

De minister van Economische Zaken
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Datum
26 maart 2025

Ons kenmerk
2025-17-AWO-MSD

Contactpersoon

Onderwerp

Voorstel AP aangaande toezichtbevoegdheid cookiebepaling (wijziging artikel 11.7a Telecommunicatiewet)

Geachte heer Beljaarts,

Sinds 2024 ontvangt de Autoriteit Persoonsgegevens (AP), de onafhankelijke toezichthouder op het grondrecht voor de bescherming van persoonsgegevens, middelen van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) om het toezicht op online trackingtechnologieën, zoals cookies, te intensiveren.¹

Goed toezicht op cookies is van groot belang; het gebruik van dergelijke technologieën gebeurt immers op grote schaal en de daarbij verzamelde (persoons)gegevens worden eveneens grootschalig verhandeld. Dit maakt dat de privacy van mensen in het geding is. De AP zet zich met haar toezichtsactiviteiten dagelijks in om die privacy te beschermen. Zo heeft de AP met de middelen van het ministerie van BZK een project gerealiseerd waarmee het toezicht op cookies is versterkt.

Huidige situatie toezichtbevoegdheid cookiebepaling

Wat betreft het toezicht op cookies zijn zowel de AP als de Autoriteit Consument & Markt (ACM) bevoegd, allebei vanuit een ander uitgangspunt. De ACM is op grond van de Telecommunicatiewet (Tw) bevoegd om toezicht te houden op alle cookies die worden geplaatst. Zij kan, gelet op artikel 11.7a, derde lid, Tw ook uitleg geven over wanneer een cookie als functioneel dan wel beperkt analytisch moet worden aangemerkt. De AP is alleen bevoegd om toezicht te houden op cookies die persoonsgegevens verwerken, ongeacht of deze cookie functioneel, beperkt analytisch of andersoortig is.

¹ [Kamerbrief over toezicht en handhaving cookies en online tracking](#), d.d. 28 september 2023.

Datum
26 maart 2025

Ons kenmerk
2025-17-AWO-MS

De AP is er tegenaan gelopen dat de onderlinge verdeling in bevoegdheden, in ieder geval voor de AP, onhandig is. En daarmee werkt het belemmerend voor de toezichtsactiviteiten die juist moeten zorgen voor goed toezicht op cookies. Er zijn hier meerdere redenen voor.

Ten eerste is het regelmatig complex om aan te tonen dat persoonsgegevens worden verwerkt bij het plaatsen van een cookie, waardoor de bevoegdheid van de AP om bepaalde zaken aan te pakken niet vooraf vaststaat. De onderzoeken worden bemoeilijkt, met name op bewijsvlak, omdat de AP altijd moet aantonen dat persoonsgegevens worden verwerkt.

Ten tweede is de AP bovendien op sommige punten afhankelijk van de ACM. Dit is bijvoorbeeld bij normuitleg over artikel 11.7a Tw het geval, zoals de definitie van functionele en beperkte analytische cookies. Het toezicht op cookies heeft bij de ACM sinds circa 2019 geen prioriteit, waardoor nadere uitleg op dit punt waarschijnlijk ook geen prioriteit heeft.

Ten derde maakt de splitsing van bevoegdheden de samenwerking van de AP met andere privacytoezichthouders moeizamer. Dit komt doordat altijd eerst moet worden onderzocht of bepaalde stellingen worden ingenomen op basis van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) of op basis van de ePrivacy Directive. Veel andere Europese landen hebben de bevoegdheidstoedeling uit de ePrivacy Directive dan ook anders geregeld. Meestal is de bevoegdheid om toezicht te houden op cookies belegd bij de privacytoezichthouder, zowel als het gaat om bevoegdheden die voortvloeien uit de ePrivacy Directive als uit de AVG.

Voorstel: verleg de toezichtbevoegdheid op cookies van de ACM naar de AP

Om bovengenoemde redenen stelt de AP voor om de bevoegde toezichthouder te worden voor artikel 11.7a Tw, in plaats van de ACM. Het voorstel voor het verleggen van deze bevoegdheid is reeds met de ACM afgestemd.

De AP voorziet meerdere voordelen. Voor mensen, organisaties en bedrijven is het een voordeel dat er nog maar één aanspreekpunt is voor cookies. Op dit moment zijn er twee toezichthouders die zich hierop richten. Het verleggen van de bevoegdheid kan zorgen voor verminderde toezichts- en regeldruk.

Daarnaast zitten aan deze wijziging ook voordelen voor de AP zelf, waardoor zij beter haar werk kan doen. Dankzij deze oplossing kan de AP namelijk efficiënter onderzoekstrajecten omtrent cookies doorlopen, kan de AP zelf normuitleg maken over de cookiebepaling en wordt internationale samenwerking op dit vlak met andere privacytoezichthouders vergemakkelijkt. Het komt erop neer dat door de toezichtbevoegdheid te verleggen er enerzijds meer duidelijkheid zal bestaan voor organisaties die cookies gebruiken en anderzijds burgers beter beschermd zullen worden.

Wijziging Telecommunicatiewet

Om de toezichtbevoegdheid te verleggen is een wetswijziging van de Tw nodig. Specifiek gaat het om artikel 15.1, tweede lid, Tw, waar artikel 11.7a Tw dient te worden toegevoegd als artikel waar de AP op kan



Datum
26 maart 2025

Ons kenmerk
2025-17-AWO-MS

toe zien. Andere artikelen hoeven niet aangepast te worden, omdat de ACM, conform artikel 15.1, derde lid, Tw, bevoegd is voor de artikelen waar niks anders voor is geregeld.

Er wordt op dit moment al gewerkt aan een wijziging van de Tw. De door de AP voorgestelde wijziging in bevoegdheidstoedeling kan bij die wijziging worden meegenomen. Omdat het om een kleine wijziging gaat, kan het mogelijk ook in een aparte veegwet geregeld worden.

Graag gaan wij met u in gesprek om dit voorstel nader te bespreken. Uiteraard denken wij ook graag mee over de precieze wijze waarop de voorgestelde wijziging het beste kan worden doorgevoerd.

Hoogachtend,
Autoriteit Persoonsgegevens

Aleid Wolfsen
Voorzitter