

Bindend besluit van het Comité (artikel 66)



Dringend bindend besluit 1/2023 op verzoek van de Noorse toezichhoudende autoriteit betreffende het gelasten van definitieve maatregelen ten aanzien van Meta Platforms Ireland Ltd. (artikel 66, lid 2, AVG)

Vastgesteld op 27 oktober 2023

Translations proofread by EDPB Members.
This language version has not yet been proofread.

Inhoudsopgave

1	Overzicht van de feiten	5
1.1	Overzicht van de relevante feiten	5
1.2	Indiening van het verzoek bij de EDPB en daarmee verband houdende feiten	20
2	Bevoegdheid van de EDPB tot vaststelling van een dringend bindend besluit op grond van artikel 66, lid 2, AVG	21
2.1	De toezichthoudende autoriteit heeft voorlopige maatregelen genomen op grond van artikel 66, lid 1, AVG	21
2.2	Bestaan van een verzoek krachtens artikel 66, lid 2, AVG van een toezichthoudende autoriteit in de EER	21
2.3	Conclusie	21
3	Recht op behoorlijk bestuur	21
4	Over de noodzaak van een verzoek om definitieve maatregelen	23
4.1	Over het bestaan van inbreuken	23
4.1.1	Over de inbreuk op artikel 6, lid 1, AVG	23
4.1.2	Over de niet-nakoming van de verplichting om besluiten van toezichthoudende autoriteiten na te leven	53
4.2	Over het bestaan van spoedeisendheid om definitieve maatregelen te nemen in afwijking van de samenwerkings- en coherentiemechanismen	57
4.2.1	Over het bestaan van spoedeisendheid en de noodzaak om af te wijken van de samenwerkings- en coherentiemechanismen	58
4.2.2	Over de toepassing van een wettelijk vermoeden van spoedeisendheid ter rechtvaardiging van de noodzaak om af te wijken van de samenwerkings- en coherentiemechanismen	71
4.2.3	Conclusie met betrekking tot het bestaan van spoedeisendheid	83
5	Over de passende definitieve maatregelen	83
5.1	Inhoud van de definitieve maatregelen	83
5.1.1	Samenvatting van het standpunt van de Noorse toezichthoudende autoriteit	83
5.1.2	Samenvatting van het standpunt van Meta IE en Facebook Norway	84
5.1.3	Analyse van de EDPB	88
5.1.4	Conclusie	96
5.2	Vaststelling van de definitieve maatregelen en kennisgeving aan de verwerkingsverantwoordelijke	97
6	Dringend bindend besluit	98
7	Slotopmerkingen	99

Het Europees Comité voor gegevensbescherming

Gezien artikel 66 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 (algemene verordening gegevensbescherming) (hierna de “AVG”)¹,

Gezien de EER-overeenkomst en met name bijlage XI en Protocol 37, zoals gewijzigd bij Besluit nr. 154/2018 van het Gemengd Comité van de EER van 6 juli 2018²,

Gezien de artikelen 11, 13, 23 en 39 van het reglement van orde van de EDPB³, hierna het “rvo EDPB”,

Overwegende hetgeen volgt:

1) De belangrijkste rol van het Europees Comité voor gegevensbescherming (hierna de “EDPB” of het “Comité”) is te zorgen voor een consistente toepassing van de AVG in de gehele EER. Daartoe kan de EDPB, binnen het coherentiemechanisme, adviezen en bindende besluiten vaststellen onder de verschillende omstandigheden die zijn beschreven in de artikelen 63 tot en met 66 AVG. De AVG voorziet tevens in een samenwerkingsmechanisme: uit artikel 60 AVG vloeit voort dat de leidende toezichthoudende autoriteit moet samenwerken met de andere betrokken toezichthoudende autoriteiten (hierna de “betrokken toezichthoudende autoriteiten”) teneinde te proberen tot een consensus te komen.

2) Krachtens artikel 66, lid 1, AVG kan een toezichthoudende autoriteit in buitengewone omstandigheden, wanneer zij van mening is dat er dringend moet worden opgetreden om de rechten en vrijheden van betrokkenen te beschermen, in afwijking van het in de artikelen 63, 64 en 65 AVG bedoelde coherentiemechanisme of van de in artikel 60 AVG bedoelde procedure, onverwijld voorlopige maatregelen met een bepaalde geldigheidsduur van ten hoogste drie maanden nemen die beogen rechtsgevolgen in het leven te roepen op het eigen grondgebied.

3) Overeenkomstig artikel 66, lid 2, AVG kan een toezichthoudende autoriteit, wanneer zij overeenkomstig artikel 66, lid 1, AVG een maatregel heeft genomen en van mening is dat er dringend definitieve maatregelen moeten worden genomen, het Comité met opgave van redenen om een dringend advies of een dringend bindend besluit verzoeken.

4) Overeenkomstig artikel 13, lid 2, rvo EDPB moet de toezichthoudende autoriteit die om een dringend bindend besluit verzoekt, alle relevante documenten indienen. Indien noodzakelijk moeten de door de bevoegde toezichthoudende autoriteit ingediende documenten door het secretariaat van de EDPB naar het Engels worden vertaald. Zodra de voorzitter en de bevoegde toezichthoudende autoriteit hebben besloten dat het dossier volledig is, wordt dit via het secretariaat van de EDPB onverwijld meegedeeld aan de leden van het Comité.

5) Krachtens artikel 66, lid 4, AVG en artikel 13, lid 1, rvo EDPB moet het dringende bindende besluit van de EDPB met een gewone meerderheid van de leden van de EDPB worden vastgesteld binnen twee weken nadat de voorzitter en de bevoegde toezichthoudende autoriteit hebben besloten dat het dossier volledig is.

¹ PB L 119 van 4.5.2016, blz. 1.

² Alle verwijzingen naar “lidstaten” in dit besluit moeten worden gelezen als verwijzingen naar “EER-lidstaten”. Verwijzingen naar de “EU” moeten, waar van toepassing, worden gelezen als verwijzingen naar de “EER”.

³ Reglement van orde van de EDPB, vastgesteld op 25 mei 2018, zoals laatstelijk gewijzigd en vastgesteld op 6 april 2022.

1 OVERZICHT VAN DE FEITEN

1. Dit document bevat een dringend bindend besluit dat de EDPB krachtens artikel 66, lid 2, AVG heeft vastgesteld naar aanleiding van een verzoek van de Noorse toezichhoudende autoriteit (“Datatilsynet”) in het kader van de spoedprocedure van artikel 66 AVG.

1.1 Overzicht van de relevante feiten

2. Op 31 december 2022 nam de Ierse toezichhoudende autoriteit (“Data Protection Commission”) een definitief besluit met betrekking tot onderzoek IN-18-5-5 (hierna het “**FB-besluit van de Ierse toezichhoudende autoriteit**”, genoemd, betreffende Facebook) en een definitief besluit met betrekking tot onderzoek IN-18-5-7 (hierna het “**IG-besluit van de Ierse toezichhoudende autoriteit**”, genoemd, betreffende Instagram), waarin zij vaststelde dat Meta Platforms Ireland Ltd. (hierna “**Meta IE**” genoemd) zich voor de verwerking van persoonsgegevens met het oog op gedragsgericht adverteren niet op een geldige rechtsgrondslag baseerde⁴. Deze twee besluiten (hierna samen de “**besluiten van de Ierse toezichhoudende autoriteit**”) werden vastgesteld op basis van Bindende besluiten 3/2022 en 4/2022 van de EDPB, die de EDPB op 5 december 2022 op grond van artikel 65, lid 1, punt a), AVG had vastgesteld (hierna de “**bindende besluiten van de EDPB**”) ⁵.
3. In elk van de besluiten van de Ierse toezichhoudende autoriteit werd geconcludeerd dat Meta IE zich voor de verwerking van persoonsgegevens met het oog op gedragsgericht adverteren in de gebruiksvoorwaarden van Facebook/Instagram niet kon beroepen op artikel 6, lid 1, punt b), AVG⁶ en was een aan Meta IE gericht bevel opgenomen om zijn verwerking van persoonsgegevens voor gedragsgericht adverteren binnen drie maanden in overeenstemming te brengen met artikel 6, lid 1, AVG⁷.

⁴ Besluit van de Ierse toezichhoudende autoriteit van 31 december 2022, “DPC Inquiry Reference: IN-18-5-5, concerning a complaint directed against Meta Platforms Ireland Limited (formerly Facebook Ireland Limited) in respect of the Facebook Service” (hierna: “**FB-besluit van de Ierse toezichhoudende autoriteit**”); Besluit van de Ierse toezichhoudende autoriteit van 31 december 2022, “DPC Inquiry Reference: IN-18-5-7, concerning a complaint directed against Meta Platforms Ireland Limited (formerly Facebook Ireland Limited) in respect of the Instagram Service” (hierna: “**IG-besluit van de Ierse toezichhoudende autoriteit**”).

⁵ Bindend besluit 3/2022 van de EDPB, vastgesteld op 5 december 2022 (hierna “**Bindend besluit 3/2022 van de EDPB**”); Bindend besluit 4/2022 van de EDPB, vastgesteld op 5 december 2022 (hierna: “**Bindend besluit 4/2022 van de EDPB**”). In elk van deze bindende besluiten droeg de EDPB de Ierse toezichhoudende autoriteit op bevinding 2 van haar ontwerpbesluit, waarin werd geconcludeerd dat Meta IE zich in de gebruiksvoorwaarden van Facebook of Instagram kon baseren op artikel 6, lid 1, punt b), AVG, te wijzigen en daarin een inbreuk op artikel 6, lid 1, AVG vast te stellen op basis van de tekortkomingen die de EDPB in zijn bindende besluiten had uiteengezet. De redenering van de EDPB is te vinden in de punten 94 tot en met 133 en 484 van Bindend besluit 3/2022 van de EDPB en in de punten 97 tot en met 137 en 451 van Bindend besluit 4/2022 van de EDPB.

⁶ FB-besluit van de Ierse toezichhoudende autoriteit, bevinding 2, blz. 49; IG-besluit van de Ierse toezichhoudende autoriteit, bevinding 2, blz. 49.

⁷ FB-besluit van de Ierse toezichhoudende autoriteit, punten 8.8 en 10.44; IG-besluit van de Ierse toezichhoudende autoriteit, punten 212 en 417. De uiterste termijn voor de naleving van de bevelen in de besluiten van de Ierse toezichhoudende autoriteit was 5 april 2023.

4. Op 5 april 2023 stuurde de Ierse toezichthoudende autoriteit de betrokken toezichthoudende autoriteiten⁸ via het Informatiesysteem interne markt (hierna het “IMI”)⁹ de nalevingsverslagen van Meta IE met betrekking tot Facebook (IN-18-5-5) en Instagram (IN-18-5-7) (hierna gezamenlijk de “nalevingsverslagen van Meta IE” of de “nalevingsverslagen”)¹⁰, evenals ondersteunend materiaal dat Meta IE op 3 april 2023 bij de Ierse toezichthoudende autoriteit had ingediend om aan te tonen dat aan de besluiten van de Ierse toezichthoudende autoriteit was voldaan. In zijn nalevingsverslagen gaf Meta IE aan dat het met ingang van 5 april 2023, de uiterste datum voor naleving van de besluiten van de Ierse toezichthoudende autoriteit, zijn rechtsgrondslag voor het grootste deel¹¹ van zijn verwerking van persoonsgegevens voor gedragsgericht adverteren had gewijzigd van artikel 6, lid 1, punt b), AVG in artikel 6, lid 1, punt f), AVG¹². Met name voor het beroep op artikel 6, lid 1, punt f), AVG verstrekte Meta IE beoordelingen van de gerechtvaardigde belangen als ondersteunend materiaal¹³ (hierna gezamenlijk de “beoordelingen van de gerechtvaardigde belangen van Meta IE”). Zonder haar eigen analyse van de nalevingsverslagen te verstrekken, verzocht de Ierse toezichthoudende autoriteit alle betrokken toezichthoudende autoriteiten na te gaan in hoeverre de door Meta IE uitgevoerde maatregelen voldeden aan de bevelen in de besluiten van de Ierse toezichthoudende autoriteit, en verzocht zij de betrokken toezichthoudende autoriteiten om uiterlijk 5 mei 2023 feedback te leveren. De termijn werd later verlengd tot 15 mei 2023¹⁴.
5. Op dezelfde dag stuurde de Noorse toezichthoudende autoriteit de Ierse toezichthoudende autoriteit een e-mail met betrekking tot de wijziging van de rechtsgrondslag door Meta IE in gerechtvaardigd belang, waarbij zij ernstige twijfels uitte over de vraag of deze rechtsgrondslag op geldige wijze kon

⁸ In de kwesties die hebben geleid tot de vaststelling van de besluiten van de Ierse toezichthoudende autoriteit, waren alle toezichthoudende autoriteiten van de EER op grond van de AVG (FB-besluit van de Ierse toezichthoudende autoriteit, bijlage 1, punt 1.10; IG-besluit van de Ierse toezichthoudende autoriteit, aanhangsel 1 — bijlage 1, punt 6) een betrokken toezichthoudende autoriteit.

⁹ Meer in het bijzonder deelde de Ierse toezichthoudende autoriteit op 5 april 2023 de nalevingsverslagen van Meta IE via twee IMI-workflows, één voor het FB-besluit van de Ierse toezichthoudende autoriteit en één voor het IG-besluit van de Ierse toezichthoudende autoriteit (hierna gezamenlijk de “informele raadplegingen van de Ierse toezichthoudende autoriteit via het IMI” of de “informele raadplegingen via het IMI”).

¹⁰ Nalevingsverslag van Meta IE met betrekking tot Facebook (IN-18-5-5) van 3 april 2023 (hierna het “nalevingsverslag van Meta IE over het FB-besluit van de Ierse toezichthoudende autoriteit”), punten 2.1 en 2.3, en nalevingsverslag van Meta IE met betrekking tot Instagram (IN-18-5-7) van 3 april 2023 (hierna het “nalevingsverslag van Meta IE over het IG-besluit van de Ierse toezichthoudende autoriteit”), punten 2.1 en 2.3.

¹¹ Volgens de nalevingsverslagen bleef Meta IE beperkte categorieën niet-gedragsgerelateerde informatie op basis van artikel 6, lid 1, punt b), AVG verwerken om advertenties op Facebook of Instagram te tonen. Zie het nalevingsverslag van Meta IE over het FB-besluit van de Ierse toezichthoudende autoriteit, punten 3.1.3 en 5.8.2, en het nalevingsverslag van Meta IE over het IG-besluit van de Ierse toezichthoudende autoriteit, punten 3.1.3 en 5.8.2.

¹² Nalevingsverslag van Meta IE over het FB-besluit van de Ierse toezichthoudende autoriteit, punt 2.1; nalevingsverslag van Meta IE over het IG-besluit van de Ierse toezichthoudende autoriteit, punt 2.1.

¹³ Beoordelingen van de gerechtvaardigde belangen bij de verwerking voor gedragsgericht adverteren van Meta IE van 3 april 2023, bijlage 4 bij het nalevingsverslag van Meta IE over het FB-besluit van de Ierse toezichthoudende autoriteit en bijlage 4 bij het nalevingsverslag van Meta IE over het IG-besluit van de Ierse toezichthoudende autoriteit.

¹⁴ Naar aanleiding van verzoeken van twee van de betrokken toezichthoudende autoriteiten werd de termijn voor het delen van feedback verlengd tot 15 mei 2023. De Ierse toezichthoudende autoriteit wachtte zelfs nog enkele dagen langer, zodat de betrokken toezichthoudende autoriteiten de gelegenheid kregen om hun standpunten te delen.

worden ingeroepen en verzocht om het voorlopige standpunt van de Ierse toezichhoudende autoriteit hierover.

6. Op 6 april 2023 stuurde het secretariaat van de EDPB op verzoek van de Ierse toezichhoudende autoriteit een bericht van de Ierse toezichhoudende autoriteit door naar de leden van de subgroep handhavingsdeskundigen binnen de EDPB. Deze boodschap was erop gericht de aandacht van alle betrokken toezichhoudende autoriteiten te vestigen op de informele raadplegingen die door de Ierse toezichhoudende autoriteit via het IMI waren verspreid¹⁵. Op dezelfde dag antwoordde de Ierse toezichhoudende autoriteit op de e-mail van de Noorse toezichhoudende autoriteit van 5 april 2023, waarbij zij wees op haar bericht aan de betrokken toezichhoudende autoriteiten dat door het secretariaat van de EDPB was doorgestuurd.
7. Op 13 april 2023 deelde de Ierse toezichhoudende autoriteit via het IMI twee verdere brieven van Meta IE met de betrokken toezichhoudende autoriteiten (één over het FB-besluit van de Ierse toezichhoudende autoriteit en één over het IG-besluit van de Ierse toezichhoudende autoriteit) van 12 april 2023, waarin nadere informatie werd verstrekt over zijn nalevingsinspanningen met betrekking tot de besluiten van de Ierse toezichhoudende autoriteit.
8. Op 14 april 2023 weigerde de Noorse toezichhoudende autoriteit een verzoek van 28 maart 2023 van Meta IE om een bespreking, waarbij zij erop wees dat de Ierse toezichhoudende autoriteit de leidende toezichhoudende autoriteit voor de zaak is.
9. Sommige betrokken toezichhoudende autoriteiten vroegen om opheldering over de gevolgde procedure, bijvoorbeeld over de redenen waarom de Ierse toezichhoudende autoriteit op dat moment haar beoordeling van de naleving door Meta IE van de bevelen in haar besluiten niet deelde. De Ierse toezichhoudende autoriteit verduidelijkte ten eerste dat de beoordeling van de naleving van de bevelen in haar besluiten gezamenlijk zou worden uitgevoerd, meer bepaald door middel van een gelijktijdige beoordeling door de betrokken toezichhoudende autoriteiten en de leidende toezichhoudende autoriteit, en dat deze volgorde van het proces bedoeld was om te zorgen voor een tijdige en consistente aanpak, in overeenstemming met de door de EDPB vastgestelde nalevingstermijn, die was vastgesteld omdat Meta IE dringend maatregelen moest nemen om de inbreuk aan te pakken¹⁶. De Ierse toezichhoudende autoriteit verduidelijkte ook dat zij geen nieuw ontwerpbesluit zou uitvaardigen¹⁷.
10. Verschillende betrokken toezichhoudende autoriteiten gaven feedback over de wijze waarop Meta IE de besluiten van de Ierse toezichhoudende autoriteit had nageleefd.

¹⁵ In hetzelfde bericht vermeldde de Ierse toezichhoudende autoriteit bovendien: “Zoals u weet, heeft de Ierse toezichhoudende autoriteit tijdens de besprekingen in het kader van artikel 65 [AVG] bevestigd dat elke beoordeling van de naleving van de [in de besluiten van de Ierse toezichhoudende autoriteit] gegeven bevelen gezamenlijk zou worden uitgevoerd, zoals in eerdere zaken het geval was, waarbij de Ierse toezichhoudende autoriteit samen met alle betrokken toezichhoudende autoriteiten gezamenlijk zou beoordelen in hoeverre de genomen maatregelen hebben geleid tot de naleving van de voorwaarden van het bevel”.

¹⁶ Deze verduidelijkingen werden door de Ierse toezichhoudende autoriteit op 26 april 2023 verstrekt als antwoord op een vraag van de Franse toezichhoudende autoriteit van 25 april 2023 tijdens de informele raadplegingen van de Ierse toezichhoudende autoriteit via het IMI.

¹⁷ De Zweedse toezichhoudende autoriteit vroeg op 4 mei 2023 in het kader van de informele raadplegingen via het IMI om opheldering over de gevolgde procedure. De Ierse toezichhoudende autoriteit antwoordde op 5 mei 2023.

- De Österreichische Datenschutzbehörde (de **Oostenrijkse toezichthoudende autoriteit**) deelde haar standpunt mee dat verwerkingen in verband met gedragsgericht adverteren niet op artikel 6, lid 1, punt f), AVG kunnen worden gebaseerd¹⁸.
- De Integritetsskyddsmyndigheten (de **Zweedse toezichthoudende autoriteit**) benadrukte dat het belangrijk is dat alle toepasselijke EDPB-richtsnoeren worden nageleefd¹⁹.
- De Hamburgische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit (de **toezichthoudende autoriteit van Hamburg (Duitsland)**) deelde haar standpunt mee dat “toestemming in dit stadium de enige mogelijke rechtsgrondslag zou zijn om te voldoen aan” de bevelen in de besluiten van de Ierse toezichthoudende autoriteit en uitte haar bezorgdheid over de aanwijzingen dat gevoelige gegevens zonder toestemming werden verwerkt en over de verwerkingsactiviteiten waarvoor Meta IE zich nog steeds op artikel 6, lid 1, punt b), AVG beriep²⁰.
- De Autoriteit Persoonsgegevens (de **Nederlandse toezichthoudende autoriteit**) deelde haar standpunt mee dat “de door [Meta IE] in de/zijn beoordeling van het gerechtvaardigde belang genoemde belangen niet kunnen worden beschouwd als “gerechtvaardigde belangen” in de zin van artikel 6, lid 1, punt f), AVG”, dat de verwerking van persoonsgegevens niet “noodzakelijk” is voor het doel van de opgegeven belangen en dat “de grondrechten en fundamentele vrijheden van betrokkenen zwaarder wegen dan het belang van Meta IE en de betrokken derden”²¹.

¹⁸ Deze standpunten werden gedeeld als antwoord op de informele raadpleging van de Ierse toezichthoudende autoriteit via het IMI over uitsluitend het FB-besluit van de Ierse toezichthoudende autoriteit (opmerking van de Oostenrijkse toezichthoudende autoriteit van 18 april 2023), zie voetnoot 9. De Oostenrijkse toezichthoudende autoriteit gaf ook aan dat een afwegingstoets ook moeilijk was omdat de term “verwerking met het oog op gedragsgericht adverteren” niet was gedefinieerd in het privacybeleid en het niet geheel duidelijk was wat dit eigenlijk met zich meebracht. De Oostenrijkse toezichthoudende autoriteit verwees ook naar de motivering in haar relevante en gemotiveerde bezwaar tegen het ontwerpbesluit van de Ierse toezichthoudende autoriteit in de procedure die leidde tot de vaststelling van het FB-besluit van de Ierse toezichthoudende autoriteit.

¹⁹ Opmerking van de Zweedse toezichthoudende autoriteit van 4 mei 2023 als antwoord op de informele raadplegingen van de Ierse toezichthoudende autoriteit via het IMI, zie voetnoot 9.

²⁰ Opmerking van de toezichthoudende autoriteit van Hamburg (Duitsland) van 4 mei 2023 als antwoord op de informele raadplegingen van de Ierse toezichthoudende autoriteit via het IMI, zie voetnoot 9. In haar opmerkingen verklaarde de toezichthoudende autoriteit van Hamburg (Duitsland) dat “er sterke aanwijzingen waren dat gevoelige gegevens uit verschillende bronnen zonder toestemming werden verwerkt in strijd met artikel 9, lid 1, AVG”, stelde zij dat “toestemming de enige mogelijke rechtsgrondslag voor dit soort verwerking is” en maakte zij verdere opmerkingen over deze kwestie. De toezichthoudende autoriteit van Hamburg (Duitsland) merkte ook op dat “de verwerking die in de geactualiseerde gebruiksvoorwaarden en de privacy mededeling van [Meta IE] wordt beschreven of vermeld, niet kan worden gebaseerd op artikel 6, lid 1, punt b), AVG”.

²¹ Opmerking van de Nederlandse toezichthoudende autoriteit van 4 mei 2023, punt 3 — bijgevoegd als antwoord op de informele raadplegingen van de Ierse toezichthoudende autoriteit via het IMI, zie voetnoot 9. De Nederlandse toezichthoudende autoriteit “verzoekt de [Ierse toezichthoudende autoriteit] in haar opmerkingen ook dringend passende maatregelen te nemen om een einde te maken aan de voortdurende onwettigheid van de indringende verwerking van persoonsgegevens van miljoenen gebruikers” (punt 4). Naast gedetailleerde standpunten over de toepasselijkheid van artikel 6, lid 1, punt f), AVG (punten 8 tot en met 63) uitte de Nederlandse toezichthoudende autoriteit ook zorgen over de verwerking van bijzondere categorieën gegevens en over de verenigbaarheid van de verwerking van de hoeveelheid gegevens in kwestie met de beginselen van minimale gegevensverwerking en doelbinding (punten 6 en 7).

- De Noorse toezichhoudende autoriteit zond op 5 mei 2023 een formeel verzoek om wederzijdse bijstand uit hoofde van artikel 61, lid 1, AVG²² (hierna het “**verzoek om wederzijdse bijstand van de Noorse toezichhoudende autoriteit**”) aan de leidende toezichhoudende autoriteit via de speciale IMI-flow²³. De Noorse toezichhoudende autoriteit verzocht de Ierse toezichhoudende autoriteit om 1) een tijdelijk verbod uit te vaardigen op de verwerking door Meta IE van persoonsgegevens met het oog op gedragsgericht adverteren op basis van artikel 6, lid 1, punt f), AVG; en 2) een tijdschema te delen met de Noorse toezichhoudende autoriteit en de betrokken toezichhoudende autoriteiten waarin wordt gespecificeerd hoe de Ierse toezichhoudende autoriteit er snel voor zal zorgen dat Meta IE artikel 6, lid 1, AVG naleeft.
- De Agencia Española de Protección de Datos (de **Spaanse toezichhoudende autoriteit**) deelde haar standpunt mee dat “uit de ingediende beoordeling van het gerechtvaardigde belang niet blijkt dat de verwerking die [Meta IE] met het oog op gedragsgericht adverteren verricht, gebaseerd is op artikel 6, lid 1, punt f), AVG, aangezien deze niet voldoet aan de vereisten van dit artikel”²⁴.
- De Tietosuojavaltuutetun toimisto (de **Finse toezichhoudende autoriteit**) deelde op 15 mei 2023 haar standpunt mee dat “uit de beschikbare informatie niet blijkt dat [Meta IE] al zijn

²² Opmerking van de Noorse toezichhoudende autoriteit van 5 mei 2023 als antwoord op de informele raadplegingen van de Ierse toezichhoudende autoriteit via het IMI (zie voetnoot 9), met een kopie van het op 5 mei 2023 ingediende verzoek om wederzijdse bijstand van de Noorse toezichhoudende autoriteit.

²³ Het formele verzoek om wederzijdse bijstand van de Noorse toezichhoudende autoriteit bevatte twee verzoeken met de volgende vermelding: “Krachtens artikel 61, lid 1, AVG worden de volgende verzoeken ingediend: i) Wij verzoeken de Ierse toezichhoudende autoriteit overeenkomstig artikel 58, lid 2, punt f), AVG een tijdelijk verbod uit te vaardigen op de verwerking door [Meta IE] van persoonsgegevens met het oog op gedragsgericht adverteren op Facebook en Instagram op basis van artikel 6, lid 1, punt f), AVG. Het verbod moet gelden totdat de leidende toezichhoudende autoriteit en de betrokken toezichhoudende autoriteiten ervan overtuigd zijn dat [Meta IE] adequate en toereikende toezeggingen heeft gedaan om de naleving van artikel 6, lid 1, AVG en artikel 21 AVG te waarborgen, in overeenstemming met artikel 31 AVG. Dit zal ons in de gelegenheid stellen om verder samen te werken met [Meta IE] en ervoor te zorgen dat het zich ertoe verbindt zijn verplichtingen uit hoofde van de AVG volledig na te komen, terwijl verdere risico’s voor betrokkenen als gevolg van niet-conforme praktijken van [Meta IE] met betrekking tot gedragsgericht adverteren worden voorkomen. Wij zijn van mening dat gedragsgericht adverteren alle activiteiten omvat waarbij advertenties aan betrokkenen worden getoond op basis van hun gedrag of bewegingen, met inbegrip van advertenties op basis van de waargenomen locatie. ii) Wij verzoeken de Ierse toezichhoudende autoriteit een tijdschema te delen waarin wordt aangegeven hoe zij er snel voor zal zorgen dat [Meta IE] artikel 6, lid 1, AVG naleeft. Wij zouden het op prijs stellen als de Ierse toezichhoudende autoriteit het tijdschema uiterlijk op 5 juni 2023 zou delen en zou bevestigen dat er een tijdelijk verbod zal worden uitgevaardigd. Indien de Ierse toezichhoudende autoriteit niet in staat is aan ons verzoek met betrekking tot [Meta IE] tegemoet te komen, moeten wij wellicht onze opties met betrekking tot de vaststelling van voorlopige maatregelen in Noorwegen op grond van artikel 66 AVG overwegen. Wij hopen dat dit niet nodig zal zijn en zien uit naar verdere samenwerking met de Ierse toezichhoudende autoriteit in het kader van de samenwerkingsmechanismen van hoofdstuk VII AVG.”

²⁴ Deze standpunten werden alleen gedeeld als antwoord op de informele raadpleging van de Ierse toezichhoudende autoriteit via het IMI die betrekking had op het IG-besluit van de Ierse toezichhoudende autoriteit (opmerking van de Spaanse toezichhoudende autoriteit van 12 mei 2023). Meer in het bijzonder voerde de Spaanse toezichhoudende autoriteit aan dat de door Meta IE genoemde belangen “zuiver economische of commerciële belangen” van Meta IE of van derden waren en dat met betrekking tot de voorwaarde van noodzakelijkheid van de verwerking “het rechtstreekse verband tussen de verwerking en het gerechtvaardigde belang moest worden vastgesteld en moest worden aangetoond dat er voor de betrokkenen geen minder ingrijpende alternatieven zijn die het belang even doeltreffend kunnen dienen” (blz. 4). De Spaanse toezichhoudende autoriteit wees ook op enkele tekortkomingen in de door Meta IE uitgevoerde afwegingstoets (opmerking van de Spaanse toezichhoudende autoriteit van 12 mei 2023, blz. 5).

verwerkingsactiviteiten in overeenstemming met de AVG heeft gebracht en aan de vereisten van de AVG voldoet”²⁵.

- Daarnaast deelde de Garante per la protezione dei dati personali (de **Italiaanse toezichthoudende autoriteit**) op 23 mei 2023 haar standpunt mee dat “het voorstel van [Meta IE] niet van dien aard is dat het bevel om de verwerking in overeenstemming te brengen naar behoren wordt uitgevoerd voor zover daarbij een deel van de informatie over de gebruiker onjuist wordt geclassificeerd en aldus artikel 6, lid 1, punt b), AVG wordt toegepast als rechtsgrondslag voor de uitvoering van de overeenkomst op het gebruik van advertenties die in feite gedragsmatig van aard zijn”²⁶; de Italiaanse toezichthoudende autoriteit wees ook op een aantal punten van zorg met betrekking tot de overgang op een gerechtvaardigd belang voor de andere verwerkingsactiviteiten voor gedragsgericht adverteren²⁷.

11. De Ierse toezichthoudende autoriteit deelde de feedback van de betrokken toezichthoudende autoriteiten met Meta IE en verzocht Meta IE om uiterlijk op 2 juni 2023 opmerkingen over deze standpunten in te dienen²⁸.

²⁵ Opmerking van de Finse toezichthoudende autoriteit van 15 mei 2023 als antwoord op de informele raadplegingen van de Ierse toezichthoudende autoriteit via het IMI (zie voetnoot 9). Meer in het bijzonder uitte de Finse toezichthoudende autoriteit twijfels over de vraag of het gerechtvaardigde belang in de onderhavige zaak de meest geschikte rechtsgrondslag was en voerde zij aan dat de door Meta IE uitgevoerde beoordeling van de gerechtvaardigde belangen “vrij eenzijdig en oppervlakkig leek en geen overtuigende beredenering bevatte waarom de belangen van [Meta IE] of derden zwaarder moesten wegen dan de belangen en grondrechten van de betrokkenen” (opmerking van de Finse toezichthoudende autoriteit van 15 mei 2023, blz. 2) en hierin “niet naar behoren rekening werd gehouden met de omvang van de verwerking en het grote aantal gebruikers van de diensten” (opmerking van de Finse toezichthoudende autoriteit van 15 mei 2023, blz. 2 en 3). De Finse toezichthoudende autoriteit merkte ook op dat bepaalde categorieën persoonsgegevens nog steeds op grond van artikel 6, lid 1, punt b), AVG onrechtmatig worden verzameld voor gedragsgericht adverteren (opmerking van de Finse toezichthoudende autoriteit van 15 mei 2023, blz. 2).

²⁶ Opmerking van de Italiaanse toezichthoudende autoriteit van 23 mei 2023 als antwoord op de informele raadplegingen van de Ierse toezichthoudende autoriteit via het IMI (zie voetnoot 9). Zoals aangegeven in voetnoot 11, vermeldde Meta IE in zijn nalevingsverslagen dat het bepaalde gegevens nog steeds op grond van artikel 6, lid 1, punt b), AVG verwerkt. De Italiaanse toezichthoudende autoriteit voerde in dit verband aan dat “het onderscheid dat [Meta IE] maakt tussen niet-gedragsgericht adverteren en gedragsgericht adverteren als kunstmatig kan worden beschouwd en louter taalkundig van aard is” (opmerking van de Italiaanse toezichthoudende autoriteit van 23 mei 2023, blz. 1).

²⁷ Opmerking van de Italiaanse toezichthoudende autoriteit van 23 mei 2023 als antwoord op de informele raadplegingen van de Ierse toezichthoudende autoriteit via het IMI (zie voetnoot 9). Meer in het bijzonder was het volgens de Italiaanse toezichthoudende autoriteit “alsof de verwerkingsverantwoordelijke de bewijslast met betrekking tot het gerechtvaardigde belang als rechtsgrondslag voor de verwerking bij de betrokkenen had gelegd — die daarentegen moeten worden aangesproken als belangrijke actoren in de twee volgende stappen van de toets van het gerechtvaardigde belang, dat wil zeggen bij de beoordeling van de noodzaak van de verwerking en het verrichten van de vereiste afwegingstoets” (opmerking van de Italiaanse toezichthoudende autoriteit van 23 mei 2023, blz. 2). De Italiaanse toezichthoudende autoriteit benadrukte ook dat “het passender zou zijn als de verwerking die ten grondslag ligt aan het gebruik van gedragsgericht adverteren online zou worden gebaseerd op toestemming als rechtsgrondslag in de zin van artikel 6, lid 1, punt a), AVG” (blz. 3).

²⁸ De Ierse toezichthoudende autoriteit stuurde Meta IE twee brieven, op 12 mei 2023 en op 16 mei 2023, waarin zij Meta IE de eerste antwoorden van de betrokken toezichthoudende autoriteiten verstreekte en waarin Meta IE werd meegedeeld dat sommige betrokken toezichthoudende autoriteiten om een verlenging van de antwoordtermijn hadden verzocht. Op 25 mei 2023 deed de Ierse toezichthoudende autoriteit Meta IE de meest recente opmerkingen van de betrokken toezichthoudende autoriteiten toekomen over de wijze waarop Meta IE de besluiten van de Ierse toezichthoudende autoriteit had nageleefd. De Ierse toezichthoudende autoriteit verzocht Meta IE uiterlijk op 2 juni aan het einde van de werkdag opmerkingen in te dienen. Op 26 mei 2023

12. Op 30 mei 2023 zond de Nederlandse toezichhoudende autoriteit de Ierse toezichhoudende autoriteit een verzoek om wederzijdse bijstand uit hoofde van artikel 61 AVG toe (hierna het “**verzoek om wederzijdse bijstand van de Nederlandse toezichhoudende autoriteit**”), waarin zij de Ierse toezichhoudende autoriteit verzocht haar conclusie te verstrekken over de vraag of Meta IE zich kon beroepen op artikel 6, lid 1, punt f), AVG en over de vraag of Meta IE de besluiten van de Ierse toezichhoudende autoriteit naleefde, en, wat betreft een termijn, welke passende en snelle maatregelen zouden worden genomen om ervoor te zorgen dat Meta IE zou handelen in overeenstemming met artikel 6 AVG²⁹.
13. Op 31 mei 2023 verstreekte de Ierse toezichhoudende autoriteit alle betrokken toezichhoudende autoriteiten een update in het kader van haar informele raadplegingen via het IMI (hierna de “**update van de Ierse toezichhoudende autoriteit aan de betrokken toezichhoudende autoriteiten van 31 mei 2023**”), waarbij zij hen in kennis stelde van het verzoek om wederzijdse bijstand van de Nederlandse toezichhoudende autoriteit en benadrukte dat zij tegen eind juni 2023 haar eigen beoordeling van de nalevingsverslagen van Meta IE zou kunnen afronden en haar beoordeling zou kunnen delen met de Noorse en de Nederlandse toezichhoudende autoriteit (die verzoeken op grond van artikel 61 AVG hadden ingediend) en met alle andere betrokken toezichhoudende autoriteiten. De Ierse toezichhoudende autoriteit gaf met name aan dat “zij alle beoordelingen van de betrokken toezichhoudende autoriteiten had ontvangen” en “deze had doorgezonden aan [Meta IE], zodat dit de naar voren gebrachte standpunten in aanmerking kon nemen en eventuele wijzigingen kon specificeren die het op basis van de beoordelingen van de betrokken toezichhoudende autoriteiten voornemens was door te voeren”. Voorts verklaarde de Ierse toezichhoudende autoriteit dat zij na ontvangst van het antwoord van Meta IE “haar eigen beoordeling van de nalevingsverslagen van [Meta IE] zou afronden”. De Ierse toezichhoudende autoriteit verklaarde ook dat zij “tegen eind juni 2023 in staat zou zijn haar eigen beoordeling van de nalevingsverslagen van [Meta IE] af te ronden en haar beoordeling te delen met de Noorse en de Nederlandse toezichhoudende autoriteit (die beide een verzoek om wederzijdse bijstand op grond van artikel 61 hadden ingediend) en met alle andere betrokken toezichhoudende autoriteiten”.
14. Op 31 mei 2023 stuurde daarnaast Meta IE de Ierse toezichhoudende autoriteit een brief met zijn standpunten en opmerkingen over de procedure die door de Ierse toezichhoudende autoriteit werd gevolgd en verzocht het om een verlenging van de antwoordtermijn. In dit verband diende het ook enkele opmerkingen bij de Ierse toezichhoudende autoriteit in over de feedback van de betrokken toezichhoudende autoriteiten, evenals een aantal voorlopige opmerkingen over de verzoeken om dringende handhavingsmaatregelen van enkele betrokken toezichhoudende autoriteiten.
15. Op 2 juni 2023 beantwoordde de Ierse toezichhoudende autoriteit het verzoek om wederzijdse bijstand van de Noorse toezichhoudende autoriteit. In het gebruikte kennisgevingsformulier verklaarde de Ierse toezichhoudende autoriteit dat zij niet aan het verzoek kon voldoen (door een voorgecodeerd tekstvak aan te vinken), en verzocht zij de Noorse toezichhoudende autoriteit om “het gedetailleerde antwoord dat [Ierse toezichhoudende autoriteit] in het kader van haar informele raadplegingen via het IMI had geüpload, te bekijken” (zie punt 13 hierboven).

stuurde de Ierse toezichhoudende autoriteit een update naar alle betrokken toezichhoudende autoriteiten en deelde zij hen mee dat hun antwoorden waren doorgestuurd naar Meta IE, waarvan het antwoord op 2 juni 2023 werd verwacht.

²⁹ De Ierse toezichhoudende autoriteit antwoordde op 31 mei 2023. Op dezelfde dag verstreekte de Ierse toezichhoudende autoriteit de betrokken toezichhoudende autoriteiten een update in het kader van de informele raadplegingen via het IMI, zoals beschreven in het volgende punt.

16. Op 9 juni 2023 stuurde de Noorse toezichthoudende autoriteit de Ierse toezichthoudende autoriteit een nader antwoord via de IMI-flow van de Ierse toezichthoudende autoriteit met betrekking tot het verzoek om wederzijdse bijstand van de Noorse toezichthoudende autoriteit, met de vraag of de Ierse toezichthoudende autoriteit haar voorlopige overwegingen “kon delen of op niet bindende wijze kon aangeven of [zij] eventueel geneigd zou zijn het verzoek om wederzijdse bijstand [van de Noorse toezichthoudende autoriteit] te volgen”. In hetzelfde bericht gaf de Noorse toezichthoudende autoriteit aan dat zij in ieder geval het antwoord van de Ierse toezichthoudende autoriteit tegen eind juni zou afwachten.
17. Op 13 juni 2023 deelde de Ierse toezichthoudende autoriteit alle betrokken toezichthoudende autoriteiten in het kader van haar informele raadplegingen via het IMI mee dat zij het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie in zaak C-252/21 (Meta Platforms Inc./Bundeskartellamt) (hierna het “**Bundeskartellamt-arrest van het Hof**”) zou afwachten alvorens haar beoordeling van de nalevingsverslagen van Meta IE te delen³⁰. De Ierse toezichthoudende autoriteit nam nota van de verzoeken om wederzijdse bijstand van de Noorse en de Nederlandse toezichthoudende autoriteit en gaf aan voornemens te zijn haar beoordeling zo spoedig mogelijk af te ronden na het wijzen van het Bundeskartellamt-arrest van het Hof, dat op 4 juli 2023 werd verwacht.
18. Op 14 juni 2023 stuurde de Ierse toezichthoudende autoriteit Meta IE een brief waarin zij antwoordde op zijn brief van 31 mei 2023. De Ierse toezichthoudende autoriteit lichtte haar voornemen toe om te wachten op het Bundeskartellamt-arrest van het Hof, alvorens haar voorlopige beoordeling rond te sturen van de stappen die Meta IE had ondernomen in het kader van de beweerde naleving van de bevelen in de besluiten van de Ierse toezichthoudende autoriteit, alsook de verwachte volgende stappen die moesten leiden tot de vaststelling van het eindresultaat van de beoordeling van de naleving. In dezelfde brief deelde de Ierse toezichthoudende autoriteit Meta IE mee dat laatstgenoemde niet langer verplicht was opmerkingen in te dienen in antwoord op de eerste opmerkingen van de betrokken toezichthoudende autoriteiten.
19. Op 21 juni 2023 deelde Meta IE zijn standpunten met de Ierse toezichthoudende autoriteit over de door enkele van de betrokken toezichthoudende autoriteiten geuite bezwaren en over eventuele dringende procedures. Op 23 juni 2023 deelde de Ierse toezichthoudende autoriteit de communicatie van Meta IE van 21 juni 2023 in het kader van de informele raadplegingen via het IMI. De Ierse toezichthoudende autoriteit verklaarde dat Meta IE had gespecificeerd dat deze communicatie geen afbreuk deed aan het standpunt van Meta IE dat het zijn verwerking in overeenstemming had gebracht met de bevelen in de besluiten van de Ierse toezichthoudende autoriteit.
20. Op 30 juni 2023 verstreekte Meta IE de Ierse toezichthoudende autoriteit per brief aanvullende informatie over de door de Ierse toezichthoudende autoriteit voorgestelde nalevingsbeoordeling. In deze brief zette Meta IE zijn standpunt uiteen over de door de Ierse toezichthoudende autoriteit geplande volgende stappen en verstreekte het informatie en argumenten over wat het als misverstanden beschouwde ter onderbouwing van de standpunten van de betrokken toezichthoudende autoriteiten over de nalevingsverslagen van Meta IE³¹.

³⁰ Het Hof had net voordat de Ierse toezichthoudende autoriteit deze update aan de betrokken toezichthoudende autoriteiten toezond, aangekondigd dat het het arrest zou wijzen.

³¹ Brief van Meta IE aan de Ierse toezichthoudende autoriteit van 30 juni 2023. De opmerkingen van Meta IE over de door de Ierse toezichthoudende autoriteit geplande volgende stappen zijn te vinden in de punten 1 tot en met 3 van deze brief. Meta IE verstreekte in punt 7 ook verduidelijkingen, informatie en argumenten over wat het als misverstanden beschouwde ter onderbouwing van de standpunten van de betrokken toezichthoudende

21. Op 4 juli 2023 wees het Hof van Justitie van de Europese Unie het Bundeskartellamt-arrest van het Hof³². Op 6 juli 2023 deelde de Ierse toezichthoudende autoriteit alle betrokken toezichthoudende autoriteiten in het kader van haar informele raadplegingen via het IMI mee dat zij rekening zou houden met dit arrest in het kader van de afronding van haar voorlopige beoordeling van de stappen die Meta IE had ondernomen in beweerde overeenstemming met de besluiten van de Ierse toezichthoudende autoriteit³³.
22. Op 11 juli 2023 bracht de Ierse toezichthoudende autoriteit een voorlopige standpuntnota ("**voorlopige standpuntnota van de Ierse toezichthoudende autoriteit**") uit waarin zij voorlopig concludeerde dat Meta IE de bevelen in haar besluiten niet had opgevolgd, en deelde zij dit met de betrokken toezichthoudende autoriteiten, samen met een brief van 30 juni 2023 die zij van Meta IE had ontvangen³⁴. De Ierse toezichthoudende autoriteit verzocht de betrokken toezichthoudende autoriteiten uiterlijk op 21 juli 2023 hun mening te geven over haar voorlopige standpuntnota³⁵.
23. Tussen 20 juli 2023 en 21 juli 2023 deelden twee betrokken toezichthoudende autoriteiten hun standpunten over de voorlopige standpuntnota van de Ierse toezichthoudende autoriteit in het kader van de informele raadplegingen van de Ierse toezichthoudende autoriteit via het IMI³⁶. Op 21 juli 2023 deelde de Ierse toezichthoudende autoriteit deze standpunten van de betrokken toezichthoudende autoriteiten met Meta IE.
24. Op 14 juli 2023 legde de Noorse toezichthoudende autoriteit Meta IE en Facebook Norway AS ("**Facebook Norway**") een tijdelijk verbod op met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens van betrokkenen in Noorwegen voor gedragsgericht adverteren waarvoor Meta IE zich baseert op artikel 6, lid 1, punt b), AVG of artikel 6, lid 1, punt f), AVG (het "**bevel van de Noorse**

autoriteiten over de nalevingsverslagen van Meta IE. Meta IE verklaarde bijvoorbeeld dat het "na ontvangst van een geldig bezwaar geen afweging maakt", dat de besluiten van de Ierse toezichthoudende autoriteit alleen van toepassing zijn op de verwerking met het oog op gedragsgericht adverteren (en niet op de verwerking van niet-gedragsgerelateerde informatie voor advertentiedoeleinden), en dat de beoordeling van de verwerking met het oog op gedragsgericht adverteren alleen betrekking heeft op gegevens die verband houden met activiteiten op Facebook en Instagram (gegevens op het platform). Meta IE verduidelijkte bovendien dat het zich baseert op artikel 6, lid 1, punt a), AVG om informatie te verwerken die derde adverteerpartners aan Meta IE verstrekken ("gegevens buiten het platform") om gepersonaliseerde advertenties te tonen.

³² Arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 4 juli 2023, Meta Platforms Inc./Bundeskartellamt, C-252/21, ECLI:EU:C:2023:537.

³³ In dezelfde mededeling gaf de Ierse toezichthoudende autoriteit ook aan dat zij naar verwachting de week daarop haar voorlopige beoordeling zou kunnen versturen en dat zij de betrokken toezichthoudende autoriteiten dan een termijn van tien dagen zou geven om te reageren. Hoewel de Noorse en de Ierse toezichthoudende autoriteit aangaven dat deze update op 5 juli 2023 had plaatsgevonden, lijkt deze update volgens de IMI-verslagen met betrekking tot de informele raadplegingen van de Ierse toezichthoudende autoriteit via het IMI op 6 juli 2023 te zijn verzonden.

³⁴ Deze brief werd reeds genoemd in punt 20.

Deze update werd door de Ierse toezichthoudende autoriteit gedeeld in het kader van haar informele raadplegingen via het IMI. Samen met de voorlopige standpuntnota van de Ierse toezichthoudende autoriteit en de brief van Meta IE aan de Ierse toezichthoudende autoriteit van 30 juni 2023 deelde de Ierse toezichthoudende autoriteit ook opnieuw de nalevingsverslagen van Meta IE (die zij reeds op 5 april 2023 met de betrokken toezichthoudende autoriteiten had gedeeld).

³⁵ In dezelfde mededeling gaf de Ierse toezichthoudende autoriteit ook aan dat zij Meta IE vervolgens de standpunten van de betrokken toezichthoudende autoriteiten over haar voorlopige standpuntnota zou meedelen en Meta IE zou verzoeken uiterlijk op 4 augustus 2023 zijn opmerkingen in te dienen.

³⁶ De Nederlandse toezichthoudende autoriteit deelde haar standpunten via een bijgevoegd document van 20 juli 2023 en de toezichthoudende autoriteit van Hamburg (Duitsland) via een bijgevoegd document van 21 juli 2023.

toezichhoudende autoriteit” of de **“voorlopige maatregelen”**). Diezelfde dag stelde de Noorse toezichhoudende autoriteit de Ierse toezichhoudende autoriteit per e-mail in kennis van de voorlopige maatregelen die waren genomen op grond van artikel 66, lid 1, AVG. Op 7 augustus 2023 wees de Noorse toezichhoudende autoriteit het verzoek van Meta IE en Facebook Norway om de uitvoering van haar bevel uit te stellen af.

25. Op 20 juli 2023 deelde de Ierse toezichhoudende autoriteit in het kader van haar informele raadplegingen via het IMI een update met de betrokken toezichhoudende autoriteiten, waarbij zij de betrokken toezichhoudende autoriteiten in kennis stelde van haar standpunten over het bevel van de Noorse toezichhoudende autoriteit. Zij verklaarde ook dat zij het verzoek om wederzijdse bijstand van de Noorse toezichhoudende autoriteit niet had willen weigeren en dit het gevolg was van “het onjuist (en onbedoeld)” aanvinken van een vakje en dat haar mededeling aan de Noorse toezichhoudende autoriteit van 2 juni 2023 volgens haar twee documenten betrof die op 31 mei 2023 met alle betrokken toezichhoudende autoriteiten werden gedeeld³⁷ en die “betrekking hadden op het onderwerp van het [verzoek om wederzijdse bijstand] van de Noorse toezichhoudende autoriteit” en waarin “duidelijk was ingegaan op de inhoud van [het verzoek om wederzijdse bijstand] van de Noorse toezichhoudende autoriteit [...]”.
26. Op 24 juli 2023 beantwoordde de Noorse toezichhoudende autoriteit vragen van een politicus in het Ierse nationale parlement over haar verzoek om wederzijdse bijstand. In haar antwoord beschrijft de Noorse toezichhoudende autoriteit het antwoord van de Ierse toezichhoudende autoriteit op haar verzoek om wederzijdse bijstand en licht zij de redenen voor de vaststelling van de voorlopige maatregelen toe, waarbij zij haar bezorgdheid uitspreekt over het feit dat “het zeer duidelijk is dat [Meta IE] niet aan de AVG voldoet en dat het niet nemen van specifieke en vastberaden handhavingsmaatregelen zou leiden tot een kat-en-muisspel waarbij [Meta IE] zich voor onbepaalde tijd aan de naleving kan onttrekken en dat de loutere vaststelling dat [Meta IE] niet voldoet aan de AVG [...] zonder een specifiek bevel op te leggen waarin wordt gespecificeerd wat [Meta IE] eventueel moet doen om aan de wet te voldoen en op welke datum, [Meta IE] de mogelijkheid zou bieden om de naleving verder te vertragen”.
27. Op 27 juli 2023 stuurde Meta IE de Ierse toezichhoudende autoriteit een brief waarin het verklaarde dat het voornemens was zijn verwerking voor gedragsgericht adverteren³⁸ te baseren op toestemming (artikel 6, lid 1, punt a), AVG) (door middel van het **“voorstel van Meta IE inzake toestemming”**)

³⁹. De Ierse

³⁷ Zie punt 13.

³⁸

³⁹

toezichthoudende autoriteit deelde deze brief met de betrokken toezichthoudende autoriteiten in het kader van de informele raadplegingen via het IMI.

