

Vergaderjaar 2013–2014

33 902

Wijziging van de Telecommunicatiewet (wijziging artikel 11.7a)

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 25 april 2014

De vaste commissie voor Economische Zaken, belast met het voorbereidend onderzoek van bovengenoemd wetsvoorstel, heeft de eer als volgt een verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering de vragen en opmerkingen in dit verslag afdoende zal beantwoorden, acht de commissie hiermee de openbare behandeling van het voorstel van wet voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave

	blz.
I Algemeen	1
1. Inleiding	1
2. Achtergrond en ontstaansgeschiedenis	2
3. Ervaringen met de cookiebepalingen	3
4. Uitzondering voor cookies met geringe privacy gevolgen	4
5. Op informatie berustende toestemming	5
6. Uitvoeringslasten en regeldrukeffecten	8
7. Consultatie	8
8. Uitvoeringstoets ACM	8
9. Wetgevingsadvies CBP	9
10. Overig	10
II Artikelsgewijs	10

I Algemeen

1 Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het Voorstel tot Wijziging van de Telecommunicatiewet (wijziging artikel 11.7a), ook wel aangeduid als de cookiebepaling of cookiewet. Deze leden onderschrijven het doel van het onderhavige voorstel om het gebruiks-

gemak voor gebruikers van elektronische communicatienetwerken te vergroten via een nieuwe, derde uitzondering in de Telecommunicatiewet, zonder afbreuk te doen aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de gebruiker. Zij hebben nog wel een aantal vragen aan de regering.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het Voorstel tot Wijziging van de Telecommunicatiewet (wijziging artikel 11.7a), de zogenoemde cookiebepaling. Deze leden herkennen de overwegingen van de regering dat de gegroeide praktijk rond het vragen om toestemming voor de plaatsing van cookies veel ergernis met zich meebracht. Daarom steunden zij ook al de eerdere beleidswijziging om toe te staan dat voor de plaatsing van enkele soorten cookies geen toestemming meer nodig was. Deze wetswijziging vormt daarop het juridische sluitstuk. De leden van de PvdA-fractie constateren dat er brede instemming is met de keuzes die in deze wet gemaakt zijn. Daarbij willen zij met name wijzen op het feit dat de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) van toepassing blijft op cookies, die als persoonsgegevens aangemerkt kunnen worden. Deze leden zien uit naar de verdere behandeling van het wetsvoorstel.

De leden van de SP-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het voorstel tot Wijziging van de Telecommunicatiewet (wijziging artikel 11.7a). Zij hebben hier enkele vragen over.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Deze leden hechten grote waarde aan het privacy aspect en vinden het belangrijk dat zonder medeweten van de gebruiker er geen toegang kan worden verkregen tot de persoonlijke informatie op de computer of smartphone van een gebruiker. Tevens vinden zij dat met het oog op de gebruiksvriendelijkheid onnodige ergernissen moeten worden voorkomen. De leden van de CDA-fractie constateren dat het wetsvoorstel rekening houdt met beide aspecten van privacy en gebruiksgemak. Over het onderhavige wetsvoorstel hebben zij nog wel enkele vragen.

De leden van de PVV-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel en willen de regering nog enkele vragen voorleggen.

De leden van de D66- fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het Voorstel tot Wijziging van de Telecommunicatiewet (wijziging artikel 11.7a). Zij zijn verheugd over het uitgangspunt van de voorliggende wetswijziging dat er vooral op gestoeld lijkt te zijn het gebruiksgemak van het internet voor burgers te verbeteren. Deze leden zien de voorliggende wetswijziging dan ook als een wezenlijke verbetering ten opzichte van de huidige praktijk. Dit neemt overigens niet weg dat zij het nog steeds een probleem vinden dat eenieder die zich op het internet begeeft op allerlei manieren wordt gevolgd. Graag willen zij de regering nog enkele vragen voorleggen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de wijziging van de Telecommunicatiewet (wijziging artikel 11.7a). Zij hebben nog vragen.

