

Vergaderjaar 2024–2025

26 643

Informatie- en communicatietechnologie (ICT)

Nr. 1284

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN
EN KONINKRIJSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 februari 2025

Tijdens het debat over online kinderrechten van 19 december 2024 heb ik uw Kamer toegezegd schriftelijk terug te komen op de uitvoering van de moties Ceder/Six Dijkstra (Kamerstuk 36 531, nr. 20) en Ceder/Six Dijkstra (Kamerstuk 26 643, nr. 1163.). Hierbij informeer ik uw Kamer in aanvulling op de brief die op 18 december jl. aan uw Kamer is verzonden over de acties ter uitvoering van deze moties. De moties worden hiermee niet afgedaan. Ik zal de komende tijd de voortgang van de moties met u blijven delen.

Op 19 december jl. vroeg uw Kamer aandacht voor de online risico's voor minderjarigen, zoals online gokken, online alcoholverkoop, toegang tot pornografie en buy now pay later (BNPL)-diensten. Ik deel deze bezorgdheid. We moeten onze kinderen online beschermen tegen de risico's die ze ook in de offline wereld lopen en zoveel mogelijk voorkomen dat ze eenvoudig alcohol kunnen kopen, dat ze gemakkelijk toegang hebben tot pornografie- en illegale kansspelwebsites en zoveel mogelijk voorkomen dat ze zichzelf in de schulden kunnen werken met achteraf-betaaldiensten.

Om kinderen tegen bepaalde risico's te beschermen zijn sommige praktijken voor hen bij wet verboden. Het aanvullend wettelijk voorschrijven van online leeftijdsverificatie kan belangrijk zijn om deze leeftijdsgrenzen ook in de praktijk beter te kunnen handhaven en kinderen tegen deze risico's te beschermen. Tegelijkertijd is dit geen eenvoudig vraagstuk en vraagt dit om het wegen van een breed scala aan verschillende belangen en speelt hier de vraag hoe dit technisch vorm moet krijgen om de nadelige gevolgen zo veel mogelijk te beperken.

Belangenafweging leeftijdsverificatie

Bij online leeftijdsverificatie moet gekeken worden naar de privacy-vriendelijkheid, betrouwbaarheid, veiligheid, brede beschikbaarheid,

inclusie, toegankelijkheid en gebruiksgemak. Wat passend is, verschilt per situatie en vraagt steeds om een aparte afweging. Leeftijdsverificatie kan effectief zijn om kinderen te beschermen, maar is niet altijd de meest geschikte maatregel vanwege de vele belangen die op het spel staan. Het brengt risico's voor de privacy met zich mee, zoals de opslag van persoonlijke gegevens en het volgen van online gedrag. Daarnaast kan het ervoor zorgen dat de toegankelijkheid voor legitiem gebruik wordt ingeperkt. Ook kan het verder onbedoelde gevolgen hebben, zoals normalisatie van identiteitscontroles of stimulering van omzeilpraktijken. Bovendien is het vaak disproportioneel als er alternatieven beschikbaar zijn, zoals educatie, ouderlijk toezicht of zelfregulering door platforms. Omdat leeftijdsverificatie alleen effectief is als onderdeel van een bredere aanpak, moet zorgvuldig worden afgewogen of de voordelen opwegen tegen de nadelen en risico's. En het verschilt ook per situatie in hoeverre de verwerking van aanvullende persoonsgegevens proportioneel is.

Sectorale aanpak

De Ministeries van Financiën, Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en Justitie en Veiligheid werken aan het beschermen van minderjarigen tegen de praktijken waar in de moties naar verwezen wordt. Dat omvat onder meer het onderzoeken en in sommige gevallen het instellen van een wettelijke leeftijdsgrens (voor de situaties waar die er nog niet is) en het wettelijk verplichten van adequate online leeftijdsverificatie binnen hun eigen sectorale wetten. Verschillende situaties kunnen leiden tot een verschillende uitkomst van bovengenoemde belangenafweging. Zo bestaat er bij online alcoholverkoop ook een fysiek moment waarom leeftijdscontrole moet plaatsvinden (bij de levering), terwijl online gokken een geheel digitale aangelegenheid is.