28. Op dezelfde dag stuurde Meta IE de Noorse toezichthoudende autoriteit een brief waarin werd verwezen naar de brief aan de Ierse toezichthoudende autoriteit en waarin de Noorse toezichthoudende autoriteit werd verzocht de voorlopige maatregelen op te heffen in het licht van de toezeggingen van Meta IE aan de leidende toezichthoudende autoriteit om de naleving te waarborgen door zich te baseren op toestemming.
29. Op 1 augustus 2023 antwoordde de Ierse toezichthoudende autoriteit Meta IE dat zij kennis had genomen van het voornemen van Meta IE om de nodige maatregelen uit te voeren om zich op artikel 6, lid 1, punt a), AVG te kunnen baseren [REDACTED]⁴⁰.
30. In de tussentijd dienden Meta IE en Facebook Norway op 1 augustus 2023 een klacht in bij de Noorse toezichthoudende autoriteit met het verzoek haar bevel op te heffen. Op 3 augustus 2023 wees de Noorse toezichthoudende autoriteit deze klacht af en op de volgende dag stuurde de Noorse toezichthoudende autoriteit Meta IE en Facebook Norway een brief met het verzoek te bevestigen dat het bevel van de Noorse toezichthoudende autoriteit zou worden nageleefd.
31. Op 4 augustus 2023 antwoordde Meta IE op de voorlopige standpuntnota van de Ierse toezichthoudende autoriteit. Op dezelfde datum antwoordden Meta IE en Facebook Norway de Noorse toezichthoudende autoriteit dat zij volgens hen gevolg hadden gegeven aan haar bevel en verzochten zij de rechtbank van Oslo om een voorlopig bevel tegen dit bevel van de Noorse toezichthoudende autoriteit.
32. Op 7 augustus 2023 besloot de Noorse toezichthoudende autoriteit Meta IE en Facebook Norway een dwangsom op te leggen wegens niet-naleving van haar bevel. Op 14 augustus 2023 verzocht Meta IE om uitstel van de uitvoering van de aan Meta IE en Facebook Norway opgelegde dwangsom, ten minste totdat de rechtbank van eerste aanleg te Oslo uitspraak had gedaan over de verzoeken om een voorlopig bevel van Meta IE en Facebook Norway. Op 25 augustus 2023 wees de Noorse toezichthoudende autoriteit het verzoek van Meta IE en Facebook Norway om uitstel van de uitvoering van de dwangsom af.
33. Op 8 augustus 2023 stuurden Meta IE en Facebook Norway het Noorse ministerie van Lokaal Bestuur en Regionale Ontwikkeling een brief met het verzoek de klachten van Meta IE en Facebook Norway tegen het bevel van de Noorse toezichthoudende autoriteit, die op 1 augustus 2023 bij de Noorse toezichthoudende autoriteit waren ingediend, te behandelen⁴¹. Het Noorse ministerie van Lokaal Bestuur en Regionale Ontwikkeling antwoordde op 10 augustus 2023, waarbij het weigerde het verzoek in te willigen en stelde dat het niet bevoegd was om klachten tegen het bevel van de Noorse toezichthoudende autoriteit te behandelen.

⁴⁰ Deze brief werd door de Ierse toezichthoudende autoriteit met de betrokken toezichthoudende autoriteiten gedeeld in het kader van de informele raadplegingen via het IMI. De Ierse toezichthoudende autoriteit benadrukte ook dat alle correspondentie van Meta IE vertrouwelijk moest worden behandeld.

⁴¹ Meta IE bleef erbij dat het ministerie de klacht geldig had moeten verklaren en dat het besluit had moeten worden ingetrokken, met de opmerking dat “de audit [Meta IE] niet de nodige kennisgeving van de voorgestelde maatregelen had geboden en [Meta IE] niet de nodige gelegenheid had gekregen om te worden gehoord”. Bovendien was Facebook Norway van mening dat de Noorse toezichthoudende autoriteit Facebook Norway ten onrechte als adreessaat van het besluit had aangewezen.

34. Op 10 augustus 2023 stuurde Meta IE de Ierse toezichhoudende autoriteit een brief [REDACTED]
[REDACTED] uitte [REDACTED] [REDACTED] zijn bezorgdheid over de procedures op grond van artikel 66 AVG die voortvloeiden uit de voorlopige maatregelen en parallel lopen met de procedure onder leiding van de Ierse toezichhoudende autoriteit.
35. De Ierse toezichhoudende autoriteit antwoordde op 11 augustus 2023. In haar brief [REDACTED]
[REDACTED] De Ierse toezichhoudende autoriteit benadrukte ook dat zij van mening was dat het niet aan haar was om vraagtekens te zetten bij het bevel van de Noorse toezichhoudende autoriteit om de toepassing van de spoedprocedure in gang te zetten en dat de procedure van artikel 66 AVG zijn eigen verloop zou kennen.
36. De procedure betreffende het bij de rechtbank van eerste aanleg te Oslo ingediende verzoek om een voorlopig bevel vorderde en de partijen dienden schriftelijke opmerkingen in⁴².

- [REDACTED]
38. Op 18 augustus 2023 deelde de Ierse toezichhoudende autoriteit haar definitieve standpuntnota ("**definitieve standpuntnota van de Ierse toezichhoudende autoriteit**") met alle betrokken toezichhoudende autoriteiten, waarin de Ierse toezichhoudende autoriteit concludeerde dat Meta IE niet had aangetoond dat het de bevelen in de besluiten van de Ierse toezichhoudende autoriteit

⁴² Op respectievelijk 10 augustus 2023 en 11 augustus 2023 dienden Meta IE en Facebook Norway en de Noorse toezichhoudende autoriteit hun schriftelijke opmerkingen in bij de rechtbank van eerste aanleg te Oslo. Meta IE verzocht om voorlopige bevelen om schade te voorkomen naar aanleiding van een vermeend ongeldig administratief besluit en Facebook Norway voerde aan dat de motivering van de Noorse toezichhoudende autoriteit ontoereikend was. De Noorse toezichhoudende autoriteit antwoordde op het verzoek om een voorlopig bevel onder meer dat er geen sprake was van een verwerkingsfout die van invloed kon zijn geweest op de inhoud van het besluit, dat aan de voorwaarden voor dringende maatregelen voor het nemen van haar besluit was voldaan, dat het besluit niet in strijd was met artikel 84 AVG (evenredigheid) en dat een bevel van de rechtbank van eerste aanleg te Oslo duidelijk in strijd zou zijn geweest met de schade of ongemakken die Noorwegen zou hebben geleden. Meta IE diende vervolgens op 14 augustus 2023 nadere schriftelijke opmerkingen in bij de rechtbank van eerste aanleg te Oslo. Op 15 augustus 2023 klaagden Meta IE en Facebook Norway bij de Noorse toezichhoudende autoriteit over haar afwijzing van hun klacht. Meta IE en Facebook Norway herhalen dat het beroep bij het ministerie ontvankelijk moet zijn en dat zij overeenkomstig het bestuursrecht het recht hebben beroep in te stellen tegen het besluit van het ministerie (in tegenstelling tot de verklaring van het ministerie). Op 16 augustus 2023 diende de Noorse toezichhoudende autoriteit aanvullende schriftelijke opmerkingen in bij de rechtbank van eerste aanleg te Oslo, terwijl Meta IE en Facebook Norway hun aanvullende schriftelijke opmerkingen op 18 augustus 2023 indienden.

⁴³ [REDACTED]

had nageleefd⁴⁴. De Ierse toezichhoudende autoriteit maakte ook haar standpunt kenbaar dat het in het licht van het voorstel van Meta IE billijk en redelijk was om Meta IE de kans te bieden aan te tonen dat het zich kan baseren op toestemming als rechtsgrondslag, in plaats van handhavingsmaatregelen te nemen⁴⁵.

39. Op 25 augustus 2023 dienden Meta IE en Facebook Norway elk hun opmerkingen in bij de Noorse toezichhoudende autoriteit over het voorgenomen verzoek van de Noorse toezichhoudende autoriteit om een dringend bindend besluit van de EDPB op grond van artikel 66, lid 2, AVG, dat in het bevel van de Noorse toezichhoudende autoriteit was gespecificeerd.
40. Op 28 augustus 2023 klaagden Meta IE en Facebook Norway bij de Noorse toezichhoudende autoriteit over de door haar opgelegde dwangsom. Meta IE en Facebook Norway verzochten de Noorse toezichhoudende autoriteit het handhavingsbesluit in te trekken of ten minste het bedrag te verlagen.
41. Op 6 september 2023 besloot de rechtbank van eerste aanleg te Oslo geen gevolg te geven aan de verzoekschriften van Meta IE en Facebook Norway met het oog op een voorlopig bevel tegen het bevel van de Noorse toezichhoudende autoriteit.

46

⁴⁴ De Ierse toezichhoudende autoriteit deelde met de betrokken toezichhoudende autoriteiten, samen met haar definitieve standpuntnota, dezelfde ondersteunende materialen als bij de voorlopige standpuntnota van de Ierse toezichhoudende autoriteit waren gevoegd. Zie punt 22.

Op 17 augustus 2023 voorzag de Ierse toezichhoudende autoriteit alle betrokken toezichhoudende autoriteiten via haar informele raadplegingen via het IMI van een update, waarbij zij hen voornamelijk in kennis stelde van het feit dat de kopieën van de relevante mededelingen waarbij de Ierse toezichhoudende autoriteit partij was, aan de Noorse toezichhoudende autoriteit en Meta IE waren toegezonden om ervoor te zorgen dat zowel de Noorse toezichhoudende autoriteit als Meta IE de volledige reeks mededelingen aan de rechtbank van eerste aanleg te Oslo kon voorleggen.

⁴⁵ Definitieve standpuntnota van de Ierse toezichhoudende autoriteit, punt 9.2.

46

43.

[Redacted]

47.

44. Op 21 september 2023 stuurde de Noorse toezichhoudende autoriteit de Ierse toezichhoudende autoriteit een brief waarin zij haar standpunten over de huidige stand van zaken uiteenzette. Meer in het bijzonder verklaarde de Noorse toezichhoudende autoriteit dat zij van mening was dat er ondanks het voorstel van Meta IE nog steeds dringend behoefte was aan een verbod op de onrechtmatige verwerking van persoonsgegevens door Meta IE⁴⁸ en dat een dergelijk verbod [Redacted] voor Meta IE veeleer een stimulans zou zijn om de verwerking snel in overeenstemming te brengen⁴⁹. Daarom verzocht de Noorse toezichhoudende autoriteit de Ierse toezichhoudende autoriteit haar in haar definitieve standpuntnota uiteengezette standpunt dat handhavingsmaatregelen op dit moment niet nodig zijn, te heroverwegen⁵⁰. In de brief werd ook vermeld dat de Noorse toezichhoudende autoriteit Meta IE om opmerkingen had verzocht over haar voornemen om de EDPB te verzoeken om een dringend bindend besluit, maar dat zij eventueel zou overwegen een dergelijk verzoek niet in te dienen indien de Ierse toezichhoudende autoriteit zou besluiten om handhavingsmaatregelen te nemen⁵¹.
45. Op 26 september 2023 dienden Meta IE en Facebook Norway opmerkingen in met betrekking tot het verzoek van de Noorse toezichhoudende autoriteit om een dringend bindend besluit van de EDPB en diende de Noorse toezichhoudende autoriteit haar verzoek bij de EDPB in via het IMI. Meer informatie hierover vindt u hieronder⁵².
46. Op 27 september 2023 antwoordde de Ierse toezichhoudende autoriteit op de brief van de Noorse toezichhoudende autoriteit van 21 september 2023, waarin zij haar standpunten over de zienswijze

47

⁴⁸ Brief van de Noorse toezichhoudende autoriteit aan de Ierse toezichhoudende autoriteit van 21 september

⁴⁹ Brief van de Noorse toezichhoudende autoriteit aan de Ierse toezichhoudende autoriteit van 21 september 2023, blz. 3.

⁵⁰ Brief van de Noorse toezichhoudende autoriteit aan de Ierse toezichhoudende autoriteit van 21 september 2023, blz. 3.

⁵¹ Brief van de Noorse toezichhoudende autoriteit aan de Ierse toezichhoudende autoriteit van 21 september 2023, blz. 3.

⁵² Zie punt 67.

en de maatregelen van de Noorse toezichhoudende autoriteit uiteenzette. Meer in het bijzonder herinnerde de Ierse toezichhoudende autoriteit eraan dat de EDPB in zijn bindende besluiten uitdrukkelijk had geweigerd de Ierse toezichhoudende autoriteit te gelasten een tijdelijk verbod op te leggen, en legde zij uit dat elk van de besluiten van de Ierse toezichhoudende autoriteit “voorzag in handhavingsmaatregelen, namelijk de bevelen tot naleving, op grond waarvan de voorstellen van [Meta IE] voor de vaststelling van een of meer alternatieve rechtsgrondslagen voor de [desbetreffende verwerking] zouden worden beoordeeld en een beslissing zou worden genomen over de respectieve merites hiervan”⁵³. De Ierse toezichhoudende autoriteit was ook van mening dat “het onjuist was te suggereren dat [de Ierse toezichhoudende autoriteit] de verwerking onmiddellijk zou kunnen verbieden, terwijl zij voortgang zou blijven maken met haar beoordeling van het voorgestelde op toestemming gebaseerde model van [Meta IE], in samenwerking met haar collega’s van de betrokken toezichhoudende autoriteiten”⁵⁴.

47. Op 11 oktober 2023 antwoordde de Noorse toezichhoudende autoriteit op de brief van de Ierse toezichhoudende autoriteit van 27 september 2023. In deze brief uitte de Noorse toezichhoudende autoriteit haar bezorgdheid over het feit dat, hoewel de leidende toezichhoudende autoriteit en de betrokken toezichhoudende autoriteiten “het erover eens waren dat [Meta IE] de verwerking van persoonsgegevens met het oog op gedragsgericht adverteren niet kan baseren op artikel 6, lid 1, punt b), AVG of artikel 6, lid 1, punt f), AVG, [Meta IE] artikel 6, lid 1, AVG en de [besluiten van de Ierse toezichhoudende autoriteit] nog steeds schond, en dat een dergelijke schending nog steeds werd getolereerd”⁵⁵. De Noorse toezichhoudende autoriteit herhaalde haar standpunt dat “zo spoedig mogelijk corrigerende maatregelen aan [Meta IE] kunnen en moesten worden opgelegd om de bestaande illegale verwerkingsactiviteiten van [Meta IE] een halt toe te roepen”⁵⁶.
48. De Ierse toezichhoudende autoriteit verstuurde op 13 oktober 2023 een nader antwoord. In haar brief voerde de Ierse toezichhoudende autoriteit aan dat het verzoek van de Noorse toezichhoudende autoriteit aan de EDPB in wezen neerkomt op een verzoek om handhavingsmaatregelen tegen de Ierse toezichhoudende autoriteit wegens haar (vermeende) niet-uitvoering van haar besluiten en op een poging om de procedure van artikel 66 AVG te gebruiken als middel om een bevel van de EDPB te verkrijgen om de Ierse toezichhoudende autoriteit te dwingen een EER-breed verbod op te leggen op de verwerking van persoonsgegevens door Meta IE met het oog op gedragsgericht adverteren⁵⁷. De Ierse toezichhoudende autoriteit was ook van mening dat zij naar aanleiding van haar besluiten een handhavingsprocedure had ingesteld die in overeenstemming was met de bindende besluiten van de EDPB⁵⁸.

⁵³ Brief van de Ierse toezichhoudende autoriteit aan de Noorse toezichhoudende autoriteit van 27 september 2023, blz. 3.

⁵⁴ Brief van de Ierse toezichhoudende autoriteit aan de Noorse toezichhoudende autoriteit van 27 september 2023, blz. 4.

⁵⁵ Brief van de Noorse toezichhoudende autoriteit aan de Ierse toezichhoudende autoriteit van 11 oktober 2023, blz. 1.

⁵⁶ Brief van de Noorse toezichhoudende autoriteit aan de Ierse toezichhoudende autoriteit van 11 oktober 2023, blz. 1.

⁵⁷ Brief van de Ierse toezichhoudende autoriteit aan de Noorse toezichhoudende autoriteit van 13 oktober 2023, blz. 2 en 3, waarin de Ierse toezichhoudende autoriteit ook verklaarde dat “hoewel de Noorse dochteronderneming van [Meta IE], onder voorbehoud van lopende geschillen in Noorwegen, dagelijks verplichtingen opliep (onder verwijzing naar de onlangs door de Noorse toezichhoudende autoriteit toegepaste geldboete), de verwerkingsactiviteiten van [Meta IE] die betrekking hadden op gedragsgericht adverteren op dat moment ongewijzigd bleven”.

⁵⁸ Brief van de Ierse toezichhoudende autoriteit aan de Noorse toezichhoudende autoriteit van 13 oktober 2023, blz. 3 tot en met 6.

49. Op 16 oktober 2023 leidden Meta IE en Facebook Norway bij de rechtbank van eerste aanleg te Oslo een gerechtelijke procedure in om de nietigverklaring van het bevel van de Noorse toezichthoudende autoriteit te eisen.

1.2 Indiening van het verzoek bij de EDPB en daarmee verband houdende feiten

50. Zoals hierboven vermeld, maakte de Noorse toezichthoudende autoriteit op 26 september 2023 gebruik van IMI om de EDPB te verzoeken een dringend bindend besluit vast te stellen op grond van artikel 66, lid 2, AVG, met als gevolg dat de uitvoering van definitieve maatregelen wordt gelast (hierna het “**verzoek van de Noorse toezichthoudende autoriteit aan de EDPB**” of het “**verzoek aan de EDPB**”).
51. Na de indiening van het verzoek van de Noorse toezichthoudende autoriteit aan de EDPB beoordeelde het secretariaat van de EDPB namens de voorzitter van de EDPB de volledigheid van het dossier.
52. In het kader van de beoordeling van de volledigheid van het dossier nam het secretariaat van de EDPB op 4 oktober 2023 en 11 oktober 2023 contact op met de Noorse toezichthoudende autoriteit, met het verzoek om nadere documenten en verduidelijkingen. In beide gevallen antwoordde de Noorse toezichthoudende autoriteit op dezelfde dag door verduidelijkingen te verstrekken en aanvullende documenten in het IMI te uploaden.
53. Het secretariaat van de EDPB nam op 5 oktober 2023 ook contact op met de Ierse toezichthoudende autoriteit, waarbij het verzocht om aanvullende documenten en verduidelijkingen. Naar aanleiding van een verzoek van de Ierse toezichthoudende autoriteit om de oorspronkelijk op 6 oktober vastgestelde termijn te verlengen, verlengde het secretariaat van de EDPB de termijn tot 9 oktober 2023. Op 9 oktober antwoordde de Ierse toezichthoudende autoriteit door een aantal aanvullende documenten bij te voegen en enkele verduidelijkingen te verstrekken. Op basis van het antwoord verzocht het secretariaat van de EDPB diezelfde dag om nadere informatie en verstrekte het verduidelijkingen over de vragen die het eerder had gesteld. Op 10 oktober 2023 antwoordde de Ierse toezichthoudende autoriteit op de e-mail van het secretariaat van de EDPB van 9 oktober 2023, waarin zij benadrukte dat er voldoende tijd nodig was om verificaties uit te voeren. Op 11 oktober 2023 antwoordde het secretariaat van de EDPB op de e-mail van de Ierse toezichthoudende autoriteit, waarbij het bepaalde punten als prioritair aanmerkte. Op 12 oktober 2023 antwoordde de Ierse toezichthoudende autoriteit op het verzoek van het secretariaat van de EDPB om verschillende documenten en verduidelijkingen te verstrekken.
54. Een belangrijke kwestie die door het secretariaat van de EDPB werd onderzocht, betrof het recht op behoorlijk bestuur, zoals vereist door artikel 41 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna het “**Handvest**”). Dit aspect komt nader aan de orde in deel 3 van dit dringende bindende besluit.
55. Op 12 oktober 2023 werd vervolgens het besluit over de volledigheid van het dossier genomen door de voorzitter van de EDPB en op 13 oktober 2023 door de Noorse toezichthoudende autoriteit, overeenkomstig artikel 13, lid 2, van het reglement van orde van de EDPB. Het dossier werd op 13 oktober 2023 door het secretariaat van de EDPB aan alle leden van de EDPB toegezonden.
56. Op 17 oktober 2023 besloot de EDPB, naar aanleiding van een verzoek van de Ierse toezichthoudende autoriteit om een aanvullende brief van de Ierse toezichthoudende autoriteit aan de Noorse toezichthoudende autoriteit van 13 oktober 2023 op te nemen, op grond van artikel 11, lid 2, van het reglement van orde van de EDPB deze brief in het dossier op te nemen.

2 BEVOEGDHEID VAN DE EDPB TOT VASTSTELLING VAN EEN DRINGEND BINDEND BESLUIT OP GROND VAN ARTIKEL 66, LID 2, AVG

57. De EDPB is bevoegd om op grond van artikel 66, lid 2, AVG een dringend bindend besluit vast te stellen, voor zover aan de volgende voorwaarden is voldaan: een toezichthoudende autoriteit heeft voorlopige maatregelen genomen op grond van artikel 66, lid 1, AVG en deze toezichthoudende autoriteit heeft op grond van artikel 66, lid 2, AVG een verzoek ingediend⁵⁹.

2.1 De toezichthoudende autoriteit heeft voorlopige maatregelen genomen op grond van artikel 66, lid 1, AVG

58. Op 14 juli 2023 stelde de Noorse toezichthoudende autoriteit op grond van artikel 66, lid 1, AVG voorlopige maatregelen vast die Meta IE verbieden de persoonsgegevens van in Noorwegen wonende betrokkenen te verwerken voor gericht adverteren op basis van waargenomen gedrag waarvoor Meta IE zich beroept op artikel 6, lid 1, punt b), AVG of artikel 6, lid 1, punt f), AVG.
59. De EDPB is derhalve van oordeel dat aan deze voorwaarde is voldaan.

2.2 Bestaan van een verzoek krachtens artikel 66, lid 2, AVG van een toezichthoudende autoriteit in de EER

60. Op 26 september 2023 verzocht de Noorse toezichthoudende autoriteit de EDPB een dringend bindend besluit overeenkomstig artikel 66, lid 2, AVG vast te stellen door een formeel verzoek in het IMI in te voeren (artikel 17 van het reglement van orde van de EDPB).
61. De EDPB is derhalve van oordeel dat aan deze voorwaarde is voldaan.

2.3 Conclusie

62. De EDPB concludeert dat de EDPB bevoegd is om een dringend bindend besluit op grond van artikel 66, lid 2, AVG vast te stellen.

3 RECHT OP BEHOORLIJK BESTUUR

63. De EDPB is gebonden aan artikel 41 van het Handvest (recht op behoorlijk bestuur). Dit komt ook tot uitdrukking in artikel 11, lid 1, van het reglement van orde van de EDPB.
64. Net als in artikel 65, lid 2, AVG is een dringend bindend besluit van de EDPB gericht tot de leidende toezichthoudende autoriteit en alle betrokken toezichthoudende autoriteiten en is het bindend voor hen⁶⁰. Het besluit is niet rechtstreeks gericht aan een derde partij.

⁵⁹ Zie artikel 66, lid 2, AVG en Dringend bindend besluit 1/2021 van de EDPB over het verzoek op grond van artikel 66, lid 2, AVG van de toezichthoudende autoriteit van Hamburg (Duitsland) om definitieve maatregelen te nemen ten aanzien van Facebook Ireland Limited (hierna “**Dringend bindend besluit 1/2021 van de EDPB**”), vastgesteld op 12 juli 2021, deel 2.

⁶⁰ Artikel 65, lid 2, AVG. Overeenkomstig artikel 66, lid 4, AVG wordt van deze bepaling afgeweken ten aanzien van de termijn voor vaststelling; daarom is de laatste zin van artikel 65, lid 2, AVG volledig van toepassing.

65. Niettemin beoordeelde de EDPB of alle documenten die de EDPB had ontvangen om zijn besluit te nemen, bekend waren bij Meta IE en Facebook Norway en of Meta IE en Facebook Norway in de gelegenheid waren gesteld hun recht uit te oefenen om te worden gehoord over alle feitelijke en juridische elementen die de EDPB moest gebruiken om zijn besluit te nemen.
66. In dit verband heeft de Noorse toezichthoudende autoriteit het secretariaat van de EDPB meegedeeld dat zij alle documenten die zij bij de EDPB had ingediend, ter beschikking had gesteld van Meta IE en Facebook Norway. De andere (door de Ierse toezichthoudende autoriteit ingediende) documenten, indien deze nog niet bekend waren bij de ondernemingen, werden door het secretariaat van de EDPB bij brieven van 13 oktober 2023⁶¹ en 18 oktober 2023⁶² ter beschikking gesteld.
67. Op 17 september 2023 stuurde de Noorse toezichthoudende autoriteit Meta IE en Facebook Norway een brief met het verzoek om opmerkingen over haar ontwerpverzoek om een dringend bindend besluit van de EDPB uit hoofde van artikel 66, lid 2, AVG. Na verlengingen van de aanvankelijk vastgestelde termijn werden deze opmerkingen op 26 september 2023 (hierna “**de opmerkingen van Meta IE van 26 september 2023**” en de “**opmerkingen van Facebook Norway van 26 september 2023**”) ingediend. Bij deze opmerkingen werden ook de eerdere opmerkingen van Meta IE en Facebook Norway van 25 augustus 2023 gevoegd, die betrekking hadden op het voornemen van de Noorse toezichthoudende autoriteit om te verzoeken om een dringend bindend besluit van de EDPB (“**opmerkingen van Meta IE van 25 augustus 2023**” en “**opmerkingen van Facebook Norway van 25 augustus 2023**”). Naast deze opmerkingen bevatte het bij de EDPB ingediende dossier ook meerdere documenten die door Meta IE en/of Facebook Norway waren opgesteld in het kader van de beoordeling van de naleving van de besluiten van de Ierse toezichthoudende autoriteit en/of in het kader van de gerechtelijke procedures betreffende het bevel van de Noorse toezichthoudende autoriteit⁶³, waarin de standpunten van Meta IE en Facebook Norway met betrekking tot de elementen die door de EDPB in aanmerking werden genomen, werden verduidelijkt.
68. Volgens de beoordeling door het secretariaat van de EDPB hadden Meta IE en Facebook Norway nog geen gelegenheid gehad om hun standpunt kenbaar te maken over een aantal feitelijke en juridische elementen in sommige dossierdocumenten die door de EDPB moesten worden gebruikt om zijn besluit te nemen. De voorzitter van de EDPB verzocht Meta IE en Facebook Norway bij brief van 13 oktober 2023⁶⁴ schriftelijke opmerkingen over deze elementen bij de EDPB in te dienen. Deze opmerkingen en bijlagen daarbij werden op 16 oktober 2023 door Meta IE en Facebook Norway ingediend (“**opmerkingen van Meta IE van 16 oktober 2023**” en “**opmerkingen van Facebook Norway van 16 oktober 2023**”)⁶⁵ en vervolgens aan het dossier toegevoegd.

⁶¹ Brief van de voorzitter van de EDPB aan Meta IE en Facebook Norway van 13 oktober 2023.

⁶² Brief van de voorzitter van de EDPB aan Meta IE en Facebook Norway van 18 oktober 2023.

⁶³ Deze documenten omvatten bijvoorbeeld de brief van Meta IE aan de Ierse toezichthoudende autoriteit van 31 mei 2023, de brief van Meta IE aan de Ierse toezichthoudende autoriteit van 21 juni 2023, de brief van Meta IE aan de Ierse toezichthoudende autoriteit van 30 juni 2023, het antwoord van Meta IE op de voorlopige standpuntnota van de Ierse toezichthoudende autoriteit van 4 augustus 2023, de brief van Meta IE aan de Ierse toezichthoudende autoriteit van 27 juli 2023 en de brief van Meta IE aan de Noorse toezichthoudende autoriteit van 27 juli 2023.

⁶⁴ Brief van de voorzitter van de EDPB aan Meta IE en Facebook Norway van 13 oktober 2023, met een antwoord op hun brief van 28 september 2023, waarin zij verzochten om toegang tot alle documenten in het administratieve dossier en om in de gelegenheid te worden gesteld opmerkingen in te dienen na de beoordeling van het dossier voordat de EDPB tot een definitief besluit kwam.

⁶⁵ Op 18 oktober 2023 verstrekten Meta IE en Facebook Norway nieuwe versies van twee van hun bijlagen. In deze brieven van 16 oktober 2023 deelden Meta IE en Facebook Norway de EDPB ook mee dat zij bij de rechtbank

69. Op 18 oktober 2023 stuurde de voorzitter van de EDPB Meta IE en Facebook Norway een nieuwe brief om hen in kennis te stellen van het op 17 oktober 2023 aan het dossier toegevoegde document en hun de gelegenheid te bieden schriftelijke opmerkingen in te dienen. Meta IE en Facebook Norway dienden op 19 oktober 2023 schriftelijke opmerkingen in (“**opmerkingen van Meta IE en Facebook Norway van 19 oktober 2023**”), die aan het dossier werden toegevoegd.
70. De EDPB merkt op dat Meta IE en Facebook Norway de gelegenheid hebben gekregen om hun standpunt kenbaar te maken over alle juridische en feitelijke elementen die de EDPB heeft gebruikt om dit besluit te nemen. Indien Meta IE en Facebook Norway in het kader van deze procedure zouden worden geacht recht te hebben om te worden gehoord, zou dit daarom in elk geval volledig zijn geëerbiedigd.

4 OVER DE NOODZAAK VAN EEN VERZOEK OM DEFINITIEVE MAATREGELEN

71. De EDPB is van mening dat voor het gelasten van definitieve maatregelen in een overeenkomstig artikel 66, lid 2, AVG vastgesteld dringend bindend besluit aan twee cumulatieve voorwaarden moet zijn voldaan: er moet sprake zijn van een of meer inbreuken en van spoedeisende situatie die een afwijking van de normale samenwerkingsprocedure rechtvaardigt.
72. Bijgevolg wordt in de onderstaande delen eerst beoordeeld of er sprake is van inbreuken (deel 4.1) en vervolgens of er sprake is van een spoedeisende situatie (deel 4.2).

4.1 Over het bestaan van inbreuken

4.1.1 Over de inbreuk op artikel 6, lid 1, AVG

4.1.1.1 *Samenvatting van het algemene standpunt van de Noorse toezichthoudende autoriteit*

73. De Noorse toezichthoudende autoriteit heeft de EDPB verzocht een dringend bindend besluit vast te stellen waarbij definitieve maatregelen worden gelast die in de hele EER moeten worden genomen om ervoor te zorgen dat persoonsgegevens niet op grond van artikel 6, lid 1, punt b), AVG of artikel 6, lid 1, punt f), AVG worden verwerkt met het oog op gedragsgericht adverteren in het kader van de diensten⁶⁶. In het verzoek van de Noorse toezichthoudende autoriteit aan de EDPB definieert de Noorse toezichthoudende autoriteit gedragsgericht adverteren als gerichte advertenties op basis van waargenomen gedrag⁶⁷. Volgens de Noorse toezichthoudende autoriteit omvat dit “het tonen van advertenties op basis van conclusies die zijn getrokken uit waargenomen gedrag en op basis van de bewegingen van betrokkenen, de geschatte locatie en de wijze waarop betrokkenen interageren met advertenties en door gebruikers gegenereerde inhoud”⁶⁸. Deze definitie is in overeenstemming met

van eerste aanleg te Oslo een klacht hadden ingediend om het bevel van de Noorse toezichthoudende autoriteit ten gronde te betwisten en nietig te laten verklaren.

⁶⁶ Verzoek van de Noorse toezichthoudende autoriteit aan de EDPB, blz. 12.

⁶⁷ Verzoek van de Noorse toezichthoudende autoriteit aan de EDPB, blz. 12.

⁶⁸ Verzoek van de Noorse toezichthoudende autoriteit aan de EDPB, blz. 3 en 4, waarin wordt verwezen naar het bevel van de Noorse toezichthoudende autoriteit.

haar interpretatie van het toepassingsgebied van de besluiten van de Ierse toezichthoudende autoriteit⁶⁹.

74. In het verzoek van de Noorse toezichthoudende autoriteit aan de EDPB stelt de Noorse toezichthoudende autoriteit dat “[Meta IE] er niet in is geslaagd om de naleving van [de besluiten van de Ierse toezichthoudende autoriteit] te waarborgen”⁷⁰. Volgens de Noorse toezichthoudende autoriteit zijn de betrokken toezichthoudende autoriteiten het erover eens dat de verwerking van persoonsgegevens door Meta IE met het oog op gedragsgericht adverteren momenteel in strijd is met de AVG, en met name met artikel 6, lid 1, punt b), AVG, artikel 6, lid 1, punt f), AVG en de verplichting om de besluiten van de toezichthoudende autoriteiten na te leven⁷¹.
75. De analyse van de Noorse toezichthoudende autoriteit is gebaseerd op de volgende elementen:
- ondanks de besluiten van de Ierse toezichthoudende autoriteit baseert Meta IE zich nog steeds op artikel 6, lid 1, punt b), AVG voor de verwerking van 1) locatiegegevens, met inbegrip van de GPS-locatie, de activiteiten van betrokkenen op Meta-producten en de plaatsen waar betrokkenen graag heen gaan en de bedrijven en personen in de buurt van betrokkenen; en 2) informatie over advertenties die Meta IE toont en hoe betrokkenen met die advertenties interageren; met het oog op gedragsgericht adverteren⁷².
 - Meta IE baseert zich op artikel 6, lid 1, punt f), AVG om bepaalde persoonsgegevens te verwerken met het oog op gedragsgericht adverteren, terwijl artikel 6, lid 1, punt f), AVG geen passende rechtsgrondslag voor deze verwerking is⁷³.
 - de Ierse toezichthoudende autoriteit is ook van mening dat Meta IE niet heeft aangetoond dat het een legitieme grond heeft om platformgedragsgegevens te verwerken met het oog op gedragsgericht adverteren⁷⁴, en geen documentatie heeft verstrekt waaruit blijkt dat het is gestopt met de verwerking van persoonsgegevens met het oog op gedragsgericht adverteren op grond van artikel 6, lid 1, punt b), AVG en artikel 6, lid 1, punt f), AVG⁷⁵.
76. De Noorse toezichthoudende autoriteit stelt dat Meta IE reeds voldoende tijd heeft gekregen om zijn verwerking in overeenstemming te brengen met artikel 6, lid 1, AVG, en is van mening dat “[Meta IE] gebruikmaakt van vertragsstrategieën”⁷⁶.

⁶⁹ Bevel van de Noorse toezichthoudende autoriteit, blz. 3.

⁷⁰ Verzoek van de Noorse toezichthoudende autoriteit aan de EDPB, blz. 6.

⁷¹ Verzoek van de Noorse toezichthoudende autoriteit aan de EDPB, blz. 5 tot en met 7.

⁷² Verzoek van de Noorse toezichthoudende autoriteit aan de EDPB, blz. 4, waarin wordt verwezen naar het bevel van de Noorse toezichthoudende autoriteit. Zie ook het bevel van de Noorse toezichthoudende autoriteit, deel 7.2.1.1.

⁷³ Verzoek van de Noorse toezichthoudende autoriteit aan de EDPB, blz. 4. In het verzoek van de Noorse toezichthoudende autoriteit aan de EDPB wordt alleen vermeld dat Meta IE zijn rechtsgrondslag voor “**een deel van zijn verwerking**” van persoonsgegevens heeft gewijzigd. Meta IE verduidelijkt in zijn brief aan de Ierse toezichthoudende autoriteit van 30 juni 2023 dat deze wijzigingen betrekking hebben op de persoonsgegevens die op zijn producten zijn verzameld (punt 7c). Een beschrijving van deze gegevens is te vinden in deel 2.3 van de nalevingsverslagen van Meta IE.

⁷⁴ Verzoek van de Noorse toezichthoudende autoriteit aan de EDPB, blz. 5.

⁷⁵ Besluit van de Noorse toezichthoudende autoriteit van 7 augustus 2023 om een dwangsom op te leggen aan Meta IE en Facebook Norway, blz. 4.

⁷⁶ Verzoek van de Noorse toezichthoudende autoriteit aan de EDPB, blz. 6.

77. De Noorse toezichthoudende autoriteit is van mening dat er voldoende informatie is om de EDPB in staat te stellen te concluderen dat er inbreuken plaatsvinden⁷⁷.

4.1.1.2 *Oneigenlijk beroep op artikel 6, lid 1, punt b), AVG*

4.1.1.2.1 *Samenvatting van het standpunt van de Noorse toezichthoudende autoriteit*

78. De Noorse toezichthoudende autoriteit is van mening dat de inbreuk van Meta IE op artikel 6, lid 1, punt b), AVG in het kader van zijn verwerkingsactiviteiten met het oog op gedragsgericht adverteren is bevestigd in de bindende besluiten van de EDPB en de besluiten van de Ierse toezichthoudende autoriteit, waarin, in overeenstemming met de standpunten in eerdere richtsnoeren van de EDPB, werd geconcludeerd dat artikel 6, lid 1, punt b), AVG een ongeschikte rechtsgrondslag is voor verwerkingsactiviteiten met het oog op gedragsgericht adverteren, zowel in het algemeen als in het onderhavige geval⁷⁸.
79. De Noorse toezichthoudende autoriteit is van oordeel dat Meta IE onjuist heeft begrepen wat volgens de besluiten van de Ierse toezichthoudende autoriteit “onder de verwerking van persoonsgegevens met het oog op gedragsgericht adverteren moet worden verstaan”⁷⁹. Zij stelt dat de verwerking door Meta IE van de locatiegegevens van betrokkenen⁸⁰ en de interactie met advertenties⁸¹ deel uitmaakt van de verwerking van persoonsgegevens door Meta IE met het oog op gedragsgericht adverteren waarop de besluiten van de Ierse toezichthoudende autoriteit betrekking hebben⁸², en dat een dergelijke verwerking, die gebaseerd is op artikel 6, lid 1, punt b), AVG, op grond van die besluiten onrechtmatig is⁸³.

4.1.1.2.2 *Samenvatting van het standpunt van de verwerkingsverantwoordelijke*

80. Meta IE verklaart dat het zich, voorafgaand aan de besluiten van de Ierse toezichthoudende autoriteit, te goeder trouw baseerde op artikel 6, lid 1, punt b), AVG en zijn “bonafide overtuiging dat dit rechtmatig was”⁸⁴, aangezien verschillende nationale rechterlijke instanties hadden geoordeeld dat

⁷⁷ Verzoek van de Noorse toezichthoudende autoriteit aan de EDPB, blz. 7.

⁷⁸ Verzoek van de Noorse toezichthoudende autoriteit aan de EDPB, voetnoten 4 en 10, waarin wordt verwezen naar Richtsnoeren 8/2020 van de EDPB betreffende de targeting van gebruikers van sociale media, punten 49 en 71.

⁷⁹ Bevel van de Noorse toezichthoudende autoriteit, deel 7.2.1.1, blz. 14 (waarin wordt verwezen naar respectievelijk het FB-besluit van de Ierse toezichthoudende autoriteit, punt 10.44(b), en het IG-besluit van de Ierse toezichthoudende autoriteit, punt 417(b)).

⁸⁰ Volgens de Noorse toezichthoudende autoriteit “vormt het gebruik van locatiegegevens door [Meta IE] om te bepalen welke advertenties aan betrokkenen worden getoond, duidelijk gedragsgericht adverteren. Het is voor ons onduidelijk op basis waarvan de locatie zou worden geschat indien dit niet het gedrag van de betrokkene is”. Bevel van de Noorse toezichthoudende autoriteit, deel 7.2.1.1, blz. 15.

⁸¹ Volgens de Noorse toezichthoudende autoriteit “is duidelijk dat, wat betreft informatie over de interactie van betrokkenen met advertenties, betrokkenen op “advertentie verbergen” kunnen klikken en dat een van de gevolgen daarvan zou zijn dat de desbetreffende advertentie niet opnieuw aan de betrokkene wordt getoond. Wij zijn het eens met de stelling van [Meta IE] in zijn brief van 30 juni 2023 dat dit op zich geen verwerking met het oog op gedragsgericht adverteren is. Voor zover deze of enige andere interactie met een advertentie wordt gebruikt om te bepalen welke andere advertenties aan een betrokkene moeten worden getoond, zijn wij echter van mening dat de verwerking van persoonsgegevens wel plaatsvindt met het oog op gedragsgericht adverteren” (zie bevel van de Noorse toezichthoudende autoriteit, deel 7.2.1.1, blz. 15).

⁸² Bevel van de Noorse toezichthoudende autoriteit, deel 7.2.1.1, blz. 15. De Noorse toezichthoudende autoriteit vermeldt dit ook in haar verzoek om wederzijdse bijstand, blz. 5.

⁸³ Bevel van de Noorse toezichthoudende autoriteit, blz. 15.

⁸⁴ Opmerkingen van Meta IE van 25 augustus 2023, punt 65.

Meta IE zich rechtsgeldig op artikel 6, lid 1, punt b), AVG kon beroepen om persoonsgegevens te verwerken met het oog op gedragsgericht adverteren⁸⁵.

81. Meta IE erkent dat in de besluiten van de Ierse toezichthoudende autoriteit wat anders werd geconcludeerd dan in deze zaken⁸⁶, en voert aan dat het sindsdien belangrijke stappen heeft ondernomen om zijn verwerkingsactiviteiten “naar zijn mening in overeenstemming te brengen met die besluiten”⁸⁷. Meta IE stelt dat het zijn rechtsgrondslag heeft gewijzigd van artikel 6, lid 1, punt b), AVG in artikel 6, lid 1, punt f), AVG voor de verwerking van persoonsgegevens die op zijn producten zijn verzameld met het oog op gedragsgericht adverteren, teneinde te voldoen aan de besluiten van de Ierse toezichthoudende autoriteit⁸⁸. Het wijst er voorts op dat het zich beroept op artikel 6, lid 1, punt a), AVG voor de verwerking van persoonsgegevens die zijn verkregen van derde adverteerpartners⁸⁹.
82. Met betrekking tot de definitie van gedragsgericht adverteren, stelt Meta IE dat zijn verwerking van persoonsgegevens met het oog op gedragsgericht adverteren het gebruik omvat van “informatie die op zijn producten is verzameld over het gedrag van een gebruiker in de loop der tijd om de interesses en voorkeuren van gebruikers te beoordelen en te begrijpen”. Volgens Meta IE omvat dit signalen zoals de “activiteit van gebruikers op de producten van Meta, interactie met inhoud zoals posts van andere gebruikers of de pagina’s die zij bezoeken, de personen met wie en de groepen waarmee zij communiceren en/of wat gebruikers zoeken”⁹⁰. Meta IE stelt dat het deze persoonsgegevens verwerkt om de interesses en voorkeuren van gebruikers te beoordelen en te begrijpen, en om hun gedragsgericht advertenties aan te bieden⁹¹.
83. Meta IE is echter van mening dat zijn verwerking van a) demografische gegevens (met inbegrip van locatiegegevens), b) in-use-app-, browser- en apparatuurgegevens, c) getoonde advertenties en d) gegevens over de interactie met advertenties⁹² geen gedragsgericht adverteren vormt en derhalve buiten het toepassingsgebied van de besluiten van de Ierse toezichthoudende autoriteit valt⁹³. In dit verband voert Meta IE aan dat zijn verwerking van dergelijke gegevens op grond van artikel 6, lid 1, punt b), AVG rechtmatig is⁹⁴.

⁸⁵ Opmerkingen van Meta IE van 25 augustus 2023, punt 65; schriftelijke opmerkingen van Meta IE van 18 augustus 2023 aan de rechtbank van eerste aanleg te Oslo, blz. 6.

⁸⁶ Schriftelijke opmerkingen van Meta IE van 18 augustus 2023 aan de rechtbank van eerste aanleg te Oslo, blz. 6.

⁸⁷ Opmerkingen van Meta IE van 25 augustus 2023, punt 65; schriftelijke opmerkingen van Meta IE van 18 augustus 2023 aan de rechtbank van eerste aanleg te Oslo, blz. 6.

⁸⁸ Nalevingsverslag van Meta IE over het FB-besluit van de Ierse toezichthoudende autoriteit, punten 2.1 en 2.3, en nalevingsverslag van Meta IE over het IG-besluit van de Ierse toezichthoudende autoriteit, punten 2.1 en 2.3.

⁸⁹ Dergelijke gegevens omvatten informatie van websites en apps van derden en bepaalde offline-interacties (zoals aankopen). Zie de brief van Meta IE aan de Ierse toezichthoudende autoriteit van 30 juni 2023, punt 7c en voetnoot 150 hieronder.

⁹⁰ Nalevingsverslag van Meta IE over het FB-besluit van de Ierse toezichthoudende autoriteit, punt 2.2; nalevingsverslag van Meta IE over het IG-besluit van de Ierse toezichthoudende autoriteit, punt 2.2.

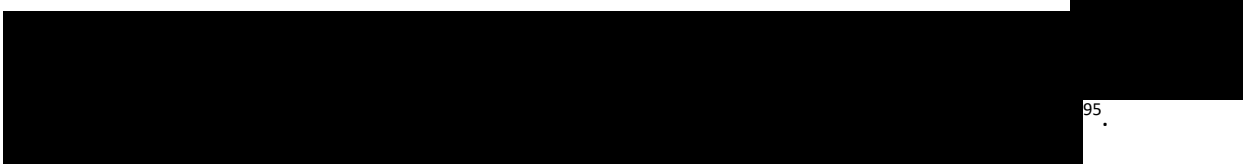
⁹¹ Nalevingsverslag van Meta IE over het FB-besluit van de Ierse toezichthoudende autoriteit, punt 2.2; nalevingsverslag van Meta IE over het IG-besluit van de Ierse toezichthoudende autoriteit, punt 2.2.

⁹² Zoals beschreven in deel 5.8.2 van de nalevingsverslagen van Meta IE.

⁹³ Verzoek van Meta IE om een voorlopig bevel van 4 augustus 2023, blz. 27.

⁹⁴ Verzoek van Meta IE om een voorlopig bevel van 4 augustus 2023, blz. 27.

84.



4.1.1.2.3 Analyse van de EDPB

85. In de bindende besluiten van de EDPB werd de Ierse toezichthoudende autoriteit onder meer opgedragen een inbreuk op artikel 6, lid 1, AVG vast te stellen omdat Meta IE zich ten onrechte op artikel 6, lid 1, punt b), AVG beriep om persoonsgegevens te verwerken met het oog op gedragsgericht adverteren, en derhalve niet over een rechtsgrondslag beschikte om deze gegevens voor dit doel te verwerken⁹⁶. De EDPB droeg de Ierse toezichthoudende autoriteit in dit verband ook op om in elk van haar definitieve besluiten een bevel op te nemen aan Meta IE om de verwerking van persoonsgegevens met het oog op gedragsgericht adverteren in het kader van Facebook en Instagram binnen drie maanden in overeenstemming te brengen met artikel 6, lid 1, AVG⁹⁷.
86. Op basis van de bindende besluiten van de EDPB werd Meta IE in de besluiten van de Ierse toezichthoudende autoriteit gelast zijn verwerking in overeenstemming te brengen met artikel 6, lid 1, AVG⁹⁸ en gelastte de Ierse toezichthoudende autoriteit Meta IE de nodige maatregelen te nemen om de verwerking in overeenstemming te brengen met artikel 6, lid 1, AVG en te reageren op de bevinding dat Meta IE op grond van artikel 6, lid 1, punt b), AVG geen persoonsgegevens mag verwerken met het oog op gedragsgericht adverteren⁹⁹. De EDPB merkt op dat de Ierse toezichthoudende autoriteit duidelijk heeft gemaakt dat dergelijke maatregelen kunnen bestaan in, maar niet beperkt zijn tot, de vaststelling van een passende alternatieve rechtsgrondslag in artikel 6, lid 1, AVG¹⁰⁰.
87. In de nalevingsverslagen gaf Meta IE aan dat het de rechtsgrondslag waarop het zich baseert voor de verwerking van persoonsgegevens die met het oog op gedragsgericht adverteren op zijn producten worden verzameld met ingang van 5 april 2023 — de uiterste datum voor naleving van de besluiten van de Ierse toezichthoudende autoriteit — had gewijzigd van artikel 6, lid 1, punt b), AVG in artikel 6, lid 1, punt f), AVG¹⁰¹. Meta IE verklaart ook dat het zich nog steeds op artikel 6, lid 1, punt b), AVG beroept om te verwerken wat het als “beperkte categorieën niet-gedragsgerelateerde informatie beschouwt” om advertenties op Facebook en Instagram te tonen¹⁰².

95

⁹⁶ Bindend besluit nr. 3/2022 van de EDPB, punten 133 en 484; Bindend besluit nr. 4/2022 van de EDPB, punten 137 en 451.

⁹⁷ Bindend besluit nr. 3/2022 van de EDPB, punten 288 en 493; Bindend besluit nr. 4/2022 van de EDPB, punten 290 en 459.

⁹⁸ Zie het FB-besluit van de Ierse toezichthoudende autoriteit, punt 10.44b; IG-besluit van de Ierse toezichthoudende autoriteit, punt 212. Zie ook de definitieve standpuntnota van de Ierse toezichthoudende autoriteit, punt 2.1.

⁹⁹ FB-besluit van de Ierse toezichthoudende autoriteit, punt 10.44b, en IG-besluit van de Ierse toezichthoudende autoriteit, punt 212.

¹⁰⁰ FB-besluit van de Ierse toezichthoudende autoriteit, punt 10.44b, en IG-besluit van de Ierse toezichthoudende autoriteit, punt 212.

¹⁰¹ Nalevingsverslag van Meta IE over het FB-besluit van de Ierse toezichthoudende autoriteit, punt 2.1; nalevingsverslag van Meta IE over het IG-besluit van de Ierse toezichthoudende autoriteit, punt 2.1.

¹⁰² Nalevingsverslag van Meta IE over het FB-besluit van de Ierse toezichthoudende autoriteit, punt 3.1.3; nalevingsverslag van Meta IE over het IG-besluit van de Ierse toezichthoudende autoriteit, punt 3.1.3.

88. In de definitieve standpuntnota van de Ierse toezichhoudende autoriteit, waarin wordt beoordeeld of Meta IE de besluiten van de Ierse toezichhoudende autoriteit naleeft en waarin de opmerkingen van de betrokken toezichhoudende autoriteiten over die naleving in aanmerking worden genomen, heeft de Ierse toezichhoudende autoriteit twee belangrijke vragen behandeld die relevant zijn voor dit deel van dit dringende bindende besluit: de definitie van gedragsgericht adverteren en de vraag of de verwerking van Meta IE voor adverteerdoeleinden op basis van artikel 6, lid 1, punt b), AVG onder die definitie valt¹⁰³.

89. Wat de definitie van gedragsgericht adverteren betreft, verwees de Ierse toezichhoudende autoriteit naar de definitie van de Groep gegevensbescherming artikel 29 in haar Advies 2/2010¹⁰⁴ waarnaar Meta IE in de nalevingsverslagen verwijst¹⁰⁵:

“Op surfgedrag gebaseerde reclame is adverteren op basis van het in de loop der tijd observeren van het gedrag van particulieren. Op surfgedrag gebaseerde reclame is er op gericht de kenmerken van dit gedrag te bestuderen aan de hand van bepaalde handelingen — herhaald bezoek van dezelfde sites, interactie, trefwoorden, online creëren van content — teneinde een specifiek profiel te ontwikkelen en betrokkenen hiermee advertenties aan te bieden die zijn toegesneden op hun kennelijke interesses”¹⁰⁶.

