



bijlage

Gebundelde informatie rondom wettelijke leeftijdsgrenzen
en online leeftijdsverificatie

Bijlage nummer	4
Horend bij	Verzamelbrief Digitalisering december 2024
Datum	18 december 2024

De motie Ceder/Six Dijkstra (36 531, nr. 20) heeft de regering verzocht om privacyvriendelijke en betrouwbare leeftijdsverificatie voor online gokken en voor websites met pornografische content wettelijk te borgen. Dit in aanvulling op en de motie Ceder/ Six Dijkstra (26 643, nr. 1163) om bij wettelijk noodzakelijke leeftijdsverificatie bij verkoop of gebruik van online diensten wettelijk te borgen dat de online leeftijdsverificatie op een dusdanige manier gebeurt dat de privacy gewaarborgd blijft (bijvoorbeeld zero knowledge identity proof).

Wettelijke leeftijdsgrens en techniek neutrale wetgeving

Bij het vraagstuk van online leeftijdsverificatie dient er een onderscheid te worden gemaakt tussen verkoop en diensten die al een wettelijke leeftijdsvereiste kennen en diensten die dat niet hebben. Zo is de verkoop van alcohol aan mensen onder de 18 bij wet verboden maar bestaat er geen verbod op het gebruik van sociale media in Nederland.¹ Een reden voor het opnemen van een leeftijdsvereiste in sectorale wetgeving voor het gebruik van een (online) dienst of product kan zijn dat de schadelijkheid van de (online) dienst of het product voor bepaalde leeftijdsgroepen wetenschappelijk onomstotelijk is vastgesteld. Wanneer er een wettelijke leeftijdsgrens is vastgesteld is het eerder proportioneel om een strikte vorm van leeftijdscontrole, zoals leeftijdsverificatie, toe te passen dan wanneer dat niet het geval is. Op het moment dat er een wettelijke leeftijdsgrens is vastgesteld kan er pas leeftijdsverificatie worden voorgeschreven in wet- of regelgeving. Ook kunnen er pas dan eisen worden gesteld aan de manier van die leeftijdsverificatie.

Leeftijdsverificatie is één van de maatregelen die kan worden ingezet om het welzijn van kinderen te beschermen en de negatieve impact van (digitale) diensten of producten op (kinder)rechten te beperken. Leeftijdsverificatie is echter niet de enige manier, of altijd de beste manier, om de belangen van kinderen te beschermen. Leeftijdsverificatie kan ook ongewenste neveneffecten hebben voor degenen die daaraan worden onderworpen, zoals een toename van toezicht, de inbreuk op privacy en gegevensbescherming die ermee gepaard gaat, of uitsluiting van groepen die geen toegang hebben tot de gekozen vorm van leeftijdsverificatie.

¹ Wel regelen de AVG en de Uitvoeringswet van de AVG dat kinderen jonger dan 16 jaar zelf geen geldige toestemming kunnen geven voor het verwerken van hun gegevens. Toestemming is alleen geldig als een van de ouders of verzorgers van een kind de toestemming geeft. In de praktijk betekent dit dat het gebruik van sociale media, die naar hun aard de persoonsgegevens van gebruikers verwerken, verboden is voor kinderen jonger dan 16 jaar, tenzij zij toestemming hebben van hun ouders.

Bij het beantwoorden van de vraag of leeftijdsverificatie in een specifiek geval is toegestaan, wenselijk is of zelfs verplicht dient te zijn, dient daarom de noodzakelijkheid en proportionaliteit van leeftijdsverificatie te worden beoordeeld. Dit volgt uit het bestaande wettelijk kader zoals de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) en de grondrechten. De vraag is dan of de verplichting tot de inzet van leeftijdsverificatie in een specifieke situatie, gelet op enerzijds het te beschermen belang dat met de inzet effectief wordt gewaarborgd, en anderzijds de risico's voor fundamentele rechten, in het bijzonder het recht op privacy en de gegevensbescherming van betrokkenen, noodzakelijk is, ook gelet op de beschikbare alternatieven.

