

## Bindend besluit van het Comité (artikel 65)



Translations proofread by EDPB Members.

This language version has not yet been proofread.

### **Bindend besluit 2/2022 over het geschil dat is ontstaan over het ontwerpbesluit van de Ierse toezichhoudende autoriteit betreffende Meta Platforms Ireland Limited (Instagram) op grond van artikel 65, lid 1, punt a), van de AVG**

**Vastgesteld op 28 juli 2022**

## Inhoudsopgave

1	Samenvatting van het geschil.....	6
2	Recht op behoorlijk bestuur .....	9
3	Voorwaarden voor de vaststelling van een bindend besluit.....	10
3.1.	Geuite bezwaren van de betrokken toezichthouders ten aanzien van het ontwerpbesluit .	10
3.2.	De leidende toezichthouder honoreert de relevante en gemotiveerde bezwaren tegen het ontwerpbesluit niet of is van mening dat de bezwaren niet gemotiveerd zijn.....	10
3.3.	Ontvankelijkheid van de zaak .....	11
4	Structuur van het bindend besluit.....	12
5	Over de rechtsgrondslag voor de verwerking van contactgegevens .....	12
5.1.	Analyse door de leidende toezichthouder in het ontwerpbesluit .....	12
5.2.	Samenvatting van de door de betrokken toezichthouders ingediende bezwaren .....	15
5.3.	Standpunt van de leidende toezichthouder over de bezwaren .....	23
5.4.	Analyse van het EDPB.....	24
5.4.1.	Beoordeling van de vraag of de bezwaren relevant en gemotiveerd waren .....	24
5.4.2.	Beoordeling ten gronde .....	33
6	Over mogelijke verdere (of andere) inbreuken die door de betrokken toezichthouders zijn vastgesteld .....	49
6.1.	Over mogelijke inbreuken op artikel 6, lid 1, punt a), artikel 7 en artikel 8, lid 1, van de AVG met betrekking tot de verwerking van contactgegevens .....	49
6.1.1.	Analyse door de leidende toezichthouder in het ontwerpbesluit .....	49
6.1.2.	Samenvatting van de door de betrokken toezichthouders ingediende bezwaren.....	49
6.1.3.	Standpunt van de leidende toezichthouder over de bezwaren .....	50
6.1.4.	Analyse van het EDPB .....	50
6.2.	Over mogelijke inbreuken op artikel 5, lid 1, punt a), en artikel 5, lid 1, punt b), van de AVG met betrekking tot de verwerking van contactgegevens .....	51
6.2.1.	Analyse door de leidende toezichthouder in het ontwerpbesluit .....	51
6.2.2.	Samenvatting van de door de betrokken toezichthouders ingediende bezwaren.....	51
6.2.3.	Standpunt van de leidende toezichthouder over de bezwaren .....	52
6.2.4.	Analyse van het EDPB .....	52
6.3.	Over de rechtsgrondslag met betrekking tot standaard openbare verwerking.....	52
6.3.1.	Analyse door de leidende toezichthouder in het ontwerpbesluit .....	52
6.3.2.	Samenvatting van de door de betrokken toezichthouders ingediende bezwaren.....	54
6.3.3.	Standpunt van de leidende toezichthouder over de bezwaren .....	55
6.3.4.	Analyse van het EDPB .....	55
7	Over de vaststelling van de administratieve boete .....	56

7.1.	Analyse door de leidende toezichthouder in het ontwerpbesluit .....	56
7.2.	Samenvatting van de door de betrokken toezichthouders ingediende bezwaren .....	59
7.3.	Standpunt van de leidende toezichthouder over de bezwaren .....	61
7.4.	Analyse van het EDPB .....	61
7.4.1.	Beoordeling van de vraag of de bezwaren relevant en gemotiveerd waren .....	61
7.4.2.	Beoordeling ten gronde .....	63
8	Bindend besluit.....	75
9	Slotopmerkingen .....	77

## Het Europees Comité voor gegevensbescherming

Gezien artikel 63 en artikel 65, lid 1, punt a), van Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (hierna “**AVG**” genoemd)<sup>1</sup>,

Gezien de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte (hierna “**EER**” genoemd) en met name bijlage XI en Protocol 37 daarbij, zoals gewijzigd bij Besluit nr. 154/2018 van het Gemengd Comité van de EER van 6 juli 2018<sup>2</sup>,

Gezien artikel 11 en artikel 22 van zijn reglement van orde (hierna “**reglement van orde van het EDPB**” genoemd)<sup>3</sup>,

Overwegende hetgeen volgt:

(1) De voornaamste taak van het Europees Comité voor gegevensbescherming (hierna “**EDPB**” genoemd) bestaat erin toe te zien op de consistente toepassing van de AVG binnen de gehele EER. Daartoe volgt uit artikel 60 van de AVG dat de leidende toezichthoudende autoriteit (hierna “**leidende toezichthouder**” genoemd) met de andere betrokken toezichthoudende autoriteiten (hierna “**betrokken toezichthouders**” genoemd) samenwerkt om tot een consensus te komen, dat de leidende toezichthouder en de betrokken toezichthouders onderling alle relevante informatie uitwisselen en dat de leidende toezichthouder onverwijld de relevante informatie over de aangelegenheid aan de andere betrokken toezichthouders meedeelt. De leidende toezichthouder legt onverwijld een ontwerpbesluit voor advies voor aan de andere betrokken toezichthouders en houdt naar behoren rekening met hun standpunten.

(2) Wanneer een van de betrokken toezichthouders een relevant en gemotiveerd bezwaar heeft ingediend met betrekking tot het ontwerpbesluit in overeenstemming met artikel 4, lid 24, en artikel 60, lid 4, van de AVG en de leidende toezichthouder niet voornemens is het relevante en gemotiveerde bezwaar te volgen of van mening is dat het bezwaar niet relevant noch gemotiveerd is, onderwerpt de leidende toezichthouder deze aangelegenheid aan het in artikel 63 van de AVG bedoelde coherentiemechanisme.

(3) Ingevolge artikel 65, lid 1, punt a), van de AVG neemt het EDPB een bindend besluit over alle aangelegenheden die onderwerp van het relevante en gemotiveerde bezwaar zijn, en met name over een mogelijke inbreuk op de AVG.

(4) Het bindend besluit van het EDPB wordt vastgesteld met een tweederdemeerderheid van de leden van het EDPB, overeenkomstig artikel 65, lid 2, van de AVG, juncto artikel 11, lid 4, van het reglement van orde van het EDPB, binnen één maand nadat de voorzitter van het EDPB en de bevoegde toezichthoudende autoriteit hebben besloten dat het dossier volledig is. De termijn kan, rekening houdend met de complexiteit van de aangelegenheid, met een maand worden verlengd na een besluit van de voorzitter van het EDPB op eigen initiatief of op verzoek van ten minste een derde van de leden van het EDPB.

---

<sup>1</sup> PB L 119 van 4.5.2016, blz. 1.

<sup>2</sup> Alle verwijzingen in dit besluit naar “lidstaten” moeten worden gelezen als verwijzingen naar “EER-lidstaten”.

<sup>3</sup> Reglement van orde van het EDPB, vastgesteld op 25 mei 2018.

(5) Indien het EDPB ondanks deze verlenging geen besluit binnen de termijn kan vaststellen, doet het dit in overeenstemming met artikel 65, lid 3, van de AVG binnen twee weken na het verstrijken van de verlenging met een gewone meerderheid van zijn leden.

(6) Overeenkomstig artikel 11, lid 6, van het reglement van orde van het EDPB is alleen de Engelse tekst van het besluit authentiek, aangezien het Engels de taal is van de vaststellingsprocedure van het EDPB.

## HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD

### 1 SAMENVATTING VAN HET GESCHIL

1. Dit document bevat een bindend besluit dat door het EDPB is vastgesteld in overeenstemming met artikel 65, lid 1, punt a), van de AVG. Dit bindend besluit heeft betrekking op het geschil dat is ontstaan naar aanleiding van een ontwerpbesluit (hierna "**ontwerpbesluit**" genoemd) van de Ierse toezichthoudende autoriteit ("*Data Protection Commission*", hierna de "**Ierse toezichthouder**" en in dit verband ook de "**leidende toezichthouder**" genoemd), en de bezwaren die vervolgens zijn geuit door een aantal betrokken toezichthoudende autoriteiten, namelijk: de Duitse toezichthoudende autoriteit voor Hamburg ("*Der Hamburgische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit*") die de eigen standpunten en die van de andere Duitse toezichthoudende autoriteiten vertegenwoordigt, waaronder de Duitse toezichthoudende autoriteit voor Berlijn ("*Der Berliner Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit*"), de Duitse toezichthoudende autoriteit voor Bremen ("*Der Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit der Freien Hansestadt Bremen*") en de Duitse toezichthoudende autoriteit voor Noordrijn-Westfalen ("*Der Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit Nordrhein-Westfalen*"), hierna gezamenlijk de "**Duitse toezichthouders**" genoemd; de Finse toezichthoudende autoriteit ("*Tietosuojavaltuutetun toimisto*"), hierna de "**Finse toezichthouder**" genoemd; de Franse toezichthoudende autoriteit ("*Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés*"), hierna de "**Franse toezichthouder**" genoemd; de Italiaanse toezichthoudende autoriteit ("*Garante per la protezione dei dati personali*"), hierna de "**Italiaanse toezichthouder**" genoemd; de Nederlandse toezichthoudende autoriteit ("*Autoriteit Persoonsgegevens*"), hierna de "**Nederlandse toezichthouder**" genoemd; en de Noorse toezichthoudende autoriteit ("*Datatilsynet*"), hierna de "**Noorse toezichthouder**" genoemd.
2. Het ontwerpbesluit had betrekking op een "*onderzoek uit eigen beweging*" dat de Ierse toezichthouder op 21 september 2020 had ingesteld naar de verwerkingsactiviteiten van Facebook Ireland Limited, een in Dublin (Ierland) gevestigde onderneming. De onderneming heeft vervolgens haar naam gewijzigd in "Meta Platforms Ireland Limited" en wordt hierna "**Meta Ierland**" genoemd. Elke verwijzing naar Meta Ierland in dit bindend besluit moet worden gelezen als een verwijzing naar Facebook Ireland Limited of Meta Platforms Ireland Limited, naargelang het geval.
3. Het ontwerpbesluit had betrekking op de naleving door Meta Ierland van artikel 5, lid 1, punten a) en c), artikel 6, lid 1, artikel 12, lid 1, en de artikelen 13, 24, 25 en 35 van de AVG met betrekking tot bepaalde verwerkingen van persoonsgegevens van minderjarige gebruikers<sup>4</sup> in het kader van de sociale netwerkdienst "Instagram" (hierna "**Instagram**" genoemd). Het besluit sloeg met name op de verwerking van persoonsgegevens door Meta Ierland met betrekking tot de openbaarmaking van e-mailadressen en/of telefoonnummers van minderjarige gebruikers van de bedrijfsaccountfunctie van Instagram en op een standaard openbare instelling voor persoonlijke accounts van minderjarige gebruikers op Instagram.
4. De Ierse toezichthouder verklaarde in zijn ontwerpbesluit dat hij tevreden was dat de Ierse toezichthoudende autoriteit de leidende toezichthouder was, in de zin van de AVG, voor Meta Ierland,

---

<sup>4</sup> Instagram registreerde gebruikers tussen 13 en 17 jaar oud. Een persoon moet ten minste 13 jaar oud zijn om zich als Instagram-gebruiker te registreren. Zie ontwerpbesluit, punt 9.

als verwerkingsverantwoordelijke met betrekking tot de grensoverschrijdende verwerking van persoonsgegevens in het kader van de Instagram-service<sup>5</sup>.

5. In de volgende tabel wordt een beknopt tijdschema gegeven van de gebeurtenissen die deel uitmaken van de procedure die heeft geleid tot de onderwerping van de aangelegenheid aan het coherentiemechanisme:

<i>21 september 2020</i>	<p>De Ierse toezichthouder stelde het onderzoek in en verzocht Meta Ireland om informatie. De omvang en de rechtsgrondslag van het onderzoek werden uiteengezet in de aankondiging van aanvang van het onderzoek, die op 21 september 2020 naar Meta Ireland werd verzonden. De tijdelijke omvang van het onderzoek zou een periode tussen 25 mei 2018 en 21 september 2020 bestrijken.</p> <p>Op 27 oktober 2020 heeft Meta Ireland geantwoord op inleidende vragen van de Ierse toezichthouder.</p>
<i>27 november 2020</i>	<p>De Ierse toezichthouder heeft Meta Ireland een uiteenzetting van de geschilpunten verstrekt, waarin hij de feitelijke samenvatting van relevante kwesties uiteenzette en de aangelegenheden beschreef die op grond van de AVG moesten worden vastgesteld.</p> <p>Op 10 december 2020 heeft Meta Ireland opmerkingen ingediend in antwoord op de uiteenzetting van de geschilpunten en op 29 januari 2021 heeft zij de Ierse toezichthouder een geactualiseerde beoordeling van haar gerechtvaardigde belang verstrekt.</p>
<i>11 juni 2021</i>	<p>De Ierse toezichthouder heeft in het kader van het onderzoek een voorlopig ontwerpbesluit uitgevaardigd ten aanzien van Meta Ireland met betrekking tot haar verwerkingsactiviteiten ("<b>voorlopig ontwerpbesluit</b>"). De Ierse toezichthouder heeft Meta Ireland verzocht opmerkingen in te dienen over het voorlopige ontwerpbesluit.</p>
<i>Augustus-september 2021</i>	<p>Op 9 augustus 2021 heeft Meta Ireland haar opmerkingen over het voorlopige ontwerpbesluit bij de Ierse toezichthouder ingediend (hierna: "<b>Opmerkingen van Meta Ireland over het voorlopige ontwerpbesluit</b>" genoemd). Op 16 augustus 2021 heeft Meta Ireland aan de Ierse toezichthouder een aanvullend deskundigenverslag overgelegd. Naar aanleiding van een afzonderlijk verzoek van de Ierse toezichthouder heeft Meta Ireland op 23 september 2021 aanvullende opmerkingen ingediend met betrekking tot artikel 83, lid 3, van de AVG ("<b>Opmerkingen van Meta Ireland inzake artikel 83, lid 3, van de AVG</b>").</p>
<i>December 2021</i>	<p>De Ierse toezichthouder deelde op 3 december 2021 zijn ontwerpbesluit mee aan de betrokken toezichthouders in overeenstemming met artikel 60, lid 3, van de AVG.</p>

<sup>5</sup> Ontwerpbesluit, punten 47 tot en met 57.

	Verscheidene betrokken toezichthouders (de Duitse toezichthouders en de Finse, de Franse, de Italiaanse, de Nederlandse en de Noorse toezichthouder) hebben bezwaar ingediend overeenkomstig artikel 60, lid 4, van de AVG. Ook werden verschillende opmerkingen uitgewisseld.
<i>21 januari 2022</i>	De Ierse toezichthouder heeft een samengesteld antwoord uitgebracht met zijn compromisvoorstellen (“ <b>samengesteld antwoord</b> ”) en dat met de betrokken toezichthouders gedeeld. De Ierse toezichthouder heeft de betrokken toezichthouders verzocht aan te geven of zijn compromisvoorstellen voor de betrokken toezichthouders konden volstaan als mogelijke oplossing.
<i>Februari 2022</i>	In het licht van de voorstellen in het samengestelde antwoord vonden verdere uitwisselingen plaats tussen de Ierse toezichthouder en de betrokken toezichthouders. Tijdens de uitwisselingen bevestigden verscheidene betrokken toezichthouders aan de Ierse toezichthouder dat zijn compromisvoorstellen ontoereikend waren en dat zij voornemens waren hun bezwaren te handhaven.  Op 25 februari 2021 werd Meta Ireland verzocht gebruik te maken van haar recht om te worden gehoord met betrekking tot alle elementen die op voorstel van de Ierse toezichthouder aan het EDPB zou worden voorgelegd, waarna Meta Ireland op 6 april 2022 haar opmerkingen indiende (“ <b>Opmerkingen van Meta Ireland inzake artikel 65</b> ”).
<i>13 mei 2022</i>	De Ierse toezichthouder verwees de zaak naar het EDPB in overeenstemming met artikel 60, lid 4, van de AVG en leidde daarmee de geschillenbeslechtingprocedure in krachtens artikel 65, lid 1, punt a), van de AVG.

6. Nadat de Ierse toezichthouder deze kwestie overeenkomstig artikel 60, lid 4, van de AVG op 13 mei 2022 via het Informatiesysteem interne markt (hierna “**IMI**” genoemd)<sup>6</sup> bij het EDPB had ingediend, had het secretariaat van het EDPB namens de voorzitter van het EDPB de volledigheid van het dossier beoordeeld overeenkomstig artikel 11, lid 2, van het reglement van orde van het EDPB.
7. Het secretariaat van het EDPB heeft op 20 mei 2022 contact opgenomen met de Ierse toezichthouder met het verzoek om informatie en aanvullende documenten in het IMI in te dienen. De Ierse toezichthouder heeft de informatie en documenten op 24 mei 2022 verstrekt.
8. Een belangrijke aangelegenheid die door het secretariaat van het EDPB werd onderzocht, was het recht om te worden gehoord, zoals voorgeschreven in artikel 41, lid 2, punt a), van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Nadere bijzonderheden hierover zijn te vinden in afdeling 2 van dit bindend besluit.

<sup>6</sup> Het Informatiesysteem interne markt (IMI) is het informatie- en communicatiesysteem dat wordt genoemd in artikel 17 van het reglement van orde van het EDPB.



9. Nadat de Ierse toezichthouder en de voorzitter van het EDPB hadden bevestigd dat het dossier volledig was, stuurde het secretariaat van het EDPB op 1 juni 2022 het dossier toe aan de leden van het EDPB.
10. De voorzitter van het EDPB besloot om in overeenstemming met artikel 65, lid 3, van de AVG, juncto artikel 11, lid 4, van het reglement van orde van het EDPB, de standaardtermijn van één maand voor de vaststelling van het besluit met een maand te verlengen vanwege de complexiteit van de aangelegenheid.

## 2 RECHT OP BEHOORLIJK BESTUUR

11. Het EDPB is onderworpen aan het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, en met name artikel 41 (recht op behoorlijk bestuur). Dit komt ook tot uiting in artikel 11, lid 1, van het reglement van orde van het EDPB.
12. Het besluit van het EDPB *“wordt met redenen omkleed en gericht tot de leidende toezichthoudende autoriteit en alle betrokken toezichthoudende autoriteiten, en is bindend”* (artikel 65, lid 2, van de AVG). Het is niet rechtstreeks gericht aan derden. Bij wijze van voorzorgsmaatregel om tegemoet te komen aan de mogelijke noodzaak voor het EDPB om Meta Ierland<sup>7</sup> het recht te verlenen om op het niveau van het EDPB te worden gehoord, heeft het EDPB echter beoordeeld of Meta Ierland in de gelegenheid werd gesteld haar recht om te worden gehoord uit te oefenen met betrekking tot de procedure onder leiding van de leidende toezichthouder en het onderwerp van het geschil dat door het EDPB moest worden beslecht, en met name of alle documenten met de feitelijke en juridische elementen die het EDPB had ontvangen en gebruikt om zijn besluit in deze procedure te nemen, reeds eerder met Meta Ierland waren gedeeld.
13. Het EDPB merkt op dat Meta Ierland de gelegenheid heeft gehad zijn recht om te worden gehoord uit te oefenen met betrekking tot alle documenten die de feitelijke en juridische elementen bevatten die het EDPB in het kader van dit besluit in aanmerking heeft genomen, en dat ze haar schriftelijke opmerkingen<sup>8</sup> heeft ingediend, die door de leidende toezichthouder aan het EDPB zijn meegedeeld<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Zie Richtsnoeren 03/2021 van het EDPB inzake de toepassing van artikel 65, lid 1, punt a), van de AVG, vastgesteld op 13 april 2021 (versie voor openbare raadpleging) (hierna **“Richtsnoeren van het EDPB inzake artikel 65, lid 1, punt a)”** genoemd), punten 98 en 99.

<sup>8</sup> Met name de Opmerkingen van Meta Ierland van 9 augustus 2021 op het voorlopige ontwerpbesluit, de Opmerkingen van Meta Ierland van 23 september 2021 inzake artikel 83, lid 3, van de AVG en de Opmerkingen van Meta Ierland van 6 april 2022 inzake artikel 65.

<sup>9</sup> Het EDPB merkt op dat Meta Ierland heeft erkend dat zij *“de gelegenheid heeft gekregen om schriftelijke opmerkingen in te dienen met betrekking tot het ontwerpbesluit, het samengestelde antwoord en de bezwaren van de betrokken toezichthouders ten aanzien van de Ierse toezichthouder”* (brief van Meta Ierland aan het EDPB van 17 mei 2022). De Ierse toezichthouder heeft ook bevestigd dat Meta Ierland werd verzocht haar recht om te worden gehoord uit te oefenen *“met betrekking tot alle elementen die op voorstel van de Ierse toezichthouder aan het EDPB zouden worden voorgelegd”* (brief van de Ierse toezichthouder aan het secretariaat van het EDPB van 12 mei 2022). Tot slot, zoals Meta Ierland in haar opmerkingen inzake artikel 65 heeft erkend, *“slaan deze opmerkingen uitsluitend op de aangelegenheden waartegen bezwaar is gemaakt. De aangelegenheden waarover Meta Ierland in kennis werd gesteld door de Ierse toezichthouder worden onderworpen aan het geschillenbeslechtingsmechanisme”* (Opmerkingen van Meta Ierland inzake artikel 65, punt 1). Het secretariaat van het EDPB heeft gecontroleerd en bevestigd dat het EDPB dezelfde documenten heeft ontvangen, die de relevante feitelijke en juridische elementen bevatten. De enige aanvullende documenten waren de verschillende opmerkingen van Meta Ierland.

14. Aangezien Meta Ierland reeds door de Ierse toezichthouder is gehoord over alle feitelijke en juridische aangelegenheden die het EDPB in zijn besluit heeft behandeld, is artikel 41 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie volgens het EDPB in acht genomen.

### 3 VOORWAARDEN VOOR DE VASTSTELLING VAN EEN BINDEND BESLUIT

15. De algemene voorwaarden voor de vaststelling van een bindend besluit door het EDPB zijn vastgelegd in artikel 60, lid 4, en artikel 65, lid 1, punt a), van de AVG<sup>10</sup>.

#### 3.1. Geuite bezwaren van de betrokken toezichthouders ten aanzien van het ontwerpbesluit

16. Het EDPB merkt op dat verschillende betrokken toezichthouders (de Duitse toezichthouders en de Finse, de Franse, de Italiaanse, de Nederlandse en de Noorse toezichthouder) via IMI bezwaar hebben ingediend tegen het ontwerpbesluit overeenkomstig artikel 60, lid 4, van de AVG. Elk van deze bezwaren is ingediend binnen de in artikel 60, lid 4, van de AVG vastgestelde termijn.

17. De Portugese toezichthoudende autoriteit ("*Comissão Nacional de Proteção de Dados*") en de Deense toezichthoudende autoriteit ("*Datatilsynet*") hebben opmerkingen over het ontwerpbesluit ingediend. Aangezien deze opmerkingen geen bezwaren zijn in de zin van artikel 4, lid 24, van de AVG, kunnen zij het geschillenbeslechtingsmechanisme van artikel 65, lid 1, punt a), van de AVG niet in werking stellen en maken zij derhalve geen deel uit van de reikwijdte van dit bindend besluit<sup>11</sup>.

#### 3.2. De leidende toezichthouder honoreert de relevante en gemotiveerde bezwaren tegen het ontwerpbesluit niet of is van mening dat de bezwaren niet gemotiveerd zijn

18. Volgens de Ierse toezichthouder bleek uit de antwoorden van de betrokken toezichthouders met betrekking tot het samengestelde antwoord, dat er geen enkel compromisvoorstel aanvaardbaar was voor alle betrokken toezichthouders. Overeenkomstig artikel 60, lid 4, van de AVG heeft de Ierse toezichthouder de aangelegenheid onderworpen aan het coherentiemechanisme met het oog op geschillenbeslechting door het EDPB overeenkomstig artikel 65, lid 1, punt a), van de AVG. De Ierse toezichthouder heeft in zijn brief aan het secretariaat van het EDPB met betrekking tot de verwijzing van het geschil naar het EDPB op grond van artikel 65 van de AVG verduidelijkt dat hij niet voorstelt de bezwaren van de betrokken toezichthouders te "*volgen*" en/of de bezwaren niet relevant noch gemotiveerd acht<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> In overeenstemming met artikel 65, lid 1, punt a), van de AVG, neemt het EDPB een bindend besluit wanneer een toezichthoudende autoriteit een relevant en gemotiveerd bezwaar heeft ingediend tegen een ontwerpbesluit van de leidende toezichthouder en de leidende toezichthouder geen gevolg heeft gegeven aan het bezwaar, of de leidende toezichthouder een dergelijk bezwaar heeft afgewezen als zijnde niet gemotiveerd.

<sup>11</sup> Richtsnoeren van het EDPB inzake artikel 65, lid 1, punt a), punt 17.

<sup>12</sup> Brief van de Ierse toezichthouder aan het secretariaat van het EDPB van 12 mei 2022. Het geschil is op 13 mei 2022 in IMI ingediend.

### 3.3. Ontvankelijkheid van de zaak

19. Om te beginnen neemt het EDPB nota van het standpunt van Meta Ierland dat een escalatie door de Ierse toezichthouder ten aanzien van het EDPB voorbarig was en dat de procedure van artikel 60 van de AVG in deze zaak niet volledig was uitgeput<sup>13</sup>. Het EDPB meent echter dat de zaak in kwestie op het eerste gezicht voldoet aan alle in artikel 65, lid 1, punt a), van de AVG opgesomde elementen, aangezien verschillende betrokken toezichthouders binnen de in artikel 60, lid 4, van de AVG vastgestelde termijn bezwaren hebben ingediend tegen een ontwerpbesluit van de leidende toezichthouder, en de leidende toezichthouder de bezwaren niet heeft gehonoreerd of deze als niet relevant of gemotiveerd heeft afgewezen.
20. Het EDPB neemt voorts nota van het standpunt van Meta Ierland dat de huidige geschillenbeslechtsprocedure uit hoofde van artikel 65 van de AVG moet worden opgeschort wegens hangende prejudiciële procedures bij het Hof van Justitie van de EU (hierna “HvJ-EU” genoemd) in zaak C-252/21<sup>14</sup>. Daarnaast heeft Meta Ierland op 17 mei 2022 een brief gestuurd naar het EDPB<sup>15</sup> waarin Meta Ierland voorts verzocht om schorsing van de procedure voor het EDPB in het licht van de aanhangige zaken voor het HvJ-EU: C-446/21<sup>16</sup> en C-252/21<sup>17</sup>. Na zijn beoordeling is het EDPB van mening dat de reikwijdte van het geschil dat het EDPB in de onderhavige procedure moet beslechten, niet overlapt met die van de bovengenoemde aanhangige prejudiciële procedure, gezien het in kwestie om verschillende verwerkingen gaat. Daarom hoeft het EDPB niet verder te onderzoeken of het mogelijk is de behandeling van deze geschillenbeslechtsprocedure uit hoofde van artikel 65 van de AVG te schorsen in afwachting van de uitspraak van het HvJ-EU over de prejudiciële vragen.
21. Gezien het bovenstaande, met name het feit dat aan de voorwaarden van artikel 65, lid 1, punt a), van de AVG is voldaan, is het EDPB bevoegd om een bindend besluit vast te stellen dat betrekking heeft op alle aangelegenheden waarop de relevante en gemotiveerde bezwaren betrekking hebben, d.w.z. of er sprake is van een inbreuk op de AVG, dan wel of de voorgenomen maatregel met betrekking tot de verwerkingsverantwoordelijke of de verwerker in overeenstemming is met de AVG<sup>18</sup>.
22. Het EDPB herhaalt dat zijn huidige besluit geen afbreuk doet aan eventuele beoordelingen die het EDPB kan worden gevraagd te geven in andere gevallen, ook met dezelfde partijen, rekening houdend met de inhoud van het desbetreffende ontwerpbesluit en de door de betrokken toezichthouders ingediende bezwaren.

---

<sup>13</sup> Opmerkingen van Meta Ierland inzake artikel 65, punten 12 tot en met 17.

<sup>14</sup> Opmerkingen van Meta Ierland inzake artikel 65, punt 30: volgens Meta Ierland werd het HvJ-EU in de zaak C-252/21 verzocht “het toepassingsgebied van de rechtsgrondslagen van artikel 6, lid 1, punt b), en artikel 6, lid 1, punt f), van de AVG te behandelen, en kan die zaak bijgevolg deze kwestie helpen te verduidelijken”.

<sup>15</sup> Brief van Meta Ierland aan het EDPB van 17 mei 2022.

<sup>16</sup> Verzoek om een prejudiciële beslissing van 20 juli 2021, *Schrems*, C-446/21.

<sup>17</sup> Verzoek om een prejudiciële beslissing van 22 april 2021, *Meta Platforms e.a.*, C-252/21.

<sup>18</sup> Artikel 4, lid 24, van de AVG en artikel 65, lid 1, punt a), van de AVG. Sommige betrokken toezichthouders hebben opmerkingen ingediend die geen bezwaren als zodanig zijn; het EDPB heeft er om die reden dan ook geen rekening mee gehouden.

## 4 STRUCTUUR VAN HET BINDEND BESLUIT

23. Het EDPB beoordeelt voor elk ingediend bezwaar eerst of het moet worden beschouwd als een “*relevant en gemotiveerd bezwaar*” in de zin van artikel 4, lid 24, van de AVG, zoals verduidelijkt in de Richtsnoeren van het EDPB inzake het begrip “*relevant en gemotiveerd bezwaar*”<sup>19</sup>.
24. Wanneer het EDPB oordeelt dat een bezwaar niet voldoet aan de vereisten van artikel 4, lid 24, van de AVG, neemt het geen standpunt in over de gegrondheid van inhoudelijke kwesties die door dat bezwaar in dat specifieke geval aan de orde worden gesteld<sup>20</sup>. Het EDPB onderzoekt de inhoudelijke kwesties die aan de orde worden gesteld in alle bezwaren die het “*relevant en gemotiveerd*” acht.

## 5 OVER DE RECHTSGRONDSLAG VOOR DE VERWERKING VAN CONTACTGEGEVENS

### 5.1. Analyse door de leidende toezichthouder in het ontwerpbesluit

25. In 2016 werd een nieuw type Instagram-account in het leven geroepen: de “bedrijfsaccount”. Instagram-gebruikers die overstapten van een “persoonlijke account” naar een “bedrijfsaccount” kregen aanvullende informatie over hun profiel en volgers. Tot september 2019 moesten gebruikers, met inbegrip van minderjarige gebruikers, die naar een “bedrijfsaccount” overstapten, aanvullende publieksgerichte contactgegevens weergeven in de vorm van een e-mailadres en/of een telefoonnummer (hierna “**contactgegevens**” genoemd), die op het profiel van de gebruiker werden gepubliceerd<sup>21</sup>. Op 4 september 2019 heeft Meta Ierland de verplichting om de contactgegevens openbaar te maken geschrappt<sup>22</sup>.
26. In zijn ontwerpbesluit heeft de Ierse toezichthouder onderzocht of Meta Ierland zich bij wijze van alternatief kon beroepen op artikel 6, lid 1, punten b) en f), van de AVG als rechtsgrondslag voor de openbaarmaking van de contactgegevens van minderjarige gebruikers van bedrijfsaccounts van Instagram (hierna “**verwerking van contactgegevens**” genoemd). De Ierse toezichthouder stelde met name vast dat het ging om de volgende verwerkingen door Meta Ierland<sup>23</sup>:
- (1) Meta-IE stond minderjarige gebruikers van Instagram toe over te stappen van persoonlijke accounts naar bedrijfsaccounts.
  - (2) Tot 4 september 2019 kregen minderjarige gebruikers die overstapten op een bedrijfsaccount een keuzeschermbild (met de titel “Controleer je contactgegevens”) in het kader van het overstapproces. Op dit scherm werden de gegevens van de gebruiker die Meta Ierland had verkregen tijdens de gebruikersregistratie automatisch ingevuld. De gebruiker kon die gegevens nog wijzigen. Om het overstapproces naar de bedrijfsaccount te voltooien, moest de gebruiker een e-mailadres of een telefoonnummer verstrekken.

---

<sup>19</sup> Richtsnoeren 9/2020 van het EDPB inzake relevant en gemotiveerd bezwaar, versie 2, vastgesteld op 9 maart 2021, (hierna “**Richtsnoeren van het EDPB inzake relevant en gemotiveerd bezwaar**” genoemd). De richtsnoeren (versie 2) zijn vastgesteld op 9 maart 2021, na de start van het onderzoek van de Ierse toezichthouder naar deze specifieke zaak.

<sup>20</sup> Richtsnoeren van het EDPB inzake artikel 65, lid 1, punt a), punt 63.

<sup>21</sup> Ontwerpbesluit, punten 13 en 14.

<sup>22</sup> Ontwerpbesluit, punt 25.

<sup>23</sup> Zoals beschreven in het ontwerpbesluit, punt 42.

Gebruikers die een privéaccount op Instagram hadden, werden ertoe aangezet om in het kader van het overstapproces over te stappen naar een openbare account.

- (3) Vanaf 4 september 2019 kregen minderjarige gebruikers die overstapten naar een bedrijfsaccount een herzien keuzescherm aangeboden (dat nog steeds de titel “Controleer je contactgegevens” droeg), automatisch ingevuld met de informatie die op het moment van registratie van de gebruiker was verkregen. In dit stadium konden gebruikers hun contactgegevens wijzigen of ervoor kiezen geen contactgegevens te verstrekken door onderaan de pagina op de knop “Gebruik mijn contactgegevens niet” te klikken.
- (4) Wanneer een minderjarige gebruiker een e-mailadres en/of telefoonnummer koppelde aan een bedrijfsaccount (hetzij door de verplichting om vóór september 2019 over te stappen, hetzij vrijwillig na september 2019), werd dit telefoonnummer en/of e-mailadres gepubliceerd op de profielpagina van de gebruiker op Instagram, in de vorm van een “contactknop”.
- (5) E-mailadressen en/of telefoonnummers die in het kader van bedrijfsaccounts van Instagram openbaar werden gemaakt, waren niet versleuteld en waren zichtbaar als platte tekst.
- (6) E-mailadressen en/of telefoonnummers die in het kader van bedrijfsaccounts van Instagram openbaar werden gemaakt, waren zichtbaar voor geregistreerde Instagram-gebruikers op de mobiele Instagram-applicatie.
- (7) Bovendien waren vóór maart 2019 de e-mailadressen en/of telefoonnummers die behoorden bij de bedrijfsaccounts van Instagram zichtbaar als platte tekst in de HTML-broncode van de webbrowsersversie van de profielpagina’s op Instagram (ook voor personen die niet als Instagram-gebruiker waren geregistreerd); en
- (8) tussen augustus 2020 en november 2020 waren de e-mailadressen die bij de bedrijfsaccounts van Instagram behoorden zichtbaar als platte tekst in de HTML-broncode van de webbrowsersversie van de profielpagina’s op Instagram (ook voor personen die niet als Instagram-gebruiker waren geregistreerd).

27. De Ierse toezichthouder stelde vast dat betrokkenen die zich registreerden voor een persoonlijke Instagram-account, daardoor ook instemden met de gebruiksvoorwaarden van Instagram<sup>24</sup>. In het eerste punt van de gebruiksvoorwaarden van Instagram (met de titel “*De Instagram-service*”) werden negen aspecten van die service opgesomd<sup>25</sup>:

*“...De Service bestaat uit de volgende aspecten:*

***Gepersonaliseerde mogelijkheden bieden om te creëren, verbinden, communiceren, ontdekken en delen.*** *Mensen zijn verschillend. We willen jouw relaties versterken door gedeelde ervaringen waar je echt om geeft. Daarom bouwen we systemen die proberen te begrijpen wie en wat jij en anderen belangrijk vinden en die informatie gebruiken om je te helpen bij het creëren, vinden, stimuleren en delen van ervaringen die belangrijk voor je zijn. Onderdeel daarvan is het uitlichten van inhoud, functies, aanbiedingen en accounts waarin je*

---

<sup>24</sup> Gebruiksvoorwaarden van Instagram, versie van 18 april 2018.

<sup>25</sup> Ontwerpbesluit, punt 114.

*mogelijk geïnteresseerd bent, en manieren aanbieden waarop je Instagram kunt ervaren, op basis van dingen die jij en anderen doen op en buiten Instagram.”*

28. In het licht van de opmerkingen van Meta Ierland heeft de Ierse toezichthouder in het ontwerpbesluit vastgesteld dat Meta Ierland zich voor de verwerking van contactgegevens alleen op artikel 6, lid 1, punt b), van de AVG had gebaseerd voor zover de minderjarige gebruiker krachtens het toepasselijke recht van de lidstaat juridisch in staat was een afdwingbare overeenkomst te sluiten<sup>26</sup>. Meta Ierland beriep zich op artikel 6, lid 1, punt f), van de AVG als alternatieve rechtsgrondslag voor minderjarige gebruikers die volgens het toepasselijke recht van de lidstaat juridisch niet in staat waren een overeenkomst met Meta Ierland te sluiten<sup>27</sup>.
29. De Ierse toezichthouder heeft bij de beoordeling van het argument van Meta Ierland met betrekking tot **artikel 6, lid 1, punt b), van de AVG** voor de verwerking van contactgegevens, allereerst opgemerkt dat, zoals hierboven uiteengezet, een betrokkene met de gebruiksvoorwaarden van Instagram instemt wanneer hij/zij zich registreert voor een persoonlijke Instagram-account. Hij verwees hiervoor naar het eerste punt van de gebruiksvoorwaarden van Instagram<sup>28</sup>. De Ierse toezichthouder was van oordeel dat het op grond van artikel 6, lid 1, punt b), van de AVG niet vereist is dat uitdrukkelijke contractuele bepalingen met betrekking tot verwerking in de overeenkomst moeten worden opgenomen om een rechtsgrondslag te kunnen bieden en dat het volstaat dat de verwerking noodzakelijk is voor de uitvoering van een overeenkomst met de betrokkene<sup>29</sup>. In het ontwerpbesluit stond verder dat *“de bekendmaking van contactgegevens in het kader van bedrijfsaccounts kan worden beschouwd als noodzakelijke verwerking in de zin van artikel 6, lid 1, punt b), van de AVG”*<sup>30</sup>. In het ontwerpbesluit werd vastgesteld dat *“de verwerking van contactgegevens noodzakelijk kan zijn voor de uitvoering van de servicevoorwaarden van Meta Ierland voor haar gebruikers”* en dat er geen inbreuk door Meta Ierland heeft plaatsgevonden *“voor zover zij zich baseerde op artikel 6, lid 1, punt b), van de AVG als rechtsgrondslag voor de verwerking van persoonsgegevens van bepaalde minderjarige gebruikers”*<sup>31</sup>.
30. De Ierse toezichthouder merkte bij de beoordeling van het beroep dat Meta Ierland deed op **artikel 6, lid 1, punt f), van de AVG** voor de verwerking van contactgegevens met betrekking tot minderjarige gebruikers die geen afdwingbare overeenkomst kunnen sluiten, ten eerste op dat *“de verwerking voldoet aan de vereisten van artikel 6, lid 1, punt f), voor zover de belangen die in verband met de verwerking van contactgegevens worden behartigd, gerechtvaardigde belangen van Meta Ierland en andere gebruikers van Instagram zijn, voor zover die bekendmaking van contactgegevens aan het publiek een redelijke en rechtmatige manier kan zijn om een professionele onderneming of een ander openbaar initiatief te promoten”*<sup>32</sup>. Met betrekking tot de noodzaak om de contactgegevens te verwerken met het oog op de behartiging van de gerechtvaardigde belangen, werd in het ontwerpbesluit verklaard dat: *“een dergelijke verwerking voor Instagram-gebruikers in zekere mate een redelijk middel had kunnen zijn geweest om in bepaalde omstandigheden contactgegevens los van het platform te publiceren. Een dergelijke verwerking kan met name noodzakelijk worden geacht voor*

---

<sup>26</sup> Ontwerpbesluit, punt 114.