90. Om te bepalen of de verwerking van Meta IE voor adverteerdoeleinden op basis van artikel 6, lid 1, punt b), AVG binnen die definitie valt, verwees de Ierse toezichhoudende autoriteit ook naar de beschrijving van de verwerking van Meta IE met het oog op gedragsgericht adverteren die de EDPB zijn de bindende besluiten had gegeven¹⁰⁷:

“[Meta IE] verzamelt gegevens over zijn afzonderlijke gebruikers en hun activiteiten op en buiten zijn socialenetwerkdienst Facebook via talrijke middelen, zoals de dienst zelf, andere diensten van de Meta-groep, waaronder Instagram, WhatsApp en Oculus, websites en apps van derden via geïntegreerde programma-interfaces zoals Facebook Business Tools of via cookies, sociale plug-ins, pixels en vergelijkbare technologieën die op de computer of het mobiele apparaat van de internetgebruiker worden geplaatst. Volgens de verstrekte beschrijvingen koppelt [Meta IE] deze gegevens aan de Facebook-account van de gebruiker om adverteerders in staat te stellen hun advertenties af te stemmen op de individuele gebruikers van Facebook op basis van hun consumentengedrag, interesses, koopkracht en persoonlijke situatie. Dit kan ook de fysieke locatie van de gebruiker omvatten om inhoud weer te geven die relevant is voor de locatie van de gebruiker”¹⁰⁸.

91. De Ierse toezichhoudende autoriteit merkte op dat Meta IE zich voor een beperktere reeks persoonsgegevens voor adverteerdoeleinden op Facebook en Instagram beroept op artikel 6, lid 1, punt b), AVG¹⁰⁹. De EDPB merkt op dat Meta IE aanvoert dat het zich beroept op artikel 6, lid 1, punt b),

¹⁰³ Definitieve standpuntnota van de Ierse toezichhoudende autoriteit, punten 7.3-7.22.

¹⁰⁴ Definitieve standpuntnota van de Ierse toezichhoudende autoriteit, punt 7.5, waarin wordt verwezen naar Advies 2/2010 van de Groep gegevensbescherming artikel 29, goedgekeurd op 22 juni 2010, blz. 5.

¹⁰⁵ Nalevingsverslag van Meta IE over het FB-besluit van de Ierse toezichhoudende autoriteit, blz. 4; nalevingsverslag van Meta IE over het IG-besluit van de Ierse toezichhoudende autoriteit, blz. 4.

¹⁰⁶ Advies 2/2010 van de Groep gegevensbescherming artikel 29, goedgekeurd op 22 juni 2010, blz. 5.

¹⁰⁷ Definitieve standpuntnota van de Ierse toezichhoudende autoriteit, punt 7.4, waarin wordt verwezen naar Bindend besluit 3/2022 van de EDPB, punten 95 en 96, en Bindend besluit 4/2022 van de EDPB, punten 98 en 99.

¹⁰⁸ Bindend besluit nr. 3/2022 van de EDPB, punten 95 en 96, en Bindend besluit nr. 4/2022 van de EDPB, punten 98 en 99.

¹⁰⁹ Definitieve standpuntnota van de Ierse toezichhoudende autoriteit, punten 2.2, 4.5 en 7.6.

AVG voor de verwerking van “beperkte niet-gedraggerelateerde informatie” om advertenties te tonen, zoals beschreven in zijn nalevingsverslagen¹¹⁰:

“a) Demografische gegevens. Deze bestaan uit door gebruikers opgegeven leeftijd en geslacht en de geschatte algemene locatie. Het gebruik van demografische gegevens is nodig om ervoor te zorgen dat advertenties geschikt zijn, in overeenstemming met de gebruiksvoorwaarden/algemene voorwaarden. Bijvoorbeeld: [...] c) het gebruik van de locatie is noodzakelijk om ervoor te zorgen dat advertenties die [Meta IE] aan gebruikers toont in de juiste taal zijn en betrekking hebben op een juist gelokaliseerde onderneming of dienst (zo toont [Meta IE] geen advertenties aan gebruikers voor producten die in hun land niet beschikbaar zijn);

b) gegevens over in-use-app-, browser- en apparaatgegevens. [...] Dit omvat het type apparaat dat wordt gebruikt, de taal die op dat moment op het apparaat is gekozen en de versie van de Facebook-/Instagram-app die wordt gebruikt. Deze gegevenspunten zijn nodig om advertenties op passende wijze te tonen. Bijvoorbeeld om de advertentie naar behoren op te maken om te voldoen aan de kijkvereisten van het apparaat, teneinde te voorkomen dat gebruikers advertenties te zien krijgen voor apps die niet door het besturingssysteem op hun apparaat worden ondersteund, en om ervoor te zorgen dat de advertenties in de door de gebruiker gekozen taal zijn;

c) Getoonde advertenties. Dit omvat informatie over de vraag of de advertentie wordt weergegeven en aan een gebruiker wordt getoond. Deze informatie is een basismaatstaf die [Meta IE] nodig heeft om er bijvoorbeeld voor te zorgen dat het aantal advertenties dat [Meta IE] aan gebruikers toont, op een passend niveau is en om ervoor te zorgen dat dezelfde advertenties niet herhaaldelijk aan de gebruiker worden getoond. Uit de informatie blijkt niet of de gebruiker de advertentie daadwerkelijk heeft gezien;

d) Gegevens over de interactie met de advertentie. Deze bestaan uit twee vormen van informatie die door gebruikers wordt verstrekt als zij ervoor kiezen om met advertenties te interageren: a) negatieve feedback over hun ervaring met de advertentie, bijvoorbeeld wanneer zij ervoor kiezen om een advertentie te verbergen of te melden; en b) positieve feedback over hun ervaring met de advertentie, bijvoorbeeld wanneer zij klikken op advertenties die zij relevant vinden”.¹¹¹

92. De EDPB neemt nota van de volgende bevindingen van de Ierse toezichhoudende autoriteit:

- Met betrekking tot locatiegegevens was de Ierse toezichhoudende autoriteit van mening dat Meta IE onvoldoende informatie verstrekke om de Ierse toezichhoudende autoriteit in staat te stellen te begrijpen waarom locatiegegevens buiten de definitie van gedraggerelateerde gegevens zouden vallen¹¹². Volgens de Ierse toezichhoudende autoriteit had Meta IE niet

¹¹⁰ Zoals vermeld in de definitieve standpuntnota van de Ierse toezichhoudende autoriteit, punt 7.6.

¹¹¹ Nalevingsverslag van Meta IE over het FB-besluit van de Ierse toezichhoudende autoriteit, punt 5.8.2; nalevingsverslag van Meta IE over het IG-besluit van de Ierse toezichhoudende autoriteit, punt 5.8.2.

¹¹² De Ierse toezichhoudende autoriteit verklaarde met name dat “[Meta IE] het gebruik van deze gegevens heeft toegelicht, maar niet waarom dit gebruik geen verwerking van gedraggerelateerde gegevens inhoudt. Het is bijvoorbeeld onduidelijk of [Meta IE] locatiegegevens gebruikt om advertenties af te stemmen op gebruikers op basis van bezoeken aan bepaalde soorten winkels, hun reizen naar zakelijke hubs of vakantiebestemmingen, of de tijdstippen van het jaar waarin zij reizen. Indien [Meta IE] locatiegegevens op deze wijze gebruikt, zou dit neerkomen op de verwerking van persoonsgegevens met het oog op gedraggericht adverteren, zowel volgens

uitgelegd of het de fysieke locatie van gebruikers verwerkt, dan wel de locatie die zij Meta IE proactief verstrekken om advertenties aan hen aan te bieden.

- Met betrekking tot gegevens over apparaten gaf de Ierse toezichthoudende autoriteit aan dat informatie over apparaten ook kan worden gebruikt om verschillende marktsegmenten te identificeren, die op hun beurt kunnen worden verwerkt voor gedragsgericht adverteren¹¹³.
- Met betrekking tot de getoonde advertenties gaf de Ierse toezichthoudende autoriteit aan dat Meta IE meer duidelijkheid zou moeten verschaffen over de vraag of het alleen overzichten van getoonde advertenties analyseert (die volgens de Ierse toezichthoudende autoriteit geen gedragsgerelateerde gegevens zijn) of ook gedragsgerichte advertenties die via andere instrumenten worden getoond door middel van een gedeeld interfacescherm, wat ook een bredere gedragsgerelateerde verwerking door Meta IE zou inhouden¹¹⁴.
- Met betrekking tot gegevens over de interactie met advertenties onderstreepte de Ierse toezichthoudende autoriteit dat “gegevens over interactie” zijn opgenomen in de definitie van op surfgedrag gebaseerde reclame in het advies van de Groep gegevensbescherming artikel 29, die Meta IE in zijn nalevingsverslagen had opgenomen¹¹⁵. De Ierse toezichthoudende autoriteit onderstreepte daarom het gebrek aan duidelijkheid over hoe Meta IE vervolgens een onderscheid zou maken tussen “gegevens over de interactie met advertenties”, als genoemd in punt d) hierboven, en “gegevens over interactie” zoals bedoeld in Advies 2/2010 van de Groep gegevensbescherming artikel 29. De Ierse toezichthoudende autoriteit uitte haar bezorgdheid over het feit dat Meta IE had verklaard zich te beroepen op artikel 6, lid 1, punt b), AVG in omstandigheden waarin de gebruiker positieve feedback op advertenties geeft¹¹⁶. Volgens de Ierse toezichthoudende autoriteit valt dit onder de definitie van op surfgedrag gebaseerde reclame in Advies 2/2010 van de Groep gegevensbescherming artikel 29, aangezien Meta IE “conclusies over gebruikersvoorkeuren trekt op basis van de interactie van gebruikers met een advertentie”¹¹⁷. Naar aanleiding van nadere informatie die Meta IE op 30 juni 2023 aan de Ierse toezichthoudende autoriteit had verstrekt over negatieve

de beschrijving door de EDPB van dergelijke reclame, zoals uiteengezet in punt 7.4, als volgens het advies van de Groep gegevensbescherming artikel 29 waarop [Meta IE] zich beroept” (definitieve standpuntnota van de Ierse toezichthoudende autoriteit, punt 7.11).

¹¹³ De Ierse toezichthoudende autoriteit verklaarde dat “het onduidelijk is of [Meta IE] informatie over apparaten als een ander marktsegment aanmerkt. Hoewel de verwerking van informatie over apparaten ten behoeve van advertenties mogelijk niet neerkomt op gedragsgericht adverteren, is het mogelijk dat [Meta IE] bepaalde apparaten als een ander marktsegment identificeert. Het type apparaat kan een indicatie zijn van de koopkracht of aankoopgeschiedenis, die voor gedragsdoeleinden zou kunnen worden verwerkt” (definitieve standpuntnota van de Ierse toezichthoudende autoriteit, punt 7.12).

¹¹⁴ Definitieve standpuntnota van de Ierse toezichthoudende autoriteit, punt 7.13.

¹¹⁵ Advies 2/2010 van de Groep gegevensbescherming artikel 29, goedgekeurd op 22 juni 2010, blz. 5, waarnaar wordt verwezen in het nalevingsverslag van Meta IE over het FB-besluit van de Ierse toezichthoudende autoriteit, blz. 4, en het nalevingsverslag van Meta IE over het IG-besluit van de Ierse toezichthoudende autoriteit, blz. 4.

¹¹⁶ De bezwaren van de Ierse toezichthoudende autoriteit hebben met name betrekking op de verklaring van Meta IE dat wanneer “de gebruiker positieve feedback op een advertentie geeft (er bijvoorbeeld actief voor kiest om op een specifieke advertentie te klikken die hij relevant vindt en wil zien), Meta IE die informatie ook moet gebruiken om ervoor te zorgen dat het de gebruiker een passende en relevante gepersonaliseerde advertentie-ervaring biedt overeenkomstig de algemene voorwaarden” (zie de definitieve standpuntnota van de Ierse toezichthoudende autoriteit, punt 7.14, waarin wordt verwezen naar het nalevingsverslag van Meta IE over het FB-besluit van de Ierse toezichthoudende autoriteit, punt 5.8.2, en het nalevingsverslag van Meta IE over het IG-besluit van de Ierse toezichthoudende autoriteit, punt 5.8.2).

¹¹⁷ Definitieve standpuntnota van de Ierse toezichthoudende autoriteit, punt 7.15.

feedback op advertenties¹¹⁸, gaf de Ierse toezichhoudende autoriteit aan dat, voor zover Meta IE “persoonsgegevens uitsluitend verwerkt om te voorkomen dat een specifieke verborgen advertentie aan een gebruiker wordt getoond, de [Ierse toezichhoudende autoriteit] ermee instemt dat dit niet neerkomt op gedragsgericht adverteren. Voor zover [Meta IE] echter de advertentievoorkeuren van een gebruiker afleidt uit het feit dat hij een advertentie verborgen heeft, valt dit onder de definitie van gedragsgericht adverteren”¹¹⁹. De Ierse toezichhoudende autoriteit voegde daaraan toe dat “de opmerkingen van [Meta IE] te vaag zijn om te bepalen of het persoonsgegevens verwerkt om de specifieke advertentie te verbergen, dan wel of het conclusies trekt uit de keuze om een advertentie te verbergen. De verwijzing in de motivering van deze verwerking naar de “persoonlijke ervaring met advertenties” van een gebruiker duidt erop dat de beslissing om één advertentie te verbergen, kan worden gebruikt om voorkeuren af te leiden over de advertenties die meer in het algemeen aan een gebruiker worden getoond”¹²⁰. De EDPB merkt op dat deze beoordeling in overeenstemming is met de opmerkingen van de toezichhoudende autoriteit van Hamburg (Duitsland)¹²¹. De Ierse toezichhoudende autoriteit bepaalde daarom dat “de door [Meta IE] verstrekte informatie erop duidt dat het gegevens over verborgen advertenties gebruikt voor gedragsgericht adverteren”. De Ierse toezichhoudende autoriteit trok ook soortgelijke conclusies voor de positieve feedback en stelde dat “het gebruik van informatie over “doorklikken” om te bepalen welke soorten advertenties een gebruiker in de toekomst wil zien, duidelijk binnen de definitie van gedragsgericht adverteren valt die [Meta IE] aan de [Ierse toezichhoudende autoriteit] heeft gegeven”¹²².

93. In het licht van het bovenstaande merkt de EDPB op dat de Ierse toezichhoudende autoriteit heeft vastgesteld dat Meta IE nog steeds enige verwerking op grond van artikel 6, lid 1, punt b), AVG verricht met het oog op gedragsgericht adverteren¹²³.
94. Daarnaast wees de Ierse toezichhoudende autoriteit er ook op dat onvoldoende informatie was verstrekt om uit te leggen waarom de categorieën a) tot en met d) geen gedragsgerelateerde gegevens

¹¹⁸ Meta IE verklaarde “met betrekking tot negatieve feedback op advertenties dat [Meta IE], indien een gebruiker de beschikbare optie “Advertentie verbergen — deze advertentie nooit meer tonen” kiest, die informatie moet gebruiken om ervoor te zorgen dat de keuze met betrekking tot de persoonlijke advertentie-ervaring van de gebruiker (dat wil zeggen de advertenties die hij niet wil zien) wordt gerespecteerd” (definitieve standpuntnota van de Ierse toezichhoudende autoriteit, punt 7.16).

¹¹⁹ Definitieve standpuntnota van de Ierse toezichhoudende autoriteit, punt 7.16, waarin wordt verwezen naar de opmerkingen van de toezichhoudende autoriteit van Hamburg (Duitsland) over de voorlopige standpuntnota van de Ierse toezichhoudende autoriteit.

¹²⁰ Definitieve standpuntnota van de Ierse toezichhoudende autoriteit, punt 7.16.

¹²¹ “Wanneer het [Meta IE] verder wordt toegestaan om ervoor te kiezen of het persoonsgegevens alleen verwerkt om een bepaalde advertentie te verbergen, dan wel of het conclusies trekt uit het besluit om een advertentie te verbergen, wordt het mogelijk gemaakt om ervoor te kiezen het werkelijke doel van de verwerking niet te beschrijven, om ervoor te zorgen dat de verwerking formeel niet onder de definitie van gedragsgericht adverteren valt. Het verbergen van bepaalde advertenties zonder iets uit dat besluit af te leiden zou hierbij in strijd zijn met het bedrijfsmodel van [Meta IE]. Voor zover deze of andere interacties met een advertentie worden gebruikt om te leren welke andere advertenties aan een betrokkene moeten worden getoond, merkt de toezichhoudende autoriteit van Hamburg op dat de verwerking van persoonsgegevens plaatsvindt met het oog op gedragsgericht adverteren” (standpunt van de toezichhoudende autoriteit van Hamburg (Duitsland) van 4 mei 2023); zoals vermeld in de definitieve standpuntnota van de Ierse toezichhoudende autoriteit, punt 7.17.

¹²² Definitieve standpuntnota van de Ierse toezichhoudende autoriteit, punt 7.19.

¹²³ Definitieve standpuntnota van de Ierse toezichhoudende autoriteit, punten 6.2 en 8.1.

waren¹²⁴. De EDPB merkt ook op dat de Ierse toezichthoudende autoriteit op basis hiervan heeft vastgesteld dat Meta IE niet had aangetoond dat het de besluiten van de Ierse toezichthoudende autoriteit naleeft met betrekking tot het beroep op artikel 6, lid 1, punt b), AVG voor gedragsgericht adverteren¹²⁵.

95. De EDPB merkt op dat dit standpunt ook naar voren is gebracht door bepaalde betrokken toezichthoudende autoriteiten in antwoord op de informele raadplegingen van de Ierse toezichthoudende autoriteit via het IMI. Meer in het bijzonder merkte de Finse toezichthoudende autoriteit op dat “de volgende persoonsgegevens nog steeds onrechtmatig op grond van artikel 6, lid 1, punt b), [AVG] lijken te worden verzameld met het oog op gedragsgericht adverteren: “informatie over advertenties die aan gebruikers worden getoond en hoe zij met die advertenties interageren”, en “locatiegegevens”¹²⁶. De Italiaanse toezichthoudende autoriteit merkte ook op dat “het voorstel van [Meta IE] niet van dien aard is dat het bevel om de verwerking in overeenstemming te brengen naar behoren wordt uitgevoerd, voor zover daarbij een deel van de gebruikersgerelateerde informatie verkeerd wordt geclassificeerd en aldus de rechtsgrondslag voor de uitvoering van de overeenkomst op grond van artikel 6, lid 1, punt b), AVG wordt toegepast op advertenties die in feite gedragsmatig van aard zijn”¹²⁷.
96. De EDPB merkt op dat indien enige van de in punt 91 van dit dringende bindende besluit genoemde gegevens kunnen worden geacht binnen het toepassingsgebied van de definitie van gedragsgericht adverteren te vallen, er redenen zijn om aan te nemen dat Meta IE artikel 6, lid 1, AVG schendt. Dit komt omdat Meta IE nog steeds persoonsgegevens zou verwerken met het oog op gedragsgericht adverteren op grond van artikel 6, lid 1, punt b), AVG, hoewel in de besluiten van de Ierse toezichthoudende autoriteit is vastgesteld dat dit onrechtmatig is¹²⁸.
97. In dit verband deelt de EDPB het standpunt van de Ierse toezichthoudende autoriteit dat Meta IE bepaalde persoonsgegevens nog steeds op grond van artikel 6, lid 1, punt b), AVG verwerkt met het oog op gedragsgericht adverteren¹²⁹, ten minste voor de volgende categorieën gegevens:
- **Locatiegegevens** — de EDPB is, in overeenstemming met het standpunt van de Ierse toezichthoudende autoriteit, van oordeel dat Meta IE niet heeft aangetoond dat zijn verwerking van locatiegegevens geen verwerking met het oog op gedragsgericht adverteren inhoudt¹³⁰. Het is voor de EDPB, net zoals voor de Noorse toezichthoudende autoriteit en de Ierse toezichthoudende autoriteit, onduidelijk op welke basis de locatie wordt geschat, wanneer dit niet het gedrag van de betrokkene is. De EDPB is bijgevolg, in overeenstemming met het standpunt van de Noorse toezichthoudende autoriteit, van oordeel dat de verwerking

¹²⁴ Definitieve standpuntnota van de Ierse toezichthoudende autoriteit, punt 7.22.

¹²⁵ Definitieve standpuntnota van de Ierse toezichthoudende autoriteit, punten 7.1, 7.22 en 8.1.

¹²⁶ Standpunt van de Finse toezichthoudende autoriteit van 15 mei 2023, blz. 2.

¹²⁷ Standpunt van de Italiaanse toezichthoudende autoriteit over het FB-besluit van de Ierse toezichthoudende autoriteit van 23 mei 2023, blz. 2, en standpunt van de Italiaanse toezichthoudende autoriteit over het IG-besluit van de Ierse toezichthoudende autoriteit van 23 mei 2023, blz. 2.

¹²⁸ In dit verband is met de besluiten van de Ierse toezichthoudende autoriteit uitvoering gegeven aan de bevindingen die werden beschreven in Bindend besluit 3/2022 van de EDPB, punten 94 tot en met 133, en Bindend besluit 4/2022 van de EDPB, punten 97 tot en met 137.

¹²⁹ Zie de punten 92 en 93.

¹³⁰ Definitieve standpuntnota van de Ierse toezichthoudende autoriteit, punt 7.11.

door Meta IE van locatiegegevens om te bepalen welke advertenties aan betrokkenen moeten worden getoond, gedragsgericht adverteren vormt¹³¹.

- **Gegevens over de interactie met advertenties** — de EDPB is, in overeenstemming met het standpunt van de Ierse toezichthoudende autoriteit, van oordeel dat Meta IE niet heeft aangetoond dat zijn verwerking van gegevens over de interactie met advertenties geen verwerking met het oog op gedragsgericht adverteren inhoudt. De EDPB deelt het standpunt van de Ierse toezichthoudende autoriteit dat “[Meta IE] het gedrag van de gebruikers registreert wanneer hun advertenties worden getoond en dat het dit gebruikt om de toekomstige advertenties op gebruikers af te stemmen”¹³². De EDPB is bijgevolg van oordeel dat de verwerking van gegevens over de interactie met advertenties door Meta IE om de volgende redenen gedragsgericht adverteren vormt:
 - zoals de Ierse toezichthoudende autoriteit terecht opmerkte, herinnert de EDPB eraan dat interactie een van de soorten gegevens die vallen onder de definitie van op surfgedrag gebaseerde reclame in Advies 2/2010 van de Groep gegevensbescherming artikel 29¹³³.
 - de EDPB merkt op dat, ongeacht of de betrokkene negatieve of positieve feedback geeft over de advertenties die hij ziet, de interacties volgens Meta IE zullen worden gebruikt om een “passende en relevante advertentie-ervaring”¹³⁴ te bieden, wat erop duidt dat Meta IE conclusies over gebruikersvoorkeuren trekt op basis van een dergelijke interactie.
 - met betrekking tot negatieve feedback (dat wil zeggen wanneer de betrokkene klikt om een advertentie te verbergen/te melden), merkt de EDPB op dat Meta IE verklaart deze informatie te moeten gebruiken “om ervoor te zorgen dat de keuze met betrekking tot de persoonlijke advertentie-ervaring van de gebruiker (dat wil zeggen welke advertenties hij niet wil zien) wordt gerespecteerd”¹³⁵. De EDPB merkt ook op dat Meta IE verklaart dat de opties “Advertentie verbergen” en “Advertentie melden” worden gebruikt “om rechtstreeks te beïnvloeden welke advertenties [aan gebruikers] worden getoond”¹³⁶. De EDPB deelt het standpunt van de Ierse toezichthoudende autoriteit dat “de verwijzing in de motivering van deze verwerking naar de “persoonlijke ervaring met advertenties” van een gebruiker erop duidt dat de beslissing om één advertentie te verbergen, kan worden gebruikt om voorkeuren af te leiden over de advertenties die meer in het algemeen aan een gebruiker worden getoond”¹³⁷ en dat “uit de door [Meta IE] verstrekte informatie blijkt dat het gegevens over verborgen advertenties gebruikt voor gedragsgericht adverteren”¹³⁸.

¹³¹ Definitieve standpuntnota van de Ierse toezichthoudende autoriteit, punt 7.11.

¹³² Definitieve standpuntnota van de Ierse toezichthoudende autoriteit, punt 7.14.

¹³³ Definitieve standpuntnota van de Ierse toezichthoudende autoriteit, punt 7.14.

¹³⁴ Nalevingsverslag van Meta IE over het FB-besluit van de Ierse toezichthoudende autoriteit, blz. 16.

¹³⁵ Brief van Meta IE aan de Ierse toezichthoudende autoriteit van 30 juni 2023, blz. 5.

¹³⁶ Opmerkingen van Meta IE van 16 oktober 2023 bij de rechtbank van eerste aanleg te Oslo. Zie specifiek voor Instagram ook de screenshots die zijn opgenomen in blz. 35 van bijlage 3 bij het nalevingsverslag over het IG-besluit van de Ierse toezichthoudende autoriteit.

¹³⁷ Definitieve standpuntnota van de Ierse toezichthoudende autoriteit, punt 7.16.

¹³⁸ Definitieve standpuntnota van de Ierse toezichthoudende autoriteit, punt 7.18.

- met betrekking tot positieve feedback merkt de EDPB op dat Meta IE stelt dat wanneer “de gebruiker positieve feedback op een advertentie geeft (er bijvoorbeeld actief voor kiest om op een specifieke advertentie te klikken die hij relevant vindt en wil zien), [Meta IE] die informatie ook moet gebruiken om ervoor te zorgen dat het de gebruiker een passende en relevante gepersonaliseerde advertentie-ervaring biedt overeenkomstig de algemene voorwaarden”¹³⁹. Bijgevolg deelt de EDPB ook het standpunt van de Ierse toezichthoudende autoriteit dat deze praktijk valt onder de definitie van op surfgedrag gebaseerde reclame in het advies van de Groep gegevensbescherming artikel 29, aangezien Meta IE “conclusies over gebruikersvoorkeuren trekt op basis van de interactie van gebruikers met een advertentie”¹⁴⁰.

98. Concluderend stelt de EDPB vast dat Meta IE zich ten onrechte beroept op artikel 6, lid 1, punt b), AVG om locatiegegevens en gegevens over de interactie met advertenties die op zijn producten zijn verzameld, te verwerken met het oog op gedragsgericht adverteren.
99. Daarnaast deelt de EDPB het standpunt van de Ierse toezichthoudende autoriteit dat Meta IE onvoldoende informatie heeft verstrekt om uit te leggen waarom andere categorieën door Meta IE verwerkte gegevens geen gedragsgerelateerde gegevens zouden zijn, zoals gegevens over apparaten en getoonde advertenties¹⁴¹. In dit verband is de EDPB, in overeenstemming met het standpunt van de Ierse toezichthoudende autoriteit, van oordeel dat indien Meta IE apparaatgegevens zou gebruiken om verschillende marktsegmenten te identificeren, dit een verwerking met het oog op gedragsgericht adverteren zou vormen waarvoor het zich ten onrechte zou beroepen op artikel 6, lid 1, punt b), AVG, hetgeen in strijd is met artikel 6, lid 1, AVG¹⁴².

4.1.1.3 Oneigenlijk beroep op artikel 6, lid 1, punt f), AVG

4.1.1.3.1 Samenvatting van het standpunt van de Noorse toezichthoudende autoriteit

100. De Noorse toezichthoudende autoriteit is van mening dat artikel 6, lid 1, punt f), AVG geen passende rechtsgrondslag in het kader van artikel 6, lid 1, AVG vormt voor de verwerking met het oog op gedragsgericht adverteren door Meta IE¹⁴³.
101. De Noorse toezichthoudende autoriteit verwijst naar de definitieve standpuntnota van de Ierse toezichthoudende autoriteit, waarin de Ierse toezichthoudende autoriteit concludeerde dat Meta IE nog steeds geen geldige rechtsgrondslag heeft voor de verwerking van persoonsgegevens met het oog op gedragsgericht adverteren in het kader van artikel 6, lid 1, AVG, ondanks de overgang van Meta IE op artikel 6, lid 1, punt f), AVG als rechtsgrondslag voor de verwerking met het oog op gedragsgericht

¹³⁹ Nalevingsverslag van Meta IE over het FB-besluit van de Ierse toezichthoudende autoriteit, punt 5.8.2, en nalevingsverslag van Meta IE over het IG-besluit van de Ierse toezichthoudende autoriteit, punt 5.8.2.

¹⁴⁰ Definitieve standpuntnota van de Ierse toezichthoudende autoriteit, punt 7.15.

¹⁴¹ Zie punt 89.

¹⁴² De Ierse toezichthoudende autoriteit verklaarde dat “het onduidelijk is of [Meta IE] informatie over apparaten als een ander marktsegment aanmerkt. Hoewel de verwerking van informatie over apparaten ten behoeve van advertenties mogelijk niet neerkomt op gedragsgericht adverteren, is het mogelijk dat [Meta IE] bepaalde apparaten als een ander marktsegment identificeert. Het type apparaat kan een indicatie zijn van de koopkracht of aankoopgeschiedenis, die voor gedragsdoeleinden zou kunnen worden verwerkt” (definitieve standpuntnota van de Ierse toezichthoudende autoriteit, punt 7.12).

¹⁴³ Verzoek van de Noorse toezichthoudende autoriteit aan de EDPB, blz. 4.

adverteren op 5 april 2023¹⁴⁴. De Noorse toezichhoudende autoriteit wijst erop dat deze conclusie uitdrukkelijk door verschillende betrokken toezichhoudende autoriteiten werd gesteund, zonder dat de andere betrokken toezichhoudende autoriteiten daartegen bezwaar maakten¹⁴⁵.

102. Voorts stelt de Noorse toezichhoudende autoriteit dat in punt 117 van het Bundeskartellamt-arrest van het Hof de conclusie wordt bekrachtigd dat artikel 6, lid 1, punt f), AVG geen passende rechtsgrondslag vormt voor de verwerking met het oog op gedragsgericht adverteren door Meta IE¹⁴⁶. In dit verband neemt de Noorse toezichhoudende autoriteit kennis van het standpunt van Meta IE dat het arrest irrelevant is en betrekking heeft op een ander aspect van de verwerking door Meta IE met het oog op gedragsgericht adverteren¹⁴⁷. De Noorse toezichhoudende autoriteit voert echter aan dat de uitspraak wel degelijk van toepassing is op de praktijken in verband met gedragsgericht adverteren door Meta IE in het algemeen en dat het derhalve niet buiten beschouwing kan worden gelaten¹⁴⁸.

4.1.1.3.2 Samenvatting van het standpunt van de verwerkingsverantwoordelijke

103. In zijn nalevingsverslagen verklaart Meta IE dat het — uitsluitend voor persoonsgegevens die op zijn producten zijn verzameld¹⁴⁹ — zijn rechtsgrondslag heeft gewijzigd van artikel 6, lid 1, punt b), AVG in artikel 6, lid 1, punt f), AVG voor de “verwerking met het oog op gedragsgericht adverteren” om te voldoen aan de besluiten van de Ierse toezichhoudende autoriteit¹⁵⁰.
104. Zoals vermeld in punt 81, definieert Meta IE het toepassingsgebied van deze verwerking op grond van artikel 6, lid 1, punt f), AVG als volgt:

“Verwerking met het oog op gedragsgericht adverteren omvat het gebruik door [Meta IE] van informatie die **op de producten [van Meta]** is verzameld over het gedrag van een gebruiker in de loop der tijd om de interesses en voorkeuren van gebruikers te beoordelen en te begrijpen.

¹⁴⁴ Verzoek van de Noorse toezichhoudende autoriteit aan de EDPB, blz. 5. Zoals gespecificeerd in punt 104, definieert Meta IE het toepassingsgebied van deze verwerking op grond van artikel 6, lid 1, punt f), AVG als verwerking in verband met persoonsgegevens die op de producten van Meta zijn verzameld.

¹⁴⁵ Verzoek van de Noorse toezichhoudende autoriteit aan de EDPB, blz. 5.

¹⁴⁶ Verzoek van de Noorse toezichhoudende autoriteit aan de EDPB, blz. 5.

¹⁴⁷ Verzoek van de Noorse toezichhoudende autoriteit aan de EDPB, blz. 6. Zoals gespecificeerd in de punten 109 en 142, stelt Meta IE in punt 1.5 (A), van zijn antwoord van op de voorlopige standpuntnota van de Ierse toezichhoudende autoriteit van 4 augustus 2023, dat “artikel 6, lid 1, punt f), AVG in het Bundeskartellamt-arrest “in beginsel” niet wordt uitgesloten als geldige rechtsgrondslag voor de verwerking met het oog op gedragsgericht adverteren door [Meta IE]. In het arrest werd artikel 6, lid 1, punt f), [AVG] (alsook het element “noodzakelijkheid”) beoordeeld in het kader van een andere verwerking dan hier aan de orde is (dat wil zeggen gegevens die buiten [Meta] zijn verzameld, en in beperkte mate de verwerking van productoverschrijdende data, in tegenstelling tot gegevens die op [Meta-]producten zijn verzameld). [...] Voorts heeft het Hof geen algemene vaststelling gedaan (en kon het dit ook niet rechtens doen) dat de belangen van de gebruikers altijd zwaarder wegen dan de gerechtvaardigde belangen van [Meta IE] en derden in het kader van gepersonaliseerde advertenties [...]”.

¹⁴⁸ Verzoek van de Noorse toezichhoudende autoriteit aan de EDPB, blz. 6.

¹⁴⁹ Meta IE geeft aan zich voor de verwerking van persoonsgegevens over de activiteiten van gebruikers buiten Meta (zoals op websites en apps van derden en bepaalde offline-interacties (bv. aankopen)), die Meta IE van derde adverteerpartners heeft verkregen om gepersonaliseerde advertenties voor deze gebruikers op Facebook of Instagram te tonen, te beroepen op artikel 6, lid 1, punt a), AVG (zie het nalevingsverslag van Meta IE over het FB-besluit van de Ierse toezichhoudende autoriteit, blz. 12, punt 3.1.2, en het nalevingsverslag van Meta IE over het IG-besluit van de Ierse toezichhoudende autoriteit, blz. 13, punt 3.1.2).

¹⁵⁰ Nalevingsverslag van Meta IE over het FB-besluit van de Ierse toezichhoudende autoriteit, blz. 4, en nalevingsverslag van Meta IE over het IG-besluit van de Ierse toezichhoudende autoriteit, blz. 4.

Dit omvat signalen zoals de activiteit van gebruikers **op de producten [van Meta]**, interactie met inhoud zoals posts van andere gebruikers of de pagina's die zij bezoeken, de personen met wie en de groepen waarmee zij communiceren en/of wat zij zoeken. [Meta IE] gebruikt al deze signalen om de interesses en voorkeuren van gebruikers te beoordelen en te begrijpen, en om hun gedragsgericht advertenties aan te bieden" (nadruk toegevoegd).¹⁵¹

105. Met betrekking tot het bovenstaande merkt de EDPB op dat de persoonsgegevens die op grond van artikel 6, lid 1, punt f), AVG worden verwerkt met het oog op gedragsgericht adverteren, (overall) op de producten van Meta worden verzameld en dat Meta IE de beschrijvingen "op" en "overall op" door elkaar gebruikt.
106. Meta IE verwijst ook naar zijn geactualiseerde privacybeleid voor Facebook en Instagram, waarin de lijst van categorieën persoonsgegevens is opgenomen die voor dit doel worden verwerkt¹⁵².
107. Meta IE was van oordeel dat het zich op het standpunt kon stellen dat het voor zijn verwerking met het oog op gedragsgericht adverteren kon overgaan op artikel 6, lid 1, punt f), AVG om te voldoen aan de besluiten van de Ierse toezichthoudende autoriteit¹⁵³. Volgens Meta IE was het noch in de bindende besluiten van de EDPB, noch in de besluiten van de Ierse toezichthoudende autoriteit gelast zich te beroepen op een specifieke rechtsgrondslag op grond van artikel 6, lid 1, AVG, zoals artikel 6, lid 1, punt a), AVG¹⁵⁴. Meta IE voert aan dat een autoriteit pas nadat de Ierse toezichthoudende autoriteit haar definitieve standpuntnota had vastgesteld, op 18 augustus 2023, concludeerde dat het beroep van Meta IE op artikel 6, lid 1, punt f), AVG ontoereikend was om te voldoen aan de besluiten van de Ierse toezichthoudende autoriteit¹⁵⁵. Meta IE voert aan dat "sommige opmerkingen van toezichthoudende autoriteiten vóór deze datum inconsistent zijn en niet met elkaar in overeenstemming kunnen worden gebracht (zo lijken sommige toezichthoudende autoriteiten van mening te zijn dat toestemming de enige geschikte rechtsgrondslag is, terwijl andere artikel 6, lid 1, punt f), AVG als rechtsgrondslag aanvaarden)"¹⁵⁶.
108. Meta IE heeft beoordelingen van de gerechtvaardigde belangen uitgevoerd, die het bij zijn nalevingsverslagen heeft gevoegd¹⁵⁷, waarin het concludeert dat artikel 6, lid 1, punt f), AVG een passende rechtsgrondslag vormt voor gedragsgericht adverteren¹⁵⁸. Meta IE herhaalde deze conclusie

¹⁵¹ Nalevingsverslag van Meta IE over het FB-besluit van de Ierse toezichthoudende autoriteit, blz. 4, en nalevingsverslag van Meta IE over het IG-besluit van de Ierse toezichthoudende autoriteit, blz. 4.

¹⁵² Nalevingsverslag van Meta IE over het FB-besluit van de Ierse toezichthoudende autoriteit, blz. 4 en 5, en nalevingsverslag van Meta IE over het IG-besluit van de Ierse toezichthoudende autoriteit, blz. 4 en 5.

¹⁵³ Opmerkingen van Meta IE van 26 september 2023, blz. 10, en opmerkingen van Meta IE van 25 augustus 2023, blz. 22. Zie ook de brief van Meta IE aan de Ierse toezichthoudende autoriteit van 27 juli 2023, blz. 1 en 2.

¹⁵⁴ Opmerkingen van Meta IE van 26 september 2023, blz. 10, en opmerkingen van Meta IE van 25 augustus 2023, blz. 4 en 16.

¹⁵⁵ Opmerkingen van Meta IE van 26 september 2023, blz. 11, en opmerkingen van Meta IE van 16 oktober 2023, blz. 5.

¹⁵⁶ Brief van Meta IE aan de Ierse toezichthoudende autoriteit over de procedure en spoedeisendheid van 31 mei 2023, blz. 3.

¹⁵⁷ Beoordelingen van de gerechtvaardigde belangen bij de verwerking voor gedragsgericht adverteren van Meta IE van 3 april 2023, bijlage 4 bij het nalevingsverslag van Meta IE over het FB-besluit van de Ierse toezichthoudende autoriteit en bijlage 4 bij het nalevingsverslag van Meta IE over het IG-besluit van de Ierse toezichthoudende autoriteit.

¹⁵⁸ Bijlage 4 bij het nalevingsverslag van Meta IE over het FB-besluit van de Ierse toezichthoudende autoriteit en nalevingsverslag van Meta IE over het IG-besluit van de Ierse toezichthoudende autoriteit, blz. 4, en

op 4 augustus 2023, na zich ertoe te hebben verbonden over te gaan op artikel 6, lid 1, punt a), AVG aan de hand van zijn voorstel inzake toestemming¹⁵⁹. Daarnaast heeft Meta IE benadrukt dat het “aanzienlijke middelen heeft uitgegeven” en “zeer substantiële stappen” heeft gezet om over te gaan van artikel 6, lid 1, punt b), AVG op artikel 6, lid 1, punt f), AVG om te voldoen aan de uiterste termijn van 5 april 2023¹⁶⁰.

109. Met betrekking tot het Bundeskartellamt-arrest van het Hof is Meta IE van mening dat “artikel 6, lid 1, punt f), [AVG] in deze zaak in beginsel niet wordt uitgesloten als geldige rechtsgrondslag” voor de verwerking door Meta IE met het oog op gedragsgericht adverteren, aangezien het Hof “geen algemene vaststelling heeft gedaan (en ook niet rechtens kon doen) dat de belangen van de gebruikers in de context van gepersonaliseerde reclame altijd zwaarder wegen dan de gerechtvaardigde belangen van [Meta IE] en derden”¹⁶¹. Het voert aan dat het Bundeskartellamt-arrest van het Hof betrekking heeft op een andere verwerking dan de verwerking die onder de bindende besluiten van de EDPB en de besluiten van de Ierse toezichthoudende autoriteit valt. Meta IE wijst er meer in het bijzonder op dat dit arrest betrekking heeft op persoonsgegevens die buiten Meta om zijn verzameld, in tegenstelling tot gegevens die op Meta-producten zijn verzameld. Meta IE stelt met name dat “de verwerking voor gedragsgericht adverteren bij het gebruik van persoonsgegevens die overal op verschillende producten van [Meta IE] zijn verzameld, niet onder het voorwerp van de zaak valt”, maar erkent dat de zaak “in mindere mate” gericht is op “de verwerking van persoonsgegevens die overal op verschillende producten van [Meta IE] zijn verzameld”¹⁶².
110. Tot slot heeft Meta IE, hoewel het van mening was dat het zich rechtmatig kon beroepen op artikel 6, lid 1, punt f), AVG, aangekondigd dat het, rekening houdend met de “uiteenlopende standpunten” van de Ierse toezichthoudende autoriteit in zowel haar voorlopige standpuntnota als met betrekking tot de interpretatie van het Bundeskartellamt-arrest van het Hof, bereid was om voor de verwerking in kwestie over te gaan op toestemming¹⁶³.

nalevingsverslag van Meta IE over het FB-besluit van de Ierse toezichthoudende autoriteit, blz. 11, en nalevingsverslag van Meta IE over het IG-besluit van de Ierse toezichthoudende autoriteit, blz. 12.

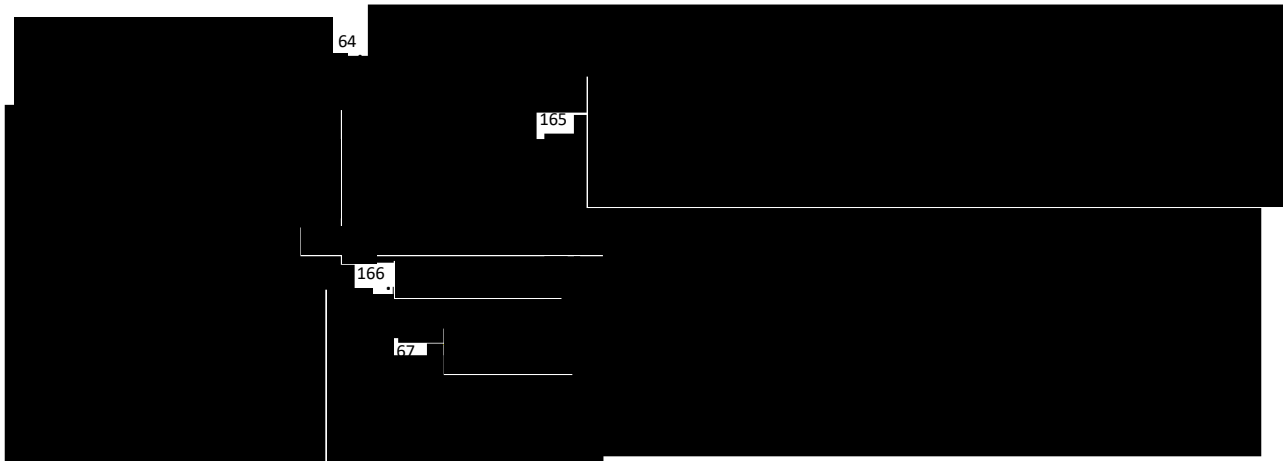
¹⁵⁹ Verzoek van Meta IE om een voorlopig bevel, 4 augustus 2023, blz. 27.

¹⁶⁰ Opmerkingen van Meta IE van 26 september 2023, blz. 10, en opmerkingen van Meta IE van 16 oktober 2023, blz. 5. Zie ook de opmerkingen van Meta IE van 25 augustus 2023, blz. 33.

¹⁶¹ Antwoord van Meta IE op de voorlopige standpuntnota van de Ierse toezichthoudende autoriteit, 4 augustus 2023, deel 1.5(A), en ook deel 2 voor een meer gedetailleerde analyse.

¹⁶² Verzoek van Meta IE om een voorlopig bevel, 4 augustus 2023, blz. 27.

¹⁶³ [Redacted] aan de Ierse toezichthoudende autoriteit van 27 juli 2023, blz. 1 en 2.



4.1.1.3.3 Analyse van de EDPB

111. In de besluiten van de Ierse toezichhoudende autoriteit werd Meta IE gelast de nodige maatregelen te nemen om tegemoet te komen aan de bevinding dat Meta IE niet gerechtigd is de desbetreffende verwerkingen uit te voeren op grond van artikel 6, lid 1, punt b), AVG, en zijn verwerking van persoonsgegevens met het oog op gedragsgericht adverteren in overeenstemming te brengen met artikel 6, lid 1, AVG, en werd gespecificeerd dat een dergelijke maatregel “niet beperkt is tot het vaststellen van een passende alternatieve rechtsgrondslag”, maar de uitvoering kan omvatten van “alle maatregelen die nodig zijn om te voldoen aan de voorwaarden die aan die alternatieve rechtsgrondslag/rechtsgrondslagen verbonden zijn”¹⁶⁸.
112. De EDPB merkt op dat Meta IE zich, volgens de nalevingsverslagen van Meta IE en de definitieve standpuntnota van de Ierse toezichhoudende autoriteit, sinds 5 april 2023 beroept op artikel 6, lid 1, punt f), AVG om persoonsgegevens te verwerken die op de producten van Meta zijn verzameld¹⁶⁹ met het oog op gedragsgericht adverteren¹⁷⁰.
113. Op grond van artikel 6, lid 1, punt f), AVG, overweging 47 AVG en de vaste rechtspraak van het Hof¹⁷¹ moet aan **drie cumulatieve voorwaarden** zijn voldaan om een beroep te kunnen doen op artikel 6, lid 1, punt f), AVG, “te weten, ten eerste, de behartiging van een gerechtvaardigd belang van de verwerkingsverantwoordelijke of van een derde, ten tweede, de noodzaak van de verwerking van persoonsgegevens voor de behartiging van het gerechtvaardigde belang, en, ten derde, [op grond van

¹⁶⁴ Brief van Meta IE aan de Ierse toezichhoudende autoriteit van 27 juli 2023, blz. 2.

¹⁶⁵ Brief van Meta IE aan de Ierse toezichhoudende autoriteit van 27 juli 2023, blz. 2.

¹⁶⁶ Brief van de Ierse toezichhoudende autoriteit aan Meta IE van 11 augustus 2023, blz. 2.

¹⁶⁷ Brief van de Ierse toezichhoudende autoriteit aan Meta IE van 11 augustus 2023, blz. 2.

¹⁶⁸ FB-besluit van de Ierse toezichhoudende autoriteit, punt 8, en IG-besluit van de Ierse toezichhoudende autoriteit, punt 212.

¹⁶⁹ Definitieve standpuntnota van de Ierse toezichhoudende autoriteit, punt 7.23, blz. 11 en 12, waarin wordt verwezen naar de brief van Meta IE aan de Ierse toezichhoudende autoriteit van 30 juni 2023, en nalevingsverslag van Meta IE over het FB-besluit van de Ierse toezichhoudende autoriteit, blz. 4, en nalevingsverslag van Meta IE over het IG-besluit van de Ierse toezichhoudende autoriteit, blz. 4.

¹⁷⁰ Definitieve standpuntnota van de Ierse toezichhoudende autoriteit, punt 7.25, blz. 12, en nalevingsverslag van Meta IE over het FB-besluit van de Ierse toezichhoudende autoriteit, blz. 4, en nalevingsverslag van Meta IE over het IG-besluit van de Ierse toezichhoudende autoriteit, blz. 4.

¹⁷¹ Zoals onlangs in herinnering gebracht in het Bundeskartellamt-arrest van het Hof, punt 106, waarin naar eerdere rechtspraak wordt verwezen. In de definitieve standpuntnota van de Ierse toezichhoudende autoriteit wordt ook aan deze toets herinnerd en in de punten 7.27 en verder, blz. 12 tot en met 21, wordt deze toets toegepast.

een afwegingstoets,] de voorwaarde dat de belangen of de grondrechten en de fundamentele vrijheden van de bij de gegevensbescherming betrokken persoon niet zwaarder wegen dan het gerechtvaardigde belang van de verwerkingsverantwoordelijke of van een derde”¹⁷².

114. Meer in het bijzonder **heeft de eerste voorwaarde betrekking op het bestaan van gerechtvaardigde belangen die door de verwerkingsverantwoordelijke of door een derde worden nagestreefd**.
115. Meta IE heeft verschillende belangen geïdentificeerd die het gerechtvaardigd acht en waarop het zich voor de verwerking in kwestie beroept. Deze belangen worden nagestreefd door Meta IE of door derden, namelijk bedrijven die Facebook/Instagram gebruiken en andere gebruikers van de producten van Meta¹⁷³. Meta IE identificeerde meer in het bijzonder de volgende vier gerechtvaardigde belangen:
- 1) “de belangen van Meta IE en van andere gebruikers om een positieve gebruikerservaring te bieden waarmee gebruikers willen interageren en die is toegesneden op de gebruikers — het aanbieden van kwalitatief hoogwaardige, gerichte en gepersonaliseerde advertenties is een kernelement van de bredere gebruikerservaring op alle producten van Meta”.
 - 2) “de belangen van Meta IE en van andere gebruikers om Meta IE in staat te stellen inkomsten te genereren en te blijven innoveren en producten van Meta en nieuwe technologieën te verbeteren en te ontwikkelen”.
 - 3) “de belangen van Meta IE en derden (bv. adverteerders) om zowel grote als kleine bedrijven de mogelijkheid te bieden om in contact te komen met de gebruikers die waarschijnlijk het meest geïnteresseerd zijn in hun producten en diensten”.
 - 4) “de belangen van Meta IE en van derden (bv. adverteerders) en andere gebruikers bij de mogelijkheid van zowel grote als kleine ondernemingen om hun producten en diensten bij gebruikers te kunnen promoten”¹⁷⁴.
116. Deze vier categorieën belangen worden in de beoordelingen van de gerechtvaardigde belangen door Meta IE verder onderverdeeld in verschillende subbelangen¹⁷⁵. Zo omvatten het eerste en het tweede gerechtvaardigde belang ook het volgende: “[Voor andere gebruikers van Facebook en Instagram:] het kosteloze gebruik van de diensten van Facebook en Instagram”¹⁷⁶.
117. Zoals de Ierse toezichhoudende autoriteit in herinnering bracht, moeten de genoemde gerechtvaardigde belangen “voldoende duidelijk [zijn] geformuleerd en reëel en actueel [zijn] en

¹⁷² Zie punt 106 van het Bundeskartellamt-arrest van het Hof.

¹⁷³ Nalevingsverslag van Meta IE over het FB-besluit van de Ierse toezichhoudende autoriteit, blz. 6, en nalevingsverslag van Meta IE over het IG-besluit van de Ierse toezichhoudende autoriteit, blz. 6.

¹⁷⁴ Nalevingsverslag van Meta IE over het FB-besluit van de Ierse toezichhoudende autoriteit, blz. 6, en nalevingsverslag van Meta IE over het IG-besluit van de Ierse toezichhoudende autoriteit, blz. 6.

¹⁷⁵ Beoordelingen van de gerechtvaardigde belangen bij de verwerking voor gedragsgericht adverteren van Meta IE van 3 april 2023, bijlage 4 bij het nalevingsverslag van Meta IE over het FB-besluit van de Ierse toezichhoudende autoriteit en bijlage 4 bij het nalevingsverslag van Meta IE over het IG-besluit van de Ierse toezichhoudende autoriteit, blz. 9 tot en met 13.