Het verdient opmerking dat het wettelijke kader dat de hiervoor genoemde bescherming biedt, algemeen van aard is en technologie-neutraal is geredigeerd. Daarmee is in beginsel geborgd dat fundamentele rechten ook bij elkaar snel opvolgende technologische ontwikkelingen goed beschermd zijn, zonder dat de wetgeving steeds hoeft te worden gewijzigd. Het is niet noodzakelijk om in algemene zin in aanvulling op het huidige wettelijke kader voor te schrijven welke technologieën er moeten worden toegepast. Gelet op de belangen, de veranderende technologie, is dit daarvoor te contextgevoelige materie.

Het in aanvulling op de huidige wet- en regelgeving voorschrijven van specifieke technologieën zoals *zero knowledge identity proof*-technologie wordt daarom niet als noodzakelijk gezien. Immers, volgens de huidige wetgeving is een goede bescherming van privacy reeds vereist. Bovendien is de toepassing van *zero knowledge identity proof*-technologie voor online leeftijdsverificatie op dit moment nog niet op grote schaal onderzocht en het is daarom nog niet met zekerheid te zeggen dat deze toepassing voldoende betrouwbaar en privacyvriendelijk is.

De in de moties genoemde praktijken vallen onder de verantwoordelijkheid van verschillende ministeries en worden gereguleerd door verschillende sectorale wetgeving. Hieronder wordt toegelicht wat reeds geregeld is of wat het kabinet voornemens is te regelen voor leeftijdsvereisten en leeftijdsverificatie in de praktijken waar de moties naar verwijzen.

Online kansspelen

In de Wet op de kansspelen is een wettelijke leeftijdsgrens van 18 jaar voor deelname aan kansspelen gesteld. Dit geldt dus ook voor deelname aan online kansspelen² Op de aanbieders van online kansspelen (de vergunninghouders) rust op grond van artikel 31k, tweede lid van de Wet op de Kansspelen de verplichting om de identiteit van een speler voorafgaand aan diens inschrijving te verifiëren, en om vast te stellen dat de speler 18 jaar of ouder is. De vergunninghouder dient voordat hij een persoon als speler inschrijft, te beschikken over een aantal gegevens met betrekking tot die persoon zoals de naam, geboortedatum, geboorteplaats en, voor zover die persoon daarover beschikt, diens Burgerservicenummer, zoals die gegevens op het identiteitsdocument van die persoon zijn opgenomen, 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.³ Dit is nodig zodat de vergunninghouder kan vaststellen dat de aspirant-speler 18 jaar is. De wetgeving bevat ook een verplichting voor de vergunninghouder om deze gegevens te controleren. Dit kan

² Artikel 14, Wet op de kansspelen

³ Artikel 4.1,1 Besluit Kansspelen op afstand.

onder andere via de Beheervoorziening Burgerservicenummer (BV BSN). Deze kan worden gebruikt bij de vaststelling van de identiteit van de aspirant-speler. Online kansspelen kennen dus al een robuust systeem van online leeftijdsverificatie. Het deel van de Wet op de kansspelen dat ziet op regulering van online kansspelen is recentelijk geëvalueerd door het WODC en op 5 november jl. gedeeld met de Tweede Kamer.⁴ De onderzoekers hebben de uitvoeringspraktijk met betrekking tot identiteitsverificatie als goed beoordeeld, mede als de bescherming van privacy van de persoonsgegevens van spelers. De beleidsreactie op de evaluatie volgt voor het Commissiedebat Kansspelen op 27 maart 2025.

Illegale aanbieders houden zich niet aan de wet- en regelgeving. Dit betekent dat zij doorgaans ook geen leeftijdsverificatie toepassen. Dit is zeer zorgwekkend. Daarom is een van de prioriteiten van de staatssecretaris Rechtsbescherming en de Kansspelautoriteit (Ksa) het aanpakken van illegaal kansspelaanbod. Verder beziet de staatssecretaris Rechtsbescherming samen met de Ksa en het Trimbos-instituut hoe het kan dat minderjarigen terecht komen bij (illegale) gokaanbieders en hoe dit verder kan worden voorkomen.⁵ In de beleidsreactie op de voorgenoemde wetsevaluatie zal ook ingegaan worden op de aanpak van illegale kansspelen.