<sup>27</sup> Ontwerpbesluit, punten 105 en 114.

<sup>28</sup> Ontwerpbesluit, punt 114.

<sup>29</sup> Ontwerpbesluit, punt 115.

<sup>30</sup> Ontwerpbesluit, punt 115.

<sup>31</sup> Ontwerpbesluit, punt 116.

<sup>32</sup> Ontwerpbesluit, punt 118.

*gebruikers van bedrijfsaccounts die in verband met hun beroepsactiviteiten via e-mail of telefoon publiekelijk bereikbaar willen zijn*<sup>33</sup>.

31. Met betrekking tot de afwegingstoets concludeerde de Ierse toezichthouder in het ontwerpbesluit dat: *“in bepaalde omstandigheden, wanneer de verwerking van contactgegevens plaatsvond in het kader van de weloverwogen professionele activiteiten, het mogelijk was dat de belangen of de grondrechten en fundamentele vrijheden van de minderjarige gebruiker in kwestie niet zwaarder wogen dan de betrokken gerechtvaardigde belangen*”<sup>34</sup>. De Ierse toezichthouder concludeerde voorts dat de verwerking van contactgegevens rechtmatig kon zijn op grond van artikel 6, lid 1, punt f), van de AVG *“voor een aantal minderjarige gebruikers”* en dat Meta Ierland derhalve geen inbreuk had gemaakt *“voor zover zij zich beroept op artikel 6, lid 1, punt f), van de AVG als rechtsgrondslag voor de verwerking van persoonsgegevens van bepaalde minderjarige gebruikers”*<sup>35</sup>.

## 5.2. Samenvatting van de door de betrokken toezichthouders ingediende bezwaren

32. De **Duitse toezichthouders en de Finse, de Franse, de Italiaanse, de Nederlandse en de Noorse toezichthouder** hebben bezwaar ingediend tegen de conclusies van de leidende toezichthouder in het ontwerpbesluit dat er geen inbreuk heeft plaatsgevonden in de mate waarin Meta Ierland zich baseerde op artikel 6, lid 1, punt b), van de AVG en, bij wijze van alternatief, op artikel 6, lid 1, punt f), van de AVG voor de verwerking van contactgegevens.
33. Volgens de **Nederlandse toezichthouder** moest het voor de toepassing van **artikel 6, lid 1, punt b)**, van de AVG, in de eerste plaats duidelijk zijn welke doeleinden in ogenschouw moesten genomen worden voor de beoordeling en of er een geldige overeenkomst voorhanden was tussen de verwerkingsverantwoordelijke en de betrokkene<sup>36</sup>. De Nederlandse toezichthouder was van mening dat de Ierse toezichthouder wettelijk verplicht was om vast te stellen *“wat de overeenkomst was en of die overeenkomst geschikt was om als rechtsgrondslag te dienen op grond van artikel 6, lid 1, punt b), van de AVG”*<sup>37</sup>. Gezien de Ierse toezichthouder in het ontwerpbesluit wees op een groot gebrek aan transparantie van de verwerkingsverantwoordelijke, had de Nederlandse toezichthouder gegronde twijfels over de vraag of betrokkenen inderdaad willens en wetens een overeenkomst met Meta Ierland hadden kunnen sluiten. Daarom vroeg de Nederlandse toezichthouder zich af of er in het onderhavige geval wel een dergelijke **geldige overeenkomst** bestond tussen Meta Ierland en de betrokkenen<sup>38</sup>. In de tweede plaats vroeg de Nederlandse toezichthouder zich af of de betrokken gegevensverwerkingsactiviteiten daadwerkelijk **noodzakelijk** waren voor de uitvoering van de overeenkomst<sup>39</sup>. De Nederlandse toezichthouder benadrukte dat in het ontwerpbesluit van de Ierse toezichthouder niet werd ingegaan op de vraag of Meta Ierland wel de noodzakelijkheid had afgewogen en of een dergelijke afweging voldeed aan de strenge norm inzake noodzakelijkheid die voor deze rechtsgrondslag vereist was<sup>40</sup>. Volgens de Nederlandse toezichthouder bleek uit ander bewijsmateriaal in het ontwerpbesluit, met name waarnaar wordt verwezen in de laatste zin van punt 115 van het ontwerpbesluit, alsook uit de beoordeling door de Ierse toezichthouder van de

---

<sup>33</sup> Ontwerpbesluit, punt 119.

<sup>34</sup> Ontwerpbesluit, punt 123.

<sup>35</sup> Ontwerpbesluit, punt 125.

<sup>36</sup> Bezwaar van de Nederlandse toezichthouder, punt 7.

<sup>37</sup> Bezwaar van de Nederlandse toezichthouder, punt 10.

<sup>38</sup> Bezwaar van de Nederlandse toezichthouder, punt 11.

<sup>39</sup> Bezwaar van de Nederlandse toezichthouder, punten 12 tot en met 15.

<sup>40</sup> Bezwaar van de Nederlandse toezichthouder, punt 13.

minimale gegevensverwerking, dat in dit geval eigenlijk niet aan het noodzakelijkheids criterium van artikel 6, lid 1, punt b), van de AVG zou zijn voldaan<sup>41</sup>.

34. De **Nederlandse toezichthouder** verklaarde dat de verwerking van contactgegevens evenmin voldeed aan de vereisten van **artikel 6, lid 1, punt f), van de AVG**<sup>42</sup>. Met betrekking tot het vereiste dat het behartigde belang **gerechtvaardigd** moet zijn, merkte de Nederlandse toezichthouder op dat in het ontwerpbesluit de redenen niet werden onderzocht waarom het door Meta Ierland behartigde belang voldoende duidelijk en nauwkeurig was of wiens belangen precies werden behartigd<sup>43</sup>. De Nederlandse toezichthouder merkte voorts op dat de Ierse toezichthouder niet had beoordeeld of de belangen rechtmatig<sup>44</sup>, reëel en voorhanden waren<sup>45</sup>. Wat het vereiste van de **noodzaak** van de verwerking betreft, stelde de Nederlandse toezichthouder dat de Ierse toezichthouder niet duidelijk had aangegeven waarom er een verband was tussen de verwerking en de behartigde belangen. De Nederlandse toezichthouder was veeleer van mening dat de stelling van de Ierse toezichthouder dat de verwerking een redelijk middel had kunnen zijn geweest om de publicatie van contactgegevens buiten het platform te bewerkstelligen, een cirkelredenering was<sup>46</sup>. Bovendien had de Ierse toezichthouder volgens de Nederlandse toezichthouder in het ontwerpbesluit niet naar behoren overwogen of de verwerkingsverantwoordelijke over andere middelen beschikte om de doelstellingen te verwezenlijken. Met name uit het feit dat hij sinds 4 september 2019 niet langer verplicht was om de contactgegevens van minderjarige gebruikers bekend te maken, bleek dat het waarschijnlijk was dat de verwerkingsverantwoordelijke over minder ingrijpende middelen beschikte om zijn doel te bereiken<sup>47</sup>. Voorts is de Nederlandse toezichthouder van mening dat de Ierse toezichthouder, door in het ontwerpbesluit bewoordingen te gebruiken als *“in bepaalde omstandigheden”* en *“het is mogelijk dat”*, alleen die specifieke situaties en mogelijkheden heeft aangepakt<sup>48</sup>. Een dergelijke formulering heeft ertoe geleid dat in het ontwerpbesluit niet werd ingegaan op vragen in verband met de noodzaak van de verwerking van contactgegevens in andere situaties, zoals wanneer minderjarige gebruikers niet via e-mail of telefoon voor het publiek bereikbaar wensten te zijn voor hun beroepsactiviteiten<sup>49</sup>. Volgens de Nederlandse toezichthouder wordt, in het kader van de **belangenafweging**, in de formulering van het ontwerpbesluit gesuggereerd dat alleen in situaties waarin de gebruikers goed geïnformeerde of digitaal geletterde kinderen waren die Instagram gebruikten voor weloverwogen professionele activiteiten, de nagestreefde legitieme belangen zwaarder zouden wegen dan de belangen of grondrechten van die kinderen. Hieruit leidde de Nederlandse toezichthouder af dat de Ierse toezichthouder had erkend dat in andere situaties de belangen van de betrokkenen zwaarder zouden kunnen wegen dan de belangen van Meta Ierland. Die situaties werden echter niet behandeld in het ontwerpbesluit<sup>50</sup>. De Nederlandse toezichthouder voerde ook aan dat de Ierse toezichthouder alleen maar had kunnen concluderen dat de belangen van Meta Ierland zwaarder wogen dan de belangen of fundamentele rechten en vrijheden van de betrokkenen, door na te gaan 1) in welke mate het behartigde gerechtvaardigde belang voor de hand lag en 2) of de beoordeling door Meta Ierland

---

<sup>41</sup> Bezwaar van de Nederlandse toezichthouder, punten 14 tot en met 15.

<sup>42</sup> Bezwaar van de Nederlandse toezichthouder, punten 25 tot en met 42.

<sup>43</sup> Bezwaar van de Nederlandse toezichthouder, punt 28.a.

<sup>44</sup> Bezwaar van de Nederlandse toezichthouder, punt 28.b.

<sup>45</sup> Bezwaar van de Nederlandse toezichthouder, punt 28.c.

<sup>46</sup> Bezwaar van de Nederlandse toezichthouder, punt 31.a.

<sup>47</sup> Bezwaar van de Nederlandse toezichthouder, punt 31.b.

<sup>48</sup> Bezwaar van de Nederlandse toezichthouder, punten 32 en 35.

<sup>49</sup> Bezwaar van de Nederlandse toezichthouder, punt 32.

<sup>50</sup> Bezwaar van de Nederlandse toezichthouder, punt 35.



van de gevolgen van de verwerking op de belangen of fundamentele rechten en vrijheden van de betrokkenen juist was<sup>51</sup>.

35. Voorts heeft de **Nederlandse toezichthouder** de leidende toezichthouder verzocht passende corrigerende maatregelen te nemen om de inbreuk aan te pakken en bovendien in het bevel tot naleving aan de verwerkingsverantwoordelijke, zoals beschreven in punt 627 van het ontwerpbesluit, de verplichting op te nemen om de inbreuk op artikel 6 van de AVG te verhelpen<sup>52</sup>. Tot slot stelde de Nederlandse toezichthouder dat het ontwerpbesluit, indien het ongewijzigd zou blijven, de drempel voor de rechtmatigheid van de verwerking zou verlagen en de bescherming van persoonsgegevens van personen die overeenkomsten sluiten die de verwerking van persoonsgegevens met zich meebrengen, zou ondermijnen; het zou betrokkenen de beschermingsmechanismen ontnemen waarin de AVG voorziet en het **risico** met zich meebrengen dat de keuze, de macht en de bescherming van betrokkenen – met name kinderen – worden ondermijnd<sup>53</sup>.

\*\*\*

36. De **Duitse toezichthouders** stelden dat in het onderhavige geval niet was voldaan aan de voorwaarden om zich op **artikel 6, lid 1, punt b), van de AVG** te kunnen beroepen. Ten eerste werd op basis van de door de Ierse toezichthouder verstrekte informatie onvoldoende bewijs geleverd van een **geldige overeenkomst** tussen Meta Ierland en de minderjarige gebruikers, hoewel een geldige overeenkomst een voorwaarde is voor verwerkingsverantwoordelijken om zich te kunnen beroepen op artikel 6, lid 1, punt b), van de AVG, zoals duidelijk wordt gemaakt in Richtsnoeren 2/2019 van het EDPB<sup>54</sup>. De Ierse toezichthouder had ook de geldigheid van de overeenkomst moeten onderzoeken waarop de verwerkingsverantwoordelijke zich beriep, of daar ten minste een verklaring over moeten krijgen<sup>55</sup>. Indien de verwerkingsverantwoordelijke niet duidelijk op transparante wijze had meegedeeld dat de bekendmaking van de contactgegevens gebaseerd zou zijn op een overeenkomst (zoals opgemerkt in de vaststellingen 1 en 2 van het ontwerpbesluit), zou volgens de Duitse toezichthouders bovendien geen overeenkomst met deze inhoud kunnen ontstaan waarvoor de specifieke verwerking op artikel 6, lid 1, punt b), van de AVG zou kunnen worden gebaseerd<sup>56</sup>. Wat de **noodzaak** betreft, waren de Duitse toezichthouders het niet eens met de analyse van de leidende toezichthouder in het ontwerpbesluit en stelden zij dat artikel 6, lid 1, punt b), van de AVG alleen kan worden gebruikt om gegevensverwerking te rechtvaardigen die een essentieel onderdeel van de overeenkomst vormt<sup>57</sup>. Bijgevolg kan alleen de gegevensverwerking die daadwerkelijk noodzakelijk was voor het overeenkomstige contractuele doel – de werking van een bedrijfsaccount van Instagram – worden gerechtvaardigd op grond van artikel 6, lid 1, punt b), van de AVG. In dit verband was het volgens de Duitse toezichthouders niet te begrijpen, noch door Meta Ierland uitgelegd, waarom de publicatie van contactgegevens in platte tekst of het gebruik van deze gegevens voor de HTML-brontekst

---

<sup>51</sup> Bezwaar van de Nederlandse toezichthouder, punt 37.

<sup>52</sup> Bezwaar van de Nederlandse toezichthouder, punten 19 en 42.

<sup>53</sup> Bezwaar van de Nederlandse toezichthouder, punten 20 tot en met 22 en punten 43 tot en met 47.

<sup>54</sup> Zie Richtsnoeren 2/2019 van het EDPB betreffende de verwerking van persoonsgegevens op grond van artikel 6, lid 1, punt b), van de AVG in het kader van de verlening van onlinediensten aan betrokkenen, versie 2.0, van 8 oktober 2019, (hierna "**Richtsnoeren 2/2019 van het EDPB**" genoemd).

<sup>55</sup> Bezwaar van de Duitse toezichthouders, punten 3 en 4.

<sup>56</sup> Bezwaar van de Duitse toezichthouders, punt 4.

<sup>57</sup> Bezwaar van de Duitse toezichthouders, punten 4 en 5.

noodzakelijk zou zijn voor de werking van een dergelijke account. De Duitse toezichthouders waren van mening dat een dergelijke noodzaak in dit geval niet bestond<sup>58</sup>.

37. De **Duitse toezichthouders** verklaarden dat de verwerking van contactgegevens niet voldeed aan de vereisten van **artikel 6, lid 1, punt f), van de AVG**. Ten eerste was het door Meta Ierland behartigde belang volgens de Duitse toezichthouders **niet gerechtvaardigd**. Meer in het bijzonder voerden de Duitse toezichthouders aan dat het promoten van een professionele bedrijfsactiviteit of een ander openbaar initiatief geen gerechtvaardigd belang van Meta Ierland kon zijn, aangezien de eigenaren van de onderneming kinderen zijn en zich niet juridisch konden binden aan de gebruiksvoorwaarden van Instagram. Volgens de Duitse toezichthouders zou de behandeling van kinderen als professionele ondernemingen in omstandigheden waarin het nationale overeenkomstenrecht kinderen beschermt door de toestemming van de ouders te eisen, de bescherming van kinderen ondermijnen<sup>59</sup>. Ten tweede voerden de Duitse toezichthouders aan dat de verwerking niet voldeed aan het vereiste van **noodzakelijkheid** met betrekking tot het behartigde belang. In dit verband baseerden de Duitse toezichthouders hun standpunt op dezelfde argumenten die zij in het kader van artikel 6, lid 1, punt b), van de AVG hebben aangevoerd, zoals vermeld in het vorige punt. Daarnaast merkten de Duitse toezichthouders op dat Meta Ierland later zijn praktijk heeft gewijzigd om de bekendmaking van de contactgegevens van bedrijfsaccounts niet langer verplicht te stellen. Ten derde beweerden de Duitse toezichthouders dat de **belangenafweging** gebaseerd moet zijn op de bescherming van minderjarige gebruikers in het algemeen en niet op de specifieke technische en economische capaciteiten van elke minderjarige gebruiker. Volgens de Duitse toezichthouders moet de bescherming van kinderen op grond van hun geestelijke kwetsbaarheid voortgaan op de door Meta Ierland genoemde belangen<sup>60</sup>.

38. Tot slot waren de **Duitse toezichthouders** van mening dat het ontwerpbesluit een aanzienlijk **risico** inhield voor de grondrechten en fundamentele vrijheden van minderjarige gebruikers van Instagram en andere betrokkenen. Aangezien de ruime interpretatie door de leidende toezichthouders van artikel 6, lid 1, punten b) en f), van de AVG de door de AVG en artikel 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie geboden bescherming in het algemeen zou uithollen en de doeltreffende handhaving van de AVG – die een voorwaarde is om de grondrechten en fundamentele vrijheden van de betrokkenen te waarborgen – zou ondermijnen, zou dit besluit er met name toe leiden dat de betrokkenen geen controle zouden hebben over hun persoonsgegevens<sup>61</sup>.

\*\*\*

39. De **Italiaanse toezichthouder** stelde met betrekking tot **artikel 6, lid 1, punt b), van de AVG** dat de beoordeling of een bepaalde verwerkingsactiviteit **noodzakelijk** is, feitelijk gebaseerd moet zijn op de doeleinden van de aangeboden dienst en dat de betrokkene aan de hand van gepaste informatie op de hoogte moet worden gesteld van die doeleinden. In het onderhavige geval was er informatie beschikbaar over de doeleinden van de verwerking die op het niveau van een volwassen publiek geschreven was en waren de maatregelen om gebruikers, met name minderjarige gebruikers, te informeren zeer onduidelijk<sup>62</sup>. Volgens de Italiaanse toezichthouder heeft Meta Ierland niet aangetoond dat de verwerking noodzakelijk was. De latere wijziging, toen de publicatie facultatief werd, toonde aan dat de verwerking niet noodzakelijk was. De publicatie van gegevens in het algemeen in de broncode van de HTML-pagina in de webgebaseerde versie van Instagram kan

---

<sup>58</sup> Bezwaar van de Duitse toezichthouders, punt 5.

<sup>59</sup> Bezwaar van de Duitse toezichthouders, punt 6.

<sup>60</sup> Bezwaar van de Duitse toezichthouders, punt 7.

<sup>61</sup> Bezwaar van de Duitse toezichthouders, punt 9.

<sup>62</sup> Bezwaar van de Italiaanse toezichthouder, punten 1 en 2.

nauwelijks als noodzakelijk worden beschouwd<sup>63</sup>. De Italiaanse toezichthouder merkte ook op dat het in Italië beschikbare privacybeleid van Meta Ierland geen verwijzing naar het toepasselijke nationale recht bevatte, zodat het dan ook onmogelijk was te begrijpen op welke rechtsgrondslag zij de verwerking van gegevens over minderjarige gebruikers voor het creëren en beheren van bedrijfsaccounts rechtvaardigde<sup>64</sup>.

40. De **Italiaanse toezichthouder** wees erop dat de Ierse toezichthouder met betrekking tot **artikel 6, lid 1, punt f), van de AVG** alleen conclusies had getrokken over digitaal vaardige minderjarige gebruikers. Voorts stelde de Italiaanse toezichthouder dat de **afweging** die vereist was op grond van artikel 6, lid 1, punt f), van de AVG, onjuist was<sup>65</sup>. In dit verband wees de Italiaanse toezichthouder op de onverenigbaarheid tussen de beweringen van Meta Ierland dat de risico's waaraan minderjarige gebruikers worden blootgesteld door de verwerking van contactgegevens hypothetisch en niet feitelijk waren en dat passende waarborgen waren vastgesteld, en de vaststelling van de Ierse toezichthouder dat Meta Ierland geen passende veiligheidsmaatregelen had genomen en derhalve de artikelen 24 en 25 van de AVG had geschonden. Bovendien merkte de Italiaanse toezichthouder op dat Meta Ierland ervoor had gekozen geen gegevensbeschermingseffectbeoordeling uit te voeren, wat wijst op een gebrekkige risicobeoordeling. Volgens de Italiaanse toezichthouder had de onjuiste risico-evaluatie de belangenafweging ondermijnd en werden de argumenten van de Ierse toezichthouder hierdoor niet alleen betekenisloos, maar ook onsamenhangend<sup>66</sup>. Voorts stelde de Italiaanse toezichthouder dat wanneer het nationale overeenkomstenrecht minderjarige gebruikers belet om overeenkomsten te sluiten omdat zij de gevolgen daarvan niet volledig kunnen begrijpen, het onwaarschijnlijk was dat een afweging tot de conclusie zou kunnen leiden dat de belangen van de verwerkingsverantwoordelijke zwaarder zouden wegen dan de bescherming van de rechten en vrijheden van de minderjarige gebruikers<sup>67</sup>.
41. Voorts verzocht de **Italiaanse toezichthouder** de leidende toezichthouder het ontwerpbesluit te wijzigen *“met betrekking tot de voorgenomen maatregel voor de verwerkingsverantwoordelijke. Het bedrag van de administratieve boete moet met name opnieuw worden berekend aan de hand van de criteria van artikel 83, lid 2, van de AVG”*<sup>68</sup>. Tot slot stelde de Italiaanse toezichthouder dat indien het ontwerpbesluit ongewijzigd wordt gelaten, dit zou leiden tot een **risico** voor de grondrechten en fundamentele vrijheden van betrokkenen, omdat schendingen van de rechten van betrokkenen niet op een doeltreffende wijze zouden worden ontmoedigd. Hij stelde eveneens dat de benadering van de leidende toezichthouder met betrekking tot de rechtsgrondslagen de rechten van de betrokkenen in het algemeen in gevaar zou brengen, aangezien dit kon worden opgevat als een goedkeuring van de benadering van de verwerkingsverantwoordelijke ten aanzien van de verwerking van persoonsgegevens van minderjarige gebruikers<sup>69</sup>.

\*\*\*

42. De **Finse toezichthouder** gaf aan dat om een beroep te kunnen doen op **artikel 6, lid 1, punt b), van de AVG**, een **geldige overeenkomst** voorhanden moest zijn tussen de verwerkingsverantwoordelijke en de betrokkenen, maar dat in het ontwerpbesluit hierover geen duidelijkheid werd verschaft.

---

<sup>63</sup> Bezwaar van de Italiaanse toezichthouder, punt 2.

<sup>64</sup> Bezwaar van de Italiaanse toezichthouder, punt 1.

<sup>65</sup> Bezwaar van de Italiaanse toezichthouder, punt 3.

<sup>66</sup> Bezwaar van de Italiaanse toezichthouder, punten 3 en 4.

<sup>67</sup> Bezwaar van de Italiaanse toezichthouder, punt 4.

<sup>68</sup> Bezwaar van de Italiaanse toezichthouder, punten 2 en 4.

<sup>69</sup> Bezwaar van de Italiaanse toezichthouder, punten 2 en 4.

Bovendien werden de gebruiksvoorwaarden van Instagram of het gegevensbeleid van Instagram volgens de Finse toezichthouder niet verstrekt in een bijzonder duidelijke en eenvoudige taal die een kind in staat zou stellen ze voldoende te begrijpen en zich grondig te informeren teneinde een overeenkomst te sluiten, mede gezien de ernstige problemen die in het ontwerpbesluit zijn vastgesteld met betrekking tot het verzuim van de verwerkingsverantwoordelijke om aan de transparantievereisten te voldoen<sup>70</sup>. Daarnaast heeft de Finse toezichthouder gewezen op de mogelijke problemen om kinderen te beschouwen als een legitieme partij bij een overeenkomst in het kader van artikel 6, lid 1, punt b), van de AVG, en was hij van mening dat de beoordeling of aan de vereisten van artikel 6, lid 1, punt b), van de AVG is voldaan, hoe dan ook bijzonder grondig moet worden uitgevoerd<sup>71</sup>. Met betrekking tot de vraag of de verwerking **noodzakelijk** was, was de Finse toezichthouder van mening dat de verwerking niet noodzakelijk kon worden geacht voor de toepassing van artikel 6, lid 1, punt b), van de AVG, aangezien werd vastgesteld dat dezelfde verwerking in strijd was met het noodzakelijkheidsvereiste van artikel 5, lid 1, punt c), van de AVG. Tot slot betwijfelde de Finse toezichthouder of de publicatie van de contactgegevens überhaupt wel noodzakelijk was, aangezien deze niet langer verplicht was<sup>72</sup>.

43. De **Finse toezichthouder** maakte bezwaar tegen de conclusie in het ontwerpbesluit met betrekking tot **artikel 6, lid 1, punt f), van de AVG** en verklaarde dat de beoordeling van het behartigde **gerechtvaardigde belang** ontoereikend was. Volgens de Finse toezichthouder heeft de Ierse toezichthouder de gerechtvaardigde belangen van de verwerkingsverantwoordelijke of een derde onvoldoende beoordeeld en gemotiveerd<sup>73</sup>. De Ierse toezichthouder heeft evenmin beoordeeld of dergelijke belangen voldoende duidelijk en nauwkeurig tot uitdrukking zijn gebracht. De Finse toezichthouder voerde aan dat de Ierse toezichthouder niet had aangetoond in welke mate en onder welke omstandigheden de verwerking **noodzakelijk** was om de gerechtvaardigde belangen te beschermen, en verklaarde dat bepaalde verwerkingen niet aan het noodzakelijkheidsvereiste voldeden<sup>74</sup>. Daarnaast stelde de Finse toezichthouder vast dat de Ierse toezichthouder de **afweging van de gerechtvaardigde belangen** en de rechten van betrokkenen niet correct had beoordeeld. Zo schepte de Ierse toezichthouder volgens de Finse toezichthouder geen duidelijkheid over de omstandigheden waarin de belangen en rechten van de betrokkenen niet zwaarder zouden kunnen wegen dan de gerechtvaardigde belangen, met name wanneer zij kinderen waren en wanneer rekening werd gehouden met de bijbehorende risico's die in andere delen van het ontwerpbesluit waren vastgesteld<sup>75</sup>. Ook meende de Finse toezichthouder dat door het feit dat de Ierse toezichthouder inbreuken had vastgesteld op de transparantieverplichtingen krachtens artikel 5, lid 1, punt a), en artikel 12 van de AVG, de betrokkenen bij het verzamelen van hun persoonsgegevens hoogstwaarschijnlijk niet redelijkerwijs konden verwachten dat hun contactgegevens zouden worden gepubliceerd<sup>76</sup>.
44. Voorts was de **Finse toezichthouder** van mening dat de conclusies in het ontwerpbesluit een aanzienlijk **risico** voor de rechten en vrijheden van betrokkenen met zich meebrachten, met name omdat de publicatie van contactgegevens risico's voor minderjarige gebruikers inhield en omdat de in deze zaak gevolgde benadering met betrekking tot de rechtsgrondslagen het niveau van bescherming

---

<sup>70</sup> Bezwaar van de Finse toezichthouder, punten 3 en 4.

<sup>71</sup> Bezwaar van de Finse toezichthouder, punt 5.

<sup>72</sup> Bezwaar van de Finse toezichthouder, punt 6.

<sup>73</sup> Bezwaar van de Finse toezichthouder, punt 13.

<sup>74</sup> Bezwaar van de Finse toezichthouder, punt 14.

<sup>75</sup> Bezwaar van de Finse toezichthouder, punt 15.

<sup>76</sup> Bezwaar van de Finse toezichthouder, punt 16.

dat hun werd geboden, ook in vergelijkbare situaties zou ondermijnen<sup>77</sup>. Tot slot heeft Finse toezichthouder verzocht “*passende corrigerende maatregelen*” te nemen om de inbreuken aan te pakken<sup>78</sup>.

\*\*\*

45. De **Franse toezichthouder** wees op een tegenstrijdigheid in het ontwerpbesluit in die zin dat de leidende toezichthouder van mening was dat het voor de uitvoering van de overeenkomst op grond van **artikel 6, lid 1, punt b), van de AVG, noodzakelijk** was om de contactgegevens weer te geven, terwijl de leidende toezichthouder van oordeel was dat een dergelijke weergave in strijd was met het beginsel van minimale gegevensverwerking. Volgens de Franse toezichthouder was de verplichte weergave van contactgegevens niet noodzakelijk voor de uitvoering van de overeenkomst, om de redenen die door de Ierse toezichthouder zijn uiteengezet in de punten 221 tot en met 456 van het ontwerpbesluit, en had de Ierse toezichthouder niet alle conclusies getrokken uit zijn eigen analyses en standpunten<sup>79</sup>. Ook het feit dat Meta Ierland haar standpunt over het verplichte karakter van de weergave van contactgegevens per september 2019 had gewijzigd, toonde volgens de Franse toezichthouder aan dat deze niet essentieel was in het kader van de bedrijfsaccounts<sup>80</sup>. De Franse toezichthouder merkte voorts op dat de specifieke overeenkomst nauwelijks als **geldig** kan worden beschouwd bij gebrek aan duidelijke informatie aan de gebruiker over de contractvoorwaarden, en dat de Ierse toezichthouder in dit verband geen conclusies heeft getrokken uit zijn eigen analyses<sup>81</sup>. Met betrekking tot **artikel 6, lid 1, punt f), van de AVG** wees de **Franse toezichthouder** op de tegenstrijdigheid tussen de vaststellingen van de Ierse toezichthouder dat de verwerking van contactgegevens voor houders van een bedrijfsaccount enerzijds **noodzakelijk** kan zijn geweest en die verwerking anderzijds verder ging dan nodig was en dus niet voldeed aan het beginsel van minimale gegevensverwerking<sup>82</sup>. De Franse toezichthouder merkte op dat bepaalde door de Ierse toezichthouder vastgestelde risico's, zoals intimidatie en kinderlokking, niet naar behoren in aanmerking zijn genomen bij de **afwegingstoets** op grond van artikel 6, lid 1, punt f), van de AVG. Volgens de Franse toezichthouder zouden de rechten en vrijheden van de minderjarige gebruikers voorrang hebben gekregen op de belangen van de verwerkingsverantwoordelijke, indien met dergelijke risico's rekening was gehouden<sup>83</sup>. Bovendien verklaarde de Franse toezichthouder dat bij de belangenafweging ook rekening had moeten worden gehouden met de vaststelling van de Ierse toezichthouder dat Meta Ierland zijn minderjarige gebruikers niet op passende wijze had geïnformeerd over de verwerking van contactgegevens<sup>84</sup>. Volgens de Franse toezichthouder werden de minderjarige gebruikers door een dergelijk gebrek aan informatie de controle ontnomen over hun persoonsgegevens en was het dus waarschijnlijk dat de belangen van de minderjarige gebruikers voorrang zouden hebben gekregen op die van de verwerkingsverantwoordelijke<sup>85</sup>. Tot slot merkte de Franse toezichthouder op dat het gebruik van een gerechtvaardigd belang als grondslag voor de verwerking minder bescherming biedt aan minderjarige gebruikers dan aan de verwerking op basis van een contractuele verplichting. Door de verwerking te baseren op een gerechtvaardigd belang,

---

<sup>77</sup> Bezwaar van de Finse toezichthouder; punten 7 tot en met 9 en punten 17 tot en met 19.

<sup>78</sup> Bezwaar van de Finse toezichthouder; punt 10 en punten 20 tot en met 22.

<sup>79</sup> Bezwaar van de Franse toezichthouder, punt 9.

<sup>80</sup> Bezwaar van de Franse toezichthouder, punt 10.

<sup>81</sup> Bezwaar van de Franse toezichthouder, punt 11.

<sup>82</sup> Bezwaar van de Franse toezichthouder, punt 13.

<sup>83</sup> Bezwaar van de Franse toezichthouder, punten 14 tot en met 16.

<sup>84</sup> Bezwaar van de Franse toezichthouder, punt 17.

<sup>85</sup> Bezwaar van de Franse toezichthouder, punt 18.

genoten minderjarige gebruikers volgens de Franse toezichthouder daarom geen bescherming in de lidstaten waar het nationale overeenkomstenrecht het gebruik van de rechtsgrondslag van de overeenkomst in een dergelijke context niet toestond<sup>86</sup>. Bijgevolg heeft de Franse toezichthouder de leidende toezichthouder verzocht een inbreuk op artikel 6 van de AVG vast te stellen, een administratieve boete op te leggen voor deze bijkomende inbreuk en Meta Ireland te gelasten binnen drie maanden aan de eisen te voldoen<sup>87</sup>. Tot slot stelde de Franse toezichthouder dat het ontwerpbesluit **risico's** inhield voor de grondrechten en fundamentele vrijheden van de betrokken personen, aangezien de door de leidende toezichthouder voorgestelde aanpak met betrekking tot de rechtsgrondslagen in deze zaak de bescherming die minderjarigen ten aanzien van hun gegevens zouden moeten krijgen aanzienlijk zou verminderen en hen zou blootstellen aan een verhoogd risico op intimidatie en kinderklokking<sup>88</sup>. Bovendien zou het een precedent scheppen voor andere organisaties en dus gevolgen hebben voor andere soortgelijke gevallen<sup>89</sup>.

\*\*\*

46. De **Noorse toezichthouder** was ten eerste van mening dat de vaststellingen en de beoordeling van de leidende toezichthouder in het ontwerpbesluit logischerwijs tot de conclusie hebben geleid dat niet was voldaan aan het **noodzakelijkheidsvereiste van artikel 6, lid 1, punten b) en f)**, van de AVG<sup>90</sup>. De Noorse toezichthouder merkte op dat volgens de leidende toezichthouder de verwerking door Meta Ireland verder ging dan nodig was voor de doeleinden ervan en stelde aanzienlijke risico's voor de minderjarige gebruikers vast<sup>91</sup>. Op basis van deze vaststellingen concludeerde de Noorse toezichthouder dat Meta Ireland niet voldeed aan het noodzakelijkheidsvereiste van artikel 6, lid 1, punten b) en f), van de AVG en voerde hij aan dat de leidende toezichthouder een overeenkomstige juridische analyse van de verwerking had moeten uitvoeren in het kader van artikel 6, lid 1, punten b) en f), van de AVG<sup>92</sup>.
47. Wat meer bepaald **artikel 6, lid 1, punt b)**, van de AVG betreft, verwees de **Noorse toezichthouder** naar de Richtsnoeren 2/2019 van het EDPB<sup>93</sup>, waarin staat dat wanneer de verwerking op artikel 6, lid 1, punt b), van de AVG is gebaseerd, de verwerkingsverantwoordelijke moet beoordelen wat nodig is om de belangrijkste en wederzijds begrepen contractuele doelstelling te verwezenlijken. De Noorse toezichthouder merkte op dat de leidende toezichthouder in zijn ontwerpbesluit had vastgesteld dat de verwerking in strijd was met artikel 5, lid 1, punt c), van de AVG. Volgens de Noorse toezichthouder kon dezelfde verwerking bijgevolg niet noodzakelijk zijn voor de belangrijkste en wederzijds begrepen contractuele doelstelling<sup>94</sup>. De Noorse toezichthouder meende ook dat de verwerking verder moet zijn gegaan dan nodig was voor de uitvoering van de overeenkomst, aangezien de verwerking van contactgegevens volgens de leidende toezichthouder verder ging dan nodig was voor het specifieke doel van de verwerking in de zin van artikel 5, lid 1, punt c), van de AVG<sup>95</sup>. Specifiek met betrekking tot **artikel 6, lid 1, punt f)**, van de AVG, stelde de **Noorse toezichthouder** dat de **afwegingstoets** niet

---

<sup>86</sup> Bezwaar van de Franse toezichthouder, punt 19.

<sup>87</sup> Bezwaar van de Franse toezichthouder, punt 22.

<sup>88</sup> Bezwaar van de Franse toezichthouder, punten 23 tot en met 25.

<sup>89</sup> Bezwaar van de Franse toezichthouder, punt 26.

<sup>90</sup> Bezwaar van de Noorse toezichthouder, punt 2.

<sup>91</sup> Bezwaar van de Noorse toezichthouder, punt 3.

<sup>92</sup> Bezwaar van de Noorse toezichthouder, punt 3.

<sup>93</sup> Richtsnoeren 2/2019 van het EDPB, punten 32 en 33.

<sup>94</sup> Bezwaar van de Noorse toezichthouder, punt 3.

<sup>95</sup> Bezwaar van de Noorse toezichthouder, punt 5.

konden worden gemaakt voor minderjarige gebruikers<sup>96</sup>. Meer in het bijzonder merkte de Noorse toezichthouder ten eerste op dat de door Meta Ierland behartigde **gerechtvaardigde** belangen niet waren vermeld in het ontwerpbesluit. Ten tweede heeft Meta Ierland niet aangetoond dat de verwerking van contactgegevens noodzakelijk was voor de behartiging van de gerechtvaardigde belangen. Ten derde meende de Noorse toezichthouder ook dat de verwerking verder moet zijn gegaan dan nodig was voor de behartiging van de gerechtvaardigde belangen, aangezien de verwerking van contactgegevens volgens de leidende toezichthouder verder ging dan **noodzakelijk** was voor het specifieke doel van de verwerking in de zin van artikel 5, lid 1, punt c), van de AVG<sup>97</sup>.

48. Tot slot heeft de **Noorse toezichthouder** de leidende toezichthouder verzocht te concluderen dat de rechtsgrondslagen van artikel 6, lid 1, punten b) en f), van de AVG niet van toepassing waren op de verwerking van contactgegevens en de volgende bevoegdheden tot het nemen van corrigerende maatregelen uit te oefenen op grond van artikel 58, lid 2, van de AVG: 1) de verwerkingsverantwoordelijke te gelasten een geldige rechtsgrondslag voor de verwerking in kwestie vast te stellen, of voortaan van dergelijke verwerkingsactiviteiten af te zien; en 2) een administratieve boete op te leggen voor de onrechtmatige verwerking van persoonsgegevens op grond van artikel 6, lid 1, punten b) en f), van de AVG<sup>98</sup>. De Noorse toezichthouder stelde verder dat een hoge administratieve boete moest worden opgelegd om de doeltreffende en afschrikkende werking op grond van artikel 83, leden 1 en 2, van de AVG voor de onrechtmatige verwerking van persoonsgegevens te waarborgen, rekening houdend met de aard en de ernst van de inbreuk, het aantal betrokkenen en de geleden schade<sup>99</sup>. Tot slot zou het ontwerpbesluit, indien het in dit opzicht ongewijzigd zou worden gelaten, volgens de Noorse toezichthouder aanzienlijke **risico's** met zich meebrengen voor de bescherming van de rechten van betrokkenen. De Noorse toezichthouder voerde met name aan dat het ontwerpbesluit, door de verwerking van persoonsgegevens zonder rechtsgrondslag toe te staan, het grondrecht van de betrokkene op gegevensbescherming zou schenden en een gevaarlijk precedent zou scheppen<sup>100</sup>. Daarnaast stelde de Noorse toezichthouder dat wanneer geen boete zou worden opgelegd voor de inbreuken, de rechten van de betrokkenen niet doeltreffend zouden worden beschermd, waardoor de verwerkingsverantwoordelijke en andere ondernemingen ertoe zouden worden aangezet dergelijke inbreuken voort te zetten of te plegen<sup>101</sup>.