2 Achtergrond en ontstaansgeschiedenis

De leden van de VVD-fractie hechten sterk aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van gebruikers van diensten van de informatie-maatschappij. De voorgestelde extra uitzondering op de Telecommunica-

tiewet verbetert de dienstverlening aan gebruikers van elektronische communicatiemiddelen en houdt tegelijkertijd de bescherming van hun persoonlijke levenssfeer in stand. Wat betreft deze leden is dat een verbetering van de huidige situatie, waarbij de vraag om toestemming, die vereist is voor alle soorten cookies behalve de technisch noodzakelijke, verwarrend is voor gebruikers. Gebruikers krijgen zoveel toestemmingsverzoeken voor het plaatsen van allerlei cookies dat het beoogde effect van het toestemmingsvereiste verdwijnt. Kan de regering aangeven of zij vindt dat dit wetsvoorstel door het introduceren van een extra uitzonderingsgrond de privacy verhoogt?

3 Ervaringen met de cookiebepalingen

De leden van de CDA-fractie vragen waarom de regering de wijziging van de wet niet aangrijpt om iets te doen aan de cookiemuren, waarbij zonder toestemming geen gebruik kan worden gemaakt van de website¹? Vindt de regering het wenselijk dat het de websitehouders in beginsel vrij staat om bezoekers te weigeren die geen toestemming geven voor het gebruik van privacygevoelige cookies? Deze leden vinden het van groot belang dat websites met een publieke taak voor iedereen toegankelijk zijn. Zou de regering kunnen toezeggen dat websites, die onderdeel uitmaken van een publieke taak, ook toegankelijk zijn wanneer de bezoeker geen toestemming geeft voor privacygevoelige cookies?

De leden van de PVV-fractie constateren dat de cookiebepaling niet de beoogde uitwerking heeft gehad. Dit werd veelal veroorzaakt doordat deze niet goed werd uitgevoerd. Met name de zogenoemde cookie-walls zijn deze leden een doorn in het oog. Kan de regering aangeven hoeveel websites van de overheid en semi-overheid er momenteel nog gebruik maken van dergelijke cookie-walls en met welke percentage dit, dankzij het onderhavige wetsvoorstel naar verwachting zal afnemen? Verder constateren zij dat de bewustwording van de internetgebruiker voor privacy risico's is toegenomen. Komt dit terug in de cijfers over het aantal weigeringen van cookies? Zijn er concrete cijfers bekend over het percentage internetgebruikers dat regelmatig cookies weigert?

De leden van de D66-fractie vinden het een gemiste kans dat de regering niet de gelegenheid aangrijpt om verder in te gaan op hoe om te gaan met cookiemuren. Zij wijzen er op dat zij de nadelige gevolgen van deze cookiemuren al eerder hebben aangekaart. Deze leden vragen de regering dan ook uit te leggen waarom de mogelijkheid hier niet wordt aangegrepen om hier verder op in te gaan. De leden van de D66-fractie zijn het met de regering eens dat het tot op heden voor bezoekers van websites moeilijk is om privacygevoelige cookies te onderscheiden van cookies die nauwelijks gevolgen hebben voor de persoonlijke levenssfeer. Het gevolg hiervan is dat mensen gauw geneigd zijn om cookies te accepteren, aangezien zij het gevaar of de risico's die hier aan kleven niet zien. Met de voorliggende wetswijziging zal het nog belangrijker zijn om als consument kritisch te zijn in de afweging over het wel of niet toestemming verlenen aan cookies, aangezien het dan enkel nog zal gaan om privacygevoelige cookies. Deze leden vragen de regering uiteen te zetten hoe zij van plan is om op een heldere manier naar burgers te communiceren over het toegenomen belang van het toestemmingsvereiste alsmede het toegenomen belang voor de consument om kritisch te zijn.

¹ MvT. Kamerstuk 33 902, nr. 3, p. 4 e.v.

4 Uitzondering voor cookies met geringe privacy gevolgen

De leden van de VVD-fractie menen dat, ondanks de voorbeelden in de toelichting, er in de praktijk onduidelijkheid kan zijn over de vraag wanneer de gevolgen al dan niet als «gering voor de persoonlijke levenssfeer» moeten worden aangemerkt. Het wetsvoorstel kan aan effectiviteit inboeten wanneer partijen die cookies plaatsen en lezen hierdoor voor de zekerheid alsnog toestemming vragen waar dat niet vereist is. Welke mogelijkheden ziet de regering nog om deze definitie nader uit te werken? Kan zij bijvoorbeeld een lijst met minimale eisen publiceren waaraan aanbieders moeten voldoen ten aanzien van de verschillende soorten cookies? Kan een dergelijke lijst met toestemmingskaders zorgen voor meer uniformiteit en duidelijkheid, voor zowel aanbieders van websites als voor consumenten? De regering geeft aan dat zij in overleg met de toezichthouder de ontwikkelingen nauw in de gaten zal houden en in beleidsregels, dan wel bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (AMvB), meer duidelijkheid zal bieden over de vraag wanneer sprake is van «geen of geringe gevolgen voor de persoonlijke levenssfeer». In welke gevallen maakt de regering inzake de cookiewet gebruik van beleidsregels en in welke gevallen van een AMvB?