¹⁷⁶ Beoordelingen van de gerechtvaardigde belangen bij de verwerking voor gedragsgericht adverteren van Meta IE van 3 april 2023, bijlage 4 bij het nalevingsverslag van Meta IE over het FB-besluit van de Ierse toezichhoudende autoriteit en bijlage 4 bij het nalevingsverslag van Meta IE over het IG-besluit van de Ierse toezichhoudende autoriteit, blz. 9. Dit subbelang wordt nader toegelicht op blz. 12 van de beoordelingen van de gerechtvaardigde belangen van Meta.

overeenstemmen met de huidige activiteiten of de voordelen die in de nabije toekomst worden verwacht¹⁷⁷.

118. De EDPB merkt op dat de Ierse toezichhoudende autoriteit concludeerde dat de belangen die Meta IE in haar nalevingsverslagen had vermeld, aan deze criteria kunnen voldoen¹⁷⁸.
119. **De tweede voorwaarde betreft de noodzaak van de verwerking om die belangen te behartigen (de “noodzakelijkheidstoets”).**
120. In zijn nalevingsverslagen stelt Meta IE dat: 1) de verwerking in kwestie is noodzakelijk om de door Meta IE vastgestelde gerechtvaardigde belangen te behartigen en te verwezenlijken¹⁷⁹, 2) deze verwerking redelijk en evenredig is om de nagestreefde gerechtvaardigde belangen te verwezenlijken¹⁸⁰ en 3) er geen haalbare alternatieven zijn waarmee de gerechtvaardigde belangen kunnen worden verwezenlijkt¹⁸¹.
121. In dat verband is de Ierse toezichhoudende autoriteit van mening dat Meta IE in zijn nalevingsverslagen niet heeft aangetoond dat de verwerking met het oog op gedragsgericht adverteren noodzakelijk was voor de verschillende gerechtvaardigde belangen die het had vastgesteld¹⁸². Meer in het bijzonder wijst de Ierse toezichhoudende autoriteit erop dat de verklaringen van Meta IE over de gevolgen van de betrokken verwerking te vaag zijn en de Ierse toezichhoudende autoriteit daaro op basis daarvan dan ook niet kan vaststellen dat er een minder ingrijpend alternatief is dat Meta IE zou kunnen nastreven¹⁸³. Bovendien is de Ierse toezichhoudende autoriteit van mening dat voor de beoordelingen van de gerechtvaardigde belangen van Meta IE de noodzakelijkheidstoets niet is toegepast voor elk van de gerechtvaardigde belangen waarop het zich beroept¹⁸⁴.
122. Wat meer in het bijzonder het eerste belang betreft dat Meta IE heeft uiteengezet, verwijst de Ierse toezichhoudende autoriteit naar Bindend besluit 3/2022 van de EDPB en concludeert zij dat gedragsgericht adverteren niet in het belang is van *alle* gebruikers van Meta IE, maar van slechts *enkele* gebruikers¹⁸⁵. Daarom heeft Meta IE volgens de Ierse toezichhoudende autoriteit niet uitgelegd

¹⁷⁷ Definitieve standpuntnota van de Ierse toezichhoudende autoriteit, punt 7.33, waarin wordt verwezen naar Bindend besluit 2/2022 van de EDPB, punt 110.

¹⁷⁸ Definitieve standpuntnota van de Ierse toezichhoudende autoriteit, punt 7.33, blz. 13 en 14.

¹⁷⁹ Nalevingsverslag van Meta IE over het FB-besluit van de Ierse toezichhoudende autoriteit, blz. 6, en nalevingsverslag van Meta IE over het IG-besluit van de Ierse toezichhoudende autoriteit, blz. 6, waarbij in beide wordt verwezen naar de delen 2.b, 2.c en 3.a van de beoordelingen van de gerechtvaardigde belangen van Meta IE.

¹⁸⁰ Nalevingsverslag van Meta IE over het FB-besluit van de Ierse toezichhoudende autoriteit, blz. 6 en nalevingsverslag van Meta IE over het IG-besluit van de Ierse toezichhoudende autoriteit, blz. 7, waarbij in beide wordt verwezen naar deel 3.b van de beoordelingen van de gerechtvaardigde belangen van Meta IE.

¹⁸¹ Nalevingsverslag van Meta IE over het FB-besluit van de Ierse toezichhoudende autoriteit, blz. 6 en nalevingsverslag van Meta IE over het IG-besluit van de Ierse toezichhoudende autoriteit, blz. 7, waarbij in beide wordt verwezen naar de punten 3.c, 3.d. en 3.e van de beoordelingen van de gerechtvaardigde belangen van Meta IE.

¹⁸² Definitieve standpuntnota van de Ierse toezichhoudende autoriteit, punt 7.50, blz. 18.

¹⁸³ Definitieve standpuntnota van de Ierse toezichhoudende autoriteit, punt 6.3, blz. 5.

¹⁸⁴ Definitieve standpuntnota van de Ierse toezichhoudende autoriteit, punt 7.41, waarin wordt verwezen naar de beoordelingen van de gerechtvaardigde belangen bij de verwerking voor gedragsgericht adverteren van Meta IE van 3 april 2023, bijlage 4 bij het nalevingsverslag van Meta IE over het FB-besluit van de Ierse toezichhoudende autoriteit en bijlage 4 bij het nalevingsverslag van Meta IE over het IG-besluit van de Ierse toezichhoudende autoriteit.

¹⁸⁵ Definitieve standpuntnota van de Ierse toezichhoudende autoriteit, punten 7.43 en 7.44, blz. 16.

waarom de persoonsgegevens van al zijn gebruikers moeten worden verwerkt “om de belangen te behartigen van de gebruikers die gedragsgerichte advertenties willen ontvangen”¹⁸⁶.

123. Wat voorts het tweede, derde en vierde belang betreft, die Meta IE in haar nalevingsverslagen heeft aangevoerd¹⁸⁷, concludeert de Ierse toezichthoudende autoriteit dat de argumenten van Meta IE vanwege de vaagheid en het gebrek aan specificiteit van de analyse onvoldoende onderbouwd zijn¹⁸⁸. Meta IE heeft met name niet uitgelegd welke specifieke categorieën persoonsgegevens Meta IE moet verwerken of welke verwerkingen moeten plaatsvinden om bovengenoemde belangen te verwezenlijken¹⁸⁹.
124. Wat betreft de uitvoering van de “noodzakelijkheidstoets” in de beoordelingen van gerechtvaardigde belangen van Meta IE stelt Meta IE dat “[Meta IE] zonder de verwerking, die zoals eerder uiteengezet essentieel is om Facebook en Instagram te gelde te maken, de diensten niet kosteloos aan gebruikers zou kunnen aanbieden op dezelfde wijze als momenteel het geval is. Dit zou op zijn beurt de verwezenlijking van de eerder genoemde gerechtvaardigde belangen in gevaar brengen”¹⁹⁰. Volgens Meta IE “zou het aanzienlijke gevolgen hebben voor de gebruikerservaring op Facebook en Instagram (deels als gevolg van minder innovatie op de platforms als gevolg van lagere inkomsten)” wanneer het de op zijn producten verzamelde persoonsgegevens niet zou verwerken met het oog op gedragsgericht adverteren en alleen de “beperkte” verwerking zou verrichten die het onderneemt wanneer betrokkenen bezwaar maken, “wat ook gevolgen zou hebben voor het vermogen van [Meta IE] om Facebook en Instagram kosteloos (ongeacht de financiële middelen van de gebruiker) aan gebruikers aan te bieden, aangezien dit grotendeels mogelijk is dankzij de inkomsten die [Meta IE] genereert door adverteerders in staat te stellen doeltreffend te adverteren bij gebruikers van Instagram en Facebook”¹⁹¹.
125. De Ierse toezichthoudende autoriteit wijst er echter op dat in het privacybeleid van Meta IE wordt gesteld dat Meta IE een gerechtvaardigd belang nastreeft “om inkomsten te genereren”, wat iets anders is dan het kosteloos aanbieden van diensten¹⁹². Aangezien met andere soorten advertenties ook inkomsten kunnen worden gegenereerd, kan volgens de Ierse toezichthoudende autoriteit niet worden geconcludeerd dat gedragsgericht adverteren noodzakelijk is om “überhaupt inkomsten” te genereren¹⁹³.
126. De Ierse toezichthoudende autoriteit benadrukt ook dat “er geen verklaring is waarom het noodzakelijk is om alle gegevenscategorieën die [Meta IE] gebruikt voor gedragsgericht adverteren, te

¹⁸⁶ Definitieve standpuntnota van de Ierse toezichthoudende autoriteit, punt 7.44, blz. 16.

¹⁸⁷ Nalevingsverslag van Meta IE over het FB-besluit van de Ierse toezichthoudende autoriteit, blz. 6, en nalevingsverslag van Meta IE over het IG-besluit van de Ierse toezichthoudende autoriteit, blz. 6.

¹⁸⁸ Definitieve standpuntnota van de Ierse toezichthoudende autoriteit, punten 7.45 en 7.50, blz. 16 en 18.

¹⁸⁹ Definitieve standpuntnota van de Ierse toezichthoudende autoriteit, punt 7.45, blz. 16.

¹⁹⁰ Beoordelingen van de gerechtvaardigde belangen bij de verwerking voor gedragsgericht adverteren van Meta IE van 3 april 2023, bijlage 4 bij het nalevingsverslag van Meta IE over het FB-besluit van de Ierse toezichthoudende autoriteit en bijlage 4 bij het nalevingsverslag van Meta IE over het IG-besluit van de Ierse toezichthoudende autoriteit, blz. 21, deel 3a.

¹⁹¹ Beoordelingen van de gerechtvaardigde belangen bij de verwerking voor gedragsgericht adverteren van Meta IE van 3 april 2023, bijlage 4 bij het nalevingsverslag van Meta IE over het FB-besluit van de Ierse toezichthoudende autoriteit en bijlage 4 bij het nalevingsverslag van Meta IE over het IG-besluit van de Ierse toezichthoudende autoriteit, blz. 24, deel 3d.

¹⁹² Definitieve standpuntnota van de Ierse toezichthoudende autoriteit, punt 7.46, blz. 17.

¹⁹³ Definitieve standpuntnota van de Ierse toezichthoudende autoriteit, punt 7.46, blz. 17.

verwerken om de diensten kosteloos te kunnen aanbieden”¹⁹⁴. Tegen deze achtergrond concludeert de Ierse toezichthoudende autoriteit dat het argument van Meta IE dat gedragsgericht adverteren noodzakelijk is om de diensten van Meta IE aan te bieden, niet voldoende gedetailleerd is¹⁹⁵. Het is met name onduidelijk of Meta IE met dit argument stelt dat 1) Meta IE Facebook en Instagram niet kosteloos kan aanbieden tenzij het de persoonsgegevens van *al* zijn gebruikers verwerkt met het oog op gedragsgericht adverteren, of dat 2) Meta IE Facebook en Instagram nog steeds kosteloos kan aanbieden wanneer het de persoonsgegevens van *sommige* van zijn gebruikers verwerkt die geen bezwaar maken tegen gedragsgericht adverteren¹⁹⁶.

127. De conclusie van de Ierse toezichthoudende autoriteit met betrekking tot de tweede voorwaarde werd gedeeld door een aantal betrokken toezichthoudende autoriteiten in hun opmerkingen en reacties op de nalevingsverslagen:

- Op 4 mei 2023 gaf de Nederlandse toezichthoudende autoriteit aan dat “de massale verwerking van (bijzondere) persoonsgegevens van gebruikers met het oog op gedragsgericht adverteren niet noodzakelijk is voor de opgegeven belangen”¹⁹⁷.
- Op 23 mei 2023 merkte de Italiaanse toezichthoudende autoriteit in verband met de beoordelingen van de gerechtvaardigde belangen van Meta IE op dat “het is alsof de verwerkingsverantwoordelijke de bewijslast met betrekking tot het gerechtvaardigde belang als rechtsgrondslag voor de verwerking bij de betrokkenen legt — die daarentegen moeten worden aangesproken als belangrijke actoren in de twee volgende stappen van de toets van het gerechtvaardigde belang, dat wil zeggen bij de beoordeling van de noodzaak van de verwerking en het verrichten van de vereiste afwegingstoets”¹⁹⁸.
- In het bevel van de Noorse toezichthoudende autoriteit voert de Noorse toezichthoudende autoriteit aan dat Meta IE niet aantoont dat het voldoet aan de “noodzakelijkheidstoets”, aangezien 1) een beoordeling van de noodzaak van elk van de door Meta IE aangevoerde belangen ontbreekt; 2) een onderbouwde beoordeling van alternatieve adverteermodellen die levensvatbaar zouden kunnen zijn, ontbreekt; 3) in de beoordelingen van de gerechtvaardigde belangen van Meta IE ten onrechte wordt geconcludeerd dat de verwerking met het oog op gedragsgericht adverteren waarschijnlijk geen negatieve gevolgen zal hebben voor de betrokkenen; en 4) ten onrechte wordt verwezen naar het feit dat andere bedrijven ook gedragsgericht adverteren, hetgeen geen gevolgen heeft voor de rechtmatigheid van een dergelijke verwerking¹⁹⁹.

¹⁹⁴ Definitieve standpuntnota van de Ierse toezichthoudende autoriteit, punt 7.47, blz. 17.

¹⁹⁵ Definitieve standpuntnota van de Ierse toezichthoudende autoriteit, punt 7.47, blz. 17.

¹⁹⁶ Definitieve standpuntnota van de Ierse toezichthoudende autoriteit, punt 7.47, blz. 17.

¹⁹⁷ Standpunt van de Nederlandse toezichthoudende autoriteit van 4 mei 2023 over de keuze van Meta IE voor een nieuwe rechtsgrondslag voor de verwerking van persoonsgegevens door Meta IE in het kader van gedragsgericht adverteren op zijn platforms Facebook en Instagram, punt 3.

¹⁹⁸ Standpunt van de Italiaanse toezichthoudende autoriteit over het FB-besluit van de Ierse toezichthoudende autoriteit van 23 mei 2023, blz. 2, en standpunt van de Italiaanse toezichthoudende autoriteit over het IG-besluit van de Ierse toezichthoudende autoriteit van 23 mei 2023, blz. 2.

¹⁹⁹ Bevel van de Noorse toezichthoudende autoriteit, blz. 17 en 18.

128. Volgens de vaste rechtspraak van het Hof moet bij de toepassing van de noodzakelijkheidstoets “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”²⁰⁰.
129. In zijn Bundeskartellamt-arrest herinnerde het Hof er bovendien aan dat deze tweede voorwaarde ertoe verplicht “om na te gaan of het gerechtvaardigde belang dat bestaat bij de verwerking van de gegevens redelijkerwijs niet even doeltreffend kan worden bereikt met andere middelen die in mindere mate afbreuk doen aan de grondrechten en de fundamentele vrijheden van de betrokkenen, in het bijzonder aan het recht op eerbiediging van het privéleven en het recht op bescherming van persoonsgegevens zoals die door de artikelen 7 en 8 van het Handvest worden gewaarborgd”²⁰¹. Deze voorwaarde moet ook worden onderzocht in samenhang met het beginsel van minimale gegevensverwerking uit hoofde van artikel 5, lid 1, punt c), AVG²⁰².
130. In de bindende besluiten van de EDPB was de EDPB van mening dat er realistische, minder ingrijpende alternatieven zijn voor gedragsgericht adverteren, waardoor de verwerking in kwestie niet “noodzakelijk” is²⁰³.
131. In het licht van het bovenstaande is de EDPB van oordeel dat er redenen zijn om, zoals de Ierse toezichthoudende autoriteit heeft gedaan²⁰⁴, te concluderen dat Meta IE niet heeft voldaan aan de tweede voorwaarde van de “noodzakelijkheidstoets” om zich voor de verwerking van persoonsgegevens die op de producten van Meta zijn verzameld met het oog op gedragsgericht adverteren te kunnen beroepen op artikel 6, lid 1, punt f), AVG, met name met betrekking tot de vraag of er geen andere middelen zijn die minder ingrijpende alternatieven vormen²⁰⁵ en met betrekking tot de naleving van het beginsel van minimale gegevensverwerking uit hoofde van artikel 5, lid 1, punt c), AVG²⁰⁶.
132. **De derde voorwaarde betreft de “afwegingstoets”.**
133. In zijn nalevingsverslagen, waarin wordt verwezen naar de beoordelingen van de gerechtvaardigde belangen van Meta IE, concludeerde Meta IE dat de vastgestelde potentiële risico’s voor betrokkenen, in het licht van de “uitgebreide maatregelen en waarborgen” die het had toegepast, “op passende wijze worden beperkt”²⁰⁷.

²⁰⁰ Arrest van het Hof van Justitie van 4 mei 2017, Rīgas satiksme, C-13/16, ECLI:EU:C:2017:43, punt 30 en aldaar aangehaalde rechtspraak; arrest van het Hof van Justitie van 11 december 2014, Ryneš, C-212/13, ECLI:EU:C:2014:2428, punt 28; arrest van het Hof van Justitie van 11 december 2019, Asociația de Proprietari bloc M5A-ScaraA, C-708/18, ECLI:EU:C:2019:1064, punt 46.

²⁰¹ Bundeskartellamt-arrest van het Hof, punt 108.

²⁰² Bundeskartellamt-arrest van het Hof, punt 109.

²⁰³ Bindend besluit nr. 3/2022 van de EDPB, punt 121, en Bindend besluit nr. 4/2022 van de EDPB, punt 124. Zoals in de bindende besluiten van de EDPB werd vermeld, geven de Oostenrijkse toezichthoudende autoriteit, de Poolse toezichthoudende autoriteit (alleen voor Bindend besluit 3/2022 van de EDPB) en de Zweedse toezichthoudende autoriteit contextueel adverteren op basis van locatie, taal en inhoud, die geen ingrijpende maatregelen zoals profilering en tracering van gebruikers inhouden, als voorbeeld hiervan. Deze analyse vond plaats in het kader van de rechtsgrondslag van artikel 6, lid 1, punt b), AVG.

²⁰⁴ Definitieve standpuntnota van de Ierse toezichthoudende autoriteit, punt 7.50, blz. 18 en punt 6.3, blz. 5.

²⁰⁵ Definitieve standpuntnota van de Ierse toezichthoudende autoriteit, punten 7.46 tot en met 7.48, blz. 17.

²⁰⁶ Definitieve standpuntnota van de Ierse toezichthoudende autoriteit, punt 7.45, blz. 16, en een analyse van het beginsel van minimale gegevensverwerking is opgenomen in punt 7.59, blz. 19, voor wat betreft de afwegingstoets.

²⁰⁷ Nalevingsverslag van Meta IE over het FB-besluit van de Ierse toezichthoudende autoriteit, blz. 10, en nalevingsverslag van Meta IE over het IG-besluit van de Ierse toezichthoudende autoriteit, blz. 11, waarbij in

134. Meta IE verwijst meer bepaald onder meer naar de volgende waarborgen: de maatregelen die zijn genomen om transparantie voor betrokkenen te waarborgen (bv. door middel van privacybeleid en “Help center”-artikelen), de publicatie van adverteerbeleid voor gebruikers, het bestaan van beperkingen op targetingcriteria, het bestaan van controle-instrumenten (met betrekking tot advertenties in het algemeen of specifieke advertenties die aan gebruikers worden getoond)²⁰⁸, de mogelijkheid om bezwaar te maken tegen de verwerking²⁰⁹ en de mogelijkheid voor betrokkenen om hun gegevensbeschermingsrechten uit te oefenen²¹⁰. Meta voert ook aan dat de formulering die is ingevoerd om de wijziging van de rechtsgrondslag en de gevolgen voor de gebruikers uit te leggen, met inbegrip van hun vermogen om bezwaar te maken tegen de verwerking met het oog op gedragsgericht adverteren in kwestie, “is toegepast om ervoor te zorgen dat gebruikers een redelijke verwachting hebben van verwerking met het oog op gedragsgericht adverteren en zich bewust zijn van hun recht om bezwaar te maken tegen deze verwerking”²¹¹. In de beoordelingen van de gerechtvaardigde belangen van Meta IE voert Meta verder aan dat “gebruikers redelijkerwijs verwachten dat informatie over het gedrag op de platforms wordt verwerkt voor gedragsgericht adverteren, rekening houdend met de robuuste transparantie die [Meta] heeft toegepast [...], die bijdraagt tot het sturen van de verwachtingen van gebruikers rond de verwerking en gepersonaliseerde reclame in ruimere zin”²¹².
135. In dat verband merkt de EDPB op dat de Ierse toezichthoudende autoriteit tot de conclusie kwam dat Meta IE niet had aangetoond dat zijn gerechtvaardigde belangen bij de verwerking voor gedragsgericht adverteren zwaarder wegen dan de grondrechten en fundamentele vrijheden van betrokkenen, omdat de uitoefening van het recht van bezwaar uit hoofde van artikel 21 AVG niet was vergemakkelijkt²¹³, omdat onvoldoende aandacht was besteed aan het recht op een privéleven (zoals verankerd in artikel 7 van het Handvest)²¹⁴ of aan de minimale gegevensverwerking²¹⁵ of omdat er onvoldoende

beide wordt verwezen naar deel 4 en met name de delen 4.2.b, en 4.2.c van de beoordelingen van de gerechtvaardigde belangen van Meta IE.

²⁰⁸ Beoordelingen van de gerechtvaardigde belangen Meta IE van 3 april 2023, bijlage 4 bij het nalevingsverslag van Meta IE over het FB-besluit van de Ierse toezichthoudende autoriteit en bijlage 4 bij het nalevingsverslag van Meta IE over het IG-besluit van de Ierse toezichthoudende autoriteit, deel 4.2.c inzake de toegepaste waarborgen. Enkele waarborgen worden herhaald in het nalevingsverslag van Meta IE over het FB-besluit van de Ierse toezichthoudende autoriteit, blz. 7 tot en met 10, en nalevingsverslag van Meta IE over het IG-besluit van de Ierse toezichthoudende autoriteit, blz. 7 tot en met 12.

²⁰⁹ Beoordelingen van de gerechtvaardigde belangen van Meta IE van 3 april 2023, bijlage 4 bij het nalevingsverslag van Meta IE over het FB-besluit van de Ierse toezichthoudende autoriteit en bijlage 4 bij het nalevingsverslag van Meta IE over het IG-besluit van de Ierse toezichthoudende autoriteit, deel 4.2.e inzake de opt-outmogelijkheden.

²¹⁰ Beoordelingen van de gerechtvaardigde belangen Meta IE van 3 april 2023, bijlage 4 bij het nalevingsverslag van Meta IE over het FB-besluit van de Ierse toezichthoudende autoriteit en bijlage 4 bij het nalevingsverslag van Meta IE over het IG-besluit van de Ierse toezichthoudende autoriteit, deel 4.2.f inzake gegevensbeschermingsrechten.

²¹¹ Nalevingsverslag van Meta IE over het FB-besluit van de Ierse toezichthoudende autoriteit, blz. 7, en nalevingsverslag van Meta IE over het IG-besluit van de Ierse toezichthoudende autoriteit, blz. 7.

²¹² Beoordelingen van de gerechtvaardigde belangen van Meta IE van 3 april 2023, bijlage 4 bij het nalevingsverslag van Meta IE over het FB-besluit van de Ierse toezichthoudende autoriteit en bijlage 4 bij het nalevingsverslag van Meta IE over het IG-besluit van de Ierse toezichthoudende autoriteit, blz. 7.

²¹³ Definitieve standpuntnota van de Ierse toezichthoudende autoriteit, punten 7.60 tot en met 7.66, blz. 19 tot en met 21.

²¹⁴ Definitieve standpuntnota van de Ierse toezichthoudende autoriteit, punt 7.57, blz. 19.

²¹⁵ Definitieve standpuntnota van de Ierse toezichthoudende autoriteit, punt 7.59, blz. 19.

rekening was gehouden met de gevolgen van de verwerking voor het doelbindingsbeginsel²¹⁶²¹⁷. Met name wat het recht van bezwaar betreft, wees de Ierse toezichhoudende autoriteit er onder meer op dat “de verwerking van rechtstreeks door [Meta IE] verzamelde gegevens voor adverteerdoeleinden, waaronder inhoud, audio, metagegevens over inhoud, gebruikte apps en functies, transacties, hashtags en het tijdstip, de frequentie en de duur van de activiteiten op producten van [Meta IE], met deze [bezwaar]instrumenten niet kan worden uitgeschakeld”, aangezien deze categorieën gegevens volgens het privacybeleid van Meta IE nog steeds zouden worden gebruikt voor gedragsgericht adverteren²¹⁸.

136. De Ierse toezichhoudende autoriteit verwijst ook naar een eerder arrest van het Hof van 24 september 2019, waarin het Hof oordeelde dat de door de artikelen 7 en 8 van het Handvest gewaarborgde grondrechten van betrokkenen “in beginsel [...] voorrang [krijgen] op het economische belang van [een particuliere] exploitant”²¹⁹.

137. De conclusie van de Ierse toezichhoudende autoriteit met betrekking tot de derde voorwaarde werd door een aantal betrokken toezichhoudende autoriteiten gedeeld in hun opmerkingen en reacties op de nalevingsverslagen van Meta IE:

- Op 4 mei 2023 concludeerde de Nederlandse toezichhoudende autoriteit dat “de grondrechten en fundamentele vrijheden van de betrokkene zwaarder wegen dan het belang van [Meta IE] en de betrokken derden”²²⁰. De Nederlandse toezichhoudende autoriteit formuleerde de volgende overwegingen:
 - “sommige gegevens die door [Meta IE] worden verwerkt met het oog op gedragsgericht adverteren zijn **bijzondere, gevoelige soorten persoonsgegevens**, waardoor de belangen van betrokkenen bij de afweging zwaarder wegen”²²¹.
 - “bij de afweging moet niet alleen rekening worden gehouden met het soort, maar ook met de **hoeveelheid gegevens** die door een onderneming met de omvang van [Meta IE] wordt verwerkt. [Meta IE] verwerkt een breed scala aan (bijzondere) persoonsgegevens van miljoenen gebruikers met het oog op gedragsgericht adverteren. Deze gegevens worden dagelijks geanalyseerd en eventueel opgeslagen, aangepast en hergebruikt”²²².
 - “wat de **verwachtingen van gebruikers** betreft, wijst de Nederlandse toezichhoudende autoriteit erop dat, in overeenstemming met het verantwoordingsbeginsel, de beoordeling van gebruikersverwachtingen moet plaatsvinden **voordat** de verwerking op grond van artikel 6, lid 1, punt f), AVG wordt

²¹⁶ Definitieve standpuntnota van de Ierse toezichhoudende autoriteit, punt 7.58, blz. 19.

²¹⁷ Definitieve standpuntnota van de Ierse toezichhoudende autoriteit, punt 7.67, blz. 21, en punt 6.3, blz. 5.

²¹⁸ Definitieve standpuntnota van de Ierse toezichhoudende autoriteit, punt 7.65, blz. 20 en 21, waarbij in voetnoot 29 wordt verwezen naar blz. 54 en 55 van het privacybeleid van Meta IE.

²¹⁹ Definitieve standpuntnota van de Ierse toezichhoudende autoriteit, punt 7.57, blz. 19, waarin wordt verwezen naar arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 24 september 2019, GC e.a., C-136/17; ECLI:EU:C:2019:773, punt 53. In dit geval was de particuliere exploitant een zoekmachine. Zie ook de aldaar aangehaalde rechtspraak.

²²⁰ Standpunt van de Nederlandse toezichhoudende autoriteit van 4 mei 2023 over de keuze van Meta IE voor een nieuwe rechtsgrondslag voor de verwerking van persoonsgegevens door Meta IE in het kader van gedragsgericht adverteren op zijn platforms Facebook en Instagram, punt 3.

²²¹ Standpunt van de Nederlandse toezichhoudende autoriteit van 14 mei 2023, punt 43.

²²² Standpunt van de Nederlandse toezichhoudende autoriteit van 14 mei 2023, punt 44.

gestart. Verwerkingsverantwoordelijken kunnen niet eenvoudigweg de verwachtingen van bestaande gebruikers “met terugwerkende kracht aanpassen” en de verwerking in overeenstemming brengen met artikel 6, lid 1, punt f), AVG, door hun bepaalde informatie te verstrekken — met name niet wanneer de essentie van deze informatie moeilijk te begrijpen is”²²³.

- “voorts is de Nederlandse toezichthoudende autoriteit het met de EDPB eens dat gebruikers zich niet inschrijven op de diensten van [Meta IE] die bestemd zijn voor gepersonaliseerde inhoud, maar voor contact met vrienden en familie, zoals de EDPB ook in zijn Besluit 3/2022 concludeerde. Zelfs in zijn gewijzigde gebruiksvoorwaarden presenteert [Meta IE] zijn diensten als diensten “waarmee mensen met elkaar in contact kunnen komen, community’s kunnen ontwikkelen [...]”. Het contact met mensen/vrienden/familie is derhalve nog steeds de dienst waarmee [Meta IE] nieuwe gebruikers wil aantrekken. Ook al wordt “bedrijven [...] laten groeien” genoemd als een derde doelstelling van de diensten van [Meta IE], dit doet niet de redelijke verwachting ontstaan dat de persoonsgegevens van gebruikers zullen worden verwerkt met het oog op gedragsgericht adverteren”²²⁴.
 - “de Nederlandse toezichthoudende autoriteit concludeert derhalve dat gebruikers niet verwachten of redelijkerwijs mogen verwachten dat hun gegevens worden verwerkt met het oog op gedragsgericht adverteren, wat [Meta IE] doet”²²⁵.
 - “gezien de **ernst van de vastgestelde risico’s**, is de Nederlandse toezichthoudende autoriteit van oordeel dat [Meta IE] inderdaad zeer lichtzinnig omgaat met deze risico’s en de beperking ervan”²²⁶.
 - “de Nederlandse toezichthoudende autoriteit is derhalve van oordeel dat [Meta IE] het recht van bezwaar als bedoeld in de AVG, een kernrecht wanneer de verwerking plaatsvindt op grond van artikel 6, lid 1, punt f), AVG, niet naar behoren eerbiedigt”²²⁷.
- Op 12 mei 2023 stelde de Spaanse toezichthoudende autoriteit de volgende tekortkoming vast in de beoordeling door Meta IE van de afwegingstoets:
 - “wat de **gevolgen voor betrokkenen** betreft, is niet aangetoond dat deze geen betrekking hebben op gevoelige gegevens.
 - wat betreft de **wijze waarop gegevens worden verwerkt**, worden gegevens massaal, uitgebreid en in combinatie met alle soorten gegevens uit andere bronnen verwerkt, zonder rekening te houden met het beginsel van minimale gegevensverwerking.
 - wat de **redelijke verwachtingen van de betrokkene** betreft, is de in het privacybeleid weergegeven gegevenstypologie niet gemakkelijk te begrijpen voor de gemiddelde gebruiker, die niet precies weet welke gegevens worden verwerkt en in welke mate die verwerking plaatsvindt. Om de gebruiker te laten weten welk soort gegevens worden verwerkt en hoe deze worden verwerkt, moet de gebruiker bovendien verschillende documenten opzoeken.

²²³ Standpunt van de Nederlandse toezichthoudende autoriteit van 14 mei 2023, punt 45.

²²⁴ Standpunt van de Nederlandse toezichthoudende autoriteit van 14 mei 2023, punt 46.

²²⁵ Standpunt van de Nederlandse toezichthoudende autoriteit van 14 mei 2023, punt 49.

²²⁶ Standpunt van de Nederlandse toezichthoudende autoriteit van 14 mei 2023, punt 51.

²²⁷ Standpunt van de Nederlandse toezichthoudende autoriteit van 14 mei 2023, punt 63.

- wat de **positie van de verwerkingsverantwoordelijke en de betrokkene** betreft, bestaat er geen machtsevenwicht: [Meta IE] is een grote onderneming die haar gebruikers voorwaarden oplegt zonder dat zij de mogelijkheid hebben om al dan niet bepaalde verwerkingen te kiezen en te kiezen welke van hun gegevens worden verwerkt. Er is ook geen analyse van de gevolgen van de verwerking voor kwetsbare sectoren en de wijze waarop mogelijke negatieve effecten kunnen worden beperkt.
 - wat ten slotte de **aanvullende waarborgen** betreft, die zijn opgenomen om onnodige gevolgen voor betrokkenen te voorkomen, wordt, zoals reeds vermeld, geen rekening gehouden met het beginsel van minimale gegevensverwerking, zijn er geen aanwijzingen met betrekking tot de vraag welke maatregelen [Meta IE] neemt om de verwerking van gevoelige gegevens indirect te voorkomen en wordt, zoals hieronder uiteengezet, de AVG niet nageleefd met betrekking tot het recht van bezwaar²²⁸ (nadruk toegevoegd).
- Op 15 mei 2023 verklaarde de Finse toezichthoudende autoriteit dat “de beoordeling van de juridische belangen van [Meta IE] vrij eenzijdig en oppervlakkig lijkt te zijn en niet aantoont dat de belangen van [Meta IE] of derden zwaarder moeten wegen dan de belangen en grondrechten van de betrokkenen”²²⁹.
 - Op 23 mei 2023 merkte de Italiaanse toezichthoudende autoriteit in verband met de beoordelingen van de gerechtvaardigde belangen van Meta IE op dat “het is alsof de verwerkingsverantwoordelijke de bewijslast met betrekking tot het gerechtvaardigde belang als rechtsgrondslag voor de verwerking bij de betrokkenen legt — die daarentegen moeten worden aangesproken als belangrijke actoren in de twee volgende stappen van de toets van het gerechtvaardigde belang, dat wil zeggen bij de beoordeling van de noodzaak van de verwerking en het verrichten van de vereiste afwegingstoets”²³⁰.
 - In het bevel van de Noorse toezichthoudende autoriteit verwerpt de Noorse toezichthoudende autoriteit de aanname van Meta IE dat buiten kijf staat dat de betrokkenen gedragsgericht adverteren op basis van monitoring en profilering van hun gedrag wensen en verwachten²³¹. Daarom is de beoordeling van de elementen van artikel 6, lid 1, punt f), AVG door Meta IE volgens de Noorse toezichthoudende autoriteit vertekend²³². Daarnaast verwijst de Noorse toezichthoudende autoriteit naar punt 117 van het Bundeskartellamt-arrest van het Hof, waarin wordt gesteld dat een betrokkene “er redelijkerwijs geen rekening mee hoeft te houden dat de exploitant van [het] sociale netwerk zijn persoonsgegevens zonder zijn toestemming verwerkt ten behoeve van de personalisatie van reclame”²³³. Voorts is de Noorse

²²⁸ Standpunt van de Spaanse toezichthoudende autoriteit van 12 mei 2023, blz. 5.

²²⁹ Standpunt van de Finse toezichthoudende autoriteit van 15 mei 2023, voorlopige opmerkingen over de nieuwe rechtsgrondslag van Meta met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens met het oog op gedragsgericht adverteren op Facebook en Instagram, blz. 2.

²³⁰ Standpunt van de Italiaanse toezichthoudende autoriteit over het bevel inzake de rechtsgrondslag en het transparantiebevel met betrekking tot het FB-besluit van de Ierse toezichthoudende autoriteit, blz. 2, en standpunt van de Italiaanse toezichthoudende autoriteit over het bevel inzake de rechtsgrondslag en het transparantiebevel met betrekking tot het IG-besluit van de Ierse toezichthoudende autoriteit van 23 mei 2023, blz. 2.

²³¹ Bevel van de Noorse toezichthoudende autoriteit, blz. 15 en 16.

²³² Bevel van de Noorse toezichthoudende autoriteit, blz. 15 en 16.

²³³ Bevel van de Noorse toezichthoudende autoriteit, blz. 17.

toezichthoudende autoriteit van mening dat het informeren van betrokkenen over de verwerking met het oog op gedragsgericht adverteren niet betekent dat deze binnen hun redelijke verwachtingen valt, en dat betrokkenen in elk geval realistisch gezien niet in staat zijn het privacybeleid van elke gebruikte dienst, met inbegrip van het privacybeleid van Meta IE, te lezen²³⁴. De Noorse toezichthoudende autoriteit voert ook aan dat Meta IE niet aantoont dat de belangen van Meta IE zwaarder wegen dan de rechten en vrijheden van de betrokkenen²³⁵.

138. De Ierse toezichthoudende autoriteit concludeerde in het algemeen over de driestappentoets²³⁶ dat Meta IE niet had aangetoond dat de verwerking in kwestie voldeed aan artikel 6, lid 1, punt f), AVG²³⁷. De Ierse toezichthoudende autoriteit benadrukte zowel in haar voorlopige standpuntnota als in haar definitieve standpuntnota dat deze conclusie stoelt op de volgende redenen: 1) “[Meta IE] heeft niet aangetoond dat de verwerking noodzakelijk is voor gerechtvaardigde belangen. Zijn uitleg over de gevolgen van de verwerking voor zijn activiteiten is te vaag om de [Ierse toezichthoudende autoriteit] in staat te stellen vast te stellen dat er geen minder ingrijpend alternatief bestaat dat kan worden nagestreefd; 2) [Meta IE] heeft niet aangetoond dat uit de afweging blijkt dat zijn verwerking de voorkeur moet krijgen. Met name is het “opt-out”-mechanisme niet in overeenstemming met de AVG”²³⁸. Met de conclusies van de Ierse toezichthoudende autoriteit met betrekking tot de resultaten van de driestappentoets werd door een aantal betrokken toezichthoudende autoriteiten ingestemd, die er ook op wezen dat Meta IE zich ten onrechte beriep op artikel 6, lid 1, punt f), AVG:

- Op 18 april 2023 verklaarde de Oostenrijkse toezichthoudende autoriteit dat de “verwerking in verband met gedragsgericht adverteren” niet op artikel 6, lid 1, punt f), AVG kan worden gebaseerd²³⁹.
- Op 12 mei 2023 gaf de Spaanse toezichthoudende autoriteit aan dat uit de beoordelingen van gerechtvaardigde belangen van Meta IE “niet blijkt dat de verwerking die Meta IE met het oog op gedragsgericht adverteren verricht, op artikel 6, lid 1, punt f), [AVG] kan worden gebaseerd, aangezien deze niet voldoet aan de vereisten van dit artikel”²⁴⁰.
- In het verzoek om wederzijdse bijstand van de Nederlandse toezichthoudende autoriteit van 30 mei 2023 uitte de Nederlandse toezichthoudende autoriteit haar bezorgdheid over het beroep van Meta IE op artikel 6, lid 1, punt f), AVG, rekening houdend met “het feit dat de verwerkingsverantwoordelijke niet onkundig kon zijn van reeds vastgestelde richtsnoeren van de EDPB, noch van het standpunt van verschillende betrokken toezichthoudende autoriteiten ter zake, maar desalniettemin had gekozen om de mogelijkheden in verband met artikel 6, lid 1, punt f), [AVG] te onderzoeken”²⁴¹. De Nederlandse toezichthoudende autoriteit stelt dat “Meta [IE] artikel 6, lid 1, punt f), AVG niet kan inroepen als geldige rechtsgrondslag voor de verwerking van de persoonsgegevens van zijn gebruikers met het oog op gedragsgericht

²³⁴ Bevel van de Noorse toezichthoudende autoriteit, blz. 16.

²³⁵ Bevel van de Noorse toezichthoudende autoriteit, blz. 17 tot en met 23.

²³⁶ Definitieve standpuntnota van de Ierse toezichthoudende autoriteit, punten 7.27 en 7.28, blz. 12 en 13, waarin wordt verwezen naar het Bundeskartellamt-arrest van het Hof, punt 126.

²³⁷ Definitieve standpuntnota van de Ierse toezichthoudende autoriteit, punt 7.30, blz. 13.

²³⁸ Definitieve standpuntnota van de Ierse toezichthoudende autoriteit, punt 6.3, blz. 5; voorlopige standpuntnota van de Ierse toezichthoudende autoriteit, punt 5.3, blz. 4 (in iets andere woorden).

²³⁹ IMI-verslag over naleving in de Facebook-zaak.

²⁴⁰ Standpunt van de Spaanse toezichthoudende autoriteit van 12 mei 2023, blz. 6.

²⁴¹ Verzoek om wederzijdse bijstand van de Nederlandse toezichthoudende autoriteit, blz. 2.

adverteren, en dat deze conclusie in overeenstemming is met verschillende richtsnoeren van de EDPB en de Groep gegevensbescherming artikel 29, die bevestigen dat het zeer twijfelachtig is dat artikel 6, lid 1, punt f), [AVG] als rechtsgrondslag voor de desbetreffende verwerking passend is”²⁴².

139. In eerdere arresten heeft het Hof verduidelijkt dat de verwerkingsverantwoordelijke bij de uitvoering van de “afwegingstoets” “rekening moet houden met het belang van de uit de artikelen 7 en 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie voortvloeiende rechten van de betrokkene”²⁴³.

140. In zijn Bundeskartellamt-arrest oordeelde het Hof het volgende obiter dictum:

“[Z]oals blijkt uit overweging 47 AVG, [kunnen] de belangen en de grondrechten van de betrokkene met name zwaarder wegen dan het belang van de verwerkingsverantwoordelijke wanneer persoonsgegevens worden verwerkt in omstandigheden waarin de betrokkenen een dergelijke verwerking redelijkerwijs niet verwachten”²⁴⁴.

“Een dergelijke verwerking moet [...] ook noodzakelijk zijn voor de behartiging van dat belang, en de belangen of de grondrechten en de fundamentele vrijheden van de betrokkene mogen niet zwaarder wegen dan dat belang. In het kader van deze afweging van de tegengestelde rechten en belangen in kwestie [...] namelijk die van de verwerkingsverantwoordelijke enerzijds en die van de betrokkene anderzijds [...] moet, zoals in [...] dit arrest is opgemerkt, met name rekening worden gehouden met de redelijke verwachtingen van de betrokkene alsook met de omvang van de verwerking en de gevolgen ervan voor die persoon”²⁴⁵.

“In dit verband moet worden opgemerkt dat **de gebruiker van een online sociaal netwerk** zoals Facebook, ondanks het feit dat de diensten van dat netwerk kosteloos zijn, **er redelijkerwijs geen rekening mee hoeft te houden dat de exploitant van dit sociale netwerk zijn persoonsgegevens zonder zijn toestemming verwerkt ten behoeve van de personalisatie van reclame**. In die omstandigheden moet worden geoordeeld dat **de belangen en grondrechten van een dergelijke gebruiker zwaarder wegen dan het belang van die exploitant bij een dergelijke personalisatie van de reclame waarmee hij zijn activiteiten financiert, zodat de verwerking die hij voor dergelijke doeleinden verricht, niet onder artikel 6, lid 1, eerste alinea, [punt] f), AVG kan vallen**”²⁴⁶. [nadruk toegevoegd].

141. In de voorlopige standpuntnota van de Ierse toezichthoudende autoriteit voorafgaand aan het Bundeskartellamt-arrest van het Hof stelde de Ierse toezichthoudende autoriteit voorlopig vast dat Meta IE niet had aangetoond dat het voldeed aan artikel 6, lid 1, punt f), AVG²⁴⁷, aangezien Meta IE niet had aangetoond dat het zich kon beroepen op artikel 6, lid 1, punt f), AVG²⁴⁸. De Ierse toezichthoudende autoriteit bevestigde vervolgens na de analyse van het Bundeskartellamt-arrest van het Hof dat Meta IE niet had aangetoond dat het artikel 6, lid 1, punt f), AVG had nageleefd, zoals opgemerkt in haar definitieve standpuntnota, waarin zij stelde dat “de [Ierse toezichthoudende autoriteit] vóór de datum van het [Bundeskartellamt-]arrest het beroep van [Meta IE] op artikel 6,

²⁴² Verzoek om wederzijdse bijstand van de Nederlandse toezichthoudende autoriteit, blz. 1, waarin wordt verwezen naar Richtsnoeren 8/2020 van de EDPB betreffende de targeting van gebruikers van sociale media.

²⁴⁴ Bundeskartellamt-arrest van het Hof, punt 112.

²⁴⁵ Bundeskartellamt-arrest van het Hof, punt 116.

²⁴⁶ Bundeskartellamt-arrest van het Hof, punt 117.

²⁴⁷ Voorlopige standpuntnota van de Ierse toezichthoudende autoriteit, punt 6.26, blz. 11.

²⁴⁸ Voorlopige standpuntnota van de Ierse toezichthoudende autoriteit, punt 5.3, blz. 4.

lid 1, punt f), [AVG] had geanalyseerd en tot de voorlopige conclusie was gekomen dat [Meta IE] niet had aangetoond dat het aan die bepaling voldeed” en dat “het Hof had aangegeven dat er aanzienlijke belemmeringen bestaan voor een beroep van [Meta IE] op artikel 6, lid 1, punt f), [AVG] voor de verwerking met het oog op gedragsgericht adverteren waarop dat arrest betrekking heeft”²⁴⁹.

142. De EDPB neemt nota van de argumenten van Meta IE met betrekking tot de vermeende irrelevantie van het Bundeskartellamt-arrest van het Hof²⁵⁰. Meta is van mening dat dit arrest “artikel 6, lid 1, punt f), [AVG] niet principieel uitsluit als geldige rechtsgrondslag voor de verwerking met het oog op gedragsgericht adverteren door [Meta IE]. In het arrest werd artikel 6, lid 1, punt f), [AVG] (alsook het element “noodzakelijkheid”) beoordeeld in het kader van een andere verwerking dan hier aan de orde is (dat wil zeggen gegevens die buiten [Meta] zijn verzameld²⁵¹, en in beperkte mate de verwerking van productoverschrijdende data, in tegenstelling tot gegevens die op [Meta-]producten zijn verzameld). [...] Voorts heeft het Hof geen algemene vaststelling gedaan (en kon het dit ook niet rechtens doen) dat de belangen van de gebruikers altijd zwaarder wegen dan de gerechtvaardigde belangen van [Meta IE] en derden in het kader van gepersonaliseerde advertenties [...]”²⁵².
143. Wat de reikwijdte van het Bundeskartellamt-arrest van het Hof betreft, neemt de EDPB nota van de verwijzingen naar gegevensverzameling bij andere diensten van de groep waartoe een exploitant behoort²⁵³.
144. De EDPB erkent dat de verwerking met het oog op gedragsgericht adverteren die Meta verricht op basis van artikel 6, lid 1, punt f), AVG en die voor de toepassing van deze deel 4.1.1.3²⁵⁴ wordt onderzocht, betrekking heeft op persoonsgegevens die zijn verzameld op de producten van Meta, terwijl het Bundeskartellamt-arrest van het Hof volgens Meta IE voornamelijk betrekking heeft op persoonsgegevens die zijn verkregen van derde adverteerpartners buiten de producten van Meta. De EDPB is echter van mening dat in dit arrest, dat gericht is tot Meta IE, Meta Platforms Inc. en Facebook

²⁴⁹ Definitieve standpuntnota van de Ierse toezichthoudende autoriteit, punt 7.26, blz. 12.

²⁵⁰ Antwoord van Meta IE op de voorlopige standpuntnota van de Ierse toezichthoudende autoriteit van 4 augustus 2023, deel 1.5 (A). Zie ook de Engelstalige versie van de klacht over de gegrondheid van Meta IE bij de rechtbank van eerste aanleg te Oslo van 16 oktober 2023 (gerectificeerd), blz. 38, en de opmerkingen van Meta IE van 26 september 2023, blz. 10 en 11.

²⁵¹ Gegevens die buiten Meta-producten worden verzameld, zijn gegevens die bijvoorbeeld zijn verzameld op websites of apps van derden en bepaalde offline-interacties (bv. aankopen).

²⁵² Antwoord van Meta IE op de voorlopige standpuntnota van de Ierse toezichthoudende autoriteit, 4 augustus 2023, deel 1.5(A), en deel 2 voor een meer gedetailleerde analyse van het Bundeskartellamt-arrest van het Hof.

²⁵³ In dit verband merkt het Hof in punt 86 van het Bundeskartellamt-arrest op: “Met zijn derde en vierde vraag, die samen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of en onder welke voorwaarden artikel 6, lid 1, eerste alinea, [punten] b) en f), AVG aldus moet worden uitgelegd dat de verwerking van persoonsgegevens door een exploitant van een online sociaal netwerk die bestaat in het verzamelen van gegevens van de gebruikers van een dergelijk netwerk die afkomstig zijn van andere diensten van het concern waartoe deze exploitant behoort of die voortkomen uit bezoeken van deze gebruikers aan websites of apps van derden, het koppelen van deze gegevens aan hun account bij het online sociale netwerk en het gebruik van deze gegevens, noodzakelijk kan worden geacht voor de uitvoering van een overeenkomst waarbij de betrokkenen partij zijn in de zin van punt b) of voor de behartiging van de gerechtvaardigde belangen van de verwerkingsverantwoordelijke of van een derde in de zin van punt f). Deze rechter vraagt zich met name af of bepaalde door hem uitdrukkelijk genoemde belangen daartoe een “gerechtvaardigd belang” in de zin van laatstgenoemde bepaling vormen”.

²⁵⁴ Meta IE geeft aan zich voor de verwerking van persoonsgegevens die Meta IE heeft verkregen van derde adverteerpartners te beroepen op artikel 6, lid 1, punt a), AVG. Dergelijke gegevens hebben betrekking op de activiteiten van gebruikers buiten de producten van Meta. Zie in dit verband de voetnoten 89 en 149.

Deutschland GmbH²⁵⁵, wordt uiteengezet hoe de afweging kan worden gemaakt met het oog op gedragsgericht adverteren, die ook relevant is voor persoonsgegevens die op de producten van Meta worden verzameld.

145. De EDPB herinnert aan zijn eerdere richtsnoeren, waarin het onderstreepte dat “het voor verwerkingsverantwoordelijken moeilijk zou zijn om gerechtvaardigde belangen als rechtmatige grondslag voor indringende profilerings- en trackingpraktijken voor marketing- of adverteerdoeleinden te rechtvaardigen, bijvoorbeeld voor praktijken waarbij gebruikers via meerdere websites, locaties, apparaten, diensten of activiteiten van gegevensmakelaars worden gevolgd”²⁵⁶.
146. De EDPB is van mening dat deze richtsnoeren relevant zijn voor de verwerking in kwestie door Meta IE, die, zoals bepaald in de bindende besluiten van de EDPB, indringend is gezien de omvang ervan en de grote hoeveelheden gegevens die door Meta IE worden verwerkt²⁵⁷. In die besluiten wees de EDPB op “de complexiteit, de enorme schaal en de indringendheid van het gedragsgericht adverteren dat Meta IE via Facebook [of Instagram] verricht”²⁵⁸. Met andere woorden is “gedragsgericht adverteren, zoals kort beschreven in [punt 95 van Bindend besluit 3/2022 van de EDPB en punt 98 van Bindend besluit 4/2022²⁵⁹] een geheel van verwerkingen van persoonsgegevens van grote technische

²⁵⁵ Het verzoek om een prejudiciële beslissing in het Bundeskartellamt-arrest van het Hof werd ingediend in het kader van een geding tussen Meta Platforms Inc., voorheen Facebook Inc., Meta Platforms Ireland Ltd., voorheen Facebook Ireland Ltd., en Facebook Deutschland GmbH enerzijds en het Bundeskartellamt anderzijds. Meta IE exploiteert het online sociale netwerk Facebook in de EU. Zie het Bundeskartellamt-arrest van het Hof, punten 2 en 26.

²⁵⁶ Richtsnoeren van de Groep gegevensbescherming artikel 29 inzake geautomatiseerde individuele besluitvorming en profilering voor de toepassing van Verordening (EU) 2016/679, goedgekeurd op 3 oktober 2017, laatstelijk gewijzigd en goedgekeurd op 6 februari 2018, bekrachtigd door de EDPB op 25 mei 2018, blz. 15. De Noorse toezichthoudende autoriteit verwees hiernaar in haar bevel, blz. 9. Deze verklaring werd door de EDPB herhaald in de EDPB-richtsnoeren inzake de targeting van gebruikers van sociale media, versie 2.0, vastgesteld op 13 april 2021, punt 56.

²⁵⁷ Bindend besluit nr. 3/2022 van de EDPB, punt 444, en Bindend besluit nr. 4/2022 van de EDPB, punt 413.