### 5.3. Standpunt van de leidende toezichthouder over de bezwaren

49. De Ierse toezichthouder bevestigde dat hij niet voorstelt de bezwaren van de betrokken toezichthouders te "*volgen*" en/of de bezwaren niet relevant en gemotiveerd acht<sup>102</sup>. Met betrekking tot de bezwaren van de Duitse toezichthouders en de Finse, de Franse, de Italiaanse, de Nederlandse en de Noorse toezichthouder wat de naleving betreft door Meta Ierland van artikel 6, lid 1, punten b) en f), van de AVG inzake de verwerking van contactgegevens, heeft de Ierse toezichthouder voorts aangevoerd dat deze bezwaren "*relevante en gemotiveerde*" bezwaren vormden. De Ierse toezichthouder was echter van mening dat het element "*corrigerende maatregelen*" in de bezwaren van de Finse, de Franse, de Italiaanse en de Nederlandse toezichthouder onvoldoende met logische argumenten was onderbouwd en dat de omvang van de risico's voor de rechten en vrijheden van

---

<sup>96</sup> Bezwaar van de Noorse toezichthouder, punt 3.

<sup>97</sup> Bezwaar van de Noorse toezichthouder, punt 6.

<sup>98</sup> Bezwaar van de Noorse toezichthouder, punt 7.

<sup>99</sup> Bezwaar van de Noorse toezichthouder, punt 8.

<sup>100</sup> Bezwaar van de Noorse toezichthouder, punten 6 en 7.

<sup>101</sup> Bezwaar van de Noorse toezichthouder, punt 9.

<sup>102</sup> Brief van de Ierse toezichthouder aan het secretariaat van het EDPB van 12 mei 2022.

betrokkenen niet werd behandeld<sup>103</sup>. Met betrekking tot het bezwaar van de Noorse toezichthouder dat ertoe strekte de administratieve boete opnieuw te beoordelen rekening houdend met de mogelijke bijkomende inbreuk, verklaarde de Ierse toezichthouder dat dit bezwaar een “*relevant en gemotiveerd*” bezwaar vormde<sup>104</sup>.

## 5.4. Analyse van het EDPB

### 5.4.1. Beoordeling van de vraag of de bezwaren relevant en gemotiveerd waren

50. In deze afdeling beoordeelt het EDPB of de bezwaren van de **Duitse toezichthouders en de Finse, de Franse, de Italiaanse, de Nederlandse en de Noorse toezichthouder** met betrekking tot het beroep van Meta Ierland op artikel 6, lid 1, punt b), van de AVG en, bij wijze van alternatief, op artikel 6, lid 1, punt f), van de AVG voor de verwerking van contactgegevens, voldoen aan het vereiste van artikel 4, lid 24, van de AVG.
51. Het EDPB neemt in de eerste plaats nota van het standpunt van Meta Ierland dat de bezwaren van de Duitse toezichthouders en de Finse, de Franse, de Italiaanse, de Nederlandse en de Noorse toezichthouder met betrekking tot de naleving door Meta Ierland van artikel 6, lid 1, van de AVG niet voldeden aan de vereisten van artikel 4, lid 24, van de AVG. Volgens Meta Ierland waren geen van de betrokken bezwaren relevant en gemotiveerd, aangezien de opmerkingen van de leidende toezichthouder in het ontwerpbesluit een voorlopig karakter hadden<sup>105</sup>. Voorts heeft Meta Ierland onder verwijzing naar alle bezwaren de redenering aangevoerd dat deze niet gemotiveerd waren, aangezien de omvang van de risico's niet duidelijk uit de bezwaren bleek<sup>106</sup>. Het EDPB herinnert eraan dat de naleving door Meta Ierland van artikel 6, lid 1, van de AVG met betrekking tot de verwerking van contactgegevens binnen de reikwijdte van het onderzoek van de Ierse toezichthouder in de onderhavige zaak viel<sup>107</sup> en dat de Ierse toezichthouder in het ontwerpbesluit conclusies heeft getrokken over het feit dat Meta zich beroept op artikel 6, lid 1, punt b), van de AVG en, bij wijze van alternatief, op artikel 6, lid 1, punt f), van de AVG voor de specifieke verwerking in het kader van zijn onderzoek, d.w.z. de verwerking van contactgegevens<sup>108</sup>. Er bestaat dus een duidelijk verband tussen de bezwaren en het ontwerpbesluit<sup>109</sup>. In de desbetreffende conclusies in het ontwerpbesluit werd de rechtmatigheid van de specifieke verwerking door Meta Ierland beoordeeld en werd een uitlegging gegeven van de voorwaarden om de rechtsgrondslagen van artikel 6, lid 1, punten b) en f), van de AVG te kunnen invoeren. Het EDPB herhaalt dat conclusies over de rechtmatigheid van de verwerking van

---

<sup>103</sup> Brief van de Ierse toezichthouder aan Meta Ierland van 30 maart 2022.

<sup>104</sup> Brief van de Ierse toezichthouder aan Meta Ierland van 30 maart 2022.

<sup>105</sup> Opmerkingen van Meta Ierland inzake artikel 65, lid 3.1 en leden 26 tot en met 30.

<sup>106</sup> Meta Ierland heeft met name met betrekking tot alle betrokken bezwaren verklaard dat “*er geen significante risico's voor de betrokkenen zijn omdat: i) het ontwerpbesluit alleen betrekking heeft op voorbije verwerking, aangezien de periode binnen de reikwijdte ligt tussen 25 mei 2018 en de begindatum van dit onderzoek op 21 september 2020; ii) Meta Ireland belangrijke wijzigingen heeft doorgevoerd in de wijze waarop de Instagram-service functioneert, zowel wat betreft bedrijfsaccounts als wat betreft de publieksomgeving voor tienergebruikers; en iii) in elk geval eventuele bezwaren uit hoofde van artikel 6 van de AVG die voortvloeien uit de verwerking van persoonsgegevens van tienergebruikers, binnen de reikwijdte van het gelijktijdige onderzoek naar de rechtsgronden vallen en betrekking hebben op kwesties die door het HvJ-EU in een afzonderlijke procedure zullen worden behandeld*” (Opmerkingen van Meta Ierland inzake artikel 65, punt 41). Wat de bij het HvJ-EU aanhangige procedure betreft, verwijst het EDPB naar afdeling 3.3 (punt 20) van dit bindend besluit.

<sup>107</sup> Ontwerpbesluit, punt 46.

<sup>108</sup> Ontwerpbesluit, punten 115, 116 en 125.

<sup>109</sup> Richtsnoeren van het EDPB inzake relevant en gemotiveerd bezwaar, punt 24; Richtsnoeren van het EDPB inzake artikel 65, lid 1, punt a), van de AVG, punt 66.



persoonsgegevens aanzienlijke gevolgen hebben voor de doeltreffende bescherming van de rechten van de betrokkenen, aangezien de rechtmatigheid van de verwerking van persoonsgegevens een fundamentele pijler is van de EU-wetgeving inzake gegevensbescherming<sup>110</sup>. Bijgevolg is het EDPB het niet eens met deze argumenten van Meta Ierland, zoals verder zal worden aangetoond en uitgewerkt in de onderstaande analyse van het EDPB.

52. Het EDPB analyseert verder of elk van de betrokken bezwaren een “*relevant en gemotiveerd bezwaar*” is, zoals vereist op grond van artikel 4, lid 24, van de AVG.
53. Het EDPB is van mening dat het bezwaar van de **Nederlandse toezichthouder** betrekking heeft op “*de vraag of er sprake is van een inbreuk op de AVG*”, aangezien de Nederlandse toezichthouder zich verzette tegen de conclusie van de Ierse toezichthouder dat er geen sprake was van een inbreuk in de mate waarin Meta Ierland zich beriep op artikel 6, lid 1, punt b), van de AVG en, bij wijze van alternatief, op artikel 6, lid 1, punt f), van de AVG voor de verwerking van contactgegevens. Indien dit wordt gevolgd, zou het bezwaar van de Nederlandse toezichthouder tot een andere conclusie leiden met betrekking tot de vaststellingen over artikel 6, lid 1, punten b) en f), van de AVG. Het bezwaar zou ook leiden tot een wijziging van het bevel tot naleving aan de verwerkingsverantwoordelijke en mogelijk aanvullende “*passende corrigerende maatregelen*”<sup>111</sup>. Aangezien hieruit blijkt dat er een rechtstreeks verband bestaat met de inhoud van het ontwerpbesluit, is het bezwaar “*relevant*”. Het bezwaar is ook “*gemotiveerd*” omdat daarin verschillende feitelijke en juridische argumenten naar voren zijn gebracht voor de voorgestelde wijziging van de juridische beoordeling van de redenen waarom in het onderhavige geval niet is voldaan aan de vereisten van artikel 6, lid 1, punten b) en f), van de AVG, en waarom Meta Ierland zich niet rechtmatig op die bepalingen kan beroepen en de inbreuk derhalve moet worden verholpen<sup>112</sup>. Bijgevolg is het EDPB niet overtuigd door de opmerkingen van Meta Ierland dat de bezwaren niet relevant, noch gemotiveerd zijn<sup>113</sup>. Voorts herinnert het EDPB eraan dat de beoordeling van de gegrondheid van het bezwaar afzonderlijk geschiedt, nadat is vastgesteld dat het bezwaar voldoet aan de vereisten van artikel 4, lid 24, van de AVG<sup>114</sup>.
54. Wat betreft het vereiste om de omvang van de risico’s voor de rechten en vrijheden van betrokkenen aan te tonen, is het EDPB, in tegenstelling tot Meta Ierland<sup>115</sup>, van oordeel dat het bezwaar van de Nederlandse toezichthouder aan de vereiste norm voldoet omdat erin wordt gewezen op

---

<sup>110</sup> Artikel 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

<sup>111</sup> Zie punt 35 van dit bindend besluit.

<sup>112</sup> Zie de punten 33 tot en met 35 van dit bindend besluit. De Nederlandse toezichthouder voerde onder meer aan dat niet was voldaan aan het noodzakelijkheidsvereiste van artikel 6, lid 1, punt b), van de AVG en de drie cumulatieve vereisten van artikel 6, lid 1), punt f), van de AVG.

<sup>113</sup> Meta Ierland voert aan dat “*de bezwaren niet relevant zijn omdat zij zijn gebaseerd op de onjuiste premisse dat zij betrekking hebben op een definitieve conclusie uit het ontwerpbesluit inzake artikel 6 van de AVG*” (Opmerkingen van Meta Ierland inzake artikel 65, bijlage A, punten 33 en 35). Zij is ook van mening dat zij niet met redenen zijn omkleed, aangezien “*het bezwaar van de Nederlandse toezichthouder voorbijgaat aan de voorlopige beoordeling door de Ierse toezichthouder van de belangen van tienergebruikers bij het behoud van de knop voor contactgegevens in een bedrijfsaccount*” (Opmerkingen van Meta Ierland inzake artikel 65, bijlage A, punt 35). Zie in dit verband ook punt 51 van dit bindend besluit.

<sup>114</sup> Zie de Richtsnoeren van het EDPB inzake artikel 65, lid 1, punt a), punt 63.

<sup>115</sup> Opmerkingen van Meta Ierland inzake artikel 65, bijlage A, punten 34 en 36. Zie punt 51 van dit bindend besluit.

verschillende gevolgen die het ontwerpbesluit zou hebben voor de grondrechten en fundamentele vrijheden van betrokkenen<sup>116</sup>.

55. Tot slot is het EDPB, in tegenstelling tot de leidende toezichthouder, van mening dat de kwalificatie van het bezwaar van de Nederlandse toezichthouder als relevant en gemotiveerd ook geldt voor het deel daarvan dat verband houdt met het bevel tot naleving en andere “*passende corrigerende maatregelen*”. In dit verband onderstreept het EDPB dat uit de argumenten van de Nederlandse toezichthouder, zoals besproken in de punten 33 en 34 hierboven, duidelijk blijkt waarom het ontwerpbesluit moet worden gewijzigd: er kan dan een inbreuk in worden opgenomen met betrekking tot het ontbreken van een rechtsgrondslag voor de verwerking van contactgegevens. Hieruit zou dan de noodzaak voortvloeien om ervoor te zorgen dat die verwerking in overeenstemming is met de AVG, door het bevel tot naleving aan de verwerkingsverantwoordelijke te wijzigen en passende corrigerende maatregelen vast te stellen. Evenzo werd in het bezwaar van de Nederlandse toezichthouder duidelijk uiteengezet hoe groot de risico’s voor de betrokkenen zouden zijn indien het ontwerpbesluit ongewijzigd zou blijven en de inbreuk niet zou worden verholpen.

\*\*\*

56. In hun bezwaar waren de **Duitse toezichthouders** het niet eens met de vaststelling van de Ierse toezichthouder dat er geen sprake was van een inbreuk voor zover Meta Ierland zich beriep op artikel 6, lid 1, punt b), van de AVG en, bij wijze van alternatief, op artikel 6, lid 1, punt f), van de AVG voor de verwerking van contactgegevens, en dus ook niet met betrekking tot de vraag “*of er sprake is van een inbreuk op de AVG*” in de zin van artikel 4, lid 24, van de AVG. Aangezien in het bezwaar een rechtstreeks verband met de inhoud van het ontwerpbesluit is aangetoond en het bezwaar, indien het wordt gevolgd, tot een andere conclusie zou leiden, is het bezwaar “*relevant*”. Het bezwaar is ook “*gemotiveerd*” omdat erin verschillende feitelijke en juridische argumenten naar voren zijn gebracht voor de voorgestelde wijziging van de juridische beoordeling van de redenen waarom in het onderhavige geval niet aan de vereisten van artikel 6, lid 1, punten b) en f), van de AVG is voldaan<sup>117</sup>. Bijgevolg is het EDPB niet overtuigd door het argument van Meta Ierland dat de bezwaren niet relevant, noch gemotiveerd zijn<sup>118</sup>.

---

<sup>116</sup> De Nederlandse toezichthouder voerde bijvoorbeeld aan dat wanneer het ontwerpbesluit ongewijzigd zou blijven en de verwerkingsverantwoordelijke zich daardoor voor de verwerking in kwestie op artikel 6, lid 1, punt b) of f), van de AVG mag baseren, dit de drempel voor de rechtmatigheid van de verwerking zou verlagen en de betrokkenen de beschermingsmechanismen waarin de AVG voorziet zou ontnemen (bezwaar van de Nederlandse toezichthouder, punt 22 en punten 44 tot en met 47). De Nederlandse toezichthouder was ook van mening dat het ontwerpbesluit geen betrekking heeft op de risico’s voor de betrokkenen, maar hen juist toestaat door te gaan (bezwaar van de Nederlandse toezichthouder, punt 45).

<sup>117</sup> Wat artikel 6, lid 1, punt b), van de AVG betreft, voerden de Duitse toezichthouders aan dat de beoordeling door de Ierse toezichthouder van de geldigheid en noodzaak van de overeenkomst tussen Meta Ierland en minderjarige gebruikers onjuist is. Ze hebben een alternatieve redenering aangevoerd (zie punt 36 van dit bindend besluit). Wat artikel 6, lid 1, punt f), van de AVG betreft, waren de Duitse toezichthouders van oordeel dat niet aan de drie cumulatieve voorwaarden was voldaan (zie punt 37 van dit bindend besluit).

<sup>118</sup> Meta Ierland voerde aan dat de bezwaren niet relevant zijn, aangezien de Ierse toezichthouder in het ontwerpbesluit geen formele vaststelling had gedaan over artikel 6 van de AVG, maar eerder voorlopige opmerkingen had gemaakt (Opmerkingen van Meta Ierland inzake artikel 65, punten 26 en 27). Zie in dit verband punt 51 van dit bindend besluit. Zij was ook van mening dat het bezwaar van de Duitse toezichthouders met betrekking tot het element “*noodzakelijkheid*” niet was gemotiveerd, aangezien het “*in strijd met de jurisprudentie van het HvJ-EU en de toepasselijke richtsnoeren (waaronder die van het EDPB), de verkeerde rechtsnorm toepast*” (Opmerkingen van Meta Ierland inzake artikel 65, punten 38 en 40). Het EDPB herinnert

57. Het EDPB is ook van mening dat de Duitse toezichthouders het belang van het risico voor de grondrechten en fundamentele vrijheden van betrokkenen hebben aangetoond<sup>119</sup>.

\*\*\*

58. Evenzo heeft het bezwaar van de **Italiaanse toezichthouder** ook betrekking op de vraag *“of er sprake is van een inbreuk op de AVG”*. Volgens de Italiaanse toezichthouder kan de verwerking van contactgegevens niet *“noodzakelijk worden geacht voor de werking van de dienst”*<sup>120</sup>, hetgeen leidt tot de *“onrechtmatigheid van de verwerking op grond van artikel 6, lid 1, punt b), van de AVG”*<sup>121</sup> en artikel 6, lid 1, punt f), van de AVG<sup>122</sup>. Aangezien uit het bezwaar blijkt dat er een rechtstreeks verband bestaat met de inhoud van het ontwerpbesluit en het bezwaar tot een andere conclusie zou leiden indien het gevolgd zou worden<sup>123</sup>, is het bezwaar *“relevant”*.

59. Aangezien de Italiaanse toezichthouder argumenten heeft aangevoerd over de feitelijke en juridische fouten in het ontwerpbesluit met betrekking tot de analyse van artikel 6, lid 1, punten b) en f), van de AVG<sup>124</sup>, is het bezwaar *“gemotiveerd”* voor zover het betrekking heeft op de bijkomende inbreuk in verband met het ontbreken van een rechtsgrondslag voor de verwerking van contactgegevens.

60. De tegenargumenten van Meta Ierland<sup>125</sup> kunnen het EDPB niet op andere gedachten brengen, aangezien de Italiaanse toezichthouder heeft uitgelegd hoe zijn bezwaar tot een andere conclusie zou leiden indien het zou worden gevolgd, en verschillende feitelijke en juridische argumenten voor de voorgestelde wijziging van de juridische beoordeling heeft aangevoerd.

---

eraan dat de gegrondheid van het bezwaar los wordt gezien van de beoordeling of het bezwaar voldoet aan de vereisten van artikel 4, lid 24, van de AVG.

<sup>119</sup> De Duitse toezichthouders voerden onder meer aan dat de brede interpretatie door de Ierse toezichthouder van artikel 6, lid 1, punten b) en f), van de AVG de verwerking van persoonsgegevens zonder feitelijke rechtsgrondslag mogelijk zou maken, waardoor de door de AVG geboden bescherming ondoeltreffend zou worden (bezwaar van de Duitse toezichthouders, punt 9).

<sup>120</sup> Bezwaar van de Italiaanse toezichthouder, punt 1.

<sup>121</sup> Bezwaar van de Italiaanse toezichthouder, punt 2.

<sup>122</sup> Bezwaar van de Italiaanse toezichthouder, punt 4.

<sup>123</sup> De Italiaanse toezichthouder verzocht dat het ontwerpbesluit zou worden gewijzigd met betrekking tot de inbreuk op de rechtsgrondslag voor de verwerking van contactgegevens en dat een administratieve boete zou worden opgelegd als gevolg van deze bijkomende inbreuk.

<sup>124</sup> De Italiaanse toezichthouder was bijvoorbeeld van mening dat de verwerking niet noodzakelijk was voor de uitvoering van een overeenkomst (zie punt 39 van dit bindend besluit) en dat de afwegingstoets op grond van artikel 6, lid 1, punt f), van de AVG de balans in het voordeel van de betrokkene deed overhellen (zie punt 40 van dit bindend besluit).

<sup>125</sup> Opmerkingen van Meta Ierland inzake artikel 65, bijlage A, punten 49 tot en met 52. Wat betreft de argumenten van Meta Ierland over het ontbreken van definitieve vaststellingen in het ontwerpbesluit, verwijst het EDPB naar punt 51 van dit bindend besluit. Meta Ierland voerde onder meer ook aan dat het bezwaar van de Italiaanse toezichthouder met betrekking tot het element *“noodzakelijkheid”* van artikel 6, lid 1, punt b), van de AVG niet gemotiveerd was, aangezien het *“in strijd is met de jurisprudentie van het HvJ-EU en de toepasselijke richtsnoeren (onder meer van het EDPB), doordat het de verkeerde rechtsnorm toepast”* (Opmerkingen van Meta Ierland inzake artikel 65, punt 50). Met betrekking tot artikel 6, lid 1, punt f), van de AVG voerde Meta Ierland aan dat de Italiaanse toezichthouder het bezwaar niet aan een specifieke inbreuk koppelde en relevante elementen van het dossier achterwege had gelaten (Opmerkingen van Meta Ierland inzake artikel 65, punten 51 en 52). Het EDPB is het niet eens met deze argumenten, aangezien de Italiaanse toezichthouder voldoende feitelijke en juridische elementen ter onderbouwing van het bezwaar heeft verstrekt en tot logische conclusies is gekomen. Het EDPB herinnert eraan dat de gegrondheid van het bezwaar los wordt gezien van de beoordeling of het bezwaar voldoet aan de vereisten van artikel 4, lid 24, van de AVG.

61. Tot slot is het EDPB van oordeel dat het bezwaar van de Italiaanse toezichthouder duidelijk de omvang aantoonst van de risico's in het ontwerpbesluit voor de grondrechten en fundamentele vrijheden van de betrokkenen, omdat erin wordt vastgesteld waarom er geen evenredige en afschrikkende maatregelen voor de inbreuken voorhanden zouden zijn en waarom het ontwerpbesluit kan worden opgevat als een bevestiging van de benadering van de verwerkingsverantwoordelijke ten aanzien van de verwerking van persoonsgegevens van kinderen, waardoor hun rechten in gevaar worden gebracht<sup>126</sup>.
62. Wat betreft de betrokken onderdelen van het bezwaar van de Italiaanse toezichthouder over het opleggen van een administratieve boete voor de mogelijke bijkomende inbreuk in verband met het beroep dat Meta Ierland doet op artikel 6, lid 1, punten b) en f), van de AVG, gaat het om de vraag *“of de voorgenomen maatregel met betrekking tot de verwerkingsverantwoordelijke in overeenstemming is met de AVG”*. Het bezwaar houdt verband met het bezwaar van de Italiaanse toezichthouder over de vaststellingen in het ontwerpbesluit betreffende artikel 6, lid 1, punten b) en f), van de AVG voor de verwerking van contactgegevens. Er bestaat een rechtstreeks verband met de inhoud van het ontwerpbesluit, en als het bezwaar zou worden gevolgd, zou het tot een andere conclusie leiden. Het is dus *“relevant”*. Het EDPB is echter van oordeel dat in het bezwaar de juridische of feitelijke argumenten die een wijziging van het ontwerpbesluit in dit verband zouden rechtvaardigen om specifiek het niveau van de boete te verhogen, onvoldoende waren uitgewerkt. Ook de omvang van de risico's voor de betrokkenen in verband met het opleggen van een administratieve boete werd onvoldoende toegelicht. Het bezwaar van de Italiaanse toezichthouder met betrekking tot het opleggen van een administratieve boete voor de mogelijke bijkomende inbreuk is bijgevolg niet *“gemotiveerd”*.
63. Het EDPB is derhalve van oordeel dat het bezwaar van de Italiaanse toezichthouder, voor zover het betrekking heeft op de bijkomende inbreuk in verband met het ontbreken van een rechtsgrondslag voor de verwerking van contactgegevens, zowel *“relevant”* als *“gemotiveerd”* is en voldoet aan de vereisten van artikel 4, lid 24, van de AVG. Hoewel het bezwaar van de Italiaanse toezichthouder betrekking heeft op het opleggen van de administratieve boete voor de mogelijke bijkomende inbreuk, is het bezwaar van de Italiaanse toezichthouder niet *“gemotiveerd”* en voldoet het bijgevolg niet aan de vereisten van artikel 4, lid 24, van de AVG.

\*\*\*

64. In zijn bezwaar betwistte de **Finse toezichthouder** de vaststelling van de Ierse toezichthouder dat de verwerking van contactgegevens voldeed aan de vereisten van artikel 6, lid 1, punten b) en f), van de AVG. Daarom heeft het bezwaar van de Finse toezichthouder betrekking op de vraag *“of er sprake is van een inbreuk op de AVG”*. Het bezwaar van de Finse toezichthouder zou mogelijk ook aanvullende *“passende corrigerende maatregelen”* inhouden<sup>127</sup>. Aangezien uit het bezwaar blijkt dat er een rechtstreeks verband bestaat met de inhoud van het ontwerpbesluit en het bezwaar tot een andere conclusie zou leiden indien het gevolgd zou worden, is het bezwaar *“relevant”*. Om dezelfde redenen

---

<sup>126</sup> Bezwaar van de Italiaanse toezichthouder, punt 2 e.v. Het EDPB neemt nota van de opmerkingen van Meta Ierland in dit verband (Opmerkingen van Meta Ierland inzake artikel 65, punten 50 en 52). Het EDPB is het nochtans niet eens met Meta Ierland (zie punt 51 hierboven).

<sup>127</sup> Zie punt 44 hierboven. De Finse toezichthouder verzocht om een wijziging van het ontwerpbesluit wat de inbreuk betreft inzake de rechtsgrondslag voor de verwerking van contactgegevens en de vaststelling van *“passende corrigerende maatregelen”* als gevolg van deze bijkomende inbreuk.

die hierboven met betrekking tot de andere bezwaren in deze afdeling zijn uiteengezet, kunnen de argumenten van Meta Ierland met betrekking tot het gebrek aan relevantie van dit bezwaar het EDPB niet overtuigen<sup>128</sup>. Bovendien meent het EDPB dat het bezwaar “*gemotiveerd*” is, aangezien de Finse toezichthouder juridische en feitelijke argumenten heeft aangevoerd om uit te leggen waarom in het onderhavige geval niet aan de vereisten van artikel 6, lid 1, punten b) en f), van de AVG is voldaan, en waarom de Ierse toezichthouder de toepassing van artikel 6 van de AVG niet naar behoren heeft beoordeeld en waarom de inbreuk derhalve moet worden verholpen<sup>129</sup>.

65. Nadat het EDPB de opmerkingen van Meta Ierland heeft onderzocht waarin wordt aangevoerd dat het bezwaar van de Finse toezichthouder “*op vage beweringen berust*”<sup>130</sup>, is het EDPB van oordeel dat het bezwaar van de Finse toezichthouder overtuigend aantoont dat de risico’s die het ontwerpbesluit met zich meebrengt voor de grondrechten en fundamentele vrijheden van de betrokkenen, omvangrijk zijn<sup>131</sup>.

66. Tot slot is het EDPB, in tegenstelling tot de leidende toezichthouder, van mening dat de kwalificatie van het bezwaar van de Finse toezichthouder als relevant en gemotiveerd ook geldt voor het deel daarvan dat betrekking heeft op de bijkomende corrigerende maatregelen. In dit verband onderstreept het EDPB dat uit de argumenten van de Finse toezichthouder, zoals besproken in de punten 42 en 43 hierboven, duidelijk blijkt waarom het ontwerpbesluit moet worden gewijzigd om daarin een inbreuk op te nemen met betrekking tot het ontbreken van een rechtsgrondslag voor de verwerking van contactgegevens en de daaruit voortvloeiende noodzaak om ervoor te zorgen dat die verwerking in overeenstemming is met de AVG, door de “*passende corrigerende maatregelen*” vast te stellen. Evenzo heeft de Finse toezichthouder in zijn bezwaar duidelijk het belang van de risico’s voor de betrokkenen uiteengezet indien het ontwerpbesluit ongewijzigd zou blijven en de inbreuk niet zou worden verholpen.

\*\*\*

---

<sup>128</sup> Opmerkingen van Meta Ierland inzake artikel 65, bijlage A, punten 53 tot en met 55. Meta Ierland voerde aan dat het bezwaar niet relevant is, aangezien de Ierse toezichthouder in het ontwerpbesluit geen formele vaststelling had gedaan over artikel 6 van de AVG, maar eerder voorlopige opmerkingen had gemaakt. Zie in dit verband punt 51 van dit bindend besluit.

<sup>129</sup> Zie de punten 42 en 43 van dit bindend besluit. De Finse toezichthouder voerde onder meer aan dat de beoordeling van de geldigheid en de noodzaak van de overeenkomst ontoereikend was en dat niet was voldaan aan de drie cumulatieve voorwaarden van artikel 6, lid 1, punt f), van de AVG. In dit verband voerde Meta Ierland onder meer aan dat de Finse toezichthouder zich zonder meer aansluit bij het bezwaar van de Nederlandse toezichthouder, zonder voldoende details te verstrekken over artikel 6, lid 1, punt b), van de AVG (Opmerkingen van Meta Ierland inzake artikel 65, punt 53). Met betrekking tot artikel 6, lid 1, punt f), van de AVG voerde Meta Ierland aan dat de conclusie van het bezwaar met betrekking tot de inbreuk losstond van de uiteengezette redenering (Opmerkingen van Meta Ierland inzake artikel 65, punt 55). Het EDPB is het niet eens met beide beweringen, aangezien de Finse toezichthouder voldoende feitelijke en juridische elementen ter onderbouwing van het bezwaar heeft verstrekt en tot logische conclusies is gekomen. Het EDPB herinnert eraan dat de gegrondheid van het bezwaar los wordt gezien van de beoordeling of het bezwaar voldoet aan de vereisten van artikel 4, lid 24, van de AVG.

<sup>130</sup> Opmerkingen van Meta Ierland inzake artikel 65, bijlage A, punten 54 en 55. In dit verband verwijst het EDPB verder naar punt 51 hierboven.

<sup>131</sup> De Finse toezichthouder heeft onder meer uitgelegd dat het ontwerpbesluit zou leiden tot een ontoereikende bescherming van de belangen van kinderen en daarmee een gevaarlijk precedent zou scheppen (bezwaar van de Finse toezichthouder, punt 8). De Finse toezichthouder was ook van mening dat het ontbreken van een rechtsgrondslag een hoog risico vormt voor betrokkenen, gezien de risico’s die in het ontwerpbesluit zelf zijn vastgesteld (bezwaar van de Finse toezichthouder, punten 8 en 18).

67. Zoals de **Franse toezichthouder** in zijn bezwaar had uiteengezet, was hij het niet eens met de conclusies van de Ierse toezichthouder dat de verwerking van contactgegevens gebaseerd zou kunnen zijn op artikel 6, lid 1, punt b), van de AVG en, bij wijze van alternatief, op artikel 6, lid 1, punt f) AVG, en was hij van mening dat de Ierse toezichthouder blijk had gegeven van een onjuiste rechtsopvatting omdat hij tot een andere conclusie had moeten komen<sup>132</sup>. Het bezwaar van de Franse toezichthouder heeft dus ook betrekking op de vraag *“of er sprake is van een inbreuk op de AVG”* en zou, indien dit wordt gevolgd, leiden tot een andere conclusie met betrekking tot de vaststellingen over artikel 6, lid 1, punten b) en f), van de AVG en de corrigerende maatregelen ten aanzien van de verwerkingsverantwoordelijke<sup>133</sup>. Aangezien uit het bezwaar blijkt dat er een rechtstreeks verband bestaat met de inhoud van het ontwerpbesluit, is het *“relevant”*. Om dezelfde redenen die hierboven met betrekking tot de andere bezwaren in deze afdeling zijn uiteengezet, kunnen de argumenten van Meta Ierland met betrekking tot het gebrek aan relevantie van dit bezwaar het EDPB niet overtuigen<sup>134</sup>.
68. Volgens het EDPB is het bezwaar *“gemotiveerd”* wat betreft de bijkomende inbreuk in verband met het ontbreken van een rechtsgrondslag voor de verwerking van contactgegevens en de wijziging van het bevel tot naleving, aangezien de Franse toezichthouder duidelijk heeft uiteengezet waarom hij niet akkoord ging met de conclusies van de Ierse toezichthouder in het ontwerpbesluit door te wijzen op tegenstrijdigheden in de eigen analyses van de Ierse toezichthouder en verschillende feitelijke en juridische argumenten voor de voorgestelde wijziging in de juridische beoordeling aan te voeren, met inbegrip van de reden waarom de verwerkingsverantwoordelijke zich in dit geval niet rechtmatig op artikel 6, lid 1, punten b) en f), van de AVG kon beroepen, en de inbreuk derhalve moet worden verholpen<sup>135</sup>. Daarom is het EDPB niet overtuigd door het argument van Meta Ierland dat de Franse toezichthouder *“louter abstracte en ruim geformuleerde (en niet relevante) bezwaren aan de orde stelt”* en dat hij *“er niet in slaagt deze te koppelen aan een conclusie inzake de inbreuk”*<sup>136</sup>.
69. Het EDPB is van oordeel dat het bezwaar van de Franse toezichthouder de risico's voor de grondrechten en fundamentele vrijheden van de betrokkenen voldoende heeft onderbouwd,

---

<sup>132</sup> Bezwaar van de Franse toezichthouder, punt 3.

<sup>133</sup> De Franse toezichthouder verzocht om een wijziging van het ontwerpbesluit met betrekking tot de inbreuk op de rechtsgrondslag voor de verwerking van contactgegevens, en om een wijziging van het bevel tot naleving en het opleggen van een administratieve boete als gevolg van deze bijkomende inbreuk.

<sup>134</sup> Opmerkingen van Meta Ierland inzake artikel 65, opmerkingen, bijlage A, punten 56 en 58. Meta Ierland voerde aan dat het bezwaar niet relevant is, aangezien de Ierse toezichthouder in het ontwerpbesluit geen formele vaststelling had gedaan over artikel 6 van de AVG, maar eerder voorlopige opmerkingen had gemaakt. Zie in dit verband punt 51 van dit bindend besluit.

<sup>135</sup> Zie punt 45 van dit bindend besluit. De Franse toezichthouder was onder meer van mening dat de conclusies van de Ierse toezichthouder over de noodzaak van de verwerking uit hoofde van artikel 6, lid 1), punt b), van de AVG in tegenspraak waren met de vaststellingen inzake de inbreuk op het beginsel van minimale gegevensverwerking. De Franse toezichthouder voerde ook aan dat de afweging in strijd was met de vaststellingen van de Ierse toezichthouder over de ernstige risico's voor minderjarige gebruikers.

<sup>136</sup> Opmerkingen van Meta Ierland inzake artikel 65, bijlage A, punt 56. Zie ook Opmerkingen van Meta Ierland inzake artikel 65, bijlage A, punt 59, met betrekking tot het bezwaar van de Franse toezichthouder inzake artikel 6, lid 1, punt f), van de AVG. Met betrekking tot het standpunt van Meta Ierland dat het bezwaar van de Franse toezichthouder juridisch onjuist is (Opmerkingen van Meta Ierland inzake artikel 65, punten 57 en 59), herinnert het EDPB eraan dat de gegrondheid van het bezwaar los wordt gezien van de beoordeling of het bezwaar voldoet aan de vereisten van artikel 4, lid 24, van de AVG.

aangezien daarin duidelijk de gevolgen worden uitgelegd die het ontwerpbesluit zou hebben voor de grondrechten en fundamentele vrijheden van betrokkenen<sup>137</sup>.

70. Wat betreft de relevante onderdelen van het bezwaar van de Franse toezichthouder met betrekking tot het opleggen van een administratieve boete voor de mogelijke bijkomende inbreuk in verband met het beroep dat Meta Ierland doet op artikel 6, lid 1, punten b) en f), van de AVG, gaat het om de vraag of de voorgenomen maatregel ten aanzien van de verwerkingsverantwoordelijke in overeenstemming is met de AVG<sup>138</sup>. Het bezwaar houdt verband met het bezwaar van de Franse toezichthouder over de vaststellingen met betrekking tot artikel 6, lid 1, punten b) en f), van de AVG voor de verwerking van contactgegevens. Aangezien het hier gaat om het opleggen van een corrigerende maatregel voor een bijkomende inbreuk, die zou worden vastgesteld als gevolg van een omkering van de vaststellingen van het ontwerpbesluit, is er een rechtstreeks verband met de inhoud van het ontwerpbesluit en zou het bezwaar tot een andere conclusie leiden indien het zou worden gevolgd. Het moet dus als *“relevant”* worden beschouwd, zoals vermeld in punt 67 hierboven. Het EDPB is echter van oordeel dat in het bezwaar de juridische of feitelijke argumenten die een wijziging van het ontwerpbesluit met betrekking tot het opleggen van deze specifieke corrigerende maatregel zouden rechtvaardigen, onvoldoende zijn uitgewerkt. Het bezwaar van de Franse toezichthouder is bijgevolg niet *“gemotiveerd”* met betrekking tot het opleggen van een administratieve boete voor de mogelijke bijkomende inbreuk in verband met de rechtsgrondslag voor de verwerking van contactgegevens.
71. Het EDPB is derhalve van oordeel dat het bezwaar van de Franse toezichthouder, voor zover het betrekking heeft op de bijkomende inbreuk in verband met het ontbreken van een rechtsgrondslag voor de verwerking van contactgegevens, zowel *“relevant”* als *“gemotiveerd”* is en voldoet aan de vereisten van artikel 4, lid 24, van de AVG. Anderzijds is het bezwaar van de Franse toezichthouder, voor zover het betrekking heeft op het opleggen van de administratieve boete voor de mogelijke bijkomende inbreuk, niet *“met redenen omkleed”* en voldoet het dus niet aan de vereisten van artikel 4, lid 24, van de AVG.

\*\*\*

72. Uit het bezwaar van de **Noorse toezichthouder** bleek dat hij het niet eens was met de beoordeling van de Ierse toezichthouder in het ontwerpbesluit inzake artikel 6, lid 1, punten b) en f), van de AVG. Indien het bezwaar van de Noorse toezichthouder wordt gevolgd, zou dit tot een andere conclusie leiden met betrekking tot de vaststellingen over artikel 6, lid 1, punten b) en f), van de AVG, en ook gevolgen hebben voor het bevel tot naleving aan de verwerkingsverantwoordelijke. Aangezien hieruit blijkt dat er een rechtstreeks verband bestaat met de inhoud van het ontwerpbesluit, is het bezwaar derhalve *“relevant”*. Om dezelfde redenen die hierboven zijn uiteengezet, is het EDPB niet overtuigd door de argumenten van Meta Ierland met betrekking tot het gebrek aan relevantie van dit

---

<sup>137</sup> De Franse toezichthouder voerde aan dat, door een beroep op artikel 6, lid 1, punt b) of f) toe te staan, het ontwerpbesluit minderjarigen zou blootstellen aan een verhoogd risico op intimidatie en kinderlokking en hen dus niet doeltreffend zou beschermen. Bovendien zou het een precedent scheppen voor andere organisaties (bezwaar van de Franse toezichthouder, punten 23 tot en met 26). Het EDPB neemt nota van de opmerkingen van Meta Ierland in dit verband (Opmerkingen van Meta Ierland inzake artikel 65, punten 57 en 59). Het EDPB is het echter niet eens met Meta Ierland en is van mening dat de Franse toezichthouder de omvang van de risico's duidelijk en expliciet heeft vastgesteld. Het EDPB verwijst verder naar punt 51 hierboven.

<sup>138</sup> Artikel 4, lid 24, van de AVG.

bezwaar<sup>139</sup>. Het bezwaar is tevens “*gemotiveerd*” omdat daarin verschillende feitelijke en juridische argumenten naar voren zijn gebracht voor de voorgestelde wijziging in de juridische beoordeling van de redenen waarom in het onderhavige geval niet is voldaan aan de vereisten van artikel 6, lid 1, punt b) en f), van de AVG en waarom de verwerkingsverantwoordelijke zich niet rechtmatig op die bepalingen kan beroepen en de inbreuk derhalve moet worden verholpen<sup>140</sup>.

