

Aan de Minister van Economische Zaken  
De heer H.G.J. Kamp  
Postbus 20401  
2500 EK DEN HAAG

Datum  
21 oktober 2016  
Onderwerp  
Cookiebepaling  
Telecommunicatiewet

Uw kenmerk

Ons kenmerk  
JtH/RvZ/HS/MF/  
2016/123

Bijlage(n)  
3

Geachte heer Kamp,

Het Adviescollege toetsing regeldruk (Actal) heeft onder andere als taak om naar aanleiding van signalen uit de samenleving de regering te adviseren over de vermindering van regeldruk. Eén van de ontvangen signalen betreft de regeldruk en ergernis die voortvloeit uit cookiebepaling in de Telecommunicatiewet. Deze casus is gebruikt in een breder onderzoek naar de bronnen van regeldruk vanwege het heldere beleidsdoel van de cookiebepaling, de vragen rondom de effectiviteit en de ervaren regeldruk. Voor het onderzoek zijn de Autoriteit Consument & Markt (ACM), de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) en het ministerie van Economische Zaken benaderd. De hoofdvraag van het onderzoek luidt *“Welke regeldruk vloeit voort uit de cookiebepaling, wat zijn de belangrijkste oorzaken van deze regeldruk en welke ruimte is er om deze regeldruk binnen de Europese kaders te beïnvloeden?”*. De uitkomsten van het onderzoek vormen aanleiding om een advies uit te brengen over de cookiebepaling. Het advies is als bijlage bij deze brief gevoegd.

Het doel van de cookiebepaling is het beschermen van de persoonlijke levenssfeer van de internetgebruiker door hem te informeren en controle te geven over de cookies die op zijn apparatuur worden geplaatst of uitgelezen. Deze controle krijgt hij doordat zijn toestemming vereist is voor de plaatsing van bepaalde typen cookies. Uit het onderzoek komt naar voren dat de regeldruk voor bedrijven minimaal incidenteel € 74 miljoen en structureel € 7,1 miljoen bedraagt. Voor burgers die de cookiemelding alleen maar wegklikken, bedraagt de regeldruk € 27 miljoen. Wanneer alle burgers zich actief informeren over het privacybeleid van de websiteaanbieder, loopt de regeldruk op tot maar liefst € 1,6 miljard. De regeldruk die voortvloeit uit de cookiebepaling en daaraan gekoppelde wetgeving is dus aanzienlijk.

In de wetsgeschiedenis van de cookiebepaling neemt het principe van geïnformeerde toestemming als middel om persoonsgegevens te beschermen een centrale positie in. Uit het onderzoek dat wij hebben laten uitvoeren blijkt tegelijkertijd dat dit mechanisme niet goed werkt, althans niet in een internetomgeving. Dit zorgt ervoor dat de cookiebepaling niet of hooguit zeer beperkt effectief is, met niet-proportionele regeldruk tot gevolg. Internetgebruikers hebben

**Contact**

Rijnstraat 50  
2515 XP Den Haag

Postbus 16228  
2500 BE Den Haag

T (070) 310 86 66  
info@actal.nl

www.actal.nl  
@actal\_info

namelijk te maken met zulke grote hoeveelheden cookiemeldingen, dat ze deze routinematig wegklikken. Ook zien zij niet altijd de link tussen het (gratis) bezoeken van een website in ruil voor het gebruik van hun gegevens. Tot slot ontbreekt een echte keuzemogelijkheid voor internetters. Het gevolg is dat de cookiebepaling in de praktijk niet de beoogde bescherming van de persoonlijke levenssfeer biedt, maar wel leidt tot regeldruk en irritatie.

De ruimte om de cookiebepaling lastenlauer te implementeren wordt ingekaderd door het Europese karakter van de regelgeving. In 2015 heeft de Nederlandse wetgever de uitzonderingsgronden van de cookiebepaling uitgebreid, wat heeft geleid tot een vermindering van de regeldruk. In ons advies doen we een aantal aanbevelingen om binnen de huidige cookiebepaling de regeldruk nog verder te beperken.

