

## Bindend besluit van het Comité (artikel 65)



### **Bindend besluit nr. 1/2023 over het door de Ierse toezichthoudende autoriteit voorgelegde geschil over gegevensdoorgiften door Meta Platforms Ireland Limited voor haar Facebook-dienst (artikel 65 AVG)**

**Vastgesteld op 13 april 2023**

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

## Inhoudsopgave

1	Samenvatting van het geschil .....	5
2	Het recht op behoorlijk bestuur.....	10
3	Voorwaarden voor de vaststelling van een bindend besluit .....	11
3.1	Bezwaren van meerdere betrokken toezichthouders tegen een ontwerpbesluit.....	11
3.2	De Ierse toezichthouder wijst de bezwaren tegen het ontwerpbesluit af of is van mening dat de bezwaren niet relevant of gemotiveerd zijn .....	12
3.3	Ontvankelijkheid van de zaak.....	12
3.4	Structuur van het bindend besluit.....	14
4	Oplegging van een administratieve geldboete.....	15
4.1	Analyse van de leidende toezichthouder in het ontwerpbesluit.....	15
4.2	Samenvatting van de bezwaren van de betrokken toezichthouders .....	15
4.3	Standpunt van de leidende toezichthouder ten aanzien van de bezwaren .....	28
4.4	Analyse van het EDPB .....	29
4.4.1	Beoordeling van de relevantie en gemotiveerdheid van de bezwaren .....	30
4.4.2	Inhoudelijke beoordeling .....	34
5	Oplegging van een bevel met betrekking tot doorgegeven persoonsgegevens.....	68
5.1	Analyse van de leidende toezichthouder in het ontwerpbesluit.....	68
5.2	Samenvatting van de bezwaren van de betrokken toezichthouders .....	68
5.3	Standpunt van de leidende toezichthouder ten aanzien van de bezwaren .....	71
5.4	Analyse van het EDPB .....	72
5.4.1	Beoordeling van de relevantie en gemotiveerdheid van de bezwaren .....	73
5.4.2	Inhoudelijke beoordeling .....	75
6	Bindend besluit .....	88
7	Slotopmerkingen.....	90

## Het Europees Comité voor gegevensbescherming

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

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

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

Overwegende hetgeen volgt:

(1) Uit artikel 60 van de AVG volgt dat de leidende toezichthoudende autoriteit (hierna “**leidende toezichthouder**” genoemd) met de andere betrokken toezichthoudende autoriteiten (hierna “**betrokken toezichthouders**” genoemd) samenwerkt om tot een consensus te komen, dat de leidende toezichthouder en de betrokken toezichthouders onderling alle relevante informatie uitwisselen en dat de leidende toezichthouder onverwijld de relevante informatie over de aangelegenheid aan de andere betrokken toezichthouders meedeelt. De leidende toezichthouder legt onverwijld een ontwerpbesluit voor advies voor aan de andere betrokken toezichthouders en houdt naar behoren rekening met hun standpunten.

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

(3) Het Europees Comité voor gegevensbescherming (European Data Protection Board; hierna “**EDPB**” genoemd) heeft als voornaamste taak om toe te zien op de consequente toepassing van de AVG binnen de gehele EER. Krachtens artikel 65, lid 1, punt a), AVG neemt het EDPB een bindend besluit over alle aangelegenheden die onderwerp van het relevante en gemotiveerde bezwaar zijn, en met name over een mogelijke inbreuk op de AVG.

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

---

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

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

<sup>3</sup> Reglement van orde van het EDPB, vastgesteld op 25 mei 2018 (huidige versie vastgesteld op 6 april 2022).

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

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

## HEEFT HET VOLGENDE BINDEnde BESLUIT VASTGESTELD

### 1 SAMENVATTING VAN HET GESCHIL

1. Dit document bevat een bindend besluit dat door het EDPB is vastgesteld overeenkomstig artikel 65, lid 1, punt a), AVG. Het besluit heeft betrekking op het geschil dat is ontstaan naar aanleiding van een ontwerpbesluit (hierna “**ontwerpbesluit**” genoemd) van de Ierse toezichthoudende autoriteit (“Data Protection Commission”, hierna de “**Ierse toezichthouder**” of “**DPC**” en in dit verband ook de “**leidende toezichthouder**” genoemd), en de bezwaren die vervolgens zijn geuit door een aantal betrokken toezichthoudende autoriteiten, namelijk: de Österreichische Datenschutzbehörde’ (hierna de “**Oostenrijkse toezichthouder**” genoemd); der Hamburgische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit, mede namens alle Duitse toezichthouders<sup>4</sup> (hierna de “**Duitse toezichthouders**” genoemd); de Agencia Española de Protección de Datos (hierna de “**Spaanse toezichthouder**” genoemd), en de Commission Nationale de l’Informatique et des Libertés (hierna de “**Franse toezichthouder**” genoemd).
2. Het onderhavige ontwerpbesluit heeft betrekking op een “onderzoek op eigen initiatief” (IN-20-8-1 of “**het onderzoek**”) dat de Ierse toezichthouder op 28 augustus 2020 heeft geopend naar de verwerkingsactiviteiten van Facebook Ireland Limited (“FIL”) op het socialemediaplatform Facebook (hierna “**de Facebook-dienst**”<sup>5</sup> genoemd), en meer in het bijzonder op de doorgifte van persoonsgegevens buiten de EU/EER op basis van standaardcontractbepalingen (overeenkomstig artikel 46, lid 2, punt d), AVG).
3. Facebook Ireland Limited is een in Dublin, Ierland, gevestigde onderneming. De naam van de onderneming is later veranderd in “Meta Platforms Ireland Limited” (hierna “**Meta IE**” genoemd). Elke verwijzing naar Meta IE in dit bindend besluit is een verwijzing naar ofwel Facebook Ireland Limited ofwel Meta Platforms Ireland Limited, al naargelang<sup>6</sup>.
4. De Ierse toezichthouder heeft toegelicht dat het onderzoek betrekking had op twee kwesties: 1) de rechtmatigheid van de internationale doorgifte van persoonsgegevens van personen uit de EU/EER<sup>7</sup> die de Facebook-dienst bezoeken, zich er toegang toe verschaffen, gebruiken of er anderszins ermee interageren, uitgevoerd door Meta IE ten behoeve van Facebook Inc. krachtens de standaardcontractbepalingen<sup>8</sup>, naar aanleiding van het arrest van het Hof van Justitie van de

---

<sup>4</sup> Alle Duitse toezichthouders traden op als betrokken toezichthouders bij dit onderzoek. De toezichthouder van Hamburg heeft het bezwaar ingediend, mede namens de Duitse federale toezichthouder, de toezichthouder van Baden-Württemberg, de beide toezichthouders van Beieren (de Bayerische Landesbeauftragte für den Datenschutz en het Bayerisches Landesamt für Datenschutzaufsicht) en de toezichthouders van Berlijn, Brandenburg, Bremen, Hessen, Mecklenburg-Voor-Pommern, Nedersaksen, Noordrijn-Westfalen, Rijnland-Palts, Saarland, Saksen, Saksen-Anhalt, Sleeswijk-Holstein en Thüringen.

