat. Opvallend zijn in ieder geval de volgende kenmerken van het Franse beleid:

1. **De nadruk op onveilige diensten:** In tegenstelling tot Australische wetgever, ambieert de Franse Senaat géén categorische minimumleeftijd voor alle sociale media. Alleen specifieke onveilige diensten vallen onder dit kader.
2. **De trapsgewijze aanpak met een rol voor ouderlijke toestemming:** Hieraan gerelateerd is de inzet van ouderlijke toestemming; naast de absolute leeftijdsgrens voor onveilige diensten, geldt instemming van het ouderlijke gezag als mildere beperking voor overige diensten.
3. **De avondklok als aanvullende maatregel,** die geldt voor alle minderjarige gebruikers onder de 18.
4. **Eventueel conflict met grondrechten:** Het advies van de Raad van State signaleert mogelijke conflicten met grondrechten, waaronder de rechten van het kind, die nopen tot een meer gelaagde en risicogedreven benadering (zoals in het Senaatvoorstel). Hoewel dit advies geen definitieve conclusies trekt over de rol van grondrechten in dit domein, wijst het wel op mogelijke spanningen bij een categorisch verbod.
5. **Beperkende werking van Europees (interne markt) recht:** Het Franse traject illustreert dat de bevoegdheid van nationale wetgevers op dit terrein beperkt is. Voor het land-van-herkomstbeginsel kan mogelijk een beroep op wettelijke uitzonderingen worden gedaan, en de recente Richtsnoeren scheppen ook mogelijkheden onder de DSA. Opmerkelijk is dat het recente Senaatsvoorstel de norm herformuleert om het te richten op *jongeren*, in plaats van platformaanbieders. Mogelijk is dit een poging om conflict met het EU-platformrecht te voorkomen.

Op andere punten lijkt het Senaatsvoorstel zich echter alsnog in platformregulering te mengen, bijvoorbeeld door ARCOM bevoegdheden te geven met betrekking tot leeftijdsverificatiestandaarden, en de Minister met betrekking tot de beoordeling van veiligheid op sociale media. Hier ontstaat mogelijk een overlap met de bevoegdheden van de Europese Commissie en andere DSA-toezichthouders, die reeds op grond van Artikel 28 DSA bevoegd kunnen zijn. In het huidige Senaatsvoorstel lijkt een conflict met het EU-recht daarom nog steeds mogelijk.²²⁴ Implicaties voor het Nederlandse beleid worden in Hoofdstuk IV besproken.

224 Relevant is hier ook de recente Aanbeveling van de Europese Commissie over leeftijdsverificatie, die hun interpretatie uit de Richtsnoeren herhaalt en verder aanscherpt: "As stated in the Guidelines, Members States may introduce national laws which, in compliance with Union law, prescribe a minimum age to access certain products or services offered and/or displayed in any way on an online platform. However, such national measures cannot impose additional obligations on online platforms, including age verification obligations, as it would undermine the full harmonisation effect of Regulation (EU) 2022/2065, given that the objectives of such measures would overlap with those already pursued by that Regulation". Commission Recommendation of 29.4.2026 on establishing a common framework for EU wide Age Verification technologies. C(2026) 4225 final. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/commission-sets-out-common-approach-eu-wide-age-verification-technologies>

4 Scenario's en aanbevelingen

Dit hoofdstuk zet de mogelijkheden voor het realiseren van het regeringsbeleid voor een Europese minimumleeftijd voor onveilige sociale media op een rij. Deze bespreking is onderverdeeld in twee segmenten: (1) inhoudelijke overwegingen, die betrekking hebben op de aard van de leeftijdsnorm en de verwante verificatieplichten; en (2) wetstechnische en processuele scenario's, die betrekking hebben op het wettelijke en regelgevende kader waarbinnen het nieuwe beleid wordt doorgevoerd.

4.1 Inhoudelijke overwegingen en aanbevelingen

Het voorgaande toont aan dat een minimumleeftijdsregel kan verschillen in ten minste (1) het toepassingsbereik voor verschillende diensten, (2) de hoogte van de leeftijdsgrens, en (3) de garantieplichten voor platformen en eventuele derden. Hieronder bespreken we voor- en nadelen.

4.1.1 Toepassingsbereik

Qua dienstencategorie is ten eerste de vraag hoe sociale media wordt gedefinieerd, en welke eventuele uitzonderingen nog gelden. Vervolgens kan de verplichting gelden voor alle sociale media (categorisch), of slechts voor onvoldoende veilige sociale media (risicogedreven).

“Sociale media” en/of andere categorieën

Voor een definitie van sociale media kan aangesloten worden bij de definitie van sociale netwerkdiensten uit de Digital Markets Act (DMA), die ook in het Franse model wordt overgenomen:

“onlinesociale netwerkdienst”: een platform dat eindgebruikers in staat stelt via meerdere apparaten met elkaar in verbinding te treden en te communiceren, inhoud te delen en andere gebruikers en inhoud te ontdekken, met name via chats, posts, video's en aanbevelingen.²²⁵

Deze definitie is minder breed dan 'onlineplatforms' uit de DSA. Andere soorten diensten die de publieke uitwisseling van inhoud van gebruikers faciliteren, zoals marktplaatsen, vallen ook onder de DSA definitie, maar zijn geen onlinesociale netwerkdienst.

Een volledige inventarisatie van sociale netwerkdiensten zou voor dit rapport te ver voeren, maar in ieder geval TikTok, Facebook, Instagram, en LinkedIn lijken op grond van recente handhavingsacties in de categorie te vallen.²²⁶ Vermoedelijk geldt dit ook voor Snapchat, X, Reddit en YouTube.²²⁷

Een vervolgvraag is of de minimumleeftijd ook uitzonderingen moet toekennen voor bepaalde subcategorieën. De Franse Raad van State concludeert dat educatieve platformen uitgezonderd dienen te

225 Verordening (EU) 2022/1925 van het Europees Parlement en De Raad van 14 september 2022 over betwistbare en eerlijke markten in de digitale sector, en tot wijziging van Richtlijnen (EU) 2019/1937 en (EU) 2020/1828 (Digital Markets Act ofwel 'DMA'), Art 2(7).

226 De DMA is een voorbeeld van asymmetrische regulering. Dat wil zeggen dat de inhoudelijke regels uit de DMA zijn geschreven om toe te passen op sociale netwerkdiensten (en andere kernplatformdiensten) die worden aangeboden door grote en invloedrijke poortwachters ('gatekeepers'), die als zodanig worden aangewezen door de Europese Commissie indien zij een toegangspoort functie vervullen in de relevante markt. Op deze basis zijn tot nu toe vier sociale netwerkdiensten aangewezen en gereguleerd door de Europese Commissie, namelijk: TikTok, Facebook, Instagram en LinkedIn. Dat andere diensten uit deze lijst ontbreken, wil echter dus niet zeggen dat zij buiten de categorie van 'sociale netwerkdiensten' vallen. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_4328

227 YouTube is in DMA-handhaving als een videoplatformdienst aangewezen, en niet als sociale netwerkdienst. Hiermee is echter niet uitgesloten dat dit platform aan beide definities kan voldoen, en in andere contexten (zoals het Franse voorstel) wél in de hoedanigheid van sociale netwerkdienst gereguleerd zou kunnen worden.

worden, en dat dit zelfs *noodzakelijk* is om grondrechten en rechten van het kind te eerbiedigen.²²⁸ In de Australische wet zijn de uitzonderingen nog breder, maar een directe vergelijking is niet werkzaam omdat de oorspronkelijke definitie ook breder is.²²⁹ Opvallend is wel dat Australië ook aanvullende uitzonderingen bij ministerieel besluit toelaat (dus zonder wetwijziging). De minister kan een dergelijke aanpassing doorvoeren indien “the Minister is satisfied that it is reasonably necessary to do so in order to minimise harm to age-restricted users”.²³⁰