Het aanpakken van de regeldruk en het verminderen van de irritatie rondom de cookiebepaling is geen eenvoudig vraagstuk. Om daadwerkelijk te komen tot effectieve en regelluwe oplossingen moeten meer fundamentele vragen aan de orde worden gesteld. Centraal staat daarbij of en in hoeverre geïnformeerde toestemming in een digitale omgeving nog een geschikt middel is om persoonsgegevens te beschermen. Als deze vraag niet positief kan worden beantwoord, dan is er een kans dat het middel 'geïnformeerde toestemming' tot doel wordt verheven. En is het risico reëel dat de toestemmingsvereiste verwordt tot een formeel-juridisch instrument om te voldoen aan wetgeving, in plaats van een instrument dat materieel bijdraagt aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer - met disproportionele regeldruk tot gevolg. Wij adviseren daarom om ook te zoeken naar alternatieven die niet voortbouwen op het instrument van de geïnformeerde toestemming.

Een afschrift van deze brief en de bijlagen hebben wij verzonden aan de Autoriteit Persoonsgegevens en de Autoriteit Consument & Markt.

Hoogachtend,

*w.g.*

J. ten Hoopen  
Voorzitter

R.W. van Zijp  
Secretaris

## Bijlage 1. Advies over de cookiebepaling

### Inleiding

Het plaatsen en uitlezen van cookies kan de persoonlijke levenssfeer van de internetgebruiker bedreigen.<sup>1</sup> De cookiebepaling beoogt de internetgebruiker te beschermen door hem te informeren en controle te geven over de cookies die op zijn apparatuur worden geplaatst of gelezen met behulp van geïnformeerde toestemming. Dit is gereguleerd in artikel 11.7a Telecommunicatiewet (Tw). Voor het plaatsen en/of uitlezen van cookies moet de internetgebruiker zijn geïnformeerde toestemming geven conform de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). In de praktijk geldt dit vooral voor zogenaamde tracking cookies, waarmee onder meer het surfgedrag van een internetgebruiker gevolgd kan worden.

### Bronnen van regeldruk

De cookiebepaling is een initiatief van het Europees parlement. Later is de wetgeving nog aangevuld aan de hand van een amendement uit de Tweede Kamer. Als we kijken naar de achterliggende bron, dan valt uit de wetsgeschiedenis af te leiden dat de wensen van maatschappelijke organisaties, het bedrijfsleven en de (Europese) privacy-toezichthouders<sup>2</sup> van invloed zijn op de regeldruk. Ook de voortdurende dynamiek en het technische karakter van het onderwerp vormen een bron. Tot slot zijn de beperkte naleving door de sector in de periode vóór de wetgeving en de manier waarop zaken juridisch hun weerslag krijgen, een bron van regeldruk gebleken. De ruimte om de cookiebepaling lastenluser te implementeren wordt beperkt door het Europese karakter van de wetgeving. Dat neemt niet weg dat is geprobeerd om de wetgeving aan te passen. In 2015 zijn de uitzonderingsgronden van de cookiebepaling uitgebreid om ervoor te zorgen dat de toestemmingsvereiste alleen werd toegepast bij cookies die daadwerkelijk persoonsgegevens verwerken (zoals tracking cookies). Deze verruiming van de uitzonderingsgronden heeft de regeldruk verminderd.

### Aard en omvang van de regeldruk

Bij het in kaart brengen van de regeldruk zijn de verplichtingen die voortvloeien uit de bepalingen in de Telecomwet en de Wet Bescherming Persoonsgegevens meegenomen. Uit het onderzoek komt naar voren dat de regeldruk voor bedrijven naar schatting minimaal € 7,1 miljoen structureel en € 74 miljoen incidenteel bedraagt. De regeldruk vloeit onder meer voort uit een meldplicht aan de Autoriteit Persoonsgegevens (AP), de kosten om aan te tonen dat er geen persoonsgegevens worden verwerkt (rechtsvermoeden), en de noodzakelijke aanpassingen aan websites (informatievoorziening en toestemming).