Online Alcoholverkoop

Ook de Alcoholwet kent een dergelijke leeftijdsgrens. Zo verbiedt de Alcoholwet het om alcohol te verstrekken aan jongeren onder de 18 jaar, ook online. Het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) is al enige tijd bezig met het uitwerken van de eisen waar een betrouwbaarder leeftijdsverificatiesysteem bij verkoop op afstand van alcoholhoudende drank aan moet voldoen. De staatssecretaris Jeugd, Preventie en Sport bereidt momenteel een wijziging van het Alcoholbesluit voor ten behoeve van het invoeren van een betrouwbaarder leeftijdsverificatiesysteem bij verkoop op afstand van alcoholhoudende drank. Het streven is om begin 2025 de internetconsultatie te starten waarna het ontwerpbesluit in het kader van de voorhangprocedure wordt aangeboden aan beide Kamers.

Buy Now Pay Later

BNPL staat in Nederland ook wel bekend als 'achteraf betalen'. Het is een dienst die momenteel veelal online wordt aangeboden aan consumenten om een product te kopen, zoals kleding, en deze binnen een termijn van bijvoorbeeld 30 dagen terug te betalen. Er geldt op dit moment nog geen expliciete wettelijke leeftijdsgrens voor het aanbieden van BNPL. Wel geldt op grond van artikel 1:234 van het Burgerlijk Wetboek (BW) dat minderjarigen (in het algemeen personen onder de 18 jaar) bekwaam zijn om rechtshandelingen te verrichten, mits zij met toestemming van hun wettelijke vertegenwoordiger handelen en de wet niet anders bepaalt. Dit betekent onder meer dat minderjarigen in beginsel geen contracten kunnen afsluiten zonder toestemming van een ouder of voogd. In bepaalde gevallen wordt deze toestemming evenwel verondersteld, namelijk indien het een rechtshandeling betreft ten aanzien waarvan het in het maatschappelijk verkeer gebruikelijk is dat minderjarigen die op een bepaalde leeftijd zelfstandig verrichten (artikel 1:234 lid 3 BW), bijvoorbeeld het kopen van een schoolschrift of klein speelgoed. Het is in

⁴ Kamerstukken II 2024/25, 24557, nr. 244.

⁵ Kamerstukken II 2024/25, 36600 VII, nr. 58.

het maatschappelijk verkeer niet gebruikelijk dat een minderjarige zelfstandig een kredietovereenkomst sluit. Naar oordeel van het kabinet mag toestemming van een ouder of voogd bij het aangaan van een kredietovereenkomst, waar bij BNPL sprake van is, dan ook nooit worden verondersteld. Op dit moment geldt evenmin een plicht voor BNPL-aanbieders om de leeftijd van consumenten te verifiëren.

Het kabinet heeft zowel in het regeerprogramma⁶ als in de kabinetsreactie op het IBO-rapport over problematische schulden⁷ aangekondigd leeftijdsverificatie bij het gebruik van BNPL expliciet wettelijk verplicht te gaan stellen. We hebben het voornemen om met de implementatiewet van de herziene Europese Richtlijn consumenten (CCDII) een artikel op te nemen over leeftijdsverificatie in de Wft. Door de bepaling op te nemen in de Wft is de AFM bevoegd toezicht te houden op de naleving ervan. Het artikel zal zowel een verbod bevatten op het verstrekken van een krediet aan een minderjarige als een verplichting voor de aanbieder van het krediet om de leeftijd van de consument te verifiëren. De voorwaarden waaraan de leeftijdsverificatie moet voldoen worden op dit moment uitgewerkt in de implementatiewet van de CCDII.

Online pornografische content

Pornografische content die via het internet wordt verspreid, wordt beschermd door de vrijheid van meningsuiting zoals vastgelegd in artikel 7, derde lid, van de Grondwet. Beperkingen aan dat recht moeten daarmee in overeenstemming zijn. Artikel 7, derde lid, van de Grondwet bepaalt dat beperkingen van dit recht alleen bij wet kunnen worden opgelegd "voor personen jonger dan zestien jaar". De wet kan dus eventueel regels stellen voor minderjarigen onder de 16 jaar bij de toegang tot content, waaronder toegang tot pornografische content. Dit geldt traditioneel voor bioscopen. Voor andere distributievormen van media, zoals videoplatformdiensten, is deze leeftijdsgrens niet gesteld. Zonder een wettelijke leeftijdsgrens kan er in de wetgeving ook geen online leeftijdsverificatie worden voorgeschreven of de eisen hieraan worden uitgewerkt.