Met de definitie uit de DMA is aannemelijk dat chatdiensten zoals WhatsApp, Telegram en Discord, alsook gamingdiensten zoals Roblox, buiten de definitie zullen vallen.²³¹ Dit hangt echter af van de omstandigheden van het geval, en de mate waarin deze diensten ook sociale functionaliteiten inbouwen (zoals live streaming of semi-publieke pagina's). Ook uit beleidsmatig oogpunt valt te betwisten of deze diensten onder eenzelfde minimumleeftijdsregel dienen te vallen. Een integrale analyse valt buiten de reikwijdte van dit rapport. In een eerder wetenschappelijk rapport werd geconcludeerd dat gaming en chat betrekkelijk minder hoge risico's opleveren, en daarom een lagere minimumleeftijd van 13 zouden rechtvaardigen in plaats van de hogere grens van 15 voor sociale media.²³² Een eventueel verbod op sociale media voor jongeren kan ook waterbedeffecten opleveren, waar jonge gebruikers uitwijken naar ongereguleerde alternatieven. (Volgens de Australische toezichthouder is een dergelijk waterbedeffect echter nog niet merkbaar.²³³) In beginsel biedt de DSA al wel brede en flexibele kaders om deze andersoortige diensten te reguleren binnen de bredere categorie van 'onlineplatforms' (zie ook IV.2 hieronder). In zoverre lijkt het goed verdedigbaar om op korte termijn de aanpak van socialenetwerkdiensten te prioriteren.

Buiten kijf staat dat sommige diensten aanmerkelijk *hogere* risico's opleveren dan sociale media, zoals kansspel- en pornografieplatformen. Voor zulke diensten kent de EU al een strengere leeftijdsverificatieplicht, maar handhaving blijft een aandachtspunt. De Europese Commissie heeft inmiddels eerste stappen genomen tegen zeer grote pornografieplatformen die binnen hun gezag vallen, maar ook de lidstaten hebben een taak in het toezicht op minder grote pornografiediensten en andere hogerisicodiensten die in hun land zijn gevestigd. Een nieuw beleid voor sociale media zou dan ook gepaard moeten gaan met aanhoudende aandacht voor de handhaving van bestaande verplichtingen voor hogerisicodiensten zoals pornografie- en gokwebsites. (Een en ander met inachtneming van de onafhankelijkheid van de ACM als primaire toezichthouder op dit gebied). Mocht de minimumleeftijd voor sociale media nu de volledige aandacht krijgen, terwijl de meeste pornografieplatformen niet of nauwelijks de gebruikersleeftijd controleren, dan kan het beleid aan juridische (en maatschappelijke) overtuigingskracht inboeten.

Aanbeveling A1: *Voor de definitie van sociale media kan aansluiting worden gezocht bij het concept 'onlinesocialenetwerkdienst' uit de Digital Markets Act.*

Aanbeveling A2: *Laat ruimte om via lagere regelgeving aanvullingen en uitzonderingen in te voeren op de minimumleeftijd (bijvoorbeeld voor educatieve platformen), op basis van veranderende marktomstandigheden en voortschrijdend inzicht.*

Aanbeveling A3: *Zorg dat de aandacht voor sociale media niet ten koste gaat, maar juist gelijktijdig optrekt met, toezicht op en handhaving van leeftijdscontrole bij hogerisicodiensten zoals pornografie- en gokplatformen.*

228 Zie Hoofdstuk III.2.

229 Onder meer chat- en bildiensten, gaming, professionele netwerken, en educatieplatformen zijn uitgezonderd. Zie Hoofdstuk III.1.1.

230 Online Safety Amendment (Social Media Minimum Age) Bill 2024, 63C4.

231 Hoewel de DMA-definitie wel verwijst naar 'chats', voldoen chatdiensten doorgaans niet aan de andere vereisten zoals het delen of ontdekken van inhoud. De precieze uitwerking verschilt echter per dienst.

232 Koning, I. et al., 2025. Richtlijn Gezond Schermgebruik. Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2025/06/17/richtlijn-gezond-schermgebruik-2025>

233 eSafety Commissioner, March Compliance Update.

Beperking tot “onvoldoende veilige” sociale media

Het coalitieakkoord ambieert een minimumleeftijd “zolang sociale media onvoldoende veilig zijn”. Deze voorwaarde is voor meerdere interpretaties vatbaar. Enerzijds kan het impliceren dat *alle* sociale media onvoldoende veilig worden geacht, althans onder de huidige omstandigheden. Anderzijds kan het ook een beoordeling per geval suggereren, waarbij de minimumleeftijd voor bepaalde (onveilige) sociale media kan gelden maar niet voor andere.

Of sociale media als inherent onveilig te beschouwen zijn, vergt een wetenschappelijke inschatting van de bestaande risico’s maar ook een politieke oordeel over welke risico’s aanvaardbaar zijn. De juridische en politieke vraag blijft immers welk niveau van veiligheid “voldoende” is, afgewogen tegen de mogelijke voordelen die sociale media biedt en de overige implementatiekosten en grondrechtelijke beperkingen die met een minimumleeftijd gepaard gaan.

Wetenschappelijke basis voor het veiligheidsoordeel

Op wetenschappelijk niveau is er toenemend bewijs over de mogelijke schadelijke effecten van sociale media.²³⁴ Kritische experts benadrukken tegelijkertijd dat overtuigend *causaal* bewijs over de negatieve effecten op mentale gezondheid beperkt is, en wijzen ook op de positieve correlaties van sociale media voor bepaalde groepen.²³⁵ De negatieve correlaties met sociale media lijken bovendien sterk geconcentreerd bij de betrekkelijk kleine groep jongeren die excessief gebruik vertonen, hetgeen de proportionaliteit van een algemeen verbod in twijfel zou kunnen trekken. Een begrenzing van de gebruikersduur, eventueel ook voor volwassenen, zou mogelijk een proportioneel alternatief zijn.

Zoals in Hoofdstuk II.5.4 besproken, hoeft een minimumleeftijd echter niet noodzakelijk (of uitsluitend) op *causaal* bewijs van mentale gezondheidseffecten te worden gebaseerd. Ten eerste wordt sociale media ook in verband gebracht met verscheidene vormen van exploitatie en misbruik (‘online harms’). Hoewel platformen ook plichten hebben om dergelijk misbruik te voorkomen, is het in de afgelopen jaren uitdagend gebleken om platformen tot effectief ingrijpen te bewegen. Ten tweede geven ook veel jongeren aan dat zij ontevreden zijn over hun eigen gebruik van sociale media.²³⁶ Meer in het algemeen geldt onder gangbare interpretaties van het Kinderrechtenverdrag een *voorzorgsbeginsel* om preventief handelen te rechtvaardigen.²³⁷ Ook in andere aspecten van mediabeleid en kinderbescherming – bijvoorbeeld: beperkingen op pornografie – wordt niet slechts op grond van sluitend *causaal* wetenschappelijk bewijs gehandeld.

Voordelen van een categorische benadering

Op dergelijke gronden heeft de Australische regering dan ook geconcludeerd dat sociale media inherent onveilig zijn en een categorische minimumleeftijd voor *alle* sociale media ingevoerd.²³⁸ Deze benadering heeft het voordeel van consistentie en voorzienbaarheid. Onder de risicogedreven benadering heeft de overheid een belangrijke taak in het monitoren van platformen en het beoordelen van hun veiligheid. De risicobeoordelingen van platformen controleren is uitdagend en kostbaar, onder meer vanwege de nieuwheid en complexiteit van dit terrein, en de vergaande informatie-asymmetrie bij platformtoezicht.²³⁹ In de praktijk kan dit ook vertraging en rechtsonzekerheid tot gevolg hebben. De

234 Hoofdstuk II.5.4.

235 Ibid.

236 Ibid.

237 Ibid.

238 Hoofdstuk III.1.

239 Rieder, B. & Hofmann, J., 2020. Towards platform observability. *Internet policy review*, 9(4), pp.1-28. Terzis, P., Veale, M. & Gaumann, N., 2024. ‘Law and the Emerging Political Economy of Algorithmic Audits’, Proceedings of the 2024 ACM Conference on Fairness, Accountability, and Transparency. <https://dl.acm.org/doi/10.1145/3630106.3658970>.

categorale minimumleeftijd garandeert op kortere termijn een gelijke mate van bescherming op alle sociale media.