73. Met betrekking tot het vereiste om de omvang aan te tonen van de risico's die het ontwerpbesluit met zich meebrengt voor de rechten en vrijheden van betrokkenen, is het EDPB van oordeel dat het bezwaar van de Noorse toezichthouder voldoet aan de criteria van artikel 4, lid 24, van de AVG<sup>141</sup>. Daarom is het EDPB niet overtuigd van de tegenargumenten van Meta Ierland<sup>142</sup>.
74. Met betrekking tot het bezwaar van de Noorse toezichthouder over de administratieve boete die moet worden opgelegd voor de bijkomende inbreuken wegens het ontbreken van een rechtsgrondslag voor de verwerking van contactgegevens, is het EDPB van mening dat het ging om de vraag “*of de voorgenomen maatregel met betrekking tot de verwerkingsverantwoordelijke in overeenstemming is met de AVG*”<sup>143</sup>. Het bezwaar houdt verband met het bezwaar van de Noorse toezichthouder over de vaststellingen met betrekking tot artikel 6, lid 1, punten b) en f), van de AVG voor de verwerking van contactgegevens. Aangezien het gaat om het opleggen van een corrigerende maatregel voor een bijkomende inbreuk, die zou worden vastgesteld als gevolg van een omkering van de conclusies in het ontwerpbesluit, is er een rechtstreeks verband met de inhoud van het ontwerpbesluit en zou het bezwaar tot een andere conclusie leiden indien het zou worden gevolgd. Het is dus “*relevant*”. Het EDPB is niet overtuigd door de argumenten van Meta Ierland dat dit bezwaar niet relevant is<sup>144</sup>, onder meer met betrekking tot het opleggen van een administratieve boete voor de voorgestelde vaststellingen over artikel 6, lid 1, punten b) en f), van de AVG. Het EDPB vindt het bezwaar ook “*gemotiveerd*” omdat erin verschillende feitelijke en juridische argumenten werden aangevoerd ter ondersteuning van het opleggen van een administratieve boete voor de vermeende inbreuk<sup>145</sup>. Wat

---

<sup>139</sup> Opmerkingen van Meta Ierland inzake artikel 65, bijlage A, punten 45 en 47. Meta Ierland voerde aan dat het bezwaar niet relevant is, aangezien de Ierse toezichthouder in het ontwerpbesluit geen formele vaststelling had gedaan over artikel 6 van de AVG, maar eerder voorlopige opmerkingen had gemaakt. Zie in dit verband punt 51 van dit bindend besluit.

<sup>140</sup> Zie de punten 46 tot en met 48 van dit bindend besluit. De Noorse toezichthouder voerde onder meer aan dat de verwerking niet noodzakelijk was op grond van artikel 6, lid 1, punten b) en f), van de AVG en dat de afweging in het voordeel van de betrokkene was. Het EDPB is derhalve niet overtuigd door de argumenten van Meta Ierland dat het bezwaar is gebaseerd op fundamentele fouten, dat het in strijd is met het rechtszekerheidsbeginsel en dat in het bezwaar niet wordt gewezen op fouten in de analyse van de Ierse toezichthouder (Opmerkingen van Meta inzake artikel 65, punten 46 en 47). Het EDPB herinnert eraan dat de gegrondheid van het bezwaar los wordt gezien van de beoordeling of het bezwaar voldoet aan de vereisten van artikel 4, lid 24, van de AVG.

<sup>141</sup> De Noorse toezichthouder voerde aan dat het ontwerpbesluit het grondrecht van de betrokkenen op gegevensbescherming zou schenden en een gevaarlijk precedent zou scheppen (bezwaar van de Noorse toezichthouder, punten 6 en 7) door de verwerking van persoonsgegevens zonder rechtsgrond toe te staan. Het EDPB is dan ook van mening dat in het bezwaar van de Noorse toezichthouder duidelijk de omvang van de risico's voor de betrokkenen is uiteengezet indien het ontwerpbesluit ongewijzigd zou blijven en de inbreuk niet in het bevel tot naleving zou worden behandeld.

<sup>142</sup> Opmerkingen Meta Ierland inzake artikel 65, lid 44, en bijlage A, punten 46 en 47. In dit verband verwijst het EDPB naar punt 51 hierboven.

<sup>143</sup> Artikel 4, lid 24, van de AVG.

<sup>144</sup> Opmerkingen Meta Ierland inzake artikel 65, punt 44, en bijlage A, punt 48. Meta Ierland voerde aan dat het bezwaar voortvloeide uit niet-definitieve opmerkingen van de Ierse toezichthouder en dat het derhalve niet relevant was. Zie in dit verband punt 51 van dit bindend besluit.

<sup>145</sup> Bezwaar van de Noorse toezichthouder, punten 8 en 9.



betreft het belang van het risico dat het ontwerpbesluit inhoudt voor de rechten en vrijheden van betrokkenen, werden in het bezwaar de negatieve gevolgen voor de betrokkenen voldoende aangetoond wanneer er geen boete zou worden opgelegd wegens schending van de AVG door het ontbreken van een rechtsgrondslag<sup>146</sup>. Daarom is het EDPB van oordeel dat het bezwaar van de Noorse toezichthouder voldoet aan de criteria van artikel 4, lid 24, van de AVG.

\*\*\*

75. Op basis van de bovenstaande overwegingen is het EDPB van oordeel dat de bezwaren van **de Nederlandse toezichthouder, de Duitse toezichthouders, de Italiaanse toezichthouder, de Finse toezichthouder, de Franse toezichthouder en de Noorse toezichthouder** wat de conclusies in het ontwerpbesluit betreft over artikel 6, lid 1, punten b) en f), van de AVG met betrekking tot de verwerking van contactgegevens, kunnen worden aangemerkt als relevante en gemotiveerde bezwaren in de zin van artikel 4, lid 24, van de AVG, onder meer met betrekking tot de wijzigingen in het bevel tot naleving die werden verzocht in de bezwaren van de Franse toezichthouder, de Nederlandse toezichthouder en de Noorse toezichthouder en de aanvullende passende corrigerende maatregelen die door de Finse toezichthouder en de Nederlandse toezichthouder werden verzocht.
76. Het EDPB is ook van oordeel dat het bezwaar van de **Noorse toezichthouder** over het opleggen van een administratieve boete voor de vaststellingen over artikel 6, lid 1, punt b) en f), van de AVG relevant en gemotiveerd is op grond van artikel 4, lid 24, van de AVG. Het EDPB is daarentegen met betrekking tot de desbetreffende delen van de bezwaren van **de Franse toezichthouder en de Italiaanse toezichthouder** over het opleggen van een administratieve boete voor de mogelijke bijkomende inbreuk waarbij Meta Ierland een beroep doet op artikel 6, lid 1, punten b) en f), van de AVG, van oordeel dat deze onvoldoende gemotiveerd zijn en derhalve niet voldoen aan de vereisten van artikel 4, lid 24, van de AVG.

#### 5.4.2. Beoordeling ten gronde

77. Het EDPB is van mening dat er met betrekking tot de in deze onderafdeling<sup>147</sup> relevant en gemotiveerd bevonden bezwaren een beoordeling moet plaatsvinden van de vraag of het ontwerpbesluit moet worden gewijzigd wat de vaststelling betreft dat artikel 6, lid 1, van de AVG is nageleefd. De gegrondheid van het bezwaar van de Noorse toezichthouder met betrekking tot het opleggen van een administratieve boete voor de voorgestelde bijkomende inbreuk wordt beoordeeld in afdeling 7.4 van dit bindend besluit.
78. Bij de beoordeling van de gegrondheid van de aangevoerde bezwaren houdt het EDPB ook rekening met het standpunt van de Ierse toezichthouder over de bezwaren en met de opmerkingen van Meta Ierland.

---

<sup>146</sup> De Noorse toezichthouder voerde aan dat het ontwerpbesluit een gevaarlijk precedent zou scheppen wanneer geen boete zou worden opgelegd, aangezien Meta Ierland en andere verwerkingsverantwoordelijken niet voldoende zouden worden gestimuleerd om hun gedrag te wijzigen, waardoor dergelijke inbreuken zich opnieuw zouden kunnen voordoen. Dit zou gevolgen hebben voor de betrokkenen, aangezien in de praktijk aan het beschermingsniveau van de AVG zou worden voorbijgegaan (bezwaar van de Noorse toezichthouder, punt 9).

<sup>147</sup> Deze bezwaren zijn die van de Duitse toezichthouders, de Finse toezichthouder, de Franse toezichthouder, de Italiaanse toezichthouder, de Nederlandse toezichthouder en de Noorse toezichthouder over het feit dat Meta Ierland zich beroept op de rechtsgronden van artikel 6, lid 1, punten b) en f), van de AVG voor de verwerking van contactgegevens.

79. Het EDPB neemt er nota van dat Meta Ierland zich voor de verwerking van contactgegevens heeft gebaseerd op artikel 6, lid 1, punt b), van de AVG (maar alleen voor zover minderjarige gebruikers juridisch in staat zijn om een afdwingbare overeenkomst te sluiten) of, bij wijze van alternatief, op artikel 6, lid 1, punt f), van de AVG (met betrekking tot minderjarige gebruikers die juridisch niet in staat waren een overeenkomst met Meta Ierland te sluiten)<sup>148</sup>.

#### *5.4.2.1 Wat artikel 6, lid 1, punt b), van de AVG betreft*

80. Het EDPB herinnert eraan dat persoonsgegevens op grond van artikel 6, lid 1, punt b), van de AVG kunnen worden verwerkt wanneer: 1) de verwerking plaatsvindt in het kader van de uitvoering van een overeenkomst met de betrokkene en 2) de verwerking noodzakelijk is voor de uitvoering van die specifieke overeenkomst met de betrokkene<sup>149</sup>.

81. Met betrekking tot het bestaan van een overeenkomst neemt het EDPB nota van de bezwaren van de Duitse toezichthouders<sup>150</sup> en de Finse toezichthouder<sup>151</sup>, alsook van de Italiaanse toezichthouder<sup>152</sup> en de Franse toezichthouder<sup>153</sup>, die vraagtekens hebben geplaatst bij het feit dat de Ierse toezichthouder het bestaan van een geldige overeenkomst tussen Meta Ierland en de minderjarige gebruikers niet heeft beoordeeld of daar conclusies uit heeft getrokken voor zover deze betrekking had op de verwerking van contactgegevens. De Nederlandse toezichthouder voerde in eerste instantie aan dat de leidende toezichthouder in het ontwerpbesluit niet naar behoren had beoordeeld of er tussen Meta Ierland en de betrokkenen een overeenkomst bestond voor het verstrekken van de bedrijfsaccount van Instagram; in tweede instantie had de Nederlandse toezichthouder twijfels geuit over de geldigheid van een dergelijke overeenkomst<sup>154</sup>.

82. In het ontwerpbesluit stelde de Ierse toezichthouder vast dat de betrokkenen, door zich te registreren voor een persoonlijke Instagram-account, akkoord ging met de gebruiksvoorwaarden van Instagram<sup>155</sup>. In het licht van de opmerkingen van Meta Ierland was de Ierse toezichthouder voorts van oordeel dat Meta Ierland zich op basis van de gebruiksvoorwaarden op de uitvoering van een contractuele rechtsgrond kon beroepen voor de verwerking die verband hield met de bedrijfsaccountfunctie<sup>156</sup>.

83. In haar opmerkingen voerde Meta Ierland aan dat toezichthouders niet bevoegd zijn om de geldigheid van overeenkomsten te beoordelen<sup>157</sup> en dat het ontwerpbesluit hoe dan ook duidelijk verwees naar een contractuele relatie tussen Meta Ierland en elke gebruiker op basis van de

---

<sup>148</sup> Ontwerpbesluit, punten 105 en 108. Zie ook het Antwoord van Meta Ierland op het verzoek om inlichtingen, bijlage 6 bij de Opmerkingen van Meta Ierland inzake artikel 65, punten 17 tot en met 19, waarin Meta Ierland uitlegde dat zij zich baseerde op twee primaire rechtsgrondslagen voor het verstrekken, personaliseren en verbeteren van de Facebook-producten (met inbegrip van Instagram), waaronder het aanbieden van de bedrijfsaccount bij Instagram en het weergeven van een contactoptie in verband met een bedrijfsaccount van Instagram, met als rechtsgrondslagen artikel 6, lid 1, punt b), van de AVG of, bij wijze van alternatief, artikel 6, lid 1, punt f), van de AVG.

<sup>149</sup> Artikel 6, lid 1, punt b), van de AVG.

<sup>150</sup> Bezwaar van de Duitse toezichthouders, punten 3 en 4.

<sup>151</sup> Bezwaar van de Finse toezichthouder, punten 4 en 5.

<sup>152</sup> Bezwaar van de Italiaanse toezichthouder, punt 1.

<sup>153</sup> Bezwaar van de Franse toezichthouder, punt 11.

<sup>154</sup> Bezwaar van de Nederlandse toezichthouder, punten 9 tot en met 11.

<sup>155</sup> Ontwerpbesluit, punt 114.

<sup>156</sup> Ontwerpbesluit, punt 115.

<sup>157</sup> Opmerkingen van Meta Ierland inzake artikel 65, punten 50 en 51.

gebruiksvoorwaarden<sup>158</sup>. Meta Ierland voerde ook aan dat zij uit hoofde van de AVG niet wettelijk verplicht was om een specifieke verwijzing naar bedrijfsaccounts op te nemen in de gebruiksvoorwaarden van Instagram en dat het feit dat een dergelijke verwijzing ontbreekt dus geen invloed heeft op de beoordeling of de verwerking noodzakelijk is voor de uitvoering van een overeenkomst<sup>159</sup> en niet in strijd is met artikel 12 van de AVG<sup>160</sup>.

84. Het feit dat de verwerking plaatsvindt in het kader van de uitvoering van een overeenkomst is, zoals hierboven in herinnering is gebracht, een van de voorwaarden voor een verwerkingsverantwoordelijke om zich op artikel 6, lid 1, punt b), van de AVG als rechtsgrondslag voor de verwerking van persoonsgegevens te kunnen beroepen. Zoals eerder aangegeven door het EDPB, houdt deze voorwaarde meer specifiek in dat een verwerkingsverantwoordelijke, in overeenstemming met zijn verantwoordingsplicht uit hoofde van artikel 5, lid 2, van de AVG, moet kunnen aantonen dat 1) er een overeenkomst bestaat en 2) de overeenkomst geldig is op grond van het toepasselijke nationale overeenkomstenrecht<sup>161</sup>.
85. Om te beoordelen of Meta Ierland zich voor de verwerking van contactgegevens op artikel 6, lid 1, punt b), van de AVG had kunnen beroepen, analyseert het EDPB in de volgende punten of in het onderhavige geval de verwerking in kwestie **noodzakelijk** was voor de uitvoering van de vermeende overeenkomst met de betrokkenen.
86. In haar opmerkingen voerde Meta Ierland aan dat, wat de “noodzakelijkheid” betreft, de toezichthouders geen rekening hebben gehouden met de relevante feiten en overwegingen in de periode waarin de bedrijfsaccounts voor het eerst werden aangeboden, en onterecht hebben geoordeeld door: 1) een te strikte opvatting te hanteren van “noodzakelijkheid” in de zin van artikel 6, lid 1, punt b), van de AVG, en 2) onterecht gepoogd te hebben om met terugwerkende kracht een schending van artikel 6, lid 1, punt b), van de AVG vast te stellen door middel van een latere productwijziging, wat gevaarlijke gevolgen heeft voor verwerkingsverantwoordelijken die hun producten in de loop van de tijd willen ontwikkelen en laten groeien met betrekking tot de privacy en veiligheid van de gebruiker<sup>162</sup>. Volgens Meta Ierland “*werd de bedrijfsaccount in 2016 voor Instagram gecreëerd en was deze, omdat dit toen van belang was, opgebouwd rond het begrip ‘traditionele’ onderneming, die van Instagram gebruik kon maken om haar externe aanwezigheid (d.w.z. buiten Instagram) bekend te maken, zoals een website of een fysieke vestiging. Om zowel de promotie voor ondernemingen alsook het contact ermee buiten Instagram mogelijk te maken, bevatte de bedrijfsaccount de functie van een “contact”-knop om de Instagram-gemeenschap in staat te stellen met de onderneming te communiceren via een contactkanaal buiten Instagram (bijv. een telefoonnummer of e-mailadres van de onderneming)*” en “*moet het EDPB de noodzakelijkheid beoordelen in het juiste conceptuele kader, rekening houdend met het specifieke doel van de verwerking in kwestie op dat moment, in overeenstemming met zijn eerdere richtsnoeren*”<sup>163</sup>. Bovendien moet volgens Meta Ierland de naleving van artikel 5, lid 1, punt c), en artikel 6, lid 1, punt b), van de AVG afzonderlijk worden beschouwd, was het toepassingsgebied van de leidende toezichthouder met betrekking tot artikel 5, lid 1, punt c), van de AVG beperkt en hebben artikel 5, lid 1, punt c), en artikel 6, lid 1, punt b), van de AVG bovendien verschillende en afzonderlijke

---

<sup>158</sup> Opmerkingen van Meta Ierland inzake artikel 65, punt 52.

<sup>159</sup> Opmerkingen van Meta Ierland inzake artikel 65, punten 53 en 54.

<sup>160</sup> Opmerkingen van Meta Ierland inzake artikel 65, punt 55.

<sup>161</sup> Zie ook Richtsnoeren 2/2019 van het EDPB, punt 26.

<sup>162</sup> Opmerkingen van Meta Ierland inzake artikel 65, punt 58.

<sup>163</sup> Opmerkingen van Meta Ierland inzake artikel 65, punt 61.

betekenen, zodat de vaststelling dat niet was voldaan aan artikel 5, lid 1, punt c), van de AVG niet automatisch wordt, noch automatisch kan worden gelijkgesteld met de vaststelling dat niet werd voldaan aan artikel 6, lid 1, punt b), van de AVG<sup>164</sup>.

87. Het EDPB herinnert eraan dat het begrip “noodzakelijkheid” in het Unierecht een onafhankelijke betekenis heeft, die de doelstellingen van de gegevensbeschermingswetgeving moet weergeven<sup>165</sup>. Zoals het HvJ-EU heeft verklaard: “[m]et betrekking tot de voorwaarde dat de gegevensverwerking noodzakelijk is, moet in herinnering worden gebracht dat de uitzonderingen op de bescherming van persoonsgegevens en de beperkingen ervan binnen de grenzen van het strikt noodzakelijke moeten blijven”<sup>166</sup>.
88. Bij de analyse van de uitvoering van een contractuele rechtsgrond moet het noodzakelijkheidsvereiste strikt worden uitgelegd. Zoals eerder werd aangegeven door de Groep gegevensbescherming artikel 29 (hierna “**Groep artikel 29**” genoemd)<sup>167</sup>, moet deze “bepaling [...] strikt worden geïnterpreteerd en dekt geen situaties waarin de verwerking niet daadwerkelijk noodzakelijk is voor de uitvoering van een overeenkomst, maar eerder eenzijdig is opgelegd aan de betrokkene door de voor de verwerking verantwoordelijke”<sup>168</sup>.
89. Het EDPB herinnert eraan dat het voor de beoordeling van de noodzakelijkheid op grond van artikel 6, lid 1, punt b), van de AVG “van belang [is] om de exacte achterliggende reden van de overeenkomst vast te stellen, d.w.z. de inhoud en de basisdoelstelling daarvan, aangezien dit zal worden gebruikt om te beoordelen of de gegevensverwerking noodzakelijk is voor de uitvoering”<sup>169</sup>. Zoals het EDPB reeds heeft opgemerkt, moet rekening worden gehouden met de specifieke doelstelling van de dienst en is voor de toepassing van artikel 6, lid 1, punt b), van de AVG vereist dat de verwerking *objectief noodzakelijk* is voor een doel en *integraal* deel uitmaakt van het verlenen van die contractuele dienst aan de betrokkene<sup>170</sup>.
90. Het EDPB merkt bovendien op dat de verwerkingsverantwoordelijke de noodzakelijkheid van de verwerking moet kunnen rechtvaardigen door te verwijzen naar de belangrijkste en wederzijds begrepen contractuele doelstelling van de overeenkomst. Dit hangt niet alleen af van het gezichtspunt van de verwerkingsverantwoordelijke, maar ook van een redelijk gezichtspunt van de betrokkene bij het aangaan van de overeenkomst<sup>171</sup>. Het EDPB herinnert er in dit verband aan dat kinderen met

---

<sup>164</sup> Opmerkingen van Meta Ierland inzake artikel 65, punten 67 tot en met 72.

<sup>165</sup> *Heinz Huber tegen Bundesrepublik Deutschland* (zaak C-524/06, arrest van 18 december 2008, ECLI:EU:C:2008:724) (hierna “**C-524/06 Huber**” genoemd), punt 52.

<sup>166</sup> *Valsts policijas Rīgas reģiona pārvaldes Kārtības policijas pārvalde tegen Rīgas pašvaldības SIA ‘Rīgas satiksme’* (zaak C-13/16, arrest van 4 mei 2017, ECLI:EU:C:2017:336) (hierna “**C-13/16 Rīgas**” genoemd), punt 30.

<sup>167</sup> De Groep artikel 29 – een voorganger van het EDPB – was opgericht op grond van artikel 29 van Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (hierna “**Richtlijn 95/46/EG**” genoemd) en had onder meer tot taak bij te dragen tot een uniforme toepassing van de nationale maatregelen die uit hoofde van de richtlijn zijn vastgesteld. Veel van de materiële beginselen en bepalingen van de AVG bestonden reeds in Richtlijn 95/46/EG, zodat de Richtsnoeren van de Groep artikel 29 in dit verband relevant zijn voor de interpretatie van de AVG.

<sup>168</sup> Advies 06/2014 van de Groep gegevensbescherming artikel 29 over het begrip “gerechtvaardigde belangen van de voor de gegevensverwerking verantwoordelijke” in artikel 7 van Richtlijn 95/46/EG, WP 217, goedgekeurd op 9 april 2014 (hierna “**Advies 06/2014 van de Groep artikel 29 over het begrip ‘gerechtvaardigde belangen’**” genoemd), punt 16.

<sup>169</sup> Advies 06/2014 van de Groep artikel 29 over het begrip “gerechtvaardigde belangen”, punt 17.

<sup>170</sup> Zie ook Richtsnoeren 2/2019 van het EDPB, punt 30.

<sup>171</sup> Zie ook Richtsnoeren 2/2019 van het EDPB, punt 32.

betrekking tot hun persoonsgegevens recht hebben op specifieke bescherming, aangezien zij zich wellicht minder bewust zijn van de betrokken risico's, gevolgen en waarborgen en van hun rechten in verband met de verwerking van persoonsgegevens<sup>172</sup>.

91. Wat het doel of de doelstelling van de specifieke overeenkomst betreft, voerde Meta Ierland aan dat toen de bedrijfsaccount werd gecreëerd, deze opgebouwd was rond het begrip “traditionele” onderneming en bedoeld was om de Instagram-gemeenschap in staat te stellen met de onderneming te communiceren via een contactkanaal buiten Instagram<sup>173</sup>. De Ierse toezichthouder was van oordeel dat *“de bedrijfsaccountfunctie een centraal onderdeel vormt van de Instagram-service zoals die wordt aangeboden, op basis van het feit dat dit socialemedia-instrument gebruikers in staat stelt om ‘ervaringen te creëren, te ontdekken, te ondergaan en deze te delen’ met anderen (zoals beschreven in de gebruiksvoorwaarden)”*<sup>174</sup>.
92. Hoewel het EDPB het ermee eens is dat verwerkingsactiviteiten, zelfs als die niet specifiek in de overeenkomst worden vermeld, objectief noodzakelijk kunnen zijn voor de uitvoering ervan<sup>175</sup>, moet het voor een gewone gebruiker mogelijk zijn de *“belangrijkste en wederzijds begrepen”* contractuele doelstelling vast te stellen op basis van de door de verwerkingsverantwoordelijke verstrekte informatie<sup>176</sup>.
93. Gezien de algemene woordkeuze van de informatie die de minderjarige gebruikers kregen over de Instagram-service in de gebruiksvoorwaarden<sup>177</sup> en gezien het feit dat er geen specifieke informatie over de bedrijfsaccountfunctie aan de minderjarige gebruikers werd verstrekt<sup>178</sup>, is het EDPB van oordeel dat de bekendmaking van de contactgegevens in hun profielen niet redelijkerwijs door dergelijke minderjarige gebruikers had kunnen worden verwacht in het kader van hun gebruik van Instagram, met inbegrip van de bedrijfsaccountfunctie. Voorts is het EDPB het er niet mee eens dat de verwerking van contactgegevens met betrekking tot de minderjarige gebruikers kan worden beschouwd als *“integraal”* of *“centraal”* in de Instagram-service, met inbegrip van de bedrijfsaccountfunctie. Zoals de Ierse toezichthouder terecht opmerkt, is het bovendien mogelijk om met een professioneel profiel te werken zonder ook contactgegevens te publiceren<sup>179</sup>.
94. Voorts herinnert het EDPB eraan dat de beoordeling van wat noodzakelijk is een gecombineerde, op feiten gebaseerde beoordeling van de verwerking met het oog op het nagestreefde doel omvat. Als er realistische, minder ingrijpende alternatieven zijn, is de verwerking niet noodzakelijk.<sup>180</sup> In dit verband moet ook rekening worden gehouden met het evenredigheidsbeginsel<sup>181</sup>.

---

<sup>172</sup> Overweging 38 van de AVG: *“Die specifieke bescherming moet met name gelden voor [...] het verzamelen van persoonsgegevens over kinderen bij het gebruik van rechtstreeks aan kinderen verstrekte diensten”*.

<sup>173</sup> Opmerkingen van Meta Ierland inzake artikel 65, punt 61.

<sup>174</sup> Ontwerpbesluit, punt 115.

<sup>175</sup> Zie ook Richtsnoeren 2/2019 van het EDPB, punt 27.

<sup>176</sup> Zie ook Richtsnoeren 2/2019 van het EDPB, punt 33.

<sup>177</sup> Zoals aangegeven door Ierse toezichthouder werd het relevante aspect van de dienst (het eerste punt van de gebruiksvoorwaarden van Instagram, versie van 19 april 2018) als volgt gepresenteerd: *“gepersonaliseerde mogelijkheden om te creëren, verbinden, communiceren, ontdekken en delen”*, zie het ontwerpbesluit, punt 114.

<sup>178</sup> Ontwerpbesluit, punt 115.

<sup>179</sup> Ontwerpbesluit, punt 353.

<sup>180</sup> Richtsnoeren 2/2019 van het EDPB, punt 25.

<sup>181</sup> *Volker und Markus Schecke en Eifert* (zaken C-92/09 en C-93/09, arrest van 9 november 2010, EU:C:2010:662) (hierna *“C-92/09 en C-93/09 Schecke en Eifert”* genoemd), punt 86.

95. Het EDPB merkt op dat, indien de bekendmaking van de contactgegevens zoals Meta Ierland beweert inderdaad uitsluitend bedoeld was voor traditionele ondernemingen, het technisch mogelijk was om deze te onderscheiden van de minderjarige gebruikers tijdens het registratieproces op basis van leeftijdsinformatie<sup>182</sup>. Het zou dus mogelijk zijn geweest om te voorkomen dat de contactgegevens van minderjarige gebruikers openbaar werden gemaakt, zelfs met behoud van de optie van de contactknop voor “*traditionele*” ondernemingen.
96. Het EDPB is voorts van mening dat de noodzakelijkheidsanalyse in dit geval moet worden ondersteund door de bovengenoemde analyse waarin wordt nagegaan of er minder ingrijpende middelen voorhanden zijn. De Ierse toezichthouder heeft in het ontwerpbesluit echter niet geanalyseerd of er andere, minder ingrijpende middelen beschikbaar waren om de nagestreefde doelstelling doeltreffend te verwezenlijken. In dit verband had rekening moeten worden gehouden met de bestaande mogelijkheid om rechtstreeks contact op te nemen met gebruikers via direct messaging binnen het platform. Uit het ontwerpbesluit blijkt immers duidelijk dat Meta Ierland ervan op de hoogte was dat bepaalde bedrijfsaccountgebruikers de voorkeur gaven aan communicatie met hun publiek via direct messaging op Instagram, in plaats van via e-mail of telefoon<sup>183</sup>. In het ontwerpbesluit werd duidelijk gesteld dat “*Meta Ierland erkent dat bedrijfsaccountgebruikers niet altijd de voorkeur gaven aan de publicatie van contactgegevens per telefoon en e-mail*”, omdat volgens Meta Ierland “*een aantal ondernemingen opmerkte dat zij liever met hun publiek of klanten communiceerden via direct messaging op Instagram in plaats van traditionele middelen (zoals telefoon of e-mail)*”<sup>184</sup>. Desondanks heeft de Ierse toezichthouder bij zijn beoordeling van de noodzakelijkheidsvereisten geen rekening gehouden met dergelijke omstandigheden en heeft hij ten onrechte geconcludeerd dat de verwerking van contactgegevens noodzakelijk was voor de uitvoering van de overeenkomst in het onderhavige geval.
97. Het EDPB herinnert eraan dat er in het kader van de “verwerking van contactgegevens” ook sprake was van een verwerkingsoperatie (voor een bepaald tijdsbestek) die bestond uit de bekendmaking van de contactgegevens in platte tekst in de HTML-broncode op de Instagram-website. Meta-IE benadrukte dat “*de contactgegevens van de onderneming in de HTML-broncode voor bedrijfsaccounts verschenen zodat een “contact”-knop kon worden aangeboden op de webversie van Instagram*”, aangezien “*de browser met een webserver van Instagram moet ‘communiceren’ om de desbetreffende Instagram-webpagina te kunnen laden*”<sup>185</sup>. De Ierse toezichthouder stelde vast dat er sprake was van een inbreuk op het beginsel van minimale gegevensverwerking (wat niet werd betwist door de ingediende bezwaren), die beperkt was tot deze “*verplichte bekendmaking (vóór 7 maart 2019) van contactgegevens op de websiteversie van Instagram (in HTML) voor alle bedrijfsaccountgebruikers*”, aangezien dit “*tot gevolg had dat de betrokken persoonsgegevens (d.w.z. contactgegevens van minderjarige gebruikers op webpagina’s) niet beperkt waren tot hetgeen noodzakelijk was voor de doeleinden waarvoor Meta Ierland deze specifieke informatie had verwerkt*”<sup>186</sup>. Zoals opgemerkt door Ierse toezichthouder werd de HTML-publicatie van contactgegevens niet noodzakelijk geacht door het

---

<sup>182</sup> Ontwerpbesluit, punt 435.

<sup>183</sup> Ontwerpbesluit, punt 210.

<sup>184</sup> Ontwerpbesluit, punten 210 en 238.

<sup>185</sup> Opmerkingen van Meta Ierland inzake artikel 65, punt 69.

<sup>186</sup> Ontwerpbesluit, punt 429. Zoals nader is bepaald in het ontwerpbesluit, heeft vaststelling 7 betrekking op de periode van 25 mei 2018 tot november 2020, maar niet op de periode tussen juli 2019 en augustus 2020 (zie het ontwerpbesluit, punt 525).

beveiligingsteam van Facebook en werd deze vervolgens stopgezet<sup>187</sup>. Het EDPB is van mening dat de analyse van het beginsel van gegevensminimalisering (artikel 5, lid 1, punt c), van de AVG) relevant is voor de beoordeling van de noodzakelijkheid op basis van artikel 6, lid 1, punt b), van de AVG<sup>188</sup>. Bijgevolg is het EDPB eveneens van oordeel dat een dergelijke analyse de beoordeling van de leidende toezichthouder over de noodzaak van de verwerking voor de uitvoering van de overeenkomst had moeten aanvullen, met name wat betreft de bekendmaking van de contactgegevens in de HTML-broncode op de Instagram-website. Het EDPB is van mening dat de Ierse toezichthouder niet had kunnen concluderen dat de publicatie van de contactgegevens van minderjarige gebruikers in de HTML-broncode als noodzakelijk kon worden beschouwd voor de uitvoering van de overeenkomst tussen Meta Ierland en minderjarige gebruikers.

98. Het EDPB neemt ook nota van de vaststellingen in het ontwerpbesluit dat de verwerking van contactgegevens ernstige risico's kan inhouden voor de rechten en vrijheden van minderjarige gebruikers<sup>189</sup>. Het bestaan van dergelijke risico's had ook in aanmerking kunnen worden genomen om te beoordelen of de verwerking van de contactgegevens van de minderjarige gebruikers noodzakelijk was voor de overeenkomst.
99. Gezien het bovenstaande<sup>190</sup> en in het licht van de specifieke omstandigheden van de verwerking, is het EDPB van oordeel dat de Ierse toezichthouder in punt 115 van het ontwerpbesluit niet had kunnen concluderen dat de verwerking van contactgegevens **noodzakelijk** kon worden geacht voor de uitvoering van een overeenkomst tussen Meta Ierland en minderjarige gebruikers.
100. Bijgevolg is het EDPB van oordeel dat **Meta Ierland** voor de verwerking van contactgegevens **artikel 6, lid 1, punt b), van de AVG niet als rechtsgrondslag had kunnen aanvoeren.**

#### *5.4.2.2. Wat artikel 6, lid 1, punt f), van de AVG betreft*

101. Het EDPB herinnert eraan dat persoonsgegevens op grond van artikel 6, lid 1, punt f), van de AVG kunnen worden verwerkt wanneer de verwerking noodzakelijk is voor de behartiging van de gerechtvaardigde belangen van de verwerkingsverantwoordelijke of van een derde partij, voor zover de belangen of de grondrechten en fundamentele vrijheden van de betrokkenen niet zwaarder wegen dan die belangen. In dit verband moet bijzondere aandacht worden besteed aan het feit dat de betrokkene een kind is<sup>191</sup>.

---

<sup>187</sup> Ontwerpbesluit, punt 428: *“Toen met name werd afgestapt van de HTML-publicatie van contactgegevens in maart 2019, bracht een vertegenwoordiger van het beveiligingsteam van Facebook de heer Stier op de hoogte: ‘Na de bespreking van deze functie met het Instagram-team, hebben wij stappen ondernomen om de contactgegevens uit de HTML-broncode van de pagina te verwijderen, aangezien het niet nodig was deze in hun huidige vorm op te nemen’. Als zodanig wordt de stelling van Meta Ierland dat deze HTML-verwerking noodzakelijk was, rechtstreeks tegengesproken door de daden en verklaringen van het beveiligingsteam van Facebook. FB-I verklaart dat deze verwerking noodzakelijk was om bedrijfsaccounts te verstrekken aan minderjarige gebruikers, die anders zouden worden belemmerd bij het promoten van hun beroepsactiviteiten op Instagram; terwijl het beveiligingsteam van Facebook uitdrukkelijk heeft verklaard dat deze verwerking niet nodig was, en deze praktijk onmiddellijk heeft stopgezet toen het erop werd gewezen.”*

<sup>188</sup> Zie ook Richtsnoeren 2/2019 van het EDPB, punt 15.

<sup>189</sup> Zoals uiteengezet in deel G.2 van het ontwerpbesluit.

<sup>190</sup> Punten 80 tot en met 98 van dit bindend besluit.

<sup>191</sup> Artikel 6, lid 1, punt f), en overweging 38 van de AVG.

102. Het EDPB herinnert eraan<sup>192</sup> dat artikel 6, lid 1, punt f), van de AVG een van de rechtsgronden is waarop verwerkingsverantwoordelijken zich kunnen beroepen voor de verwerking van persoonsgegevens, mits is voldaan aan de voorwaarden om er gebruik van te maken<sup>193</sup>.
103. Zoals het HvJ-EU heeft bevestigd, stelt artikel 6, lid 1, punt f), van de AVG drie cumulatieve voorwaarden vast voor de rechtmatigheid van de verwerking: *“in de eerste plaats, de behartiging van een gerechtvaardigd belang van de voor de verwerking verantwoordelijke of van de derde(n) aan wie de gegevens worden verstrekt, in de tweede plaats, de noodzaak van de verwerking van de persoonsgegevens voor de behartiging van het gerechtvaardigde belang, en, in de derde plaats, de voorwaarde dat de fundamentele rechten en vrijheden van de bij de gegevensbescherming betrokken persoon niet prevaleren.”*<sup>194</sup>.

#### a. Bestaan van een gerechtvaardigd belang

104. Het EDPB herinnert eraan dat een gerechtvaardigd belang van juridische, economische of immateriële aard kan zijn, maar voor de entiteit in kwestie reëel en actueel<sup>195</sup> en niet fictief moet zijn: zoals in de jurisprudentie van het HvJ-EU is verduidelijkt, moet het gerechtvaardigde belang op de datum van de verwerking bestaand, actueel en niet van hypothetische aard zijn<sup>196</sup>. Het EDPB is bovendien van mening dat het behartigde belang op voldoende duidelijke en nauwkeurige wijze moet worden vastgesteld: het behartigde gerechtvaardigde belang moet duidelijk worden bepaald en afgebakend, zodat het naar behoren wordt afgewogen tegen de belangen of de fundamentele rechten en vrijheden van de betrokkene. Bovendien moet het gerechtvaardigde belang ook rechtmatig zijn (d.w.z. aanvaardbaar volgens de wet)<sup>197</sup>. In de regel kunnen belangen die terug te voeren zijn op de wet – een wetgevende maatregel of een rechtsbeginsel – een “gerechtvaardigd” belang vormen.
105. Om te beginnen merkt het EDPB op dat de Duitse toezichthouders van mening waren dat er geen sprake kan zijn van een gerechtvaardigd belang wanneer de verwerkingsverantwoordelijke zich daarop slechts beroept indien artikel 6, lid 1, punt b), van de AVG op grond van het nationale recht niet van toepassing is op minderjarigen. Wanneer aanvaard wordt dat in deze situatie een beroep kan worden gedaan op artikel 6, lid 1, punt f), van de AVG, zou dit er volgens de Duitse toezichthouders op neerkomen dat *“de overeenkomstige bepalingen inzake kindbescherming omzeild worden”* en *“in strijd zijn met het doel van deze bepalingen”*<sup>198</sup>. In dit verband herinnert het EDPB eraan dat, zoals de Groep artikel 29 heeft gesteld *“een behoorlijke beoordeling van het evenwicht overeenkomstig [artikel 6, lid 1, punt f)] [...] in andere gevallen een passend alternatief [kan] zijn voor een onjuist gebruik van, bijvoorbeeld, de grond ‘toestemming’ of ‘noodzakelijk voor de uitvoering van een overeenkomst’. Zo bezien, biedt [artikel 6, lid 1, punt f)], in vergelijking met de andere vooraf vastgestelde gronden, aanvullende waarborgen”*<sup>199</sup>. Daarom lijkt het niet onmogelijk dat een

---

<sup>192</sup> Richtsnoeren 8/2020 van het EDPB inzake het targeten van gebruikers van sociale media, versie 2.0, vastgesteld op 13 april 2021, punt 48.

<sup>193</sup> Zie ook Advies 06/2014 van de Groep artikel 29 over het begrip “gerechtvaardigde belangen”, punten 10 en 11.

<sup>194</sup> C--13/16 *Rīgas*, punt 28.

<sup>195</sup> Richtsnoeren 3/2019 van het EDPB inzake de verwerking van persoonsgegevens door middel van videoapparatuur, versie 2.0, vastgesteld op 29 januari 2020 (hierna “**Richtsnoeren 3/2019 van het EDPB inzake videoapparatuur**” genoemd), punten 18 en 20.

<sup>196</sup> *TK tegen Asociația de Proprietari bloc M5A-ScaraA* (zaak C-708/18, arrest van 11 december 2019, ECLI:EU:C:2019:1064), punt 44.

<sup>197</sup> Zie in dit verband Advies 06/2014 van de Groep artikel 29 over het begrip “gerechtvaardigde belangen”, punt 25.

<sup>198</sup> Bezwaar van de Duitse toezichthouders, punt 5.