De leden van de SP-fractie lezen in de MvT dat de regering er van overtuigd is dat internetgebruikers beter in staat worden gesteld om hun privacy te beschermen als zij alleen in gevallen waarin hun persoonlijke levenssfeer wordt geraakt, om toestemming wordt verzocht. Bij veel internetgebruikers is er onduidelijkheid over de cookiewetgeving. Deze leden zijn dan ook benieuwd op welke wijze de internetgebruiker wordt geïnformeerd over de wijziging van de cookiebepaling en vragen de regering hier op in te gaan. Ook lezen zij dat wanneer cookies gebruikt worden om informatie te verkrijgen over de kwaliteit of effectiviteit van een geleverde dienst van de informatiep partij, deze onder de uitzondering op de cookiebepaling vallen, mits dit geen of geringe gevolgen heeft voor de persoonlijke levenssfeer van de betrokken abonnee of gebruiker. Wat wordt bedoeld met geringe gevolgen? Is dit niet een begrip dat te ruim geïnterpreteerd kan worden, waardoor website-eigenaren middels cookies zonder expliciete toestemming toch persoonsgegevens kunnen vergaren? De leden van de SP-fractie zouden graag een uitgebreide toelichting krijgen wat bedoeld wordt met geringe gevolgen voor de persoonlijke levenssfeer.

De leden van de CDA-fractie lezen dat de regering in de Memorie van Toelichting enkele voorbeelden geeft van cookies die onder de ruimere uitzondering van de cookiebepaling kunnen vallen. De regering geeft aan dat het verder aan de toezichthouder is om per geval de ernst en omvang van de gevolgen voor de persoonlijke levenssfeer van de betrokken abonnee of gebruiker er te beoordelen. De regering geeft echter ook aan dat het geen reden ziet om aan te nemen dat de werklast van de ACM zal worden vergroot. Deze leden vragen in hoeverre de regering hier een tegenstrijdigheid in ziet. Zeker gezien het feit dat de Afdeling advisering van de Raad van State aangeeft dat er onzekerheid bestaat over de reikwijdte van de zinsnede «geen of geringe gevolgen voor de persoonlijke levenssfeer» en dat de ACM aangeeft een extra werklast te verwachten van 2 fte extra en een toename van het technisch onderzoeksbudget van € 15.000. Ook vragen zij welke definitie de regering geeft aan het begrip «zuivere» analytic cookies.

De leden van de PVV-fractie volgen de op het eerste gezicht logische redenering van de regering om onderscheid te maken tussen cookies op basis van privacy gevoeligheid. De vraag is echter of de sector ook voornemens is om deze wijziging toe te passen en of dit onderscheid voor

iedereen altijd even duidelijk is, graag een reactie hierop. Kan de regering aangeven welk percentage van de websitehouders naar schatting van plan is gebruik te maken van deze uitzondering? Kan de regering daarbij tevens een indicatie geven van de verwachte vermindering van het benodigde aantal toestemmingsvereisten en handelingen?