Voordelen van een risicogedreven benadering

Een risicogedreven benadering biedt minder duidelijkheid maar kan wel bijdragen aan proportionaliteit; de minimumleeftijd kan worden toegespitst op de diensten waar die het meest noodzakelijk is, zonder onnodige beperkingen op te leggen aan andere diensten. Dit verhoogt de kans dat een minimumleeftijd grondrechtelijke toetsing zou doorstaan.

Nog een belangrijk voordeel van een risicogedreven benadering is dat het platformen kan aanmoedigen om te blijven investeren in andere kinderschermingsmaatregelen. Een veelgehoorde kritiek bij een categorische minimumleeftijd dat het platformen zou ontmoedigen om kinderen op hun dienst effectief te beschermen; immers, kinderen dienen überhaupt niet aanwezig te zijn. Op papier kunnen dergelijke verplichtingen naast elkaar bestaan, maar in de praktijk zijn er onvermijdelijke spanningen tussen het verbieden en verbeteren van jongerengebruik. Onder een minimumleeftijd is het aannemelijk dat platformen minder speelruimte hebben om veilige en aantrekkelijke functionaliteiten voor kinderen te ontwikkelen, want de aanwezige kinderen zullen waarschijnlijk stappen nemen om hun ware leeftijd van het platform te verhullen. Het monitoren van de gebruikerservaringen van kinderen kan daardoor uitdagend worden; het gaat per definitie om een gebruikersgroep die het platform niet in beeld heeft kunnen brengen. Ook in de communicatie jegens toezichthouders en derden speelt voor platformen een vergelijkbare spanning tussen (het delen van informatie over) een gebruiksverbod en gebruikerservaringen.

Onder een risicogedreven benadering fungeert de minimumleeftijd juist als stimulans om een adequaat niveau van bescherming te verzorgen. Als het platform kan aantonen dat zij voldoende veilig zijn, dan worden zij effectief 'beloond' met het voorrecht om kinderen op hun dienst te mogen toelaten. (Een mogelijk alternatief om de prikkel tot kinderscherming te behouden, is de stapsgewijze leeftijdsgrens, hieronder besproken).

Huidig recht

Uit onze analyse blijkt dat het huidige recht al aan een risicogedreven invulling van het regeerakkoord voldoet. De meeste sociale media hanteren nu al een contractuele minimumleeftijd van 13 jaar, en in beginsel kan een hogere grens gelden voor diensten met een hoog risico dat onvoldoende door andere beschermingsmaatregelen wordt beperkt. Tot nu toe heeft de Commissie hiertoe nog geen aanleiding gezien. De AVG lijkt in de meeste gevallen ook ouderlijke toestemming te vereisen tot 16 jaar.

Een mogelijke tussenweg, naast het wettelijk vastleggen van een categorische minimumleeftijd, is om de relevante bewijslasten aan te passen. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door bij wet te specificeren dat de bevoegde toezichthouder onder de DSA een minimumleeftijd en/of bepaalde garantieplichten kan voorschrijven als maatregel bij onvoldoende veilige platformen. Ook kunnen beoordelingscriteria voor deze veiligheidstoets worden vastgelegd. Onder het huidige kader zijn deze aspecten niet expliciet bij wet geregeld, slechts in de ondergeschikte Richtsnoeren, en lijkt het platform ook een mate van beoordelingsvrijheid te behouden in het selecteren van de gepaste maatregelen. Uiteraard is dit een betrekkelijk marginale ingreep, die het huidige recht slechts verheldert.

Mocht de voorkeur uitgaan naar een risicogedreven benadering, in plaats van een categorische, dan verdient het in ieder geval de aanbeveling om niet het huidige risicobeoordelingskader uit de DSA te dupliceren, maar daar nadrukkelijk op voort te bouwen. Risicobeoordeling is een complex proces dat niet alleen van platformen maar ook van toezichthouders aanzienlijke middelen en expertise vereist. Dergelijke inspanningen worden nu al onder de DSA geleverd. Voor de toepassing van een

minimumleeftijd zou het daarom inefficiënt zijn om de beoordeling van veiligheid aan een andere toezichthouder over te laten.

Beleidskeuze B1: *De minimumleeftijd kan voor alle sociale media gelden (categorisch), of alleen voor onveilige sociale media (risicogedreven). De categorische benadering biedt rechtszekerheid en uitvoerbaarheid op de korte termijn, terwijl de risicogedreven benadering proportioneler is in relatie tot grondrechten, en platformen aanmoedigt om in andere vormen van kindbescherming te blijven investeren.*

Aanbeveling B1: *Bij de tweede optie is een risicobeoordelingskader nodig, om vast te stellen welke sociale media voldoende veilig zijn voor minderjarigen. Hiertoe kan aansluiting worden gezocht bij de huidige risicobeoordelingen onder Artikel 28 DSA. Een wettelijke versoepeling van de bewijslast kan eventueel helpen om een minimumleeftijd in dit kader sneller en breder verplicht te stellen.*

4.1.2 Leeftijdsgrens

Welke leeftijd?

De Australische minimumleeftijd van 16 jaar is betrekkelijk hoog, vergeleken met soortgelijke voorstellen in Europa. In Europa lopen nu discussies over een lagere leeftijdsgrens van 15 jaar, hetgeen ook aansluit bij eerdere aanbevelingen van Staatssecretaris Karremans op grond van de Richtlijn Gezond Schermgebruik uit 2025.²⁴⁰ Op grond van de Richtlijn werd aanbevolen om smartphonegebruik in beginsel niet eerder dan 11 jaar toe te staan; sociale-interactieplatformen en berichtdiensten, zoals WhatsApp en Signal, niet eerder dan 13 jaar; en sociale media zoals TikTok, Instagram en Snapchat vanaf 15 jaar.²⁴¹

Binair of stapsgewijs?

Te overwegen valt ook een *stapsgewijze* leeftijdsgrens, waarin sommige diensten of functionaliteiten eerder beschikbaar worden gemaakt dan andere. Zo kunnen jonge gebruikers een overgangsfase doorlopen, waardoor zij in een betrekkelijk veilige omgeving kennis kunnen maken met sociale media. Bij binaire leeftijdsgrenzen zoals de Australische bestaat nu de zorg dat jongeren geen kans krijgen om vaardigheden en weerbaarheid te ontwikkelen, voordat zij op hun 16de van één dag op de ander toegang krijgen tot een betrekkelijk onveilige omgeving. Bij een stapsgewijze leeftijdsgrens zouden platformen *safety by design* kunnen toepassen om gebruikers tussen 13 tot 15 jaar toegang te geven tot een veilige variant van het platform. In deze veilige variant zouden bepaalde riskante functionaliteiten kunnen worden afgeschermd voor minderjarige gebruikers, of van opt-out naar opt-in (“*by default*”) omgeschakeld worden. Dergelijke beginselen van *safety by design* worden nu ook al als *best practices* aanbevolen in (onder meer) de Richtsnoeren en de Online Safety Code.

Een stapsgewijze leeftijd kan ook een stimulans creëren voor platformen om te blijven investeren in kinderveiligheid. Zoals hiervoor besproken kan een categorische minimumleeftijd juist een spanning introduceren tussen het verbieden en verbeteren van de gebruik onder jongeren. Een stapsgewijze leeftijdsgrens zou mogelijk helpen om deze spanning tussen verbeteren en verbieden te verminderen. Het platform behoudt immers een verantwoordelijkheid voor de bescherming van 13- tot 15-jarigen op hun dienst, en de maatregelen die zij hiertoe treffen kunnen ook afstralen op de ervaring van jongere gebruikers die de bindende minimumleeftijd omzeilen. Maatregelen die *by default* gelden, zouden in beginsel ook ontworpen zijn deze groep beschermen.