<sup>5</sup> De Ierse toezichthouder heeft verduidelijkt dat het onderzoek en het ontwerpbesluit enkel betrekking hebben op de Facebook-dienst. Ontwerpbesluit, punt 1.8. Meta IE heeft de Facebook-dienst in haar opmerkingen over het voorlopig ontwerpbesluit van 2 juli 2021 (blz. 5 en punt 1.1 op blz. 11) omschreven als “de Facebook-dienst (beschikbaar op de website [www.facebook.com](http://www.facebook.com) en via een mobiele applicatie)”.

<sup>6</sup> Meta Platforms, Inc. heette voorheen Facebook, Inc.

<sup>7</sup> De Ierse toezichthouder heeft verduidelijkt dat het onderzoek in geografisch opzicht is beperkt tot gebruikers van de Facebook Service in de EU/EER. Ontwerpbesluit, punt 1.8.

<sup>8</sup> De Ierse toezichthouder heeft verduidelijkt dat het onderzoek betrekking heeft op doorgiften die worden verricht op grond van:

Europese Unie van 16 juli 2020 in zaak C-311/18 (het “**arrest Schrems II**”<sup>9</sup>) (deze doorgiften van persoonsgegevens worden hierna aangeduid als “**internationale FB-doorgiften**”); 2) of (en zo ja, welke) bevoegdheden om corrigerende maatregelen te nemen door de Ierse toezichthouder moeten worden uitgeoefend overeenkomstig artikel 58, lid 2, AVG indien wordt geconcludeerd dat Meta IE onrechtmatig handelt en inbreuk pleegt op artikel 46, lid 1, AVG<sup>10</sup>.

5. De Ierse toezichthouder heeft voorts verklaard te werken aan een afzonderlijk en op zichzelf staand onderzoek op basis van een klacht (IN-21-6-3) waarin Meta IE ook een respondent is en waarin in wezen dezelfde kwesties aan de orde komen als in het ontwerpbesluit<sup>11</sup>. Dit onderzoek is ingesteld naar aanleiding van een klacht van de heer Maximilian Schrems (hierna “**Schrems**” genoemd<sup>12</sup>) die door de Ierse toezichthouder afzonderlijk wordt behandeld.
6. In deze context heeft de Ierse toezichthouder Schrems als belanghebbende uitgenodigd om zijn standpunten op specifieke momenten in het onderzoek kenbaar te maken, zoals hieronder nader wordt toegelicht<sup>13</sup>.
7. Daarnaast heeft de Ierse toezichthouder de regering van de Verenigde Staten van Amerika (hierna “**de regering van de VS**” genoemd) uitgenodigd om op specifieke momenten in het onderzoek haar standpunten over bepaalde kwesties kenbaar te maken, zoals hieronder nader wordt toegelicht<sup>14</sup>.
8. De Ierse toezichthouder verklaarde zich in haar ontwerpbesluit bereid als leidende toezichthouder te fungeren, in de zin van de AVG, voor Meta IE als verwerkingsverantwoordelijke met betrekking tot de internationale doorgifte van persoonsgegevens op basis van de standaardcontractbepalingen in het kader van de Facebook-dienst<sup>15</sup>.

- 
- het besluit van 2010 inzake standaardcontractbepalingen en de standaardcontractbepalingen van 2010 (Besluit 2010/87/EU van de Commissie, PB L 39 van 12.2.2010, blz. 5, zoals ingetrokken op 26 september 2021),
  - en vervolgens het besluit van 2021 inzake standaardcontractbepalingen (Uitvoeringsbesluit (EU) 2021/914 van de Commissie van 4 juni 2021, PB L 199 van 7.6.2021, blz. 31) en de standaardcontractbepalingen van 2021.

Zie ontwerpbesluit, punten 1.8 en 5.20.

<sup>9</sup> Arrest van het Hof van Justitie van 16 juli 2020, Data Protection Commissioner/Facebook Ireland Ltd en Maximilian Schrems, C-311/18, ECLI:EU:C:2020:559.

<sup>10</sup> Voorlopig ontwerpbesluit, punt 1.2.

<sup>11</sup> Ontwerpbesluit, punt 9.50. De verwijzing in dat punt naar onderzoek “IN-18-6-3” bevat een tikfout en moet worden gelezen als “IN-21-6-3”.

<sup>12</sup> Deze klacht is ingediend op 25 juni 2013 (ontwerpbesluit, punt 2.6), is vervolgens geherformuleerd en opnieuw ingediend op 1 december 2015 (ontwerpbesluit, punt 2.25) en is daarna opnieuw geherformuleerd in het kader van de uitkomst van de daaropvolgende rechterlijke toetsing (zoals beschreven in punt 2.47 van het ontwerpbesluit).

<sup>13</sup> Memorandum aan het EDPB-secretariaat van 19 januari 2023, blz. 1. In het ontwerpbesluit wordt toegelicht dat Schrems op 8 oktober 2020 ook een verzoek om rechterlijke toetsing tegen de DPC heeft ingediend. Nadat de Ierse toezichthouder en Schrems tot een schikking waren gekomen, is het verzoekschrift op 13 januari 2021 bij beschikking van de High Court doorgehaald en is de reikwijdte van de in de vorige voetnoot genoemde klacht herzien. Zie ontwerpbesluit, punt 2.47, waarin wordt verwezen naar High Court Record No. 2020 / 707 JR.

<sup>14</sup> Memorandum aan het EDPB-secretariaat van 19 januari 2023, blz. 2.

<sup>15</sup> Ontwerpbesluit, punten 4.19 en 4.20.