---

<sup>1</sup> Cookies zijn kleine bestanden met daarin doorgaans een unieke code die bij een bezoek aan een website op computers en smartphones worden geplaatst. Bijlage 2 bevat een overzicht van de verschillende soorten cookies.

<sup>2</sup> De 'Artikel 29 werkgroep' en het College Bescherming Persoonsgegevens.

Ook burgers ervaren regeldruk door de cookiebepaling. Het gaat daarbij vooral om ergernis over het steeds moeten weggklikken van de cookiemeldingen. Wanneer de regeldruk voor burgers in euro's wordt uitgedrukt, dan kunnen een lage en een hoge variant worden onderscheiden. In de lage variant, waarin burgers alleen de cookiemelding weggklikken, bedraagt de regeldruk op jaarbasis € 27 miljoen. In de hoge variant, waarin burgers zich actief informeren over het privacy-beleid van de websiteaanbieder, is de regeldruk maar liefst € 1,6 miljard.<sup>3</sup>

### Effectiviteit en proportionaliteit van de cookiebepaling

#### *De cookiebepaling is niet effectief en niet proportioneel*

De gedachte achter de cookiebepaling is dat een internetgebruiker aan de hand van geïnformeerde toestemming controle krijgt over de plaatsing van cookies en dat daarmee de bescherming van de persoonlijke levenssfeer is geborgd.<sup>4</sup> Deze veronderstelling blijkt in de echter praktijk niet op te gaan. Internetgebruikers geven aan privacy belangrijk te vinden, maar handelen daar vervolgens niet naar.<sup>5</sup> Bij de cookiebepaling spelen nog een aantal aanvullende elementen een rol:

- Internetgebruikers worden geconfronteerd met een zodanig grote hoeveelheid cookiemeldingen dat zij deze routinematig weggklikken.
- Het ontbreekt consumenten aan daadwerkelijke keuzemogelijkheden. Bij het gebruik van een cookiewall bijvoorbeeld kan een consument ofwel de cookies accepteren, ofwel de site onverrichterzake verlaten. De internetgebruiker is echter op zoek naar (de informatie op) de betreffende site en zal dus geneigd zijn de cookies te accepteren.
- Er is verder voor de gebruiker doorgaans geen directe link tussen de bezochte website (zoals nieuwsvergaring, aankopen) en het geven van toestemming voor het plaatsen van cookies waarmee gegevens worden verzameld. De context waarin toestemming wordt gegeven is daarmee een andere dan wanneer iemand feitelijk NAW-gegevens invult, bijvoorbeeld bij een aanvraag, en dan aanvinkt dat deze gegevens mogen worden gebruikt voor andere doeleinden.
- De internetgebruiker heeft onvolledig zicht op de gevolgen van het accepteren van cookies. Dit komt onder meer doordat toestemming wordt gevraagd op het moment van plaatsing en niet op het moment van het uitlezen van de cookies. Welke cookies door wie worden geplaatst en wat precies gebeurt met de gegevens, is op moment van toestemming niet altijd bekend. Bijvoorbeeld omdat de informatie over het cookiebeleid niet volledig is, of door het systeem van "real time bidding" waarbij de advertentieruimte op een site wordt verkocht op het moment dat de gebruiker deze bezoekt. Wie welke advertentie te zien krijgt, en welke cookies daarbij geplaatst worden, zijn dan pas bekend.

---

<sup>3</sup> In de lage variant klikken zij de melding meteen weg, in de hoge variant besteden zij 100 keer per jaar 5 minuten aan het zorgvuldig beoordelen van de cookiemelding (zie rapport Regioplan). Bij het berekenen van de regeldruk is buiten beschouwing gelaten dat in sommige gevallen opnieuw toestemming moet worden gegeven voor dezelfde website als gevolg van het (periodiek) wissen van browserinstellingen.