²⁴⁰ <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2025/06/16/duidelijk-advies-voor-ouders-wacht-met-sociale-media-tot-15-jaar>.

²⁴¹ <https://open.overheid.nl/documenten/db3c3c1f-5a3c-4a7b-9bf4-696a61d8ee2b/file> (Voor smartphonegebruik is de richtlijn ‘Groep 8’; de meeste scholieren zijn dan minimaal 11 jaar oud. Voor die leeftijd zo “onder begeleiding van een ouder oefenen” met een smartphone nog wel binnen het advies vallen.)

Onder het huidige recht geldt al een soort stapsgewijze bescherming: de meeste platformen leggen een contractuele minimumleeftijd op van 13 jaar (die zij volgens de DSA effectief dienen te handhaven); de AVG verplicht ouderlijke toestemming tot 16 jaar; en voor pornografieplatformen en andere Hogerisicodiensten is in beginsel een bindende minimumleeftijd van 18 jaar verplicht. Een eventuele wetswijziging zou dit systeem in stand kunnen laten; of eventueel expliciteren en op andere randvoorwaarden zoals leeftijdsgarantie en handhaving; of juist vervangen met een categorische minimumleeftijd. Ook de eigenschappen van de veilige dienstversie kunnen eventueel gespecificeerd worden, zoals een gebruiksduurbegrenzing of een avondklok.

Aanbeveling C1: *Overweeg om een stapsgewijze leeftijdsgrens te hanteren, waarbij toegang tot de dienst alleen wordt ontzegd voor gebruikers onder de 13, en jongeren van 13 tot en met 15 toegang krijgen tot een veilige variant van gereguleerde dienst. Eventueel kunnen ook specifieke eigenschappen van de veilige variant voorgeschreven worden, zoals een gebruiksduurbegrenzing of een avondklok.*

4.1.3 Leeftijdsgarantie en uitvoerbaarheid

Om een minimumleeftijd te handhaven is medewerking van platformen nodig (en eventueel van derden). Onder de noemer 'leeftijdsgarantie' kunnen platformen verschillende technieken toepassen om de leeftijd van hun gebruikers te controleren. Het selecteren van de juiste techniek betreft een afweging tussen doeltreffendheid en ingrijpendheid. Loutere zelfverklaring is de minst ingrijpende maar ook minst doeltreffende aanpak; inmiddels is er consensus dat zelfverklaring niet of nauwelijks effect heeft op naleving. Ingrijpender en doeltreffender is leeftijdsschatting en gezichtsscans. Ingrijpender en doeltreffender is leeftijdverificatie op grond van ID-kaarten, bankgegevens of dergelijke leeftijddocumentatie. De mogelijke beperking op grondrechten zoals privacy neemt hierbij echter toe. Leeftijdsschatting wordt vaak als tussenvorm gepositioneerd, maar kan net zo goed ingrijpend zijn op de gebruikersprivacy, zeker bij inzet van vergaande profilering en/of biometrie.²⁴² Omzeiling blijft in alle gevallen mogelijk, met name door het gebruik van VPNs of door het inschakelen van de hulp van meerderjarigen.

Leeftijdsschatting- en gezichtsherkenning

De Australische casus biedt veel inzichten over leeftijdsschatting en gezichtsherkenning, omdat de meeste platformen hier gekozen hebben voor een combinatie van deze methoden.

De beschikbare data suggereren dat deze aanpak, hoewel effectiever dan loutere zelfverklaring, bescheiden resultaten oplevert; zoals hierboven besproken, blijken deze maatregelen gebrekkig in de zin dat ongeveer 60% tot 70% van minderjarige tieners ondanks de minimumleeftijd nog steeds actief blijven op sociale media. De geplande studie van Stanford University, in samenwerking met de eSafety Commissioner, zal naar verwachting meer gedetailleerde inzichten opleveren. De Australische toezichthouder heeft op detailniveau meerdere *poor practices* geïdentificeerd die de huidige implementatie mogelijk ondermijnen.

Ook zijn er op de langere termijn culturele veranderingen te duchten. Zo lijkt het bijvoorbeeld aannemelijk dat de huidige generatie jongeren, die reeds gewend zijn aan het gebruik van sociale media en tijd hebben geïnvesteerd in het opbouwen van een profiel en netwerk, een sterkere motivatie voelt om leeftijdsgarantie te omzeilen dan komende generaties die opgroeien onder de nieuwe minimumleeftijd. Welke andere effecten er op lange termijn zouden kunnen optreden, blijft moeilijk te voorspellen.

242 Zie voetnoot 24 en 26 hierboven. Shaffique, M. & van der Hof, S., 2026. Behavioural profiling for age assurance: do the ends justify the means?, *International Data Privacy Law*, 16(1), <https://doi.org/10.1093/idpl/ipaf012>.

Op de korte termijn is wel aannemelijk dat deze methoden verre van waterdicht zullen zijn; een effectiviteit van 30% of zelfs lager valt ook in Nederland te verwachten. Dit kan ook juridische consequenties hebben bij de beoordeling van proportionaliteit, in het geval van significante inmenging met grondrechten van opgelegde verplichtingen.

Vergeleken met Australië gelden in Europa strengere privacywaarborgen vanuit de AVG en DSA. In het huidige Europese bestel blijft onduidelijk of en in hoeverre dezelfde leeftijdsschattingsmethodes hier geoorloofd zijn. De DSA legt nu vast dat platformen niet verplicht zijn om aanvullende informatie op te slaan om de gebruikersleeftijd te bepalen, en hiermee zijn dienstenaanbieders dus beperkt tot hetgeen reeds op andere grondslagen wordt verzameld. Ook de AVG stelt grenzen aan (o.a.) de doelbinding en proportionaliteit van de verwerking. Welke mogelijkheden overblijven, blijft op voorhand dus onduidelijk en kan ook per platform verschillen. Eventueel kan een wetwijziging deze kaders aanpassen om ingrijpendere vormen van profilering en verificatie toe te staan. Dit zou echter wel indruisen tegen het voornemen uit Artikel 28(3) DSA en Artikel 11 AVG dat leeftijdsverificatie geen uitbreiding van platformsurveillance- en profilering zou moeten aanjagen, en staat op gespannen voet met grondrechtelijke proportionaliteitsoordeel. Tenzij er concrete aanleiding is om een specifieke schattingsmethode te verplichten—bijvoorbeeld vanwege een aantoonbaar hoge mate van doelmatigheid en proportionaliteit—is dus terughoudendheid geboden in het uitbreiden van gebruikersprofilering.

Leeftijdsverificatie

Leeftijdsverificatie, door middel van documentatie zoals ID-kaarten of bankgegevens, is een ingrijpender alternatief, dat in verschillende rechtsstelsels uiteenlopend wordt behandeld.

In Australië wordt het opvragen van ID-gegevens juist verboden, tenzij het platform ook alternatieve methoden aanbiedt. Als deel van de 'waterval'-methode kunnen platformen bijvoorbeeld leeftijdsverificatie verplicht als een gebruiker de leeftijdsschatting niet heeft doorstaan; het fungeert dan effectief als een soort bezwaarmiddel.

In de EU stuurt de Europese Commissie als DSA-toezichthouder juist relatief sterk aan op leeftijdsverificatie als verplichte maatregel, zo niet voor alle sociale media dan voor hogerisicodiensten zoals pornografieplatformen. Ook wordt er gewerkt aan industriestandaarden voor doeltreffende en privacyvriendelijk leeftijdsverificatie; op lange termijn via de European Identity Wallet en op kortere termijn met de EU Age Verification App, en gerelateerde pilotprojecten in meerdere lidstaten. De Europese Commissie moedigt nu alle lidstaten aan om een eigen app te ontwikkelen die afgestemd is op de EU Age Verification App.²⁴³ Er is echter aanhoudende kritiek over de gereedheid van deze EU-oplossing, en meer in het algemeen over de proportionaliteit van verificatieplichten.