In het licht van de uitzondering voor analytic cookies, vragen de leden van de D66-fractie aan de regering om scherper toe te lichten wat er exact wordt bedoeld met een «zuivere» analytic cookie» in relatie tot een «gewone» analytic cookie. Voorts vragen zij op welke manier er zal worden gehandhaafd dat analytic cookies daadwerkelijk «zuiver» zijn. Deze leden constateren dat affiliate cookies ook onder de uitzondering vallen omdat deze niet privacygevoelig zijn. Echter, deze cookies geven wel informatie over wanneer en onder welke omstandigheden een gebruiker overgaat tot aankoop. Zij zijn dan ook van mening dat er wel degelijk een privacygevoelig aspect aan deze cookies zit. Kan de regering hier nader op ingaan? De leden van de D66-fractie merken op dat ook bij dit soort cookies wel degelijk informatie wordt gegeven over wanneer en onder welke omstandigheden een gebruiker overgaat tot aankoop. Zij zijn dan ook van mening dat er wel degelijk een privacygevoelig aspect aan deze cookies zit. Kan de regering hier nader op ingaan? Ook constateren deze leden dat in het vijfde lid van artikel 11.7a is bepaald dat bij algemene maatregel van bestuur (AmvB) verder wordt vastgesteld welke cookies onder de uitzonderingsprocedure vallen. Bij deze AmvB wordt is geen voor- of nahangprocedure voor het parlement voorzien. Deze leden ontvangen graag en verduidelijking van de regering waarom er voor is gekozen dit per AmvB vast te stellen, en waarom er voor is gekozen dit zonder voor- of nahangprocedure voor het parlement te doen.

De leden van de ChristenUnie-fractie erkennen dat het nodig is dat de gebruiksvriendelijkheid een belangrijk doel van de wet moet zijn. Tegelijkertijd wordt met het voorstel de term «geen of geringe gevolgen voor de persoonlijke levenssfeer» geïntroduceerd. De regering wijst op de mogelijkheid om via beleidsregels nader invulling te geven. Deze leden vragen de regering of er voor de gebruiker niet juist meer onduidelijkheid zal ontstaan, aangezien deze beleidsregels vooral in de uitvoering van de wet door de ACM zullen worden gehanteerd? Wat wordt bedoeld met «geringe gevolgen voor de persoonlijke levenssfeer»? Zijn internetgebruikers wel voldoende geïnformeerd over aantasting van hun privacy, wanneer «geringe gevolgen voor de persoonlijke levenssfeer» optreden, aangezien zij daar niet expliciet toestemming voor geven?

5 Op informatie berustende toestemming

De leden van de PvdA-fractie maken graag gebruik van de mogelijkheid om een verduidelijkende vraag te stellen aan de regering over het gebruik van zogenaamde cookiemuren waarmee de volledige toegang tot een site afhankelijk wordt gemaakt van het accepteren van cookies. De regering schrijft dat van een categorische weigering van de toegang, bij het niet accepteren van cookies, geen sprake kan zijn als de website een publieke dienst aanbiedt. Ook wordt de regel gesteld dat een dergelijke blokkade niet aan de orde kan zijn als het de keuzevrijheid belemmert. Het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP) lijkt te betogen dat de toegang tot social media zo belangrijk kan zijn dat een verplicht gebruik van cookies onwettig zou kunnen zijn. Deze leden zich dat er geen sprake kan zijn van een limitatieve lijst van diensten die niet achter een cookiemuur geplaatst kunnen worden, maar zij hebben behoefte aan verduidelijking. Kan de regering een nadere uitwerking van de betrokken criteria kunnen geven, met voorbeelden die de grenzen van de beperkingen aan cookiemuren verhelderen?

De leden van de CDA-fractie lezen dat de regering aangeeft dat het niet aanpassen van standaardinstellingen van de browser, waarin is aangevinkt dat cookies worden geaccepteerd, over het algemeen niet snel kunnen worden gezien als toestemming in de zin van cookiebepaling. Daaruit concluderen deze leden dat er wel mogelijkheden zijn om via standaardinstellingen van de browser toestemming te geven voor cookies. Klopt deze conclusie? Zou de regering kunnen aangeven om welke gevallen het gaat? De regering pleit ervoor om de bezoeker de keuze te bieden om voor verschillende typen cookies apart aan te kunnen geven of deze al dan niet door de bezoeker worden geaccepteerd. In welke mate komt de wijziging van de wet tegemoet aan de wens om gedifferentieerde toestemming mogelijk te maken en te stimuleren? En zou de regering aan kunnen geven waar dit in de wetwijziging is terug te vinden?