<sup>4</sup> In het rapport van Regioplan wordt dit de beleidstheorie genoemd.

<sup>5</sup> Dit is de "privacy-paradox": gebruikers geven aan privacy belangrijk te vinden maar handelen hier niet naar.

- Tot slot zijn internetgebruikers gewend geraakt aan onbeperkt gratis toegang tot allerlei internetdiensten, die zij feitelijk bekostigen met hun persoonsgegevens. Hierdoor zijn ze minder geneigd om hier in het vervolg geld voor te betalen.

Het geven van toestemming is een veel gebruikt en voor de hand liggend instrument om de bescherming van de persoonlijke levenssfeer te borgen. Het onderzoek wijst desalniettemin uit dat bovenstaande elementen ervoor zorgen dat de cookiebepaling in de Tw in de praktijk niet of zeer beperkt bijdraagt aan het doel van de wet, met niet-proportionele regeldruk voor burgers en bedrijven tot gevolg.

Het schrappen van de bepaling (nuloptie) is in dit geval een voor de hand liggende gedachte. Op korte termijn is deze alleen minder realistisch omdat de cookiebepaling Europese wetgeving betreft. De vraag is vervolgens of en in hoeverre Europa moet vasthouden aan de gekozen oplossing of (versneld) op zoek moet naar een beter alternatief. Een alternatief dat meer omvat dan alleen het uitbreiden van de uitzonderingsbepalingen. Het REFIT-platform, dat door de Europese Commissie is ingesteld om voorstellen te doen over vereenvoudiging en vergemakkelijking van bestaande EU-wetgeving, heeft juni jl. een opinie gepubliceerd over de cookiebepaling (ePrivacy Directive) en is in afwachting van een reactie van de Europese Commissie.

**Wij adviseren om in de relevante Europese gremia, waaronder het REFIT-platform, aandacht te vragen voor de hoge regeldruk en de beperkte effectiviteit van de cookiebepaling en initiatieven nemen om te komen tot een minder belastend alternatief dat beter bijdraagt aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de internetgebruiker.**

#### *En er is sprake van een ongelijk Europees speelveld*

Uit het onderzoek komt verder naar voren dat er verschillen zijn in de manier waarop lidstaten uitvoering geven aan de cookiebepaling. Nederland heeft de wetgeving één-op-één geïmplementeerd. De cookiebepaling wordt echter niet in alle landen met dezelfde intensiteit gehandhaafd. In de EU-richtlijn is verder het geven van toestemming via browserinstellingen in de randoverwegingen meegenomen.<sup>6</sup> Er zijn lidstaten die deze mogelijkheid accepteren.<sup>7</sup> Hierdoor zijn verschillen in regeldruk tussen de Europese lidstaten ontstaan, wat nadelig kan zijn voor de Nederlandse concurrentiepositie. Het is niet zeker of deze verschillen juridisch houdbaar zijn. Vooralnog zijn er geen procedures gestart die op dat vlak uitsluitel hebben gegeven.

**Wij adviseren om bij de Europese Commissie aan te dringen op een leidraad hoe de huidige (en aankomende) richtlijn geïmplementeerd moet worden. Wij adviseren bovendien om te bewerkstelligen dat de Europese Commissie toeziet op een goede handhaving door de lidstaten.**

<sup>6</sup> Het geven van toestemming via browsers houdt in dat via de instellingen in de browser bepaalde type cookies wel of niet geaccepteerd worden, al dan niet gespecificeerd naar een bepaalde website.

<sup>7</sup> Finland, Ierland, Italië, Luxemburg, Oostenrijk, Roemenië, Slowakije, Slovenië en Zweden.

### **De noodzaak van goede effectbeoordeling vooraf**

Het onderzoek laat verder zien dat vooraf onvoldoende is onderzocht of geïnformeerde toestemming in de praktijk het veronderstelde effect wel zou kunnen hebben. Een impact assessment lijkt niet te hebben plaatsgevonden, in ieder geval niet op het terrein van regeldruk.