Hoewel leeftijdsverificatietechnologie dus vooruitgang boekt, blijft het als wettelijk vereiste experimenteel, riskant voor de grondrechten, en mogelijk kostbaar in de implementatie. Verificatie beperkt niet alleen de vrijheid van minderjarigen maar van alle gebruikers die verplicht worden om aan dit proces mee te doen. Bovendien is leeftijdsverificatie nog steeds geen waterdichte methode: omzeiling door het gebruik van VPNs of met behulp van meerderjarigen blijft in de meeste gevallen betrekkelijk eenvoudig, zelfs voor jongeren.

Vanwege de hoge kosten, inclusief grondrechtelijke beperkingen, en de beperkte effectiviteit, valt de proportionaliteit van een verificatieplicht daarom in twijfel te trekken. Tot op zekere hoogte kunnen deze

²⁴³ Voor de invoering van deze app zijn mogelijk ook wetwijzigingen op nationaal niveau nodig, bijvoorbeeld om afstemming met de AVG te regelen. In dit rapport wordt deze kwestie verder buiten beschouwing gelaten.

zorgen geadresseerd worden door o.a. alternatieve (eventueel fysieke) verificatiemethoden te organiseren voor kwetsbare groepen, en door de verificatieplicht niet universeel in te voeren maar toe te spitsen op twijfelgevallen (*successive validation* ofwel de 'watervalmethode').

Normstelling en de rol van ouders en derden

Naast het platform kunnen ook anderen op hun verantwoordelijkheid en mogelijke rol worden aangesproken. In eerste instantie kunnen ouders en kinderen zelf tot het deactiveren van accounts worden aangemoedigd. In de huidige voorstellen wordt er echter niet voor gekozen om sancties tegen deze partijen in te stellen. Wel kan er sprake zijn van normstelling; het is goed denkbaar dat een ouder eerder bereid is om sociale media te verbieden bij hun kind, als dit ook door de wet wordt voorgeschreven—en dat zij ook sneller in staat zullen zijn om het kind tot naleving te bewegen. In de Australische context lijkt normstelling wezenlijke effecten te hebben: sinds de inwerkingtreding van hun minimumleeftijd, kwam meer dan de helft van deactiveringen vanuit ouders en jongeren zelf, niet vanuit het platform.²⁴⁴

Beleidsmaatregelen om normstelling te ondersteunen verdienen nader onderzoek. Ten eerste kan doelmatige communicatie van verwachtingen een rol spelen. Naast ouders kunnen bijvoorbeeld ook scholen een rol krijgen in het aanmoedigen van naleving. Van essentieel belang voor ouders zijn effectieve *parental controls* in het randapparaat van essentieel belang. De meeste besturingsystemen (MacOS, iOS, Windows, Android, ChromeOS), bieden nu al systemen die ouders in staat stellen om de leeftijd van de gebruiker in te stellen en toestemming voor het gebruik van bepaalde apps te verlenen of juist in te trekken. Deze systemen kunnen zeer effectief zijn, maar vereisen wel bewustzijn en digitale vaardigheid van de ouders. Mogelijk hebben scholen, bibliotheken en/of andere overheidsinstellingen een rol in het ondersteunen van ouders bij het gebruikmaken van deze oplossingen.

Omdat de private sector nu al effectieve oplossingen biedt, lijkt het vooralsnog niet nodig om de ontwikkeling van parental controls in randapparaten of gerelateerde softwareproducten verplicht te stellen. Deze conclusie blijft echter voorwaardelijk, en de overheid kan in ieder geval een rol hebben in het aanmoedigen van investeringen op dit gebied. In sommige omstandigheden zijn deze oplossingen ook afhankelijk van interoperabiliteit met de platformdienst. Idealiter is de toezichthouder dus in staat om platformen tot interoperabiliteit met beschikbare parental controls te verplichten.²⁴⁵

Andere auteurs hebben ook zogenaamde *nudges* voorgesteld die naleving kunnen bevorderen, zoals het proactief beschikbaar maken of subsidiëren van alternatieve tijdsbestedingen.²⁴⁶ Deze subsidies kunnen eventueel ook verstrekt worden op basis van tegoedbonnen (*vouchers*) voor jongeren als beloning voor geverifieerde naleving van de minimumleeftijd. Deze ideeën zijn experimenteel – onduidelijk blijft, bijvoorbeeld, hoe naleving kan worden geverifieerd – maar verdienen ook nadere verkenning.

244 Zie Hoofdstuk III.1. <https://www.esafety.gov.au/sites/default/files/2026-03/SocialMediaMinimumAgeComplianceUpdateMarch2026.pdf?v=1774905032806>

245 Zie ook de aanbevelingen van de Australische toezichthouder over o.a. interoperabiliteit met de Apple Age Range API (Hoofdstuk III.1.4). Onder de DSA gelden vergelijkbare beginselen.

246 Bursztyn, L., et al, 2026. Why Bans Fail: Tipping Points and Australia's Social Media Ban. National Bureau of Economic Research Working Paper No. w35162. DOI: 10.3386/w35162.

4.2 Wetstechnische scenario's

Een minimumleeftijd voor sociale media kan op verschillende wetstechnische methoden ingevoerd worden. Welke optie het meest geschikt is, hangt mede af van de inhoudelijke overwegingen. Hieronder bespreken wij opties op landelijk en EU-niveau.

4.2.1 Handhaving van bestaande kaders

In Hoofdstuk II is gebleken dat het huidige wettelijke kader een hoge mate van bescherming biedt voor jongeren—in ieder geval op papier. Hoewel handhaving lang uitbleef, heeft de Europese Commissie in de afgelopen jaren veel stappen genomen in de handhaving van kinderbeschermingsregels in het algemeen, en de leeftijdsgarantieregels in het bijzonder.

De volgende vereisten zijn in ieder geval duidelijk: onder de DSA dienen platformen hun gangbare contractuele minimumleeftijden van 13 jaar te handhaven, en, krachtens de AVG, om ouderlijke toestemming te verzekeren voor gebruikers onder de 16. Voor pornografieplatformen geldt een wettelijke minimumleeftijd van 18 jaar. Op grond van een risicobeoordeling, toegespitst op een specifieke dienst, kan de toezichthouder op de DSA in theorie ook een wettelijke minimumleeftijd noodzakelijk achten, en/of andere aanvullende beschermingsmaatregelen verplicht stellen, zoals een avondklok of een begrenzing van de gebruiksduur. Zo bezien valt dus te betogen dat het huidige EU-recht nu al voldoet aan de ambities uit het regeerakkoord; het voornaamste aandachtspunt zou dan in de handhaving liggen.

De contractuele minimumleeftijd van 13 is echter betrekkelijk laag, en de ouderlijke toestemmingsregels uit de AVG zijn op meerdere punten onduidelijk en bovendien afhankelijk van handhaving door nationale toezichthouders. Mogelijk zal de Europese Commissie deze gebreken adresseren door aanvullende maatregelen verplicht te stellen via de risicobeoordelingen in de DSA. De precieze vereisten van deze risicobeoordeling blijven in de praktijk echter moeilijk te voorspellen, en laten een belangrijke rol over aan de Europese Commissie als primaire toezichthouder op dit gebied. Een categorische minimumleeftijd voor alle sociale media behoort in ieder geval niet tot de mogelijkheden; de risicogedreven benadering vereist juist een beoordeling per geval, waarbij het platform ook een mate van beoordelingsvrijheid heeft passende maatregelen te selecteren. De Europese Commissie heeft dus een betrekkelijk hoge bewijslast voor het afdwingen van minimumleeftijden als beschermingsmaatregel. Platformen kunnen deze beoordelingen ook individueel aanvechten, wat de looptijd en de onzekerheid van deze aanpak verder vergroot. Het huidige risicogedreven kader biedt dus genuanceerd maatwerk, maar riskeert vertraging en onzekerheid (zie ook IV.1.1). Omgekeerd is een risicogedreven benadering wel een belangrijke tegemoetkoming aan grondrechtelijke bezwaren.