9. De volgende tabel toont een beknopt tijdschema van de gebeurtenissen in het kader van de procedure die aanleiding hebben gevormd om de kwestie te onderwerpen aan het coherentiemechanisme:

28.8.2020	De Ierse toezichthouder heeft Meta IE op 28 augustus 2020 een voorlopig ontwerpbesluit (hierna “het <b>voorlopige ontwerpbesluit</b> ” genoemd) doen toekomen. In het voorlopige ontwerpbesluit, waarbij Meta IE werd geïnformeerd dat er een onderzoek op eigen initiatief in gang werd gezet, zijn de reikwijdte en de rechtsgrondslag ervan uiteengezet. De Ierse toezichthouder verzocht Meta IE haar standpunten over het voorlopige ontwerpbesluit kenbaar te maken.
10.9.2020	Meta IE heeft het voorlopige ontwerpbesluit aangevochten middels een verzoek om rechterlijke toetsing <sup>16</sup> . Dat verzoek werd op 14 mei 2021 afgewezen <sup>17</sup> .
mei 2021 — september 2021	<p>Op 21 mei 2021<sup>18</sup> verzocht de Ierse toezichthouder Meta IE opnieuw om opmerkingen in te dienen over het voorlopig ontwerpbesluit, die Meta IE op 2 juli 2021 indiende (“de <b>opmerkingen van Meta IE over het voorlopige ontwerpbesluit</b>”).</p> <p>Tegelijkertijd verzocht de Ierse toezichthouder Schrems om opmerkingen in te dienen over het voorlopige ontwerpbesluit. Op 20 juli 2021 verzocht de Ierse toezichthouder Schrems om opmerkingen in te dienen over de (geredigeerde) opmerkingen van Meta IE over het voorlopige ontwerpbesluit. In reactie hierop heeft Schrems op 15 augustus 2021 opmerkingen bij de Ierse toezichthouder ingediend (“<b>Schrems’ opmerkingen over het voorlopige ontwerpbesluit</b>”).</p> <p>Op 18 augustus 2021 legde de Ierse toezichthouder Meta IE aanvullende vragen voor in verband met de ingediende opmerkingen; Meta IE antwoordde op 1 september 2021 (“de <b>aanvullende opmerkingen van Meta IE over het voorlopige ontwerpbesluit</b>”).</p> <p>Op 23 augustus 2021 verstrekke de Ierse toezichthouder Meta IE een afschrift van Schrems’ opmerkingen over het voorlopige ontwerpbesluit. Meta IE antwoordde op 24 september 2021 (“het <b>antwoord van Meta IE op Schrems’ opmerkingen over het voorlopige ontwerpbesluit</b>”).</p>

<sup>16</sup> Ontwerpbesluit, punten 1.6 en 2.44.

<sup>17</sup> Ontwerpbesluit, punt 2.45.

<sup>18</sup> Ontwerpbesluit, punt 2.46.

	Op 20 augustus 2021 verzocht de Ierse toezichthouder de regering van de VS om als belanghebbende partij opmerkingen te maken over een reeks vragen van de Ierse toezichthouder, waarop de regering van de VS op 20 september 2021 antwoordde (“de <b>opmerkingen van de regering van de VS over het voorlopige ontwerpbesluit</b> ”).
21 en 22.2.2022	Na bestudering van de gedurende het onderzoek verkregen informatie, waaronder bovengenoemde opmerkingen en antwoorden, heeft de Ierse toezichthouder een herzien voorlopig ontwerpbesluit opgesteld (“het <b>herziene voorlopige ontwerpbesluit</b> ”). De Ierse toezichthouder verzocht Meta IE gebruik te maken van haar recht om te worden gehoord met betrekking tot het herziene voorlopige ontwerpbesluit. Tegelijkertijd bood de Ierse toezichthouder ook Schrems en de regering van de VS de gelegenheid om opmerkingen te maken bij het herziene voorlopige ontwerpbesluit.
Maart — april 2022	Op 21 maart 2022 heeft Schrems opmerkingen ingediend bij de Ierse toezichthouder (“ <b>Schrems’ opmerkingen over het herziene voorlopige ontwerpbesluit</b> ”). Op 4 april 2022 heeft de regering van de VS opmerkingen ingediend bij Ierse toezichthouder (“de <b>opmerkingen van de regering van de VS over het herziene voorlopige ontwerpbesluit</b> ”). Op 29 april 2022 heeft Meta IE opmerkingen ingediend over het herziene voorlopige ontwerpbesluit en over de opmerkingen van Schrems en de regering van de VS over dat herziene voorlopige ontwerpbesluit (“de <b>opmerkingen van Meta IE over het herziene voorlopige ontwerpbesluit</b> ”).
6.7.2022	De Ierse toezichthouder deelde haar ontwerpbesluit met de betrokken toezichthouders in overeenstemming met artikel 60, lid 3, AVG.
Juli — augustus 2022	Verscheidene betrokken toezichthouders (de Oostenrijkse, de Duitse, de Spaanse en de Franse) maakten bezwaar overeenkomstig artikel 60, lid 4, AVG <sup>19</sup> . Daarnaast hebben verscheidene betrokken toezichthouders opmerkingen gemaakt <sup>20</sup> .

<sup>19</sup> Bezwaarschrift van de Oostenrijkse toezichthouder van 2 augustus 2022, bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders van 3 augustus 2022, bezwaarschrift van de Spaanse toezichthouder van 29 juli 2022, bezwaarschrift van de Franse toezichthouder van 3 augustus 2022.

<sup>20</sup> Opmerking van de Noorse toezichthouder, 17 juli 2022; opmerking van de Finse toezichthouder, 22 juli 2022; opmerking van de Bulgaarse toezichthouder, 2 augustus 2022; opmerking van de Hongaarse toezichthouder, 3 augustus 2022; opmerking van de Poolse toezichthouder, 3 augustus 2022; opmerking van de Nederlandse toezichthouder, 3 augustus 2022. Deze opmerkingen maken geen deel uit van de geschillenbeslechtsprocedure. Volledigheidshalve merkt het EDPB op dat de Ierse toezichthouder op 22 juli 2022 heeft gereageerd op de opmerkingen van de Finse toezichthouder.



10.8.2022	De Ierse toezichthouder verstrekke omwille van de transparantie een afschrift van de bezwaren en opmerkingen verstrekt aan Meta IE.
20.9.2022	De Ierse toezichthouder vervat zijn antwoorden op die bezwaren in een memorandum dat hij deelde met de betrokken toezichthouders (hierna “ <b>samengesteld antwoord</b> ” genoemd). De Ierse toezichthouder verzocht de betrokken toezichthouders om vóór 27 september 2022 te bevestigen of zij, na bestudering van het standpunt dat de Ierse toezichthouder in het samengestelde antwoord heeft verwoord met betrekking tot de bezwaren, hun bezwaren wensten te handhaven. Op 27 september 2022 hebben de Duitse toezichthouders uitdrukkelijk aan de Ierse toezichthouder laten weten hun bezwaren te handhaven <sup>21</sup> .
28.9.2022	De Ierse toezichthouder liet Meta IE weten voornemens te zijn het geschil voor te leggen aan het EDPB en nodigde Meta IE uit gebruik te maken van haar recht om te worden gehoord over de bezwaren (en opmerkingen) die de Ierse toezichthouder aan het EDPB wilde voorleggen samen met het samengestelde antwoord en de daarop ontvangen reacties van de betrokken toezichthouders.
2.11.2022	Meta IE heeft de gevraagde opmerkingen aangeleverd (de “ <b>opmerkingen van Meta IE op grond van artikel 65</b> ”).