Wanneer er een wettelijke leeftijdsgrens is, kan worden gekeken of en welke aanvullende eisen aan die online leeftijdsverificatie moeten worden gesteld (zie onderstaande tabel). Per casuïstiek – online kansspelen, online alcohol verkoop, en BNPL-diensten – brengt de voor dat beleidsterrein verantwoordelijke bewindspersoon dit dus zelf in kaart en verankert zelf aanvullende eisen in sectorale wetgeving. Het is daarom niet mogelijk om in één algemene wet algemene eisen te stellen aan online leeftijdsverificatie.

Zoals uiteengezet in onderstaande tabel (zie bijlage), is betrouwbare online leeftijdsverificatie voor online gokken al wettelijk geregeld. Hierbij wordt een relatief groot aantal persoonsgegevens inclusief het BSN verwerkt voor de leeftijdsverificatie, vaak door middel van het verschaffen van een identiteitsbewijs van de aspirant-speler. Deze verplichting tot leeftijdsverificatie hangt samen met de verplichting tot identificatie en verificatie van de identiteit van de aspirant-speler. Het doel van de verwerking van deze persoonsgegevens is het voorkomen van onmatige deelname aan kansspelen of van kansspelverslaving. De identiteit en de leeftijd van de speler moet worden vastgesteld, voor deelname aan kansspelen en voor het kunnen raadplegen van het Centraal Register Uitsluiting Kansspelen. Met het oog op de te beschermen belangen, en alles afgewogen is tot de conclusie gekomen dat de verwerking van de persoonsgegevens hier proportioneel is, mits aan strikte voorwaarden met betrekking tot de beveiliging en bewaartermijnen wordt voldaan.¹

Voor online alcoholverkoop wordt nu gekeken hoe de leeftijd op een meer betrouwbare manier kan worden gecontroleerd. Naar verwachting is dit in 2026 gerealiseerd. Het verplicht verifiëren van meerderjarigheid bij

¹ Staatsblad 2021, 37, p. 61.

BNPL-diensten wordt in 2026 wettelijk geregeld. Voor wat betreft online pornografie bestaat er nog geen wettelijke leeftijdsgrens (zie tabel). Hiervoor moet eerst een debat met uw Kamer plaatsvinden over de mate waarin de schade voor kinderen een aanvullende wettelijke leeftijdsgrens en wettelijke online leeftijdsverificatie en de inbreuk die dat vormt op de vrijheid van meningsuiting rechtvaardigt.

Om dit debat te ondersteunen, breng ik samen met de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de Staatssecretaris van Jeugd, Preventie en Sport de volgende punten in kaart: de wetenschappelijke basis van de schadelijkheid, de verwachte effectiviteit van leeftijdsverificatie en mogelijke neveneffecten. Dit helpt ons het debat in volle breedte met elkaar te voeren. Bij online kansspelen blijkt dat ondanks effectieve leeftijdsverificatie,² nog steeds veel jongeren toegang hebben tot online goksites. Dit komt doordat er veel illegale online goksites zijn, die zich niet aan de wet houden en dus ook geen adequate online leeftijdsverificatie gebruiken. In de aangekondigde brief over een nieuwe visie op kansspelen en de beleidsreactie op de evaluatie van de Wet kansspelen op afstand, worden de voorgenoemde maatregelen uiteengezet om onder andere deze problematiek aan te pakken. Deze brief zal de Staatssecretaris Rechtsbescherming in maart met uw Kamer delen.

Technische mogelijkheden en uitdagingen

Er is niet één oplossing voorhanden. De uitdaging is een betrouwbaar, privacyvriendelijk, veilig en toegankelijk instrument te gebruiken. Ik hecht er waarde aan dat leeftijdsverificatiemiddelen enkel worden ingezet wanneer zij zowel effectief zijn als de privacy van hun gebruikers beschermen. Om een goed oordeel te kunnen vellen, moeten middelen in hun geheel worden beschouwd. Zo is Zero-Knowledge Proof (ZKP) geen leeftijdsverificatie-middel, maar een cryptografische methode waarmee kan worden bewezen dat iemand boven een bepaalde leeftijd is, zonder dat de leeftijd of identiteit van een persoon hoeft te worden onthuld. Deze methode kan worden toegepast door een leeftijdsverificatiemiddel.