De leden van de PVV-fractie constateren dat het amendement Van Bommel/Van Dam² ertoe heeft geleid dat iedere Nederlandse internetgebruiker zich ervan bewust is geworden hoeveel cookies er gebruikt worden en tevens welke privacy gevoeligheden daaraan kunnen kleven. Echter, de beoogde uitwerking van het amendement is daarin doorgeschoten. Terwijl in het amendement duidelijk vermeld staat dat de gebruiker niet elke keer als een cookie wordt geplaatst of uitgelezen toestemming hoeft te verlenen, blijkt in de praktijk dat veel websites wel bij iedere cookie keer op keer om toestemming vragen van de gebruiker en dat levert begrijpelijkerwijs veel irritatie op. Deze leden begrijpen dan ook de versoepelde uitleg van de regering betreffende ondubbelzinnige toestemming, maar hebben hier nog wel wat vragen over. Klopt het dat ook voor cookies die persoonsgegevens verwerken sprake is van ondubbelzinnige toestemming indien de gebruiker verder surft? En dient het verder surfen te gebeuren langs een pop-up of kan volstaan worden met een banner? Gelet op de versoepelde uitleg van ondubbelzinnige toestemming die de regering lijkt te willen doorvoeren, kunnen de leden van de PVV-fractie de redenering over de nee-knop niet helemaal volgen. Immers, indien het verder surfen op de website als ondubbelzinnige toestemming wordt gezien, dan impliceert dit toch dat het niet aanklikken van de nee-knop genoeg is om aan te nemen dat de bezoeker toestemming geeft? Een internetgebruiker dient immers te allen tijde vooraf toestemming te geven voor het gebruiken dan wel uitlezen van privacygevoelige cookies. Deze leden worstelen met de definiëring van de «vrije» wilsuiting. Het liefst zouden zij het gebruik van cookiemuren willen verbieden zodat de internetgebruiker daadwerkelijk een vrije keuze heeft voor het al dan niet accepteren van privacygevoelige cookies. Echter, deze leden zien ook in dat een websitehouder in principe vrij is om zijn eigen verdienmodel te kiezen en dus door middel van cookie-walls gerichte reclames kan bieden en zodoende zijn website gratis toegankelijk te houden. Het is uiteindelijk aan de internetgebruikers zelf om hun surfgedrag aan te passen om zodoende het gebruik van cookie-walls te ontmoedigen. Deze leden verwachten dat de groeiende privacy bewustwording van de internetgebruiker een stimulans zal zijn voor websitehouders om zo min mogelijk gebruik te maken van de ongewenste cookie-walls. Echter, dat effect zal zich niet voordoen indien de internetgebruiker er niet onderuit komt om de cookies te accepteren, aangezien de hele branche gebruik maakt van een cookie-wall. Het is dan immers niet mogelijk voor een gebruiker om elders datgene te vinden wat hij/zij zoekt zonder privacygevoelige cookies te accepteren, waarbij er dus in feite geen mogelijkheid is tot een «vrije» wilsuiting. Zou de regering dit ook kwalificeren als een omstandigheid waarin de consequentie aan het niet-geven van toestemming zo zwaar is dat dit de keuze vrijheid