10. Na de hierboven uiteengezette feiten heeft de Ierse toezichthouder het geschil op 19 januari 2023 overeenkomstig artikel 60, lid 4, AVG voorgelegd aan het EDPB en aldus de geschillenbeslechtsprocedure van artikel 65, lid 1, punt a), AVG ingeleid met gebruikmaking van het Informatiesysteem interne markt (hierna “**IMI**” genoemd), waarbij hij ook bevestigde dat het dossier volledig was.
11. Nadat de Ierse toezichthouder de kwestie overeenkomstig artikel 60, lid 4, AVG aan het EDPB had voorgelegd, controleerde het EDPB-secretariaat namens de voorzitter van het EDPB of het dossier volledig was overeenkomstig artikel 11, lid 2, rvo EDPB.
12. Op 30 januari 2023 verzocht het EDPB-secretariaat de Ierse toezichthouder om binnen een week aanvullende documenten en verduidelijkingen te verstrekken. Op 10 februari 2023 heeft de Ierse toezichthouder de documenten en informatie verstrekt<sup>22</sup>.
13. Een belangrijke kwestie die door het EDPB-secretariaat werd onderzocht, betrof het recht om te worden gehoord, zoals vereist door artikel 41, lid 2, punt a), van het Handvest van de

<sup>21</sup> Antwoord van de Duitse toezichthouders op het samengestelde antwoord van 27 september 2022. Bovendien hebben sommige van de betrokken toezichthouders die opmerkingen hadden ingediend (te weten de Nederlandse, de Poolse, de Noorse en de Hongaarse toezichthouder) gereageerd op het samengestelde antwoord.

<sup>22</sup> Daarbij werd het oorspronkelijke verzoek in het IMI teruggetrokken en opnieuw ingediend.

grondrechten van de Europese Unie (hierna “**Handvest van de grondrechten**” genoemd). Dit aspect komt nader aan de orde in afdeling 2 van dit bindend besluit.

14. Op 13 februari 2023 werd het besluit over de volledigheid van het dossier genomen en door het EDPB-secretariaat verspreid onder alle EDPB-leden.
15. Gelet op de complexiteit van de kwestie, besloot de voorzitter van het EDPB in overeenstemming met artikel 65, lid 3, AVG, juncto artikel 11, lid 4, rvo EDPB, om de standaardtermijn voor vaststelling van één maand met nog een maand te verlengen.

## 2 HET RECHT OP BEHOORLIJK BESTUUR

16. Het EDPB is onderworpen aan het Handvest van de grondrechten, in het bijzonder aan artikel 41 (inzake het recht op behoorlijk bestuur). Dit komt ook tot uitdrukking in artikel 11, lid 1, rvo EDPB. Nadere bijzonderheden worden gegeven in de op 13 april 2021 aangenomen EDPB-Richtsnoren 3/2021 inzake de toepassing van artikel 65, lid 1, punt a), AVG (versie voor openbare raadpleging) (hierna “**EDPB-richtsnoren inzake artikel 65, lid 1, punt a), AVG**” genoemd)<sup>23</sup>.
17. Het besluit van het EDPB “wordt met redenen omkleed en gericht tot de leidende toezichthoudende autoriteit en alle betrokken toezichthoudende autoriteiten, en is bindend” (artikel 65, lid 2, AVG). Het is niet rechtstreeks gericht tot derden, zoals is verduidelijkt in de recente beschikking van het Gerecht in zaak T-709/21<sup>24</sup>.
18. Desalniettemin is het EDPB nagegaan of Meta IE gebruik heeft kunnen maken van haar recht om te worden gehoord ten aanzien van alle documenten die zij heeft ontvangen en die de feitelijke en juridische gegevens bevatten waarop het EDPB zijn besluit in deze procedure baseert.
19. Het EDPB merkt op dat Meta IE in de gelegenheid is gesteld om gebruik te maken van haar recht om te worden gehoord ten aanzien van tot alle documenten die de feitelijke en juridische gegevens bevatten die het EDPB in het kader van dit besluit in overweging heeft genomen en aan de orde heeft gesteld, en dat Meta IE schriftelijke opmerkingen heeft ingediend<sup>25</sup>, die door de Ierse toezichthouder aan het EDPB zijn meegedeeld.

---

<sup>23</sup> EDPB-richtsnoren inzake artikel 65, lid 1, punt a), AVG, punten 94-108.

<sup>24</sup> Het Gerecht heeft in zijn beschikking van 7 december 2022, WhatsApp/Europees Comité voor gegevensbescherming, T-709/21, EU:T:2022:783 (hierna: “**T-709/21 WhatsApp**” genoemd) geoordeeld dat de verwerkingsverantwoordelijke tot wie het definitieve besluit van de leidende toezichthouder was gericht, niet rechtstreeks werd geraakt door Bindend besluit nr. 1/2021 van het EDPB van 28 juli 2021 (hierna “**Bindend besluit nr. 1/2021**” genoemd), aangezien dit op zich de rechtspositie van de verzoeker niet aanmerkelijk wijzigde en een voorbereidende of tussenhandeling vormde. Het Gerecht heeft ook verduidelijkt dat Bindend besluit nr. 1/2021 geen rechtsgevolgen had voor de verwerkingsverantwoordelijke die losstonden van het definitieve besluit, ten aanzien waarvan de leidende toezichthouder een beoordelingsmarge had. Bijgevolg heeft het Gerecht het door WhatsApp Ireland Ltd ingestelde beroep tot nietigverklaring niet-ontvankelijk verklaard, aangezien niet was voldaan aan de voorwaarden van artikel 263 VWEU, vierde alinea. Zie T-709/21 WhatsApp, punten 41-61.

<sup>25</sup> Specifiek de opmerkingen van Meta van 2 juli 2021 over het voorlopige ontwerpbesluit, haar aanvullende opmerkingen van 1 september 2021 over het voorlopige ontwerpbesluit, haar antwoord op Schrems’ opmerkingen over het voorlopige ontwerpbesluit, haar opmerkingen van 29 april 2022 over het herziene voorlopige ontwerpbesluit en haar opmerkingen van 2 november 2022 op grond van artikel 65.

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

20. De algemene voorwaarden voor de vaststelling van een bindend besluit door het EDPB zijn uiteengezet in artikel 60, lid 4, en artikel 65, lid 1, punt a), AVG<sup>26</sup>.

#### 3.1 Bezwaren van meerdere betrokken toezichthouders tegen een ontwerpbesluit

21. Het EDPB merkt op dat meerdere betrokken toezichthouders via het IMI bezwaar hebben gemaakt tegen het ontwerpbesluit. Die bezwaren zijn ingediend op grond van artikel 60, lid 4, AVG.

22. In dit verband moet worden gewezen op de delen van het ontwerpbesluit die buiten de reikwijdte van het geschil en derhalve buiten de bevoegdheid van het EDPB vallen. In de bezwaren van de betrokken toezichthouders wordt geen van de bevindingen van de Ierse toezichthouder inzake de inbreuken van Meta IE, aangevochten of betwist. Verscheidene betrokken toezichthouders prijzen de Ierse toezichthouder uitdrukkelijk voor haar analyse<sup>27</sup>.