Sommige partijen noemen de moeizame medewerking van de markt als reden waarom de geïnformeerde toestemming in de praktijk niet het verwachte effect heeft. De cookiebepaling zou door sommige aanbieders bewust slordig geïmplementeerd zijn om irritatie op te wekken in de hoop op aanpassing van de wetgeving. Ook de gebrekkige naleving (en handhaving) van de oorspronkelijke opt-out verplichting zou geleid hebben tot de zwaardere opt-in verplichting later in de wetsgeschiedenis. Het ligt met andere woorden ook "aan de markt" die zich niet conformeert en zich niet weet te organiseren.

Dit soort effecten kunnen aan de voorkant mogelijk al voorzien worden. Bedrijven hebben een commercieel belang om het eigen verdienmodel veilig te stellen. Had de wetgever wel mogen verwachten dat de sector zich zou organiseren, gelet op de samenstelling van de sector en de diverse belangen? Het in beeld brengen van te verwachten gedragseffecten aan de voorkant van een wetgevingstraject kan inzicht bieden in de manier waarop sectoren mogelijk reageren op nieuwe wetgeving en daarmee in de verwachte effectiviteit van de gekozen oplossing.

Momenteel wordt in Brussel gewerkt aan een nieuwe ePrivacy Directive, waarin naar verwachting ook bepalingen over cookies worden opgenomen. De consultatiefase is inmiddels afgerond.

**Wij adviseren om bij de totstandkoming van de nieuwe ePrivacy Directive aan te dringen op een impact assessment, waarin zowel de regeldruk als de verwachte gedragseffecten worden meegenomen ten behoeve van het bepalen van de verwachte effectiviteit.**

### **Alternatief voor toestemmingsvereiste**

Om te komen tot effectieve, regelluwe oplossingen, blijkt een meer fundamentele vraag aan de orde, en wel in hoeverre geïnformeerde toestemming in een digitale omgeving nog een geschikt middel is om de persoonsgegevens te beschermen. In de wetsgeschiedenis van de cookiebepaling neemt het principe van geïnformeerde toestemming als middel om persoonsgegevens te beschermen een centrale positie in. Uit het onderzoek blijkt dat dit mechanisme niet goed werkt, althans niet in een internetomgeving. De uitzonderingsbepalingen in de wetgeving zijn inmiddels uitgebreid om de effectiviteit van de cookiebepaling te vergroten. De vraag blijft echter of de toestemmingsvereiste dan wel de gewenste bescherming biedt. Wordt het middel tot doel verheven?

Als deze vraag niet wordt beantwoord, is het risico reëel dat de toestemmingsvereiste verwordt tot een formeel/juridisch instrument om te voldoen aan wetgeving in plaats van een instrument dat materieel bijdraagt aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Momenteel gaan er stemmen op om de toestemmingsvereiste in voorkomende gevallen te schrappen omdat dit meer bescherming voor de privacy zou bieden. Vanuit regeldrukoptiek bezien een interessante

gedachte. Het verdient volgens ons daarom aanbeveling om ook te zoeken naar alternatieven die niet voortbouwen op het instrument van de geïnformeerde toestemming.

**Wij adviseren om een breder onderzoek te starten naar de effectiviteit van het toestemmingsmechanisme in de internetomgeving en deze uitkomsten te betrekken bij de verdere, lastenluwe doorontwikkeling van de cookiebepaling.**

#### **Minder belastende alternatieven binnen de huidige cookiebepaling**

Het onderzoek stipt ook een aantal minder belastende opties aan binnen de huidige cookiebepaling.

#### *Toegevoegde waarde artikel rechtsvermoeden*

In de wet is bij amendement een rechtsvermoeden geïntroduceerd dat zijn weerslag heeft gekregen in artikel 11.7a lid 4 van de Tw. Dit rechtsvermoeden houdt in dat wanneer cookies geplaatst worden om surfgedrag te volgen en/of gebruiksprofielen te maken, vermoed wordt dat persoonsgegevens worden verwerkt als bedoeld in de wet Wbp. Aan de gebruiker dient in dat geval toestemming gevraagd te worden. Het amendement was bedoeld om toestemming conform de Wbp te borgen bij plaatsing van tracking cookies.