²⁵⁸ Bindend besluit nr. 3/2022 van de EDPB, punt 96, en Bindend besluit nr. 4/2022 van de EDPB, punt 99.

²⁵⁹ In punt 95 van Bindend besluit 3/2022 van de EDPB is verklaard dat “in deze verzoeken om een prejudiciële beslissing wordt opgemerkt dat [Meta IE] gegevens over zijn afzonderlijke gebruikers en hun activiteiten op en buiten zijn socialenetwerkdienst Facebook via talrijke middelen verzamelt, zoals de dienst zelf, andere diensten van de Meta-groep, waaronder Instagram, WhatsApp en Oculus, websites en apps van derden via geïntegreerde programma-interfaces zoals Facebook Business Tools of via cookies, sociale plug-ins, pixels en vergelijkbare technologieën die op de computer of het mobiele apparaat van de internetgebruiker worden geplaatst. Volgens de verstrekte beschrijvingen koppelt [Meta IE] deze gegevens aan de Facebook-account van de gebruiker om adverteerders in staat te stellen hun advertenties af te stemmen op de individuele gebruikers van Facebook op basis van hun consumentengedrag, interesses, koopkracht en persoonlijke situatie. Dit kan ook de fysieke locatie van de gebruiker omvatten om inhoud weer te geven die relevant is voor de locatie van de gebruiker. Meta IE biedt zijn diensten kosteloos aan zijn gebruikers aan en genereert inkomsten via deze gepersonaliseerde reclame die op hen gericht is, naast statische reclame die op dezelfde manier aan elke gebruiker wordt getoond”.

In punt 98 van Bindend besluit 4/2022 van de EDPB is verklaard dat “in deze verzoeken om een prejudiciële beslissing wordt opgemerkt dat Meta IE gegevens over zijn afzonderlijke gebruikers en hun activiteiten op en buiten zijn Facebook-dienst via talrijke middelen verzamelt, zoals de dienst zelf, andere diensten van de Meta-groep, waaronder Instagram, WhatsApp en Oculus, websites en apps van derden via geïntegreerde programma-interfaces zoals Facebook Business Tools of via cookies, sociale plug-ins, pixels en vergelijkbare technologieën die op de computer of het mobiele apparaat van de internetgebruiker worden geplaatst. Volgens de verstrekte beschrijvingen koppelt Meta IE deze gegevens aan de Facebook-account van de gebruiker om adverteerders in staat te stellen hun reclame af te stemmen op de individuele gebruikers van Facebook op basis van hun consumentengedrag, interesses, koopkracht en persoonlijke situatie. Dit kan ook de fysieke locatie van de gebruiker omvatten om inhoud weer te geven die relevant is voor de locatie van de gebruiker. Meta IE biedt zijn

complexiteit, die bijzonder omvangrijk en indringend van aard zijn²⁶⁰. De Ierse toezichthoudende autoriteit herhaalde deze conclusie in haar besluiten: “het is volgens haar dan ook duidelijk dat de EDPB de aard en de omvang van de verwerking als omvangrijk, complex, indringend en grootschalig beschouwt²⁶¹”.

147. In het licht van het bovenstaande en rekening houdend met de juridische analyse van de Ierse toezichthoudende autoriteit (zie bijvoorbeeld de punten 135 en 138, zoals ondersteund door de beoordeling door de betrokken toezichthoudende autoriteiten), is de EDPB van oordeel dat de belangen en grondrechten van betrokkenen zwaarder wegen dan de gerechtvaardigde belangen die Meta IE aanvoert voor de verwerking van persoonsgegevens die op de producten van Meta zijn verzameld met het oog op gedragsgericht adverteren, zodat Meta IE niet voldeed aan de derde voorwaarde van artikel 6, lid 1, punt f), AVG.
148. In het licht van de bovenstaande analyse van de EDPB in de punten 111 tot en met 147 is de EDPB van mening dat Meta IE zich voor de verwerking van persoonsgegevens die op zijn producten zijn verzameld met het oog op gedragsgericht adverteren ten onrechte beroept op artikel 6, lid 1, punt f), AVG.

4.1.1.3.4 Conclusie met betrekking tot de inbreuk op artikel 6, lid 1, AVG

149. De nalevingsbenadering van Meta IE is in de definitieve standpuntnota van de Ierse toezichthoudende autoriteit als volgt beoordeeld:
- Meta IE wil zich voor de verwerking van bepaalde specifieke categorieën persoonsgegevens²⁶² voor adverteerdoeleinden blijven beroepen op artikel 6, lid 1, punt b), AVG²⁶³.
 - Meta IE wil zich voor de verwerking andere persoonsgegevens met het oog op gedragsgericht adverteren²⁶⁴ — uitsluitend voor persoonsgegevens die op de producten van Meta zijn verzameld — beroepen op artikel 6, lid 1, punt f), AVG²⁶⁵.
 - Meta IE beroept zich voor de verwerking van persoonsgegevens die Meta IE heeft verkregen van derde adverteerpartners op artikel 6, lid 1, punt a), AVG²⁶⁶.
150. Meta IE [redacted] bereid is zich te beroepen op artikel 6, lid 1, punt a), AVG als rechtsgrondslag [redacted] aan [redacted] de hand van zijn voorstel van inzake toestemming²⁶⁷.

diensten kosteloos aan zijn gebruikers aan en genereert inkomsten via deze gepersonaliseerde reclame die op hen gericht is, naast statische reclame die op dezelfde manier aan elke gebruiker wordt getoond”.

²⁶⁰ Bindend besluit nr. 3/2022 van de EDPB, punt 123, en Bindend besluit nr. 4/2022 van de EDPB, punt 126.

²⁶¹ FB-besluit van de Ierse toezichthoudende autoriteit, punt 9.23, en IG-besluit van de Ierse toezichthoudende autoriteit, punt 243.

²⁶² Zie punt 91.

²⁶³ Definitieve standpuntnota van de Ierse toezichthoudende autoriteit, punten 6.2 en 7.1 tot en met 7.22.

²⁶⁴ Definitieve standpuntnota van de Ierse toezichthoudende autoriteit, punten 6.3 en 7.23 tot en met 7.67.

²⁶⁵ Definitieve standpuntnota van de Ierse toezichthoudende autoriteit, punt 7.23, waarin wordt verwezen naar de brief van Meta IE aan de Ierse toezichthoudende autoriteit van 30 juni 2023.

²⁶⁶ Definitieve standpuntnota van de Ierse toezichthoudende autoriteit, punt 7.23, waarin wordt verwezen naar de brief van Meta IE aan de Ierse toezichthoudende autoriteit van 30 juni 2023.

²⁶⁷ Brief van Meta IE aan de Ierse toezichthoudende autoriteit inzake toestemming van 27 juli 2023, blz. 2.

151. De EDPB benadrukt dat op dit moment moet worden beoordeeld of de verwerkingsactiviteiten die binnen het toepassingsgebied van de besluiten van de Ierse toezichthoudende autoriteit vallen, in overeenstemming zijn met artikel 6, lid 1, AVG. [REDACTED]

[REDACTED] 268.

Duidelijkheidshalve specificeert de EDPB dat het voorstel van Meta IE inzake toestemming met het oog op dit dringende bindende besluit niet ten gronde is beoordeeld. In dit verband kan de EDPB alleen nota nemen van het bestaan van een lopende evaluatie van het voorstel van Meta IE inzake toestemming door de Ierse toezichthoudende autoriteit en de betrokken toezichthoudende autoriteiten.

152. Volgens de EDPB is er sprake van een voortdurende inbreuk op artikel 6, lid 1, AVG als gevolg van het oneigenlijk beroep op artikel 6, lid 1, punt b), AVG voor de verwerking van persoonsgegevens, met inbegrip van verzamelde locatiegegevens en gegevens over de interactie met advertenties, op de producten van Meta met het oog op gedragsgericht adverteren²⁶⁹.
153. Daarnaast concludeert de EDPB dat er sprake is van een voortdurende inbreuk op artikel 6, lid 1, AVG als gevolg van het oneigenlijk beroep op artikel 6, lid 1, punt f), AVG voor de verwerking van persoonsgegevens die zijn verzameld op de producten van Meta met het oog op gedragsgericht adverteren²⁷⁰.

4.1.2 Over de niet-nakoming van de verplichting om besluiten van toezichthoudende autoriteiten na te leven

4.1.2.1 Samenvatting van het algemene standpunt van de Noorse toezichthoudende autoriteit

154. Volgens de Noorse toezichthoudende autoriteit heeft Meta IE — aangezien de termijn voor de naleving van de besluiten van de Ierse toezichthoudende autoriteit 5 april 2023 was, maar de inbreuk op artikel 6, lid 1, AVG zes maanden later nog steeds niet is verholpen — de naleving van de besluiten van de Ierse toezichthoudende autoriteit niet gewaarborgd en is het dus zijn verplichting om de besluiten van de toezichthoudende autoriteiten na te leven, niet nagekomen²⁷¹. De Noorse toezichthoudende autoriteit stelt verder dat er op Europees niveau consensus bestaat tussen de Ierse toezichthoudende autoriteit en de betrokken toezichthoudende autoriteiten dat de verwerking nog steeds onrechtmatig is²⁷², en dat “Meta IE, zoals de Ierse toezichthoudende autoriteit zelf erkent, de naleving van de besluiten van [de Ierse toezichthoudende autoriteit] niet heeft gewaarborgd”²⁷³. De Noorse toezichthoudende autoriteit verklaarde dat deze niet-naleving op zich een afzonderlijke schending van de AVG vormt²⁷⁴ waarvoor artikel 83, lid 5, punt e), AVG voorziet in een geldboete die kan worden opgelegd naast de geldboeten die bij de besluiten van de Ierse toezichthoudende autoriteit worden opgelegd²⁷⁵.

[REDACTED] 268

²⁶⁹ Zie de hierboven in deel 4.1.1.2.3 en de punten 98 en 99 uitgevoerde analyse.

²⁷⁰ Zie de hierboven in deel 4.1.1.3.3 en punt 148 uitgevoerde analyse.

²⁷¹ Verzoek van de Noorse toezichthoudende autoriteit aan de EDPB, blz. 6.

²⁷² Verzoek van de Noorse toezichthoudende autoriteit aan de EDPB, blz. 12.

²⁷³ Verzoek van de Noorse toezichthoudende autoriteit aan de EDPB, blz. 6.

²⁷⁴ Verzoek van de toezichthoudende autoriteit aan de EDPB, blz. 6 en brief van de Noorse toezichthoudende autoriteit aan de Ierse toezichthoudende autoriteit van 11 oktober 2023, blz. 2.

²⁷⁵ Verzoek van de Noorse toezichthoudende autoriteit aan de EDPB, blz. 6.

4.1.2.2 Samenvatting van het standpunt van de verwerkingsverantwoordelijke

155. Meta IE verklaarde dat het zich vóór de besluiten van de Ierse toezichhoudende autoriteit te goeder trouw beriep op artikel 6, lid 1, punt b), AVG en dat het “de bonafide overtuiging had dat het rechtmatig was dit te doen”²⁷⁶.
156. Naar aanleiding van de besluiten van de Ierse toezichhoudende autoriteit voerde Meta IE aan dat het aanzienlijke stappen heeft ondernomen om zijn verwerkingsactiviteiten “naar zijn mening in overeenstemming te brengen met de besluiten [van de Ierse toezichhoudende autoriteit]”²⁷⁷, onder meer door zijn rechtsgrondslag voor de verwerking van persoonsgegevens die op zijn producten zijn verzameld met het oog op gedragsgericht adverteren te wijzigen van artikel 6, lid 1, punt b), AVG in artikel 6, lid 1, punt f), AVG²⁷⁸.
157. Meta IE is van mening dat het noch in de bindende besluiten van de EDPB, noch in de besluiten van de Ierse toezichhoudende autoriteit was gelast zich te beroepen op een specifieke rechtsgrondslag voor de verwerking van persoonsgegevens die op zijn producten zijn verzameld voor gedragsgericht adverteren op grond van artikel 6, lid 1, AVG, zoals artikel 6, lid 1, punt a), AVG²⁷⁹. Bijgevolg wil Meta IE momenteel voor de verwerking van bepaalde specifieke categorieën persoonsgegevens die het niet als gedragsgerelateerde gegevens beschouwt nog steeds een beroep doen op artikel 6, lid 1, punt b), AVG²⁸⁰, en voor de verwerking van andere persoonsgegevens met het oog op gedragsgericht adverteren²⁸¹ — uitsluitend voor persoonsgegevens die op zijn producten zijn verzameld — op artikel 6, lid 1, punt f), AVG²⁸².
158. Na bestudering van de voorlopige standpuntnota van de Ierse toezichhoudende autoriteit (met inbegrip van de interpretatie van de Ierse toezichhoudende autoriteit van het Bundeskartellamt-arrest van het Hof), verklaarde Meta IE bereid te zijn de nodige maatregelen te nemen om zich aan de hand van zijn voorstel inzake toestemming te beroepen op artikel 6, lid 1, punt a), AVG als rechtsgrondslag voor verwerking met het oog op gedragsgericht adverteren²⁸³.
159. Na bestudering van de definitieve standpuntnota van de Ierse toezichhoudende autoriteit verklaarde Meta IE dat het van mening was dat het de besluiten van de Ierse toezichhoudende autoriteit naleefde

284

²⁷⁶ Brief van Meta IE aan de Noorse toezichhoudende autoriteit van 4 augustus 2023 over het recht om te worden gehoord, punt 65.

²⁷⁷ Brief van Meta IE aan de Noorse toezichhoudende autoriteit van 4 augustus 2023 over het recht om te worden gehoord, punt 65.

²⁷⁸ Nalevingsverslag van Meta IE met betrekking tot Facebook (IN-18-5-5) van 3 april 2023 (hierna het “**nalevingsverslag over het FB-besluit van de Ierse toezichhoudende autoriteit**”), punt 2.1, en nalevingsverslag van Meta IE met betrekking tot Instagram (IN-18-5-7) van 3 april 2023 (hierna het “**nalevingsverslag over het IG-besluit van de Ierse toezichhoudende autoriteit**”), punten 2.1 (samen de “**nalevingsverslagen**”).

²⁷⁹ Opmerkingen van Meta IE van 26 september 2023, blz. 10, en opmerkingen van Meta IE van 25 augustus 2023, blz. 4 en 16.

²⁸⁰ Zie punt 91 en de definitieve standpuntnota van de Ierse toezichhoudende autoriteit, punten 6.2 en 7.1 tot en met 7.22.

²⁸¹ Definitieve standpuntnota van de Ierse toezichhoudende autoriteit, punten 6.3 en 7.23 tot en met 7.67.

²⁸² Zie punt 104 en definitieve standpuntnota van de Ierse toezichhoudende autoriteit, punt 7.23, waarin wordt verwezen naar de brief van Meta IE aan de Ierse toezichhoudende autoriteit van 30 juni 2023.

²⁸³ Brief van Meta IE aan de Ierse toezichhoudende autoriteit inzake toestemming van 27 juli 2023, blz. 2.

²⁸⁴ Opmerkingen van Meta IE van 25 augustus 2023, punt 61.

4.1.2.3 Analyse van de EDPB

160. De EDPB herinnert eraan dat artikel 60, lid 10, AVG voorziet in de verplichting voor de verwerkingsverantwoordelijke om “de nodige maatregelen [te nemen] teneinde het besluit [dat in het kader van de procedure voor samenwerking is genomen] wat betreft de verwerkingsactiviteiten binnen al zijn vestigingen binnen de Unie te doen naleven”²⁸⁶.
161. De EDPB herinnert er ook aan dat niet-naleving van een bevel van een toezichthoudende autoriteit op grond van artikel 58, lid 2, AVG een inbreuk vormt die kan worden bestraft met een administratieve geldboete op grond van artikel 83, lid 5, punt e), AVG en artikel 83, lid 6, AVG²⁸⁷.
162. De EDPB bevestigt, in overeenstemming met het standpunt van de Noorse toezichthoudende autoriteit²⁸⁸, dat niet-naleving van besluiten van toezichthoudende autoriteiten op zich een afzonderlijke schending van de AVG vormt²⁸⁹.
163. Zoals hierboven reeds is opgemerkt, verplichtte de Ierse toezichthoudende autoriteit Meta IE in haar besluiten onder meer de nodige maatregelen te nemen om tegemoet te komen aan de bevinding dat Meta IE niet op grond van artikel 6, lid 1, punt b), AVG persoonsgegevens mag verwerken voor gedragsgericht adverteren en om zijn verwerking van persoonsgegevens voor gedragsgericht adverteren in overeenstemming te brengen met artikel 6, lid 1, AVG²⁹⁰. De Ierse toezichthoudende autoriteit maakte ook duidelijk dat de maatregelen die Meta IE moest nemen om de besluiten van de Ierse toezichthoudende autoriteit na te leven, konden bestaan uit, maar niet beperkt waren tot, de vaststelling van een passende alternatieve rechtsgrondslag in artikel 6, lid 1, AVG²⁹¹ en de uitvoering van eventuele maatregelen die nodig zijn om te voldoen aan de voorwaarden die aan die alternatieve

²⁸⁵ Opmerkingen van Meta IE van 25 augustus 2023, punt 64.

²⁸⁶ Artikel 60 GDPR.

²⁸⁷ Volgens artikel 83, lid 5, punt e), AVG is “niet-naleving van een bevel of een tijdelijke of definitieve verwerkingsbeperking of een opschorting van gegevensstromen door de toezichthoudende autoriteit overeenkomstig artikel 58, lid 2, [AVG] of niet-verlening van toegang in strijd met artikel 58, lid 1, [AVG]” een inbreuk die “overeenkomstig lid 2 onderworpen [is] aan administratieve geldboeten tot 20 000 000 EUR of, voor een onderneming, tot 4 % van de totale wereldwijde jaaromzet in het voorgaande boekjaar, indien dit een hoger bedrag vertegenwoordigt”. Artikel 83, lid 6, AVG, luidt: “Niet-naleving van een bevel van de toezichthoudende autoriteit als bedoeld in artikel 58, lid 2, [AVG] is overeenkomstig lid 2 van dit artikel onderworpen aan administratieve geldboeten tot 20 000 000 EUR of, voor een onderneming, tot 4 % van de totale wereldwijde jaaromzet in het voorgaande boekjaar, indien dit een hoger bedrag vertegenwoordigt”.

²⁸⁸ Brief van de Noorse toezichthoudende autoriteit aan de Ierse toezichthoudende autoriteit van 17 september 2023 over het recht om te worden gehoord, blz. 7.

²⁸⁹ “[N]iet-naleving van eerder opgelegde corrigerende maatregelen [kan] worden beschouwd als een verzwarende factor of als een andere inbreuk op zich, ingevolge artikel 83, lid 5, punt e), en artikel 83, lid 6, AVG. Daarom moet er goed op worden gelet dat hetzelfde niet-conforme gedrag niet kan leiden tot een situatie waarin dat tweemaal wordt bestraft.”, Richtsnoeren 04/2022 van de EDPB voor de berekening van administratieve geldboeten krachtens de AVG, versie 2.1, punt 103.

²⁹⁰ Zie het FB-besluit van de Ierse toezichthoudende autoriteit, punt 10.44b; IG-besluit van de Ierse toezichthoudende autoriteit, punt 212.

²⁹¹ FB-besluit van de Ierse toezichthoudende autoriteit, punt 10.44b, en IG-besluit van de Ierse toezichthoudende autoriteit, punt 10.

rechtsgrondslag/rechtsgrondslagen verbonden zijn²⁹². De uiterste termijn voor naleving van de besluiten van de Ierse toezichthoudende autoriteit was 5 april 2023.

De EDPB merkt op dat de Ierse toezichthoudende autoriteit in haar definitieve standpuntnota had vastgesteld dat Meta IE niet had aangetoond dat het de besluiten van de Ierse toezichthoudende autoriteit had nageleefd, en stelt dat Meta IE “niet heeft aangetoond dat het zich niet langer op artikel 6, lid 1, punt b), AVG beroept om persoonsgegevens te verwerken met het oog op gedragsgericht adverteren” en “niet heeft aangetoond dat het een legitieme grond heeft om platformgedragsgegevens te verwerken met het oog op gedragsgericht adverteren”²⁹³.

164. De EDPB merkt op dat de Nederlandse toezichthoudende autoriteit ook verklaarde dat “aangezien Meta [IE] publiekelijk had verklaard dat het reeds gebruik maakt van artikel 6, lid 1, punt f), [AVG] als rechtsgrondslag, deze conclusie betekende dat — op dit moment — persoonsgegevens van miljoenen Europese betrokkenen worden verwerkt zonder dat er een geldige rechtsgrondslag is. Dit betekent bovendien dat Meta [IE] het bevel van de [Ierse toezichthoudende autoriteit] in de [besluiten van de Ierse toezichthoudende autoriteit] om deze verwerkingen in overeenstemming te brengen met artikel 6 AVG, niet naleeft”²⁹⁴.
165. De EDPB neemt nota van het standpunt van de Ierse toezichthoudende autoriteit dat noch de AVG, noch het Ierse nationale recht voorschrijft hoe de beoordeling moet worden uitgevoerd van de stappen die de verwerkingsverantwoordelijke heeft ondernomen in het kader van de vermeende naleving van de bevelen van een toezichthoudende autoriteit²⁹⁵. In dit verband merkt de EDPB op dat Meta IE niet betwist dat de bevindingen die de Ierse toezichthoudende autoriteit na de besluiten van de Ierse toezichthoudende autoriteit heeft gedaan, zijn gedaan “om de bestaande besluiten [van de Ierse toezichthoudende autoriteit] uit te voeren overeenkomstig artikel 60, lid 10, AVG”²⁹⁶.
166. Met betrekking tot het argument van Meta IE dat het volledig heeft voldaan aan de besluiten van de Ierse toezichthoudende autoriteit door, ten eerste, substantiële stappen te ondernemen om zijn verwerkingsactiviteiten uiterlijk op 5 april 2023 in overeenstemming te brengen²⁹⁷ en, ten tweede, stappen in de richting van het voorstel van Meta IE inzake toestemming te zetten²⁹⁸, benadrukt de EDPB dat deze elementen op zich niet in tegenspraak zijn met de conclusie dat op dit moment de naleving van artikel 6, lid 1, AVG voor de verwerkingsactiviteiten die binnen het toepassingsgebied van de besluiten van de Ierse toezichthoudende autoriteit vallen, nog niet is bereikt, terwijl de termijn voor de uitvoering van de besluiten van de Ierse toezichthoudende autoriteit 5 april 2023 was.

²⁹² FB-besluit van de Ierse toezichthoudende autoriteit, punt 8; en IG-besluit van de Ierse toezichthoudende autoriteit, punt 212.

²⁹³ Definitieve standpuntnota van de Ierse toezichthoudende autoriteit, deel 8, blz. 25. Zie met betrekking tot het beroep van Meta IE op artikel 6, lid 1, punt b), AVG ook de punten 96 tot en met 99. Zie met betrekking tot het beroep van Meta IE op artikel 6, lid 1, punt f), AVG ook de punten 121, 135 en 138.

²⁹⁴ Verzoek om wederzijdse bijstand van de Nederlandse toezichthoudende autoriteit, blz. 2.

²⁹⁵ Brief van de Ierse toezichthoudende autoriteit aan Meta IE van 14 juni 2023, blz. 1 en 2.

²⁹⁶ Opmerkingen van Meta IE van 26 september 2023, blz. 12 en 13.

²⁹⁷ Opmerkingen van Meta IE van 26 september 2023, blz. 10, en opmerkingen van Meta IE van 16 oktober 2023, blz. 5. Zie ook de opmerkingen van Meta IE van 25 augustus 2023, blz. 33.

²⁹⁸ Brief van Meta IE aan de Ierse toezichthoudende autoriteit inzake toestemming van 27 juli 2023, blz. 2.

4.1.2.4 Conclusie met betrekking tot de niet-nakoming van de verplichting om de besluiten van toezichthoudende autoriteiten na te leven

167. In het licht van zijn bevindingen dat Meta IE zich nog steeds ten onrechte beroept op artikel 6, lid 1, punt b), AVG voor de verwerking van persoonsgegevens, met inbegrip van locatiegegevens en gegevens over de interactie met advertenties, die op zijn producten zijn verzameld met het oog op gedragsgericht adverteren³⁰⁰, en op artikel 6, lid 1, punt f), AVG om persoonsgegevens te verwerken die op zijn producten zijn verzameld met het oog op gedragsgericht adverteren³⁰¹, stelt de EDPB, in overeenstemming met de conclusies van de Ierse toezichthoudende autoriteit³⁰² en met de standpunten die met name door de Noorse toezichthoudende autoriteit³⁰³ [redacted]⁰⁴ in de loop van de procedure naar voren zijn gebracht, vast dat Meta IE de besluiten van de Ierse toezichthoudende autoriteit niet binnen de termijn voor naleving heeft nageleefd en derhalve momenteel zijn verplichting om besluiten van toezichthoudende autoriteiten na te leven, schendt.

4.2 Over het bestaan van spoedeisendheid om definitieve maatregelen te nemen in afwijking van de samenwerkings- en coherentiemechanismen

168. Het tweede element dat op grond van artikel 66, lid 2, AVG moet worden beoordeeld, is of sprake is van een spoedeisende situatie die een afwijking van de normale samenwerkingsprocedure rechtvaardigt.
169. De spoedinterventie van de EDPB op grond van artikel 66, lid 2, AVG is uitzonderlijk en wijkt af van de algemene regels die van toepassing zijn op de reguliere samenwerkings- en coherentiemechanismen.
170. Gezien het feit dat de spoedprocedure van artikel 66, lid 2, AVG afwijkt van de standaard samenwerkings- en coherentiemechanismen, moet zij restrictief worden uitgelegd. De EDPB kan daarom alleen om definitieve maatregelen krachtens artikel 66, lid 2, verzoeken als de reguliere samenwerkings- of coherentiemechanismen niet op de gebruikelijke manier kunnen worden toegepast vanwege de spoedeisendheid van de situatie³⁰⁵.
171. Bovendien bepaalt artikel 61, lid 8, AVG dat wanneer een toezichthoudende autoriteit de in artikel 61, lid 5, AVG bedoelde informatie niet binnen één maand na ontvangst van een verzoek om wederzijdse bijstand van een andere toezichthoudende autoriteit verstrekt, “wordt geacht dat er overeenkomstig artikel 66, lid 1, [AVG] dringend moet worden opgetreden en dat dit een dringend bindend besluit van het Comité vereist overeenkomstig artikel 66, lid 2, [AVG]”. Indien een dergelijk vermoeden bestaat,

²⁹⁹ Brief van de Noorse toezichthoudende autoriteit aan Meta IE en Facebook Norway van 17 september 2023 over het recht om te worden gehoord, blz. 9.

³⁰⁰ Zie de punten 98, 99 en 152.

³⁰¹ Zie de punten 148 en 153.

³⁰² Definitieve standpuntnota van de Ierse toezichthoudende autoriteit, deel 8, blz. 25.

³⁰³ Verzoek van de Noorse toezichthoudende autoriteit aan de EDPB, blz. 6.

³⁰⁴ [redacted]

³⁰⁵ Dringend bindend besluit 1/2021 van de EDPB, vastgesteld op 12 juli 2021, punt 167.

kan het spoedeisende karakter van een verzoek om een dringend bindend besluit uit hoofde van artikel 66, lid 2, worden aangenomen en hoeft dit niet te worden aangetoond³⁰⁶.

172. In de onderhavige procedure heeft de Noorse toezichthoudende autoriteit de EDPB verzocht om overeenkomstig artikel 66, lid 2, AVG een besluit vast te stellen om de Ierse toezichthoudende autoriteit dringend te verzoeken definitieve maatregelen op te leggen aan Meta IE. Het verzoek is ingediend na de vaststelling van voorlopige maatregelen op grond van artikel 66, lid 1, AVG³⁰⁷, die alleen van toepassing zijn in Noorwegen en slechts drie maanden geldig zijn.
173. In de onderstaande delen analyseert de EDPB eerst of de omstandigheden van de onderhavige zaak aantonen dat er sprake is van spoedeisendheid en de noodzaak om af te wijken van de samenwerkings- en coherentiemechanismen (deel 4.2.1), alvorens te analyseren of het in artikel 61, lid 8, AVG beschreven vermoeden van toepassing is op de omstandigheden van de zaak (deel 4.2.2).

4.2.1 Over het bestaan van spoedeisendheid en de noodzaak om af te wijken van de samenwerkings- en coherentiemechanismen

4.2.1.1 Samenvatting van het standpunt van de Noorse toezichthoudende autoriteit

174. De Noorse toezichthoudende autoriteit is van mening dat er ongeacht de toepasselijkheid van het vermoeden van artikel 61, lid 8, in het onderhavige geval dringend behoefte is aan een bindend besluit van de EDPB overeenkomstig artikel 66, lid 2, AVG, om de rechten en vrijheden van betrokkenen te beschermen³⁰⁸.
175. Volgens de Noorse toezichthoudende autoriteit is de verwerking in kwestie schadelijk voor de grondrechten van personen en zou het niet beëindigen van deze verwerking deze betrokkenen dus blootstellen aan een risico op ernstige en onherstelbare schade³⁰⁹. Meer in het bijzonder stelt de Noorse toezichthoudende autoriteit het volgende:
- de inbreuken vinden al geruime tijd plaats en zijn bijzonder ernstig, aangezien zij aanzienlijke gevolgen hebben voor de gebruikers van de producten van Meta, wier onlineactiviteiten “op voortdurende, indringende en ondoorzichtige wijze door Meta worden gecontroleerd en geprofileerd”, hetgeen “kan leiden tot het gevoel dat hun privéleven voortdurend wordt gesurveilleerd”³¹⁰.
 - de inbreuken treffen gemiddeld meer dan 250 miljoen maandelijks actieve gebruikers in de EU, waaronder kwetsbare betrokkenen die bijzondere bescherming nodig hebben, zoals minderjarigen, ouderen en mensen met een cognitieve handicap³¹¹.
 - het filteren van de specifieke advertenties die op Facebook of Instagram worden getoond, heeft een negatief effect op de vrijheid van informatie van betrokkenen en op de politieke

³⁰⁶ Dringend bindend besluit 1/2021 van de EDPB, vastgesteld op 12 juli 2021, punt 170.

³⁰⁷ Artikel 66, lid 4, AVG; zoals beschreven in deel 2.1.

³⁰⁸ Verzoek van de Noorse toezichthoudende autoriteit aan de EDPB, blz. 10.

³⁰⁹ Verzoek van de Noorse toezichthoudende autoriteit aan de EDPB, blz. 10.

³¹⁰ Verzoek van de Noorse toezichthoudende autoriteit aan de EDPB, blz. 10, waarin wordt verwezen naar het Bundeskartellamt-arrest van het Hof, punt 118.

³¹¹ Verzoek van de Noorse toezichthoudende autoriteit aan de EDPB, blz. 10.

participatie³¹² en “kan er tegelijkertijd toe leiden dat bestaande stereotypen worden versterkt en dat betrokkenen worden blootgesteld aan discriminatie”³¹³.

- het niet nemen van dringende maatregelen om de naleving van de besluiten van de Ierse toezichthoudende autoriteit te waarborgen, zou betrokkenen het recht ontnemen om op grond van artikel 77 AVG bij een toezichthoudende autoriteit een doeltreffende voorziening in rechte in te stellen tegen een verwerkingsverantwoordelijke³¹⁴.
- de Noorse toezichthoudende autoriteit is van mening dat er geen maatregel is die met terugwerkende kracht kan worden toegepast om de schending van de rechten en vrijheden van betrokkenen te herstellen³¹⁵.

176. Bovendien stelt de Noorse toezichthoudende autoriteit dat de Ierse toezichthoudende autoriteit “bleef afzien van uitvoering”³¹⁶. De Noorse toezichthoudende autoriteit is van mening dat, ondanks het feit dat het onder de toezichthoudende autoriteiten onomstreden lijkt dat inbreuken plaatsvinden, “de Ierse toezichthoudende autoriteit niet bereid lijkt te zijn te eisen dat dergelijke inbreuken zonder verdere vertraging worden beëindigd”³¹⁷. In dit verband stelt de Noorse toezichthoudende autoriteit dat het verzuim om doortastend en snel te reageren op de niet-naleving van de besluiten van de Ierse toezichthoudende autoriteit niet alleen de betrokkenen de bescherming ontnemt waarop zij recht hebben, maar ook indruist tegen de plicht van de toezichthoudende autoriteiten om ervoor te zorgen dat de AVG in de praktijk wordt nageleefd³¹⁸.
177. Meer in het algemeen zou het niet reageren op de langdurige niet-naleving door Meta IE volgens de Noorse toezichthoudende autoriteit een gevaarlijk precedent scheppen³¹⁹, aangezien dit “vertragingstrategieën van niet-conforme verwerkingsverantwoordelijken zou uitlokken” en het gezag van de Ierse toezichthoudende autoriteit, de betrokken toezichthoudende autoriteiten en de EDPB zou ondermijnen³²⁰. Volgens de Noorse toezichthoudende autoriteit zou het niet nemen van het gevraagde dringende besluit in de huidige omstandigheden ernstige risico’s met zich meebrengen dat het mechanisme van artikel 66 AVG zich zou verworden tot een “papieren tijger”³²¹.
178. De Noorse toezichthoudende autoriteit voert aan dat een dringend bindend besluit van de EDPB een enge en strikt beperkte uitzondering zou zijn op de voorrang van de leidende toezichthoudende autoriteit bij het waarborgen van de naleving van een besluit uit hoofde van artikel 60 AVG en geen precedent zou scheppen voor een afwijking van de standaardprocedure voor éénloketsamenwerking³²², aangezien het zou worden uitgevaardigd na de voltooiing van een

³¹² Bevel van de Noorse toezichthoudende autoriteit, blz. 22.

³¹³ Verzoek van de Noorse toezichthoudende autoriteit aan de EDPB, blz. 10; bevel van de Noorse toezichthoudende autoriteit, blz. 22.

³¹⁴ Bevel van de Noorse toezichthoudende autoriteit, blz. 28.

³¹⁵ Afwijzing door de Noorse toezichthoudende autoriteit van het verzoek van Meta IE en Facebook Norway om de uitvoering van het bevel van 7 augustus 2023 uit te stellen, blz. 1.

³¹⁶ Bevel van de Noorse toezichthoudende autoriteit, blz. 12.

³¹⁷ Verzoek van de Noorse toezichthoudende autoriteit aan de EDPB, blz. 6.

³¹⁸ Verzoek van de Noorse toezichthoudende autoriteit aan de EDPB, blz. 6.

³¹⁹ Brief van de Noorse toezichthoudende autoriteit aan de Ierse toezichthoudende autoriteit van 11 oktober 2023, blz. 11.

³²⁰ Bevel van de Noorse toezichthoudende autoriteit, blz. 28; verzoek van de Noorse toezichthoudende autoriteit aan de EDPB, blz. 12.

³²¹ Verzoek van de Noorse toezichthoudende autoriteit aan de EDPB, blz. 12, waarin wordt verwezen naar de conclusie van advocaat-generaal Bobek in zaak C-645/19, Facebook Ireland e.a., punten 119 en 122.

³²² Verzoek van de Noorse toezichthoudende autoriteit aan de EDPB, blz. 12.

[REDACTED]

[REDACTED]³³¹. Volgens de Noorse toezichhoudende autoriteit zijn definitieve maatregelen derhalve “de enige manier” om een einde te maken aan de aantasting van de grondrechten van de betrokkenen³³².

4.2.1.2 *Samenvatting van het standpunt van de verwerkingsverantwoordelijke*

182. Volgens Meta IE rechtvaardigen de omstandigheden van de zaak geen dringend besluit van de EDPB op grond van artikel 66, lid 2, AVG³³³. Meta IE herinnert met name aan een eerder besluit van de EDPB, waarin werd opgemerkt dat “[g]ezien het feit dat de spoedprocedure van artikel 66, lid 2, AVG afwijkt van de standaard samenwerkings- en coherentiemechanismen, [...] zij restrictief [moet] worden uitgelegd. De EDPB zal daarom alleen om definitieve maatregelen krachtens artikel 66, lid 2, verzoeken als de reguliere samenwerkings- of coherentiemechanismen niet op de gebruikelijke manier kunnen worden toegepast vanwege de spoedeisendheid van de situatie”³³⁴.
183. In dit verband merkt Meta IE op dat uit de opmerkingen die de Ierse toezichhoudende autoriteit van de betrokken toezichhoudende autoriteiten heeft ontvangen, blijkt dat het samenwerkings- en coherentiemechanisme dat door de Ierse toezichhoudende autoriteit wordt geleid (waarin naast de standpunten van de Noorse toezichhoudende autoriteit ook de standpunten van tal van betrokken toezichhoudende autoriteiten zijn verwerkt) duidelijk functioneert in overeenstemming met artikel 60 AVG, en voert het aan dat er geen reden is om van dat mechanisme af te wijken³³⁵. Daarom is Meta IE van mening dat het beroep van de Noorse toezichhoudende autoriteit op artikel 66, lid 1, AVG en het verzoek van de Noorse toezichhoudende autoriteit aan de EDPB onterecht zijn³³⁶.
184. Volgens Meta IE belemmert de spoedprocedure het reguliere samenwerkingsmechanisme dat de Ierse toezichhoudende autoriteit heeft gevolgd om haar besluiten uit te voeren³³⁷. Meta IE is van mening dat het proces van samenwerking tussen Meta IE en de Ierse toezichhoudende autoriteit op grond van artikel 56, lid 6, en artikel 60, lid 10, AVG nog steeds gaande is en dat er geen uitzonderlijke omstandigheden zijn op basis waarvan de Noorse toezichhoudende autoriteit een dergelijk proces zou kunnen omzeilen³³⁸.
185. Daarnaast is Meta IE van mening dat “het optreden van de Noorse toezichhoudende autoriteit rechtstreeks in strijd is met i) het gezag van de leidende toezichhoudende autoriteit, ii) de rol van

³³¹ Verzoek van de Noorse toezichhoudende autoriteit aan de EDPB, blz. 8.

³³² Verzoek van de Noorse toezichhoudende autoriteit aan de EDPB, blz. 12.

³³³ Brief van Meta IE aan de Ierse toezichhoudende autoriteit van 31 mei 2023, blz. 5; brief van Meta IE aan de Ierse toezichhoudende autoriteit over mogelijke dringende procedures van 21 juni 2023, blz. 4.

³³⁴ Brief van Meta IE aan de Ierse toezichhoudende autoriteit van 31 mei 2023, blz. 5, waarin wordt verwezen naar Dringend bindend besluit 1/2021 van de EDPB, punten 195-196.

³³⁵ Opmerkingen van Meta IE van 16 oktober 2023, blz. 4.

³³⁶ Opmerkingen van Meta IE van 16 oktober 2023, blz. 4.

³³⁷ Opmerkingen van Meta IE van 26 september 2023, blz. 12 en 13.

³³⁸ Brief van Meta IE aan de Ierse toezichhoudende autoriteit van 31 mei 2023, blz. 5; brief van Meta IE aan de Ierse toezichhoudende autoriteit over mogelijke dringende procedures van 21 juni 2023, blz. 4.

[REDACTED]

andere toezichthoudende autoriteiten in de hele EU/EER die op passende wijze betrokken zijn via het door de leidende toezichthoudende autoriteit geleide proces, en iii) het éénlokmechanisme van de AVG, en dat het optreden dit alles ondermijnt³³⁹.

186. Meta IE stelt ook dat het bestaan van een meningsverschil tussen een leidende toezichthoudende autoriteit en een betrokken toezichthoudende autoriteit op zich niet betekent dat sprake is van een spoedeisende situatie als zodanig³⁴⁰. In dit verband merkt het op dat “het feit dat de [Noorse toezichthoudende autoriteit] het niet eens lijkt te zijn met [REDACTED] de [Ierse toezichthoudende autoriteit] [REDACTED] niet kan rechtvaardigen dat zij gebruikmaakt van artikel 66, lid 2, [AVG]”³⁴¹. Meta IE stelt ook dat er geen precedent bestaat voor een toezichthoudende autoriteit die artikel 66, lid 2, AVG gebruikt om “het proces dat een leidende toezichthoudende autoriteit heeft ingeleid om de naleving van de eigen bevelen van de leidende toezichthoudende autoriteit te beoordelen, terzijde te schuiven en dit proces te sturen”³⁴².
187. Wat de aard van de inbreuken betreft, is Meta IE van mening dat de Noorse toezichthoudende autoriteit geen bewijs levert van de vermeende ernst ervan, en stelt het dat gedragsgericht adverteren een gangbare praktijk is die buiten de diensten van Meta wijdverbreid is³⁴³.
188. Meta IE voert ook aan dat het feit dat de verwerking met het oog op gedragsgericht adverteren al vele jaren gaande is, geen rechtvaardiging vormt voor spoedeisendheid, maar veeleer aantoonst dat er geen sprake is van een nieuw element van spoedeisendheid³⁴⁴. Meta IE benadrukt dat de verwerking die in deze zaak aan de orde is, dezelfde is als de verwerking die “al meer dan vier jaar door de [Ierse toezichthoudende autoriteit] en door de EDPB in detail wordt onderzocht en dat de toezichthoudende autoriteiten hiervan gedurende de gehele periode op de hoogte waren”³⁴⁵. In dit verband herinnert Meta IE er ook aan dat de EDPB in Dringend bindend besluit 1/2021 van de EDPB heeft vastgesteld dat “de loutere voortzetting van de verwerking op zich geen rechtvaardiging kan vormen voor een dringende noodzaak om op te treden”³⁴⁶.
189. Meta IE is van mening dat de bindende besluiten van de EDPB Meta IE niet verplichtten om zich voor de verwerking met het oog op gedragsgericht adverteren te baseren op artikel 6, lid 1, punt a), AVG en dat hierin evenmin werd geconcludeerd dat artikel 6, lid 1, punt f), AVG geen passende rechtsgrondslag was voor de verwerking van persoonsgegevens die op de producten van Meta zijn

³³⁹ Brief van Meta IE aan de Ierse toezichthoudende autoriteit [REDACTED] van 10 augustus 2023, blz. 2.

³⁴⁰ Opmerkingen van Meta IE van 26 september 2023, blz. 1, 2 en 8. Zie ook de opmerkingen van Meta IE van 16 oktober 2023, blz. 5.

³⁴¹ Opmerkingen van Meta IE van 26 september 2023, blz. 12.

³⁴² Opmerkingen van Meta IE van 26 september 2023, blz. 2.

³⁴³ Opmerkingen van Meta IE van 26 september 2023, blz. 9. Meta IE benadrukt meer in het bijzonder dat de minimumleeftijd voor het gebruik van Facebook en Instagram 13 jaar is en dat voor gebruikers tussen de 13 en 17 jaar alleen de leeftijd en locatie worden gebruikt om advertenties weer te geven.

³⁴⁴ Opmerkingen van Meta IE van 26 september 2023, blz. 8 en 9. Meta IE herhaalde ook dat de “door de [Noorse toezichthoudende autoriteit] gestelde spoedeisendheid niet kan worden gebaseerd op de relevante verwerking (dat wil zeggen het gebruik door [Meta IE] van gegevens op het platform voor gedragsgericht adverteren), aangezien deze verwerking al jaren plaatsvindt met volledig medeweten van de regelgevers en de enige recente ontwikkeling erin bestaat dat [Meta IE] de controle van de betrokkenen over deze verwerking heeft vergroot” (zie opmerkingen van Meta IE van 16 oktober 2023, blz. 5).

³⁴⁵ Zie ook brief van Meta IE aan de Ierse toezichthoudende autoriteit van 31 mei 2023, blz. 5. Zie ook brief van Meta IE aan de Ierse toezichthoudende autoriteit over mogelijke dringende procedures van 21 juni 2023, blz. 3.

³⁴⁶ Brief van Meta IE aan de Ierse toezichthoudende autoriteit van 31 mei 2023, blz. 5, waarin wordt verwezen naar Dringend bindend besluit 1/2021 van de EDPB, punten 195 en 196.

verzameld met het oog op gedragsgericht adverteren³⁴⁷. Meta IE voert aan dat het voor Meta IE pas met de definitieve standpuntnota van de Ierse toezichthoudende autoriteit duidelijk werd dat zijn beroep op artikel 6, lid 1, punt f), AVG voor een dergelijke verwerking niet in overeenstemming was met de besluiten van de Ierse toezichthoudende autoriteit³⁴⁸.

190. Meta IE voert ook aan dat de Ierse toezichthoudende autoriteit er niet van afziet de AVG te handhaven ten aanzien van Meta IE, aangezien de Ierse toezichthoudende autoriteit een tijdschema heeft gedeeld met de betrokken toezichthoudende autoriteiten en haar voorlopige standpuntnota en vervolgens haar definitieve standpuntnota heeft gepubliceerd³⁴⁹.

³⁵⁰.

191. Meta IE stelt verder dat een dringend bindend besluit contraproductief zou zijn en uiteindelijk de belangen van de betrokkenen zou schaden en tegelijkertijd zou leiden tot administratief werk voor de EDPB, de Ierse toezichthoudende autoriteit, de betrokken toezichthoudende autoriteiten en Meta IE³⁵¹. In dit verband benadrukt het ook dat de maatregelen waarom de Noorse toezichthoudende autoriteit in het kader van de spoedprocedure had verzocht, reeds tijdens de vorige procedure op grond van artikel 65 AVG als bezwaren in aanmerking waren genomen en door de EDPB waren verworpen in zijn bindende besluiten³⁵².

³⁵³.

4.2.1.3 Analyse van de EDPB

192. Op grond van artikel 66, lid 2, AVG moet de toezichthoudende autoriteit die om een dringend bindend besluit verzoekt, het verzoek om een dergelijk advies motiveren. Dit houdt onder meer in dat de verzoekende toezichthoudende autoriteit moet aantonen dat er dringend maatregelen moeten worden genomen.
193. Daarom analyseert de EDPB of, op basis van de standpunten van de Noorse toezichthoudende autoriteit en van de verwerkingsverantwoordelijke, alsook op basis van de elementen in het dossier, aan de voorwaarde van spoedeisendheid is voldaan.
194. De EDPB was in dit verband in een eerder besluit van oordeel dat de aard, ernst en duur van een inbreuk, alsook het aantal getroffen betrokkenen en de omvang van de door hen geleden schade, een

³⁴⁷ Opmerkingen van Meta IE van 26 september 2023, blz. 10.

³⁴⁸ Opmerkingen van Meta IE van 26 september 2023, blz. 10 (Meta IE verwijst naar nationale rechterlijke instanties in de EU die vóór de besluiten van de Ierse toezichthoudende autoriteit van oordeel waren dat artikel 6, lid 1, punt b), AVG een passende rechtsgrondslag was, en naar het feit dat in eerdere besluiten van de Ierse toezichthoudende autoriteit aanvankelijk de mogelijkheid werd bevestigd om een beroep te doen op artikel 6, lid 1, punt b), AVG). Zie ook de opmerkingen van Meta IE van 16 oktober 2023, blz. 5.

³⁴⁹ Opmerkingen van Meta IE van 26 september 2023, blz. 7 en 9.

³⁵⁰ Opmerkingen van Meta IE van 26 september 2023, blz. 11.

³⁵¹ Opmerkingen van Meta IE van 26 september 2023, blz. 3; zie ook de opmerkingen van Meta IE van 25 augustus 2023, punten 46 tot en met 48.

³⁵² Opmerkingen van Meta IE van 26 september 2023, blz. 7 en 8.

³⁵³ Opmerkingen van Meta IE van 26 september 2023, blz. 9.

belangrijke rol kunnen spelen bij de beslissing of er al dan niet dringend moet worden opgetreden in een specifiek geval³⁵⁴.

195. **Met betrekking tot de aard en de ernst van de inbreuken** merkt de EDPB op dat zijn bevindingen dat Meta IE zich nog steeds ten onrechte baseert op artikel 6, lid 1, punt b), AVG voor de verwerking van persoonsgegevens, met inbegrip van locatiegegevens en gegevens over interactie met advertenties die op zijn producten zijn verzameld, met het oog op gedragsgericht adverteren³⁵⁵, en op artikel 6, lid 1, punt f), AVG om persoonsgegevens te verwerken die op zijn producten zijn verzameld met het oog op gedragsgericht adverteren³⁵⁶, betrekking hebben op dezelfde verwerkingsactiviteiten als bedoeld in de besluiten van de Ierse toezichthoudende autoriteit die zijn vastgesteld op basis van bindende besluiten van de EDPB.
196. In dit verband herinnert de EDPB aan zijn bevinding in zijn bindende besluiten, namelijk dat de aard en de ernst van de inbreuk op artikel 6, lid 1, AVG van dien aard zijn dat een risico op schade voor betrokkenen onlosmakelijk verbonden is met de vaststelling van de inbreuk zelf³⁵⁷. Wat betreft de inbreuken van Meta IE op artikel 6, lid 1, AVG met betrekking tot praktijken op het gebied van gedragsgericht adverteren, stelde de EDPB vast dat deze een zeer ernstige situatie van niet-naleving van de AVG vormden met betrekking tot de verwerking van grote hoeveelheden gegevens³⁵⁸, die van essentieel belang is voor het bedrijfsmodel van de verwerkingsverantwoordelijke, en die de rechten en vrijheden van miljoenen betrokkenen in de EER schaden³⁵⁹.
197. De EDPB heeft in zijn bindende besluiten ook reeds gewezen op de “complexiteit, enorme schaal en indringendheid van de door [Meta IE] verrichte praktijken in verband met gedragsgericht adverteren”³⁶⁰. Dit standpunt wordt momenteel nog steeds gedeeld door de Noorse toezichthoudende autoriteit, die vaststelt dat de onlineactiviteiten van gebruikers van Meta IE “op voortdurende, indringende en ondoorzichtige wijze door Meta IE worden gecontroleerd en geprofileerd”, hetgeen “kan leiden tot het gevoel dat hun privéleven voortdurend wordt gesurveilleerd”³⁶¹. Dit standpunt wordt ook nog steeds gedeeld door de Nederlandse toezichthoudende autoriteit, die grote bezorgdheid uitte over de betrokken verwerkingsactiviteiten in het licht van “de grote hoeveelheid verwerkte persoonsgegevens, het aantal betrokkenen en de aard van de verwerkte gegevens — met inbegrip van video, audio en muisbewegingen”³⁶².
198. De EDPB heeft ook verduidelijkt dat het, op het moment van de vaststelling van zijn bindende besluiten, mogelijk was geweest om de potentiële schade voor betrokkenen als gevolg van de schendingen van de AVG tot een minimum te beperken door de verwerking in overeenstemming te brengen met de AVG³⁶³. In zijn bindende besluiten kwam de EDPB op grond van de elementen “aard en ernst van de inbreuk”³⁶⁴ en aantal getroffen betrokkenen — die significant waren en dat nog steeds

³⁵⁴ Dringend bindend besluit 1/2021 van de EDPB, vastgesteld op 12 juli 2021, punt 169.

³⁵⁵ Zie de punten 98, 99 en 152.

³⁵⁶ Zie de punten 148 en 153.

³⁵⁷ Bindend besluit nr. 3/2022 van de EDPB, punt 446, en Bindend besluit nr. 4/2022 van de EDPB, punt 415.

³⁵⁸ Bindend besluit nr. 3/2022 van de EDPB, punt 444, en Bindend besluit nr. 4/2022 van de EDPB, punt 413.

³⁵⁹ Bindend besluit nr. 3/2022 van de EDPB, punt 282, en Bindend besluit nr. 4/2022 van de EDPB, punt 284.

³⁶⁰ Bindend besluit nr. 3/2022 van de EDPB, punt 96, en Bindend besluit nr. 4/2022 van de EDPB, punt 99.

³⁶¹ Verzoek van de Noorse toezichthoudende autoriteit aan de EDPB, blz. 10, waarin wordt verwezen naar het Bundeskartellamt-arrest van het Hof, punt 118.