23. In zijn ontwerpbesluit constateert de Ierse toezichthouder dat “het recht van de VS geen beschermingsniveau waarborgt dat in feite overeenkomt met het niveau dat in de EU wordt verzekerd”, dat de standaardcontractbepalingen de ontoereikende bescherming door het recht van de VS niet kunnen verhelpen en dat “Meta geen aanvullende maatregelen heeft genomen om de ontoereikende bescherming door het recht van de VS te verhelpen”<sup>28</sup>. Bijgevolg is de Ierse toezichthouder van oordeel dat Meta met de internationale FB-doorgiften inbreuk pleegt op artikel 46, lid 1, AVG<sup>29</sup>. Voorts concludeert de Ierse toezichthouder ten aanzien van de toepassing van de afwijkingen van artikel 49 AVG dat “Meta Ireland zich niet op de afwijkingen van artikel 49, lid 1, AVG (of welke afwijking van dat artikel ook) kan beroepen als rechtvaardiging voor de systematische, grootschalige, repetitieve en doorlopende doorgifte van gebruikersgegevens van de EU naar de VS”<sup>30</sup>.

24. De Ierse toezichthouder is van mening dat “de bevoegdheden om corrigerende maatregelen te nemen moeten worden uitgeoefend om de vastgestelde inbreuken aan te pakken” en dat “het in alle omstandigheden passend, noodzakelijk en evenredig is de opschorting van de gegevensdoorgifte te gelasten op grond van artikel 58, lid 2, punt j), AVG”<sup>31</sup>.

25. De Ierse toezichthouder verwijst naar de bevindingen van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna “**Hof van Justitie**” genoemd) in het arrest Schrems II en herinnert eraan dat “hoewel de keuze van het passende en noodzakelijke middel een zaak is van de Ierse toezichthouder en hij bij het maken van die keuze alle omstandigheden van de betrokken doorgifte van persoonsgegevens in aanmerking moet nemen, hij er niettemin toe gehouden is zich met de

---

<sup>26</sup> Overeenkomstig artikel 65, lid 1, punt a), AVG stelt het Comité een bindend besluit vast wanneer een toezichthoudende autoriteit een relevant en gemotiveerd bezwaar heeft ingediend tegen een ontwerpbesluit van de leidende toezichthouder en de leidende toezichthouder dat bezwaar niet heeft gevolgd of heeft afgewezen als zijnde irrelevant of ongemotiveerd.

<sup>27</sup> Bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 1; bezwaarschrift van de Oostenrijkse toezichthouder, blz. 1.

<sup>28</sup> Ontwerpbesluit, punt 7.201.

<sup>29</sup> Ontwerpbesluit, punt 7.202.

<sup>30</sup> Ontwerpbesluit, punt 8.106.

<sup>31</sup> Ontwerpbesluit, punt 9.1.

nodige voortvarendheid en zorgvuldigheid te kwijten van zijn taak om toe te zien op de volledige naleving van de AVG.”<sup>32</sup>. De Ierse toezichthouder concludeert vervolgens als toezichthouder “geschikte maatregelen te moeten nemen om de vastgestelde inbreuk op artikel 46 AVG te verhelpen” en dat “het passend, noodzakelijk en evenredig is de opschorting van de gegevensdoorgiften te gelasten op basis van de bevoegdheid van artikel 58, lid 2, punt j), AVG”<sup>33</sup>.

26. Alle in deze zaak aangevoerde bezwaren hebben uitsluitend betrekking op de toepassing van corrigerende maatregelen en meer bepaald op de aanbeveling om verdere corrigerende maatregelen te nemen, terwijl men het eens is met het door de Ierse toezichthouder voorgestelde bevel tot opschorting<sup>34</sup>.

### 3.2 De Ierse toezichthouder wijst de bezwaren tegen het ontwerpbesluit af of is van mening dat de bezwaren niet relevant of gemotiveerd zijn

27. De Ierse toezichthouder achtte de bezwaren van de Oostenrijkse, de Franse en de Duitse toezichthouders “relevant en gemotiveerd” in de zin van artikel 4, punt 24, AVG. Het bezwaarschrift van de Spaanse toezichthouder is door de Ierse toezichthouder echter niet “relevant en gemotiveerd” geacht, om de redenen die in de “interne beoordeling van de status van de bezwaren”<sup>35</sup> van de Ierse toezichthouder en hieronder zijn uiteengezet.

28. Op 20 september 2022 heeft de Ierse toezichthouder de betrokken toezichthouders een analyse van hun bezwaren verstrekt in haar samengestelde antwoord. De analyse “doet geen afbreuk aan het standpunt van de Ierse toezichthouder over de vraag of de aangevoerde bezwaren “relevant en gemotiveerd” zijn in de zin van artikel 4, punt 24, AVG”. De Ierse toezichthouder komt met het samengestelde antwoord naar eigen zeggen “haar verplichting (als leidende toezichthoudende autoriteit) na om naar behoren rekening te houden met de door de betrokken toezichthouders naar voren gebrachte standpunten en om aldus (voor zover mogelijk) te bevorderen dat het proces van samenwerking en coherentie wordt afgerond met een consensus, zoals beoogd door artikel 60 AVG”<sup>36</sup>.

29. Nadat hij had gemotiveerd waarom hij het ontwerpbesluit niet wenste te wijzigen, concludeerde de Ierse toezichthouder dat hij de bezwaren niet zou opvolgen<sup>37</sup>.

### 3.3 Ontvankelijkheid van de zaak

---

<sup>32</sup> Ontwerpbesluit, punt 9.24, waarin wordt verwezen naar het arrest Schrems II, punt 112.

<sup>33</sup> Ontwerpbesluit, punt 9.25.

<sup>34</sup> De Oostenrijkse toezichthouder beschouwt dit bevel in haar bezwaar als “passend om de verwerking in overeenstemming te brengen met hoofdstuk V van de AVG” (bezwaarschrift van de Oostenrijkse toezichthouder, blz. 3). De Duitse toezichthouders “verwelkomen en steunen dit bevel ten eerste” (bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 2). Zie ook het bezwaarschrift van de Spaanse toezichthouder, blz. 2. De Franse toezichthouder “betwijfelt niet dat de opschorting van doorgiften zoals toegelicht in het ontwerpbesluit bedoeld is om de geconstateerde inbreuk te verhelpen” (bezwaarschrift van de Franse toezichthouder, punt 8, blz. 3). Het bevel tot opschorting is bijgevolg geen onderwerp van enig bezwaar van de betrokken toezichthouders en valt buiten de reikwijdte van het geschil en derhalve buiten de bevoegdheid van het EDPB.