² Kamerstuk 32 549, nr. 39

ondermijnt? Zo ja, kan de regering voorbeelden geven van type websites of branches waar dit geldt en welke mogelijkheden de regering heeft om hier tegen op te treden? Verder vinden de leden van de PVV-fractie dat voor websites voor publieke taken te allen tijde moet gelden dat zij geen gebruik mogen maken van cookie-walls. Deelt de regering deze mening? Zo ja, kan de regering aangeven waarom dit niet zo stellig wordt gesteld in de toelichting? Deze leden kunnen zich voorstellen dat er behoefte is om via de browser instellingen automatisch al dan niet toestemming te geven voor het gebruik van cookies. Als je dit zelf in je browser hebt aangegeven, dan kun je zelfs redeneren dat dit valt onder de term ondubbelzinnige toestemming. Echter dit roept wel wat vragen op. Hoe zit het bijvoorbeeld met de middels browserinstellingen verkregen toestemming in een werkomgeving, waarbij de internetgebruiker zelf geen toegang heeft tot de internetinstellingen? Mag een werkgever of systeembeheerder voor iemand bepalen middels aangepaste browserinstellingen of de internetgebruiker al dan niet instemt met privacygevoelige cookies? Hoe zit dat met gedeelde openbare computers zonder persoonlijke profielen? Levert dit geen problemen op met de toegankelijkheid van websites die gebruik maken van cookie walls? Of wordt de gebruiker, indien hij in zijn browser heeft aangegeven niet in te willen stemmen met privacygevoelige cookies, alsnog de mogelijkheid geboden om uitsluitend voor toegang tot de betreffende website opnieuw een afweging te maken als hij/zij op een cookie wall stuit? Deze leden vinden de suggestie om per cookie-type apart te bepalen of men daar toestemming voor verleent tegenstrijdig met de doelstelling van dit wetsvoorstel, te weten op een gebruiksvriendelijkere manier de cookiebepaling toepassen. Het introduceren van een extra mogelijkheid om cookies apart te accepteren is volgens de leden van de PVV-fractie onwenselijk omdat dit extra handelingen en bijbehorende irritatie oplevert, terwijl dit wetsvoorstel dat nu juist poogt te verminderen. Dit zou niet meer nodig hoeven te zijn, omdat er dankzij dit wetsvoorstel uitsluitend nog onderscheid wordt gemaakt op basis van privacygevoeligheid van cookies. Er zou dan ook volstaan moeten worden met een simpel ja of nee zonder extra opties, oftewel handelingen. Deze leden verzoeken de regering dan ook om in de wet op te nemen dat het niet toegestaan is om voor verschillende typen cookies keer op keer apart aan te kunnen geven of deze al dan niet door de internetgebruiker worden geaccepteerd. Graag een reactie hierop. Wat wel tot de mogelijkheden zou kunnen behoren is om een dergelijke optie in de browserinstellingen op te nemen zodat de meer gespecialiseerde internetgebruiker zelf kan instellen welk type cookies hij/zij al dan niet automatisch wenst te accepteren. Zodoende wordt de optimale balans gevonden tussen keuzevrijheid voor de doorgewinterde internetgebruiker en privacybescherming en gebruiksgemak voor de huis, tuin en keuken internetgebruiker. Is de regering bereid om dit wetsvoorstel op deze wijze in te richten. Zo nee, waarom niet?

De leden van de D66-fractie vragen de regering toe te lichten in hoeverre het mogelijk is om websites van instellingen en organisaties, die worden gefinancierd met publiek geld, uit te zonderen van de mogelijkheid om een cookiemuur in te stellen? Tevens vragen zij de regering om een overzicht te geven van de websites die gefinancierd worden met publiek geld en die cookies plaatsen die privacygevoelige informatie verzamelen. Om welke websites gaat het en wat zijn de redenen voor het plaatsen van dergelijke cookies? Deze leden constateren dat de regering er voor pleit bezoekers van websites de keuze aan te bieden om voor verschillende typen cookies apart aan te kunnen geven of deze al dan niet door de bezoeker worden geaccepteerd. Op welke wijze zal dit pleidooi actief kracht worden bijgezet? Welke instrumenten worden hiervoor ingezet?

6 Uitvoeringslasten en regeldrukeffecten

De leden van de PVV-fractie vragen wat de regering onder non-profit websites verstaat en waarom deze per definitie geen privacygevoelige cookies zouden kunnen plaatsen? Ook websites van verenigingen, protestgroepen of hobbyisten kunnen toch om non-commerciële redenen gebruik maken van privacygevoelige cookies? Kan de regering aangeven welke nalevingskosten er zijn voor bestaande websites die hun cookiebepalingen weg kunnen halen dan wel moeten aanpassen?

De leden van de D66-fractie vragen de regering uiteen te zetten op welke wijze zal worden gehandhaafd dat cookies, waarvoor de gebruiker niet langer toestemming hoeft te verlenen, daadwerkelijk niet privacygevoelig zijn? Op welke manier wil de regering erop toezien dat hier geen misbruik van wordt gemaakt? Ook vragen deze leden welke sancties er zijn wanneer niet-privacygevoelige cookies, die dus onder de uitzondering vallen, toch privacygevoelige informatie blijken te verzamelen?

7 Consultatie

De leden van de SP-fractie vragen of de toelichting op de criteria waarop de gevolgen voor de persoonlijke levenssfeer worden beoordeeld, besproken is met betrokken partijen. In het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State en het nader rapport staat dat de regering verwacht dat de toelichting voldoende duidelijkheid zal bieden aan de betrokken partijen, is deze verwachting gebaseerd op reacties van betrokken partijen? Op welke wijze gaat de regering internationale handhaving van de cookiebepaling onder de aandacht brengen bij de Europese wetgever?