³⁶² Verzoek om wederzijdse bijstand van de Nederlandse toezichthoudende autoriteit, blz. 2.

³⁶³ Bindend besluit nr. 3/2022 van de EDPB, punt 282, en Bindend besluit nr. 4/2022 van de EDPB, punt 284.

³⁶⁴ Bindend besluit nr. 3/2022 van de EDPB, punt 279, en Bindend besluit nr. 4/2022 van de EDPB, punt 281.

zijn³⁶⁵ — tot de conclusie dat “het bijzonder belangrijk is dat passende corrigerende maatregelen worden opgelegd [...] om ervoor te zorgen dat [Meta IE] aan deze bepaling van de AVG voldoet”³⁶⁶.

199. Bij het bepalen van de overgangperiode om de verwerking van Meta IE in overeenstemming te brengen met de AVG, heeft de EDPB de Ierse toezichthoudende autoriteit verzocht “terdege rekening te houden met de schade die de betrokkenen lijden door het voortduren van de inbreuk van [Meta IE] op artikel 6, lid 1, AVG tijdens deze periode”³⁶⁷.
200. De noodzaak van dringende maatregelen werd volledig erkend en duidelijk vermeld in de besluiten van de Ierse toezichthoudende autoriteit³⁶⁸.
201. Met betrekking tot de **duur van de inbreuk** en gezien de bovenstaande bevindingen dat Meta IE zich nog steeds ten onrechte beroept op artikel 6, lid 1, punt b), AVG en artikel 6, lid 1, punt f), AVG voor de verwerking van persoonsgegevens die op zijn producten zijn verzameld met het oog op gedragsgericht adverteren³⁶⁹, ondanks het feit dat de termijn voor naleving van de besluiten van de Ierse toezichthoudende autoriteit 5 april 2023 was, is de EDPB van oordeel dat betrokkenen nog steeds te maken hebben met onrechtmatige gegevensverwerkingsactiviteiten³⁷⁰. Met betrekking tot het argument van Meta dat de Ierse toezichthoudende autoriteit pas op 18 augustus 2023 concludeerde dat het feit dat Meta IE zich op artikel 6, lid 1, punt f), AVG beriep met het oog op gedragsgericht adverteren, ontoereikend was om te voldoen aan de besluiten van de Ierse toezichthoudende autoriteit³⁷¹, deelt de EDPB het standpunt van de Nederlandse toezichthoudende autoriteit dat “de verwerkingsverantwoordelijke reeds op 30 mei 2023 niet onkundig meer kon zijn van reeds vastgestelde richtsnoeren van de EDPB, noch van het standpunt van verschillende betrokken toezichthoudende autoriteiten ter zake, maar er desalniettemin voor koos om de mogelijkheden in verband met artikel 6, lid 1, punt f), [AVG] te onderzoeken”³⁷².
202. In dit verband kan de EDPB alleen opmerken dat elke extra dag waarin de betrokken verwerkingsactiviteiten zonder passende rechtsgrondslag plaatsvinden, de betrokkenen extra schade berokkent en Meta in staat stelt dagelijks aanzienlijke hoeveelheden persoonsgegevens van miljoenen Europeanen te blijven verzamelen en aanzienlijke inkomsten te genereren uit de onrechtmatige

³⁶⁵ Bindend besluit nr. 3/2022 van de EDPB, punt 445, en Bindend besluit nr. 4/2022 van de EDPB, punt 414.

³⁶⁶ Bindend besluit nr. 3/2022 van de EDPB, punt 279, en Bindend besluit nr. 4/2022 van de EDPB, punt 281.

³⁶⁷ Bindend besluit nr. 3/2022 van de EDPB, punt 286, en Bindend besluit nr. 4/2022 van de EDPB, punt 288.

³⁶⁸ FB-besluit van de Ierse toezichthoudende autoriteit, punt 8.10 (“Ik ben het oneens met de opmerking van Facebook dat de [Ierse toezichthoudende autoriteit] bevoegd is om het begin van het tijdschema voor de naleving uit te stellen [...]. Uit punt 286 van het besluit inzake artikel 65 [AVG] blijkt duidelijk dat de EDPB het noodzakelijk achtte dat Facebook de nodige corrigerende maatregelen neemt om de betrokken inbreuken “binnen drie maanden aan te pakken”. Hoewel Facebook terecht heeft vastgesteld dat de EDPB het beginpunt van deze nalevingsperiode niet uitdrukkelijk heeft vastgesteld, is de [Ierse toezichthoudende autoriteit] van mening dat het vanzelfsprekend is dat het beginpunt de vaststelling en kennisgeving van het definitieve besluit van de [Ierse toezichthoudende autoriteit] moet zijn, aangezien dit het vroegst mogelijke moment is waarop het toepasselijke tijdschema voor de naleving kan ingaan. Een tegengestelde suggestie zou in strijd zijn met de noodzaak van dringende maatregelen, die duidelijk is vermeld in de punten 286, 288 en 290 van het artikel 65-besluit. Het zou de beoordeling door de EDPB van de nalevingstermijn in termen van een vast aantal maanden (in dit geval drie) verder uithollen”). Een soortgelijke formulering is opgenomen in punt 214 van het IG-besluit van de Ierse toezichthoudende autoriteit.

³⁶⁹ Zie de punten 152 en 153.

³⁷⁰ Bindend besluit nr. 3/2022 van de EDPB, punt 446, en Bindend besluit nr. 4/2022 van de EDPB, punt 415.

³⁷¹ Opmerkingen van Meta IE van 26 september 2023, blz. 11, en opmerkingen van Meta IE van 16 oktober 2023, blz. 5.

³⁷² Verzoek om wederzijdse bijstand van de Nederlandse toezichthoudende autoriteit, blz. 2.

verwerking van de persoonsgegevens van miljoenen betrokkenen in de EER³⁷³. In overeenstemming met het standpunt van de Noorse toezichhoudende autoriteit merkt de EDPB ook op dat er geen maatregelen zijn die met terugwerkende kracht kunnen worden toegepast om de schending van de rechten en vrijheden van betrokkenen te herstellen³⁷⁴.

203. Hoewel het feit dat een inbreuk al geruime tijd voortduurt in sommige gevallen kan aantonen dat er geen dringende noodzaak is om op te treden³⁷⁵, zoals Meta IE in herinnering heeft gebracht³⁷⁶, is de EDPB in dit geval van mening dat de situatie anders is. In dit geval is het feit dat de verwerkingsactiviteiten nog steeds zonder passende rechtsgrondslag worden verricht juist een reden om te concluderen dat er dringend definitieve maatregelen moeten worden vastgesteld, aangezien Meta IE, ondanks de bevelen in de besluiten van de Ierse toezichhoudende autoriteit en de verschillende besprekingen over de uitvoering ervan, nog steeds onrechtmatig persoonsgegevens verwerkt en nog steeds niet voldoet aan de besluiten van de Ierse toezichhoudende autoriteit³⁷⁷. Dit wordt niet ontkracht door de argumenten van Meta IE over het feit dat meer transparantie en een opt-outmechanisme zijn ingevoerd³⁷⁸, aangezien deze elementen geen oplossing bieden voor de onderliggende kwestie van de rechtmatigheid van de verwerking³⁷⁹ en de daarmee samenhangende schade voor betrokkenen.
204. De EDPB herinnert in dit verband aan het argument van de Noorse toezichhoudende autoriteit dat het verzuim om doortastend en snel te reageren op de niet-naleving van de besluiten van de Ierse toezichhoudende autoriteit, de betrokkenen de bescherming ontnemt waarop zij recht hebben³⁸⁰.
205. In het licht van het bovenstaande en in overeenstemming met het standpunt van de Noorse toezichhoudende autoriteit is de EDPB van oordeel dat **het niet-beëindigen van de desbetreffende verwerkingsactiviteiten en het niet-handhaven van de besluiten van de Ierse toezichhoudende autoriteit betrokkenen blootstelt aan een risico op ernstige en onherstelbare schade**³⁸¹. De Noorse toezichhoudende autoriteit heeft, samen met andere betrokken toezichhoudende autoriteiten, ook verklaard dat in dit geval dringend verdere maatregelen nodig zijn, niet alleen om de situatie van niet-naleving van de AVG aan te pakken, maar ook om een einde te maken aan de schade voor betrokkenen.
206. De Zweedse toezichhoudende autoriteit gaf aan dat er na de verspreiding van de nalevingsverslagen van Meta IE verdere maatregelen nodig waren en vroeg “de [Ierse] toezichhoudende autoriteit welke procedure [de Zweedse toezichhoudende autoriteit] in de toekomst mag verwachten”³⁸².

³⁷³ In dit verband stelt Meta IE dat “elke opschorting van gedragsgericht adverteren in Noorwegen gedurende een periode van bijna drie maanden onherstelbare schade zou berokkenen aan [Meta IE], aangezien het i) in die periode miljoenen euro’s aan reclame-inkomsten zou mislopen” (zie de brief van Meta IE aan de Noorse toezichhoudende autoriteit van 14 augustus 2023, punt i), blz. 9).

³⁷⁴ Afwijzing door de Noorse toezichhoudende autoriteit van het verzoek van Meta IE en Facebook Norway om de uitvoering van het bevel van 7 augustus 2023 uit te stellen, blz. 1.

³⁷⁵ Zie bijvoorbeeld Dringend bindend besluit 1/2021 van de EDPB, punten 195 en 196.

³⁷⁶ Brief van Meta IE aan de Ierse toezichhoudende autoriteit van 31 mei 2023, blz. 5, waarin wordt verwezen naar Dringend bindend besluit 1/2021 van de EDPB, punten 195 en 196.

³⁷⁷ Zie de delen 4.1.1.4 en 4.1.2.4.

³⁷⁸ Opmerkingen van Meta IE van 26 september 2023, blz. 9.

³⁷⁹ Zie de punten 152 en 153.

³⁸⁰ Verzoek van de Noorse toezichhoudende autoriteit aan de EDPB, blz. 6.

³⁸¹ Zie punt 175 en verzoek van de Noorse toezichhoudende autoriteit aan de EDPB, blz. 10.

³⁸² Opmerking van de Zweedse toezichhoudende autoriteit in het kader van de informele raadplegingen van de Ierse toezichhoudende autoriteit via het IMI van 4 mei 2023.

207. De Nederlandse toezichthoudende autoriteit

383,

in navolging van haar eerdere oproep aan de Ierse toezichthoudende autoriteit om “snel passende maatregelen te nemen om een einde te maken aan de voortdurende onwettigheid van de indringende verwerking van persoonsgegevens van miljoenen gebruikers”³⁸⁴. Het is ook belangrijk te herinneren aan het verzoek om wederzijdse bijstand van de Nederlandse toezichthoudende autoriteit³⁸⁵, waarin staat dat “passende en snelle maatregelen nodig zijn om de grondrechten van miljoenen betrokkenen in Nederland en in de gehele Europese Economische Ruimte te beschermen”³⁸⁶ en dat de toezichthoudende autoriteiten op dit punt “samen moeten optreden als samenwerkende Europese toezichthoudende autoriteiten onder leiding van de [Ierse toezichthoudende autoriteit]”³⁸⁷.

208. Evenzo verzocht de toezichthoudende autoriteit van Hamburg (Duitsland) de Ierse toezichthoudende autoriteit reeds na de toezending van haar voorlopige standpuntnota aan de betrokken toezichthoudende autoriteiten “snel tot een geconsolideerd standpunt te komen dat [Meta IE] de rechtmatigheid van de rechtsgrondslag niet had aangetoond en de verwerking op basis van artikel 6, lid 1, [punt b), AVG] en [artikel 6, lid 1,] punt f), AVG voor gedragsgericht adverteren niet had opgeschort”³⁸⁸.

209. In zijn bindende besluiten heeft de EDPB duidelijk gemaakt dat er al in december 2022 dringende maatregelen moesten worden genomen, en besloten dat Meta IE op dat moment op grond van het bevel tot naleving aan Meta IE moest worden verplicht de naleving binnen een korte termijn te herstellen³⁸⁹. Daarbij herinnerde de EDPB aan de redenering van de Ierse toezichthoudende autoriteit met betrekking tot de termijn van drie maanden die de Ierse toezichthoudende autoriteit reeds had

383

³⁸⁴ Standpunt van de Nederlandse toezichthoudende autoriteit over de nalevingsverslagen van 4 mei 2023, in het kader van de informele raadpleging via het IMI over de FB-zaak en in het kader van de informele raadpleging via het IMI over de IG-zaak, punt 4.

³⁸⁵ De Nederlandse toezichthoudende autoriteit deed op 30 mei 2023 het verzoek om wederzijdse bijstand en verzocht de Ierse toezichthoudende autoriteit haar uiterlijk op 30 juni 2023 in kennis te stellen van:

i) “haar conclusie over de vraag of [Meta IE] zich al dan niet kan beroepen op artikel 6, lid 1, punt f), AVG voor de verwerking van de persoonsgegevens van zijn gebruikers met het oog op gedragsgericht adverteren, meer in het bijzonder voor een groot deel van de verwerkingsactiviteiten waarvoor [Meta IE] zich eerder op artikel 6, lid 1, punt b), [AVG] beriep”; en

ii) “haar conclusie over de vraag of [Meta IE] al dan niet voldoet aan het definitieve besluit van de [Ierse toezichthoudende autoriteit] van 31 december 2022, waarbij [Meta IE] wordt gelast deze verwerkingsactiviteiten in overeenstemming te brengen met artikel 6 AVG”; en

iii) “een termijn waarbinnen passende en snelle maatregelen zullen worden genomen om ervoor te zorgen dat [Meta IE] handelt in overeenstemming met artikel 6 AVG, ter bescherming van de grondrechten van miljoenen betrokkenen die door deze verwerking worden getroffen, zowel in Nederland als in de gehele Europese Economische Ruimte (EER). In dit verband hecht de [Nederlandse toezichthoudende autoriteit] veel belang aan het verband tussen de niet-naleving door de verwerkingsverantwoordelijke van artikel 6 AVG en de niet-naleving van het bevel van de [Ierse toezichthoudende autoriteit]. Naar haar mening is een snelle interventie gerechtvaardigd”.

³⁸⁶ Verzoek om wederzijdse bijstand van de Nederlandse toezichthoudende autoriteit, blz. 1.

³⁸⁷ Verzoek om wederzijdse bijstand van de Nederlandse toezichthoudende autoriteit, blz. 2.

³⁸⁸ Standpunt van de toezichthoudende autoriteit van Hamburg (Duitsland) over de voorlopige standpuntnota van de Ierse toezichthoudende autoriteit van 21 juli 2023, blz. 2.

³⁸⁹ Bindend besluit nr. 3/2022, punt 286, en Bindend besluit nr. 4/2022, punt 288.

vastgesteld in haar ontwerpbesluit³⁹⁰ voor de naleving in verband met de transparantie-inbreuken, die de EDPB noodzakelijk en evenredig achtte in het licht van: 1) de mogelijke schade aan de rechten van de betrokkenen die een dergelijke maatregel met zich meebrengt, aangezien de overgangperiode voor naleving “gepaard zal gaan met een ernstige voortdurende ontneming van hun rechten”; 2) de aanzienlijke financiële, technologische en personele middelen; en 3) de duidelijke instructies die Meta IE heeft gekregen om de AVG na te leven³⁹¹. De EDPB droeg de Ierse toezichthoudende autoriteit derhalve op om in haar definitieve besluit een bevel op te nemen aan Meta IE om de verwerking van persoonsgegevens met het oog op gedragsgericht adverteren in het kader van de Facebook-dienst **binnen drie maanden** in overeenstemming te brengen met artikel 6, lid 1, AVG³⁹².

210. Belangrijk is dat het idee dat de termijn die aan Meta IE moest worden opgelegd om te zorgen voor naleving van de AVG, een vaste termijn moest zijn, ook door de Ierse toezichthoudende autoriteit gedeeld in haar besluiten, waarin de Ierse toezichthoudende autoriteit verwees naar de bindende besluiten van de EDPB en duidelijk verklaarde dat “de EDPB het noodzakelijk achtte dat [Meta IE] de corrigerende maatregelen neemt die nodig zijn om de betrokken inbreuken “binnen drie maanden” aan te pakken” en erop wees dat “dringend maatregelen nodig waren”, en “binnen een vast aantal maanden”³⁹³.
211. De EDPB stelde eerder vast dat spoedprocedures uit hoofde van artikel 66 AVG afwijkingen zijn van de standaard samenwerkings- en coherentiemechanismen en dat de vereisten van artikel 66 AVG restrictief moeten worden uitgelegd³⁹⁴. De EDPB is daarom van mening dat de EDPB alleen om definitieve maatregelen krachtens artikel 66, lid 2, kan verzoeken als de reguliere samenwerkings- of coherentiemechanismen niet op de gebruikelijke manier kunnen worden toegepast vanwege de spoedeisendheid van de situatie³⁹⁵. Daarom beoordeelt de EDPB in dit deel of er **in dit geval moet worden afgeweken van de reguliere samenwerkings- en coherentiemechanismen**.
212. In dit specifieke geval heeft de Ierse toezichthoudende autoriteit haar definitieve besluiten in het kader van de éénloketsprocedure reeds vastgesteld op basis van de bindende besluiten van de EDPB, die een bevel bevatten tot naleving van artikel 6, lid 1, AVG. Overeenkomstig artikel 60, lid 10, AVG deelt de verwerkingsverantwoordelijke de door hem getroffen maatregelen met het oog op de naleving van het in het kader van het samenwerkingsmechanisme genomen besluit mee aan de leidende toezichthoudende autoriteit, die de andere betrokken toezichthoudende autoriteiten ervan in kennis stelt.
213. In de EDPB-richtsnoeren voor de toepassing van artikel 60 AVG wordt benadrukt dat “door deze verplichting [van de verwerkingsverantwoordelijke om de leidende toezichthoudende autoriteit in kennis te stellen van de maatregelen die zijn genomen om het besluit na te leven] de doeltreffendheid van de handhaving [wordt] gegarandeerd. Verder vormt zij het aanknopingspunt voor eventueel

³⁹⁰ Ontwerpbesluit van de Ierse toezichthoudende autoriteit betreffende Facebook, punt 8.4, ontwerpbesluit van de Ierse toezichthoudende autoriteit betreffende Instagram, punt 202.

³⁹¹ Bindend besluit nr. 3/2022, punt 286, en Bindend besluit nr. 4/2022, punt 288.

³⁹² Bindend besluit nr. 3/2022, punt 288, en Bindend besluit nr. 4/2022, punt 290.

³⁹³ FB-besluit van de Ierse toezichthoudende autoriteit, punt 8,10; IG-besluit van de Ierse toezichthoudende autoriteit, punt 214.

³⁹⁴ Dringend bindend besluit 1/2021 van de EDPB, vastgesteld op 12 juli 2021, punten 165 tot en met 167.

³⁹⁵ Dringend bindend besluit 1/2021 van de EDPB, vastgesteld op 12 juli 2021, punt 167. Zie ook punt 169.

benodigde vervolmaatregelen van de zijde van de leidende toezichhoudende autoriteit, wederom in samenwerking met de andere betrokken toezichhoudende autoriteiten”³⁹⁶.

214. In deze richtsnoeren wordt er voorts op gewezen dat indien de leidende toezichhoudende autoriteit concludeert dat de getroffen maatregelen tekortschieten, zij, als onderdeel van haar wettelijke verplichting om de betrokken toezichhoudende autoriteiten in kennis te stellen, moet overwegen de andere betrokken toezichhoudende autoriteiten haar beoordeling van de door de verwerkingsverantwoordelijke getroffen maatregelen te verstrekken, vooral om te bepalen of vervolgstappen nodig zijn³⁹⁷. Dit duidt erop dat wanneer de door de verwerkingsverantwoordelijke getroffen maatregelen ontoereikend worden geacht, de leidende toezichhoudende autoriteit wellicht verdere maatregelen moet nemen.
215. In de onderhavige zaak concludeerde de Ierse toezichhoudende autoriteit in haar definitieve standpuntnota, mede op basis van de door de betrokken toezichhoudende autoriteiten gedeelde opmerkingen en standpunten, dat Meta IE niet had aangetoond dat de besluiten van de Ierse toezichhoudende autoriteit werden nageleefd³⁹⁸. Zij was echter ook van mening dat het “billijk” en “redelijk” was om Meta IE in de gelegenheid te stellen aan te tonen dat het zich kan beroepen op toestemming als rechtsgrondslag in plaats van handhavingsmaatregelen te nemen³⁹⁹.
216. De Ierse toezichhoudende autoriteit heeft als leidende toezichhoudende autoriteit ook haar standpunt herhaald dat er in dit geval geen verdere dringende maatregelen nodig zijn, aangezien de situatie al adequaat wordt aangepakt aan de hand van de reeds getroffen maatregelen, bestaande uit “een handhavingsprocedure [...] in het kader waarvan [Meta IE] voorstelt om, door middel van een welomschreven reeks voorstellen, zijn verplichtingen uit hoofde van artikel 6 AVG (en de voorwaarden van de besluiten van de [Ierse toezichhoudende autoriteit]) na te komen, en de [Ierse toezichhoudende autoriteit] en de betrokken toezichhoudende autoriteiten een beoordeling van deze voorstellen verrichten”⁴⁰⁰.
217. In dit verband erkent de EDPB dat het voorstel van de verwerkingsverantwoordelijke moet worden geëvalueerd en dat dit het “onderzoek van een aantal bijzonder complexe (en nieuwe) kwesties met zich meebrengt”⁴⁰¹. De EDPB erkent ook ten volle dat een “regelgevingsproces wordt uitgevoerd in het kader van het samenwerkings- en coherentiekader van de AVG”, onder leiding van de Ierse toezichhoudende autoriteit

402.

³⁹⁶ Richtsnoeren 02/2022 van de EDPB voor de toepassing van artikel 60 AVG, vastgesteld op 14 maart 2022, punt 248.

³⁹⁷ Richtsnoeren 02/2022 van de EDPB voor de toepassing van artikel 60 AVG, vastgesteld op 14 maart 2022, punt 249.

³⁹⁸ Definitieve standpuntnota van de Ierse toezichhoudende autoriteit, punt 9.2.

³⁹⁹ Definitieve standpuntnota van de Ierse toezichhoudende autoriteit, punt 9.2.

⁴⁰⁰ Brief van de Ierse toezichhoudende autoriteit aan de Noorse toezichhoudende autoriteit van 13 oktober 2023, blz. 4.

⁴⁰¹ Brief van de Ierse toezichhoudende autoriteit aan de Noorse toezichhoudende autoriteit van 13 oktober 2023, blz. 4 en 5.

⁴⁰² Brief van de Ierse toezichhoudende autoriteit aan de Noorse toezichhoudende autoriteit van 13 oktober 2023, blz. 6.

218.

403

404

De EDPB is

derhalve van oordeel dat het bestaan van het voorstel van Meta IE inzake toestemming geen afbreuk doet aan de noodzaak om maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat de onrechtmatige verwerking wordt beëindigd.

219. In dit verband merkt de EDPB op dat de Ierse toezichhoudende autoriteit in haar definitieve standpuntnota — meer dan vier maanden na de uiterste termijn voor naleving — erkende dat Meta IE nog steeds inbreuk maakt op de AVG⁴⁰⁵. De EDPB is van oordeel dat het feit dat de Ierse toezichhoudende autoriteit, ondanks het risico op ernstige en onherstelbare schade voor betrokkenen, geen toezichtsmaatregelen heeft genomen om een einde te maken aan het ongepaste beroep van Meta IE op artikel 6, lid 1, punt b), AVG en artikel 6, lid 1, punt f), AVG en om haar besluiten te handhaven⁴⁰⁶, aantoont dat het reguliere samenwerkings- en coherentiemechanisme geen bevredigende resultaten oplevert en dat het gezien de spoedeisendheid van de situatie noodzakelijk is de Ierse toezichhoudende autoriteit te verzoeken met spoed definitieve maatregelen te gelasten. In dit verband merkt de EDPB op dat er, hoewel er nu zes maanden na de uiterste termijn voor naleving zijn verstreken, nog steeds geen duidelijke aanwijzingen zijn dat de naleving binnenkort zal worden bereikt en er geen duidelijke aanwijzingen zijn dat de Ierse toezichhoudende autoriteit — als leidende toezichhoudende autoriteit — voornemens is corrigerende maatregelen te nemen om een einde te maken aan de voortdurende inbreuken⁴⁰⁷.
220. Concluderend is de EDPB, in het licht van de hierboven beschreven omstandigheden, van oordeel **dat de reguliere samenwerkings- of coherentiemechanismen niet op de gebruikelijke wijze kunnen worden toegepast en dat, gezien het risico op ernstige en onherstelbare schade bij gebrek aan dringende definitieve maatregelen, vanwege de spoedeisendheid van de situatie moet worden afgeweken van de reguliere samenwerkings- en coherentiemechanismen om definitieve maatregelen te gelasten.**
221. Tot slot acht de EDPB het relevant te herinneren aan de verplichting van de toezichhoudende autoriteiten om toezicht te houden op de toepassing van de AVG teneinde de grondrechten en fundamentele vrijheden van natuurlijke personen in verband met verwerking te beschermen en het vrije verkeer van persoonsgegevens binnen de EU te vergemakkelijken⁴⁰⁸. De EDPB heeft met name

⁴⁰³ Brief van de Ierse toezichhoudende autoriteit aan de Noorse toezichhoudende autoriteit van 13 oktober 2023, blz. 4 en 5.

⁴⁰⁴ Antwoord van de Ierse toezichhoudende autoriteit aan Meta IE van 11 augustus 2023, blz. 2.

⁴⁰⁵ Definitieve standpuntnota van de Ierse toezichhoudende autoriteit, punt 8.1.

⁴⁰⁶ Zie punt 205.

⁴⁰⁷ Zie de punten 215 en 216.

⁴⁰⁸ Artikel 51, lid 1, AVG en overweging 123 AVG.

verklaard dat wanneer een schending van de AVG is vastgesteld, de bevoegde toezichthoudende autoriteiten op passende wijze moeten reageren om deze inbreuk te verhelpen⁴⁰⁹. De bevoegdheden die bij artikel 58 AVG aan toezichthoudende autoriteiten worden toegekend, zijn bedoeld om dit doel te bereiken. Het Hof van Justitie van de Europese Unie oordeelde evenzo dat “[...] [h]oewel de keuze van het passende en noodzakelijke middel een zaak is van de toezichthoudende autoriteit [...] deze autoriteit niettemin ertoe gehouden [is] zich met de nodige voortvarendheid en zorgvuldigheid te kwijten van haar taak om toe te zien op de volledige naleving van de AVG”⁴¹⁰.

4.2.2 Over de toepassing van een wettelijk vermoeden van spoedeisendheid ter rechtvaardiging van de noodzaak om af te wijken van de samenwerkings- en coherentiemechanismen

222. In het vorige deel stelde de EDPB vast dat vanwege de spoedeisendheid van de situatie moet worden afgeweken van de reguliere samenwerkings- en coherentiemechanismen om definitieve maatregelen te gelasten⁴¹¹. In dit deel beoordeelt de EDPB of een dergelijke spoedeisendheid en de noodzaak om af te wijken van de reguliere samenwerkings- en coherentiemechanismen ook kunnen worden verondersteld op grond van artikel 61, lid 8, AVG.
223. Gezien de feiten van de zaak⁴¹² zal de EDPB beoordelen of deze zaak valt onder de beschrijving van artikel 61, lid 8, AVG, waarin wordt verwezen naar een situatie waarin een toezichthoudende autoriteit niet binnen één maand na ontvangst van een verzoek om wederzijdse bijstand van een andere toezichthoudende autoriteit de in artikel 61, lid 5, AVG bedoelde informatie verstrekt. In artikel 61, lid 8, AVG is bepaald dat “wordt geacht dat er overeenkomstig artikel 66, lid 1, [AVG] dringend moet worden opgetreden en dat dit een dringend bindend besluit van het Comité vereist overeenkomstig artikel 66, lid 2, [AVG]”. Indien een dergelijk vermoeden bestaat, kan het spoedeisende karakter van een verzoek om een dringend bindend besluit uit hoofde van artikel 66, lid 2, worden aangenomen en hoeft dit niet te worden aangetoond⁴¹³.
224. Zoals vermeld, werd het verzoek om wederzijdse bijstand van de Noorse toezichthoudende autoriteit op 5 mei 2023 ingediend — zie de punten 10, 13, en 15, waarin het verzoek om wederzijdse bijstand van de Noorse toezichthoudende autoriteit en het antwoord van de Ierse toezichthoudende autoriteit worden beschreven.

4.2.2.1 Samenvatting van het standpunt van de Noorse toezichthoudende autoriteit

225. De Noorse toezichthoudende autoriteit is van mening dat artikel 61, lid 8, AVG in dit geval van toepassing is⁴¹⁴ omdat de Ierse toezichthoudende autoriteit heeft geantwoord dat “zij niet aan het verzoek om wederzijdse bijstand van de Noorse toezichthoudende autoriteit kon voldoen”, “zonder een andere specifieke rechtvaardiging te geven dan te verwijzen naar een andere brief die zij op 31 mei 2023 aan alle betrokken toezichthoudende autoriteiten had gestuurd”⁴¹⁵. De Noorse toezichthoudende autoriteit voert ook aan dat de “Ierse toezichthoudende autoriteit haar weigering

⁴⁰⁹ Bindend besluit nr. 3/2022 van de EDPB, punt 278, en Bindend besluit nr. 4/2022 van de EDPB, punt 280 (waarin wordt verwezen naar arrest van het Hof van 16 juli 2020, Facebook Ireland en Schrems, C-311/18, ECLI:EU:C:2020:559, punt 111).

⁴¹⁰ Arrest van het Hof van 16 juli 2020, Facebook Ireland en Schrems, C-311/18, ECLI:EU:C:2020:559, punt 112.

⁴¹¹ Zie EDPB-analyse in 4.2.1.3.

⁴¹² Zie deel 1 van dit dringende bindende besluit.

⁴¹³ Dringend bindend besluit 1/2021 van de EDPB, vastgesteld op 12 juli 2021, punt 170.

⁴¹⁴ Verzoek van de Noorse toezichthoudende autoriteit aan de EDPB, blz. 7 en 8.

⁴¹⁵ Verzoek van de Noorse toezichthoudende autoriteit aan de EDPB, blz. 8.

niet had gemotiveerd in de zin van artikel 61, lid 4, AVG, noch [de Noorse toezichhoudende autoriteit] op de hoogte had gebracht van de resultaten of de voortgang van maatregelen die waren genomen naar aanleiding van haar verzoek om de onrechtmatige verwerking van persoonsgegevens te verbieden en de naleving van artikel 6, lid 1, [AVG] af te dwingen⁴¹⁶. Volgens de Noorse toezichhoudende autoriteit was de inhoud van de brief van 31 mei 2023 een eenvoudige aankondiging van de datum waarop de Ierse toezichhoudende autoriteit haar evaluatie van de nalevingsverslagen van Meta IE zou afronden, maar “verstrekke de Ierse toezichhoudende autoriteit hierin geen informatie over het specifieke handhavingsplan waarom [de Noorse toezichhoudende autoriteit] had verzocht en kondigde zij evenmin specifieke of voorgenomen handhavingsmaatregelen ten aanzien van Meta IE aan, ondanks het verzoek daartoe [van de Noorse toezichhoudende autoriteit]”⁴¹⁷.

226. Volgens de Noorse toezichhoudende autoriteit “werden geen maatregelen genomen om op het verzoek te reageren”, en binnen een maand na het verzoek om wederzijdse bijstand van de Noorse toezichhoudende autoriteit “had de Ierse toezichhoudende autoriteit aan geen van [haar] verzoeken voldaan”⁴¹⁸. De Noorse toezichhoudende autoriteit geeft ook aan dat niet aan haar eisen wordt voldaan omdat de Ierse toezichhoudende autoriteit het billijk en redelijk acht geen handhavingsmaatregelen te nemen, ondanks haar conclusie dat Meta IE zich voor het gedragsgerichte adverteren momenteel niet op een geldige rechtsgrondslag beroept⁴¹⁹.
227. Ter ondersteuning van het standpunt dat artikel 61, lid 8, AVG van toepassing is op de onderhavige zaak, verwijst de Noorse toezichhoudende autoriteit naar een conclusie van advocaat-generaal Bobek waarin hij stelt dat wanneer een leidende toezichhoudende autoriteit geen gevolg geeft aan een verzoek om wederzijdse bijstand van een betrokken toezichhoudende autoriteit, deze voorlopige maatregelen kan nemen in omstandigheden “die rechtvaardigen dat dringend wordt opgetreden[, die] worden [...] geacht te bestaan en [niet] hoeven [...] te worden bewezen”⁴²⁰. De Noorse toezichhoudende autoriteit wijst ook op het bestaan van precedentbesluiten waarbij het vermoeden van artikel 61, lid 8, AVG wordt toegepast, met name een besluit van de Italiaanse toezichhoudende autoriteit met betrekking tot Meta IE, waarbij de toezichhoudende autoriteit eveneens van mening was dat een afwijking van het samenwerkingsmechanisme en de inleiding van de spoedprocedure van artikel 66 AVG als gevolg van het verzuim van de leidende toezichhoudende autoriteit om aan haar verzoek tegemoet te komen, rechtmatig was⁴²¹.
228. De Noorse toezichhoudende autoriteit benadrukt dat — in tegenstelling tot de feitelijke omstandigheden op grond waarvan de EDPB in een eerdere zaak tot de conclusie kwam dat artikel 61,

⁴¹⁶ Verzoek van de Noorse toezichhoudende autoriteit aan de EDPB, blz. 8.

⁴¹⁷ Verzoek van de Noorse toezichhoudende autoriteit aan de EDPB, blz. 8.

⁴¹⁸ Verzoek van de Noorse toezichhoudende autoriteit aan de EDPB, blz. 8;

⁴¹⁹ Verzoek van de Noorse toezichhoudende autoriteit aan de EDPB, blz. 8, waarin wordt verwezen naar de definitieve standpuntnota van de Ierse toezichhoudende autoriteit. Het kan ook nuttig zijn op te merken dat de Noorse toezichhoudende autoriteit in haar brief aan de Ierse toezichhoudende autoriteit van 21 september 2023 (blz. 1) verklaarde te begrijpen dat de Ierse toezichhoudende autoriteit ervoor had gekozen het verzoek om wederzijdse bijstand van de Noorse toezichhoudende autoriteit niet in te willigen, omdat zij ondanks de voorlopige conclusie dat Meta IE nog steeds niet in overeenstemming met artikel 6, lid 1, AVG handelde, geen overeenkomstige handhavingsmaatregelen had vermeld.

⁴²⁰ Verzoek van de Noorse toezichhoudende autoriteit aan de EDPB, blz. 9, waarin wordt verwezen naar de conclusie van advocaat-generaal Bobek in zaak C-645/19, Facebook Ireland e.a., punt 119 en punt 135.

⁴²¹ Verzoek van de Noorse toezichhoudende autoriteit aan de EDPB, blz. 9, waarin wordt verwezen naar het besluit van de Italiaanse toezichhoudende autoriteit van 21 december 2022 [9853406], beschikbaar op <https://www.garanteprivacy.it/home/docweb/-/docweb-display/docweb/9853406#english> (in het Engels).

lid 8, niet van toepassing was⁴²² — “de communicatie over de onderhavige zaak tussen de Noorse toezichthoudende autoriteit en de Ierse toezichthoudende autoriteit plaatsvond volgens de procedure voor verzoeken om wederzijdse bijstand op grond van artikel 61, lid 1, AVG, en niet volgens de procedure voor verzoeken om vrijwillige wederzijdse bijstand”⁴²³.

4.2.2.2 *Samenvatting van het standpunt van de verwerkingsverantwoordelijke*

229. Meta IE voert aan dat er in dit geval geen “vermoeden van spoedeisendheid op grond van artikel 61, lid 8, AVG bestaat”⁴²⁴. Meta IE geeft aan dat de Noorse toezichthoudende autoriteit, om zich te kunnen beroepen op het vermoeden van spoedeisendheid van artikel 61, lid 8, AVG, “moet aantonen dat de [Ierse toezichthoudende autoriteit] niet heeft gereageerd op het [verzoek om wederzijdse bijstand van de Noorse toezichthoudende autoriteit]”, en is van mening dat de Noorse toezichthoudende autoriteit “dit niet kan aantonen”⁴²⁵. Meta IE stelt dat de “poging van de Noorse toezichthoudende autoriteit om zich te beroepen op het vermoeden van spoedeisendheid van artikel 61, lid 8, AVG rechtens onjuist is en in tegenspraak is met de feitelijke gegevens met betrekking tot de communicatie” tussen de Ierse toezichthoudende autoriteit en de Noorse toezichthoudende autoriteit⁴²⁶. Volgens Meta IE heeft de Ierse toezichthoudende autoriteit “het [verzoek om wederzijdse bijstand van de Noorse toezichthoudende autoriteit] naar behoren behandeld door de informatie te verstrekken waarom de [Noorse toezichthoudende autoriteit] had verzocht” en heeft de Noorse toezichthoudende autoriteit “de inhoud en de aard van de correspondentie met de Ierse toezichthoudende autoriteit verdraaid en onjuist beschreven”⁴²⁷.
230. Volgens Meta IE had de Noorse toezichthoudende autoriteit “de [Ierse toezichthoudende autoriteit] in haar verzoek om wederzijdse bijstand niet verzocht een “specifiek handhavingsplan” of “specifieke of voorgenomen handhavingsmaatregelen” uiteen te zetten” die zij “aan [Meta IE] zou opleggen in geval van niet-naleving”, aangezien dit niet de betekenis was van het verzoek van de Noorse toezichthoudende autoriteit aan de Ierse toezichthoudende autoriteit om “een tijdschema te delen waarin werd aangegeven hoe zij op passende wijze zou waarborgen dat Meta [IE] voldeed aan artikel 6, lid 1, AVG”⁴²⁸. Volgens Meta IE verwees deze formulering veeleer naar een verzoek om een tijdschema te delen, dat de Ierse toezichthoudende autoriteit “herhaaldelijk” heeft verstrekt⁴²⁹, waaruit blijkt dat er “geen sprake was van dralen of nalaten van de [Ierse toezichthoudende autoriteit] dat het mogelijk maakt voor de [Noorse toezichthoudende autoriteit] om zich nu op artikel 61, lid 8, [AVG] te beroepen”⁴³⁰.
231. Volgens Meta IE kwam “het besluit van de [Ierse toezichthoudende autoriteit] om de eigen handhavingsmaatregelen waaraan de [Noorse toezichthoudende autoriteit] de voorkeur gaf niet

⁴²² Verzoek van de Noorse toezichthoudende autoriteit aan de EDPB, blz. 9, waarin wordt verwezen naar Dringend bindend besluit 1/2021 van de EDPB, punten 171 tot en met 181.

⁴²³ Verzoek van de Noorse toezichthoudende autoriteit aan de EDPB, blz. 9 en 10.

⁴²⁴ Opmerkingen van Meta IE van 25 augustus 2023, blz. 18 tot en met 21; opmerkingen van Meta IE van 16 oktober 2023, blz. 5 tot en met 8; bijlage 1 bij de brief van Meta IE van 16 oktober 2023, blz. 17; bijlage 12 bij de brief van Meta IE van 16 oktober 2023, blz. 49 tot en met 53.

⁴²⁵ Opmerkingen van Meta IE van 25 augustus 2023, blz. 19; en opmerkingen van Meta IE van 16 oktober 2023, blz. 5.

⁴²⁶ Opmerkingen van Meta IE van 26 september 2023, blz. 5.

⁴²⁷ Opmerkingen van Meta IE van 16 oktober 2023, blz. 5.

⁴²⁸ Opmerkingen van Meta IE van 26 september 2023, blz. 5, waarin wordt verwezen naar het verzoek om wederzijdse bijstand van de Noorse toezichthoudende autoriteit.

⁴²⁹ Opmerkingen van Meta IE van 25 augustus 2023, blz. 19.

⁴³⁰ Opmerkingen van Meta IE van 26 september 2023, blz. 7.

onmiddellijk uit te voeren, niet neer op een verzuim om adequaat te reageren op het [verzoek om wederzijdse bijstand van de Noorse toezichhoudende autoriteit]. Niets in artikel 61, lid 1, AVG zou vereisen dat een leidende toezichhoudende autoriteit zich blind houdt aan alle maatregelen die een betrokken toezichhoudende autoriteit kan verzoeken te nemen. [...] De [Ierse toezichhoudende autoriteit] zou het verzoek om wederzijdse bijstand van de [Noorse toezichhoudende autoriteit] adequaat hebben behandeld door de informatie te verstrekken waarom de [Noorse toezichhoudende autoriteit] had verzocht⁴³¹. Meta IE stelt ook dat “artikel 61, lid 5, AVG niet vereist dat een leidende toezichhoudende autoriteit zich er vooraf toe verbindt binnen een bepaalde termijn specifieke corrigerende maatregelen op te leggen”⁴³². Meta IE voegt verder toe dat, hoewel “artikel 61 AVG niet door één enkele toezichhoudende autoriteit kan worden gebruikt om te eisen dat een leidende toezichhoudende autoriteit corrigerende maatregelen neemt met betrekking tot verwerking waarvoor een lopende door de leidende toezichhoudende autoriteit geleide nalevingsprocedure loopt”, de Ierse toezichhoudende autoriteit later redenen heeft gegeven “om af te zien van een onmiddellijk verbod op de verwerking”⁴³³. In dit verband is Meta IE van mening dat er niet om corrigerende maatregelen kan worden verzocht “met betrekking tot de verwerking waarvoor een lopende door de leidende toezichhoudende autoriteit geleide nalevingsprocedure loopt”, aangezien dit “afbreuk zou kunnen doen aan het éénloketmechanisme en aan de verplichting van de leidende toezichhoudende autoriteit om alle standpunten van de betrokken toezichhoudende autoriteiten in verband met dat mechanisme in aanmerking te nemen”⁴³⁴. Daarnaast voert Meta IE aan dat het verzoek om de verwerking te verbieden reeds “door de EDPB in een bindend besluit op grond van artikel 65 AVG in aanmerking is genomen en verworpen”⁴³⁵.

232. Volgens Meta IE heeft de Ierse toezichhoudende autoriteit het verzoek om wederzijdse bijstand van de Noorse toezichhoudende autoriteit behandeld via de update van de Ierse toezichhoudende autoriteit van 31 mei 2023 aan de betrokken toezichhoudende autoriteiten, aangezien deze “relevante informatie” bevatte en de Noorse toezichhoudende autoriteit hiermee op de hoogte werd gebracht “van de voortgang van de maatregelen die waren genomen om het verzoek te behandelen”⁴³⁶. Aangezien de Ierse toezichhoudende autoriteit het verzoek op 31 mei 2023 had behandeld, zou zij dit niet hebben geweigerd toen zij op 2 juni 2023 haar negatieve antwoord via het IMI indiende, omdat dit antwoord vergezeld ging van een verwijzing naar de update van de Ierse toezichhoudende autoriteit aan de betrokken toezichhoudende autoriteiten van 31 mei 2023⁴³⁷. Meta IE geeft verder aan dat de Ierse toezichhoudende autoriteit had uitgelegd dat het negatieve antwoord op het IMI het gevolg was van een “vergissing” en dat uit het bericht van de Noorse toezichhoudende autoriteit aan de Ierse toezichhoudende autoriteit blijkt dat de Noorse

⁴³¹ Opmerkingen van Meta IE van 26 september 2023, blz. 2; en opmerkingen van Meta IE van 16 oktober 2023, blz. 5.

⁴³² Opmerkingen van Meta IE van 16 oktober 2023, blz. 5.

⁴³³ Opmerkingen van Meta IE van 16 oktober 2023, blz. 6, waarin wordt verwezen naar i) de klacht over de gegrondheid die Meta IE heeft ingediend bij de rechtbank van eerste aanleg te Oslo, die als bijlage bij de opmerkingen van Meta IE van 16 oktober 2023 is gevoegd, en ii) de definitieve standpuntnota van de Ierse toezichhoudende autoriteit.

⁴³⁴ Klacht over de gegrondheid van Meta IE die bij de rechtbank van eerste aanleg te Oslo is ingediend, die als bijlage bij de opmerkingen van Meta IE van 16 oktober 2023 is gevoegd, blz. 52.

⁴³⁵ Klacht over de gegrondheid van Meta IE die bij de rechtbank van eerste aanleg te Oslo is ingediend, die als bijlage bij de opmerkingen van Meta IE van 16 oktober 2023 is gevoegd, blz. 52, waarin wordt verwezen naar i) Bindend besluit 3/2022 van de EDPB, punt 285, en ii) Bindend besluit 4/2022 van de EDPB, punt 287.

⁴³⁶ Opmerkingen van Meta IE van 16 oktober 2023, blz. 5, waarin wordt verwezen naar de update van de Ierse toezichhoudende autoriteit aan de betrokken toezichhoudende autoriteiten van 31 mei 2023.

⁴³⁷ Opmerkingen van Meta IE van 16 oktober 2023, blz. 6.

toezichthoudende autoriteit “niet van mening was dat de [Ierse toezichthoudende autoriteit] niet op het verzoek had geantwoord”⁴³⁸. Ter ondersteuning hiervan verwijst Meta IE naar een bericht van de Noorse toezichthoudende autoriteit aan de Ierse toezichthoudende autoriteit waarin het volgende werd opgemerkt: “Hartelijk dank voor uw bericht van 2 juni 2023. Wij begrijpen dat u zich eind juni opnieuw zult melden” en “wij zien uw reactie tegen eind juni tegemoet”⁴³⁹.

233. Meta IE is van mening dat de Noorse toezichthoudende autoriteit geen bezwaar heeft gemaakt tegen de voorlopige standpuntnota van de Ierse toezichthoudende autoriteit en geen melding heeft gemaakt van een vermeend verzuim van de Ierse toezichthoudende autoriteit om te antwoorden op het verzoek om wederzijdse bijstand van de Noorse toezichthoudende autoriteit, “ondanks het feit dat de [Noorse toezichthoudende autoriteit] in haar bevel artikel 61, lid 8, AVG heeft ingeroepen om te trachten aan te voeren dat spoedeisendheid kan worden vermoed als gevolg van een vermeend verzuim van de [Ierse toezichthoudende autoriteit] om te reageren”⁴⁴⁰. Voorts voert Meta IE aan dat de Noorse toezichthoudende autoriteit alvorens het bevel uit te vaardigen “geen klachten had ingediend over het voorgestelde tijdschema van de [Ierse toezichthoudende autoriteit], terwijl dat te verwachten zou zijn geweest als zij reële zorgen had gehad over de spoedeisendheid”⁴⁴¹.
234. Met betrekking tot de verwijzing van de Noorse toezichthoudende autoriteit naar de conclusie van advocaat-generaal Bobek in zaak C-645/19 geeft Meta IE aan dat “gezien de lange procedurele geschiedenis, die het opleggen door de [Ierse toezichthoudende autoriteit] van de NOYB-besluiten en een naar behoren uitgevoerde lopende nalevingsprocedure omvat, zij niet redelijkerwijs kan aanvoeren dat de [Ierse toezichthoudende autoriteit] heeft nagelaten te handelen. De [Ierse toezichthoudende autoriteit] handelt en werkt ook volledig samen met de andere toezichthoudende autoriteiten”⁴⁴².

4.2.2.3 Analyse van de EDPB

235. Het samenwerkingsmechanisme van de AVG voorziet in verschillende instrumenten voor de toezichthoudende autoriteiten voor een onderlinge uitwisseling en voor het uitvoeren van hun taken. Een van die instrumenten is wederzijdse bijstand uit hoofde van artikel 61 AVG. Op grond van deze bepaling verstrekken “de toezichthoudende autoriteiten [...] elkaar relevante informatie en wederzijdse bijstand om [de AVG] op een consequente manier ten uitvoer te leggen en toe te passen, en nemen [zij] maatregelen om doeltreffend met elkaar samen te werken”⁴⁴³. In dezelfde bepaling wordt bovendien uitgelegd dat de wederzijdse bijstand “met name informatieverzoeken en toezichtsmaatregelen [bestrijkt], zoals verzoeken om voorafgaande toestemming en raadpleging, inspecties en onderzoeken”⁴⁴⁴.

⁴³⁸ Opmerkingen van Meta IE van 16 oktober 2023, blz. 6.

⁴³⁹ Opmerkingen van Meta IE van 16 oktober 2023, blz. 6, waarin wordt verwezen naar het bericht van de Noorse toezichthoudende autoriteit aan de Ierse toezichthoudende autoriteit via de IMI-flow met betrekking tot het verzoek om wederzijdse bijstand van de Noorse toezichthoudende autoriteit van 9 juni 2023.

⁴⁴⁰ Opmerkingen van Meta IE van 25 augustus 2023, blz. 9, waarin wordt verwezen naar een e-mail van 14 juli 2023 van de Noorse toezichthoudende autoriteit aan de Ierse toezichthoudende autoriteit waarin de voorlopige maatregelen werden meegedeeld.

⁴⁴¹ Opmerkingen van Meta IE van 26 september 2023, als bedoeld in voetnoot 41, blz. 12.

⁴⁴² Klacht van Meta IE bij de Noorse toezichthoudende autoriteit over het bevel van de Noorse toezichthoudende autoriteit, 1 augustus 2023, blz. 17; opmerkingen van Meta IE van 25 augustus 2023, blz. 21.

⁴⁴³ Artikel 61, lid 1, AVG.

⁴⁴⁴ Artikel 61, lid 1, AVG.

236. De EDPB herinnert eraan dat artikel 61 AVG inzake wederzijdse bijstand deel uitmaakt van hoofdstuk VII, afdeling 1, AVG met betrekking tot samenwerking. In dit verband beschouwt de EDPB artikel 61 AVG als een van de mechanismen waarmee toezichthoudende autoriteiten een goede en efficiënte samenwerking kunnen waarborgen. Bijgevolg houdt het in de AVG verankerde concept van wederzijdse bijstand “loyale en doeltreffende samenwerking”⁴⁴⁵ in en vereist het concrete maatregelen van een toezichthoudende autoriteit die een verzoek om wederzijdse bijstand ontvangt (hierna “toezichthoudende autoriteit waartoe het verzoek is gericht” genoemd). Meer in het bijzonder kunnen de verplichtingen van een toezichthoudende autoriteit waartoe het verzoek is gericht, als volgt in een logische volgorde worden opgesomd:

- Artikel 61, lid 2, AVG: “[e]lke toezichthoudende autoriteit neemt alle passende maatregelen die nodig zijn om een verzoek van een andere toezichthoudende autoriteit [...] te beantwoorden”.
- Artikel 61, lid 2, AVG: de toezichthoudende autoriteit tot wie het verzoek is gericht antwoordt binnen een specifieke termijn (“onverwijld en uiterlijk binnen één maand na ontvangst [van het verzoek]”).
- Artikel 61, lid 4, AVG: de toezichthoudende autoriteit tot wie het verzoek is gericht “wijst dit verzoek slechts af” in de in artikel 61, lid 4, punten a) en b), genoemde situaties.
- Artikel 61, lid 5, eerste zin, AVG: “De toezichthoudende autoriteit tot wie het verzoek is gericht, informeert de verzoekende toezichthoudende autoriteit over de resultaten of, in voorkomend geval, de voortgang van de maatregelen die in antwoord op het verzoek zijn genomen”.
- Artikel 61, lid 5, tweede zin, AVG: “Indien de toezichthoudende autoriteit tot wie het verzoek is gericht het verzoek op grond van lid 4 afwijst, licht zij de redenen daarvoor toe”.
- Artikel 61, lid 6, AVG: de toezichthoudende autoriteit tot wie het verzoek is gericht deelt in de regel de gevraagde informatie langs elektronische weg mee door middel van een standaardformulier.