<sup>35</sup> Bijlage bij de brief van de Ierse toezichthouder aan Meta IE van 28 september 2022.

<sup>36</sup> Samengesteld antwoord, blz. 1.

<sup>37</sup> Samengesteld antwoord, blz. 6.

30. De zaak in kwestie voldoet op het eerste gezicht aan alle in artikel 65, lid 1, punt a), AVG opgesomde vereisten, aangezien de betrokken toezichthouders binnen de in artikel 60, lid 4, AVG vastgestelde termijn bezwaren hebben ingediend tegen het ontwerpbesluit en de Ierse toezichthouder de bezwaren niet heeft gevolgd of heeft afgewezen als irrelevant of gemotiveerd.
31. Het EDPB neemt nota van het standpunt van Meta IE dat de Ierse toezichthouder het geschil niet overeenkomstig artikel 65 AVG aan het EDPB had mogen voorleggen in het licht van de “Executive Order On Enhancing Safeguards For United States Signals Intelligence Activities” (Uitvoeringsdecreet inzake de versterking van de waarborgen met betrekking tot de activiteiten van de Verenigde Staten op het gebied van inlichtingen uit berichtenverkeer; hierna “uitvoeringsdecreet” genoemd) van de president van de Verenigde Staten van 7 oktober 2022, en de “Regulations regarding the Data Protection Review Court introduced by the EO” van de procureur-generaal van de Verenigde Staten (Voorschriften inzake de bij het uitvoeringsdecreet opgerichte rechtbank met bevoegdheid voor de toetsing van gegevensbescherming; hierna “voorschriften van de PG van de VS” genoemd)<sup>38</sup>. Meta IE verzocht de Ierse toezichthouder specifiek om “(i) het recht te worden gehoord ten aanzien van de bij het uitvoeringsdecreet aangebrachte wijzigingen in de wetgeving en de praktijken van de VS en (ii) te overwegen of het nodig is het ontwerpbesluit in het licht van deze materiële ontwikkeling te herzien alvorens een artikel 65-procedure met betrekking tot deze kwestie in te leiden”<sup>39</sup>. Meta IE voert aan dat “eventuele conclusies in de artikel 65-procedure gebaseerd zouden zijn op onjuiste en achterhaalde feitelijke constatering”<sup>40</sup>.
32. De Ierse toezichthouder heeft zeer grondig onderzocht of het uitvoeringsdecreet en de voorschriften van de PG van de VS de omstandigheden in materieel opzicht wijzigen waardoor het ontwerpbesluit moet worden herzien, en concludeert dat “de analyse waarop de bevindingen in het ontwerpbesluit berusten niet door de gebeurtenissen is ingehaald of onnauwkeurig, onvolledig of achterhaald is geworden, noch door verwijzing naar het uitvoeringsdecreet, noch anderszins”<sup>41</sup>. Het EDPB ziet evenmin in waarom de documenten van 7 oktober 2022 met terugwerkende kracht gevolgen zouden kunnen hebben voor de bevindingen van de Ierse toezichthouder van 6 juli 2022. Het EDPB is het volledig met de Ierse toezichthouder eens dat het ontwerpbesluit door het EDPB kan (en inderdaad moet) worden behandeld volgens de procedure van artikel 65<sup>42</sup>.
33. Gezien het bovenstaande, met name het feit dat aan de voorwaarden van artikel 65, lid 1, punt a), van de AVG is voldaan, is het EDPB bevoegd om een bindend besluit vast te stellen dat betrekking heeft op alle aangelegenheden waarop de relevante en gemotiveerde bezwaren betrekking hebben, d.w.z. of er inbreuk is gepleegd op de AVG, dan wel of de voorgenomen maatregel met betrekking tot de verwerkingsverantwoordelijke of de verwerker in overeenstemming is met de AVG<sup>43</sup>.
34. Het EDPB herhaalt dat zijn huidige besluit geen afbreuk doet aan eventuele beoordelingen die het EDPB kan worden gevraagd te geven in andere gevallen, waarbij dezelfde partijen betrokken

---

<sup>38</sup> Opmerkingen van Meta IE op grond van artikel 65, punt 1.4.

<sup>39</sup> Opmerkingen van Meta IE op grond van artikel 65, punt 1.5.

<sup>40</sup> Opmerkingen van Meta IE op grond van artikel 65, punt 1.6.

<sup>41</sup> Brief van de Ierse toezichthouder aan Meta IE van 19 januari 2023, blz. 2 en 4.

<sup>42</sup> Brief van de Ierse toezichthouder aan Meta IE van 19 januari 2023, blz. 4.

<sup>43</sup> Artikel 65, lid 1, punt a), en artikel 4, punt 24, AVG. De opmerkingen van sommige betrokken toezichthouders kwamen niet noodzakelijkerwijs neer op bezwaren en zijn door het EDPB daarom buiten beschouwing gelaten.

kunnen zijn, rekening houdend met de inhoud van het desbetreffende ontwerpbesluit en de door de betrokken toezichthouders ingediende bezwaren.

### 3.4 Structuur van het bindend besluit

35. Het EDPB gaat voor elk ingediend bezwaar na of het ontvankelijk is, door eerst te beoordelen of het kan worden beschouwd als een “relevant en gemotiveerd bezwaar” in de zin van artikel 4, punt 24, AVG, zoals verduidelijkt in de EDPB-Richtsnoeren 9/2020 inzake relevant en gemotiveerd bezwaar, versie 2 van 9 maart 2021 (hierna “**EDPB-richtsnoeren inzake relevant en gemotiveerd bezwaar**” genoemd)<sup>44</sup>.
36. Wanneer het EDPB oordeelt dat een bezwaar niet voldoet aan de vereisten van artikel 4, punt 24, AVG, neemt het EDPB geen standpunt in over de gegrondheid van de inhoudelijke punten die in het specifieke geval in het bezwaar worden opgeworpen. Het EDPB onderzoekt de inhoudelijke aspecten van alle bezwaren die het relevant en gemotiveerd acht<sup>45</sup>.

---

<sup>44</sup> EDPB-richtsnoeren inzake relevant en gemotiveerd bezwaar. Versie 2 van de richtsnoeren werd vastgesteld op 9 maart 2021, nadat de Ierse toezichthouder haar onderzoek met betrekking tot dit specifieke geval had geopend.

<sup>45</sup> Het EDPB beoordeelt of elk afzonderlijk ingediend bezwaar voldoet aan de vereisten van artikel 4, punt 24, AVG, en gaat, indien dat het geval is, in het bindende besluit in op de gegrondheid van het bezwaar. Zie de EDPB-richtsnoeren inzake artikel 65, lid 1, punt a), AVG, punt 63.