Hoewel ZKP een belangrijk onderdeel kan vormen, moet gekeken worden naar de gehele oplossing om te zien of ook andere relevante aspecten worden gerealiseerd. Zo is ook van belang dat gedurende het hele proces van verifiëren van de leeftijd wordt verzekerd dat de leverancier van het leeftijdsverificatiemiddel niet kan zien waar en wanneer gebruikers hun middel inzetten, en dus niet kan leren wanneer en hoe vaak gebruikers gokken of alcohol kopen. Ook betrouwbaarheid van de brongegevens en de betrouwbaarheid dat degene aan wie de gegevens toebehoren ook degene is die het leeftijdsverificatiemiddel gebruikt, brede beschikbaarheid, inclusie, toegankelijkheid en gebruiksgemak zijn relevante aspecten om mee te wegen. Leeftijdsverificatie-instrumenten moeten dus al deze aspecten in voldoende mate adresseren. Standaarden hiervoor zijn nog in ontwikkeling (zie hieronder).

Europese ontwikkelingen

De standaarden voor betrouwbare, privacyvriendelijke, veilige en toegankelijke online leeftijdsverificatie zijn nog volop in ontwikkeling. We zien dat in onze buurlanden ook nog geen eenduidig antwoord is op de vraag aan welke concrete eisen online leeftijdsverificatie moet voldoen om alle verschillende problemen zo goed mogelijk te ondervangen. Ook

² Bij de evaluatie van de regulering van online kansspelen zijn de uitvoeringspraktijk met betrekking tot identiteitsverificatie door het WODC als goed beoordeeld, alsmede de bescherming van privacy van de persoonsgegevens van spelers.

de Europese Commissie doet hier nu onderzoek naar en werkt aan aanbevelingen voor verschillende manieren van veilige en privacyvriendelijke leeftijdscontrole.

Daarnaast wordt, zoals al kort is aangestipt, op Europees niveau gewerkt aan concrete oplossingen voor leeftijdsverificatie om de naleving van de verplichtingen ter bescherming van minderjarigen uit de Digitaal diensten-verordening (DSA) en de richtlijn audiovisuele mediadiensten (AVMSD) te ondersteunen. Ook de Europese Digitale Identiteits (EDI)-wallets zullen naar verwachting op termijn een rol gaan spelen. Daarbij zal rekening gehouden moeten worden dat het gebruik van EDI-wallets niet verplicht kan worden gesteld en het gebruik ervan te allen tijde vrijwillig moet zijn.

Ondertussen werkt de Europese Commissie aan een tussenoplossing voor op het apparaat van de gebruiker. Hiervoor worden open technische specificaties ontwikkeld. Er wordt ook gekeken naar de toepassing van Zero-Knowledge Proof technologie voor deze tussenoplossing. De eerste versie van deze zogenaamde *white label*-app, die uiteindelijk zal kunnen worden omgezet naar de nationale markt van de lidstaten, zal naar verwachting in de zomer van 2025 gereed zijn. Het voornemen van de Europese Commissie is dat dit uiteindelijk zal worden geïntegreerd in het Europees Digitale Identiteit Raamwerk.

Conclusie

Gezien de complexiteit is er niet één duidelijk antwoord op dit vraagstuk. Ik ben mij er terdege van bewust dat deze complexiteit het er niet eenvoudiger op maakt. Waar online leeftijdsgrenzen gelden worden dus stappen gezet op het vlak van leeftijdsverificatie. Voorbeelden hiervan zijn online gokken, online alcoholverkoop, en BNPL-diensten. Elke situatie vraagt om een specifieke afweging. Eén overkoepelende wet biedt geen ruimte voor die specifieke afweging. Daarnaast zijn de beschikbare technologieën, hoewel voorhanden, nog niet voldoende volwassen. Ik volg daarom de ontwikkelingen nauwgezet, zowel nationaal als op Europees niveau. Uiteindelijk zal in veel gevallen een EU-aanpak wenselijk zijn omdat het dan voor bedrijven duidelijk is waar ze aan toe zijn en omzeiling van leeftijdsverificatie lastiger is. Ook kan de Nederlandse consument dan gemakkelijker diensten uit andere EU-landen afnemen. Verder wordt het ongemak voor de consument beperkt omdat het gebruik van verschillende leeftijdsverificatiemethoden per website of app tot een minimum wordt beperkt.