<sup>199</sup> Advies 06/2014 van de Groep artikel 29 over het begrip “gerechtvaardigde belangen”, punten 10 en 49.



verwerkingsverantwoordelijke zich op artikel 6, lid 1, punt f), van de AVG beroept wanneer, gelet op de specifieke omstandigheden van de verwerking, aan de vereisten van de AVG is voldaan. Een verwerkingsverantwoordelijke die wil bepalen of de verwerking van persoonsgegevens kan worden gebaseerd op artikel 6, lid 1, punt f), van de AVG, moet zeer grondig beoordelen of aan de bovengenoemde cumulatieve voorwaarden kan worden voldaan opdat de verwerking van persoonsgegevens rechtmatig zou zijn.

106. In het ontwerpbesluit was Ierse toezichthouder van mening dat de behartigde gerechtvaardigde belangen die van Meta Ierland en andere gebruikers van Instagram zijn, *“voor zover de bekendmaking van contactgegevens aan het publiek een redelijke en rechtmatige manier kan zijn om een professionele onderneming of een ander openbaar initiatief te promoten”*<sup>200</sup>. De Ierse toezichthouder heeft niet aangegeven of hij verwees naar alle Instagram-gebruikers, of naar een specifiek type gebruikers. Gezien de opmerkingen van de verwerkingsverantwoordelijke, waarnaar in punt 109 van het ontwerpbesluit wordt verwezen, lijkt het erop dat de Ierse toezichthouder de eerste interpretatie heeft gevolgd (d.w.z. rekening houden met de belangen van alle Instagram-gebruikers).
107. In haar opmerkingen heeft Meta Ierland verklaard dat *“het weergeven van contactgegevens van de ondernemingen het gerechtvaardigde belang van Meta Ierland behartigde om innovatieve producten en elementen te creëren, aan te bieden, te ondersteunen en te onderhouden die minderjarigen in staat stellen zich te uiten, te communiceren en om te gaan met informatie en gemeenschappen die aansluiten bij hun interesses en de gemeenschap verder uit te bouwen. De weergave van zakelijke contactgegevens op een bedrijfsaccount behartigde ook het gerechtvaardigde belang van andere Instagram-gebruikers die een dergelijke account wilden gebruiken”*<sup>201</sup>. Volgens Meta Ierland houden de behartigde gerechtvaardigde belangen dus verband met het grondrecht van ondernemerschap en het grondrecht op vrijheid van meningsuiting van de gebruikers van Instagram<sup>202</sup>. De Ierse toezichthouder leek het eens te zijn met een dergelijke interpretatie<sup>203</sup>, hoewel hij niet heeft aangegeven hoe hij tot een dergelijke conclusie is gekomen.
108. De Nederlandse toezichthouder en de Finse toezichthouder voerden in hun bezwaren aan dat de Ierse toezichthouder onvoldoende heeft beoordeeld of de door Meta Ierland geformuleerde belangen voldoende duidelijk, nauwkeurig en rechtmatig (d.w.z. aanvaardbaar volgens de wet) waren en of ze wel daadwerkelijk hadden bestaan<sup>204</sup>.
109. Zoals hierboven beschreven, beschreef Meta Ierland de verschillende belangen die zij bij de verwerking van persoonsgegevens in kwestie behartigde. Meer in het bijzonder behartigde Meta Ierland de volgende belangen:

- het gerechtvaardigde belang van de verwerkingsverantwoordelijke om *“innovatieve producten en elementen te creëren, aan te bieden, te ondersteunen en te onderhouden die minderjarigen in staat stellen zich te uiten, te communiceren en om te gaan met informatie en gemeenschappen die aansluiten bij hun interesses en de gemeenschap verder uit te bouwen”*, en

---

<sup>200</sup> Ontwerpbesluit, punt 118.

<sup>201</sup> Opmerkingen van Meta Ierland inzake artikel 65, punt 77.

<sup>202</sup> Opmerkingen van Meta Ierland inzake artikel 65, bijlage 5, afdeling 2.a.

<sup>203</sup> Ontwerpbesluit, punt 121.

<sup>204</sup> Bewaar van de Nederlandse toezichthouder, punt 28; bezwaar van de Finse toezichthouder, punt 14.

- het gerechtvaardigde belang van een derde (d.w.z. andere Instagram-gebruikers) om in contact te kunnen treden met eigenaren van bedrijfsaccounts.

110. Zoals hierboven vermeld, moet het door de verwerkingsverantwoordelijke behartigde gerechtvaardigde belang voldoende duidelijk omschreven zijn en reëel en actueel zijn, in overeenstemming met de huidige activiteiten of met de verwachte voordelen in de nabije toekomst<sup>205</sup>. De bovengenoemde belangen die volgens de verwerkingsverantwoordelijke door middel van de betrokken verwerkingsactiviteiten worden nagestreefd, zijn op vage wijze geïdentificeerd en beschreven. Dit geldt met name voor het tweede genoemde belang. Daarom betwijfelt het EDPB of het door Meta Ierland aangevoerde gerechtvaardigde belang voldoet aan het vereiste van voldoende specificiteit, ondanks de tegenargumenten van Meta Ierland<sup>206</sup>. Door het gebrek aan specificiteit kan het EDPB derhalve niet beoordelen of de aangevoerde belangen reëel en rechtmatig zijn (d.w.z. aanvaardbaar volgens de wet). Het EDPB is ook van mening dat de beoordeling van het bestaan van het (de) behartigde gerechtvaardigde belang(en) beter had moeten worden onderbouwd in het ontwerpbesluit.

111. Het bestaan van een gerechtvaardigd belang is hoe dan ook slechts een van de drie cumulatieve voorwaarden waaraan moet zijn voldaan om rechtmatig een beroep te kunnen doen op artikel 6, lid 1, punt f), van de AVG. Het EDPB analyseert hieronder de twee andere voorwaarden met betrekking tot de vermeende gerechtvaardigde belangen, zoals die door de verwerkingsverantwoordelijke beschreven en geïdentificeerd zijn, indien deze als voldoende duidelijk, nauwkeurig, reëel en rechtmatig (d.w.z. aanvaardbaar volgens de wet) zouden worden beschouwd.

*b. De noodzaak van de verwerking ten behoeve van de gerechtvaardigde belangen*

112. Zoals hierboven vermeld, heeft het begrip “noodzakelijkheid” in het Unierecht een onafhankelijke betekenis, die de doelstellingen van de gegevensbeschermingswetgeving moet weergeven<sup>207</sup>. De beoordeling van wat noodzakelijk is, houdt een gecombineerde, op feiten gebaseerde beoordeling van de verwerking in met het oog op het behartigde doel. Als er realistische, minder ingrijpende alternatieven zijn, is de verwerking niet “noodzakelijk”.<sup>208</sup>

113. Wat artikel 6, lid 1, punt f), van de AVG betreft, vereist de noodzaak van de verwerking een verband tussen de verwerking en het (de) behartigde gerechtvaardigde belang(en) en mag dit niet leiden tot een te ruime uitlegging ervan<sup>209</sup>. In dit verband herinnert het EDPB eraan dat het beginsel van minimale gegevensverwerking relevant is<sup>210</sup>. Het EDPB merkt op dat de Ierse toezichthouder een inbreuk op het beginsel van minimale gegevensverwerking heeft vastgesteld die beperkt is tot “*de verplichte bekendmaking (vóór 7 maart 2019) van contactgegevens op de websiteversie van Instagram (in HTML) voor alle bedrijfsaccountgebruikers*”, aangezien dit “*tot gevolg had dat de betrokken persoonsgegevens (d.w.z. contactgegevens van minderjarige gebruikers op webpagina’s) niet beperkt*

---

<sup>205</sup> Zie ook Advies 06/2014 van de Groep artikel 29 over het begrip “gerechtvaardigde belangen”, punt 24.

<sup>206</sup> Opmerkingen van Meta Ierland inzake artikel 65, punt 77.

<sup>207</sup> C-524/06 *Huber*, punt 52.

<sup>208</sup> Richtsnoeren 2/2019 van het EDPB, punt 25; ook C-92/09 en C-93/09 *Schecke en Eifert*, punt 86. Het EDPB is van mening dat het bestaan van andere, minder ingrijpende middelen in het kader van de beoordeling van de noodzakelijkheid, in overeenstemming is met de jurisprudentie van het HvJ-EU en met de AVG, aangezien bij een dergelijke beoordeling rekening wordt gehouden met de mogelijkheid om de doelstellingen *doeltreffend* te verwezenlijken aan de hand van andere middelen. In dit verband is er geen tegenstrijdigheid tussen de bezwaren (en het standpunt van het EDPB) en het arrest van het Hof van Justitie in de zaak C-524/06 *Huber*, in tegenstelling tot wat Meta Ierland beweerde (Opmerkingen van Meta Ierland inzake artikel 65, punten 78 en 79).

<sup>209</sup> Advies 06/2014 van de Groep artikel 29 over het begrip “gerechtvaardigde belangen”, punt 29.

<sup>210</sup> Richtsnoeren 3/2019 van het EDPB inzake videoapparatuur, punt 29.

waren tot hetgeen noodzakelijk was voor de doeleinden waarvoor Meta Ierland deze specifieke informatie had verwerkt”<sup>211</sup>. Het EDPB is van mening dat een dergelijke analyse de beoordeling van de noodzaak van de verwerking had moeten aanvullen, met name wat betreft de verwerking van de bekendmaking in HTML, zoals hierboven vermeld.

114. Bovendien moet in dit verband ook worden benadrukt dat bij de beoordeling van de noodzaak van een bepaalde verwerkingshandeling moet worden onderzocht of er minder ingrijpende middelen bestaan die daadwerkelijk zouden bijdragen tot de verwezenlijking van de behartigde belangen. In dit verband moet ook rekening worden gehouden met het evenredigheidsbeginsel<sup>212</sup>. De Ierse toezichthouder heeft in het ontwerpbesluit echter niet geanalyseerd of er andere, minder ingrijpende middelen beschikbaar waren om de nagestreefde doelstellingen doeltreffend te verwezenlijken. In dit verband had rekening moeten worden gehouden met de bestaande mogelijkheid om rechtstreeks contact op te nemen met bedrijfsaccountgebruikers via direct messaging binnen het platform. Uit het ontwerpbesluit blijkt immers dat Meta Ierland vóór 4 september 2019 wist dat bepaalde zakelijke bedrijfsaccountgebruikers de voorkeur gaven aan communicatie met hun publiek via rechtstreekse berichten op Instagram, in plaats van via e-mail of telefoon<sup>213</sup>. De Ierse toezichthouder stelde duidelijk dat “Meta Ierland erkent dat bedrijfsaccountgebruikers niet altijd de voorkeur gaven aan de publicatie van contactgegevens per telefoon en e-mail”, omdat volgens Meta Ierland “een aantal ondernemingen opmerkte dat zij liever met hun publiek of klanten communiceerden via direct messaging op Instagram in plaats van traditionele middelen (zoals telefoon of e-mail)”<sup>214</sup>. De Ierse toezichthouder was ook van mening dat “het mogelijk is met een professioneel profiel te werken zonder ook contactgegevens te publiceren”<sup>215</sup>. Desondanks heeft de Ierse toezichthouder bij de beoordeling van de noodzaak van de verwerking van contactgegevens geen rekening gehouden met dergelijke omstandigheden.

115. Tot slot merkt het EDPB op dat de Ierse toezichthouder van mening was dat de bekendmaking van de contactgegevens van minderjarigen in bepaalde omstandigheden in sommige gevallen noodzakelijk kon zijn geweest, met name met betrekking tot bedrijfsaccountgebruikers die voor hun beroepsactiviteiten via e-mail of telefoon publiekelijk bereikbaar wensten te zijn<sup>216</sup>.

116. Het EDPB is van mening dat de benadering van de Ierse toezichthouder bij de beoordeling van de noodzaak van de verwerking wezenlijk onjuist is. Zoals hierboven werd uiteengezet, kan artikel 6, lid 1, punt f), van de AVG slechts worden ingeroepen wanneer de verwerking noodzakelijk is om de gerechtvaardigde belangen te behartigen, wat in casu volgens Meta Ierland het belang is om haar activiteiten uit te voeren en het belang van de gebruikers van Instagram om contact op te nemen met bedrijfsaccounthouders en met hen te communiceren<sup>217</sup>. De voordelen die een dergelijke verwerking kan opleveren voor de betrokkene (in dit geval de minderjarige bedrijfsaccounthouders) zijn geen relevant element voor de beoordeling van de noodzaak van de verwerking. Artikel 6, lid 1, punt f), van de AVG is duidelijk wat betreft de bepaling dat de gerechtvaardigde belangen die van de verwerkingsverantwoordelijke of van een derde zijn (en niet die van de betrokkene). Daarom moeten bij de beoordeling van de noodzaak van de verwerking de gerechtvaardigde belangen voor de verwerkingsverantwoordelijke en, in voorkomend geval, voor de betrokken derden (in het

---

<sup>211</sup> Ontwerpbesluit, punt 429.

<sup>212</sup> C-92/09 en C-93/09 *Schecke en Eifert*, punt 86.

<sup>213</sup> Ontwerpbesluit, punt 210.

<sup>214</sup> Ontwerpbesluit, punten 210 en 238.

<sup>215</sup> Ontwerpbesluit, punt 353.

<sup>216</sup> Ontwerpbesluit, punt 119.

<sup>217</sup> Zie punt 109 van dit bindend besluit.

onderhavige geval wil dat zeggen Meta Ierland en alle Instagram-gebruikers) in aanmerking worden genomen.

117. De Ierse toezichthouder heeft door zijn aanpak in het ontwerpbesluit niet gemotiveerd waarom hij van mening was dat de bekendmaking van contactgegevens noodzakelijk was voor de verwezenlijking van de gerechtvaardigde belangen van Meta Ierland en andere Instagram-gebruikers. Uit het ontwerpbesluit blijkt immers dat Instagram-gebruikers andere middelen hadden om te communiceren met bedrijfsaccountgebruikers, die de mogelijkheid om op grond van die accounts in contact te treden, niet aanzienlijk beperkten. Het feit dat andere middelen beschikbaar waren om met bedrijfsaccountgebruikers te communiceren blijkt ook uit het feit dat bepaalde bedrijfsaccountgebruikers er zelfs de voorkeur aan gaven met hun publiek te communiceren via direct messaging op het platform en hun informatie niet openbaar wensten te maken. Zoals de Ierse toezichthouder heeft erkend, *“is het ook duidelijk dat veel bedrijfsaccountgebruikers het niet nodig vonden dat hun persoonlijke contactgegevens bekendgemaakt zouden worden om hun professionele doeleinden op Instagram na te streven”*<sup>218</sup> en dat *“de verplichting om contactgegevens te publiceren vanaf mei 2018 duidelijk niet ‘passend’ was”*<sup>219</sup>. Dit bewijst met grote zekerheid dat de Instagram-gebruikers het vermeende gerechtvaardigde belang om met bedrijfsaccountgebruikers in contact te treden, hadden kunnen behartigen zelfs als hun contactgegevens niet openbaar waren en Meta Ierland derhalve ook haar vermeende legitieme belang kon behartigen om innovatieve producten te creëren, te verstrekken, te ondersteunen en in stand te houden die kinderen in staat stellen zichzelf te uiten, te communiceren en met anderen in contact te treden.
118. Daarom heeft de Ierse toezichthouder volgens het EDPB bij de beoordeling van de noodzaak van de verwerking geen rekening gehouden met de relevante gerechtvaardigde belangen en had hij derhalve niet mogen concluderen<sup>220</sup> dat de verwerking in bepaalde omstandigheden noodzakelijk was geweest.
119. Om de hierboven beschreven redenen is het EDPB van oordeel dat er voldoende elementen zijn om aanzienlijke twijfels te doen rijzen over de noodzaak van de bekendmaking van de contactgegevens van minderjarige gebruikers met het oog op de behartiging van de gerechtvaardigde belangen.
120. Zelfs als zou kunnen worden vastgesteld dat het onder bepaalde omstandigheden noodzakelijk was om de gegevens te verwerken, moet er hoe dan ook voor worden gezorgd dat de belangen en de grondrechten en fundamentele vrijheden van de betrokkenen niet zwaarder wegen dan de nagestreefde gerechtvaardigde belangen, zodat artikel 6, lid 1, punt f), van de AVG rechtmatig kan worden ingeroepen als rechtsgrondslag voor de verwerking.

### c. De afweging

121. Wanneer een verwerkingsverantwoordelijke zich wil beroepen op artikel 6, lid 1, punt f), van de AVG, moet hij de risico's van inbreuk op de rechten van de betrokkene beoordelen. In dit verband is het beslissende criterium de intensiteit waarmee in de rechten en vrijheden van het individu wordt ingegrepen<sup>221</sup>. Het EDPB heeft eerder verklaard dat de intensiteit onder meer kan worden bepaald aan de hand van de gegevens die worden verzameld, de reikwijdte, het aantal betrokkenen, de situatie in kwestie, de werkelijke belangen van de groep betrokkenen, het bestaan van alternatieve middelen en

---

<sup>218</sup> Ontwerpbesluit, punt 429.

<sup>219</sup> Ontwerpbesluit, punt 433.

<sup>220</sup> Ontwerpbesluit, punt 119.

<sup>221</sup> Richtsnoeren 3/2019 van het EDPB inzake videoapparatuur, punt 32.

de aard en reikwijdte van de gegevensbeoordeling<sup>222</sup>. Hierbij moet ook rekening worden gehouden met de redelijke verwachtingen van de betrokkene op dat moment en in het kader van de verwerking van zijn persoonsgegevens<sup>223</sup>. In dit verband herinnert het EDPB eraan dat de leeftijd van de betrokkene een van de elementen kan zijn waarmee bij de afweging rekening moet worden gehouden<sup>224</sup>.

122. Het doel van de belangenafweging is inzicht te krijgen in de gevolgen van de verwerking voor de betrokkenen, zodat naar behoren kan worden geconcludeerd of hun belangen of fundamentele rechten en vrijheden zwaarder wegen dan de gerechtvaardigde belangen van de verwerkingsverantwoordelijke. Het doel is niet om de negatieve gevolgen voor de betrokkene *volledig* te voorkomen, maar om *onevenredige* gevolgen te voorkomen<sup>225</sup>. Deze gevolgen beslaan de verschillende manieren waarop een persoon de invloed (positief of negatief) kan ondervinden door de verwerking van zijn of haar persoonsgegevens; alle mogelijke (potentiële of werkelijke) positieve en negatieve gevolgen van een dergelijke verwerking moeten worden aangepakt<sup>226</sup>. Deze gevolgen kunnen mogelijke toekomstige beslissingen of handelingen van derden omvatten, of angst en stress die de betrokkene kan ondervinden wanneer hij de controle over persoonsgegevens verliest, bijvoorbeeld als gevolg van bekendmaking op het internet<sup>227</sup>. De belangrijkste elementen voor de beoordeling van de gevolgen zijn enerzijds de waarschijnlijkheid dat het risico zich daadwerkelijk verwezenlijkt en de ernst van de gevolgen anderzijds<sup>228</sup>. Het EDPB onderstreept dat waarborgen een bijzondere rol spelen bij het beperken van onnodige gevolgen voor de betrokkene. Om ervoor te zorgen dat de belangen en de grondrechten en fundamentele vrijheden van de betrokkenen niet zwaarder wegen dan de nagestreefde gerechtvaardigde belangen, moeten de betrokken waarborgen adequaat en toereikend zijn en moeten ze de gevolgen voor de betrokkenen onbetwistbaar en aanzienlijk beperken<sup>229</sup>.
123. Bij de beoordeling moet ook rekening worden gehouden met de maatregelen die de verwerkingsverantwoordelijke voornemens is te nemen om aan zijn verplichtingen te voldoen, onder meer op het gebied van evenredigheid en transparantie<sup>230</sup>. De relatie tussen de afwegingstoets, transparantie en het verantwoordingsbeginsel is reeds benadrukt door de Groep artikel 29, die dit “cruciaal” achtte in de context van artikel 6, lid 1, punt f), van de AVG<sup>231</sup>. In dit verband herinnert het EDPB eraan dat de verwerkingsverantwoordelijke die belangrijke informatie voor de betrokkene verbergt, niet voldoet aan de vereisten van de redelijke verwachtingen van de betrokkene en een algemeen acceptabel evenwicht tussen de belangen<sup>232</sup>.
124. In het ontwerpbesluit was de Ierse toezichthouder het niet eens met de analyse van Meta Ireland over de geschiktheid van de aan de minderjarige gebruikers verstrekte informatie en de toegepaste beveiligings- en veiligheidsmaatregelen, die volgens de Ierse toezichthouder niet alle

---

<sup>222</sup> Richtsnoeren 3/2019 van het EDPB inzake videoapparatuur, punt 33.

<sup>223</sup> Richtsnoeren 3/2019 van het EDPB inzake videoapparatuur, punt 36.

<sup>224</sup> Zaak C--13/16 *Rigas*, punt 33; en Advies 06/2014 van de Groep artikel 29 over het begrip “gerechtvaardigde belangen”, punt 40.

<sup>225</sup> Advies 06/2014 van de Groep artikel 29 over het begrip “gerechtvaardigde belangen”, punt 41.

<sup>226</sup> Advies 06/2014 van de Groep artikel 29 over het begrip “gerechtvaardigde belangen”, punt 37.

<sup>227</sup> Advies 06/2014 van de Groep artikel 29 over het begrip “gerechtvaardigde belangen”, punt 37.

<sup>228</sup> Advies 06/2014 van de Groep artikel 29 over het begrip “gerechtvaardigde belangen”, punt 38.

<sup>229</sup> Advies 06/2014 van de Groep artikel 29 over het begrip “gerechtvaardigde belangen”, punt 31.

<sup>230</sup> Advies 06/2014 van de Groep artikel 29 over het begrip “gerechtvaardigde belangen”, punten 33 en 41.

<sup>231</sup> Advies 06/2014 van de Groep artikel 29 over het begrip “gerechtvaardigde belangen”, punt 43.

<sup>232</sup> Zie Advies 06/2014 van de Groep artikel 29 over het begrip “gerechtvaardigde belangen”, punt 44.

relevante risico's voor minderjarige gebruikers beperkten<sup>233</sup>. De ontoereikendheid van de maatregelen deden de Ierse toezichthouder immers besluiten dat *“er mogelijke en ernstige risico's verbonden zijn aan de twee vormen van verwerking waarop dit onderzoek betrekking heeft; deze risico's houden voornamelijk verband met mogelijke communicatie tussen minderjarige gebruikers en gevaarlijke personen, zowel op als buiten het Instagramplatform [...]. Ik ben er ook van overtuigd dat de door Meta Ierland uitgevoerde maatregelen en waarborgen (in de vorm van accountopties, -instrumenten en -informatie) niet toereikend waren voor de specifieke verwerkingen in kwestie, aangezien zij “het risico van communicatie tussen gevaarlijke personen en minderjarige gebruikers niet voldoende beperkten. Bijgevolg ben ik het niet eens met Meta Ierland dat de betrokken verwerking geen grote risico's voor de rechten en vrijheden van de minderjarige gebruikers met zich hebben meegebracht.”*<sup>234</sup>. De Ierse toezichthouder was ook van mening dat de wijzigingen in de verwerking in juli en september 2019 *“de risico's voor minderjarige gebruikers in verband met de verwerking hebben verminderd, maar onvoldoende hebben beperkt”*<sup>235</sup>. Meta Ierland voerde aan dat noch de betrokken toezichthouders, noch de Ierse toezichthouder *“voldoende gewicht hebben toegekend aan de andere helft van de afwegingstoets om de risico's voor de betrokkenen te beperken en/of weg te nemen”*<sup>236</sup>. Het EDPB is het daarom niet eens met het standpunt van Meta Ierland en is van mening dat de beoordeling van het risico door de Ierse toezichthouder juist is. Het EDPB benadrukt ook dat het mogelijk is tegemoet te komen aan de doelstelling om het risico voor kinderen doeltreffend te beperken en tegelijkertijd hun recht op vrijheid van meningsuiting te waarborgen, door passende waarborgen en maatregelen toe te passen<sup>237</sup>.

125. De Ierse toezichthouder heeft ook het gebrek aan transparantie met betrekking tot de informatie over de bekendmaking van de contactgegevens behandeld. In dit verband stelde de Ierse toezichthouder in het ontwerpbesluit dat *“Meta Ierland de bekendmaking van telefoon- en e-mailcontactgegevens voor kinderen vanaf 13 heeft vergemakkelijkt aan de hand van een gestroomlijnd proces om van account over te stappen waarbij bepaalde informatie voor de gebruiker automatisch werd ingevuld, zonder minderjarige gebruikers te waarschuwen dat de bekendmaking van hun persoonlijke contactgegevens grote risico's voor hun rechten en vrijheden met zich mee kon brengen”*<sup>238</sup>. Rekening houdend met zowel de beoordeling van het risico en de risicobeperkende maatregelen als het gebrek aan verstrekte informatie concludeerde de Ierse toezichthouder derhalve dat *“de verwerking van contactgegevens door Meta Ierland (zowel vóór als na september 2019) leidt tot grote risico's voor de rechten en vrijheden van minderjarige gebruikers, voor de toepassing van artikel 35, lid 1, van de AVG”*<sup>239</sup>.

126. Zoals hierboven vermeld, heeft de transparantie van de verstrekte informatie gevolgen voor de redelijke verwachtingen van de betrokkenen. Het is ook zo dat adequate en voldoende aanvullende waarborgen de waarborgen zijn welke de gevolgen voor de betrokkenen onbetwistbaar en aanzienlijk beperken. Dit zijn belangrijke elementen waarmee rekening moet worden gehouden bij de beoordeling van de belangenafweging. Ondanks de erkenning van het gebrek aan passende maatregelen en informatie en de ernstige risico's die dit met zich meebrengt voor minderjarige gebruikers, heeft de Ierse toezichthouder bij de analyse van de afweging om na te gaan of Meta Ierland

---

<sup>233</sup> Ontwerpbesluit, punt 120.

<sup>234</sup> Ontwerpbesluit, punt 356.

<sup>235</sup> Ontwerpbesluit, punt 389.

<sup>236</sup> Opmerkingen van Meta Ierland inzake artikel 65, punt 10.

<sup>237</sup> Ontwerpbesluit, punt 353.

<sup>238</sup> Ontwerpbesluit, punt 389 (onderstreping toegevoegd).

<sup>239</sup> Ontwerpbesluit, punt 389 (onderstreping toegevoegd).

zich kon beroepen op artikel 6, lid 1, punt f), van de AVG, echter slechts geconcludeerd dat het in bepaalde omstandigheden mogelijk is dat de belangen of de grondrechten en fundamentele vrijheden van de minderjarige gebruikers niet zwaarder wegen dan de gerechtvaardigde belangen<sup>240</sup>. Bovendien concludeerde Ierse toezichthouder dat technisch geletterde gebruikers ondanks het gebrek aan adequate informatie en ongeacht hun leeftijd hadden kunnen weten dat hun gegevens zouden worden bekendgemaakt<sup>241</sup>. Het EDPB vindt het bijzonder problematisch dat, ondanks het feit dat Meta Ierland zelf de risico's van de verwerking erkende<sup>242</sup>, de bekendmaking van de contactgegevens van minderjarige gebruikers verplicht was tot 4 september 2019. De minderjarige gebruikers werden zelfs niet van die bekendmaking op de hoogte gebracht, aangezien in het optiescherm alleen werd vermeld dat *“deze contactopties aan uw bedrijfsprofiel zullen worden gekoppeld”*<sup>243</sup>. Hoewel het scherm aan het eind een opmerking bevatte waarin staat dat *“mensen in staat zullen zijn een e-mail te sturen en te bellen naar uw onderneming en het adres van uw onderneming te krijgen [...]”*, werd niet aangegeven dat dit het gevolg was van de bekendmaking van de informatie. Volgens het EDPB is het niet redelijk te verwachten dat een normale gebruiker, laat staan kinderen, zelfs als zij technisch al een vrij goed begripsvermogen hebben, uit een dergelijke vage verklaring zou kunnen afleiden dat hun gegevens zouden worden bekendgemaakt en dat elk type persoon (ook personen met wie zij geen contact of band hadden) rechtstreeks contact met hen zou kunnen opnemen. Zoals de Ierse toezichthouder heeft opgemerkt, kan de term *“in staat zullen zijn”* door de minderjarige gebruikers immers worden opgevat als een voorwaardelijke indicatie dat de gebruiker naar keuze een extra functie voor de bekendmaking van contactgegevens zou kunnen activeren<sup>244</sup>.

127. Gezien het bovenstaande is het EDPB van mening dat de Ierse toezichthouder de impact van de verwerking bij het maken van de afweging niet naar behoren heeft beoordeeld. In feite heeft de Ierse toezichthouder alleen rekening gehouden met de positieve gevolgen van de verwerking<sup>245</sup>, terwijl hij onvoldoende gewicht heeft toegekend aan alle andere relevante elementen en aan de risico's die hij zelf had vastgesteld.

128. Daarom is het EDPB van mening dat wat de bekendmaking van de contactgegevens van minderjarige gebruikers **vóór 4 september 2019** betreft, de belangen en de grondrechten en fundamentele vrijheden van minderjarige gebruikers zwaarder wegen dan de nagestreefde gerechtvaardigde belangen. Het EDPB komt tot deze conclusie gezien de ernstige risico's die door de Ierse toezichthouder zijn vastgesteld, het ontbreken van passende maatregelen om die risico's aan te pakken, het gebrek aan passende informatie voor betrokkenen over de bekendmaking en de gevolgen daarvan en de onmogelijkheid om van de bekendmaking af te zien. Al deze elementen samen doen de balans overslaan in het voordeel van de belangen en de grondrechten en fundamentele vrijheden van de betrokkenen.

129. Met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens van minderjarige gebruikers **na 4 september 2019**, merkt het EDPB op dat volgens een vermelding op het optiescherm de contactgegevens openbaar zouden worden weergegeven op het profiel van de gebruikers *“zodat*

---

<sup>240</sup> Ontwerpbesluit, punt 123. De Ierse toezichthouder verwees met name naar situaties *“waarin de verwerking plaatsvond in het kader van weloverwogen professionele activiteiten”*.

<sup>241</sup> Ontwerpbesluit, punt 122.

<sup>242</sup> Ontwerpbesluit, punt 381; Opmerkingen van Meta Ierland inzake artikel 65, bijlage 5, punten 4.2.a en 4.2.b.

<sup>243</sup> Ontwerpbesluit, punt 42, figuur 1.

<sup>244</sup> Ontwerpbesluit, punten 184 en 185.

<sup>245</sup> Zie punt 121 van het ontwerpbesluit, waarin de Ierse toezichthouder de mogelijke negatieve gevolgen heeft beoordeeld indien de verwerking niet zou hebben plaatsgevonden.

*mensen contact met u kunnen opnemen*"<sup>246</sup>. Op grond van deze wijziging in de formulering hadden de minderjarige gebruikers in staat kunnen zijn te begrijpen dat elke persoon contact met hen zou kunnen opnemen, aangezien hun gegevens openbaar zouden zijn<sup>247</sup>. Bovendien kregen minderjarige gebruikers de mogelijkheid om af te zien van de bekendmaking van hun contactgegevens. De beschikbaarheid van een goed ontworpen opt-outoptie zonder dat daarvoor een rechtvaardiging nodig is, en het verband tussen de afwegingstoets en transparantie zijn van cruciaal belang voor de afweging op grond van artikel 6, lid 1, punt f), van de AVG. In gevallen waarin het evenwicht moeilijk te vinden is, zou een goed opgezet en werkbaar mechanisme voor opt-out immers een belangrijke rol kunnen spelen bij de bescherming van de rechten en belangen van de betrokkenen<sup>248</sup>. In dit verband is het van belang rekening te houden met de vaststelling van de Ierse toezichthouder in het ontwerpbesluit dat de informatie die Meta Ierland na 4 september 2019 aan minderjarige gebruikers heeft verstrekt in het kader van het overstapproces van de bedrijfsaccount in overeenstemming was met artikel 12, lid 1, en artikel 13, lid 1, punten c) en e), van de AVG (vaststelling 3 in het ontwerpbesluit)<sup>249</sup>.

130. Niettemin is het EDPB van oordeel dat deze elementen niet volstaan om het resultaat van de afwegingstoets in het licht van de bovenstaande overwegingen te wijzigen. Dit is met name het geval vanwege het grote risico dat voortvloeit uit de publicatie van contactgegevens, zoals hierboven uiteengezet in punt 124, en het feit dat kinderen niet werden gewaarschuwd voor dergelijke risico's. Deze omstandigheden werden niet beïnvloed door de wijzigingen die met ingang van 4 september 2019 werden doorgevoerd, zodat deze wijzigingen niet volstonden om het resultaat van de afwegingstoets te wijzigen.

131. Op basis van het bovenstaande, voldeed de publicatie van de contactgegevens van minderjarige gebruikers vóór en na 4 september 2019 niet aan de vereisten van artikel 6, lid 1, punt f), van de AVG, aangezien de belangen en de grondrechten en fundamentele vrijheden van de betrokkenen zwaarder wogen dan de vermeende gerechtvaardigde belangen.

132. Gezien de conclusie van het EDPB in de punten 118 en 119 en met name in punt 131 hierboven, is het EDPB van mening dat Meta Ierland **zich niet kon beroepen op artikel 6, lid 1, punt f), van de AVG voor de verwerking van contactgegevens, aangezien de verwerking ofwel onnodig was of, indien zij noodzakelijk werd geacht, de afwegingstoets niet doorstond.**

#### *5.4.2.3. Conclusie met betrekking tot het ontbreken van een rechtsgrondslag*

133. Gezien de conclusies in de punten 100 en 132 van dit bindend besluit, namelijk dat Meta Ierland zich niet kon beroepen op artikel 6, lid 1, punt b), van de AVG, noch op artikel 6, lid 1, punt f), van de AVG voor de verwerking van contactgegevens, en rekening houdend met het feit dat Meta Ierland zich voor de verwerking in kwestie, soms op de ene, dan weer op de andere rechtsgrondslag heeft gebaseerd<sup>250</sup>, is het EDPB van oordeel dat Meta Ierland de persoonsgegevens onrechtmatig heeft verwerkt<sup>251</sup>. Bijgevolg heeft Meta Ierland in dat opzicht **inbreuk gemaakt op**

---

<sup>246</sup> Ontwerpbesluit, punt 42, figuur 2.

<sup>247</sup> Zie ook het ontwerpbesluit, punt 206.

<sup>248</sup> Advies 06/2014 van de Groep artikel 29 over het begrip "gerechtvaardigde belangen", punt 45.

<sup>249</sup> Ontwerpbesluit, punt 206.

<sup>250</sup> Ontwerpbesluit, punten 105 en 108; Opmerkingen Meta Ierland inzake artikel 65, bijlage 6 (antwoord van Meta Ierland op het verzoek om inlichtingen), punten 17 tot en met 19.

<sup>251</sup> Artikel 6, lid 1, van de AVG: "De verwerking is alleen rechtmatig indien en voor zover aan ten minste een van de onderstaande voorwaarden is voldaan: [...]".



**artikel 6, lid 1, van de AVG.** Dienovereenkomstig draagt het EDPB de Ierse toezichthouder op zijn ontwerpbesluit te wijzigen om de desbetreffende inbreuk vast te stellen.

134. Gezien de aard en de ernst van de inbreuk, alsook het aantal betrokkenen, draagt het EDPB de Ierse toezichthouder voorts op de voorgenomen maatregel opnieuw te beoordelen in overeenstemming met de conclusies van het EDPB, teneinde de bijkomende inbreuk op artikel 6, lid 1, van de AVG in overweging te nemen. In dit verband moet de bijkomende inbreuk op artikel 6, lid 1, van de AVG in aanmerking worden genomen in het bevel tot naleving, voor zover de verwerking nog steeds plaatsvindt, om ervoor te zorgen dat de verplichtingen van Meta Ierland uit hoofde van artikel 6, lid 1, van de AVG volledig worden uitgevoerd.

135. Met betrekking tot het opleggen van een administratieve boete voor de inbreuk op artikel 6, lid 1, van de AVG verwijst het EDPB voor zijn beoordeling naar afdeling 7.4.2.4 van dit bindend besluit.

## 6 OVER MOGELIJKE VERDERE (OF ANDERE) INBREUKEN DIE DOOR DE BETROKKEN TOEZICHTHOUDERS ZIJN VASTGESTELD

6.1. Over mogelijke inbreuken op artikel 6, lid 1, punt a), artikel 7 en artikel 8, lid 1, van de AVG met betrekking tot de verwerking van contactgegevens

6.1.1. Analyse door de leidende toezichthouder in het ontwerpbesluit

136. In zijn onderzoek en in het ontwerpbesluit heeft de Ierse toezichthouder met betrekking tot de rechtsgrondslag voor de verwerking van contactgegevens uitsluitend onderzocht of Meta Ierland zich kon beroepen op artikel 6, lid 1, punt b), van de AVG en, bij wijze van alternatief, op artikel 6, lid 1, punt f), van de AVG als rechtsgrondslag<sup>252</sup> (zoals hierboven samengevat in de punten 25 tot en met 31 van dit bindend besluit).

6.1.2. Samenvatting van de door de betrokken toezichthouders ingediende bezwaren

137. De **Duitse toezichthouders** maakten bezwaar in die zin dat de toestemming in de zin van **artikel 6, lid 1, punt a)**, van de AVG de enige toepasselijke rechtsgrondslag voor de verwerking van contactgegevens is. Volgens de Duitse toezichthouders had Meta Ierland bovendien de toestemming van de ouders moeten krijgen voor minderjarige gebruikers jonger dan 16 jaar, tenzij de nationale wetgever dit anders zou hebben geregeld<sup>253</sup>. De Duitse toezichthouders hebben ook bezwaar gemaakt tegen het feit dat de leidende toezichthouder geen inbreuken op artikel 7 en artikel 8, lid 1, van de AVG had vastgesteld voor de verwerking van contactgegevens als gevolg van de inbreuk op artikel 6, lid 1, punt a), van de AVG. Volgens de Duitse toezichthouders had Meta Ierland moeten voldoen aan de vereisten voor toestemming uit hoofde van artikel 7 van de AVG en de voorwaarden die van toepassing zijn op de toestemming van een kind op grond van artikel 8, lid 1, van de AVG. Meta Ierland had echter niet voldaan aan de voorwaarden van artikel 7 van de AVG, noch had ze de toestemming van de ouders verkregen met betrekking tot kinderen jonger dan 16 jaar, zoals vereist op grond van artikel 8 van de AVG<sup>254</sup>. De Duitse toezichthouders hebben de leidende toezichthouder ook verzocht

---

<sup>252</sup> Ontwerpbesluit, punten 100 tot en met 125.

<sup>253</sup> Bezwaar van de Duitse toezichthouders, punten 8 en 9.

<sup>254</sup> Bezwaar van de Duitse toezichthouders, punten 8 tot en met 10.

specifieke bijkomende corrigerende maatregelen te nemen naar aanleiding van de mogelijke inbreuken<sup>255</sup>.

#### 6.1.3. Standpunt van de leidende toezichthouder over de bezwaren

138. De Ierse toezichthouder bevestigde dat hij niet voorstelt de bezwaren van de betrokken toezichthouders te “volgen” en/of de bezwaren niet relevant en gemotiveerd acht<sup>256</sup>.