## 4 OPLEGGING VAN EEN ADMINISTRATIEVE GELDBOETE

### 4.1 Analyse van de leidende toezichthouder in het ontwerpbesluit

37. Het EDPB brengt in herinnering dat het onderhavige geschil draait om de door de Ierse toezichthouder gekozen corrigerende maatregelen<sup>46</sup>. De Ierse toezichthouder merkt op “rekening te hebben gehouden met haar bevoegdheid om een administratieve geldboete op te leggen, naast of in plaats van andere in artikel 58, lid 2, AVG genoemde maatregelen” en “de criteria van artikel 83, lid 2, punten a) tot en met k), AVG zorgvuldig in overweging te hebben genomen”<sup>47</sup>.
38. Volgens de Ierse toezichthouder zou het opleggen van een administratieve geldboete “naast een bevel tot opschorting van de gegevensdoorgiften niet ‘doeltreffend, evenredig en afschrikkend’ zijn” en “de maatregelen van de DPC naar aanleiding van de vaststelling van de onrechtmatigheid niet doeltreffender maken”<sup>48</sup>. De Ierse toezichthouder is niet van mening dat “in de specifieke omstandigheden van deze zaak, of met betrekking tot doorgiften in het algemeen, het opleggen van een administratieve geldboete bovenop de opschorting een significante afschrikkende werking zou hebben, met name indien afgezet tegen de gevolgen die een bevel tot opschorting van de doorgiften naar verwachting zal hebben”<sup>49</sup>.
39. De Ierse toezichthouder gaf voorts uiting aan zijn zorg dat het opleggen van een administratieve geldboete onevenredig zou kunnen zijn, gelet op de gevolgen van een bevel tot opschorting van de doorgiften en aangezien uiteindelijk door het arrest Schrems II een reeks complexe juridische kwesties met betrekking tot de gegevensdoorgiften is opgelost, waarbij in de tussentijd “de gegevensdoorgiften te goeder trouw werden verricht in het kader van en onder verwijzing naar de wettelijke doorgiftenregelingen”<sup>50</sup>.

### 4.2 Samenvatting van de bezwaren van de betrokken toezichthouders

40. De Oostenrijkse toezichthouder, de Duitse toezichthouders, de Spaanse toezichthouder en de Franse toezichthouder maken bezwaar op grond van artikel 4, punt 24, en artikel 60, lid 4, AVG en stellen dat het in het onderhavige geval **passend zou zijn om, naast de opschorting van de gegevensdoorgifte, een administratieve geldboete op te leggen** voor de inbreuk op artikel 46, lid 1, AVG<sup>51</sup>.
41. De Oostenrijkse toezichthouder, de Duitse toezichthouders, de Spaanse toezichthouder en de Franse toezichthouder voeren **verschillende feitelijke en juridische argumenten** aan voor de voorgestelde wijziging van de beoogde corrigerende maatregelen.

---

<sup>46</sup> Zie de punten 21-29.

<sup>47</sup> Ontwerpbesluit, punt 9.47.

<sup>48</sup> Ontwerpbesluit, punt 9.48.

<sup>49</sup> Ontwerpbesluit, punt 9.48.

<sup>50</sup> Ontwerpbesluit, punt 9.48.

<sup>51</sup> Bezwaarschrift van de Oostenrijkse toezichthouder, blz. 1; bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 7; bezwaarschrift van de Spaanse toezichthouder, blz. 3; bezwaarschrift van de Franse toezichthouder, blz. 2.

42. Hoewel al deze betrokken toezichthouders het eens zijn met het door de leidende toezichthouder beoogde bevel tot opschorting om ervoor te zorgen dat de voorschriften voortaan worden nageleefd<sup>52</sup>, stellen zij dat er ook een administratieve geldboete nodig is om de reeds gepleegde inbreuk op passende wijze aan te pakken<sup>53</sup>. Volgens de Oostenrijkse toezichthouder en de Duitse toezichthouders is **opschorting** alleen **ontoereikend**<sup>54</sup>. De Franse en de Spaanse toezichthouder merken in dit verband op dat de oplegging van een administratieve geldboete een bestraffend effect heeft dat de opschorting niet sorteert<sup>55</sup>.
43. De Oostenrijkse toezichthouder, de Duitse toezichthouders, de Spaanse toezichthouder en de Franse toezichthouder zijn het **niet eens** met de conclusie van de Ierse toezichthouder in het ontwerpbesluit<sup>56</sup> dat een administratieve geldboete niet passend zou zijn en geen significante afschrikkende werking zou hebben<sup>57</sup>. Aangezien “Meta de aanbieder is van het grootste sociale medianetwerk ter wereld, met een enorm aantal gebruikers, en dus betrokkenen, in de Europese Unie”<sup>58</sup>, stelt de Oostenrijkse toezichthouder dat “een onbehoorlijke aanpak van de vastgestelde inbreuk op hoofdstuk V van de AVG de positie van de toezichthoudende autoriteiten in het algemeen zou verzwakken en de algemene naleving van de AVG in gevaar zou brengen”<sup>59</sup>, onder meer omdat “talrijke verwerkingsverantwoordelijken nog steeds veelvuldig gegevens doorgeven naar de Verenigde Staten”<sup>60</sup>. De Oostenrijkse toezichthouder, de Duitse toezichthouders en de Spaanse toezichthouder benadrukken dat het opleggen van een administratieve geldboete in het onderhavige geval doeltreffend, evenredig en afschrikkend moet

---

<sup>52</sup> Zie voetnoot 34.

<sup>53</sup> Volgens de Oostenrijkse toezichthouder is “een administratieve geldboete — met het oog op een consequente handhaving en een sterkere handhaving van de AVG — in dit geval een doeltreffende maatregel tegen de vastgestelde inbreuk in het verleden” (bezwaarschrift van de Oostenrijkse toezichthouder, blz. 3).

Volgens de Duitse toezichthouders “kan alleen het opleggen van een administratieve geldboete voor de inbreuk op artikel 46, lid 1, AVG, ten minste voor de periode sinds het arrest Schrems II, in deze zaak zorgen voor een doeltreffende handhaving van de AVG” (bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 7).

<sup>54</sup> Bezwaarschrift van de Oostenrijkse toezichthouder, blz. 2 (de opschorting “lijkt in dit geval ontoereikend te zijn en weerspiegelt niet de ernst en de zwaarte van de inbreuk”), bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 1 (“de beoogde maatregelen ten aanzien van de verwerkingsverantwoordelijke in het ontwerpbesluit zijn niet in overeenstemming met de AVG omdat zij niet volstaan om de inbreuken te verhelpen”).

<sup>55</sup> Bezwaarschrift van de Spaanse toezichthouder, blz. 3; bezwaarschrift van de Franse toezichthouder, punt 8, blz. 3.

<sup>56</sup> Zie de punten 37 en 38.