Het huidige kader biedt weinig mogelijkheden voor de Nederlandse overheid om handhaving te sturen of versnellen. De Europese Commissie en nationale toezichthouders onder de DSA en AVG zijn namelijk onafhankelijk in hun taken, en er is geen formeel mechanisme om handhaving door de Europese Commissie af te dwingen of te sturen. Waar wél kansen liggen, is in bewustwording en geletterdheid (zie ook Hoofdstuk IV.1.3 onder 'Normstelling en de rol van ouders en derden'). Uit de Australische casus is gebleken hoezeer ouders en jongeren zelf een rol spelen in de naleving van de daar geldende minimumleeftijd. Met name in het gebruik van de beschikbare *parental controls* in randapparatuur (laptops, telefoons), kunnen ouders nog beter geholpen worden, bijvoorbeeld door scholen, bibliotheken of andere overheidsinstellingen. In Nederland lijkt er bovendien weinig bewustzijn te bestaan over de minimumleeftijden die *nu al gelden*, vanuit de Algemene Voorwaarden, AVG en DSA. Met informierend en activerend beleid gericht op ouders en jongeren, kan de Nederlandse overheid alsnog een belangrijke aanvulling bieden op het platformgerichte toezicht van de Europese Commissie.

4.2.2 Wetswijziging op landelijk niveau met Europese DSA-handhaving ('het Franse model')

Veel lidstaten werken momenteel aan nationale wetgeving om een landelijke minimumleeftijd in te voeren. Frankrijk is in deze plannen het verst gevorderd, maar vergelijkbare plannen bestaan onder meer in Spanje, Denemarken, Griekenland, en vele andere EU-lidstaten.

De bevoegdheden van lidstaten om sociale media te reguleren zijn echter beperkt, aangezien dit domein in vergaande mate geharmoniseerd is op EU-niveau. Zoals in Hoofdstuk III.2 besproken, geldt hier ook het land van herkomst-beginsel, waardoor in beginsel alleen het land van vestiging bevoegd is om de daar gevestigde diensten te reguleren.

De oplossing in het Franse senaatsvoorstel is om de minimumleeftijd primair te richten op het gedrag van jongeren—niet van platformen. Op deze manier kan een direct conflict met EU-platformrecht worden vermeden. Deze systematiek is ook in andere delen van de DSA terug te zien, en wordt door de Europese Commissie in hun Richtsnoeren ook aanvaard. Een lidstaat kan wél bepalen wat als illegaal gebruikersgedrag geldt, maar de verantwoordelijkheden van onlinediensten met betrekking tot dit gedrag blijven op EU-niveau geharmoniseerd.²⁴⁷ De lidstaten bepalen zo voor hun jongeren een eigen minimumleeftijd, en de Europese Commissie en de DSA-toezichthouders houden toezicht op effectieve *implementatie* van die leeftijd door platformen.

In het huidige Franse voorstel is deze werkwijze overigens niet consistent doorgevoerd, want het bevat nog steeds andere bepalingen, o.a. over leeftijdsverificatie, die wél op het platform zijn gericht. Een ander mogelijk bezwaar is dat er geen sancties voor jongeren worden voorzien, wanneer zij de minimumleeftijd overtreden. In onze optiek is dit echter geen fundamenteel bezwaar; een benadering waarbij ook sancties voor jongeren zelf zouden gelden is sterk af te raden.

Op nationale wetgeving is de TRIS voor nationale maatregelen van toepassing voor regels betreffende diensten van de informatiemaatschappij, zodat de Europese Commissie een oordeel kan vormen over de verenigbaarheid met het EU-recht.²⁴⁸

Net als bij het voorgaande scenario is de invloed van de Nederlandse overheid nog steeds beperkt in dit model. De minimumleeftijd zelf wordt wel op nationaal niveau bepaald, maar veel belangrijke handavingskeuzes over (o.a.) leeftijdsverificatie blijven in handen van onafhankelijke toezichthouders en de Europese Commissie. Hierbij is ook relevant dat de Richtsnoeren een betrekkelijk strenge interpretatie hanteren voor de handhaving van nationale minimumleeftijden: hier is, net als bij pornografieplatformen en andere Hogerisicodiensten, in beginsel *verificatie* verplicht. Zoals in Hoofdstuk IV.1.3 besproken kleven er echter ernstige grondrechtelijke risico's aan deze benadering. De Richtsnoeren laten momenteel ogenschijnlijk weinig ruimte voor een meer gelaagde en proportionele benadering op dit punt.

Een onverwacht neveneffect van het Franse model is dat het toezicht op Europees niveau juist kan versterken. Zoals besproken in Hoofdstuk II.2 is er momenteel een onhandige fragmentatie van bevoegdheden tussen de DSA- en AVG-toezichthouders wat betreft leeftijdsnormen, waarbij de Europese Commissie wél handavingsbevoegd is voor de contractuele minimumleeftijd van 13, maar mogelijk niet voor de regels voor ouderlijke toestemming uit de AVG, die momenteel de belangrijkste bescherming

247 DSA, r.o. 12. Zie ook: M. Husovec (2024). *Principles of the Digital Services Act*. Oxford University Press. Zoals in Hoofdstuk III.2 besproken zijn er nog elementen uit het Franse voorbeeld die juist wel op platformen gericht lijken te zijn, en daarom toch spanningen kunnen opleveren ten opzichte van het EU-recht. Een Nederlandse variant zou, mede afhankelijk van komende rechtsontwikkelingen, kunnen overwegen om de nationale wetgeving nog zuiverder op de verplichtingen van jongeren toe te spitsen.

248 Richtlijn (EU) 2015/1535 informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij. Zie vermelding in De Richtsnoeren in Hoofdstuk II.1 van dit rapport.

vormen voor gebruikers tussen de 13 en 16. Door het vereiste van ouderlijke toestemming bij sociale media als zelfstandige norm in nationale wetgeving op te nemen (al dan niet gecombineerd met een bindende minimumleeftijd voor onveilige diensten, zoals in Frankrijk), kan de Europese Commissie deze regel ook meenemen in hun toezicht op platformen. Voor snelle en effectieve handhaving is dit aantrekkelijk; zo worden bevoegdheden verenigd bij de meest daadkrachtige en actieve toezichthouder op dit gebied. De Commissie moet vervolgens wel rekening houden met uiteenlopende normen uit verschillende lidstaten.

4.2.3 Wetswijziging op EU-niveau

Een wetswijziging op EU-niveau geeft in theorie het meeste ruimte om een minimumleeftijdsbeleid naar wens in te richten. In tegenstelling tot de voorgaande scenario's wordt men niet beperkt door de bestaande kaders van de DSA en andere EU-wetgeving (hoewel grondrechten en internationaal recht, waaronder het EU-werkingsverdrag, in acht dienen te worden gehouden). Uiteraard blijft *afstemming en coherentie* met bestaande wetgeving noodzakelijk en wenselijk.

Een wetswijziging op EU-niveau zou in theorie via een amendement van de DSA, AVMD-richtlijn, AVG, of zelfs via een volledig nieuwe Richtlijn of Verordening vorm kunnen krijgen. Volledig nieuwe wetgeving, in plaats van een amendement, is in beginsel niet bevorderlijk voor de overzichtelijkheid en coherentie van het EU-recht, en botst ook tegen de ambitie van het Digital Omnibus initiatief voor de versimpeling en stroomlijning van digitale regulering in de EU. Deze optie wordt daarom verder buiten beschouwing gelaten, en in het volgende ligt de nadruk op amendementen.

Een amendement van de DSA ligt voor de hand, omdat deze wet beschikt over het meest uitgebreide en actieve handavingskader. Zoals in Hoofdstuk II.1 toegelicht, heeft de Europese Commissie zeer uitvoerige Richtsnoeren over kindbescherming opgesteld, waar ook het vraagstuk van leeftijdsgrenzen en leeftijdsgarantie in detail wordt gereguleerd. Momenteel lopen meerdere onderzoeken met betrekking tot leeftijdsgarantie, onder meer voor pornografieplatformen en voor het sociale media platform Snapchat. Ook is nationale kindbeschermingswetgeving uit andere lidstaten ('het zojuist besproken Franse model') ontworpen voor handhaving via de DSA. Om deze toezichtstaak nu bij een andere toezichthouder te plaatsen, zou daarom aanzienlijke complicaties opleveren.