#### 6.1.4. Analyse van het EDPB

139. Het EDPB merkt op dat de Ierse toezichthouder in het ontwerpbesluit heeft geanalyseerd of Meta Ireland zich voor de verwerking van contactgegevens kon baseren op artikel 6, lid 1, punt b), en, bij wijze van alternatief, op artikel 6, lid 1, punt f), van de AVG. Het EDPB merkt op dat de betrokken toezichthouders een relevant en gemotiveerd bezwaar kunnen maken met betrekking tot bijkomende inbreuken in verband met de conclusies die uit de vaststellingen van het onderzoek moeten worden getrokken<sup>257</sup>, of met betrekking tot de vraag of de leidende toezichthouder de relevante inbreuken op de AVG voldoende heeft onderzocht<sup>258</sup>. In het bezwaar van de Duitse toezichthouders wordt de leidende toezichthouder verzocht inbreuken op artikel 6, lid 1, punt a), van de AVG en bijgevolg op artikel 7 en artikel 8, lid 1, van de AVG vast te stellen. In dit verband is de mogelijke inbreuk op artikel 7 en artikel 8, lid 1, van de AVG een gevolg van de mogelijke inbreuk op artikel 6, lid 1, punt a), van de AVG. Het EDPB is echter ten eerste van mening dat in het bezwaar met betrekking tot de inbreuk op artikel 6, lid 1, punt a), van de AVG geen rechtstreeks verband wordt gelegd met de specifieke juridische en feitelijke inhoud van het ontwerpbesluit, en dat dit bezwaar dus niet relevant is. Aangezien het EDPB van oordeel is dat het bezwaar van de Duitse toezichthouders, voor zover dit betrekking heeft op de naleving door Meta Ireland van artikel 6, lid 1, punt a), van de AVG, niet relevant is, heeft dit ook gevolgen voor de relevantie van het bezwaar van de Duitse toezichthouders, voor zover dit betrekking heeft op de naleving door Meta Ireland van artikel 7 en artikel 8, lid 1, van de AVG. Bijgevolg is het EDPB van oordeel dat de bezwaren van de Duitse toezichthouders met betrekking tot de mogelijke inbreuken op artikel 6, lid 1, punt a), artikel 7 en artikel 8, lid 1, van de AVG niet “relevant” zijn.
140. Het EDPB merkt voorts op dat het in het bezwaar van de Duitse toezichthoudende autoriteiten onduidelijk blijft of in het onderhavige geval de inbreuken op artikel 7 en artikel 8, lid 1, van de AVG kunnen worden vastgesteld op basis van de vaststellingen in het ontwerpbesluit of het onderzoek van de leidende toezichthouder. Bovendien is het EDPB van oordeel dat het bezwaar van de Duitse toezichthouders met betrekking tot artikel 7 en artikel 8, lid 1, van de AVG onvoldoende nauwkeurig en gedetailleerd is gemotiveerd met betrekking tot de schending van de specifieke bepalingen in kwestie. Bovendien worden in het bezwaar onvoldoende argumenten aangevoerd om de omvang aan te tonen van het risico dat het ontwerpbesluit inhoudt voor de rechten en vrijheden van de betrokkenen of het vrije verkeer van gegevens binnen de EU. Daarom is het bezwaar ook niet voldoende “gemotiveerd” in het licht van de richtsnoeren inzake relevant en gemotiveerd bezwaar<sup>259</sup>.

---

<sup>255</sup> Bezwaar van de Duitse toezichthouders, punt 10.

<sup>256</sup> Brief van de Ierse toezichthouder aan het secretariaat van het EDPB van 12 mei 2022.

<sup>257</sup> Richtsnoeren van het EDPB inzake artikel 65, lid 1, punt a), punten 73 tot en met 76, en Richtsnoeren van het EDPB inzake relevant en gemotiveerd bezwaar, punten 26 tot en met 28.

<sup>258</sup> Richtsnoeren van het EDPB inzake artikel 65, lid 1, punt a), punten 77 tot en met 81.

<sup>259</sup> Richtsnoeren van het EDPB inzake relevant en gemotiveerd bezwaar, punten 19 en 25 en punten 35 tot en met 48.

141. Gezien het bovenstaande is het EDPB van oordeel dat het bezwaar van de Duitse toezichthouders, wat betreft artikel 6, lid 1, punt a), artikel 7 en artikel 8, lid 1, van de AVG, niet voldoet aan de vereisten van artikel 4, lid 24, van de AVG. Wat de mogelijke inbreuk op artikel 6, lid 1, punt a), van de AVG betreft, is het bezwaar van de Duitse toezichthouders niet “*relevant*” en is het bezwaar van de Duitse toezichthouders met betrekking tot artikel 7 en artikel 8, lid 1, van de AVG niet “*relevant*”, noch “*gemotiveerd*”. Bijgevolg hoeft het EDPB de gegrondheid van dit bezwaar niet verder te onderzoeken.

## 6.2. Over mogelijke inbreuken op artikel 5, lid 1, punt a), en artikel 5, lid 1, punt b), van de AVG met betrekking tot de verwerking van contactgegevens

### 6.2.1. Analyse door de leidende toezichthouder in het ontwerpbesluit

142. In zijn ontwerpbesluit heeft de Ierse toezichthouder onderzocht of Meta Ireland zich kon beroepen op artikel 6, lid 1, punt b), van de AVG of, bij wijze van alternatief, op artikel 6, lid 1, punt f), van de AVG voor de verwerking van contactgegevens<sup>260</sup> (zoals hierboven samengevat in de punten 25 tot en met 31 van dit bindend besluit).

### 6.2.2. Samenvatting van de door de betrokken toezichthouders ingediende bezwaren

143. De **Duitse toezichthouders** hebben bezwaar gemaakt tegen het feit dat de Ierse toezichthouder geen inbreuk op artikel 5, lid 1, punten a) en b), van de AVG had vastgesteld. Volgens de Duitse toezichthouders had de Ierse toezichthouder een inbreuk op artikel 5, lid 1, punten a) en b), van de AVG moeten vaststellen als gevolg van het ontbreken van een rechtsgrondslag voor de verwerking door Meta Ireland<sup>261</sup>.

144. De Duitse toezichthouders waren van mening dat Meta Ireland het rechtmatigheidsbeginsel van artikel 5, lid 1, punt a), van de AVG had geschonden omdat ze zich niet rechtsgeldig had gebaseerd op een van de rechtsgrondslagen van artikel 6, lid 1, van de AVG. Bovendien had Meta Ireland, door geen rekening te houden met de bijzondere vereisten voor toestemming uit hoofde van artikel 7 en artikel 8, lid 1, van de AVG, zoals voorgesteld door de Duitse toezichthouders (zie afdeling 6.1 van dit bindend besluit), op onrechtmatige wijze persoonsgegevens verwerkt, hetgeen in strijd was met artikel 5, lid 1, punt a), van de AVG<sup>262</sup>.

145. In het kader van artikel 5, lid 1, punt b), van de AVG voerden de Duitse toezichthouders aan dat het ontbreken van een rechtsgrondslag voor verwerking het beginsel van doelbinding heeft ondermijnd. De Duitse toezichthouders voerden aan dat Meta Ireland geen specifieke verwerkingsdoeleinden voor alle groepen kinderen heeft gedefinieerd, maar de uitvoering van een overeenkomst eerder heeft uitgedrukt als een gemeenschappelijk doel voor alle verwerkingen. Aangezien het doel van de verwerking de uitvoering van een overeenkomst was, kon Meta Ireland niet tegelijkertijd aanvoeren dat de verwerking een gerechtvaardigd belang voor bepaalde groepen minderjarigen behartigde, aangezien dit in strijd zou zijn geweest met de verplichting van de

---

<sup>260</sup> Ontwerpbesluit, punten 100 tot en met 125.

<sup>261</sup> Bezwaar van de Duitse toezichthouders, punt 10. Het EDPB merkt op dat, hoewel de Duitse toezichthouders op bladzijde 2 van hun bezwaar hadden verwezen naar artikel 5, lid 1, punt a), en artikel 5, lid 1, punt c), zij op bladzijde 10 van hun bezwaar hadden verwezen naar artikel 5, lid 1, punt a), en artikel 5, lid 1, punt b). Het EDPB heeft bijgevolg geoordeeld dat de Duitse toezichthouders bezwaar hebben ingediend met betrekking tot artikel 5, lid 1, punt a), en artikel 5, lid 1, punt b), van de AVG.

<sup>262</sup> Bezwaar van de Duitse toezichthouders, punt 9.

verwerkingsverantwoordelijke om persoonsgegevens te verzamelen voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden<sup>263</sup>.

### 6.2.3. Standpunt van de leidende toezichthouder over de bezwaren

146. De Ierse toezichthouder bevestigde dat hij niet voorstelt de bezwaren van de betrokken toezichthouders te “volgen” en/of de bezwaren niet relevant en gemotiveerd acht<sup>264</sup>.

### 6.2.4. Analyse van het EDPB

147. Het EDPB merkt op dat de leidende toezichthouder in het ontwerpbesluit heeft geanalyseerd of Meta Ireland zich voor de verwerking van contactgegevens kon baseren op artikel 6, lid 1, punt b), en, bij wijze van alternatief, op artikel 6, lid 1, punt f), van de AVG. Zoals hierboven opgemerkt, kunnen de betrokken toezichthouders een relevant en gemotiveerd bezwaar indienen met betrekking tot bijkomende inbreuken in verband met de conclusies die uit de vaststellingen van het onderzoek moeten worden getrokken<sup>265</sup>, of met betrekking tot de vraag of de leidende toezichthouder de relevante inbreuken op de AVG voldoende heeft onderzocht<sup>266</sup>. Het EDPB is echter van oordeel dat in dit specifieke geval in het bezwaar van de Duitse toezichthouders, voor zover de Ierse toezichthouder erin wordt verzocht de inbreuken op artikel 5, lid 1, punt a), en artikel 5, lid 1, punt b), van de AVG vast te stellen, geen rechtstreeks verband wordt gelegd met de specifieke juridische en feitelijke inhoud van het ontwerpbesluit. Daarom is het EDPB van oordeel dat het bezwaar van de Duitse toezichthouders met betrekking tot de mogelijke inbreuken op artikel 5, lid 1, punt a), en artikel 5, lid 1, punt b), van de AVG niet “relevant” is.

148. Het EDPB is voorts van oordeel dat het bezwaar van de Duitse toezichthouders zowel feitelijk als juridisch onvoldoende gemotiveerd is met betrekking tot de schending van elke specifieke bepaling in kwestie. Bovendien bevat het bezwaar onvoldoende argumenten om de omvang aan te tonen van het risico dat het ontwerpbesluit inhoudt voor de rechten en vrijheden van de betrokkenen of het vrije verkeer van gegevens binnen de EU. Daarom is het bezwaar ook niet voldoende “gemotiveerd” in het licht van de richtsnoeren inzake relevant en gemotiveerd bezwaar<sup>267</sup>.

149. Gezien het bovenstaande is het EDPB van oordeel dat het bezwaar van de Duitse toezichthouders met betrekking tot de inbreuken op artikel 5, lid 1, punten a) en b), van de AVG niet voldoet aan de vereisten van artikel 4, lid 24, van de AVG, aangezien het niet “relevant”, noch “gemotiveerd” is. Bijgevolg hoeft het EDPB de gegrondheid van dit bezwaar niet verder te onderzoeken.

## 6.3. Over de rechtsgrondslag met betrekking tot standaard openbare verwerking

### 6.3.1. Analyse door de leidende toezichthouder in het ontwerpbesluit

150. In zijn ontwerpbesluit heeft de Ierse toezichthouder onderzocht of de standaard accountinstellingen voor minderjarige gebruikers door Meta Ireland in strijd waren met de AVG, met name artikel 5, lid 1, punt c), artikel 12, lid 1, artikel 24, lid 2, en artikel 25, leden 1 en 2, van de AVG.

---

<sup>263</sup> Bezwaar van de Duitse toezichthouders, punt 9.

<sup>264</sup> Brief van de Ierse toezichthouder aan het secretariaat van het EDPB van 12 mei 2022.

<sup>265</sup> Richtsnoeren van het EDPB inzake artikel 65, lid 1, punt a), punten 73 tot en met 76, en Richtsnoeren van het EDPB inzake relevant en gemotiveerd bezwaar, punten 26 tot en met 28.

<sup>266</sup> Richtsnoeren van het EDPB inzake artikel 65, lid 1, punt a), punten 77 tot en met 81.

<sup>267</sup> Richtsnoeren van het EDPB inzake RRO, punten 19 en 25 en punten 35 tot en met 48.

Zoals de Ierse toezichthouder in zijn ontwerpbesluit heeft uitgelegd<sup>268</sup>, heeft de standaard openbare verwerking betrekking op een standaardinstelling bij Instagram waardoor de inhoud op sociale media van een Instagram-account kon worden bekeken door elke Instagram-gebruiker, of door personen die zich niet als Instagram-gebruikers hadden geregistreerd indien deze laatste toegang hadden tot de webbrowsersversie van Instagram (hierna “**standaard openbare verwerking**” genoemd). Indien een gebruikersaccount daarentegen als privé was ingesteld, kon de op de account geplaatste inhoud alleen worden bekeken door gebruikers die persoonlijke toestemming hadden gekregen van de accounthouder<sup>269</sup>. De accounthouder die van zijn account een privéaccount wou maken, moest de standaardinstellingen wijzigen na zijn registratie als Instagram-gebruiker<sup>270</sup>.

151. De IE toezichthouder heeft vastgesteld dat Meta Ierland twee afzonderlijke doeleinden had voor de verwerking van de persoonsgegevens van haar Instagram-gebruikers met betrekking tot de instelling inzake standaard openbaarheid. In het geval van een openbaar profiel heeft Meta Ierland persoonsgegevens verwerkt om inhoud op sociale media te delen met iedereen, met inbegrip van personen die zich niet als Instagram-gebruikers hadden geregistreerd. In het geval van een privéprofiel was het doel van de verwerking uitsluitend om inhoud te delen met Instagram-gebruikers die persoonlijk toestemming hadden gekregen van de accounthouder<sup>271</sup>.

152. Meta Ierland heeft zijn minderjarige gebruikers op de hoogte gebracht van de instellingen voor standaard publieke accounts in haar gegevensbeleid voor 2018 en 2020 onder de titel “*Delen in Facebook-producten*”, waarin staat: “*Wanneer je deelt en communiceert via onze Producten, kun je bepalen welke doelgroep ziet wat je deelt*”. In het hoofdstuk staat verder het volgende<sup>272</sup>:

*“Openbare informatie is door iedereen te zien, zowel in onze Producten als daarbuiten, zelfs als mensen zelf geen account hebben. Dit omvat bijvoorbeeld je Instagram-gebruikersnaam, informatie die je deelt met iedereen, informatie in je openbare profiel op Facebook en inhoud die je deelt op een Facebook-pagina, in je openbare Instagram-account of via enig ander openbaar forum, zoals Facebook Marketplace”.*

153. Het gegevensbeleid bevatte een hyperlink naar een rubriek met de titel “*Hoe stel ik mijn Instagram-account in op privé zodat goedgekeurde volgers kunnen zien wat ik deel?*” die op de hulppagina van Instagram was opgenomen. In het hoofdstuk staat het volgende<sup>273</sup>:

*“Je Instagram-account is standaard openbaar en je kunt op elk moment ervoor kiezen om je account privé te maken. Wanneer je account is ingesteld op privé kunnen alleen door jou goedgekeurde volgers zien wat je deelt, waaronder je foto’s en video’s op hashtag- en locatiepagina’s.”*

154. De instructies voor het overstappen van de openbare naar de privéaccount waren opgenomen in een rubriek op de hulppagina met als titel “*Hoe stel ik mijn Instagram-account in als privé zodat alleen volgers die daar toestemming voor hebben kunnen zien wat ik deel?*” en in aanvullende informatiebronnen die Meta Ierland voor haar minderjarige gebruikers en hun ouders had gecreëerd. Naast de bovenstaande inhoud bevatte het gegevensbeleid 2018 nog een hyperlink naar een

---

<sup>268</sup> De specifieke verwerking zoals beschreven in het ontwerpbesluit, punt 43.

<sup>269</sup> Ontwerpbesluit, punt 43.

<sup>270</sup> Ontwerpbesluit, punt 44.

<sup>271</sup> Ontwerpbesluit, punt 153.

<sup>272</sup> Ontwerpbesluit, punt 132.

<sup>273</sup> Ontwerpbesluit, punt 132.

hulppagina met als titel “*Je zichtbaarheid beheren*”. Deze webpagina bevatte informatie over de wijze waarop kon worden overgestapt naar een privéaccount<sup>274</sup>.

155. Wat de verenigbaarheid met **artikel 12, lid 1**, van de AVG betreft, concludeerde de Ierse toezichthouder dat Meta Ireland een inbreuk had gemaakt op deze bepaling omdat zij de minderjarige gebruikers van Instagram niet op duidelijke en transparante wijze in kennis stelde van de doeleinden van de standaard openbare verwerking<sup>275</sup>.
156. Bij de beoordeling van de standaard openbare verwerking in het kader van artikel 5, lid 1, punt c), en artikel 25, lid 2, van de AVG merkte de Ierse toezichthouder op dat de standaard openbare verwerking niet noodzakelijk of evenredig was voor de twee door de Ierse toezichthouder geïdentificeerde doeleinden van deze verwerking. De Ierse toezichthouder was met name van mening dat minderjarige gebruikers maar beperkt in staat zouden zijn om de privacyinstellingen van hun account te wijzigen. Bovendien strekten de gevolgen van de standaard openbare verwerking zich overal ter wereld uit<sup>276</sup>. De Ierse toezichthouder stelde vast dat Meta Ireland geen technische en organisatorische maatregelen had genomen om ervoor te zorgen dat standaard alleen persoonsgegevens werden verzameld die noodzakelijk waren voor het relevante verwerkingsdoel. Omdat met name de accounts van de minderjarige gebruikers standaard zichtbaar werden gemaakt voor een onbeperkt aantal natuurlijke personen, was de Ierse toezichthouder van oordeel dat de verwerking in strijd was met **artikel 5, lid 1, punt c), en artikel 25, lid 2**, van de AVG<sup>277</sup>.
157. De Ierse toezichthouder concludeerde ook dat Meta Ireland inbreuk heeft gemaakt op **artikel 25, lid 1**, van de AVG door geen passende technische en organisatorische maatregelen uit te voeren om de gegevensbeschermingsbeginselen op doeltreffende wijze uit te voeren en de nodige waarborgen in te voeren om minderjarige gebruikers te beschermen tegen de ernstige risico's die de standaard openbare verwerking met zich meebracht<sup>278</sup>.
158. Voorts stelde de Ierse toezichthouder vast dat bij de door Meta Ireland genomen waarborgen en maatregelen niet naar behoren rekening werd gehouden met de specifieke risico's voor de rechten en vrijheden van minderjarige gebruikers<sup>279</sup>. De IE toezichthouder concludeerde dat Meta Ireland inbreuk heeft gemaakt op **artikel 24, lid 1**, van de AVG<sup>280</sup>.
159. De vaststellingen van de Ierse toezichthouder in het ontwerpbesluit met betrekking tot artikel 5, lid 1, punt c), artikel 12, lid 1, artikel 24, lid 1, en artikel 25, leden 1 en 2, van de AVG met betrekking tot standaard openbare verwerking vallen niet onder het onderhavige geschil.

### 6.3.2. Samenvatting van de door de betrokken toezichthouders ingediende bezwaren

160. De **Noorse toezichthouder** was in de eerste plaats van mening dat de vaststellingen en de beoordeling van de Ierse toezichthouder in het ontwerpbesluit logischerwijs leidden tot de conclusie dat niet was voldaan aan het noodzakelijkheidsvereiste van artikel 6, lid 1, punten b) en f)<sup>281</sup>. De Noorse toezichthouder merkte op dat de Ierse toezichthouder had vastgesteld dat Meta Ireland

---

<sup>274</sup> Ontwerpbesluit, punt 132.

<sup>275</sup> Ontwerpbesluit, vaststelling 1.

<sup>276</sup> Ontwerpbesluit, punt 450.

<sup>277</sup> Ontwerpbesluit, vaststelling 10.

<sup>278</sup> Ontwerpbesluit, vaststelling 11.

<sup>279</sup> Ontwerpbesluit, punt 456.

<sup>280</sup> Ontwerpbesluit, vaststelling 12.

<sup>281</sup> Bezwaar van de Noorse toezichthouder, punt 2.

verwerkingen had uitgevoerd die verder gingen dan wat nodig was voor de doeleinden ervan, zoals in punt 450 van het ontwerpbesluit, en stelde aanzienlijke risico's vast voor de minderjarige gebruikers. Op basis van deze vaststellingen concludeerde de Noorse toezichthouder dat Meta Ierland niet voldeed aan het noodzakelijkheidsvereiste van artikel 6, lid 1, punten b) en f), van de AVG<sup>282</sup>. De Noorse toezichthouder voerde aan dat de Ierse toezichthouder een juridische analyse van de verwerking had moeten uitvoeren om na te gaan of een beroep kon worden gedaan op artikel 6, lid 1, punten b) en f)<sup>283</sup>. De Noorse toezichthouder opperde dat de reikwijdte van het onderzoek het mogelijk maakte na te gaan of aan de wettelijke verplichtingen uit hoofde van artikel 6 van de AVG was voldaan. Dit was gebaseerd op het feit dat het ontwerpbesluit zowel een beoordeling van artikel 6 van de AVG als conclusies bevatte die relevant waren voor de beoordeling van de rechtmatigheid<sup>284</sup>.

161. Specifiek met betrekking tot de standaard openbare verwerking, stelde de Noorse toezichthouder dat uit het feit dat volgens de Ierse toezichthouder de standaard openbare verwerking niet noodzakelijk of evenredig was, om diverse redenen bleek dat artikel 6, lid 1, van de AVG was geschonden. Die redenen hielden in dat de minderjarige gebruikers van Meta Ierland mogelijk niet zo goed in staat waren om de privacyinstellingen van Instagram toe te passen, dat de verwerking van openbare accounts wereldwijd plaatsvond en dat de verwerking niet noodzakelijk was voor minderjarige gebruikers die hun Instagram-account niet openbaar wilden maken. De Noorse toezichthouder concludeerde dat de standaard openbare verwerking niet noodzakelijk was voor de uitvoering van een overeenkomst of de behartiging van de gerechtvaardigde belangen van de verwerkingsverantwoordelijke<sup>285</sup>.

162. Tot slot verzocht de Noorse toezichthouder de Ierse toezichthouder te concluderen dat de rechtsgrondslagen op grond van artikel 6, lid 1, punten b) en f), van de AVG niet van toepassing waren op de standaard openbare verwerking, en de bevoegdheid uit te oefenen om op grond van artikel 58, lid 2, van de AVG corrigerende maatregelen te nemen: 1) de verwerkingsverantwoordelijke te gelasten een geldige rechtsgrondslag voor de verwerking in kwestie vast te stellen, of voortaan van dergelijke verwerkingsactiviteiten af te zien; en 2) een administratieve boete op te leggen voor de onrechtmatige verwerking van persoonsgegevens, op grond van artikel 6, lid 1, punten b) en f), van de AVG<sup>286</sup>.

### 6.3.3. Standpunt van de leidende toezichthouder over de bezwaren

163. De Ierse toezichthouder bevestigde dat hij niet voorstelt de bezwaren van de betrokken toezichthouders te "*volgen*" en/of de bezwaren niet relevant en gemotiveerd acht<sup>287</sup>.

### 6.3.4. Analyse van het EDPB

164. Het EDPB merkt op dat de standaard openbare verwerking door de Ierse toezichthouder in het ontwerpbesluit weliswaar werd onderzocht<sup>288</sup>, maar dat de vraag of de standaard openbare verwerking strookte met artikel 6 van de AVG niet binnen de reikwijdte van het onderzoek van de Ierse toezichthouder viel en evenmin door de Ierse toezichthouder in het ontwerpbesluit werd behandeld.

---

<sup>282</sup> Bezwaar van de Noorse toezichthouder, punt 3.

<sup>283</sup> Bezwaar van de Noorse toezichthouder, punt 3.

<sup>284</sup> Bezwaar van de Noorse toezichthouder, punt 2.

<sup>285</sup> Bezwaar van de Noorse toezichthouder, punt 4.

<sup>286</sup> Bezwaar van de Noorse toezichthouder, punt 7.

<sup>287</sup> Brief van de Ierse toezichthouder aan het secretariaat van het EDPB van 12 mei 2022.

<sup>288</sup> Zie afdeling 6.3.1 van dit bindend besluit voor de samenvatting van de belangrijkste relevante conclusies in het ontwerpbesluit.

Tegelijkertijd herinnert het EDPB eraan dat de betrokken toezichthouders relevante en gemotiveerd bezwaren kunnen indienen met betrekking tot bijkomende inbreuken in verband met de conclusies die uit de vaststellingen van het onderzoek moeten worden getrokken<sup>289</sup>, of met betrekking tot de vraag of de leidende toezichthouder de relevante inbreuken op de AVG voldoende heeft onderzocht<sup>290</sup>. Het EDPB is echter van mening dat in dit specifieke geval in het bezwaar van de Noorse toezichthouder geen rechtstreeks verband wordt gelegd met de specifieke juridische en feitelijke inhoud van het ontwerpbesluit, zodat het niet “*relevant*” is.

165. Gezien de juridische en feitelijke elementen in het ontwerpbesluit en de argumenten van de Noorse toezichthouder is het EDPB voorts van mening dat in het bezwaar niet voldoende duidelijk wordt uitgelegd, noch voldoende gedetailleerd wordt aangetoond op welke wijze op die basis de conclusie kan worden getrokken dat de standaard openbare verwerking van Meta Ierland niet met artikel 6 van de AVG zou stroken. Daarom is het EDPB van oordeel dat dit bezwaar van de Noorse toezichthouder niet “*gemotiveerd*” is.

166. Gezien het bovenstaande is het EDPB van oordeel dat het bezwaar van de Noorse toezichthouder met betrekking tot de standaard openbare verwerking niet voldoet aan de vereisten van artikel 4, lid 24, van de AVG en dat het bijgevolg niet nodig is dat het EDPB de gegrondheid van dit bezwaar verder onderzoekt.

## 7 OVER DE VASTSTELLING VAN DE ADMINISTRATIEVE BOETE

### 7.1. Analyse door de leidende toezichthouder in het ontwerpbesluit

167. In het ontwerpbesluit wordt uitgelegd hoe de Ierse toezichthouder de criteria van artikel 83, lid 2, van de AVG in aanmerking heeft genomen bij de beslissing om al dan niet een administratieve boete op te leggen en de hoogte ervan te bepalen<sup>291</sup>. De Ierse toezichthouder heeft ook gepreciseerd dat het “*besluit om voor elke inbreuk een administratieve boete op te leggen en, in voorkomend geval, het bedrag van die boete te bepalen, onafhankelijk is van en specifiek is voor de omstandigheden van elke welbepaalde inbreuk*”<sup>292</sup>. Wat betreft de berekening van de boete, werd in het ontwerpbesluit eerst **de aard, de ernst en de duur van de inbreuk** geanalyseerd, overeenkomstig artikel 83, lid 2, punt a), van de AVG<sup>293</sup>. De inbreuken op artikel 12, lid 1, van de AVG met betrekking tot zowel de standaard openbare verwerking als de verwerking van contactgegevens bleken het ernstigst van aard te zijn<sup>294</sup>. De Ierse toezichthouder stelde vast dat de inbreuk op artikel 5, lid 1, punt a), van de AVG met betrekking tot de verwerking van contactgegevens ernstig van aard was<sup>295</sup> en dat de inbreuken op artikel 35, lid 1, artikel 24, lid 1, artikel 25, lid 1<sup>296</sup>, artikel 5, lid 1, punt c), en artikel 25, lid 2, van de AVG<sup>297</sup> ernstig van aard waren, zowel wat de standaard openbare verwerking als de verwerking van contactgegevens betreft. Wat de ernst betreft, was de leidende toezichthouder van oordeel dat de

---

<sup>289</sup> Richtsnoeren van het EDPB inzake artikel 65, lid 1, punt a), punten 73 tot en met 76, en Richtsnoeren van het EDPB inzake relevant en gemotiveerd bezwaar, punten 26 tot en met 28.

<sup>290</sup> Richtsnoeren van het EDPB inzake artikel 65, lid 1, punt a), punten 77 tot en met 81.

<sup>291</sup> Ontwerpbesluit, punten 485 tot en met 564.

<sup>292</sup> Ontwerpbesluit, punt 486.

<sup>293</sup> Ontwerpbesluit, punten 487 tot en met 526.

<sup>294</sup> Ontwerpbesluit, punten 503 en 504.

<sup>295</sup> Ontwerpbesluit, punt 505.

<sup>296</sup> Ontwerpbesluit, punt 506.

<sup>297</sup> Ontwerpbesluit, punten 507 en 508.



inbreuken op artikel 12, lid 1, van de AVG met betrekking tot zowel de standaard openbare verwerking als de verwerking van contactgegevens zeer ernstig waren<sup>298</sup>. De Ierse toezichthouder stelde vast dat de inbreuk op artikel 5, lid 1, punt a), van de AVG met betrekking tot de verwerking van contactgegevens ernstig was<sup>299</sup> en dat de inbreuken op artikel 35, lid 1, artikel 24, lid 1, artikel 25, lid 1<sup>300</sup>, artikel 5, lid 1, punt c), en artikel 25, lid 2, van de AVG<sup>301</sup> met betrekking tot zowel de standaard openbare verwerking als de verwerking van contactgegevens ernstig was. Wat de duur van de inbreuk betreft, was Ierse toezichthouder van mening dat de inbreukperiode de periode was tussen de inwerkingtreding van de AVG op 25 mei 2018 en de aanvang van het onderzoek op 21 september 2020<sup>302</sup>. De Ierse toezichthouder was van oordeel dat de bovengenoemde periode de duur van de inbreuken was, met uitzondering van de inbreuk op artikel 12, lid 1, van de AVG met betrekking tot de verwerking van contactgegevens, die volgens de Ierse toezichthouder op 4 september 2019 was beëindigd, de inbreuk op artikel 5, lid 1, punt a), van de AVG betreffende de verwerking van contactgegevens, die volgens de Ierse toezichthouder op 4 september 2019 was begonnen, en de inbreuk op artikel 35, lid 1, van de AVG met betrekking tot zowel contactgegevens als de standaard openbare verwerking, die volgens de leidende toezichthouder op 25 juli 2018 was begonnen. Bovendien stelde de leidende toezichthouder vast dat de duur van de inbreuk op artikel 5, lid 1, punt c), en artikel 25, lid 2, van de AVG met betrekking tot de verwerking van contactgegevens in november 2020 was geëindigd en de periode tussen juli 2019 en augustus 2020 niet omvatte<sup>303</sup>.

168. Met betrekking tot de **opzettelijke of nalatige aard** van de inbreuken heeft de Ierse toezichthouder overeenkomstig artikel 83, lid 2, punt b), van de AVG geconcludeerd dat bepaalde inbreuken van Meta Ireland opzettelijk en andere nalatig van aard waren<sup>304</sup>. De leidende toezichthouder stelde vast dat de inbreuken op artikel 12, lid 1, van de AVG met betrekking tot zowel de standaard openbare verwerking als de verwerking van contactgegevens nalatig waren en dat de inbreuken op artikel 24, lid 1, en artikel 25, lid 1, van de AVG met betrekking tot zowel de standaard openbare verwerking als de verwerking van contactgegevens zeer nalatig waren.<sup>305</sup> Wat de andere inbreuken betreft, heeft de leidende toezichthouder vastgesteld dat de inbreuken op artikel 5, lid 1, punt a), van de AVG met betrekking tot de verwerking van contactgegevens en artikel 35, lid 1, artikel 5, lid 1, punt c), en artikel 25, lid 2, van de AVG opzettelijk waren, zowel wat de standaard openbare verwerking als de verwerking van contactgegevens betreft<sup>306</sup>.

169. Wat **andere verzwarende of verzachtende factoren** betreft, werd in het ontwerpbesluit, overeenkomstig artikel 83, lid 2, punt k), van de AVG, de **financiële winst** die de inbreuken voor Meta Ireland hebben opgeleverd, beoordeeld. De Ierse toezichthouder concludeerde dat de inbreuk op artikel 12, lid 1, van de AVG had geleid tot financiële winst voor Meta Ireland en beschouwde dit als een verzwarende factor<sup>307</sup>. Wat de inbreuk op **artikel 24 van de AVG** betreft, stelde de Ierse toezichthouder dat die inbreuk als een afzonderlijke inbreuk moest worden beschouwd en dat hij geen

---

<sup>298</sup> Ontwerpbesluit, punten 511 en 512.

<sup>299</sup> Ontwerpbesluit, punt 513.

<sup>300</sup> Ontwerpbesluit, punt 514.

<sup>301</sup> Ontwerpbesluit, punten 515 en 516.

<sup>302</sup> Ontwerpbesluit, punt 526.

<sup>303</sup> Ontwerpbesluit, punten 518 tot en met 525.

<sup>304</sup> Ontwerpbesluit, punten 527 tot en met 544.

<sup>305</sup> Ontwerpbesluit, punten 531 tot en met 534 en punt 537.

<sup>306</sup> Ontwerpbesluit, punten 535, 536, 538 en 539.

<sup>307</sup> Ontwerpbesluit, punt 564.

verzwarende factor vormde voor de andere inbreuken in kwestie; de inbreuk betrof evenmin een aangelegenheid die relevant was voor de berekening van de administratieve boeten<sup>308</sup>.

170. De beoordeling door de Ierse toezichthouder van de criteria van artikel 83, lid 2, punt a) en punten c) tot en met j), van de AVG is niet aan de orde in het onderhavige geschil.
171. In het ontwerpbesluit heeft de Ierse toezichthouder de criteria van artikel 82, lid 2, punten a) tot en met k), van de AVG cumulatief in aanmerking genomen voor elke inbreuk bij het besluit om al dan niet een administratieve boete op te leggen en bij de vaststelling van het bedrag van elke administratieve boete<sup>309</sup>. De Ierse toezichthouder concludeerde dat een administratieve boete voor elk van de inbreuken passend en noodzakelijk was om te ontraden de wetgeving in de onderhavige zaak en in toekomstige zaken van Meta IE naast zich neer te leggen en om dergelijk gedrag eveneens te ontraden ten aanzien van andere verwerkingsverantwoordelijken of verwerkers die soortgelijke verwerkingsactiviteiten uitvoeren. In dit verband heeft de Ierse toezichthouder rekening gehouden met de ernst van de inbreuken wat hun aard en ernst betreft, de evenredigheid van de boeten met betrekking tot de aard, de ernst en de duur van de inbreuken, de opzettelijke of nalatige aard van de inbreuken, het feit dat de inbreuken betrekking hadden op persoonsgegevens van kinderen, de financiële winst die werd verkregen uit de standaard openbare verwerking en het feit dat Meta Ireland in het verleden geen relevante inbreuken had gepleegd<sup>310</sup>. Op basis van deze omstandigheden heeft de Ierse toezichthouder tariefschijven vastgesteld voor elk van de boeten die hij overeenkomstig artikel 83, lid 1, van de AVG **doeltreffend, evenredig en afschrikkend** achtte<sup>311</sup>.
172. De Ierse toezichthouder stelt in het ontwerpbesluit voor negen administratieve boeten op te leggen voor een totaalbedrag tussen 202 miljoen en 405 miljoen EUR<sup>312</sup>.

---

<sup>308</sup> Ontwerpbesluit, punten 486 en 568.

<sup>309</sup> Ontwerpbesluit, punt 565.

<sup>310</sup> Ontwerpbesluit, punt 567.

<sup>311</sup> Ontwerpbesluit, punten 570 tot en met 572.

<sup>312</sup> Ontwerpbesluit, punten 569 en 627.3. Op basis van de vaststellingen van de leidende toezichthouder in het ontwerpbesluit werden voor de inbreuken met name de volgende tariefschijven voor het bedrag van de boete overwogen:

- 1) voor de inbreuk op artikel 12, lid 1, van de AVG met betrekking tot de standaard openbare verwerking (vaststelling 1), een boete van 55 miljoen tot 100 miljoen EUR;
- 2) voor de inbreuk op artikel 12, lid 1, van de AVG met betrekking tot de verwerking van contactgegevens (vaststelling 2), een boete van 46 miljoen tot 75 miljoen EUR;
- 3) voor de inbreuk op artikel 5, lid 1, punt a), van de AVG met betrekking tot de verwerking van contactgegevens (vaststelling 4), een boete van 9 miljoen tot 28 miljoen EUR;
- 4) voor de inbreuk op artikel 35, lid 1, van de AVG met betrekking tot de verwerking van contactgegevens (vaststelling 5), een boete van 28 miljoen tot 45 miljoen EUR;
- 5) voor de inbreuk op artikel 35, lid 1, van de AVG met betrekking tot de standaard openbare verwerking (vaststelling 6), een boete van 28 miljoen tot 45 miljoen EUR;
- 6) voor de inbreuk op artikel 5, lid 1, punt c), en artikel 25, lid 2, van de AVG met betrekking tot de verwerking van contactgegevens (vaststelling 7), een boete van 9 miljoen tot 28 miljoen EUR;
- 7) voor de inbreuk op artikel 25, lid 1, van de AVG met betrekking tot de verwerking van contactgegevens (vaststelling 8), een boete van 9 miljoen tot 28 miljoen EUR;
- 8) voor de inbreuk op artikel 5, lid 1, punt c), en artikel 25, lid 2, van de AVG, met betrekking tot de standaard openbare verwerking (vaststelling 10), een boete van 9 miljoen tot 28 miljoen EUR;
- 9) voor de inbreuk op artikel 25, lid 1, van de AVG, met betrekking tot de standaard openbare verwerking (vaststelling 11), een boete van 9 miljoen tot 28 miljoen EUR.

## 7.2. Samenvatting van de door de betrokken toezichthouders ingediende bezwaren

173. De **Duitse toezichthouders** maakten bezwaar tegen het bedrag en de berekening van de administratieve boete die de leidende toezichthouder in het ontwerpbesluit voorstelde op te leggen. Volgens de Duitse toezichthouders zorgde het ontwerpbesluit van de leidende toezichthouder niet voor een coherente toepassing van de administratieve boeten en was het beoogde bedrag van de boeten niet doeltreffend, evenredig of afschrikkend<sup>313</sup>. De Duitse toezichthouders voerden aan dat boeten alleen doeltreffend, evenredig en afschrikkend konden zijn als de mate waarin de onderneming winst kon maken in aanmerking werd genomen bij de berekening ervan. Ze baseerden zich hiervoor op het argument dat de gevoeligheid van de onderneming voor administratieve boeten aanzienlijk werd beïnvloed door het winstgevend karakter en niet alleen door de omzet. Volgens de Duitse toezichthouders heeft de leidende toezichthouder in zijn ontwerpbesluit niet uitgelegd op welke wijze bij de berekening van de boete rekening is gehouden met het element van het winstgevende karakter<sup>314</sup>. De Duitse toezichthouders meenden ook dat de beoogde bedragen van de boeten te laag waren om een bijzonder en algemeen preventief effect te hebben en doeltreffend te zijn<sup>315</sup>. Volgens de Duitse toezichthouders was het noodzakelijk om, gelet op de aard, de ernst en de duur van de inbreuk en het aantal betrokkenen in kwestie, een boete op te leggen met merkbare gevolgen voor de onderneming. Op basis hiervan stelden de Duitse toezichthouders voor dat het bedrag van de boete, om een preventief effect te hebben en doeltreffend te zijn, moest overeenstemmen met ongeveer één procent van de jaarlijkse winst van Meta Ierland<sup>316</sup>. Voorts hebben de Duitse toezichthouders met betrekking tot het ontwerpbesluit het volgende verklaard: *“de beoogde boete kan geen algemene preventieve werking hebben. Integendeel, zij zal waarschijnlijk het tegenovergestelde effect hebben”*<sup>317</sup>.
174. Daarnaast waren de Duitse toezichthouders van mening dat de leidende toezichthouder de financiële winst die de inbreuk Meta Ierland had opgeleverd, niet naar behoren in aanmerking had genomen. Op basis van openbaar beschikbare gegevens stelden de Duitse toezichthouders een raming voor van de financiële winst die de standaard openbare verwerking Meta Ierland had bezorgd en voerden zij aan dat dit verder in aanmerking moest worden genomen bij de berekening van de boete<sup>318</sup>.
175. Wat de berekeningscriteria in artikel 83, lid 2, van de AVG betreft, voerden de Duitse toezichthouders aan dat de door de Ierse toezichthouder vastgestelde feiten wezen op opzettelijk, niet nalatig gedrag; ze waren het daarom in dit verband niet eens met de beoordeling van de Ierse toezichthouder in het ontwerpbesluit. Volgens de Duitse toezichthouders had Meta Ierland willens en wetens beslist over de inhoud van haar overstapproces en gegevensbeleid, het taalgebruik bewust zeer algemeen gehouden en het voor kinderen moeilijk gemaakt om de gevolgen van hun keuze te begrijpen; bovendien beschikte Meta Ierland als bedrijf dat wereldwijd gegevens verwerkt over voldoende middelen om van tevoren op de hoogte te zijn van het probleem<sup>319</sup>.