Er bestaat wel wetgeving die regels stelt om minderjarigen tegen mogelijk schadelijke content te beschermen. Voor deze diensten geldt in Nederland een systeem van geconditioneerde zelfregulering. Deze diensten moeten, op grond van de Richtlijn Audiovisuele Mediadiensten (AVMSD), zelf gedragscodes opstellen, die in lijn zijn met de AVMSD. Deze gedragscodes moeten onder andere maatregelen bevatten om minderjarigen te beschermen. Leeftijdsverificatie kan één van de maatregelen zijn waaraan een videoplatform zichzelf middels de gedragscode committeert. Het Commissariaat voor de Media houdt toezicht op de naleving van deze gedragscodes. Dit systeem van geconditioneerde zelfregulering voorkomt dat er van overheidswege wordt ingegrepen in de toegang tot media-aanbod.

Online platforms zoals sociale media

Ook de Digitaalgedienstenverordening (DSA) verplicht online platforms om minderjarigen een hoog niveau van privacy, veiligheid en beveiliging te garanderen. Zeer grote platforms, zoals Snapchat, TikTok en Instagram, zijn daarnaast verplicht om jaarlijks de risico's voor minderjarigen te evalueren en passende maatregelen te nemen om deze risico's te verminderen of weg te nemen. In artikel 35, eerste

⁶ Kamerstukken II 2024/25, 36471, nr. 96.

⁷ Kamerstukken II 2023/24, 24515, nr. 770.

lid, onder j van de DSA is bovendien vastgelegd dat instrumenten voor leeftijdscontrole één van de mogelijke manieren zijn om risico's op dat soort schade aan minderjarigen te adresseren. Deze regels gelden voor grote aanbieders van pornografische inhoud en voor sociale mediaplatforms.

We zien dat andere landen een verbod op het gebruik van sociale media onder een bepaalde leeftijd verkend wordt. Zo werkt Australië aan een verbod voor sociale media voor kinderen onder de 16 jaar. Een harde leeftijdsgrens voor sociale media, vergelijkbaar met bijvoorbeeld (online) alcoholverkoop, zie ik niet als een passende oplossing. Voor sociale media bestaat er geen wetenschappelijke consensus dat het alleen maar schadelijk is.⁸ Dat is bijvoorbeeld wel het geval bij alcoholconsumptie bij minderjarigen. We zien ook de kansen die sociale media kinderen en jongeren kunnen bieden. Uitgangspunt van het Nederlandse kabinet is daarom om het gebruik van sociale media niet voor leeftijdsgroepen te verbieden. De inzet van het kabinet ziet erop om ervoor te zorgen dat sociale media veilig zijn voor minderjarigen.

Europese ontwikkelingen

Teneinde de naleving van de verplichtingen ter bescherming van minderjarigen uit de Digitaledienstenverordening te ondersteunen, is de Europese Commissie recent een aanbesteding gestart.⁹ Het doel daarvan is om een privacyvriendelijk instrument te ontwikkelen waarmee kan worden geverifieerd dat iemand 18 jaar of ouder is, zonder dat de gebruiker van dat instrument meer informatie hoeft te delen. De Europese Commissie heeft voor ogen dat zo'n instrument in de toekomst ook voor andere leeftijdsvereisten kan worden gebruikt.¹⁰ Het door de Europese Commissie beoogde leeftijdsverificatie-instrument zal gebaseerd zijn op de Europese portemonnees voor digitale identiteit ('EDI-wallets'). 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. Voor het kabinet is hierbij van belang dat online leeftijdsverificatie proportioneel en in lijn is met grondrechten zoals het recht op gegevensbescherming, en tegelijkertijd betrouwbaar, veilig en inclusief is. Het kabinet volgt deze ontwikkelingen nauwlettend.

⁸ Unicef, Essaybundel Kinderrechten in de Digitale wereld, februari 2024, p. 10 en Orben, A. & Przybylski, A.K. (2019). The association between adolescent well-being and digital technology use. *Nature human behaviour*, 3(2), 173-182.

⁹ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/funding/call-tenders-development-consultancy-and-support-age-verification-solution>

¹⁰ Zie [Call for tenders EC-CNECT/LUX/2024/OP/0072- Development, Consultancy and Support for Age Verification Solution: part 2:L Technical specifications.](#)