Een amendement van de DSA zou inhoudelijk veel verschillende vormen kunnen aannemen. De belangrijkste inhoudelijke overwegingen werden hiervoor in Hoofdstuk IV.1 uiteengezet. Resumerend kan de EU-wetgever bijvoorbeeld het bestaande risicogedreven kader op bepaalde punten aanscherpen of stroomlijnen (o.a. door relevante bevoegdheden van de Europese Commissie te expliciteren, of bewijslasten te versoepelen). Of er kunnen juist een categorische minimumleeftijden of verificatieplichten worden neergelegd voor bepaalde soorten sociale media. Deze betrekkelijk marginale wijzigingen rechtvaardigen vermoedelijk geen zelfstandig wetgevingsinitiatief, maar zouden meegenomen kunnen worden in aankomende hervormingen zoals bijvoorbeeld de DFA.

De AVMD-richtlijn lijkt om meerdere redenen minder geschikt voor de verankering. Ten eerste zijn de relevante delen van de AVMD-richtlijn gericht op *videoplatformen*, terwijl sociale media in beginsel ook buiten deze definitie kunnen vallen. Ten tweede kent AVMD-richtlijn geen toezichthouder op EU-niveau, waardoor handhaving verder gefragmenteerd kan raken en een disproportioneel grote rol aan (o.a.) de Ierse toezichthouder toe zou komen. Ten derde betreft dit een Richtlijn, in plaats van een Verordening, waardoor het harmoniseringseffect zwakker is dan bij de DSA en de implementatie tussen lidstaten kan verschillen en vertragingen kan oplopen.

Een eventuele wetswijziging op EU-niveau zou ook een kans zijn om het bestaande kader te stroomlijnen; zoals in Hoofdstuk II.2 is aangetoond, bestaat er onnodig veel inhoudelijk overlap tussen de

kinderbeschermingsregels uit Artikel 28ter AVMD-richtlijn en Artikel 28 DSA. Sinds de invoering van de DSA is de toegevoegde waarde van Artikel 28ter AVMD-richtlijn beperkt, en valt te overwegen om de overlappende verplichtingen uit deze bepaling af te schaffen. Om een adequaat niveau van bescherming te behouden kan Artikel 28 DSA eventueel worden uitgebreid om te compenseren voor het verlies van waarborgen uit de AVMD-richtlijn (bijvoorbeeld, zodat platformen de AVMD-verplichtingen van media-aanbieders blijven ondersteunen).²⁴⁹ Een integrale analyse van de mogelijkheden voert voor dit rapport te ver en verdient nadere uitwerking in de evaluatie van de AVMD-richtlijn die momenteel gaande is.²⁵⁰

De interactie tussen DSA en AVG kan idealiter ook verhelderd en gestroomlijnd worden. Zoals hiervoor besproken, is er nu een onhandige splitsing van bevoegdheden, waarbij de contractuele minimumleeftijd onder de DSA valt, en de regels voor ouderlijke toestemming onder de AVG. Een uitbreiding van Commissiebevoegdheden op dit punt, c.q. verbeterde coördinatiemechanismen tussen toezichhouders, zouden kunnen bijdragen aan een snellere verheldering en handhaving voor de geldende regels.

4.3 Conclusies

Vanwege de brede maatschappelijke bezorgdheid is de druk nu groot voor overheden om zich actief te tonen in de bescherming van kinderen op sociale media. Dit rapport heeft echter aangetoond dat er geen gebrek is aan relevante wetgeving. De ambities uit het coalitieakkoord zijn nu al in het huidige recht vertegenwoordigd. Wetswijzigingen kunnen dit kader op details nog aanscherpen of stroomlijnen, maar het voornaamste aandachtspunt voor het realiseren van een minimumleeftijd voor sociale media blijft naar ons oordeel de handhaving.

Met nieuwe wetswijzigingen zou een nog hogere minimumleeftijd kunnen worden opgelegd. Maar de mogelijke veranderingen ten opzichte van het huidige kader zouden betrekkelijk beperkt zijn. In de praktijk geldt nu al een ondergrens van 13 jaar, gecombineerd met ouderlijke toestemmingseisen onder de 16. Voor deze trapsgewijze leeftijdsgrenzen bestaan ook goede redenen. Tieners krijgen de kans om (in beginsel in een veilige versie van de dienst) met sociale media kennis te maken, zodat zij ervaring kunnen opdoen en weerbaarheid kunnen ontwikkelen voordat zij als zestienjarige onbeperkt toegang krijgen. Ook behouden platformen zo de stimulans om te blijven investeren in kindbeschermingsmaatregelen. Waar dit kader nu tekort schiet, is in een effectieve handhaving: de huidige minimumleeftijd en ouderlijke toestemming worden door grote platformen en hun gebruikers niet of nauwelijks nageleefd. Ook wat betreft andere beschermingsmaatregelen voor jonge gebruikers (bijvoorbeeld: begrenzing van de gebruiksduur) is nog veel verbetering mogelijk.

Een wetswijziging zou ook strengere vormen van leeftijdsgarantie verplicht kunnen stellen. Ook hier zijn de kansen echter beperkt, niet alleen omdat het huidige DSA-kader al een eis tot doeltreffende leeftijdsgarantie stelt, maar ook omdat zelfs de strengste leeftijdsverificatieplichten kwetsbaar blijven voor omzeiling—bijvoorbeeld door het gebruik van VPNs of door hulp van meerderjarigen. Tegelijk zijn er wezenlijke risico's voor de privacy en vrijheid van informatie. Onze analyse geeft daarom aan dat een verdere uitbreiding van het huidige kader naar universele verificatieplichten op gespannen voet zou staan met de grondrechten van het kind en van volwassenen. Het huidige DSA-kader stelt nu al redelijke eisen aan leeftijdsgarantie, waarbij de Europese Commissie op grond van doelmatigheid en proportionaliteit kan kunnen toezien op de inspanningen van platformen. Zolang technische en maatschappelijke omstandigheden omtrent leeftijdsgarantie nog volop in beweging zijn, is dit flexibele kader voordelig en blijft een te snelle codificering van strengere verplichtingen riskant.

249 De Europese Raad concludeert in een rapport uit 2025 dat Artikel 28ter AVMD nog toegevoegde waarde hebben ten opzichte van de DSA. Tegelijk raden zij aan dat de Commissie dit kader herevalueert met het oog op coherentie met de DSA en eventuele versimpeling. Een volledige analyse valt buiten de reikwijdte van dit huidige onderzoek. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7710-2025-INIT/en/pdf>

250 <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/commission-seeks-views-and-information-evaluation-audiovisual-media-services-directive>

De belangrijkste kansen voor overheden binnen dit stelsel liggen wellicht niet in de zoveelste wetswijziging in de platformregulering, maar eerder in de mobilisering van andere maatschappelijke actoren. Ouders kunnen aangesproken worden op hun verantwoordelijkheid om toe te zien op veilig mediagebruik hun kinderen, met bewustwordingscampagnes die wijzen op de wettelijke en contractuele leeftijdsgrenzen die nu al gelden. Ook bewustwording over *parental controls* in laptops en smartphones is veelbelovend. Bij het gebruik van deze tools kunnen ouders ook direct ondersteund worden, bijvoorbeeld door scholen, bibliotheken, of andere overheidsinstellingen die op laagdrempelige wijze kunnen coachen bij de installatie en uitvoering. Tegelijk dienen platformen onder de DSA passende maatregelen te treffen om met deze *parental controls* te interopereren.