237. Artikel 61, lid 9, AVG biedt de Europese Commissie (hierna de “**Commissie**”) de mogelijkheid om door middel van uitvoeringshandelingen het formaat en de procedures voor wederzijdse bijstand en de regels voor de uitwisseling van informatie met elektronische middelen tussen toezichthoudende autoriteiten vast te stellen. Op 16 mei 2018 stelde de Commissie een uitvoeringshandeling vast met betrekking tot het gebruik van het Informatiesysteem interne markt van de Commissie voor samenwerkings- en coherentieprocedures in het kader van de AVG, onder meer voor verzoeken om wederzijdse bijstand uit hoofde van artikel 61 AVG (hierna het “**IMI-uitvoeringsbesluit**”)⁴⁴⁶.

⁴⁴⁵ Zie met betrekking tot hoe een “leidende toezichthoudende autoriteit zich bij de uitoefening van haar bevoegdheden [...] niet [kan] onttrekken aan een noodzakelijke dialoog en aan een loyale en doeltreffende samenwerking met de andere betrokken toezichthoudende autoriteiten”, arrest van het Hof (Grote kamer) van 15 juni 2021, Facebook Ireland Limited e.a./Gegevensbeschermingsautoriteit, C-645/19, ECLI:EU:C:2021:483, punt 63.

⁴⁴⁶ Uitvoeringsbesluit (EU) 2018/743 van de Commissie van 16 mei 2018 inzake een proefproject ter uitvoering van de bepalingen over administratieve samenwerking die zijn vastgesteld in Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad door middel van het Informatiesysteem interne markt C/2018/2814, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2018.123.01.0115.01.NLD&toc=OJ%3AL%3A2018%3A123%3ATOC.

238. De IMI-procedure voor verzoeken om wederzijdse bijstand uit hoofde van artikel 61 AVG is een één-op-één-workflow. Dit houdt in dat het verzoek slechts kan worden gericht tot en worden ontvangen door de toezichthoudende autoriteit tot wie het verzoek is gericht. Het antwoord kan evenzo slechts worden gericht tot en ontvangen door de toezichthoudende autoriteit die het verzoek om wederzijdse bijstand heeft ingediend (hierna de **“verzoekende toezichthoudende autoriteit”**). Overeenkomstig artikel 3, lid 3, van het IMI-uitvoeringsbesluit moet deze specifieke workflow worden gebruikt voor de verschillende uitwisselingen tussen autoriteiten in het kader van een verzoek om wederzijdse bijstand uit hoofde van artikel 61 AVG. Dit omvat met name het “indienen van verzoeken om wederzijdse bijstand van een andere toezichthoudende autoriteit in de vorm van informatie en/of toezichtsmaatregelen”, het “antwoorden op een verzoek om wederzijdse bijstand met inbegrip van aanvaarding of in uitzonderlijke gevallen weigering om aan dat verzoek te voldoen” en het “meedelen van de voortgang en de resultaten van de maatregelen die als reactie op het verzoek zijn genomen”⁴⁴⁷. Het gebruik van deze specifieke IMI-workflow maakt het ook mogelijk om automatisch toezicht te houden op de termijn van één maand voor het beantwoorden van een verzoek op grond van artikel 61, lid 2, AVG.
239. Aangezien het een één-op-één-workflow in het IMI betreft, is een procedure voor wederzijdse bijstand uit hoofde van artikel 61 AVG een soort bilaterale communicatie die moet worden onderscheiden van andere bilaterale of multilaterale communicatiekanalen die in het IMI beschikbaar worden gesteld voor andere soorten samenwerkingsmechanismen in het kader van de AVG. Hoewel een verzoek om wederzijdse bijstand kan worden gekoppeld aan ontwikkelingen binnen multilaterale communicatiekanalen, wordt met het initiëren van een verzoek om wederzijdse bijstand door een toezichthoudende autoriteit een specifieke workflow voor uitwisselingen geopend tussen de verzoekende toezichthoudende autoriteit en de toezichthoudende autoriteit tot wie het verzoek is gericht.
240. Krachtens artikel 61 AVG is een toezichthoudende autoriteit tot wie het verzoek is gericht wettelijk verplicht om een verzoek om wederzijdse bijstand te behandelen. Een toezichthoudende autoriteit tot wie het verzoek is gericht kan alleen weigeren een verzoek te behandelen wanneer zij motiveert waarom zij weigert hieraan te voldoen, in overeenstemming met de twee beperkte uitzonderingen van artikel 61, lid 4, AVG⁴⁴⁸ en zoals bepaald in de laatste zin van artikel 61, lid 5, AVG⁴⁴⁹. Hoewel de mogelijkheid om binnen de termijn van één maand informatie te verstrekken over de resultaten of de voortgang van de getroffen maatregelen de toezichthoudende autoriteit tot wie het verzoek is gericht enige discretionaire bevoegdheid geeft, houdt de verplichting tot medewerking ook in dat de toezichthoudende autoriteit tot wie het verzoek is gericht altijd bepaalde concrete stappen moet ondernemen om aan het verzoek gevolg te geven, of naar behoren moet motiveren waarom zij dit niet doet. In een uitzonderlijke situatie waarin een toezichthoudende autoriteit tot wie het verzoek is gericht niet binnen een maand na ontvangst van het verzoek passende informatie verstrekt over de getroffen maatregelen, de geboekte vooruitgang of over de naar behoren gemotiveerde redenen waarom zij niet aan het verzoek kan voldoen, kan de verzoekende toezichthoudende autoriteit vaststellen dat aan de voorwaarden van artikel 61, lid 8, AVG is voldaan.

⁴⁴⁷ Uitvoeringsbesluit (EU) 2018/743 van de Commissie van 16 mei 2018, artikel 3, lid 3.

⁴⁴⁸ Artikel 61, lid 4, AVG bepaalt: “De toezichthoudende autoriteit waaraan een verzoek om bijstand is gericht, wijst dit verzoek slechts af indien: a) zij niet bevoegd is voor het onderwerp van het verzoek of voor de maatregelen die zij verzocht wordt uit te voeren; of b) het verzoek inbreuk maakt op deze verordening of met Unierecht of lidstatelijk recht dat van toepassing is op de toezichthoudende autoriteit die het verzoek ontvangt”.

⁴⁴⁹ “Indien de toezichthoudende autoriteit tot wie het verzoek is gericht het verzoek op grond van lid 4 afwijst, licht zij de redenen daarvoor toe”.

241. In het licht van bovenstaande ontwikkelingen is de EDPB van oordeel dat de verplichting voor de toezichthoudende autoriteit tot wie het verzoek is gericht om gevolg te geven aan een verzoek om wederzijdse bijstand, impliceert dat aan **procedurele** en **materiële criteria** moet worden voldaan.
242. De noodzaak om aan de procedurele criteria te voldoen, vloeit voornamelijk voort uit artikel 61, leden 6 en 9, AVG, in combinatie met artikel 3, lid 3, van het IMI-uitvoeringsbesluit. De procedurele criteria hebben betrekking op de procedurele formaliteiten die in acht moeten worden genomen om gevolg te geven aan een verzoek om wederzijdse bijstand.
243. Wat daarentegen de verplichting betreft om aan materiële criteria te voldoen, is de EDPB van mening dat deze voortvloeit uit de bovengenoemde bepalingen, namelijk i) de formulering van artikel 61, lid 4, AVG en artikel 61, lid 5, AVG, waarin is bepaald dat alleen kan worden geweigerd gevolg te geven aan verzoeken om wederzijdse bijstand op basis van de beperkte gronden die in de AVG zijn opgesomd, en dat elke weigering moet worden gemotiveerd; en ii) de kwalificatie van wederzijdse bijstand als instrument voor samenwerking. Dit houdt in dat de inhoud van het antwoord en de door een toezichthoudende autoriteit tot wie het verzoek is gericht getroffen maatregelen moeten worden onderzocht om te beoordelen of al dan niet gevolg is gegeven aan een bepaald verzoek.
244. De lijst in artikel 61, lid 1, AVG is niet uitputtend (“met name”). Als zodanig wordt het opleggen van corrigerende maatregelen niet specifiek opgesomd of uitgesloten. De EDPB is echter van mening dat dit in geen geval de verplichting wegneemt van de toezichthoudende autoriteit tot wie het verzoek is gericht op grond van artikel 61, lid 4, en artikel 61, lid 5, AVG en de algemene verplichting tot samenwerking, om elke weigering om gevolg te geven aan een verzoek te motiveren.
245. In het verlengde van de onderhavige zaak merkt de EDPB op dat de Noorse toezichthoudende autoriteit op 5 mei 2023 een formeel verzoek om wederzijdse bijstand op grond van artikel 61 AVG indiende door een specifieke IMI-workflow te creëren. Het verzoek om wederzijdse bijstand van de Noorse toezichthoudende autoriteit bevatte twee verschillende verzoeken:
- i) “dat de Ierse toezichthoudende autoriteit overeenkomstig artikel 58, lid 2, punt f), AVG een tijdelijk verbod uitvaardigt op de verwerking door Meta IE van persoonsgegevens met het oog op gedragsgericht adverteren op Facebook en Instagram op basis van artikel 6, lid 1, punt f), AVG”⁴⁵⁰;
 - ii) “dat de Ierse toezichthoudende autoriteit een tijdschema deelt waarin zij aangeeft hoe zij er op passende wijze voor zal zorgen dat [Meta IE] artikel 6, lid 1, AVG naleeft”.
246. In het verzoek om wederzijdse bijstand van de Noorse toezichthoudende autoriteit gaf de Noorse toezichthoudende autoriteit ook aan dat zij “het op prijs zou stellen als de Ierse toezichthoudende autoriteit uiterlijk op 5 juni 2023 het tijdschema zou delen en zou bevestigen dat een tijdelijk verbod zal worden uitgevaardigd” en dat, “indien de Ierse toezichthoudende autoriteit niet in staat is te voldoen aan haar verzoek met betrekking tot [Meta IE], wij wellicht onze opties met betrekking tot de

⁴⁵⁰ De Noorse toezichthoudende autoriteit vervolgt dan: “Het verbod moet gelden totdat de leidende en de betrokken toezichthoudende autoriteiten ervan overtuigd zijn dat [Meta IE] adequate en voldoende toezeggingen heeft gedaan om de naleving van artikel 6, lid 1, AVG en artikel 21 AVG te waarborgen, in overeenstemming met artikel 31 AVG. Dit zal ons de gelegenheid bieden om verder samen te werken met Meta en ervoor te zorgen dat het zich ertoe verbindt zijn verplichtingen uit hoofde van de AVG volledig na te komen, terwijl verdere risico’s voor betrokkenen als gevolg van niet-conforme praktijken van [Meta IE] met betrekking tot gedragsgericht adverteren worden voorkomen. Wij zijn van mening dat gedragsgericht adverteren alle activiteiten omvat waarbij advertenties gericht zijn op basis van het gedrag of de bewegingen van een betrokkene, met inbegrip van advertenties op basis van de waargenomen locatie”.

vaststelling van voorlopige maatregelen in Noorwegen op grond van artikel 66 AVG moest overwogen. Wij hopen dat dit niet nodig zou zijn en zien uit naar verdere samenwerking met de Ierse toezichthoudende autoriteit in het kader van de samenwerkingsmechanismen van hoofdstuk VII AVG”.

247. Het verzoek om wederzijdse bijstand van de Noorse toezichthoudende autoriteit werd door de Noorse toezichthoudende autoriteit ook geüpload als een opmerking over de nalevingsverslagen van Meta IE, die werden gedeeld met de leidende toezichthoudende autoriteit en alle betrokken toezichthoudende autoriteiten in het kader van de informele raadplegingen van de Ierse toezichthoudende autoriteit via het IMI. Andere betrokken toezichthoudende autoriteiten deelden hun feedback over de nalevingsverslagen in dezelfde periode, zoals beschreven in punt 10, en sommige van hen gingen ook in op zorgen over de door de Ierse toezichthoudende autoriteit getroffen maatregelen⁴⁵¹. In dit verband diende de Nederlandse toezichthoudende autoriteit op 30 mei 2023 ook een verzoek om wederzijdse bijstand in, zoals beschreven in punt 12. Om te beginnen analyseert de EDPB of het antwoord van de Ierse toezichthoudende autoriteit op het verzoek om wederzijdse bijstand van de Noorse toezichthoudende autoriteit **aan de procedurele criteria voldeed**, waarbij de EDPB opmerkt dat de eerste procedurele ontwikkeling van de Ierse toezichthoudende autoriteit op 2 juni 2023 plaatsvond in het kader van de IMI-workflow van artikel 61 die door de Noorse toezichthoudende autoriteit was gecreëerd. Dit was het moment waarop de Ierse toezichthoudende autoriteit aangaf dat zij “niet aan het verzoek kon voldoen” (door een vooraf ingevuld tekstvak op het IMI aan te vinken) en in een opmerking vermeldde dat zij in eerdere mededelingen in het kader van de informele raadplegingen via het IMI een nadere toelichting had gegeven⁴⁵². De Ierse toezichthoudende autoriteit verwees naar haar update aan de betrokken toezichthoudende autoriteiten van 31 mei 2023 (zie punt 13). Daarom is de EDPB van oordeel dat de Ierse toezichthoudende autoriteit het verzoek om

⁴⁵¹ Verscheidene betrokken toezichthoudende autoriteiten uitten hun bezorgdheid over:

i) het feit dat de Ierse toezichthoudende autoriteit haar eigen juridische beoordeling niet had gedeeld (bv. de Franse toezichthoudende autoriteit op 25 april 2023; de toezichthoudende autoriteit van Hamburg (Duitsland) op 4 mei 2023). In antwoord daarop verzocht de Ierse toezichthoudende autoriteit de betrokken toezichthoudende autoriteiten “hun eigen beoordelingen van het nalevingsmateriaal uit te voeren” en zette zij uiteen dat “de bevinding dat sprake was van een inbreuk op artikel 6, lid 1, [AVG] en het vereiste om een overeenkomstig bevel op te leggen, door de EDPB waren vastgesteld” en de EDPB “de standpunten die de Ierse toezichthoudende autoriteit oorspronkelijk in haar ontwerpbesluit had geuit, had afgewezen” (verzoek van de Ierse toezichthoudende autoriteit om standpunten van de betrokken toezichthoudende autoriteiten, dat op 26 april 2023 via het IMI werd verspreid);

ii) de door de verwerkingsverantwoordelijke voorgestelde maatregelen om te voldoen aan de besluiten van de Ierse toezichthoudende autoriteit — met name het beroep op artikel 6, lid 1, punt b), AVG en artikel 6, lid 1, punt f), AVG voor gedragsgericht adverteren — die aanleiding gaven tot bezorgdheid en kritiek ten aanzien waarvan verschillende betrokken toezichthoudende autoriteiten de Ierse toezichthoudende autoriteit om onmiddellijke maatregelen verzochten (bv. het standpunt van de toezichthoudende autoriteit van Hamburg (Duitsland) van 4 mei 2023; standpunt van de Nederlandse toezichthoudende autoriteit van 4 mei 2023; opmerking van de Zweedse toezichthoudende autoriteit van 4 mei 2023).

Evenzo had de Noorse toezichthoudende autoriteit eerder — op 5 april — per e-mail contact opgenomen met de Ierse toezichthoudende autoriteit om haar “sterke twijfels” te uiten over het beroep van Meta op artikel 6, lid 1, punt f), in de context van gedragsgericht adverteren, alsook haar vrees dat een “reëel risico voor de rechten van betrokkenen” bestond, en de Ierse toezichthoudende autoriteit te verzoeken om haar beoordeling en voornemens om regelgevingsmaatregelen te nemen. Op 4 mei 2023 had de Ierse toezichthoudende autoriteit via haar informele raadplegingen via het IMI meegedeeld dat zij “geen verder besluit over deze kwestie zou voorbereiden” en dat zij zich zou baseren op haar beoordeling van de naleving, die samen met alle betrokken toezichthoudende autoriteiten was verricht (informatie over de procedure van de Ierse toezichthoudende autoriteit (antwoord aan de Zweedse toezichthoudende autoriteit) van 4 mei 2023).

⁴⁵² De specifieke IMI-flow voor het verzoek om wederzijdse bijstand van de Noorse toezichthoudende autoriteit.

wederzijdse bijstand van de Noorse toezichthoudende autoriteit vanuit procedureel oogpunt heeft behandeld.

248. De EDPB analyseert ook de **inhoud van het antwoord van de Ierse toezichthoudende autoriteit** om te beoordelen of haar verzoek om wederzijdse bijstand binnen de door de wetgever vastgestelde termijn van één maand is behandeld. Het is met name van belang te beoordelen of de Ierse toezichthoudende autoriteit, bij haar weigering om te voldoen aan het verzoek om wederzijdse bijstand van de Noorse toezichthoudende autoriteit, de redenen voor een deze weigering heeft verstrekt overeenkomstig artikel 61, lid 5, AVG. Hoewel de Ierse toezichthoudende autoriteit specificeerde dat zij “niet aan het verzoek kon voldoen”, gaf zij in een opmerking aan dat zij hier in eerdere mededelingen in het kader van haar informele raadplegingen via het IMI nader op was ingegaan⁴⁵³. De Ierse toezichthoudende autoriteit verwees naar haar update aan de betrokken toezichthoudende autoriteiten van 31 mei 2023 (zie punt 13)⁴⁵⁴.
249. Volgens de Ierse toezichthoudende autoriteit had haar update aan de betrokken toezichthoudende autoriteiten van 31 mei 2023, waarnaar zij in haar antwoord van 2 juni 2023 verwees, “betrekking op het onderwerp van het [verzoek om wederzijdse bijstand] van de Noorse toezichthoudende autoriteit” en “hield deze duidelijk rechtstreeks en ten volle verband met de inhoud van het [verzoek om wederzijdse bijstand] van de Noorse toezichthoudende autoriteit”⁴⁵⁵. Bijgevolg is de Ierse toezichthoudende autoriteit van mening dat zij door middel van haar mededeling van 2 juni 2023 niet heeft geweigerd in te gaan op het verzoek om wederzijdse bijstand van de Noorse toezichthoudende autoriteit⁴⁵⁶.
250. De inhoud van de update van de Ierse toezichthoudende autoriteit aan de betrokken toezichthoudende autoriteiten van 31 mei 2023 heeft betrekking op de informatie over de voortzetting van de beoordeling van de nalevingsverslagen van Meta IE overeenkomstig artikel 60,

⁴⁵³ Meer in het bijzonder merkte de Ierse toezichthoudende autoriteit in haar bericht op: “Beste collega’s, zie voor nadere informatie het gedetailleerde antwoord dat door de [Ierse toezichthoudende autoriteit] is geüpload in het kader van [de informele raadplegingen via het IMI]. Met vriendelijke groeten, de Ierse toezichthoudende autoriteit”.

Een dergelijk antwoord was de update van de Ierse toezichthoudende autoriteit aan de betrokken toezichthoudende autoriteiten van 31 mei 2023 (zie punt 13). De leidende toezichthoudende autoriteit verwees naar twee verschillende mededelingen aan alle betrokken toezichthoudende autoriteiten in het kader van de informele raadplegingen via het IMI.

⁴⁵⁴ De Ierse toezichthoudende autoriteit gaf aan dat zij “alle beoordelingen van de betrokken toezichthoudende autoriteiten had ontvangen” en deze “had doorgezonden aan [Meta IE], zodat het de naar voren gebrachte standpunten in aanmerking kon nemen en eventuele wijzigingen kon specificeren die het op basis van de beoordelingen van de betrokken toezichthoudende autoriteiten voornemens was door te voeren”. Voorts verklaarde de Ierse toezichthoudende autoriteit dat zij “na ontvangst van het antwoord van [Meta IE] haar eigen beoordeling van de nalevingsverslagen van [Meta IE] zou afronden”. De Ierse toezichthoudende autoriteit verklaarde ook dat zij “tegen eind juni 2023 in staat zou zijn haar eigen beoordeling van de [nalevingsverslagen] van [Meta IE] af te ronden en haar beoordeling te delen met de Noorse en de Nederlandse toezichthoudende autoriteit (die beide een verzoek om wederzijdse bijstand op grond van artikel 61 hadden ingediend) en met alle andere betrokken toezichthoudende autoriteiten”.

⁴⁵⁵ Standpunt van de Ierse toezichthoudende autoriteit over het bevel van de Noorse toezichthoudende autoriteit, blz. 2.

⁴⁵⁶ Standpunt van de Ierse toezichthoudende autoriteit over het bevel van de Noorse toezichthoudende autoriteit, blz. 2, waarin wordt verwezen naar het antwoord van de Ierse toezichthoudende autoriteit op het verzoek om wederzijdse bijstand van de Noorse toezichthoudende autoriteit.

lid 10, AVG⁴⁵⁷. Het was in feite slechts een bevestiging van de benadering die al vóór het verzoek om wederzijdse bijstand van de Noorse toezichthoudende autoriteit aan alle betrokken toezichthoudende autoriteiten was voorgesteld⁴⁵⁸.

251. De EDPB merkt op dat in de update van de Ierse toezichthoudende autoriteit aan de betrokken toezichthoudende autoriteiten van 31 mei 2023 wordt verwezen naar het verzoek om wederzijdse bijstand van de Noorse toezichthoudende autoriteit, door te vermelden: “De Ierse toezichthoudende autoriteit verwacht tegen eind juni 2023 in staat te zijn haar eigen beoordeling van de nalevingsverslagen van Meta IE af te ronden en haar beoordeling te delen met de [Noorse toezichthoudende autoriteit] en de [Nederlandse toezichthoudende autoriteit] (die beide een verzoek om wederzijdse bijstand op grond van artikel 61 hadden ingediend) en met alle andere betrokken toezichthoudende autoriteiten”.
252. De EDPB is echter van mening dat:
- het tweede verzoek in het verzoek om wederzijdse bijstand van de Noorse toezichthoudende autoriteit een verzoek om “een tijdschema was waarin werd gespecificeerd hoe de [Ierse toezichthoudende autoriteit] er op passende wijze voor zou zorgen dat [Meta IE] voldoet aan artikel 6, lid 1, AVG”. De update van de Ierse toezichthoudende autoriteit van 31 mei 2023 aan de betrokken toezichthoudende autoriteiten bevat wel een tijdschema voor de volgende stappen in het door de Ierse toezichthoudende autoriteit beoogde proces voor de beoordeling van de nalevingsverslagen van Meta IE (de laatste stap is de voltooiing van de eigen beoordeling van de Ierse toezichthoudende autoriteit en het delen ervan met de betrokken toezichthoudende autoriteiten tegen eind juni 2023). De update bevat echter geen details over de manier waarop de Ierse toezichthoudende autoriteit dacht dat de voltooiing van de beoordeling van de nalevingsverslagen “op passende wijze zou waarborgen dat [Meta IE] voldoet aan artikel 6, lid 1, AVG”. Hoewel er sprake is van een impliciet (en in ieder geval slechts gedeeltelijk) verband, zou een verdere motivering op dit punt noodzakelijk zijn geweest;
 - het eerste verzoek in het verzoek om wederzijdse bijstand van de Noorse toezichthoudende autoriteit een verzoek was tot oplegging van een “tijdelijk verbod op de verwerking door Meta van persoonsgegevens voor gedragsgericht adverteren op Facebook en Instagram op basis van

⁴⁵⁷ De leidende toezichthoudende autoriteit gaf aan dat zij “alle beoordelingen van de betrokken toezichthoudende autoriteiten had ontvangen” en “deze had doorgezonden aan [Meta IE], zodat het de naar voren gebrachte standpunten in aanmerking kon nemen en eventuele wijzigingen kon specificeren die het op basis van de beoordelingen van de betrokken toezichthoudende autoriteiten voornemens was door te voeren”. Voorts verklaarde de leidende toezichthoudende autoriteit dat zij “na ontvangst van het antwoord van Meta IE haar eigen beoordeling van de nalevingsverslagen van Meta [IE] zou afronden”. De leidende toezichthoudende autoriteit verklaarde ook dat zij “tegen eind juni 2023 in staat zou zijn haar eigen beoordeling van de nalevingsverslagen van Meta af te ronden en haar beoordeling te delen met de Noorse en de Nederlandse toezichthoudende autoriteit (die beide een verzoek om wederzijdse bijstand op grond van artikel 61 hadden ingediend) en met alle andere betrokken toezichthoudende autoriteiten”.

⁴⁵⁸ Informatie van de Ierse toezichthoudende autoriteit over de procedure (antwoord aan de Zweedse toezichthoudende autoriteit) van 4 mei 2023 (voorafgaand aan het verzoek om wederzijdse bijstand van de Noorse toezichthoudende autoriteit). In deze mededeling deelde de leidende toezichthoudende autoriteit alle betrokken toezichthoudende autoriteiten — in het kader van de informele raadplegingen via het IMI — mee dat de “Ierse toezichthoudende autoriteit geen verder besluit in deze zaak zou voorbereiden” en dat zij zich zou baseren op haar beoordeling van de naleving, die samen met alle betrokken toezichthoudende autoriteiten was uitgevoerd.

artikel 6, lid 1, punt f), AVG, overeenkomstig artikel 58, lid 2, punt f), AVG". De update van de Ierse toezichthoudende autoriteit aan de betrokken toezichthoudende autoriteiten van 31 mei 2023 bevat geen motivering met betrekking tot de aanvaarding of behandeling van dit verzoek door de Ierse toezichthoudende autoriteit.

253. De EDPB merkt op dat de Ierse toezichthoudende autoriteit na het verstrijken van de termijn van één maand weliswaar uitlegde dat het negatieve antwoord op het verzoek om wederzijdse bijstand van de Noorse toezichthoudende autoriteit het gevolg was van een fout (een "onjuist (en onbedoeld) aangevinkt" tekstvak)⁴⁵⁹, maar dat de Ierse toezichthoudende autoriteit niet had aangegeven dat zij had geprobeerd haar antwoord te wijzigen — bijvoorbeeld om de redenen te vermelden voor een eventuele weigering om aan het verzoek te voldoen — of om bijstand had verzocht om dit binnen de termijn van één maand te doen.
254. De EDPB neemt ook nota van het op 27 september 2023 gedeelde standpunt van de Ierse toezichthoudende autoriteit dat het deel van het verzoek om wederzijdse bijstand van de Noorse toezichthoudende autoriteit dat betrekking had op een verbod niet "op geldige wijze was gedaan onder verwijzing naar de bepalingen van artikel 61 AVG" en dat "de [Noorse toezichthoudende autoriteit] niet door middel van een verzoek om wederzijdse bijstand kon eisen dat de [Ierse toezichthoudende autoriteit] een tijdelijk verbod op de desbetreffende verwerkingsactiviteiten oplegde"⁴⁶⁰.
255. Artikel 61, lid 4, punt b), AVG voorziet echter in de mogelijkheid voor de toezichthoudende autoriteit tot wie het verzoek is gericht om te weigeren gevolg te geven aan een verzoek om wederzijdse bijstand in een situatie waarin zij van oordeel is dat de naleving ervan in strijd zou zijn met de AVG of het Unierecht of het recht van de lidstaat dat op de toezichthoudende autoriteit tot wie het verzoek is gericht van toepassing is. Niettemin moet de toezichthoudende autoriteit tot wie het verzoek is gericht die zich op deze weigeringsgrond wil beroepen, in deze omstandigheid, zoals reeds benadrukt in punt 240, op grond van artikel 61, lid 5, AVG haar antwoord motiveren. De update van de Ierse toezichthoudende autoriteit aan de betrokken toezichthoudende autoriteiten van 31 mei 2023, noch het bericht in de workflow voor het verzoek om wederzijdse bijstand van 2 juni 2023 bevat een rechtvaardiging voor het niet-behandelen van het verzoek op grond van de beperkte uitzonderingen van artikel 61, lid 4, AVG. Bovendien werden de standpunten op 27 september 2023 gedeeld, ver na het verstrijken van de termijn van één maand. Daarom is de EDPB van oordeel dat de leidende toezichthoudende autoriteit niet binnen een maand na ontvangst van het verzoek de redenen heeft opgegeven voor de weigering om gevolg te geven aan het verzoek op grond van artikel 61, lid 5, AVG.
256. In het licht van het bovenstaande is de EDPB van oordeel dat de Ierse toezichthoudende autoriteit geen inhoudelijk antwoord heeft gegeven op het verzoek om wederzijdse bijstand van de Noorse toezichthoudende autoriteit.

⁴⁵⁹ Mededeling van de Ierse toezichthoudende autoriteit aan alle betrokken toezichthoudende autoriteiten van 20 juli 2023, blz. 2.

⁴⁶⁰ Brief van de Ierse toezichthoudende autoriteit aan de Noorse toezichthoudende autoriteit van 27 september 2023, blz. 3. In dit verband voerde de Ierse toezichthoudende autoriteit verder aan dat in de bindende besluiten van de EDPB "uitdrukkelijk werd geweigerd een tijdelijk verbod op te leggen" (blz. 3) en dat "de invoering van een onmiddellijk verbod op verwerking dat losstaat van elke onderliggende juridische procedure, de [Ierse toezichthoudende autoriteit] onvermijdelijk zou blootstellen aan een aanzienlijk juridisch risico en tot rechtszaken zou leiden" (blz. 4).

257. Aangezien artikel 61, lid 8, AVG uitdrukkelijk bepaalt dat wordt geacht dat dringend moet worden opgetreden indien de [toezichthoudende autoriteit waartoe het verzoek is gericht] de in [artikel 61, lid 5,] bedoelde informatie niet binnen een maand na ontvangst van het verzoek verstrekt, **is de EDPB derhalve van oordeel dat dit vermoeden als bedoeld in artikel 61, lid 8, AVG in dit specifieke geval van toepassing is. Bijgevolg is de EDPB van oordeel dat spoedeisendheid kan worden verondersteld op grond van artikel 61, lid 8, AVG, hetgeen nader bevestigt dat moet worden afgeweken van de reguliere samenwerkings- en coherentiemechanismen**⁴⁶¹.

4.2.3 Conclusie met betrekking tot het bestaan van spoedeisendheid

258. De EDPB is van mening dat de hierboven geanalyseerde elementen rechtvaardigen dat de EDPB de Ierse toezichthoudende autoriteit dringend verzoekt definitieve maatregelen te gelasten op grond van artikel 66, lid 2, AVG. De EDPB is van mening dat de dringende noodzaak om definitieve maatregelen te gelasten duidelijk is in het licht van de risico's die de inbreuken inhouden voor de rechten en vrijheden van de betrokkenen wanneer geen definitieve maatregelen worden vastgesteld⁴⁶². Voorts is de EDPB van mening dat een dergelijke spoedeisendheid kan worden verondersteld op grond van artikel 61, lid 8, AVG⁴⁶³. **De EDPB is daarom van oordeel dat de Ierse toezichthoudende autoriteit in dit geval dringend definitieve maatregelen moet gelasten.**

5 OVER DE PASSENDE DEFINITIEVE MAATREGELEN

259. Op basis van bovenstaande analyse (zie de delen 4.1 en 4.2) is voldaan aan de voorwaarden met betrekking tot het bestaan van inbreuken en de dringende noodzaak om in dit geval op te treden. De EDPB gaat daarom verder met de analyse van de eventuele definitieve maatregelen die het in dit specifieke geval moet gelasten. Een verzoek van een toezichthoudende autoriteit op grond van artikel 66, lid 2, AVG is bedoeld om een situatie aan te pakken waarin die toezichthoudende autoriteit, na de vaststelling van voorlopige maatregelen uit hoofde van artikel 66, lid 1, AVG, “van mening is dat er dringend definitieve maatregelen moeten worden genomen”.

5.1 Inhoud van de definitieve maatregelen

5.1.1 Samenvatting van het standpunt van de Noorse toezichthoudende autoriteit

260. In het verzoek van de Noorse toezichthoudende autoriteit aan de EDPB verzoekt de Noorse toezichthoudende autoriteit om de “onverwijld vaststelling van definitieve maatregelen, in overeenstemming met de in Noorwegen [door de Noorse toezichthoudende autoriteit] ingestelde voorlopige maatregelen”⁴⁶⁴. In het besluit van de Noorse toezichthoudende autoriteit verbood de Noorse toezichthoudende autoriteit Meta IE en Facebook Norway gedurende drie maanden, van 4 augustus 2023 tot en met 3 november 2023, om op grond van artikel 6, lid 1, punt b), AVG of artikel 6, lid 1, punt f), AVG persoonsgegevens van in Noorwegen wonende betrokkenen te verwerken met het oog op gedragsgericht adverteren⁴⁶⁵. De Noorse toezichthoudende autoriteit bepaalde dat het bevel van de Noorse toezichthoudende autoriteit vóór die datum zou worden opgeheven indien corrigerende maatregelen zouden worden genomen zodat passende en voldoende toezeggingen

⁴⁶¹ Zie ook Dringend bindend besluit 1/2021 van de EDPB, punt 181.

⁴⁶² Zoals aangetoond in deel 4.2.2.3.

⁴⁶³ Zoals aangetoond in deel 4.2.1.3.

⁴⁶⁴ Verzoek van de Noorse toezichthoudende autoriteit aan de EDPB, blz. 12.

⁴⁶⁵ Bevel van de Noorse toezichthoudende autoriteit, blz. 3.

konden worden gedaan om de naleving van artikel 6, lid 1, AVG en artikel 21 AVG te waarborgen⁴⁶⁶. De Noorse toezichthoudende autoriteit kondigde in haar bevel zelf aan dat zij, indien het bevel niet wordt nageleefd, kon besluiten om Meta IE en/of Facebook Norway, individueel of collectief, een dwangsom van maximaal 1 000 000 NOK per dag van niet-naleving op te leggen⁴⁶⁷. Aangezien Meta IE en Facebook Norway zich niet aan het bevel van de Noorse toezichthoudende autoriteit hielden, legde de Noorse toezichthoudende autoriteit een dagelijkse dwangsom op, die op 14 augustus 2023 begon op te lopen⁴⁶⁸.

261. De Noorse toezichthoudende autoriteit wijst er voorts op dat het, met betrekking tot de doelstelling die met de definitieve maatregelen moet worden nagestreefd, “noodzakelijk is om ervoor te zorgen dat de persoonsgegevens in het kader van de diensten niet op basis van artikel 6, lid 1, punt b), [AVG] of [artikel] 6, lid 1, punt f), AVG worden verwerkt voor gedragsgericht adverteren”⁴⁶⁹. De Noorse toezichthoudende autoriteit verzoekt erom dat met eventuele definitieve maatregelen onverwijld een “snelle naleving” wordt geëist⁴⁷⁰.
262. Met betrekking tot het geografische toepassingsgebied van de gevraagde definitieve maatregelen vroeg de Noorse toezichthoudende autoriteit erom dat “de maatregelen in de hele EER worden toegepast om te voorkomen dat wordt afgeweken van de harmonisatie en consistentie die de AVG beoogt te waarborgen”⁴⁷¹.
263. De Noorse toezichthoudende autoriteit is van mening dat Meta IE beschikt over een “gemakkelijk beschikbare procedure om deze verwerking snel te beëindigen”, aangezien het in de EER reeds een bezwaarmechanisme heeft ingevoerd met betrekking tot zijn verwerking met het oog op gedragsgericht adverteren op basis van artikel 6, lid 1, punt f), AVG. Met andere woorden stelt de Noorse toezichthoudende autoriteit dat deze verwerkingsactiviteit kan worden opgeschort door gebruik te maken van een proces dat vergelijkbaar is met het proces dat Meta IE in het kader van het bezwaarmechanisme gebruikt, en dat niets — vanuit technisch oogpunt — Meta IE belet de verwerking met het oog op gedragsgericht adverteren in de EER op te schorten⁴⁷².
264. Ter ondersteuning van dit verzoek wijst de Noorse toezichthoudende autoriteit erop dat 1) dringend definitieve maatregelen moeten worden genomen omdat de verwerking van persoonsgegevens in alle EER-staten in strijd is met de rechten en vrijheden van betrokkenen; 2) de besluiten van de Ierse toezichthoudende autoriteit van toepassing zijn op gebruikers in alle EER-staten; en 3) er op Europees niveau consensus bestaat tussen de Ierse toezichthoudende autoriteit en de betrokken toezichthoudende autoriteiten dat de verwerking nog steeds onrechtmatig is⁴⁷³.

5.1.2 Samenvatting van het standpunt van Meta IE en Facebook Norway

265. Meta IE wijst erop dat het naar zijn mening “niet duidelijk is om welke definitieve maatregelen de [Noorse toezichthoudende autoriteit] de EDPB wil verzoeken”⁴⁷⁴. Volgens Meta IE omvat het bevel van

⁴⁶⁶ Bevel van de Noorse toezichthoudende autoriteit, blz. 3.

⁴⁶⁷ Bevel van de Noorse toezichthoudende autoriteit, blz. 4.

⁴⁶⁸ Besluit van de Noorse toezichthoudende autoriteit van 7 augustus 2023 om een dwangsom op te leggen aan Meta IE en Facebook Norway, blz. 3.

⁴⁶⁹ Verzoek van de Noorse toezichthoudende autoriteit aan de EDPB, blz. 12.

⁴⁷⁰ Verzoek van de Noorse toezichthoudende autoriteit aan de EDPB, blz. 12.

⁴⁷¹ Verzoek van de Noorse toezichthoudende autoriteit aan de EDPB, blz. 12.

⁴⁷² Verzoek van de Noorse toezichthoudende autoriteit aan de EDPB, blz. 12 en 13.

⁴⁷³ Verzoek van de Noorse toezichthoudende autoriteit aan de EDPB, blz. 12.

⁴⁷⁴ Opmerkingen van Meta IE van 26 september 2023, blz. 13.

de Noorse toezichhoudende autoriteit “drie kernelementen: i) het opleggen van een tijdelijk verbod [...]; ii) het opleggen van dagelijkse administratieve geldboeten [...]; en iii) de opheffing van dat verbod op voorwaarde dat [Meta IE] passende toezeggingen heeft gedaan”⁴⁷⁵. Meta IE voert aan dat het niet duidelijk is of de Noorse toezichhoudende autoriteit voornemens is elk van deze of andere elementen als onderdeel van haar verzoek na te streven⁴⁷⁶.

266. Meta IE is van mening dat het verzoek van de Noorse toezichhoudende autoriteit aan de EDPB deels “een poging vormt om de bezwaren die de [Noorse toezichhoudende autoriteit] reeds in het kader van de NOYB-onderzoeken in de fase van artikel 65 AVG had geformuleerd en die reeds door de EDPB werden afgewezen, opnieuw te laten beoordelen”⁴⁷⁷. Volgens Meta IE lijken de maatregelen van de Noorse toezichhoudende autoriteit “te zijn ingegeven door (ongerechtvaardigde) ontevredenheid over de wijze waarop de [Ierse toezichhoudende autoriteit] de NOYB-besluiten heeft gehandhaafd”. De verwerkingsverantwoordelijke verklaart vervolgens dat hij “niet kan worden bestraft op basis van factoren die buiten zijn invloedssfeer vallen”⁴⁷⁸.
267. Daarnaast heeft Meta IE argumenten aangevoerd met betrekking tot de mogelijke inhoud van de door de EDPB te gelasten definitieve maatregelen, met elementen voor elke mogelijke vastgestelde maatregel. Meta IE voert ook aan dat in het algemeen alleen de door de verzoekende toezichhoudende autoriteit vastgestelde voorlopige maatregelen als definitieve maatregelen kunnen worden vastgesteld in het kader van de procedure van artikel 66, lid 2, AVG⁴⁷⁹. Volgens Meta IE is het onduidelijk of de EDPB bevoegd is om definitieve maatregelen voor de gehele EER te gelasten, dan wel of de EDPB beperkt is tot het gelasten van maatregelen met betrekking tot het land van de verzoekende betrokken toezichhoudende autoriteit, en is het onduidelijk of de EDPB bevoegd is om permanent definitieve maatregelen vast te stellen⁴⁸⁰. In dit verband verwees Meta IE ook naar het feit dat de EDPB zelf de EU-wetgever heeft verzocht dit te verduidelijken⁴⁸¹.
268. Met betrekking tot een mogelijk bevel tot verwijdering van gegevens die reeds onrechtmatig zijn verzameld [redacted] verzocht de Noorse toezichhoudende autoriteit weliswaar niet uitdrukkelijk om een dergelijke definitieve maatregel, maar verduidelijkte Meta IE zijn standpunt dat een dergelijk verzoek onwettig en onnodig zou zijn⁴⁸². Meta IE voert meer bepaald aan dat in het bevel van de Noorse toezichhoudende autoriteit geen bevel tot verwijdering werd uitgevaardigd in het kader van haar voorlopige maatregelen die op grond van artikel 66, lid 1, AVG waren vastgesteld⁴⁸³. Voorts benadrukt Meta IE dat de bezwaren van de Noorse toezichhoudende autoriteit die tot doel hadden Meta IE een bevel tot verwijdering op te

⁴⁷⁵ Opmerkingen van Meta IE van 26 september 2023, blz. 13.

⁴⁷⁶ Opmerkingen van Meta IE van 26 september 2023, blz. 13.

⁴⁷⁷ Opmerkingen van Meta IE van 26 september 2023, blz. 3 en 13. Zie ook de opmerkingen van Meta IE van 16 oktober 2023, blz. 8.

⁴⁷⁸ Opmerkingen van Meta IE van 26 september 2023, blz. 17.

⁴⁷⁹ Opmerkingen van Meta IE van 26 september 2023, blz. 13 en 14.

⁴⁸⁰ Opmerkingen van Meta IE van 26 september 2023, blz. 13, voetnoot 44.

⁴⁸¹ Opmerkingen van Meta IE van 26 september 2023, blz. 13, voetnoot 44, waarin wordt verwezen naar deel 6.2 van Gezamenlijk advies 01/2023 van de EDPB en de EDPS over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van aanvullende procedureregels met betrekking tot de handhaving van Verordening (EU) 2016/679, punten 113 tot en met 116 en 121. In dit gezamenlijk advies hebben de EDPB en de EDPS hun standpunt kenbaar gemaakt over de voorgestelde verordening van de Europese Commissie, die volgens de EDPB en de EDPS de toepassing van de spoedprocedure van artikel 66, lid 2, AVG onnodig beperkt.

⁴⁸² Opmerkingen van Meta IE van 26 september 2023, blz. 14 en 15.

⁴⁸³ Opmerkingen van Meta IE van 26 september 2023, blz. 14.

leggen, in de bindende besluiten van de EDPB waren verworpen⁴⁸⁴

485

48

⁴⁸⁷. Hoe dan ook merkt Meta IE op dat

persoonsgegevens die eerder voor gedragsgericht adverteren zijn verzameld, ook worden verwerkt voor andere doeleinden die geen verband houden met adverteren, zoals beveiliging, fraude en veiligheid⁴⁸⁸. Meta IE is van mening dat “een verwerkingsverantwoordelijke niet kan worden verplicht persoonsgegevens te wissen wanneer deze op geldige wijze voor verschillende doeleinden zijn verzameld en verwerkt op grond van geldige rechtsgrondslagen, zelfs in gevallen waarin zijn rechtsgrondslag voor één afzonderlijke verwerkingsreeks later ongeldig wordt geacht”⁴⁸⁹.

269. Wat betreft een mogelijk opschortingsbevel of verbod dat van toepassing is op alle gebruikers in de EER, is Meta IE van mening dat het verzoek van de Noorse toezichthoudende autoriteit om een korte uitvoeringstermijn “gebrekking en niet haalbaar is”⁴⁹⁰. Volgens Meta IE leidden de ontwikkeling van de ondersteunende infrastructuur en de uitrol van het bezwaarmechanisme tot “honderdduizenden werkuren” aan de kant van Meta IE door multidisciplinaire teams, waaronder ingenieurs op het gebied van producten, machinaal leren en infrastructuur, ontwerpers op het gebied van gebruikerservaring en experts op het gebied van bedrijfsvoering, beleid, marketing en juridische kwesties om de systemen, processen en gebruikerservaring te ontwerpen, te ontwikkelen en uit te voeren die vereist zijn om Meta IE in staat te stellen te voldoen aan de verschillende vereisten van artikel 6, lid 1, punt f), AVG⁴⁹¹. Volgens Meta IE is de bewering van de Noorse toezichthoudende autoriteit dat de toepassing van een procedure die vergelijkbaar is met het bezwaarmechanisme een “soort onmiddellijke nalevingsoplossing” zou kunnen vormen, “niet-steekhoudend”⁴⁹².

⁴⁹³. Meta IE voert met andere woorden aan dat een wijziging van de rechtsgrondslag voor de verwerking met het oog op gedragsgericht adverteren vóór een eenvoudige niet haalbaar zou zijn.

⁴⁸⁴ Opmerkingen van Meta IE van 26 september 2023, blz. 14. Dit argument heeft betrekking op de bezwaren van de Noorse toezichthoudende autoriteit tegen de ontwerpbesluiten van de Ierse toezichthoudende autoriteit in de zaken Facebook en Instagram, waarin wordt verzocht om een bevel tot verwijdering van persoonsgegevens die zijn verwerkt op grond van artikel 6, lid 1, punt b), AVG, die volgens de EDPB niet voldeden aan de drempel van artikel 4, punt 24, AVG (zoals opgemerkt in Bindend besluit 3/2022 van de EDPB, punt 483, en Bindend besluit 4/2022 van de EDPB, punt 450).

⁴⁸⁵ Opmerkingen van Meta IE van 26 september 2023, blz. 14.

⁴⁸⁶ Opmerkingen van Meta IE van 26 september 2023, blz. 14.

⁴⁸⁷ Opmerkingen van Meta IE van 26 september 2023, blz. 14.

⁴⁸⁸ Opmerkingen van Meta IE van 26 september 2023, blz. 14 en 15.

⁴⁸⁹ Opmerkingen van Meta IE van 26 september 2023, blz. 15.

⁴⁹⁰ Opmerkingen van Meta IE van 26 september 2023, blz. 15.

⁴⁹¹ Opmerkingen van Meta IE van 26 september 2023, blz. 15.

⁴⁹² Opmerkingen van Meta IE van 26 september 2023, blz. 15.

⁴⁹³ Opmerkingen van Meta IE van 25 augustus 2023, blz. 23 en 24.

270. Meta IE haalt ook de argumenten aan die de Ierse toezichthoudende autoriteit in dit verband heeft aangevoerd: “De invoering van een onmiddellijk verbod op verwerking dat geïsoleerd is en losstaat van elke onderliggende juridische procedure [...] zou de [Ierse toezichthoudende autoriteit] onvermijdelijk blootstellen aan een aanzienlijk juridisch risico en tot rechtszaken leiden. In het kader van een dergelijke rechtszaak zou de [Ierse toezichthoudende autoriteit] worden verzocht haar besluit om af te wijken van de op de [besluiten van de Ierse toezichthoudende autoriteit] gebaseerde maatregelen (die niet zijn betwist door de EDPB en/of de betrokken toezichthoudende autoriteiten) te rechtvaardigen ten gunste van een alternatieve, summier procedure waarbij onmiddellijk een verwerkingsverbod wordt opgelegd”⁴⁹⁴.
271. Wat specifiek geldboeten betreft, voert Meta IE aan dat de Noorse toezichthoudende autoriteit niet het recht heeft om als definitieve maatregel om een geldboete te verzoeken⁴⁹⁵, aangezien het bevel van de Noorse toezichthoudende autoriteit geen geldboeten bevatte als voorlopige maatregel op grond van artikel 66, lid 1, AVG. Meer in het algemeen voert Meta IE ook aan dat geldboeten geen passende vorm van definitieve maatregelen zijn in de zin van artikel 66, lid 2, AVG⁴⁹⁶ en dat de EDPB niet bevoegd is om een dergelijk besluit vast te stellen op grond van artikel 66, lid 2, AVG⁴⁹⁷. Aangezien de procedure van artikel 66, lid 2, AVG een afwijking van de standaard samenwerkingsprocedure vormt, is Meta IE, dat wijst op de noodzaak van een restrictieve uitlegging van artikel 66 AVG, van mening dat definitieve maatregelen “alleen de maatregelen kunnen zijn die dringend nodig zijn om de inbreuk te beëindigen”⁴⁹⁸. Volgens Meta IE moeten alle definitieve maatregelen die dit doel niet bereiken, worden vastgesteld in het kader van het éénloketsysteem en het coherentiemechanisme⁴⁹⁹. Ten slotte is Meta IE van mening dat geldboeten niet geschikt zijn om de onmiddellijke bescherming van betrokkenen te waarborgen⁵⁰⁰. Meta IE voert ook aan dat geldboeten ongepast zouden zijn in de omstandigheden van deze zaak, waarin de Ierse toezichthoudende autoriteit in haar besluiten reeds hoge geldboeten heeft opgelegd en waarin Meta IE [REDACTED] te goeder trouw met de Ierse toezichthoudende autoriteit heeft samengewerkt⁵⁰¹.
- [REDACTED] Volgens Meta IE heeft het verzoek van de Noorse toezichthoudende autoriteit aan de EDPB “reeds een enorme hoeveelheid administratieve werkzaamheden voor de EDPB, de betrokken toezichthoudende autoriteiten, de leidende toezichthoudende autoriteit en Meta [IE] veroorzaakt [REDACTED]”⁵⁰². Meta IE is van mening dat, in het licht van het feit dat een mogelijk dringend bindend besluit zich kan uitstrekken tot buiten Noorwegen, “elke poging om de bepalingen van het bevel van de [Noorse toezichthoudende autoriteit] door middel van een

⁴⁹⁴ Klacht over de gegrondheid van Meta IE die bij de rechtbank van eerste aanleg te Oslo is ingediend, blz. 26, waarin wordt verwezen naar de brief van de Ierse toezichthoudende autoriteit aan de Noorse toezichthoudende autoriteit van 27 september 2023.

⁴⁹⁵ Opmerkingen van Meta IE van 26 september 2023, blz. 3.

⁴⁹⁶ Opmerkingen van Meta IE van 26 september 2023, blz. 16.

⁴⁹⁷ Opmerkingen van Meta IE van 26 september 2023, blz. 16.

⁴⁹⁸ Opmerkingen van Meta IE van 26 september 2023, blz. 16.

⁴⁹⁹ Opmerkingen van Meta IE van 26 september 2023, blz. 16.

⁵⁰⁰ Opmerkingen van Meta IE van 26 september 2023, blz. 16.

⁵⁰¹ Opmerkingen van Meta IE van 26 september 2023, blz. 16.

⁵⁰² Opmerkingen van Meta IE van 16 oktober 2023, blz. 9.

dergelijk besluit te bestendigen, dit misbruik van de spoedprocedure en de schending van de rechten van [Meta IE] alleen maar verergert”⁵⁰³.

272. Facebook Norway benadrukt dat het geen partij is en nooit is geweest bij de onderzoeken die hebben geleid tot de vaststelling van de besluiten van de Ierse toezichthoudende autoriteit⁵⁰⁴. Het benadrukt ook dat de besluiten van de Ierse toezichthoudende autoriteit alleen gericht zijn tot Meta IE, in zijn hoedanigheid van enige verwerkingsverantwoordelijke met het oog op gedragsgericht adverteren op Facebook en Instagram. Facebook Norway wijst erop dat het een afzonderlijke en onafhankelijke juridische entiteit is die noch in Noorwegen, noch elders Facebook of Instagram aanbiedt en niet de verwerkingsverantwoordelijke is voor de verwerking met het oog op gedragsgericht adverteren⁵⁰⁵. Bovendien voert Facebook Norway aan dat het niet de adressaat van het bevel van de Noorse toezichthoudende autoriteit had mogen zijn⁵⁰⁶.
273. Meta IE en Facebook Norway hebben zich ook op het standpunt gesteld dat de Ierse toezichthoudende autoriteit in haar besluiten reeds corrigerende bevoegdheden tegen Meta IE heeft uitgeoefend en dat de handhaving van corrigerende bevelen hoe dan ook een zaak is van de leidende toezichthoudende autoriteit en onderworpen is aan het toepasselijke nationale recht⁵⁰⁷.