8 Uitvoeringstoets ACM

De leden van de SP-fractie hebben vernomen dat de Autoriteit Consument en Markt (ACM) in haar uitvoeringstoets aangeeft dat de verruimde uitzondering zal leiden tot een extra werklast. De regering ziet echter geen reden om aan te nemen dat de werklast van de ACM zal worden vergroot. De leden zouden graag een duidelijke toelichting krijgen op de conclusie van de regering dat deze werklast niet zal worden vergroot.

De leden van de CDA-fractie lezen dat de ACM in de uitvoeringstoets aangeeft dat is gebleken dat het voor veel gebruikers niet duidelijk is hoe zij terug kunnen komen op een eenmaal gegeven toestemming. De regering reageert hierop door aan te geven dat het in de rede ligt dat degene die cookies plaatst en leest, de gebruiker informeert over de wijze waarop toestemming kan worden ingetrokken. Verwacht de regering dat dit in de praktijk gaat gebeuren en waarom verwacht de regering dit?

De leden van de PVV-fractie constateren dat de ACM, indien dit wetsvoorstel correct wordt uitgevoerd, vaker zal moeten controleren of websites niet ten onrechte gebruik maken van de uitzonderingen op de cookiebepaling. Tenzij de regering er reeds vanuit gaat dat dit wetsvoorstel vrijwel geen verandering te weeg brengt, vragen deze leden hoe de regering kan stellen dat de werklast voor de ACM niet zal worden vergroot. Het is toch immers zo dat waar voorheen vrijwel iedere website melding moest maken van cookies dat er nu veel minder hoeven te zijn gezien de diverse uitzonderingsmogelijkheden? Gaat de ACM er ook op toe gaat zien dat dit wetsvoorstel correct wordt uitgevoerd? Met andere woorden: gaat de ACM ook websites controleren indien zij ten onrechte melding maken van cookies omdat zij deze meldingen gemakshalve hebben laten staan? Indien het gros van de bestaande websites namelijk

niets verandert naar aanleiding van deze wetswijziging zal het wetsvoorstel nauwelijks effect hebben op de huidige irritaties bij internetgebruikers over de cookies. In dat geval schiet dit wetsvoorstel zijn doel voorbij en weten internetgebruikers nog steeds niet of zij instemmen met onschuldige analytische cookies of privacygevoelige cookies. Op welke wijze wil de regering internetgebruikers en websitehouders informeren over de middelen dit wetsvoorstel doorgevoerde wijzigingen? Verder begrijpen de leden van de PVV-fractie niet helemaal waarom de ACM aangeeft zich nu te kunnen focussen op «schadelijke» gevallen. Ten eerste lijkt het deze leden logisch dat de ACM altijd prioriteit geeft aan de «schadelijke» gevallen. Ten tweede verandert er niets op dit vlak: het plaatsen, verspreiden of gebruiken van schadelijke software in de vorm van malware, spyware etc was reeds verboden en cookies met een grote inbreuk op de privacy blijven onder de cookiebepaling vallen. Kan de regering daarom toelichten wat de ACM hiermee bedoelt?

De leden van de D66-fractie constateren dat de regering en de ACM van mening verschillen over de extra werklust als gevolg van deze wetswijziging. Kan de regering nogmaals toelichten waarom zij, ondanks de argumentatie van ACM over de extra werklust, van mening is dat de werklust voor de ACM niet zal worden vergroot? In reactie op de ACM geeft de regering aan dat zij het probleem van internationale handhaving van de cookiebepaling onder de aandacht zal brengen bij de Europese wetgever. De leden van de D66-fractie willen graag weten wat de stand van zaken is omtrent deze toezegging aan de ACM. Heeft de regering het probleem al aangekaart bij de Europese wetgever? Zo ja, wat zijn de uitkomsten? Zo nee, wanneer gaat de regering dit doen, en wat verwacht zij hiervan?