De stappen die nu met de sectorale aanpak worden gezet, zorgen ervoor dat ervaring wordt opgedaan. Ik gebruik deze fase om als coördinerend bewindspersoon aanvullende handvatten te bieden aan mijn collega-bewindspersonen om tot (minimum) vereisten in sectorale wetgeving te komen. Dit kan dan ook weer bijdragen aan de vorming van breed gedragen (Europese) standaarden. Waar de wettelijke leeftijdsgrenzen nu nog niet bestaan, zoals online pornografie, zal bekeken worden of dit – gelet op de mogelijke schadelijkheid voor minderjarigen – wenselijk kan zijn en juridisch haalbaar is. Zo'n verkenning zal breed worden uitgevoerd om zicht te krijgen op de consequenties en mogelijke neveneffecten. Vanuit mijn coördinerende rol ondersteun ik dus de betrokken departementen die met leeftijdsverificatie bezig zijn. Om kennis, kunde en expertise samen te brengen, zal ik in het eerste kwartaal van dit jaar een

expertsessie organiseren. Daarnaast wil ik de Kamer aanbieden om een technische briefing te organiseren, gezien de complexiteit van dit onderwerp.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
F.Z. Szabó

BIJLAGE

	Wettelijke leeftijdsgrens?	Wettelijke leeftijdsverificatieverplichting?
Online kansspelen	Ja, in artikel 31k, tweede lid Wet op de Kansspelen is de leeftijdsgrens op 18 jaar gesteld.	Ja, geregeld in artikel 4.11 van het Besluit Kansspelen op Afstand. • De identiteit en leeftijd van gebruikers moeten worden geverifieerd aan de hand van naam, geboortedatum, geboorteplaats en, voor zover die persoon daarover beschikt, diens Burgerservicenummer, diens fysieke adres en contactgegevens, waaronder in ieder geval e-mail adres en telefoonnummer, en het rekeningnummer of een andere unieke aanduiding en de tenaamstelling van de tegenrekening. • Aanbieders moeten de leeftijdsverificatie baseren op betrouwbare bronnen, zoals een geldig identiteitsdocument. Zij moeten adequate kwaliteitscontrole uit op de gegevens, bijvoorbeeld via de Beheervoorziening Burgerservicenummer (BV BSN). • Toezicht en handhaving: De Kansspelautoriteit (Ksa) houdt toezicht op de naleving van deze regels en kan optreden tegen overtredingen bij illegale en legale aanbieders, waaronder het opleggen van een last onder dwangsom of een boete.
Online Alcoholverkoop	Ja, in de Alcoholwet is de leeftijdsgrens op 18 jaar gesteld	• In de huidige Alcoholwet is het hebben van een leeftijdscontrolesysteem verplicht bij de online verkoop van alcohol. Dit systeem houdt in dat de online verkoper (naast de leeftijdscontrole op het moment van aflevering) ook een leeftijdscontrole bij het plaatsen van een online bestelling van alcoholhoudende drank uitvoert. • De koper moet bij iedere online of telefonische aankoop vóór afronding van het aankoopproces een leeftijdsvraag beantwoorden met een actieve handeling, zoals het bevestigen dat hij 18 jaar of ouder is (vinkje) of het invullen van de geboortedatum. • VWS kijkt echter op dit moment hoe adequate eisen die het huidige verplichte leeftijdsverificatiesysteem betrouwbaarder kunnen maken in de lagere regelgeving van de Alcoholwet verankerd kunnen worden en hoe toezicht gehouden kan worden op deze eisen. • Er wordt ernaar gestreefd dat de eisen in 2026 in werking treden. De wijziging zal voorzien in een overgangstermijn voor ondernemers die al gebruikmaken van een leeftijdsverificatiesysteem.
Buy Now Pay Later (BNPL)-diensten	Leeftijdsgrens vanaf 18 jaar in de maak via de implementatiewet van de herziene Europese Richtlijn consumentenkrediet (CCDII) (FIN)	• Er geldt op dit moment geen specifieke wettelijke plicht voor BNPL-aanbieders om de leeftijd van consumenten te verifiëren. • In zowel het regeerprogramma¹ als in de kabinetsreactie op het IBO-rapport over problematische schulden, heeft het kabinet aangekondigd om leeftijdsverificatie bij het gebruik van BNPL wettelijk verplicht te gaan stellen. • Deze verplichting zal gelijktijdig met de implementatie van de herziene Europese Richtlijn consumentenkrediet (CCDII) in de Wet op het financieel toezicht worden opgenomen. Dit betreft een expliciet verbod op het verstrekken van een krediet aan een minderjarige. Dit maakt dat een aanbieder van het krediet de leeftijd van de consument dient te verifiëren.