Met de introductie van het rechtsvermoeden wordt de bewijslast omgekeerd. Een plaatser van tracking cookies moet voldoen aan de betreffende eisen uit Wbp, tenzij hij aannemelijk maakt dat hij géén persoonsgegevens verwerkt. Het amendement laat de Europese norm ten aanzien van cookies in artikel 11.7a ongemoeid, maar voert een bewijslast in voor het bedrijfsleven. Het rechtsvermoeden betreft in die zin een nationale kop op Europese regelgeving.

Het rechtsvermoeden blijkt als wetsonderdeel in de praktijk van weinig betekenis. De Wbp is al onverkort van toepassing op de plaatsing van cookies die persoonsgegevens verwerken middels het eerste lid van artikel 11.7a. Met de zinsnede “onverminderd de Wet bescherming persoonsgegevens” is uitdrukking gegeven aan de wens om de Tw en de Wbp naast elkaar te plaatsen, zodat - in situaties waarin persoonsgegevens worden verwerkt - tevens voldaan moet worden aan de vereisten van de Wbp. Uit het onderzoek komt ook naar voren dat de toezichthouder de bewijslast in de praktijk zelf draagt doordat doorgaans op dezelfde manier aan dossieropbouw wordt gedaan als wanneer er geen rechtsvermoeden in de wet was opgenomen. De toegevoegde waarde voor de handhaving is daarmee beperkt.

Het rechtsvermoeden brengt in de praktijk wel regeldruk met zich mee van € 10 miljoen incidenteel en € 1 miljoen structureel.<sup>8</sup> Ook geven exploitanten aan het onduidelijk te vinden hoe te voldoen aan deze wettelijke bepaling.

**Het in de wet opgenomen rechtsvermoeden in artikel 11.7a lid 4 blijkt in de praktijk van weinig toegevoegde waarde, terwijl het wel regeldruk tot gevolg heeft. Wij adviseren om het rechtsvermoeden uit de Telecomwet te halen.**

---

<sup>8</sup> Zie onderzoek Regioplan.

### *Toestemming via browserinstellingen*

In de Nederlandse wetgeving is de mogelijkheid om via browsers toestemming te geven niet uitgesloten. Bij de wijziging van de Telecomwet in 2012 is echter geconstateerd dat deze manier nog niet voldeed aan de wettelijke definitie van toestemming. Browsers staan standaard op "alles accepteren". Dit maakt het niet goed te herleiden of iemand daadwerkelijk toestemming heeft gegeven om cookies te plaatsen of dat de cookies automatisch worden toegestaan als gevolg van de standaardinstellingen. Ook speelt de vraag of de toestemming via de browser voldoende specifiek is.

Een alternatief is wellicht een intelligente browser die 'leert' welke cookievoorkeuren de gebruiker heeft. Deze laatste mogelijkheid kan pas worden gerealiseerd als de lidstaten de eis op dezelfde manier interpreteren en implementeren.<sup>9</sup> Ook is aandacht nodig voor wat dit betekent ten opzichte van online platforms die persoonsgegevens verzamelen zonder cookies te gebruiken.

Alles overziend lijkt het kiezen tussen twee kwaden: het weggelijken van cookiemeldingen op individuele webpagina's, wat in de praktijk onvoldoende effectief en niet-proportioneel blijkt. Of het geven van toestemming via de browser, wat mogelijk op gespannen voet staat met de toestemmingsvereiste in de Tw, maar wat als instrument mogelijk effectiever en meer proportioneel is.

De verdere doorontwikkeling van browsers kan in de toekomst een oplossing bieden. Deze optie vraagt om actieve medewerking van het bedrijfsleven, wat in het verleden geen eenvoudige opgave is gebleken. Ook vraagt dit van de bedrijven die de meest gebruikte browsers leveren (Microsoft, Google, Mozilla, Apple), dat zij een belang zien in een effectieve en minder belastende implementatie van de cookiebepaling.