9 Wetgevingsadvies CBP

De leden van de VVD-fractie constateren dat het College bescherming persoonsgegevens (CBP) uit overweging 25 van de e-Privacyrichtlijn afleidt dat het niet is toegestaan om de toegang tot een website afhankelijk te maken van het geven van toestemming voor het gebruik van cookies. De regering geeft aan dat een cookiemuur over het algemeen een rechtmatige manier is om aan het toestemmingsvereiste in de cookiebepaling te voldoen. Bijvoorbeeld als het een private website betreft met een verdienmodel dat is gebaseerd op de inkomsten die de websitehouder genereert met reclame op zijn site. Kan de regering de verschillen tussen de opvattingen van het CBP en haarzelf nader toelichten? Het CBP heeft een grote rol en verantwoordelijkheid gehad bij de implementatie van de huidige cookiewet. In die rol heeft het CBP om begrijpelijke redenen geweigerd individuele bedrijven en organisaties van een concreet advies te voorzien met betrekking tot de juiste implementatie van de cookiewet. Deze opstelling, in combinatie met de weinig concrete informatie op de «frequent asked questions»(FAQ)-pagina van het CBP waar bedrijven en organisaties naar verwezen worden, heeft er wel toe geleid dat heel veel bedrijven en organisaties het zekere voor het onzekere hebben genomen en dus voor alle type cookies expliciete toestemming zijn gaan vragen door middel van pop-ups en cookiemuren. Deelt de regering de mening dat het CBP bij de implementatie van het voorliggende wetsvoorstel betere en concretere richtlijnen/handvatten moet ontwikkelen om zoveel mogelijk onduidelijkheid en onzekerheid bij bedrijven en organisaties weg te nemen dan wel te voorkomen? Zo ja, deelt de regering de mening dat het CBP uniformiteit moet aanbrengen in de vormgeving en content (welke tekst, type knoppen, kleurstellingen, etc.) van cookie pop-ups, cookiebalken, cookiemuren, etc.? Zo nee, vreest de regering dan niet dat de huidige wildgroei aan type toestemmingsverzoeken zal blijven bestaan, zoals het ontbreken van een «nee»-knop, onduidelijke teksten, etc? Zo

nee, waarom niet en op welke informatie baseert de regering haar mening? De regering pleit in de MvT dat bezoekers van websites de keuzemogelijkheid krijgen om per type cookie apart aan te geven of deze worden geaccepteerd. Volgens het CBP is een dergelijke gedifferentieerde toestemming voor social media en advertentiecookies in sommige gevallen niet alleen gewenst, maar ook vereist. De regering veronderstelt niet dat gedifferentieerde toestemming onder omstandigheden een vereiste is, al kan zij dat «op voorhand ook niet uitsluiten»³. Kan de regering het verschil van zienswijze tussen haar en het CBP nader toelichten? En waarom kan zij niet op voorhand uitsluiten dat gedifferentieerde toestemming onder omstandigheden een vereiste is?

10 Overig

De leden van de VVD-fractie constateren dat, aangezien het huidige artikel 11.7a van de Telecommunicatiewet een implementatie is van een Europese richtlijn, de Bijzondere privacyrichtlijn, deze wetswijziging aan de Europese Commissie moeten worden medegedeeld. Heeft de regering reeds contact gehad met de Commissie? Zo ja, wat is het oordeel van de Commissie over de thans voorliggende cookiewet? Voor het doen van onderzoek wordt soms gebruik gemaakt van analytische cookies voor het verzamelen van statistische data op geaggregeerd anoniem niveau. De VVD-fractieleden begrijpen de wet zo dat het maken van interesseprofielen van geanonimiseerde groepen gebruikers met analytische cookies is vrijgesteld van het vragen van toestemming. Kan de regering aangeven of dit een juiste aanname is?

De leden van de D66-fractie willen graag van de regering weten op welke wijze er met deze wetswijziging ook wordt ingespeeld op de snel veranderende wereld, daarmee doelende op ontwikkelingen als het plaatsen van tracking cookies door aanbieders van smart tv's in relatie tot het geldende toestemmingsvereiste en de informatieplicht.

II Artikelsgewijs

De leden van de CDA-fractie lezen in de Memorie van Toelichting dat het plaatsen of lezen van informatie (zoals cookies) op een randapparaat op grond van artikel 11.7a, eerste lid, uitsluitend is toegestaan op voorwaarde dat de internetgebruiker is voorzien van duidelijke en volledige informatie, en daarvoor toestemming verleend. Deze leden vragen wat de regering verstaat onder duidelijke informatie. Het zou namelijk kunnen zijn dat de gebruiker volledig wordt geïnformeerd, maar desondanks niet begrijpt waar toestemming voor wordt gevraagd. Op welke wijze waarborgt de regering dat elke inwoner begrijpt waar hij/zij toestemming voor geeft?

De voorzitter van de commissie,
Hamer

De adjunct-griffier van de commissie,
Thomassen

³ MvT, Kamerstuk 33 902, nr. 3, p.29