	Wettelijke leeftijdsgrens?	Wettelijke leeftijdsverificatieverplichting?
Online Pornografische content	• Voor pornografisch materiaal geldt dat het verkopen, verhuren of vertonen van «visuele weergaven» aan minderjarigen onder 16 jaar strafbaar is (Wetboek van Strafrecht, artikel 151e). De strafbaarheid strekt zich in beginsel niet uit tot massacommunicatie, het gaat hier om persoonlijk contact tussen de verstrekker en de minderjarige (zo kan iemand strafbaar bezig zijn als hij bewust pornografische beelden deelt met een minderjarigen via een berichtendienst, of een minderjarige toegang verleent tot een pornografische bioscoopfilm). • Pornografisch materiaal is legale content in Nederland. Met content die in beginsel legaal is, moet terughoudendheid worden betracht, gelet op de vrijheid van meningsuiting. • In Nederland gevestigde aanbieders van audiovisuele mediadiensten moeten maatregelen treffen om de meest schadelijke content, waaronder pornografische content, minder toegankelijk te maken voor jeugdigen (Richtlijn Audiovisuele Mediadiensten (AVMSD) en de Mediawet 2008). De interne regels van Kijkwijzer van NICAM vullen dit verder in. Bij een tv-abonnement kan dat ouderlijke controle zijn of een pincode. • De Digitaalmediadienstenverordening (DSA) regelt bovendien dat online platforms maatregelen moeten nemen om minderjarigen (jonger dan 18 jaar) te beschermen (VLOPS ex artikel 35 DSA en algemeen artikel 28 DSA). Online leeftijdsverificatie is één van de mogelijke maatregelen die online platforms kunnen nemen	• Momenteel is adequate online leeftijdsverificatie bij toegang tot pornografische content niet wettelijk geregeld. • Er moet een debat plaatsvinden over de vraag of en zo ja welke stappen moeten worden gezet om kinderen hiertegen effectief te beschermen, de mogelijkheid van een wettelijke leeftijdsgrens en verplichte leeftijdsverificatie maakt hier onderdeel van uit. Een verbod op toegang van minderjarigen tot deze online content is een inperking van de vrijheid van meningsuiting (artikel 7 Grondwet en 10 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens). Een dergelijke inperking van de grondrechten vraagt om een motivering gekeken naar noodzakelijkheid, proportionaliteit en de subsidiariteit. Ik zal samen de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de Staatssecretaris van Jeugd, Preventie en Sport in kaart brengen wat de wetenschappelijke basis van schadelijkheid is, wat de verwachte effectiviteit zou zijn van het verplicht stellen van een aanvullende wettelijke leeftijdsgrens en online leeftijdsverificatie en wat de eventuele neveneffecten zouden zijn • Ondertussen werkt de Commissie aan richtsnoeren om platformen te ondersteunen bij het invoeren van betrouwbare en privacyvriendelijke online leeftijdsverificatie, wat een van de mogelijke maatregelen zijn zoals gevraagd in de AVMSD en de DSA. Dit betreft geen verplichte leeftijdsverificatie, maar optioneel.

¹ Kamerstuk 36 471, nr. 96.