---

<sup>313</sup> Bezwaar van de Duitse toezichthouders, punt 15.

<sup>314</sup> Bezwaar van de Duitse toezichthouders, punten 16 en 17.

<sup>315</sup> Bezwaar van de Duitse toezichthouders, punten 17 en 18.

<sup>316</sup> Bezwaar van de Duitse toezichthouders, punt 17.

<sup>317</sup> Bezwaar van de Duitse toezichthouders, punt 18.

<sup>318</sup> Bezwaar van de Duitse toezichthouders, punt 18.

<sup>319</sup> Bezwaar van de Duitse toezichthouders, punten 19 en 20.

176. Wat de verzwarende factoren betreft, verklaarden de Duitse toezichthouders dat de leidende toezichthouder de inbreuk op artikel 24 van de AVG had moeten beschouwen als een verzwarende factor voor de andere inbreuken in de zin van artikel 83, lid 2, punt k), van de AVG. Volgens de Duitse toezichthouders moet voor de inbreuk op artikel 24 van de AVG zelf weliswaar geen administratieve boete worden opgelegd uit hoofde van de AVG, maar moet de inbreuk aan de orde worden gesteld in de besluiten van de toezichthouders, aangezien het toepassingsgebied van artikel 83, lid 2, punt k), van de AVG, dat noodzakelijkerwijs onbepert is, alle gemotiveerde overwegingen moet omvatten, met inbegrip van de inbreuk op artikel 24, lid 1, van de AVG<sup>320</sup>.
177. Bovendien klopt volgens de Duitse toezichthouders de weging van de berekeningscriteria van artikel 83, lid 2, van de AVG niet, wat heeft geleid tot een te lage boete. De Duitse toezichthouders stelden dat de boete, gelet op de omstandigheden van het specifieke geval, met inbegrip van de aard en de ernst van de inbreuken en de kwetsbaarheid van de getroffen betrokkenen, naar verwachting in de hoogste tariefschijven moest liggen en 4 % van de omzet zou moeten bedragen. De in het ontwerpbesluit beoogde boeten, die ongeveer 0,58 % van de omzet bedragen, zijn echter aanzienlijk lager<sup>321</sup>.
178. Daarnaast verklaarden de Duitse toezichthouders dat de Ierse toezichthouder het omzetcijfer van 2021 in plaats van dat van 2020 zou moeten gebruiken<sup>322</sup>.
179. Tot slot zijn de Duitse toezichthouders nader ingegaan op de risico's van het ontwerpbesluit voor de grondrechten en fundamentele vrijheden van de betrokkenen: daar het ontwerpbesluit niet bevorderlijk is voor een coherente toepassing van administratieve boeten, zou dit leiden tot een aanzienlijk risico voor de rechten en fundamentele vrijheden van betrokkenen, aangezien de onderneming en andere verwerkingsverantwoordelijken de naleving van de gegevensbeschermingswetgeving zo zouden kunnen organiseren dat ze verwaarloosbare boeten zouden krijgen<sup>323</sup>; de som van de voorgestelde boeten voor de inbreuken kon geen afschrikkende werking hebben en zou dus leiden tot een zwakkere bescherming van de grondrechten en fundamentele vrijheden van de betrokkenen; en de doeltreffende handhaving van de AVG, die de voorwaarde is voor de bescherming van de grondrechten en fundamentele vrijheden van de betrokkenen, zou niet worden gewaarborgd<sup>324</sup>.

\*\*\*

180. Zoals reeds vermeld in afdeling 5.2 van dit bindend besluit, heeft de **Noorse toezichthouder** in zijn bezwaarschrift de Ierse toezichthouder verzocht de uitoefening van zijn bevoegdheid tot het nemen van corrigerende maatregelen te wijzigen, om een administratieve boete op te leggen voor de bijkomende inbreuk wegens het ontbreken van een rechtsgrondslag voor de verwerking van contactgegevens. Ook de Italiaanse en Franse toezichthouders hebben specifiek verzocht om een bijkomende corrigerende maatregel in de vorm van een administratieve boete voor de bijkomende inbreuk<sup>325</sup>.

---

<sup>320</sup> Bezwaar van de Duitse toezichthouders, punten 20 en 21.

<sup>321</sup> Bezwaar van de Duitse toezichthouders, punt 21.

<sup>322</sup> Bezwaar van de Duitse toezichthouders, punten 21 en 22.

<sup>323</sup> Bezwaar van de Duitse toezichthouders, punten 18, 20 en 22.

<sup>324</sup> Bezwaar van de Duitse toezichthouders, punt 22.

<sup>325</sup> Zie afdeling 5.2 van dit bindend besluit, met name de punten 41, 45 en 48. Alleen het bezwaar van de Noorse toezichthouder in dit verband wordt relevant en gemotiveerd geacht, zie punt 76 van dit bindend besluit.

### 7.3. Standpunt van de leidende toezichthouder over de bezwaren

181. De Ierse toezichthouder bevestigde dat hij niet voorstelt de bezwaren van de betrokken toezichthouders te “volgen” en/of de bezwaren niet relevant en gemotiveerd acht<sup>326</sup>.
182. De Ierse toezichthouder was het niet eens met het standpunt van de Duitse toezichthouders dat Meta Ireland wetens en willens heeft gehandeld, rekening houdend met de objectieve gedragselementen die uit de feiten van het onderzoek naar voren kwamen, behalve in de delen van het ontwerpbesluit waarin de Ierse toezichthouder meende dat Meta Ireland opzettelijk handelde. Daarnaast was de Ierse toezichthouder het er niet mee eens dat artikel 24 van de AVG in aanmerking moest worden genomen als verzwarende factor op grond van artikel 83, lid 2, punt k), van de AVG<sup>327</sup>.
183. De Ierse toezichthouder merkte voorts op dat in het ontwerpbesluit op terechte wijze is geconcludeerd dat de inbreuk heeft geleid tot financiële winst voor Meta Ireland, wat een verzwarende factor is in de zin van artikel 83, lid 2, punt k), van de AVG. De Ierse toezichthouder herhaalde ook dat in het ontwerpbesluit rekening werd gehouden met de omzet van de onderneming in het kader van artikel 83 van de AVG, zoals beschreven in de punten 624 en 625 van het ontwerpbesluit<sup>328</sup>.
184. Volgens de Ierse toezichthouder bevatte punt 569 van het ontwerpbesluit een grondige, gedetailleerde en specifieke formulering van het bedrag van elk van de negen boeten, waardoor de betrokken toezichthouders naar behoren konden nagaan of de boeten doeltreffend, afschrikkend en evenredig waren. Volgens de Ierse toezichthouder weerspiegelde het geheel van de tarieven een aantal kleinere en grotere voorgestelde boeten, die werden berekend overeenkomstig de interpretatie van artikel 83, lid 3, van de AVG door het EDPB in Bindend besluit 1/2021<sup>329</sup>, en zijn de voorgestelde boeten, wanneer ze elk op een individuele basis worden beoordeeld, voldoende duidelijk om te bepalen of zij doeltreffend, afschrikkend en evenredig zijn<sup>330</sup>.
185. Wat ten slotte de bepaling van het jaar van de omzet betreft, was de Ierse toezichthouder het met de Duitse toezichthouders eens dat het relevante jaar het jaar is dat onmiddellijk voorafgaat aan de datum van het definitieve besluit en bevestigde dat hiermee rekening zal worden gehouden in het definitieve besluit<sup>331</sup>.

### 7.4. Analyse van het EDPB

#### 7.4.1. Beoordeling van de vraag of de bezwaren relevant en gemotiveerd waren

186. In hun bezwaar tegen de voorgestelde berekening van de boete waren de **Duitse toezichthouders** van mening dat de in het ontwerpbesluit voorgestelde boete ondoeltreffend, onevenredig en niet-afschrikkend was en hebben zij verschillende argumenten uiteengezet waarom zij het in dit verband niet eens waren met het ontwerpbesluit<sup>332</sup>. Het EDPB is van oordeel dat het bezwaar van de Duitse toezichthouders<sup>333</sup> betrekking heeft op de inhoud van het ontwerpbesluit en

---

<sup>326</sup> Brief van de Ierse toezichthouder aan het secretariaat van het EDPB van 12 mei 2022.

<sup>327</sup> Samengesteld antwoord, punt 4.

<sup>328</sup> Samengesteld antwoord, punt 4.

<sup>329</sup> EDPB, Bindend besluit 1/2021, vastgesteld op 28 juli 2021 (hierna “**Bindend besluit 1/2021**” genoemd).

<sup>330</sup> Samengesteld antwoord, punt 3.

<sup>331</sup> Samengesteld antwoord, punt 5.

<sup>332</sup> Bezwaar van de Duitse toezichthouders, punten 15 en 22.

<sup>333</sup> Met name de delen M en N van het ontwerpbesluit (punten 481 tot en met 627).

voldoende gemotiveerd is<sup>334</sup> met betrekking tot de vraag waarom het tot een andere conclusie zou leiden indien het aanvaard zou worden. Het EDPB merkt op dat dit bezwaar betrekking had op de vraag “of de in het ontwerpbesluit voorgenomen maatregel strookt met de AVG”<sup>335</sup>. Het EDPB is dan ook van mening dat het bezwaar “relevant” is.

187. In hun bezwaar hebben de Duitse toezichthouders juridische en feitelijke argumenten uiteengezet met betrekking tot elk element van het bezwaar, met name hun redenering over de wijze waarop in het ontwerpbesluit de criteria van artikel 83, leden 1 en 2, van de AVG moeten worden beoordeeld, rekening houdend met de feiten van het specifieke geval en de wijze waarop dit tot een andere conclusie in het ontwerpbesluit zou leiden<sup>336</sup>. De Duitse toezichthouders hebben uitvoerig gemotiveerd dat een hogere boete moet worden opgelegd, rekening houdend met het winstgevende karakter en de wereldwijde omzet van de onderneming<sup>337</sup>. Voorts waren de Duitse toezichthouders van mening dat het ontwerpbesluit zonder wijziging een gevaarlijk precedent zou scheppen inzake afschrikking en hebben zij duidelijk hun standpunt over het belang van de risico’s van het ontwerpbesluit aangetoond<sup>338</sup>. Het EDPB is dan ook van mening dat het bezwaar “gemotiveerd” is.

188. Het EDPB is niet overtuigd door het argument van Meta Ierland dat het betrokken bezwaar niet relevant, noch gemotiveerd is. In dit verband heeft Meta Ierland niet uitgelegd waarom met betrekking tot dit specifieke bezwaar niet aan de vereisten van artikel 4, lid 24, van de AVG is voldaan<sup>339</sup>. Voorts herinnert het EDPB eraan dat de beoordeling van de gegrondheid<sup>340</sup> van het bezwaar afzonderlijk geschiedt, nadat is vastgesteld dat het bezwaar voldoet aan de vereisten van artikel 4, lid 24, van de AVG<sup>341</sup>.

189. Gezien het bovenstaande is het EDPB van oordeel dat het bezwaar van de Duitse toezichthouders, voor zover het betrekking heeft op de vaststelling van de administratieve boete, een “relevant en gemotiveerd” bezwaar is in de zin van artikel 4, lid 24, van de AVG.

\*\*\*

190. Wat het bezwaar van de **Noorse toezichthouder** betreft met betrekking tot het opleggen van een administratieve boete in verband met de vaststellingen over artikel 6, lid 1, punten b) en f), van

---

<sup>334</sup> Zie afdeling 7.2 van dit bindend besluit, punten 173 tot en met 179.

<sup>335</sup> Richtsnoeren van het EDPB inzake gemotiveerde en relevante bezwaren, punt 32.

<sup>336</sup> Bezwaar van de Duitse toezichthouders, punten 16 en 22.

<sup>337</sup> Bezwaar van de Duitse toezichthouders, punten 16 en 17.

<sup>338</sup> Bezwaar van de Duitse toezichthouders, punten 15 tot en met 22, met name punt 22. De Duitse toezichthouders waren onder meer van mening dat het ontbreken van een afschrikkend effect als gevolg van de lage boete een aanzienlijk risico zou inhouden voor de rechten en vrijheden van betrokkenen, aangezien de verwerkingsverantwoordelijke en andere ondernemingen niet zouden worden aangemoedigd om de wetgeving inzake gegevensbescherming na te leven.

<sup>339</sup> Opmerkingen van Meta Ierland inzake artikel 65, punten 8 tot en met 10 en punten 95 tot en met 102, en bijlage A, punten 43 tot en met 45.

<sup>340</sup> Hoewel Meta Ierland verklaarde dat dit bezwaar van de Duitse toezichthouders niet voldeed aan de vereisten van artikel 4, lid 24, van de AVG (Opmerkingen Meta Ierland inzake artikel 65, bijlage A, punt 43) en beweerde dat de Duitse toezichthouders de omvang van het risico niet hadden aangetoond (Opmerkingen van Meta Ierland inzake artikel 65, bijlage A, punt 45, alinea “zes”), werd dit in de opmerkingen van Meta Ierland niet nader gemotiveerd. Het EDPB merkt op dat de redenering van Meta Ierland in de Opmerkingen van Meta Ierland inzake artikel 65 (punten 8 tot en met 10 en punten 95 tot en met 102, en bijlage A, punten 43 tot en met 45) met betrekking tot het bezwaar van de Duitse toezichthouders onder de onderafdeling “Bezwaren in verband met de berekening van de administratieve boeten” voornamelijk betrekking had op de gegrondheid van het bezwaar, d.w.z. of de voorgestelde boeten in overeenstemming waren met artikel 83, leden 1 en 2, van de AVG.

<sup>341</sup> Richtsnoeren van het EDPB inzake artikel 65, lid 1, punt a), punt 63.

de AVG voor de verwerking van contactgegevens, herinnert het EDPB eraan dat dit “*relevant en gemotiveerd*” is in overeenstemming met artikel 4, lid 24, van de AVG<sup>342</sup>. De desbetreffende delen van de bezwaren van de Italiaanse en de Franse toezichthouder over de specifieke kwestie van een administratieve boete voor de bijkomende inbreuk voldoen daarentegen niet aan het vereiste van artikel 4, lid 24, van de AVG, zoals geanalyseerd door het EDPB in afdeling 5.4.1 van dit bindend besluit<sup>343</sup>.

#### 7.4.2. Beoordeling ten gronde

191. Het EDPB herinnert eraan dat het coherentiemechanisme ook kan worden gebruikt om een coherente toepassing van administratieve boeten te stimuleren<sup>344</sup>: wanneer in een relevant en gemotiveerd bezwaar de elementen worden betwist waarop de leidende toezichthouder zich heeft gebaseerd om het bedrag van de boete te berekenen, kan het EDPB de leidende toezichthouder de opdracht geven de voorgestelde boete opnieuw te berekenen door de tekortkomingen weg te werken bij de vaststelling van causale verbanden tussen de feiten in kwestie en de wijze waarop de voorgestelde boete was berekend op basis van de criteria in artikel 83 van de AVG en de door het EDPB vastgestelde gemeenschappelijke normen<sup>345</sup>. Een boete moet doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn, zoals voorgeschreven in artikel 83, lid 1, van de AVG, rekening houdend met de feiten van de zaak<sup>346</sup>. Bovendien houdt de leidende toezichthouder bij het bepalen van de hoogte van de boete rekening met de in artikel 83, lid 2, van de AVG vermelde criteria.

##### 7.4.2.1. Inleidende kwesties: het relevante jaar voor de omzet

192. De Duitse toezichthouders betwistten het in het ontwerpbesluit genoemde omzetcijfer. Hoewel de Ierse toezichthouders het bezwaar niet relevant en/of niet gemotiveerd achtten, was de Ierse toezichthouder het in het samengestelde antwoord met de Duitse toezichthouders eens wat de bepaling betreft van het jaar van de omzet bij de berekening van de administratieve boete<sup>347</sup>.

193. Wat het begrip “voorgaande boekjaar” betreft, herinnert het EDPB aan de in zijn Bindend besluit 1/2021<sup>348</sup> genomen beslissing en neemt hij nota van het voornemen van de Ierse toezichthouders<sup>349</sup> om in deze zaak dezelfde aanpak te volgen.

194. Het EDPB is het eens met de aanpak van de Ierse toezichthouder om voor het onderhavige geval in het ontwerpbesluit een voorlopig omzetcijfer op te nemen dat gebaseerd is op de meest actuele financiële informatie die beschikbaar is op het ogenblik van toezending aan de betrokken toezichthouders overeenkomstig artikel 60, lid 3, van de AVG. Het EDPB herinnert eraan dat wanneer de Ierse toezichthouder zijn definitieve besluit zal nemen overeenkomstig artikel 65, lid 6, van de AVG, hij rekening moet houden met de jaaromzet van de onderneming in het boekjaar voorafgaand aan de datum van zijn definitieve besluit, d.w.z. de omzet van Meta Platforms Inc. in 2021.

---

<sup>342</sup> Punt 74 van dit bindend besluit.

<sup>343</sup> Punten 62, 63, 70 en 71 van dit bindend besluit.

<sup>344</sup> Overweging 150 van de AVG.

<sup>345</sup> Richtsnoeren van het EDPB inzake gemotiveerde en relevante bezwaren, punt 34.

<sup>346</sup> Groep artikel 29, Richtsnoeren voor de toepassing en vaststelling van administratieve boeten voor de toepassing van Verordening 2016/679 (3 oktober 2017), WP253, vastgesteld op 3 oktober 2017 en goedgekeurd door het EDPB op 25 mei 2018 (hierna “**Richtsnoeren van de Groep artikel 29 inzake administratieve boeten**” genoemd), punt 7.

<sup>347</sup> Samengesteld antwoord, punt 5.

<sup>348</sup> Bindend besluit 1/2021, punt 298.

<sup>349</sup> Ook, zoals vermeld in het ontwerpbesluit, punt 625.

#### 7.4.2.2. De toepassing van de criteria van artikel 83, lid 2, van de AVG

a. De opzettelijke of nalatige aard van de inbreuk (artikel 83, lid 2, punt b), van de AVG)

195. In artikel 83, lid 2, van de AVG wordt “de opzettelijke of nalatige aard van de inbreuk” aangemerkt als een van de factoren waarmee rekening moet worden gehouden bij het besluit om al dan niet een boete op te leggen en de hoogte daarvan te bepalen. In dezelfde zin staat in overweging 148 van de AVG: “Met het oog op een krachtiger handhaving van de regels van deze verordening dienen straffen, met inbegrip van administratieve boeten, te worden opgelegd voor elke inbreuk op de verordening [...]. Er dient evenwel rekening te worden gehouden met de aard, de ernst en de duur van de inbreuk, met het opzettelijke karakter van de inbreuk, met schadebeperkende maatregelen, met de mate van verantwoordelijkheid [...]” (onderstreping toegevoegd).
196. Daarom kan het karakteriseren van de inbreuk als opzettelijk of nalatig een directe invloed hebben op het bedrag van de voorgestelde boete. De belangrijkste elementen waarmee in dit verband rekening moet worden gehouden zijn reeds vastgesteld in de Richtsnoeren van de Groep artikel 29 inzake administratieve boeten, die door het EDPB zijn goedgekeurd. De Richtsnoeren van het EDPB voor de berekening van administratieve boeten in het kader van de AVG<sup>350</sup> berusten in dit verband sterk op de Richtsnoeren van de Groep artikel 29 inzake administratieve boeten.
197. Zoals het EDPB in zijn Richtsnoeren inzake administratieve boeten in herinnering brengt, zijn “opzettelijke inbreuken, waaruit blijkt dat er sprake is van minachting voor de bepalingen van de wet, ernstiger dan onopzettelijke”, en daarom zal de toezichthoudende autoriteit waarschijnlijk rekening houden met deze omstandigheid<sup>351</sup>. Dit kan de toepassing van een (hogere) boete rechtvaardigen.
198. Zoals de Ierse toezichthouder in het ontwerpbesluit opmerkt, “wordt in de AVG niet aangegeven welke factoren aanwezig moeten zijn om een inbreuk als ‘opzettelijk’ of ‘nalatig’ te kunnen aanmerken”<sup>352</sup>. In de Richtsnoeren van het EDPB inzake administratieve boeten, waarin wordt geciteerd uit de Richtsnoeren van de Groep artikel 29 inzake administratieve boeten, wordt verwezen naar het feit dat “in het algemeen ‘opzet’ zowel kennis als opzettelijkheid omvat met betrekking tot de kenmerken van een strafbaar feit, terwijl ‘onopzettelijk’ betekent dat er geen opzet was om de inbreuk te veroorzaken, hoewel de verwerkingsverantwoordelijke of verwerker de in de wet voorgeschreven zorgplicht heeft geschonden”<sup>353</sup>. Met andere woorden worden in de Richtsnoeren van het EDPB inzake administratieve boeten twee cumulatieve elementen aangegeven op grond waarvan een inbreuk als opzettelijk kan worden beschouwd: de kennis van de inbreuk en het opzettelijke karakter met betrekking tot die handeling. Anderzijds is een inbreuk “onopzettelijk” wanneer er een inbreuk op de zorgplicht is geweest, zonder dat die inbreuk opzettelijk is veroorzaakt. Het EDPB neemt nota van het standpunt van Meta Ireland dat zij niet opzettelijk heeft gehandeld om inbreuk te maken op de AVG<sup>354</sup>.

---

<sup>350</sup> Richtsnoeren 04/2022 van het EDPB inzake de berekening van administratieve boeten in het kader van de AVG, versie 1.0, vastgesteld op 12 mei 2022 (hierna “Richtsnoeren van het EDPB inzake administratieve boeten” genoemd).

<sup>351</sup> Richtsnoeren van het EDPB inzake administratieve boeten, punt 57, en Richtsnoeren van de Groep artikel 29 inzake administratieve boeten, punt 12.

<sup>352</sup> Ontwerpbesluit, punt 527.

<sup>353</sup> Richtsnoeren van het EDPB inzake administratieve boeten, punt 56 en Richtsnoeren van de Groep artikel 29 inzake administratieve boeten, punt 11 (onderstreping toegevoegd).

<sup>354</sup> Opmerkingen Meta Ireland inzake artikel 65, lid 100, en bijlage A, punt 44.



199. Het karakteriseren van een inbreuk als opzettelijk of nalatig geschiedt aan de hand van objectieve gedragskenmerken die uit de feiten van de zaak worden afgeleid<sup>355</sup>. In de Richtsnoeren van het EDPB inzake administratieve boeten worden enkele voorbeelden gegeven van gedragingen waarmee kan worden aangetoond dat er sprake is van opzet en nalatigheid<sup>356</sup>. De bredere benadering waarvoor is gekozen met betrekking tot het begrip “nalatigheid” is het vermelden waard, aangezien hieronder ook situaties vallen waarin de verwerkingsverantwoordelijke of de verwerker heeft nagelaten het vereiste beleid vast te stellen, hetgeen een zekere mate van kennis over een mogelijke inbreuk veronderstelt<sup>357</sup>.
200. In dit geval was de Ierse toezichthouder van mening dat de inbreuken op artikel 12, lid 1, van de AVG met betrekking tot de verwerking van contactgegevens en de standaard openbare verwerking nalatig waren, aangezien zij “niet voldeden aan de vereiste norm”<sup>358</sup>. Met betrekking tot de standaard openbare verwerking hield de Ierse toezichthouder rekening met het feit dat in de betrokken periode de informatie dat de accounts standaard openbaar waren en over hoe kon worden overgeschakeld naar een privéaccount beschikbaar was in verschillende bronnen en dat er een hyperlink in het gegevensbeleid was opgenomen. De Ierse toezichthouder was van mening dat deze objectieve elementen erop wezen dat het de bedoeling was om de informatie duidelijk en transparant te maken<sup>359</sup>. Op grond hiervan concludeerde de Ierse toezichthouder dat de inbreuk niet opzettelijk was, hoewel Meta Ireland zich ervan bewust had moeten zijn dat de verstrekte informatie niet duidelijk en transparant genoeg was. Bijgevolg was de Ierse toezichthouder van mening dat Meta Ireland nalatig was<sup>360</sup>. Ook met betrekking tot de verwerking van contactgegevens was de Ierse toezichthouder van mening dat uit het taalgebruik niet kon worden afgeleid dat Meta Ireland opzettelijk had geprobeerd zich aan haar transparantieverplichtingen te onttrekken<sup>361</sup>. Op grond hiervan concludeerde de Ierse toezichthouder dat de inbreuk niet opzettelijk, maar nalatig was, aangezien Meta Ireland zich ervan bewust had moeten zijn dat de wijze waarop de informatie was verstrekt niet aan de normen voldeed<sup>362</sup>.
201. Uit het voorgaande blijkt dat Meta Ireland kennis had (of had moeten hebben) van de inbreuk op artikel 12, lid 1, van de AVG. Dit element alleen is echter niet voldoende om een inbreuk als opzettelijk te beschouwen, zoals hierboven is gesteld, aangezien het “doel” of het “opzettelijk karakter” van de handeling moet worden aangetoond. In dit opzicht meende de Ierse toezichthouder niet dat Meta Ireland opzettelijk verzuimd heeft zijn verplichtingen na te komen.
202. In dit verband voerden de Duitse toezichthouders aan dat Meta Ireland over voldoende middelen beschikte om het probleem vooraf vast te stellen, en dat zij willens en wetens een besluit

---

<sup>355</sup> Richtsnoeren van het EDPB inzake administratieve boeten, punt 57, en Richtsnoeren van de Groep artikel 29 inzake administratieve boeten, punt 12.

<sup>356</sup> Richtsnoeren van het EDPB inzake administratieve boeten, punt 56 (voorbeeld 4). Zie ook Richtsnoeren van de Groep artikel 29 inzake administratieve boeten, punt 12.

<sup>357</sup> In de Richtsnoeren van het EDPB inzake administratieve boeten, punt 56 (voorbeeld 4), wordt verwezen naar de Richtsnoeren van de Groep artikel 29 inzake administratieve boeten, waarin als een van de omstandigheden die wijzen op nalatigheid “het niet-vaststellen van een beleid (in plaats van eenvoudigweg het niet toepassen ervan)” wordt genoemd. Dit geeft aan dat niet-naleving in situaties waarin de verwerkingsverantwoordelijke of de verwerker zich bewust had moeten zijn van de mogelijke inbreuk (in het gegeven voorbeeld door het ontbreken van de nodige beleidsmaatregelen) kan neerkomen op nalatigheid.

<sup>358</sup> Ontwerpbesluit, punten 531 en 533.

<sup>359</sup> Ontwerpbesluit, punt 531.

<sup>360</sup> Ontwerpbesluit, punt 532.

<sup>361</sup> Ontwerpbesluit, punt 533.

<sup>362</sup> Ontwerpbesluit, punten 533 en 534.

had genomen over de inhoud van het overstapproces door een woordkeuze aan te wenden die te algemeen was<sup>363</sup>. De Duitse toezichthouders waren van mening dat Meta Ierland zich daadwerkelijk bewust was van het probleem, aangezien de informatie werd verstrekt in het Instagram-hulpcentrum en andere aanvullende bronnen. Daarom waren de Duitse toezichthouders van mening dat Meta Ierland ten minste met *“een roekeloze onverschilligheid voor de inbreuk”* heeft gehandeld<sup>364</sup>. De Duitse toezichthouders voerden ook aan dat bij de bepaling van het vereiste zorgniveau rekening moet worden gehouden met de omvang, de economische activiteiten en de gegevensverwerkingsprocessen van de onderneming<sup>365</sup>.

203. Het EDPB wijst er allereerst op dat de kennis van een bepaalde aangelegenheid niet noodzakelijkerwijs betekent dat men de *“wil”* heeft om tot een bepaald resultaat te komen. Dit is in feite de benadering die is gevolgd in de Richtsnoeren van het EDPB en van Groep artikel 29 inzake administratieve boeten, waarin de kennis en de *“opzettelijkheid”* worden beschouwd als twee onderscheidende elementen van de opzet<sup>366</sup>. Het kan weliswaar moeilijk blijken om *aan te tonen* dat er sprake is een subjectief element, zoals de *“wil”* om op een bepaalde manier te handelen, maar er moet toch een aantal objectieve elementen zijn die op het bestaan van een dergelijk opzettelijk karakter wijzen<sup>367</sup>.

204. Het EDPB herinnert eraan dat het HvJ-EU strenge voorwaarden heeft vastgesteld om een handeling als opzettelijk te beschouwen. Zelfs in strafzaken heeft het HvJ-EU namelijk erkend dat er sprake is van *“ernstige nalatigheid”*, en niet van *“opzet”*, wanneer *“de aansprakelijke persoon een gekwalificeerde schending begaat van zijn zorgvuldigheidsplicht die hij in acht had moeten en had kunnen nemen rekening gehouden met zijn hoedanigheid, zijn kennis, zijn vaardigheden en met zijn individuele situatie”*<sup>368</sup>. In dit verband bevestigt het EDPB dat een onderneming waarvan de verwerking van persoonsgegevens de kern van zijn bedrijfsactiviteiten vormt, naar verwachting over voldoende maatregelen zal beschikken om persoonsgegevens te beschermen<sup>369</sup>: hierdoor verandert de aard van de inbreuk echter niet per se van nalatig naar opzettelijk.

205. Er moet worden benadrukt dat de Ierse toezichthouder in het kader van de beoordeling van artikel 83, lid 2, punt c), van de AVG heeft opgemerkt dat het verstrekken van de informatie in het Helpcentrum van Instagram en andere aanvullende bronnen waarnaar het gegevensbeleid een link bevat, erop wees dat Meta Ierland niet opzettelijk voornemens was *“minderjarige gebruikers van Instagram het inzicht in de doeleinden van de verwerking te onttrekken”*<sup>370</sup>, met betrekking tot de standaard openbare verwerking. Wat de verwerking van contactgegevens betreft, was de Ierse toezichthouder van mening dat *“meerderjarige Instagram-gebruikers de gevolgen konden begrijpen die het verstrekken van hun contactgegevens met zich meebracht”* en dat de gebruikte woordkeuze *“niet wijst op een doelbewuste poging van Meta Ierland om zich aan haar verplichtingen te onttrekken”*<sup>371</sup>. Het EDPB merkt op dat wat de verwerking van contactgegevens betreft, de

---

<sup>363</sup> Bezwaar van de Duitse toezichthouders, punt 19.

<sup>364</sup> Bezwaar van de Duitse toezichthouders, punt 20.

<sup>365</sup> Bezwaar van de Duitse toezichthouders, punt 20.

<sup>366</sup> Richtsnoeren van het EDPB inzake administratieve boeten, punt 56, en Richtsnoeren van de Groep artikel 29 inzake administratieve boeten, punt 11.

<sup>367</sup> Zie de Richtsnoeren van het EDPB inzake administratieve boeten, punten 56 en 57, en Richtsnoeren van de Groep artikel 29 inzake administratieve boeten, punt 12.

<sup>368</sup> *The Queen, op verzoek van International Association of Independent Tanker Owners (Intertanko) e.a. tegen Secretary of State for Transport* (zaak C-308/06, arrest van 3 juni 2008, ECLI:EU:C:2008:312), punt 77.

<sup>369</sup> Bindend besluit 01/2020 van het EDPB, vastgesteld op 9 november 2020, punt 195.

<sup>370</sup> Ontwerpbesluit, punt 531.

<sup>371</sup> Ontwerpbesluit, punt 533.

beoordeling door de Ierse toezichthouder algemeen is en genuanceerder en gedetailleerder had kunnen zijn. Het EDPB is het echter eens met de Ierse toezichthouder dat de objectieve elementen van de zaak erop zouden wijzen dat de opzet niet aanwezig is om met betrekking tot de inbreuken op artikel 12, lid 1, van de AVG in strijd met de wet te handelen. Daarom kan het EDPB op basis van de beschikbare informatie niet vaststellen of Meta Ireland de wil had om in strijd met de wet te handelen, aangezien niet kan worden geconcludeerd dat Meta Ireland opzettelijk had gehandeld om haar wettelijke verplichtingen te omzeilen.

206. Het EDPB is derhalve van mening dat de argumenten van de Duitse toezichthouders geen objectieve elementen bevatten die wijzen op opzettelijk gedrag van Meta Ireland. Het EDPB is dan ook van oordeel dat het ontwerpbesluit niet hoeft te worden gewijzigd wat de vaststellingen betreft over de aard van de inbreuken op artikel 12, lid 1, van de AVG.

*b. Andere verzwarende factoren – relevantie van de inbreuk op artikel 24, lid 1, van de AVG*

207. Artikel 83, lid 2, punt k), van de AVG biedt de toezichthoudende autoriteit de ruimte om rekening te houden met andere verzwarende of verzachtende factoren die van toepassing zijn op de omstandigheden van de zaak, om ervoor te zorgen dat de toegepaste sanctie in elk afzonderlijk geval doeltreffend, evenredig en afschrikkend is<sup>372</sup>. De bepaling is niet strikt afgebakend en houdt in dat rekening moet worden gehouden met de sociaaleconomische, juridische en marktcontext waarin de verwerkingsverantwoordelijke of de verwerker werkzaam is.<sup>373</sup>

208. In dit verband waren de Duitse toezichthouders van mening dat, zelfs als op grond van artikel 24 geen administratieve boete kon worden opgelegd omdat de bepaling niet is opgenomen in artikel 83, leden 4 tot en met 6, van de AVG, de inbreuk op dat artikel had moeten worden beschouwd als een verzwarende factor in de zin van artikel 83, lid 2, punt k), van de AVG, aangezien deze inbreuk een onderdeel vormt van de beoordeling van de juridische context waarin Meta Ireland actief is<sup>374</sup>.

209. Het EDPB neemt in de eerste plaats nota van de verwijzing naar andere inbreuken in artikel 83, lid 2, punt e), van de AVG, waarin staat dat bij het besluit over de vraag om een boete op te leggen en de hoogte daarvan te bepalen, terdege rekening moet worden gehouden met *“eerdere relevante inbreuken door de verwerkingsverantwoordelijke of de verwerker”*. De bepaling heeft echter betrekking op eerdere inbreuken, maar verwijst niet naar andere bestaande inbreuken als verzwarende omstandigheden.

210. In dit verband was de Ierse toezichthouder het niet eens met de Duitse toezichthouders en was hij van mening dat artikel 83, lid 2, punt k), van de AVG niet bedoeld was als *“vangnetbepaling”*, maar als een middel om de leidende toezichthouder te verplichten rekening te houden met *“elk bijzonder verlies of elke bijzondere schade die het gevolg is van het gedrag (of verzuim) van de verwerkingsverantwoordelijke”*<sup>375</sup>.

211. Het EDPB is het niet eens met de Ierse toezichthouder over de aard van artikel 83, lid 2, punt k), van de AVG en onderstreept dat deze open bepaling tot doel heeft ervoor te zorgen dat rekening wordt gehouden met de overwegingen met betrekking tot de context (ongeacht of dit de sociaaleconomische, juridische dan wel de marktcontext is) waarin de verwerkingsverantwoordelijke of de verwerker actief is, teneinde een boete op te leggen die doeltreffend, evenredig en afschrikkend

---

<sup>372</sup> Richtsnoeren van het EDPB inzake administratieve boeten, punt 107.

<sup>373</sup> Richtsnoeren van het EDPB inzake administratieve boeten, punt 109.

<sup>374</sup> Bezwaar van de Duitse toezichthouders, punten 20 en 21.

<sup>375</sup> Samengesteld antwoord, afdeling 2.f.iii.

is. Tegelijkertijd is het EDPB het eens met de Ierse toezichthouder dat de inbreuk op artikel 24 van de AVG niet kan worden beschouwd als een verzwarende factor in de zin van artikel 83, lid 2, punt k), van de AVG. In dit verband merkt het EDPB op dat het een bewuste keuze van de wetgever lijkt te zijn om inbreuken op die bepaling niet te onderwerpen aan administratieve boeten uit hoofde van de AVG<sup>376</sup>. Indien dergelijke inbreuken in aanmerking zouden worden genomen op grond van artikel 83, lid 2, punt k), van de AVG, zou voor inbreuken op artikel 24 van de AVG indirect een administratieve boete worden opgelegd, ondanks het feit dat de medewetgevers niet hebben voorzien in de mogelijkheid om deze inbreuk met een administratieve boete te bestraffen.

212. Het EDPB merkt ook op dat, hoewel geen boete kan worden opgelegd voor inbreuken op artikel 24 van de AVG, de inbreuken toch onder de andere bevoegdheden van de toezichthoudende autoriteit tot het nemen van andere corrigerende maatregelen kunnen vallen op grond van artikel 58, lid 2, van de AVG of het voorwerp kunnen uitmaken van andere sancties, zoals vastgesteld in artikel 84 van de AVG.

213. Tot slot benadrukt het EDPB dat artikel 24 van de AVG uiting geeft aan het in artikel 5, lid 2, van de AVG verankerde verantwoordingsbeginsel. In dit verband houden de toezichthouders rekening met de verantwoordingsplicht van de verwerkingsverantwoordelijke bij het besluit om al dan niet een administratieve boete op te leggen en het bedrag daarvan te bepalen, aangezien artikel 83, lid 2, van de AVG in dit verband verschillende bepalingen bevat<sup>377</sup>.

#### *7.4.2.3. Doeltreffendheid, evenredigheid en afschrikkende werking van de administratieve boete*

##### *a. Weging van de uit de inbreuk voortvloeiende financiële winst*

214. Zoals uitdrukkelijk in artikel 83, lid 2, punt k), van de AVG wordt gesteld, kunnen financiële winsten die direct of indirect uit de inbreuk voortvloeien worden beschouwd als een verzarend element voor de berekening van de boete. Het EDPB is van mening dat deze bepaling “*van fundamenteel belang is voor de aanpassing van het bedrag van de boete aan het specifieke geval*” en dat “*zij moet worden geïnterpreteerd als een voorbeeld van het beginsel van billijkheid en rechtvaardigheid dat op de individuele zaak wordt toegepast*”<sup>378</sup>.

215. Het toepassingsgebied van artikel 83, lid 2, punt k), van de AVG moet alle gemotiveerde overwegingen omvatten met betrekking tot de sociaaleconomische, juridische en marktcontext waarin de verwerkingsverantwoordelijke of de verwerker actief is<sup>379</sup>. Wanneer zij met deze overwegingen rekening houden, moeten de toezichthoudende autoriteiten “*alle feiten van de zaak op samenhangende en objectief gerechtvaardigde wijze beoordelen*”<sup>380</sup>. Daarom kunnen financiële winsten uit de inbreuk een verzwarende omstandigheid zijn indien in de zaak informatie wordt verstrekt over de winst die is behaald als gevolg van de inbreuk op de AVG<sup>381</sup>.