5.1.3 Analyse van de EDPB

274. Naast de elementen die zijn vastgelegd in het verzoek van de Noorse toezichthoudende autoriteit aan de EDPB, neemt de EDPB de door de Ierse toezichthoudende autoriteit aangevoerde elementen en argumenten in aanmerking. De Ierse toezichthoudende autoriteit is van mening dat het verzoek van de Noorse toezichthoudende autoriteit aan de EDPB gericht is op de vaststelling van een dringend bindend besluit van de EDPB “dat ertoe zou leiden dat de [Ierse toezichthoudende autoriteit], als leidende toezichthoudende autoriteit, wordt gedwongen een EER-breed verbod op te leggen”⁵⁰⁸. Volgens de Ierse toezichthoudende autoriteit leidt zij echter al een lopende “handhavingprocedure”, waarbij zij samen met de betrokken toezichthoudende autoriteiten “een welomschreven reeks voorstellen beoordeelt waarmee [Meta IE] wil voldoen” aan artikel 6, lid 1, AVG en de besluiten van de Ierse toezichthoudende autoriteit⁵⁰⁹. Dit proces vindt plaats door de betrokken toezichthoudende autoriteiten hierbij te betrekken overeenkomstig het samenwerkings- en coherentiekader van de AVG⁵¹⁰. Meer in het bijzonder benadrukt de Ierse toezichthoudende autoriteit dat zij “momenteel betrokken is bij een samenwerkingsproces om aan deze bevelen uitvoering te geven op een wijze die

⁵⁰³ Opmerkingen van Meta IE van 25 augustus 2023, blz. 28.

⁵⁰⁴ Opmerkingen van Facebook Norway van 25 augustus 2023, blz. 13. Zie ook de opmerkingen van Facebook Norway van 16 oktober 2023, blz. 4.

⁵⁰⁵ Opmerkingen van Facebook Norway van 25 augustus 2023, blz. 13; en opmerkingen van Facebook Norway van 16 oktober 2023, blz. 4; zie ook de brief van Facebook Norway aan het ministerie van Lokaal Bestuur en Regionale Ontwikkeling van 8 augustus 2023, blz. 2.

⁵⁰⁶ Opmerkingen van Facebook Norway van 26 september 2023, blz. 1. Zie ook de opmerkingen van Facebook Norway van 16 oktober 2023, blz. 4.

⁵⁰⁷ Opmerkingen van Meta IE en Facebook Norway van 19 oktober 2023, blz. 1 en 2.

⁵⁰⁸ Brief van de Ierse toezichthoudende autoriteit aan de Noorse toezichthoudende autoriteit van 13 oktober 2023, blz. 3.

⁵⁰⁹ Brief van de Ierse toezichthoudende autoriteit aan de Noorse toezichthoudende autoriteit van 13 oktober 2023, blz. 4.

⁵¹⁰ Mededeling van de Ierse toezichthoudende autoriteit aan de betrokken toezichthoudende autoriteiten van 20 juli 2023, blz. 1. Zie ook de brief van de Ierse toezichthoudende autoriteit aan de Noorse toezichthoudende autoriteit van 13 oktober 2023, blz. 4 tot en met 6.

alle betrokken toezichthoudende autoriteiten in staat stelt opmerkingen te maken over de door [Meta IE] voorgestelde handelwijze”⁵¹¹.

275. Volgens de Ierse toezichthoudende autoriteit zouden door de EDPB gelaste definitieve maatregelen niet passend zijn, aangezien dit middelen zou onttrekken aan het proces onder leiding van de Ierse toezichthoudende autoriteit in het kader van het samenwerkings- en coherentiekader van de AVG⁵¹². Bovendien zijn volgens de Ierse toezichthoudende autoriteit de juridische rechtvaardigingen van de Noorse toezichthoudende autoriteit om onmiddellijke handhavingsmaatregelen van de leidende toezichthoudende autoriteit voor te stellen, “geworteld in hypothetische argumenten”⁵¹³.
276. In dit verband erkent de EDPB dat er sinds het moment waarop de Ierse toezichthoudende autoriteit de nalevingsverslagen op 5 april 2023 met de betrokken toezichthoudende autoriteiten deelde, een voortdurend proces heeft plaatsgevonden dat bestaat uit de beoordeling van de nalevingsinspanningen van Meta IE, die bestaan in de overgang op 3 april 2023 op artikel 6, lid 1, punt f), AVG als rechtsgrondslag voor de verzameling van de meeste persoonsgegevens op de producten van Meta met het oog op gedragsgericht adverteren, en later in het voorstel van Meta IE inzake toestemming, en dat dit proces werd geleid door de Ierse toezichthoudende autoriteit in haar rol als leidende toezichthoudende autoriteit in samenwerking met de betrokken toezichthoudende autoriteiten, die meermaals werden verzocht hun standpunt kenbaar te maken.
277. In het licht van de hierboven beschreven elementen, namelijk het bestaan van voortdurende inbreuken op artikel 6, lid 1, AVG — die de EDPB reeds als een zeer ernstige situatie van niet-naleving heeft aangemerkt⁵¹⁴ — en van de verplichting om besluiten van toezichthoudende autoriteiten na te leven, en het bestaan van een dringende noodzaak om op te treden ondanks het lopende proces onder leiding van de Ierse toezichthoudende autoriteit, zoals hierboven gemotiveerd in deel 4.2 van dit dringende bindende besluit, is de EDPB echter van mening dat er op dit moment **definitieve maatregelen moeten worden gelast, aangezien verdere handhavingsmaatregelen noodzakelijk zijn**.
278. Wat de **mogelijke inhoud van de specifieke definitieve maatregelen** betreft, is de EDPB van oordeel dat de EDPB andere definitieve maatregelen kan gelasten dan de voorlopige maatregelen die zijn vastgesteld op grond van artikel 66, lid 1, AVG of die welke worden genoemd in het verzoek op grond van artikel 66, lid 2, AVG. De AVG voorziet inderdaad niet in dergelijke beperkingen op de definitieve maatregelen, en de EDPB is, rekening houdend met het verzoek uit hoofde van artikel 66, lid 2, AVG en de andere elementen van het dossier, belast met het waarborgen van de juiste en consistente toepassing van de AVG bij het verrichten van activiteiten in het kader van het

⁵¹¹ Brief van de Ierse toezichthoudende autoriteit aan de Noorse toezichthoudende autoriteit van 27 september 2023, blz. 3.

⁵¹² Brief van de Ierse toezichthoudende autoriteit aan de Noorse toezichthoudende autoriteit van 13 oktober 2023, blz. 5.

⁵¹³ Brief van de Ierse toezichthoudende autoriteit aan de Noorse toezichthoudende autoriteit van 27 september

⁵¹⁴ Bindend besluit nr. 3/2022 van de EDPB, punt 282, en Bindend besluit nr. 4/2022 van de EDPB, punt 284.

coherentiemechanisme⁵¹⁵. Daarom is de EDPB op grond van artikel 66, lid 2, AVG bevoegd om de definitieve maatregelen te gelasten die op grond van de omstandigheden van de zaak passend zijn.

279. **In het onderhavige geval acht de EDPB het passend te onderzoeken of er een verwerkingsverbod moet worden opgelegd**, rekening houdend met het feit dat in het verzoek van de Noorse toezichthoudende autoriteit aan de EDPB wordt gevraagd dat “onverwijld definitieve maatregelen worden vastgesteld, in overeenstemming met de in Noorwegen [door de Noorse toezichthoudende autoriteit] opgelegde voorlopige maatregelen”⁵¹⁶, en dat het bevel van de Noorse toezichthoudende autoriteit een verbod omvatte om persoonsgegevens van in Noorwegen wonende betrokkenen op basis van artikel 6, lid 1, punt b), AVG of artikel 6, lid 1, punt f), AVG te verwerken met het oog op gedragsgericht adverteren.
280. Wat de mogelijke oplegging van een verwerkingsverbod betreft, is de Ierse toezichthoudende autoriteit van mening dat “de conclusies van de [Noorse toezichthoudende autoriteit] niet op de thans geëiste wijze door de [Ierse toezichthoudende autoriteit] rechtmatig kunnen worden vastgesteld”⁵¹⁷. Dit is volgens haar het geval omdat, ten eerste, de EDPB in zijn bindende besluiten weigerde om de Ierse toezichthoudende autoriteit te gelasten een tijdelijk verbod op te leggen⁵¹⁸, en ten tweede, omdat de besluiten van de Ierse toezichthoudende autoriteit “voorzagen in handhavingsmaatregelen, namelijk de bevelen tot naleving, op grond waarvan de voorstellen van [Meta IE] voor de vaststelling van een of meer alternatieve rechtsgrondslagen voor de verwerkingen zouden worden beoordeeld en een beslissing zou worden genomen over de respectieve merites hiervan”⁵¹⁹. De Ierse toezichthoudende autoriteit concludeert dat “de EDPB uitdrukkelijk erkende dat er een procedure moest worden ingesteld waarin de verwerkingsverantwoordelijke zou aangeven met welke middelen hij voorstelt om aan zijn verplichtingen te voldoen, en voorts dat de [Ierse toezichthoudende autoriteit] en de betrokken toezichthoudende autoriteiten die voorstellen in het kader van het samenwerkings- en coherentiemechanisme van hoofdstuk VII AVG samen moesten testen en moesten beoordelen of zij al dan niet toereikend waren om te voldoen aan de vereisten van artikel 6, lid 1, [AVG] en de besluiten van de [Ierse toezichthoudende autoriteit]”⁵²⁰.
281. Volgens de Ierse toezichthoudende autoriteit zou het opleggen van een verbod op verwerking “dat geïsoleerd is en losstaat van elke onderliggende juridische procedure de [Ierse toezichthoudende autoriteit] onvermijdelijk blootstellen aan een aanzienlijk juridisch risico en tot rechtszaken leiden”, waarbij de Ierse toezichthoudende autoriteit “zou worden verzocht haar besluit om af te wijken van de op [de besluiten van de Ierse toezichthoudende autoriteit] gebaseerde maatregelen (die niet zijn betwist door de EDPB en/of de betrokken toezichthoudende autoriteiten) te rechtvaardigen ten gunste van een alternatieve, summier procedure waarbij onmiddellijk een verwerkingsverbod wordt

⁵¹⁵ Artikelen 63 en 65 AVG, artikel 70, lid 1, AVG, en artikel 70, lid 1, punten a) en t), AVG.

⁵¹⁶ Verzoek van de Noorse toezichthoudende autoriteit aan de EDPB, blz. 12.

⁵¹⁷ Brief van de Ierse toezichthoudende autoriteit aan de Noorse toezichthoudende autoriteit van 27 september 2023, blz. 3.

⁵¹⁸ Brief van de Ierse toezichthoudende autoriteit aan de Noorse toezichthoudende autoriteit van 27 september 2023, blz. 3. Zie ook de brief van de Ierse toezichthoudende autoriteit aan de Noorse toezichthoudende autoriteit van 13 oktober 2023, blz. 3 en 4 (waarin de Ierse toezichthoudende autoriteit ook verklaart dat de EDPB de Ierse toezichthoudende autoriteit niet heeft opgedragen een automatisch verbod in te stellen of een verbod op te leggen indien Meta IE er niet in slaagt binnen een bepaalde datum voor naleving te zorgen).

⁵¹⁹ Brief van de Ierse toezichthoudende autoriteit aan de Noorse toezichthoudende autoriteit van 27 september 2023, blz. 3.

⁵²⁰ Brief van de Ierse toezichthoudende autoriteit aan de Noorse toezichthoudende autoriteit van 13 oktober 2023, blz. 4.

opgelegd⁵²¹. In dit verband stelt de Ierse toezichthoudende autoriteit ook dat “het onjuist is te suggereren dat de [Ierse toezichthoudende autoriteit] de verwerking onmiddellijk zou kunnen verbieden, terwijl zij voortgang zou blijven maken met haar beoordeling van het voorgestelde op toestemming gebaseerde model van [Meta IE], in samenwerking met haar collega’s van de betrokken toezichthoudende autoriteiten⁵²².”

282. In dit verband benadrukt de EDPB dat het feit dat de EDPB er in zijn bindende besluiten voor heeft gekozen de Ierse toezichthoudende autoriteit niet te gelasten een tijdelijk verbod op te leggen, aangezien het op dat moment passend was om een bevel op te leggen om de verwerking binnen een korte termijn in overeenstemming te brengen, op zich niet uitsluit dat een verbod nu nodig zou zijn. Evenzo belet het feit dat de besluiten van de Ierse toezichthoudende autoriteit, die zijn vastgesteld op basis van de bindende besluiten van de EDPB, niet voorzien in een verwerkingsverbod, de EDPB niet definitieve maatregelen te gelasten in de vorm van een verwerkingsverbod in het kader van deze spoedprocedure, rekening houdend met de feiten die zich hebben voorgedaan na de vaststelling van de besluiten van de Ierse toezichthoudende autoriteit. In dit verband herinnert de EDPB er ook aan dat de Ierse toezichthoudende autoriteit in haar definitieve standpuntnota heeft erkend dat “handhavingsmaatregelen [...] op dat moment nodig konden zijn⁵²³.”
283. In de volgende punten zal de EDPB de geschiktheid, noodzaak en evenredigheid van een verwerkingsverbod beoordelen. Artikel 58, lid 2, punt f), AVG verleent de toezichthoudende autoriteiten de bevoegdheid om een tijdelijke of definitieve verwerkingsbeperking, waaronder een verwerkingsverbod, op te leggen.
284. Overweging 129 AVG bevat elementen om te beoordelen of een specifieke maatregel passend is. Meer in het bijzonder moet worden nagegaan of de gekozen maatregel, gelet op het nagestreefde doel, geen “overbodige kosten” en “buitensporige ongemakken” voor de personen in kwestie met zich meebrengt. Bij de keuze van de passende corrigerende maatregel moet worden nagegaan of de maatregel in kwestie noodzakelijk is om de AVG te handhaven en de betrokkenen te beschermen met betrekking tot de verwerking van hun persoonsgegevens, wat het nagestreefde doel is. De eerbiediging van het evenredigheidsbeginsel vereist dat er wordt gewaarborgd dat de gekozen maatregel geen nadelen met zich meebrengt die niet in verhouding staan tot het nagestreefde doel⁵²⁴.
285. Als eerste element herinnert de EDPB aan zijn redenering in zijn bindende besluiten. Zoals opgemerkt door de Ierse toezichthoudende autoriteit en Meta IE, heeft de EDPB in dergelijke besluiten op dat moment geanalyseerd of een verbod een passende corrigerende maatregel vormde die in de besluiten van de Ierse toezichthoudende autoriteit moest worden opgelegd, vanwege enkele relevante en gemotiveerde bezwaren in het verzoek⁵²⁵. Het is nuttig om enkele van de elementen die de EDPB destijds beschouwde ook in dit dringende bindende besluit in aanmerking te nemen.

⁵²¹ Brief van de Ierse toezichthoudende autoriteit aan de Noorse toezichthoudende autoriteit van 27 september 2023, blz. 4.

⁵²² Brief van de Ierse toezichthoudende autoriteit aan de Noorse toezichthoudende autoriteit van 27 september 2023, blz. 4.

⁵²³ Definitieve standpuntnota van de Ierse toezichthoudende autoriteit, punt 9.2.

⁵²⁴ Bindend besluit nr. 3/2022 van de EDPB, punt 284, en Bindend besluit nr. 4/2022 van de EDPB, punt 286.

⁵²⁵ Meer in het bijzonder werd in het geschil dat leidde tot de vaststelling van Bindend besluit 3/2022 van de EDPB met bepaalde bezwaren verzocht om het opleggen van een verbod op of beperking van de verwerking of een bevel om zich van de verwerkingsactiviteiten te onthouden bij het ontbreken van een geldige rechtsgrondslag (met name de bezwaren van de Oostenrijkse, de Nederlandse, de Duitse en de Noorse toezichthoudende autoriteit). De EDPB onderzocht de gegrondheid van de bezwaren van de Oostenrijkse en de

286. **De EDPB heeft in zijn bindende besluiten benadrukt** dat de in het onderhavige geval vastgestelde inbreuk op artikel 6, lid 1, AVG een zeer ernstige situatie van niet-naleving van de AVG vormde met betrekking tot de verwerking van grote hoeveelheden gegevens, die essentieel is voor het bedrijfsmodel van de verwerkingsverantwoordelijke, waardoor de rechten en vrijheden van miljoenen betrokkenen in de EER worden geschaad; daarom moet de in de omstandigheden van deze zaak gekozen corrigerende maatregel erop gericht zijn de verwerking in overeenstemming te brengen met de AVG, zodat de potentiële schade voor betrokkenen als gevolg van de schendingen van de AVG tot een minimum wordt beperkt⁵²⁶.
287. Daarom was het volgens de bindende besluiten van de EDPB, gezien de aard en de ernst van de inbreuk op artikel 6, lid 1, punt b), AVG en het aantal getroffen betrokkenen, van bijzonder **belang dat** naast een geldboete **passende corrigerende maatregelen werden opgelegd** om ervoor te zorgen dat Meta IE deze bepaling van de AVG naleeft⁵²⁷.
288. Het is ook belangrijk op te merken dat het volgens de EDPB **niet nodig is om een dringende noodzaak voor het opleggen van een tijdelijk verbod vast te stellen**, omdat niets in de AVG de toepassing van artikel 58, lid 2, punt f), AVG beperkt tot uitzonderlijke omstandigheden⁵²⁸.
289. Hoewel de EDPB in zijn bindende besluiten nota nam van de elementen die naar voren werden gebracht in de bezwaren ter rechtvaardiging van de noodzaak om een tijdelijk verbod op te leggen, met name de noodzaak om de verwerkingsactiviteiten die in strijd met de AVG worden verricht, stop te zetten totdat de naleving is gewaarborgd teneinde te voorkomen dat de rechten van betrokkenen verder worden geschaad, was de EDPB van oordeel dat de doelstelling om de naleving te waarborgen en de schade aan de betrokkenen te beëindigen, ook op passende wijze kon worden verwezenlijkt door het in de ontwerpbesluiten van de Ierse toezichthoudende autoriteit beoogde bevel om de verwerking in overeenstemming te brengen, te wijzigen om de inbreuk van Meta IE op artikel 6, lid 1, AVG te weerspiegelen⁵²⁹. De EDPB merkte in dit verband op dat Meta IE op grond van deze maatregel de nodige technische en operationele maatregelen moest nemen om **binnen een bepaalde termijn**

Nederlandse toezichthoudende autoriteit (die relevant en gemotiveerd werden bevonden in punt 266 van Bindend besluit 3/2022 van de EDPB) en nam geen standpunt in over de gegrondheid van de andere bezwaren met betrekking tot deze kwestie die niet relevant en gemotiveerd werden geacht, te weten de bezwaren van de Duitse en de Noorse toezichthoudende autoriteit (zie punt 268 van Bindend besluit 3/2022).

Wat daarentegen het geschil betreft dat leidde tot de vaststelling van Bindend besluit 4/2022 van de EDPB, werd met bepaalde bezwaren verzocht om het opleggen van een verbod op of beperking van de verwerking of een bevel om zich van de verwerkingsactiviteiten te onthouden bij het ontbreken van een geldige rechtsgrondslag (met name de bezwaren van de Oostenrijkse, de Nederlandse, de Duitse en de Noorse toezichthoudende autoriteit). De EDPB onderzocht de gegrondheid van de bezwaren van de Oostenrijkse en de Nederlandse toezichthoudende autoriteit (die relevant en gemotiveerd werden bevonden in punt 269 van Bindend besluit 4/2022 van de EDPB) en nam geen standpunt in over de gegrondheid van de andere bezwaren met betrekking tot deze kwestie die niet relevant en gemotiveerd werden geacht, namelijk de bezwaren van de Duitse en de Noorse toezichthoudende autoriteit (zie punt 271 van Bindend besluit 4/2022).

⁵²⁶ Bindend besluit nr. 3/2022 van de EDPB, punt 282, en Bindend besluit nr. 4/2022 van de EDPB, punt 284.

⁵²⁷ Bindend besluit nr. 3/2022 van de EDPB, punt 279, en Bindend besluit nr. 4/2022 van de EDPB, punt 281.

⁵²⁸ Bindend besluit nr. 3/2022 van de EDPB, punt 283, en Bindend besluit nr. 4/2022 van de EDPB, punt 285.

⁵²⁹ Bindend besluit nr. 3/2022 van de EDPB, punt 285, en Bindend besluit nr. 4/2022 van de EDPB, punt 287. Om tot deze conclusie te komen, benadrukte de EDPB dat de naleving van het evenredigheidsbeginsel vereist dat ervoor wordt gezorgd dat de gekozen maatregel geen onevenredige nadelen met zich meebrengt ten opzichte van het nagestreefde doel, en in overweging 129 AVG is bepaald dat in aanmerking moet worden genomen dat ervoor moet worden gezorgd dat de gekozen maatregel geen “overbodige kosten” en “buitensporige ongemakken” voor de betrokken personen veroorzaakt in het licht van het nagestreefde doel. Bindend besluit nr. 3/2022 van de EDPB, punt 284, en Bindend besluit nr. 4/2022 van de EDPB, punt 286.

naleving te bereiken⁵³⁰. Die termijn was noodzakelijkerwijs “kort”⁵³¹. De bindende besluiten van de EDPB omvatten uiteindelijk instructies aan de Ierse toezichthoudende autoriteit om in haar besluiten een bevel op te nemen aan Meta IE om de verwerking van persoonsgegevens met het oog op gedragsgericht adverteren in het kader van Facebook binnen drie maanden in overeenstemming te brengen met artikel 6, lid 1, AVG⁵³². In dit verband achtte de EDPB deze termijn voor naleving noodzakelijk en evenredig, aangezien **de overgangperiode voor naleving “gepaard zal gaan met een ernstige voortdurende ontneming van de rechten van betrokkenen” en gezien de aanzienlijke financiële, technologische en personele middelen waarover Meta IE beschikt⁵³³.**

290. Het feit dat de **termijn van drie maanden verscheidene maanden geleden is verstreken**, is een belangrijk element dat in aanmerking moet worden genomen, en vormt een aanzienlijk verschil ten opzichte van de situatie die de EDPB in zijn bindende besluiten heeft geanalyseerd. De voorlopige nalevingsperiode van drie maanden werd door de EDPB reeds beschouwd als “een ernstige voortdurende ontneming” van de rechten van betrokkenen: de noodzaak om een einde te maken aan deze ontneming is daarom nog duidelijker nu drie keer de oorspronkelijk geplande tijd is verstreken.
291. Bijgevolg bevat de redenering van de EDPB in zijn bindende besluiten over de vraag of in de besluiten van de Ierse toezichthoudende autoriteit een verbod moest worden opgelegd, **argumenten om aan te nemen dat het opleggen van een verbod vandaag passend, noodzakelijk en evenredig zou zijn, in plaats van argumenten tegen een verbod.**
292. De EDPB neemt ook nota van het argument van de Noorse toezichthoudende autoriteit dat Meta IE een “gemakkelijk beschikbare procedure heeft om deze verwerking snel te beëindigen”, aangezien het in de EER reeds een bezwaarmechanisme heeft ingevoerd met betrekking tot zijn verwerking met het oog op gedragsgericht adverteren op basis van artikel 6, lid 1, punt f), AVG, dat de opschorting van de verwerking mogelijk maakt⁵³⁴.
293. De EDPB neemt ook nota van het argument van Meta IE dat een korte uitvoeringstermijn niet haalbaar zou zijn⁵³⁵, gezien de noodzaak van een complex proces voor de uitvoering van een verbod waarbij verschillende teams en vele werkuren betrokken zijn⁵³⁶. Meer in het bijzonder betwist Meta dat het kan zorgen voor naleving “i) door middel van de algemene toepassing van het [bezwaarmechanisme] op alle gebruikers in de EER, en vervolgens, “als volgende stap”, ii) “door middel van de uitbreiding van het [bezwaarmechanisme] tot categorieën van gegevensverwerking die onder het [bevel van de Noorse toezichthoudende autoriteit] vallen”, aangezien de Noorse toezichthoudende autoriteit reeds erkent dat “het [bezwaarmechanisme] voor stap ii) zou moeten worden herontworpen”⁵³⁷.

⁵³⁰ Bindend besluit nr. 3/2022 van de EDPB, punt 285, en Bindend besluit nr. 4/2022 van de EDPB, punt 287.

⁵³¹ Bindend besluit nr. 3/2022 van de EDPB, punt 286, en Bindend besluit nr. 4/2022 van de EDPB, punt 288.

⁵³² Bindend besluit nr. 3/2022 van de EDPB, punt 288, en Bindend besluit nr. 4/2022 van de EDPB, punt 290.

⁵³³ Bindend besluit nr. 3/2022 van de EDPB, punt 286, en Bindend besluit nr. 4/2022 van de EDPB, punt 288.

⁵³⁴ Verzoek van de Noorse toezichthoudende autoriteit aan de EDPB, blz. 12 en 13.

⁵³⁵ Opmerkingen van Meta IE van 26 september 2023, blz. 15.

⁵³⁶ Opmerkingen van Meta IE van 26 september 2023, blz. 15.

⁵³⁷ Opmerkingen van Meta IE van 26 september 2023, blz. 15 (“De [Noorse toezichthoudende autoriteit] negeert de argumenten van [Meta IE] wanneer zij stelt dat [Meta IE] kan zorgen voor naleving i) door middel van de algemene toepassing van het [bezwaarmechanisme] op alle gebruikers in de EER, en vervolgens, “als volgende stap”, ii) door middel van de uitbreiding van het [bezwaarmechanisme] tot categorieën van gegevensverwerking die onder het [bevel van de Noorse toezichthoudende autoriteit] vallen. Zoals de Noorse toezichthoudende autoriteit zelf in haar argument erkent, zou het [bezwaarmechanisme] in stap ii) moeten worden herontworpen om het bevel van de [Noorse toezichthoudende autoriteit] (of een dringend bindend besluit van de EDPB op basis van het bevel van de [Noorse toezichthoudende autoriteit]) na te leven. Er zij aan herinnerd dat de ontwikkeling

294. Volgens de EDPB is het argument van de Noorse toezichthoudende autoriteit over het bestaan van het bezwaarmechanisme ten minste redelijk voor wat betreft de verwerking die momenteel plaatsvindt op grond van artikel 6, lid 1, punt f), AVG (d.w.z. het grootste deel van de verwerking van persoonsgegevens die worden verzameld op de producten van Meta die momenteel plaatsvindt met het oog op gedragsgericht adverteren)⁵³⁸, ook omdat Meta IE niet heeft uitgelegd waarom voor de verwerking op grond van artikel 6, lid 1, punt f), AVG een “herontwerp” van het mechanisme noodzakelijk zou zijn; Meta IE bevestigt ook dat alle relevante bezwaren worden gehonoreerd, wat ertoe leidt dat de gegevens van desbetreffende gebruikers niet worden verwerkt⁵³⁹.
295. Hoewel het opleggen van een verbod de verwerkingsverantwoordelijke zeker aanzienlijke nadelen berokkent⁵⁴⁰, is de EDPB bovendien van mening dat dergelijke nadelen op dit moment niet per se onevenredig zijn in verhouding tot de schade die betrokkenen door de onrechtmatige verwerking en voortdurende niet-naleving wordt berokkend. In dit verband merkt de EDPB bovendien op dat de verwerkingsverantwoordelijke de mogelijkheid heeft gekregen om corrigerende maatregelen te nemen zonder deze nadelen te ondervinden. Zoals hierboven is opgemerkt⁵⁴¹, is er sinds de vaststelling van de besluiten van de Ierse toezichthoudende autoriteit en het verstrijken van de daarin vervatte termijn voor het in overeenstemming brengen van de verwerking een aantal maanden verstreken. In dit stadium heeft de verwerkingsverantwoordelijke inspanningen geleverd om aan de AVG te voldoen, maar is de naleving nog niet gerealiseerd, zoals aangegeven in de definitieve standpuntnota van de

van de ondersteunende infrastructuur en de uitrol van het [bezwaarmechanisme] honderdduizenden werkuren met zich meebracht door multidisciplinaire teams, waaronder ingenieurs voor producten, machinaal leren en infrastructuur, ontwerpers op het gebied van gebruikerservaring en experts op het gebied van bedrijfsvoering, beleid, marketing en juridisch om de systemen, processen en gebruikerservaring te ontwerpen, te ontwikkelen en uit te voeren die vereist zijn om [Meta IE] in staat te stellen te voldoen aan de verschillende vereisten van artikel 6, lid 1, punt f), AVG. De speculatieve bewering van de [Noorse toezichthoudende autoriteit] dat dit een soort onmiddellijke nalevingsoplossing zou kunnen vormen, is volgens Meta IE fundamenteel onjuist”).

⁵³⁸ Zie het nalevingsverslag van Meta IE over het FB-besluit van de Ierse toezichthoudende autoriteit, punten 3.1.3 en 5.8.2, en het nalevingsverslag van Meta IE over het IG-besluit van de Ierse toezichthoudende autoriteit, punten 3.1.3 en 5.8.2. Zie ook de punten 103 tot en met 106.

⁵³⁹ Klacht over de gegrondheid van Meta IE bij de rechtbank van eerste aanleg te Oslo van 16 oktober 2023, blz. 14 en 15 (waarin het opmerkt dat “sinds de invoering van het bezwaarmechanisme, Meta [IE] alle relevante bezwaren zonder voorbehoud heeft gehonoreerd en zonder een afweging te maken om te bepalen of het dwingende legitieme redenen heeft om het bezwaar van de gebruiker terzijde te schuiven. Er wordt slechts gecontroleerd of het bezwaar i) betrekking heeft op de verwerking met het oog op gedragsgericht adverteren die Meta [IE] momenteel uitvoert op grond van artikel 6, lid 1, punt f), AVG, en ii) wordt ingediend door een echte gebruiker die in de EU/EER is gevestigd (om te bevestigen dat Meta [IE] de verwerkingsverantwoordelijke is en de AVG van toepassing is). Zodra het team bedrijfsvoering van Meta [IE] i) en ii) heeft bevestigd op basis van de beperkte informatie die de gebruiker moet verstrekken, is de gebruiker uitgesloten van deze verwerking”).

Dit doet geen afbreuk aan de conclusie van de Ierse toezichthoudende autoriteit in haar definitieve standpuntnota, dat de overeenstemming met de AVG van het door Meta IE ingestelde bezwaarmechanisme niet is aangetoond (punten 7.60 tot en met 7.66).

⁵⁴⁰ In de brief van Meta IE aan de Noorse toezichthoudende autoriteit van 14 augustus 2023 somt Meta IE uitdagingen op die mogelijk voortvloeien uit het “stopzetten” van de verwerking van persoonsgegevens van Noorse gebruikers met het oog op gedragsgericht adverteren, waaronder de noodzaak om de code en de bijbehorende infrastructuur van Meta IE te wijzigen, gebruikers te informeren, adverteerders op passende wijze vooraf in kennis te stellen en te wachten tot gebruikers hun apps updaten. Meta IE wijst ook op de mogelijke schade als gevolg van een opschorting van gedragsgericht adverteren in Noorwegen in verband met inkomstenderving, reputatieschade en toekomstige inkomstenderving (blz. 8 tot en met 10).

⁵⁴¹ Zie punt 290. Zie ook de opmerkingen van Meta IE van 25 augustus 2023, blz. 23 en 24; brief van Meta IE aan de Noorse toezichthoudende autoriteit van 14 augustus 2023, blz. 8 en 9.

lerse toezichthoudende autoriteit, en zijn er nog geen duidelijke aanwijzingen dat de naleving binnenkort zal worden gerealiseerd⁵⁴². Het opleggen van een bevel om de verwerking binnen een korte termijn in overeenstemming te brengen, heeft niet geleid tot de verwezenlijking van het nagestreefde doel, namelijk het “waarborgen van de naleving en het beëindigen van de schade aan de betrokkenen”⁵⁴³.

296. In het licht van het bovenstaande acht de EDPB het **passend, noodzakelijk en evenredig om definitieve maatregelen te gelasten die bestaan in een verwerkingsverbod**, die moeten worden vastgesteld op grond van artikel 58, lid 2, punt f), AVG.
297. De EDPB is van mening dat het in dit specifieke geval evenredig zou zijn dat **een uitvoeringstermijn wordt vastgesteld om Meta IE in staat te stellen deze uit te voeren**.
298. De EDPB maakt van de gelegenheid gebruik om ook te specificeren dat het bevel van de Noorse toezichthoudende autoriteit werd uitgevaardigd op 14 juli 2023, maar hierin was bepaald dat het pas vanaf 4 augustus 2023 van toepassing zou worden⁵⁴⁴.
299. Tegelijkertijd moet de uitvoeringstermijn kort zijn, gezien de spoedeisendheid van de situatie zoals uitvoerig beschreven in de bovenstaande delen van dit dringende bindende besluit en met name de dringende noodzaak om een einde te maken aan de onrechtmatige verwerking ten nadele van de betrokkenen.
300. Volgens de EDPB is de uitvoering van een verbod op korte termijn in het licht van de elementen in het dossier technisch en praktisch haalbaar voor Meta IE. Dit is met name het geval aangezien Meta IE reeds voornemens is om [REDACTED] een toestemmingsmechanisme in te voeren. Daarnaast was Meta IE zich er sinds de kennisgeving van de besluiten van de Ierse toezichthoudende autoriteit van december 2022 van bewust dat de onrechtmatige verwerking moest worden beëindigd.
301. Daarom is de EDPB van mening dat het in dit specifieke geval **evenredig is dat het verwerkingsverbod één week na de kennisgeving van de definitieve maatregelen aan de verwerkingsverantwoordelijke van kracht wordt**.
302. Daarnaast verduidelijkt de EDPB dat het verbod betrekking moet hebben op **de verwerking door Meta IE van persoonsgegevens die op grond van artikel 6, lid 1, punt b), AVG en artikel 6, lid 1, punt f), AVG op de producten van Meta zijn verzameld met het oog op gedragsgericht adverteren**. De verwerkingsactiviteiten waarop het verbod betrekking heeft, zijn: i) de verwerking van persoonsgegevens, met inbegrip van locatiegegevens en gegevens over de interactie met advertenties, die op de producten van Meta zijn verzameld met het oog op gedragsgericht adverteren, na in dit verband de inbreuk op artikel 6, lid 1, AVG te hebben vastgesteld die voortvloeit uit een ongepast beroep op artikel 6, lid 1, punt b), AVG; ii) de verwerking van persoonsgegevens die op de producten van Meta zijn verzameld met het oog op gedragsgericht adverteren, na in dit verband de inbreuk op artikel 6, lid 1, AVG te hebben vastgesteld die voortvloeit uit een ongepast beroep op artikel 6, lid 1, punt f), AVG⁵⁴⁵.
303. De EDPB is van mening dat het **geografische toepassingsgebied** van de op grond van artikel 66, lid 2, AVG gelaste definitieve maatregelen in het algemeen ruimer moet zijn dan het grondgebied van de

⁵⁴² Zie ook de opmerkingen van Meta IE van 25 augustus 2023, blz. 23 en 24; brief van Meta IE aan de Noorse toezichthoudende autoriteit van 14 augustus 2023, blz. 8 en 9.

⁵⁴³ Bindend besluit nr. 3/2022 van de EDPB, punt 285, en Bindend besluit nr. 4/2022 van de EDPB, punt 287.

⁵⁴⁴ Bevel van de Noorse toezichthoudende autoriteit, blz. 3 en 4.

⁵⁴⁵ Een grondigere analyse is te vinden in de punten 97 tot en met 99, 103, 104, 147, 148, 152 en 153.

verzoekende toezichthoudende autoriteit. Hoewel artikel 66, lid 1, AVG bepaalt dat de door een verzoekende toezichthoudende autoriteit vastgestelde dringende voorlopige maatregelen alleen van toepassing zijn op het grondgebied van die toezichthoudende autoriteit, heeft de tussenkomst van de EDPB tot doel een consistente toepassing van de AVG te waarborgen in het licht van de artikelen 63 en 70 AVG. De definitieve maatregelen moeten daarom een breder geografisch toepassingsgebied hebben om de bescherming van de rechten en vrijheden van alle betrokkenen te waarborgen; dit toepassingsgebied kan, afhankelijk van het onderwerp, verschillende lidstaten beslaan⁵⁴⁶. De Noorse toezichthoudende autoriteit vroeg dat de eventuele definitieve maatregelen “in de hele EER worden toegepast om te voorkomen dat wordt afgeweken van de harmonisatie en consistentie die de AVG beoogt te waarborgen”⁵⁴⁷. Aangezien de onrechtmatige verwerking in dit geval plaatsvindt en gevolgen heeft voor de rechten en vrijheid van betrokkenen in de gehele EER, is de EDPB het ermee eens dat het passend is dat het territoriale toepassingsgebied van de definitieve maatregelen de gehele EER beslaat, en is de EDPB het eens met de Noorse toezichthoudende autoriteit dat versnippering in de bescherming van betrokkenen moet worden voorkomen. Het beperken van het toepassingsgebied van de definitieve maatregelen tot het Noorse grondgebied zou inderdaad leiden tot versnippering van de bescherming, aangezien elke betrokken toezichthoudende autoriteit verplicht zou zijn om op haar eigen grondgebied voorlopige maatregelen vast te stellen op grond van artikel 66, lid 1, AVG en de EDPB te verzoeken om een dringend bindend besluit uit hoofde van artikel 66, lid 2, AVG, op grond waarvan definitieve maatregelen moeten worden vastgesteld die beperkt zijn tot haar eigen grondgebied. Een dergelijke situatie kan ook leiden tot een lappendeken van definitieve maatregelen en een versnippering in landen waar de toezichthoudende autoriteit niet heeft gehandeld⁵⁴⁸.

304. De EDPB is van mening dat Meta IE, dat de nodige maatregelen moet nemen om de naleving van het besluit met betrekking tot verwerkingsactiviteiten in het kader van al zijn vestigingen in de EER te waarborgen, de adressaat moet zijn van de definitieve maatregelen die een verwerkingsverbod inhouden. In overeenstemming hiermee en aangezien Facebook Norway, samen met Meta IE, onderworpen was aan het bevel van de Noorse toezichthoudende autoriteit en gezien zijn opmerkingen, moet Facebook Norway — de Noorse vestiging van Meta IE — op de hoogte worden gebracht van het resultaat en een kopie ontvangen van de definitieve maatregelen en van het dringende bindende besluit van de EDPB.

5.1.4 Conclusie

305. In het licht van alle bovenstaande elementen acht de EDPB het noodzakelijk om definitieve maatregelen te gelasten, bestaande in een verwerkingsverbod op grond van artikel 58, lid 2, punt f), AVG.
306. Dit verwerkingsverbod moet tot Meta IE worden gericht en één week na de kennisgeving van de definitieve maatregelen aan Meta IE van kracht worden.

⁵⁴⁶ Gezamenlijk advies 01/2023 van de EDPB en de EDPS over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van aanvullende procedureregels met betrekking tot de handhaving van Verordening (EU) 2016/679, punt 114.

⁵⁴⁷ Verzoek van de Noorse toezichthoudende autoriteit aan de EDPB, blz. 12.

⁵⁴⁸ Gezamenlijk advies 01/2023 van de EDPB en de EDPS over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van aanvullende procedureregels met betrekking tot de handhaving van Verordening (EU) 2016/679, punt 115.

307. De EDPB is van mening dat het verbod betrekking moet hebben op de verwerking door Meta IE van persoonsgegevens met het oog op gedragsgericht adverteren op grond van artikel 6, lid 1, punt b), AVG en artikel 6, lid 1, punt f), AVG in de gehele EER, zoals beschreven in de punten 303 en 304.

5.2 Vaststelling van de definitieve maatregelen en kennisgeving aan de verwerkingsverantwoordelijke

308. De AVG specificeert niet welke procedurele stappen moeten worden genomen na de vaststelling van een dringend bindend besluit door de EDPB krachtens artikel 66, lid 2, AVG. Het is echter van belang op te merken dat de uiterste termijn van twee weken voor de vaststelling wordt vastgesteld “in afwijking van [...] artikel 65, lid 2, [AVG]” (artikel 66, lid 4, AVG). Bijgevolg is de EDPB van mening dat, naast artikel 65, lid 2, AVG, de procedure van artikel 65, leden 5 en 6, AVG een referentiepunt vormt.
309. Het dringende bindende besluit van de EDPB wordt gericht tot de leidende toezichthoudende autoriteit en tot alle betrokken toezichthoudende autoriteiten en is bindend voor hen⁵⁴⁹. De voorzitter van het Comité stelt de betrokken toezichthoudende autoriteiten onverwijld in kennis van het dringende bindende besluit en stelt de Europese Commissie daarvan in kennis⁵⁵⁰.
310. Rekening houdend met het feit dat de definitieve maatregelen van toepassing zullen moeten zijn in de gehele EER (zoals bepaald in de bovenstaande delen 5.1.3 en 5.1.4), is de EDPB van mening dat de Ierse toezichthoudende autoriteit, in haar rol van leidende toezichthoudende autoriteit, een nationaal besluit zal moeten vaststellen waarbij de maatregelen worden opgelegd die volgens de EDPB als definitieve maatregelen moeten worden gelast op grond van artikel 66, lid 2, AVG⁵⁵¹. De Ierse toezichthoudende autoriteit zelf heeft dit reeds overwogen⁵⁵².
311. Hoewel de procedure van artikel 65, leden 5 en 6, AVG, zoals hierboven vermeld, een referentiepunt is, is de EDPB van mening dat de in artikel 65, lid 6, vastgestelde termijn waarbinnen de toezichthoudende autoriteit haar nationale besluit moet nemen (één maand in de procedure van artikel 65), in artikel 66-procedures per geval kan worden verkort. De spoedeisendheid van de procedure wordt benadrukt door de verkorting van de termijn waarbinnen het Comité zijn dringende bindende besluit of advies uit hoofde van artikel 66, lid 4, AVG moet vaststellen. Het zou daarom onlogisch en tegen de wil van de wetgever zijn om ervan uit te gaan dat de termijn waarbinnen de toezichthoudende autoriteit haar nationale besluit moet vaststellen, in de procedure van artikel 66 ongewijzigd moet blijven. Hoewel de EDPB erkent dat de toezichthoudende autoriteit tijd nodig heeft om een nationaal besluit op te stellen en mogelijk de onderneming te horen, moet in dit specifieke geval rekening worden gehouden met de datum waarop de voorlopige maatregelen aflopen

⁵⁴⁹ Artikel 65, lid 2, AVG. Overeenkomstig artikel 66, lid 4, AVG wordt van deze bepaling afgeweken ten aanzien van de termijn voor vaststelling; daarom is de laatste zin van artikel 65, lid 2, AVG volledig van toepassing.

⁵⁵⁰ Zie artikel 65, lid 5, AVG. Aangezien de Noorse toezichthoudende autoriteit de toezichthoudende autoriteit was die het verzoek op grond van artikel 66, lid 2, had ingediend, zal de EDPB ook de Toezichthoudende Autoriteit van de EVA in kennis stellen, in het licht van artikel 1, tweede alinea, punt m), van Besluit nr. 154/2018 van het Gemengd Comité van de EER.

⁵⁵¹ Zie artikel 65, lid 6, AVG.

⁵⁵² De Ierse toezichthoudende autoriteit is van mening dat het verzoek van de Noorse toezichthoudende autoriteit aan de EDPB gericht is op het verkrijgen van een dringend bindend besluit van de EDPB, “dat ertoe zou leiden dat de [Ierse toezichthoudende autoriteit], als leidende toezichthoudende autoriteit, wordt gedwongen een EER-breed verbod op te leggen [...] (In dit verband is het uiteraard niet aan de EDPB om rechtstreeks corrigerende bevoegdheden uit te oefenen ten aanzien van een verwerkingsverantwoordelijke of verwerker)”. Brief van de Ierse toezichthoudende autoriteit aan de Noorse toezichthoudende autoriteit van 13 oktober 2023, blz. 3.

(3 november 2023) en met de langdurige situatie van niet-naleving die de oorzaak is van de spoedeisendheid van de hierboven beschreven situatie.

312. In dit geval is de EDPB van oordeel dat het nationale besluit onverwijld en **uiterlijk twee weken nadat de EDPB de Ierse toezichthoudende autoriteit en alle betrokken toezichthoudende autoriteiten in kennis heeft gesteld van zijn dringende bindende besluit**, moet worden vastgesteld. De EDPB benadrukt in dit verband dat het wenselijk zou zijn om het nationale besluit vóór het verstrijken van de voorlopige maatregelen op 3 november 2023 vast te stellen, aangezien daardoor een lacune in de juridische situatie met betrekking tot het Noorse grondgebied kan worden vermeden. Daarnaast zal de Ierse toezichthoudende autoriteit Meta IE in kennis moeten stellen van het nationale besluit en hierbij het dringende bindende besluit moeten voegen⁵⁵³.
313. De EDPB verzoekt de Noorse toezichthoudende autoriteit ook Facebook Norway in kennis te stellen van de uitkomst van deze procedure, door een kopie te delen van het nationale besluit van de Ierse toezichthoudende autoriteit en van het dringende bindende besluit, nadat de Ierse toezichthoudende autoriteit haar nationale besluit aan Meta IE heeft meegedeeld.

6 DRINGEND BINDEND BESLUIT

314. In het licht van het bovenstaande en overeenkomstig de in artikel 70, lid 1, punt t), AVG bedoelde taken van de EDPB om dringende bindende besluiten krachtens artikel 66 AVG uit te brengen, vaardigt het Comité het volgende bindende besluit overeenkomstig artikel 66, lid 2, AVG uit.
315. Wat betreft het bestaan van inbreuken concludeert de EDPB op basis van het verstrekte bewijs dat er sprake van een voortdurende inbreuk op artikel 6, lid 1, AVG als gevolg van het oneigenlijk beroep op artikel 6, lid 1, punt b), AVG voor de verwerking van persoonsgegevens, met inbegrip van verzamelde locatiegegevens en gegevens over de interactie met advertenties, op de producten van Meta met het oog op gedragsgericht adverteren.
316. De EDPB concludeert ook dat er sprake is van een voortdurende inbreuk op artikel 6, lid 1, AVG als gevolg van het oneigenlijk beroep op artikel 6, lid 1, punt f), AVG voor de verwerking van persoonsgegevens die zijn verzameld op de producten van Meta met het oog op gedragsgericht adverteren.
317. Daarnaast concludeert de EDPB dat Meta IE momenteel zijn verplichting om besluiten van toezichthoudende autoriteiten na te leven, niet nakomt.
318. Wat het bestaan van spoedeisendheid betreft, is de EDPB van mening dat de dringende noodzaak om definitieve maatregelen te gelasten duidelijk is in het licht van de risico's die de inbreuken inhouden voor de rechten en vrijheden van de betrokkenen wanneer geen definitieve maatregelen worden vastgesteld⁵⁵⁴. Vanwege deze risico's stelt de EDPB ook vast dat vanwege de spoedeisendheid van de situatie moet worden afgeweken van de reguliere samenwerkings- en coherentiemechanismen om definitieve maatregelen te gelasten⁵⁵⁵.
319. De EDPB is ook van mening dat de Ierse toezichthoudende autoriteit, door de in artikel 61, lid 5, AVG bedoelde informatie niet binnen de termijn van één maand te verstrekken, geen gevolg heeft gegeven

⁵⁵³ Zoals beschreven in artikel 65, lid 6, AVG en punt 308 hierboven.

⁵⁵⁴ Zie deel 4.2.1.3.

⁵⁵⁵ Zie punt 220.

aan het verzoek om wederzijdse bijstand van de Noorse toezichhoudende autoriteit en dat in dit specifieke geval moet worden geacht dat dringend moet worden opgetreden, zoals bedoeld in artikel 61, lid 8, AVG, wat de noodzaak verder bevestigt om af te wijken van de reguliere samenwerkings- en coherentiemechanismen⁵⁵⁶.

320. Gezien het bestaan van de bovengenoemde voortdurende inbreuken op de AVG en het bestaan van een dringende noodzaak om op te treden ondanks het lopende proces onder leiding van de Ierse toezichhoudende autoriteit, is de EDPB van mening dat op dit moment verdere handhavingsmaatregelen nodig zijn.
321. In het licht van de hierboven uitgevoerde analyse⁵⁵⁷ acht de EDPB het derhalve passend, evenredig en noodzakelijk om definitieve maatregelen te gelasten, bestaande in een verwerkingsverbod op grond van artikel 58, lid 2, punt f), AVG.
322. Dit verwerkingsverbod moet tot Meta IE worden gericht en één week na de kennisgeving van de definitieve maatregelen aan Meta IE van kracht worden.
323. De EDPB is van mening dat het verbod betrekking moet hebben op de verwerking door Meta IE van persoonsgegevens die op grond van artikel 6, lid 1, punt b), AVG en artikel 6, lid 1, punt f), AVG op de producten van Meta zijn verzameld met het oog op gedragsgericht adverteren in de gehele EER. De verwerkingsactiviteiten waarop het verbod betrekking heeft, zijn: i) de verwerking van persoonsgegevens, met inbegrip van locatiegegevens en gegevens over de interactie met advertenties, die op de producten van Meta zijn verzameld met het oog op gedragsgericht adverteren, na in dit verband de inbreuk op artikel 6, lid 1, AVG te hebben vastgesteld die voortvloeit uit een ongepast beroep op artikel 6, lid 1, punt b), AVG; ii) de verwerking van persoonsgegevens die op de producten van Meta zijn verzameld met het oog op gedragsgericht adverteren, na in dit verband de inbreuk op artikel 6, lid 1, AVG te hebben vastgesteld die voortvloeit uit een ongepast beroep op artikel 6, lid 1, punt f), AVG.
324. De EDPB draagt de Ierse toezichhoudende autoriteit op onverwijld en uiterlijk twee weken nadat de EDPB de Ierse toezichhoudende autoriteit en alle betrokken toezichhoudende autoriteiten in kennis heeft gesteld van zijn dringende bindende besluit, een nationaal besluit vast te stellen met daarin de door de EDPB gelaste definitieve maatregelen. De Ierse toezichhoudende autoriteit moet Meta IE onverwijld in kennis stellen van het nationale besluit en hierbij het dringende bindende besluit van de EDPB voegen.
325. De EDPB draagt de Noorse toezichhoudende autoriteit op Facebook Norway in kennis te stellen van de uitkomst van deze procedure.

7 SLOTOPMERKINGEN

326. Dit dringende bindende besluit is gericht aan de Ierse toezichhoudende autoriteit, de Noorse toezichhoudende autoriteit en de andere betrokken toezichhoudende autoriteiten.
327. De EDPB is van oordeel dat zijn onderhavige besluit eventuele beoordelingen van de EDPB in andere gevallen, ook met dezelfde partijen, onverlet laat.

⁵⁵⁶ Zie deel 4.2.2.3, met inbegrip van punt 257.

⁵⁵⁷ Zie de delen 5.1.3 en 5.1.4.

328. De Ierse toezichthoudende autoriteit moet uiterlijk twee weken na kennisgeving van het dringende bindende besluit van de EDPB haar nationale besluit vaststellen.
329. De Ierse toezichthoudende autoriteit moet Meta IE onverwijld in kennis stellen van haar nationale besluit en dit dringende bindende besluit van de EDPB. De Ierse toezichthoudende autoriteit moet de EDPB in kennis stellen van de datum waarop het nationale besluit ter kennis wordt gebracht van de verwerkingsverantwoordelijke.
330. De Noorse toezichthoudende autoriteit moet Facebook Norway onverwijld in kennis stellen van het resultaat van deze procedure, na de kennisgeving van het nationale besluit aan Meta IE.
331. De Ierse toezichthoudende autoriteit moet zijn definitieve besluit meedelen aan de EDPB. Krachtens artikel 70, lid 1, punt y), AVG zal het aan de EDPB meegedeelde definitieve besluit van de Ierse toezichthoudende autoriteit worden opgenomen in het register van besluiten over in het kader van het coherentiemechanisme behandelde aangelegenheden.

Voor het Europees Comité voor gegevensbescherming

De voorzitter

(Anu TALUS)