Het lastenluser inrichten van de cookiebepaling blijkt dus geen eenvoudig vraagstuk. De browsertechniek is inmiddels wel verder dan in 2012. En mogelijk bieden buitenlandse voorbeelden op dat punt nog aanknopingspunten voor een lastenluser invulling van de cookiebepaling.

**Wij adviseren om te onderzoeken in hoeverre en onder welke voorwaarden het geven van toestemming via browserinstellingen een minder belastende oplossing biedt dan de huidige uitvoering van de cookiebepaling.**

### *Verbod op profiling?*

Door de internetter te volgen op het internet ontstaat een gebruikersprofiel via bezochte websites, zoektermen en dergelijke, al dan niet gecombineerd met daadwerkelijke persoonsgegevens. Deze informatie maakt het mogelijk om gericht te adverteren. De hieruit voortvloeiende verdienmodellen hebben gezorgd voor gratis toegang tot grote hoeveelheden informatie op internet. Het gebruik van persoonsgegevens is tegelijkertijd met waarborgen omkleed. En juist daar blijkt het instrument toestemming in de internetomgeving, niet goed te werken. De informatieplicht over de plaatsing van cookies heeft er weliswaar toe geleid dat de

---

<sup>9</sup> Zie "Grote platforms, grote problemen?" ACM, september 2016.



consument beter op de hoogte is dat cookies worden geplaatst.<sup>10</sup> Maar de omstandigheden (o.a. hoge frequentie van de cookiemelding) maken dat de toestemmingsvereiste in de praktijk niet voldoet.

Een verbod op profiling voert naar de mening van Actal echter te ver. In de eerste plaats gaat het om legale verdienmodellen.<sup>11</sup> Ten tweede zullen er gebruikers zijn die bereid zijn om gratis gebruik te maken van diensten in ruil voor hun persoonsgegevens. Dat neemt niet weg dat er een gebrek aan transparantie is in de markt met het risico van (onnodige) regeldruk tot gevolg. Dit laatste is ook relevant omdat de technologie zo ver is, dat tracking-technologie de consument niet alleen kan bedienen, maar in theorie ook kan benadelen, bijvoorbeeld door hogere prijzen te vragen wanneer iemand interesse toont via internet.

---

<sup>10</sup> De informatieplicht kan mogelijk wel op meer proportionele wijze worden vormgegeven (zie onderzoek Regioplan) .

<sup>11</sup> Deze verdienmodellen zijn legaal voor zover ze aan de Wbp en Tw voldoen.

## Bijlage 2. Soorten cookies

Er worden drie soorten cookies onderscheiden:

- Functionele of technische cookies worden gebruikt om de gebruiker de gevraagde dienst van de informatiemaatschappij te leveren. Dit doel wordt bereikt door bijvoorbeeld aanmeldgegevens of de taalkeuze van de gebruiker op te slaan. Daarnaast zijn functionele cookies nodig bij het plaatsen van bestellingen (bijvoorbeeld het onthouden wat je in je mandje hebt) in webshops en het verrichten van transacties.
- Analytische cookies worden door website-eigenaren ingezet om informatie te verkrijgen over de kwaliteit en de effectiviteit van hun website, bijvoorbeeld voor het bijhouden van bezoekersstatistieken.
- Tracking of profiling cookies zijn cookies die tot doel hebben gegevens over het gebruik van verschillende internetdiensten door de gebruiker te verzamelen, te combineren of te analyseren. Deze gegevens kunnen worden gebruikt voor marketing-doeleinden, bijvoorbeeld door het tonen van gepersonaliseerde advertenties. Het is vooral het gebruik van tracking cookies die de Europese en Nederlandse wetgevers ertoe heeft gebracht om het gebruik van cookies te reguleren. Ook wordt met cookies bijgehouden of een advertentie tot een aankoop of aanmelding leidt.