216. Artikel 83, lid 2, punt k), heeft tot doel ervoor te zorgen dat de toegepaste sanctie in elk afzonderlijk geval doeltreffend, evenredig en afschrikkend is<sup>382</sup>. Met betrekking tot de financiële

---

<sup>376</sup> In eerdere ontwerpversies van de ontwerpverordening was artikel 24 van de AVG opgenomen als een van de bepalingen waarvoor administratieve boeten konden worden opgelegd, maar dit werd uiteindelijk geschrapt in de door de medewetgevers overeengekomen versie van de AVG.

<sup>377</sup> Zie bijvoorbeeld artikel 83, lid 2, punten d) en j), van de AVG.

<sup>378</sup> Richtsnoeren van het EDPB inzake administratieve boeten, punt 108.

<sup>379</sup> Richtsnoeren van het EDPB inzake administratieve boeten, punt 109.

<sup>380</sup> Richtsnoeren van de Groep artikel 29 inzake administratieve boeten, punt 6 (onderstreping toegevoegd), geciteerd in Bindend besluit 1/2021, punt 403.

<sup>381</sup> Richtsnoeren van het EDPB inzake administratieve boeten, punt 110.

<sup>382</sup> Richtsnoeren van het EDPB inzake administratieve boeten, punt 107.

winsten die de inbreuk oplevert, is het EDPB van mening dat wanneer er sprake is van winst, de sanctie erop gericht moet zijn *“de winsten die uit de inbreuk voortvloeien te compenseren”* en tegelijkertijd een doeltreffende, afschrikkende en evenredige boete te handhaven<sup>383</sup>.

217. De financiële winst van Meta Ierland werd door de Ierse toezichthouder in aanmerking genomen in het ontwerpbesluit met betrekking tot vaststelling 1 (d.w.z. de inbreuk op artikel 12, lid 1, van de AVG voor standaard openbare verwerking<sup>384</sup>). De Ierse toezichthouder was met name van mening dat *“de overschakeling van nieuwe accounts naar “openbare” accounts duidelijk ook bedoeld was om de creatie van meer door gebruikers gegenereerde inhoud voor consumptie te stimuleren, de betrokkenheid te vergroten en gunstige commerciële voorwaarden te creëren voor de verkoop van gerichte reclame door Meta Ierland”*<sup>385</sup> en daarom concludeerde de Ierse toezichthouder dat Meta Ierland van de inbreuk profiteerde en beschouwde hij dit als een verzwarende factor<sup>386</sup>.
218. In dit verband waren de Duitse toezichthouders van mening dat de Ierse toezichthouder deze factor niet naar behoren had afgewogen, aangezien de in het ontwerpbesluit voorgestelde boete voor de inbreuk op artikel 12, lid 1, van de AVG lager was dan de raming van de Duitse toezichthouders van de door de inbreuk opgeleverde financiële winst. De Duitse toezichthouders voerden een zeer gedetailleerde berekening uit om de raming van de winst te rechtvaardigen, hoewel zij erkenden dat deze op veronderstellingen was gebaseerd<sup>387</sup>.
219. Het HvJ-EU is in mededingingszaken ingegaan op de relevantie van de met de inbreuk behaalde financiële winst voor de berekening van het bedrag van de boete. Het HvJ-EU heeft immers gesteld dat het profijt dat uit de inbreuk kan worden getrokken een van de elementen vormt waarmee rekening kan worden gehouden voor de vaststelling van het bedrag van de boete, maar dat er geen verplichting bestaat ervoor te zorgen dat het bedrag van de boete rechtstreeks evenredig is met het profijt dat de betrokken onderneming heeft gemaakt of *“deze niet overschrijdt”*<sup>388</sup>. Niettemin heeft het HvJ-EU duidelijk gemaakt dat het bedrag van de boete in verhouding moet staan tot *“de duur en tot de andere elementen die moeten worden meegewogen bij de beoordeling van de zwaarte van de inbreuk, waaronder het profijt dat de betrokken onderneming uit haar praktijken heeft kunnen trekken”*<sup>389</sup>. Het HvJ-EU heeft namelijk duidelijk aanvaard dat het bedrag van de boete kan worden verhoogd op basis van de door de inbreuk opgeleverde financiële winst, teneinde de preventieve werking van een dergelijke boete te versterken<sup>390</sup>. Het is een in het mededingingsrecht van de Unie aanvaarde praktijk om het bedrag van de boete te verhogen tot boven het bedrag van de winst die als gevolg van de inbreuk is behaald, wanneer dat bedrag kan worden geraamd<sup>391</sup>.
220. Gezien de noodzaak om over doeltreffende, evenredige en afschrikkende boeten te beschikken, en in het licht van de gangbare praktijk op het gebied van het mededingingsrecht van de

---

<sup>383</sup> Richtsnoeren van het EDPB inzake administratieve boeten, voorbeelden 7c en 7d.

<sup>384</sup> Ontwerpbesluit, punt 563.

<sup>385</sup> Ontwerpbesluit, punt 563.

<sup>386</sup> Ontwerpbesluit, punt 564.

<sup>387</sup> Bezwaar van de Duitse toezichthouders, punten 17 en 18.

<sup>388</sup> *Donau Chemie AG tegen Europese Commissie* (zaak T-406/09, arrest van 14 mei 2014 ECLI:EU:T:2014:254), punt 258.

<sup>389</sup> *Ibidem*, punt 257. Zie ook *KME Germany AG e.a. tegen Europese Commissie* (zaak C-272/09 P, arrest van 8 december 2011, ECLI:EU:C:2011:810), punt 96, en de daarin geciteerde jurisprudentie.

<sup>390</sup> *SA Musique Diffusion française e.a. tegen Commissie van de Europese Gemeenschappen* (gevoegde zaken 100-103/80, arrest van 7 juni 1983, ECLI:EU:C:1983:158) (hierna *“gevoegde zaken 100-103/80, Musique Diffusion”* genoemd), punt 108.

<sup>391</sup> Richtsnoeren van de Europese Commissie voor de berekening van geldboeten die uit hoofde van artikel 23, lid 2, onder a), van Verordening (EG) nr. 1/2003 worden opgelegd, PB C 210/02 van 1.9.2006, blz. 31.

EU, die aan het boetekader van de AVG ten grondslag ligt, is het EDPB van mening dat de toezichthoudende autoriteit bij de berekening van de administratieve boete rekening kan houden met de financiële winsten van de inbreuk om een boete op te leggen die hoger is dan dat bedrag.

221. In het onderhavige geval heeft de Ierse toezichthouder de uit de inbreuk verkregen financiële winsten uitdrukkelijk als een verzwarende factor beschouwd. De Ierse toezichthouder heeft echter geen raming verstrekt van het bedrag dat de specifieke inbreuk voor Meta Ireland heeft opgeleverd, en de berekening van de Duitse toezichthouders is nog steeds grotendeels gebaseerd op veronderstellingen. Hierdoor beschikt het EDPB niet over voldoende nauwkeurige informatie om het specifieke gewicht van de uit de inbreuk verkregen financiële winst te kunnen beoordelen.
222. Daarom is het EDPB van mening dat hij niet beschikt over objectieve elementen om te concluderen of bij de voorgenomen boete met betrekking tot vaststelling 1 voldoende rekening werd gehouden met de financiële winst die de inbreuk heeft opgeleverd en of die boete derhalve een afschrikkende werking heeft.
223. Het EDPB erkent niettemin dat moet worden voorkomen dat de boeten weinig of geen effect hebben als ze onevenredig laag zijn in vergelijking met de winsten die uit de inbreuk zijn voortgevloeid. Het EDPB is van mening dat de Ierse toezichthouder het gewicht dat aan dit element wordt toegekend in de punten 563, 564 en 567 van zijn ontwerpbesluit, nader had moeten uitwerken. Daarom verzoekt het EDPB de Ierse toezichthouder zijn redenering over dit aspect nader uit te werken. Indien in dit geval voorts een verdere raming van de financiële winst van de inbreuk mogelijk is en deze tot een verhoging van het voorgestelde bedrag van de boete zou leiden, verzoekt het EDPB de Ierse toezichthouder het bedrag van de voorgestelde boete te verhogen.

b. [Weging van andere criteria uit hoofde van artikel 83, lid 2, van de AVG en beoordeling van de boete in het licht van artikel 83, lid 1, van de AVG](#)

224. In hun bezwaar voerden de Duitse toezichthouders aan dat in het onderhavige geval de elementen van artikel 83, lid 2, van de AVG door de leidende toezichthouder niet correct werden afgewogen bij de berekening van de administratieve boeten, in het licht van de vereisten van artikel 83, lid 1, van de AVG. De Duitse toezichthouders voerden aan dat er weinig verzachtende omstandigheden waren, zodat een boete in de hoogst mogelijke tariefschijven zou worden verwacht. Volgens de Duitse toezichthouders weerspiegelde het bedrag van de voorgestelde boeten evenmin de aard en de ernst van de inbreuken, en dan met name deze laatste factor, gelet op het aantal en de kwetsbaarheid van de betrokkenen (kinderen)<sup>392</sup>. Voorts voerden de Duitse toezichthouders aan dat de voorgestelde boeten ondoeltreffend, onevenredig en niet-afschrikkend waren en dat zij noch een bijzondere, noch een algemene preventieve werking hadden, met name gelet op de totale winst en de totale omzet van de specifieke onderneming<sup>393</sup>.
225. In dit verband merkt het EDPB op dat het ontwerpbesluit een beoordeling door de Ierse toezichthouder van de verschillende elementen met betrekking tot elke inbreuk bevatte<sup>394</sup>. Het EDPB merkt voorts op dat de Ierse toezichthouder in het ontwerpbesluit heeft uitgelegd waarom hij de voorgestelde boeten voor elke inbreuk doeltreffend, evenredig en afschrikkend achtte, rekening houdend met alle omstandigheden van het onderzoek van de Ierse toezichthouder<sup>395</sup>. Tot slot wijst het EDPB op de verschillen in de hoogtes van de door de Ierse toezichthouder beoogde boeten, waarbij

---

<sup>392</sup> Bezwaar van de Duitse toezichthouders, punt 21.

<sup>393</sup> Bezwaar van de Duitse toezichthouders, punten 16 en 17.

<sup>394</sup> Ontwerpbesluit, punt 567.

<sup>395</sup> Ontwerpbesluit, punten 570 tot en met 576.

de hogere tariefschalen beoogd zijn voor de inbreuken op artikel 12, lid 1, van de AVG met betrekking tot zowel de standaard openbare verwerking als de verwerking van contactgegevens, alsook voor de inbreuken op artikel 35, lid 1, van de AVG met betrekking tot zowel de standaard openbare verwerking als de verwerking van contactgegevens in vergelijking met de beoogde boeten voor de resterende inbreuken<sup>396</sup>.

226. Het EDPB neemt nota van het standpunt van Meta Ierland dat de in het ontwerpbesluit vastgestelde boeten buitensporig en onevenredig zijn en dat bezwaren om het bedrag van de boeten te verhogen derhalve niet verenigbaar zijn met artikel 83 van de AVG<sup>397</sup>. Volgens Meta Ierland zou elk verzoek in de punten van bezwaar om de voorgestelde boeten verder te verhogen moeten worden gestaafd met overtuigend bewijs van een ernstige en opzettelijke inbreuk en de daaruit voortvloeiende schade. De leidende toezichthouder of de betrokken toezichthouders hebben dergelijk bewijs echter niet geleverd<sup>398</sup>. Bovendien wordt volgens Meta Ierland de jaarlijkse winst in artikel 83, lid 2, van de AVG niet aangemerkt als een factor waarmee de leidende toezichthouder rekening moet houden bij de berekening van het bedrag van de administratieve boete en zou de keuze van één procent van de jaarlijkse winst willekeurig en bestraffend zijn en de discretionaire bevoegdheid en onafhankelijkheid van de leidende toezichthouder bij zijn beoordeling van de boete ondergraven<sup>399</sup>. Meta Ierland meent ook dat de AVG geen grondslag biedt om te concluderen dat het bedrag van de boete een algemene preventieve werking moet hebben<sup>400</sup>.

227. Het EDPB herhaalt dat het aan de toezichthouder is om na te gaan of het bedrag van de beoogde boeten voldoet aan de vereisten van doeltreffendheid, evenredigheid en afschrikking, dan wel of verdere aanpassingen van het bedrag noodzakelijk zijn, rekening houdend met het totaalbedrag van de opgelegde boete en alle omstandigheden van de zaak, met inbegrip van bijvoorbeeld de opeenstapeling van meerdere inbreuken, verhogingen en verlagingen voor verzwarende en verzachtende omstandigheden en financiële/sociaaleconomische omstandigheden<sup>401</sup>. Voorts herinnert het EDPB eraan dat de vaststelling van een boete geen nauwkeurige wiskundige operatie<sup>402</sup> is en dat de toezichthouders in dit verband over een zekere beoordelingsvrijheid beschikken<sup>403</sup>.

228. Bij het bepalen of een boete aan de vereisten van artikel 83, lid 1, van de AVG voldoet, moet dus terdege rekening worden gehouden met de elementen die op grond van artikel 83, lid 2, van de AVG zijn vastgesteld<sup>404</sup>. In dit geval merkt het EDPB op dat de leidende toezichthouder in het ontwerpbesluit alle inbreuken als ernstig beschouwde<sup>405</sup>, en dat de inbreuken op artikel 12, lid 1, van de AVG met betrekking zowel de standaard openbare verwerking als de verwerking van

---

<sup>396</sup> Ontwerpbesluit, punt 627.3.

<sup>397</sup> Opmerkingen van Meta Ierland inzake artikel 65, punten 95 tot en met 97, en bijlage A, punten 43 en 44.

<sup>398</sup> Opmerkingen van Meta Ierland inzake artikel 65, punt 101.

<sup>399</sup> Opmerkingen van Meta Ierland inzake artikel 65, bijlage A, punt 43.

<sup>400</sup> Opmerkingen van Meta Ierland inzake artikel 65, bijlage A, punten 43 en 44.

<sup>401</sup> Richtsnoeren van het EDPB inzake administratieve boeten, punt 132, en Richtsnoeren van Groep artikel 29 inzake administratieve boeten, punt 6, waarin wordt bepaald dat “*administratieve boeten een passend antwoord moeten bieden op de aard, de ernst en de gevolgen van de inbreuk, en de toezichthoudende autoriteiten alle feiten van de zaak op consistente en objectief gerechtvaardigde wijze moeten beoordelen*”.

<sup>402</sup> Zie onder meer *Altice Europe NV tegen Commissie* (zaak T-425/18, arrest van 22 september 2021, ECLI:EU:T:2021:607), punt 362; *Romana Tabacchi tegen Commissie* (zaak T-11/06, arrest van 5 oktober 2011, ECLI:EU:T:2011:560), punt 266.

<sup>403</sup> Zie onder meer *Caffaro Srl tegen Commissie* (zaak C-192/06, arrest van 16 juni 2011, ECLI:EU:C:2011:278), punt 38. Zie ook Richtsnoeren van het EDPB inzake administratieve boeten, punt 2.

<sup>404</sup> Bindend besluit 1/2021, punt 416.

<sup>405</sup> Ontwerpbesluit, punten 501 tot en met 509 en punt 567.1.

contactgegevens zeer ernstig waren, de inbreuk op artikel 5, lid 1, punt a), van de AVG met betrekking tot de verwerking van contactgegevens ernstig was en de inbreuken op artikel 35, lid 1, artikel 24, lid 1, artikel 25, lid 1, artikel 5, lid 1, punt c), en artikel 25, lid 2, van de AVG met betrekking tot zowel de standaard openbare verwerking als de verwerking van contactgegevens ernstig waren<sup>406</sup>. Voorts onderstreept het EDPB dat, zoals vastgesteld door de Ierse toezichthouder, elke inbreuk betrekking had op de verwerking van persoonsgegevens van een aanzienlijk aantal kwetsbare personen (kinderen) en aanzienlijke schade toebracht aan die kwetsbare personen<sup>407</sup>. Het EDPB merkt ook op dat elke inbreuk opzettelijk of uit nalatigheid is gepleegd<sup>408</sup>. Bovendien kent de Ierse toezichthouder aan geen enkele verzachtende factor een beduidend gewicht toe<sup>409</sup>.

229. Het EDPB herhaalt dat al deze elementen naar behoren in aanmerking moeten worden genomen bij het bepalen van de evenredigheid van de boete. Met andere woorden moet een boete de ernst van de inbreuk weerspiegelen, rekening houdend met alle elementen die tot een verhoging (verzwarende factoren) of verlaging van het bedrag (verzachtende factoren) kunnen leiden. Het EDPB beoordeelt verder in de volgende punten of de in het ontwerpbesluit beoogde boeten voldoen aan de eis dat zij doeltreffend, evenredig en afschrikkend moeten zijn in overeenstemming met artikel 83, lid 1, van de AVG.

230. In hun bezwaar voerden de Duitse toezichthouders aan dat de voorgestelde boeten, die ver onder het in artikel 83 van de AVG vastgestelde maximum liggen, voor Meta Ierland onbeduidend zouden zijn, gezien de wereldwijde omzet van de onderneming, en dat zij niet doeltreffend, noch voldoende afschrikkend zouden zijn<sup>410</sup>.

231. Het EDPB neemt er nota van dat de Duitse toezichthouders in hun bezwaar tevens de Ierse toezichthouder hebben verzocht om bij zijn beoordeling uit hoofde van artikel 83 van de AVG ook rekening te houden met de jaarlijkse winst van de betrokken onderneming<sup>411</sup>. Met betrekking tot deze specifieke kwestie herinnert het EDPB eraan dat de vaststelling van administratieve boeten op grond van artikel 83 van de AVG moet worden gebaseerd op de totale wereldwijde jaaromzet van de onderneming, die – *zij het ook benaderend en onvolkomen – een aanwijzing vormt voor de omvang en de economische macht van de onderneming*<sup>412</sup>. Daarom is het EDPB niet van mening dat in het onderhavige geval de leidende toezichthouder moet worden verzocht zijn ontwerpbesluit te wijzigen om ook rekening te houden met de jaarlijkse winst van de onderneming. Tegelijkertijd herhaalt het EDPB dat het opleggen van een passende boete niet het resultaat kan zijn van een eenvoudige berekening op basis van de totale omzet<sup>413</sup> en dat, zoals hierboven vermeld, alle omstandigheden van het specifieke geval in aanmerking moeten worden genomen om te beoordelen of de administratieve boete doeltreffend, evenredig en afschrikkend is, zoals vereist door artikel 83, lid 1, van de AVG.

---

<sup>406</sup> Ontwerpbesluit, punten 510 tot en met 517 en punten 567.1 en 567.2.

<sup>407</sup> Ontwerpbesluit, punten 487 tot en met 500 en punten 567.2 en 567.4.

<sup>408</sup> Ontwerpbesluit, punten 527 tot en met 544 en punt 567.3.

<sup>409</sup> Ontwerpbesluit, punt 567.6.

<sup>410</sup> Bezwaar van de Duitse toezichthouders, punt 17, met inbegrip van de daarin gepresenteerde concrete berekeningen.

<sup>411</sup> Bezwaar van de Duitse toezichthouders, punten 16 en 17.

<sup>412</sup> Gevoegde zaken 100-103/80, *Musique Diffusion*, punt 121.

<sup>413</sup> Zie onder meer *Altice Europe NV tegen Commissie* (zaak T-425/18, arrest van 22 september 2021, ECLI:EU:T:2021:607), punt 362; *Romana Tabacchi tegen Commissie* (zaak T-11/06, arrest van 5 oktober 2011, ECLI:EU:T:2011:560), punt 266.



232. Wat de doeltreffendheid van de boeten betreft, herinnert het EDPB eraan dat het doel van de gekozen corrigerende maatregel kan zijn de naleving van de regels te herstellen of onrechtmatig gedrag te bestraffen (of beide)<sup>414</sup>. Daarnaast merkt het EDPB op dat volgens vaste rechtspraak van het HvJ-EU een afschrikkende sanctie een daadwerkelijke afschrikkende werking moet hebben. In dit verband kan een onderscheid worden gemaakt tussen algemene afschrikking (het ontmoedigen van anderen om in de toekomst dezelfde inbreuk te plegen) en een specifieke afschrikkende werking (waardoor de ontvanger van de boete wordt ontmoedigd om dezelfde inbreuk opnieuw te plegen)<sup>415</sup>. Om afschrikking te waarborgen, moet de boete derhalve worden vastgesteld op een niveau dat zowel de betrokken verwerkingsverantwoordelijke of verwerker als andere verwerkingsverantwoordelijken of verwerkers die soortgelijke verwerkingen verrichten, ervan weerhoudt zich nogmaals op dezelfde wijze te gedragen of soortgelijk onrechtmatig gedrag te vertonen, zonder verder te gaan dan nodig is om dat doel te bereiken<sup>416</sup>. In dit verband is het EDPB het niet eens met het standpunt van Meta Ierland dat er geen grond is om te concluderen dat het bedrag van de boete een algemene preventieve werking moet hebben<sup>417</sup>.
233. Bovendien zijn de omvang van de betrokken onderneming en haar financiële capaciteit<sup>418</sup> elementen die in aanmerking moeten worden genomen bij de berekening van het bedrag van de boete om het afschrikkende karakter ervan te waarborgen<sup>419</sup>. Het is de beoogde impact op de betrokken onderneming die rechtvaardigt dat de omvang en de totale middelen van die onderneming in aanmerking worden genomen om te garanderen dat de boete voldoende afschrikkende werking heeft, waarbij de sanctie niet verwaarloosbaar mag zijn gelet op met name de financiële capaciteit van deze onderneming<sup>420</sup>. Het EDPB herinnert eraan dat een aan een onderneming op te leggen boete wellicht moet worden verhoogd om rekening te houden met een bijzonder hoge omzet van de onderneming, zodat de boete voldoende afschrikkend is<sup>421</sup>. In dit verband merkt het EDPB voorts op dat een voldoende afschrikkende werking ook kan worden gewaarborgd door de wereldwijde omzet van de onderneming te benaderen in het licht van het vermogen van de onderneming om de nodige middelen te verzamelen om haar boete te betalen<sup>422</sup>.

---

<sup>414</sup> Richtsnoeren van de Groep artikel 29 inzake administratieve boeten, punt 6.

<sup>415</sup> Zie onder meer *Versalis Spa tegen Europese Commissie* (zaak C-511/11P, arrest van 13 juni 2013, ECLI:EU:C:2013:386), punt 94.

<sup>416</sup> *MT tegen Landespolizeidirektion Steiermark* (zaak C-231/20, arrest van 14 oktober 2021, ECLI:EU:C:2021:845), punt 45 (“[...] de strengheid van de opgelegde sancties [moet] ook in verhouding staan tot de ernst van de strafbaar gestelde feiten, met name door te verzekeren dat deze sancties een reële afschrikkende werking hebben doch zonder dat zij verdergaan dan noodzakelijk is om voornoemd doel te bereiken”).

<sup>417</sup> Opmerkingen van Meta Ierland inzake artikel 65, bijlage A, punt 43.

<sup>418</sup> *Lafarge tegen Europese Commissie* (zaak C-413/08 P, arrest van 17 juni 2010, ECLI:EU:C:2010:346) (hierna “**C-413/08 P Lafarge**” genoemd), punt 104.

<sup>419</sup> Bindend besluit 1/2021, punten 408 tot en met 412.

<sup>420</sup> *YKK e.a. tegen Commissie* (zaak C-408/12 P, arrest van 4 september 2014, ECLI:EU:C:2014:2153), punt 85; *C-413/08 P Lafarge*, punt 104. Daarnaast herinnert het EDPB eraan dat het opleggen van een afschrikingsfactor in bepaalde omstandigheden gerechtvaardigd kan zijn en dat de uitzonderlijke financiële draagkracht van een onderneming een dergelijke omstandigheid kan zijn (zie de Richtsnoeren van het EDPB inzake administratieve boeten, punt 144; en *Showa Denko tegen Commissie* (zaak C-289/04 P, arrest van 29 juni 2006, ECLI:EU:C:2006:431), punt 29 en punten 36 tot en met 38).

<sup>421</sup> Dezelfde benadering wordt voorgesteld in de Richtsnoeren van de Europese Commissie voor de berekening van geldboeten die uit hoofde van artikel 23, lid 2, onder a), van Verordening (EG) nr. 1/2003 worden opgelegd, PB C 210/02 van 1.9.2006, blz. 30, worden opgelegd.

<sup>422</sup> *C-413/08 P, Lafarge*, punt 105.

234. Het EDPB neemt nota van de vaststelling door de Ierse toezichthouder van de administratieve boeten<sup>423</sup> in de onderhavige zaak en van de voorgestelde bedragen van de boeten in het ontwerpbesluit<sup>424</sup>. Hoewel het EDPB het gebruik van tariefschijven niet als zodanig in ontwerpbesluiten behandelt, merkt het in dit bindend besluit op dat de voorgestelde schijven in het ontwerpbesluit in deze zaak ruim zijn<sup>425</sup>.

235. Rekening houdend met de zware aard en de ernst van de inbreuken, de duur ervan en het feit dat elk van de inbreuken specifiek betrekking had op de persoonsgegevens van kinderen, en met de economische macht en de middelen waarover de onderneming wereldwijd beschikt, is het EDPB van oordeel dat in het onderhavige geval elke boete binnen het hogere segment van de beoogde tariefschalen moet vallen om voldoende doeltreffend en afschrikkend te zijn overeenkomstig artikel 83, lid 1, van de AVG.

236. Daarom verzoekt het EDPB de Ierse toezichthouder ervoor te zorgen dat het definitieve bedrag van de administratieve boeten in het definitieve besluit van de Ierse toezichthouder voldoet aan de vereisten van artikel 83, lid 1, van de AVG.

#### *7.4.2.4. Administratieve boete voor de bijkomende inbreuk op artikel 6, lid 1, van de AVG*

237. Het EDPB herinnert aan zijn conclusie in dit bindend besluit over de bijkomende inbreuk op artikel 6, lid 1, van de AVG met betrekking tot de verwerking van contactgegevens<sup>426</sup>. Het EDPB herinnert er ook aan dat de Noorse toezichthouder de Ierse toezichthouder heeft verzocht een administratieve boete op te leggen voor deze bijkomende inbreuk<sup>427</sup>.

238. Het EDPB neemt nota van het standpunt van Meta Ierland dat zelfs wanneer er een inbreuk wordt vastgesteld, geen bijkomende boete gerechtvaardigd is gezien de omvang van andere administratieve boeten die reeds voor dezelfde verwerking zijn opgelegd. Bovendien voerde

---

<sup>423</sup> Zie afdeling 7.1 van dit bindend besluit.

<sup>424</sup> Ontwerpbesluit, punten 569 en 627.

<sup>425</sup> Ontwerpbesluit, punt 627.3. Op basis van de vaststellingen van de leidende toezichthouder in het ontwerpbesluit werden voor de inbreuken met name de volgende tariefschijven voor het bedrag van de boete overwogen:

- 1) voor de inbreuk op artikel 12, lid 1, van de AVG met betrekking tot de standaard openbare verwerking (vaststelling 1), een boete van 55 miljoen tot 100 miljoen EUR;
- 2) voor de inbreuk op artikel 12, lid 1, van de AVG met betrekking tot de verwerking van contactgegevens (vaststelling 2), een boete van 46 miljoen tot 75 miljoen EUR;
- 3) voor de inbreuk op artikel 5, lid 1, punt a), van de AVG met betrekking tot de verwerking van contactgegevens (vaststelling 4), een boete van 9 miljoen tot 28 miljoen EUR;
- 4) voor de inbreuk op artikel 35, lid 1, van de AVG met betrekking tot de verwerking van contactgegevens (vaststelling 5), een boete van 28 miljoen tot 45 miljoen EUR;
- 5) voor de inbreuk op artikel 35, lid 1, van de AVG met betrekking tot de standaard openbare verwerking (vaststelling 6), een boete van 28 miljoen tot 45 miljoen EUR;
- 6) voor de inbreuk op artikel 5, lid 1, punt c), en artikel 25, lid 2, van de AVG met betrekking tot de verwerking van contactgegevens (vaststelling 7), een boete van 9 miljoen tot 28 miljoen EUR;
- 7) voor de inbreuk op artikel 25, lid 1, van de AVG met betrekking tot de verwerking van contactgegevens (vaststelling 8), een boete van 9 miljoen tot 28 miljoen EUR;
- 8) voor de inbreuk op artikel 5, lid 1, punt c) en artikel 25, lid 2, van de AVG met betrekking tot de standaard openbare verwerking (vaststelling 10), een boete van 9 miljoen tot 28 miljoen EUR;
- 9) voor de inbreuk op artikel 25, lid 1, van de AVG, met betrekking tot de standaard openbare verwerking (vaststelling 11), een boete van 9 miljoen tot 28 miljoen EUR.

<sup>426</sup> Afdeling 5.4.2.3 van dit bindend besluit.

<sup>427</sup> Punten 48 en 180 van dit bindend besluit. Het EDPB oordeelde dat het bezwaar van de Noorse toezichthouder in dit verband relevant en gemotiveerd is, zie punt 74 van dit bindend besluit.

Meta Ierland aan dat elke bijkomende boete voorbij zou gaan aan de medewerking en inspanningen van Meta Ierland en de totale administratieve boete verder onevenredig en bestraffend zou maken<sup>428</sup>.

239. Het EDPB is het echter eens met de redenering van de Noorse toezichthouder in zijn bezwaar<sup>429</sup>. Het EDPB herhaalt dat de rechtmatigheid van de verwerking een van de fundamentele pijlers van de gegevensbeschermingswetgeving is en is van mening dat de verwerking van persoonsgegevens zonder rechtsgrondslag een duidelijke schending vormt van het grondrecht van de betrokkenen op gegevensbescherming<sup>430</sup>. Rekening houdend met de aard en de ernst van de inbreuk overeenkomstig artikel 83, lid 2, van de AVG, is het EDPB van oordeel dat voor deze inbreuk een administratieve boete moet worden opgelegd. In dit verband herinnert het EDPB eraan dat de inbreuk in kwestie betrekking heeft op de verwerking van persoonsgegevens van een aanzienlijk aantal<sup>431</sup> kinderen en dat de omvang van de schade voor hen<sup>432</sup> in aanmerking moet worden genomen. Voorts merkt het EDPB op dat de vastgestelde inbreuk ten minste heeft geduurd van 25 mei 2018 tot het begin van het onderzoek van de Ierse toezichthouder in de onderhavige zaak op 21 september 2020<sup>433</sup>. Tot slot neemt het EDPB nota van het standpunt van de Ierse toezichthouder in het ontwerpbesluit dat administratieve boeten voor elk van de andere in het ontwerpbesluit beoogde inbreuken, met betrekking tot de verwerking van contactgegevens, passend, noodzakelijk en evenredig zijn met het oog op het waarborgen van de naleving van de AVG<sup>434</sup>.
240. Daarom draagt het EDPB de Ierse toezichthouder op om bij de vaststelling van de administratieve boeten rekening te houden met de vastgestelde inbreuk op artikel 6, lid 1, van de AVG, door voor de bijkomende inbreuk een boete op te leggen die doeltreffend, evenredig en afschrikkend is in overeenstemming met artikel 83, leden 1 en 2, van de AVG.

## 8 BINDEND BESLUIT

241. In het licht van het bovenstaande en in overeenstemming met de taak van het EDPB uit hoofde van artikel 70, lid 1, punt t), van de AVG om bindende besluiten vast te stellen overeenkomstig artikel 65 van de AVG, stelt het EDPB in overeenstemming met artikel 65, lid 1, punt a), van de AVG het volgende bindend besluit vast:
242. Over de bezwaren met betrekking tot de rechtsgrondslag voor de verwerking van contactgegevens:
1. Het EDPB besluit dat de bezwaren van de Duitse toezichthouders, en de Finse, de Franse, de Italiaanse, de Nederlandse en de Noorse toezichthouder met betrekking tot het beroep dat Meta Ierland doet op artikel 6, lid 1, punt b), van de AVG en, bij wijze van alternatief, artikel 6, lid 1, punt f), van de AVG, voldoen aan de vereisten van artikel 4, lid 24, van de AVG.
  2. Het EDPB is van oordeel dat het bezwaar van de Noorse toezichthouder met betrekking tot het opleggen van een administratieve boete voor de voorgestelde bijkomende inbreuk voldoet aan de vereisten van artikel 4, lid 24, van de AVG. Het EDPB meent daarentegen dat de desbetreffende delen van de bezwaren van de Franse toezichthouder en de Italiaanse toezichthouder met

---

<sup>428</sup>Opmerkingen Meta Ierland inzake artikel 65, lid 98, en bijlage A, punt 48.

<sup>429</sup>Bezwaar van de Noorse toezichthouder, punt 8.

<sup>430</sup>Artikel 8, lid 2, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

<sup>431</sup>Ontwerpbesluit, punt 489.

<sup>432</sup>Ontwerpbesluit, punten 499 en 500.

<sup>433</sup>Ontwerpbesluit, punt 39.

<sup>434</sup>Ontwerpbesluit, punt 565.

betrekking tot de specifieke kwestie van een administratieve boete voor de bijkomende inbreuk, niet voldoen aan de vereisten van artikel 4, lid 24, van de AVG.

3. Het EDPB draagt de Ierse toezichthouder op om in zijn definitieve besluit vast te stellen dat er sprake is van een inbreuk op artikel 6, lid 1, van de AVG, op basis van de conclusie waartoe het EDPB in dit bindend besluit is gekomen.
4. Het EDPB draagt de Ierse toezichthouder op om in het bevel tot naleving rekening te houden met de bijkomende inbreuk op artikel 6, lid 1, van de AVG, voor zover de verwerking nog steeds plaatsvindt, om ervoor te zorgen dat de verplichtingen van Meta Ireland uit hoofde van artikel 6, lid 1, van de AVG volledig worden uitgevoerd.

243. Over de bezwaren in verband met mogelijke verdere (of andere) inbreuken op de AVG die door de betrokken toezichthouders zijn vastgesteld:

5. Wat het bezwaar van de Duitse toezichthouders betreft over mogelijke bijkomende inbreuken op artikel 6, lid 1, punt a), artikel 7 en artikel 8, lid 1, van de AVG met betrekking tot de verwerking van contactgegevens, besluit het EDPB dat dit bezwaar niet voldoet aan de vereisten van artikel 4, lid 24, van de AVG en dat de Ierse toezichthouder zijn ontwerpbesluit in dit verband derhalve niet hoeft te wijzigen.
6. Wat het bezwaar van de Duitse toezichthouders betreft over de mogelijke bijkomende inbreuken op artikel 5, lid 1, punt a), en artikel 5, lid 1, punt c), van de AVG met betrekking tot de verwerking van contactgegevens, besluit het EDPB dat dit bezwaar niet voldoet aan de vereisten van artikel 4, lid 24, van de AVG en dat de Ierse toezichthouder zijn ontwerpbesluit in dit verband derhalve niet hoeft te wijzigen.
7. Wat het bezwaar van de Noorse toezichthouder betreft over de rechtsgrond voor de standaard openbare verwerking, besluit het EDPB dat dit bezwaar niet voldoet aan de vereisten van artikel 4, lid 24, van de AVG en dat de Ierse toezichthouder zijn ontwerpbesluit in dit verband derhalve niet hoeft te wijzigen.

244. Over de bezwaren met betrekking tot de administratieve boete:

8. Het EDPB besluit dat het bezwaar van de Duitse toezichthouders met betrekking tot de berekening van de administratieve boete voldoet aan het vereiste van artikel 4, lid 24, van de AVG.
9. Wat de overweging van de inbreuk op artikel 24 van de AVG op grond van artikel 83, lid 2, punt k), van de AVG betreft, zoals voorgesteld in het bezwaar van de Duitse toezichthouders, is het EDPB niet van oordeel dat de inbreuk op artikel 24 van de AVG kan worden beschouwd als een verzwarende factor in de zin van artikel 83, lid 2, punt k), van de AVG, en dat de Ierse toezichthouder zijn ontwerpbesluit in dit verband derhalve niet hoeft te wijzigen.
10. Wat het element “opzet” betreft op grond van artikel 83, lid 2, punt b), van de AVG, is het EDPB van mening dat de argumenten die de Duitse toezichthouders in hun bezwaar hebben aangevoerd, geen objectieve elementen bevatten die wijzen op opzettelijk gedrag van Meta Ireland. Bijgevolg hoeft de Ierse toezichthouder zijn ontwerpbesluit niet te wijzigen met betrekking tot de vaststellingen over de aard van de inbreuken op artikel 12, lid 1, van de AVG.
11. Met betrekking tot de relevantie van de winst van de onderneming, zoals aangevoerd in het bezwaar van de Duitse toezichthouders, is het EDPB van oordeel dat de Ierse toezichthouder in de

onderhavige zaak zijn ontwerpbesluit niet hoeft te wijzigen om ook rekening te houden met de jaarlijkse winst van de onderneming overeenkomstig artikel 83 van de AVG.

12. Het EDPB verzoekt de Ierse toezichthouder zijn voorgenomen corrigerende maatregel in de vorm van een administratieve boete opnieuw te beoordelen in overeenstemming met artikel 83, leden 1 en 2, van de AVG, namelijk:
  - 12.1. om zijn redenering met betrekking tot het gewicht dat wordt toegekend aan de financiële winst van Meta Ireland uit de in vaststelling 1 van het ontwerpbesluit bedoelde inbreuk, nader uit te werken. Indien in dit geval een verdere raming van de financiële winst van de inbreuk mogelijk is en hierdoor het bedrag van de voorgestelde boete moet worden verhoogd, verzoekt het EDPB de Ierse toezichthouder het bedrag van de voorgestelde boete te verhogen;
  - 12.2. om ervoor te zorgen dat de definitieve bedragen van de administratieve boeten doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn;
  - 12.3. om de vastgestelde inbreuk op artikel 6, lid 1, van de AVG in aanmerking te nemen bij de vaststelling door de Ierse toezichthouder van de administratieve boeten en een administratieve boete op te leggen voor de bijkomende inbreuk, die doeltreffend, evenredig en afschrikkend is.

## 9 SLOTOPMERKINGEN

245. Dit bindend besluit is gericht aan de Ierse toezichthouder en de betrokken toezichthouders. De Ierse toezichthouder neemt zijn uiteindelijke besluit op basis van dit bindend besluit overeenkomstig artikel 65, lid 6, van de AVG.
246. Met betrekking tot de bezwaren die worden geacht niet aan de vereisten van artikel 4, lid 24, van de AVG, te voldoen, neemt het EDPB geen standpunt in over de gegrondheid van enige inhoudelijke kwestie die door deze bezwaren aan de orde wordt gesteld. Het EDPB herhaalt dat zijn huidige besluit geen afbreuk doet aan eventuele beoordelingen die het EDPB kan worden gevraagd te geven in andere gevallen, ook met dezelfde partijen, rekening houdend met de inhoud van het desbetreffende ontwerpbesluit en de door de betrokken toezichthouders gemaakte bezwaren.
247. In overeenstemming met artikel 65, lid 6, van de AVG deelt de Ierse toezichthouder zijn uiteindelijke besluit binnen één maand na ontvangst van het bindend besluit mee aan de voorzitter van het EDPB.
248. Zodra deze mededeling door de Ierse toezichthouder is gedaan, wordt het bindend besluit openbaar gemaakt overeenkomstig artikel 65, lid 5, van de AVG.
249. Ingevolge artikel 70, lid 1, punt y), van de AVG, wordt het uiteindelijke besluit van de Ierse toezichthouder dat aan het EDPB wordt meegedeeld, opgenomen in het register van besluiten die in het kader van het coherentiemechanisme zijn vastgesteld.

Voor het Europees Comité voor gegevensbescherming

De voorzitter

(Andrea Jelinek)