Hoewel niet van centraal belang, kunnen de volgende wetswijzigingen wel helpen om het huidige kader aan te scherpen. Op nationaal niveau kan eventueel het bestaande vereiste van ouderlijke toestemming tussen de 13 en 16, of, indien gewenst, een bindende minimumleeftijd van 15 of 16, in het Nederlandse recht worden gecodificeerd. Een dergelijke wetswijziging op nationaal niveau kan mogelijk effect hebben op de normstelling jegens jongeren, ouders en derden. Ook kan deze nationale norm door de Europese Commissie tegenover platformen worden gehandhaafd, via het DSA-kader, zodat ze op dit punt niet langer afhankelijk zijn van complexe en tijdrovende afstemming met AVG-toezichthouders. Problematisch aan deze benadering is wel dat de huidige Richtsnoeren van de Europese Commissie dergelijke nationale minimumleeftijden koppelen aan harde verificatieplichten, die naar ons oordeel mogelijk (te) ver ingrijpen op grondrechten.

Op de langere termijn zou een wetswijziging op EU-niveau, bijvoorbeeld in het kader van de aankomende DFA, hetzelfde kunnen beogen: een verbeterde afstemming tussen leeftijdsnormen voor sociale media uit de AVG en DSA, waarmee snelle en doeltreffende handhaving op Europees niveau wordt gefaciliteerd. Ook kan dit een kans zijn om onnodige overlap uit de AVMD-Richtlijn te versimpelen. Eventueel kunnen ook de bestaande bevoegdheden van DSA-toezichthouders onder Art 28 DSA nader worden verhelderd en/of bewijslasten versoepeld (bijvoorbeeld: expliciete competenties om minimumleeftijden of verificatieplichten voor te schrijven; om de contractuele minimumleeftijd van 13 bij wet verplicht stellen; of om andere mogelijke maatregelen te expliciteren zoals een avondklok of gebruiksduurmaximering). In ieder geval verdient het de aanbeveling om toezichtstaken op sociale media onder het DSA-kader te blijven concentreren, en niet bij andere autoriteiten te plaatsen; idealiter is dit een kans om toezichtstaken voor kinderbescherming te verenigen en te versterken, niet verder te fragmenteren.

5 Bronvermelding

American Psychological Association, 2023. Health Advisory on Social Media Use in Adolescence (APA Press). <https://www.apa.org/topics/social-media-internet/health-advisory-adolescent-social-media-use>.

Baum, C. et al., 2024. Cryptographers' Feedback on the EU Digital Identity's ARF. <https://www.cs.ru.nl/~jhh/publications/cryptographers-feedback.pdf>.

Béjar, A. (2024, May 6). How to reduce the sexual solicitation of teens on Instagram. After Babel. <https://www.afterbabel.com/p/make-social-media-safe-for-teens>

Bursztyn, L., et al, 2026. Why Bans Fail: Tipping Points and Australia's Social Media Ban. National Bureau of Economic Research Working Paper No. w35162. DOI: 10.3386/w35162.

Castro, C. 2026. The EU's age verification app has a privacy problem — and it may be more than just a 'bug in an app'. TechRadar. <https://www.techradar.com/vpn/vpn-privacy-security/the-eus-age-verification-app-has-a-privacy-problem-and-it-may-be-more-than-just-a-bug-in-an-app>.

Eekelaar J. & Tobin J., 2019.. 'Art. 3 the Best Interests of the Child' in: Tobin, J. (ed), *The UN Convention on the Rights of the Child: A Commentary* (Oxford: Oxford University Press 2019).

Galissaire, J. , 2025. Mind the Gap: Age Assurance and the Limits of Enforcement under EU Law. Interface. <https://www.interface-eu.org/publications/age-assurance-gap>

Fornasier, M. (2015). The impact of EU fundamental rights on private relationships: direct or indirect effect?. *European Review of Private Law*, 23(1).

Helliwell, J. F. et al. (eds.), 2026. *World Happiness Report 2026*. University of Oxford: Wellbeing Research Centre.

Haidt, J., & Rausch, Z. (2025a, January 9). TikTok is harming children at an industrial scale. After Babel. <https://www.afterbabel.com/p/industrial-scale-harm-tiktok>.

Haidt, J., & Rausch, Z. (2025b, April 16). Snapchat is harming children at an industrial scale. After Babel. <https://www.afterbabel.com/p/industrial-scale-snapchat>.

Husovec, M., 2024. *Principles of the Digital Services Act*. Oxford University Press.

Jahangir, R. & Hendrix, J., 2026. Tracking Efforts To Restrict Or Ban Teens from Social Media Across the Globe. Tech Policy Press. <https://www.techpolicy.press/tracking-efforts-to-restrict-or-ban-teens-from-social-media-across-the-globe/>

Koning, I. et al., 2025. Richtlijn Gezond Schermgebruik. Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2025/06/17/richtlijn-gezond-schermgebruik-2025>

Lievens, E., 2021. Growing up with digital technologies: how the precautionary principle might contribute to addressing potential serious harm to children's rights. *Nordic Journal of Human Rights*, 39(2), pp.128-145.

Livingstone, S. et al., 2024. Children's rights and online age assurance systems: The way forward. *The International Journal of Children's Rights*, 32(3), pp.721-747.

Lynskey, O., 2014. Deconstructing data protection: the 'added-value' of a right to data protection in the EU legal order. *International & Comparative Law Quarterly*, 63(3), pp.569-597.

Martuzzi, M. & Tickner, J. (2004). The precautionary principle: protecting public health, the environment and the future of our children. World Health Organization.

Meerdere auteurs, 2026. Joint statement of security and privacy scientists and researchers on Age Assurance. <https://csa-scientist-open-letter.org/ageverif-Feb2026>.

Nair, A., 2018. *The regulation of Internet pornography: Issues and challenges*. Routledge.

National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine, 2024. *Social Media and Adolescent Health*. (The National Academies Press).

Office of the Surgeon General, 2023. Social Media and Youth Mental Health: The US Surgeon General's Advisory. US Department of Health and Human Services. <https://www.hhs.gov/sites/default/files/sg-youth-mental-health-social-media-advisory.pdf>.

Rieder, B. & Hofmann, J., 2020. Towards platform observability. *Internet policy review*, 9(4), pp.1-28.

Ritchie, H., 29 november 2024. Australia approves social media ban on under-16s. *BBC News*. <https://www.bbc.com/news/articles/c89vjj0lxx9o>

Soares, J., 2026. The EU's Age Verification Fix May Create More Problems Than it Solves. Tech Policy Press. www.techpolicy.press/the-eus-age-verification-fix-creates-more-problems-than-it-solves/.

The Courier Mail, 7 maart 2026. 'Teens Still on Tiktok and Instagram Despite Ban', 7 maart 2026. <https://www.couriermail.com.au/education/support/technology-digital-safety/teens-still-on-tiktok-instagram-despite-ban-as-experts-reveal-simple-workarounds/news-story/d7c3ad5343a791d7816caf8a88c8a179>

The Molly Rose Foundation, 2026. More than 60% of Australian children still using social media despite ban for under-16s, research shows. <https://mollyrosefoundation.org/more-than-60-of-australian-children-still-using-social-media-despite-ban-for-under-16s-research-shows/>

UNESCO World Commission on the Ethics of Scientific Knowledge and Technology (2005). 'The Precautionary Principle'. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000139578>

Van Dijck, J. & Jacobs, B., 2024. Electronic identity services as sociotechnical and political-economic constructs. *New Media & Society* 22(5). <https://doi.org/10.1177/1461444819872537>

Van Gend, T. 2026. Europe's Age Verification Push Raises Privacy Issues Beyond Data Confidentiality. Tech Policy Press. <https://www.techpolicy.press/europes-age-verification-push-raises-privacy-issues-beyond-data-confidentiality/>.

Wilson, C. 2026. Most teens on social media pre-ban are still on those platforms, new data suggests. Crikey. <https://www.crikey.com.au/2026/03/13/teens-social-media-ban-kids-still-using-platforms/>

IViR - Institute for Information Law
P.O. Box 15514, 1001 NA Amsterdam, the Netherlands

<https://www.ivir.nl/>