<sup>57</sup> Bezwaarschrift van de Oostenrijkse toezichthouder, blz. 1 (“de Oostenrijkse gegevensbeschermingsautoriteit acht de beoordeling van de DPC niet overtuigend”), blz. 2 (“het feit dat de DPC niet gebruikmaakt van haar bevoegdheden om corrigerende maatregelen te nemen overeenkomstig artikel 58, lid 2, punt i), AVG stoelt op de onjuiste beoordeling dat een administratieve geldboete niet doeltreffend, evenredig en afschrikkend zou zijn”); bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 7 (“In het ontwerpbesluit wordt ervan uitgegaan dat het opleggen van een administratieve geldboete geen significante afschrikkende werking zou hebben. Wij zijn die mening niet toegedaan”). Bezwaarschrift van de Spaanse toezichthouder, blz. 2. Bezwaarschrift van de Franse toezichthouder, blz. 1-3.

<sup>58</sup> Bezwaarschrift van de Oostenrijkse toezichthouder, blz. 2.

<sup>59</sup> Bezwaarschrift van de Oostenrijkse toezichthouder, blz. 2. De Oostenrijkse toezichthouder voert ook aan dat “het niet opleggen van een geldboete aan Meta Ireland een teken voor de verwerkingsverantwoordelijken — waaronder Meta Ireland — zou zijn dat eerdere inbreuken op de AVG niet naar behoren zullen worden aangepakt en dat de AVG en de bepalingen ervan niet doeltreffend worden gehandhaafd. Dit zou weinig stimulansen bieden om de verwerking in verband met de doorgifte van persoonsgegevens naar een derde land in overeenstemming met de AVG te brengen” (bezwaarschrift van de Oostenrijkse toezichthouder, blz. 2).

<sup>60</sup> Bezwaarschrift van de Oostenrijkse toezichthouder, blz. 2.



zijn<sup>61</sup>. De Oostenrijkse toezichthouder, de Spaanse toezichthouder, de Duitse toezichthouders en de Franse toezichthouder merken in hun bezwaren voorts op dat overweging 148 en artikel 58, lid 2, punt i), AVG, voorzien in de mogelijkheid om administratieve geldboeten op te leggen “naast of in plaats van” andere maatregelen<sup>62</sup>. Diezelfde lijn volgend, benadrukt de Spaanse toezichthouder dat het opleggen van een administratieve geldboete “verenigbaar is met het opleggen van de door de Ierse toezichthouder voorgestelde corrigerende maatregelen”<sup>63</sup>. Volgens de Duitse toezichthouders houdt overweging 148 van de AVG in dat een bevel moet worden aangevuld met een geldboete<sup>64</sup>.

44. Wat betreft de **doeltreffendheid** benadrukt de Oostenrijkse toezichthouder dat “een administratieve geldboete kan worden opgelegd naast andere corrigerende maatregelen”<sup>65</sup> en dat een dergelijke boete een doeltreffende maatregel zou zijn om de vastgestelde inbreuk aan te pakken en de handhaving van de AVG te versterken, ook in het licht van de financiële positie van Meta IE<sup>66</sup>. Volgens de Duitse toezichthouders “kan alleen het opleggen van een administratieve geldboete voor de inbreuk op artikel 46, lid 1, AVG, ten minste voor de periode sinds het arrest Schrems II, in deze zaak zorgen voor een doeltreffende handhaving van de AVG”<sup>67</sup>. De Spaanse toezichthouder merkte met betrekking tot de doeltreffendheid op dat “de inbreukmakende entiteiten, wanneer er geen geldboete zou worden opgelegd, van mening zouden zijn dat

---

<sup>61</sup> Bezwaarschrift van de Oostenrijkse toezichthouder, blz. 2, bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 11 (“Er moet een aanzienlijke administratieve geldboete worden opgelegd krachtens artikel 83, leden 1 en 2, voor de onrechtmatige verwerking van persoonsgegevens. Overeenkomstig artikel 83, lid 1, AVG moeten administratieve geldboeten in elke zaak doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn. Van de geldboete moet zowel een specifieke als een algemene preventieve werking uitgaan”) en blz. 12 (“De DPC moet een doeltreffende, evenredige en afschrikkende administratieve geldboete opleggen aan Meta voor de inbreuk op artikel 46, lid 1, AVG, ten minste voor de duur van de inbreuk sinds het arrest Schrems II van 16 juli 2020”); bezwaarschrift van de Spaanse toezichthouder, blz. 3 (“[...] de oplegging van een geldboete die evenredig, afschrikkend en doeltreffend moet zijn”).

In dit verband herinnert de Spaanse toezichthouder aan punt 321 van Bindend besluit nr. 1/2021 (“[...] artikel 83 AVG [is] bedoeld [...] om ervoor te zorgen dat het opleggen van een administratieve geldboete wegens een inbreuk op de AVG voor elke zaak doeltreffend, evenredig en afschrikkend is.”; “[...] het vermogen van de toezichthoudende autoriteiten om dergelijke afschrikkende geldboeten op te leggen [draagt] in hoge mate bij tot de handhaving en dus tot de naleving van de AVG.”).

<sup>62</sup> Bezwaarschrift van de Franse toezichthouder, punt 9, blz. 3; bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 8; bezwaarschrift van de Spaanse toezichthouder, blz. 2; bezwaarschrift van de Oostenrijkse toezichthouder, blz. 2;

<sup>63</sup> Bezwaarschrift van de Spaanse toezichthouder, blz. 2. In dit verband merkte de Spaanse toezichthouder op het oneens te zijn met de Ierse toezichthouder dat opschorting of een verbod de enige mogelijke maatregelen zijn, aangezien in het arrest Schrems II wordt opgemerkt dat een van de twee maatregelen moet worden genomen, maar de vaststelling van andere maatregelen niet wordt uitgesloten. De Spaanse toezichthouder verwijst ook naar artikel 58, lid 2, punt i), AVG, dat het opleggen van administratieve geldboeten toestaat “naast of in plaats van” de andere maatregelen, naargelang de omstandigheden van elke zaak.

<sup>64</sup> “Uit de formulering van de eerste zin [van overweging 148 AVG] blijkt dat het mogelijk is om af te zien van een bevel, maar dat het tegengestelde niet opgaat wanneer een geldboete wordt opgelegd” (bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 8).

<sup>65</sup> Bezwaarschrift van de Oostenrijkse toezichthouder, blz. 3, waarin wordt verwezen naar artikel 58, lid 2, punt i), en overweging 148 AVG.

<sup>66</sup> Bezwaarschrift van de Oostenrijkse toezichthouder, blz. 3. De Oostenrijkse toezichthouder verwijst naar Bindend besluit nr. 1/2021, met name punt 414, ter ondersteuning van het argument dat een geldboete de omstandigheden van het geval moet weerspiegelen, met inbegrip van die van de verwerkingsverantwoordelijke/verwerker die de inbreuk heeft gepleegd, namelijk zijn financiële positie.

<sup>67</sup> Bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 7.

inbreuken op de AVG niet financieel worden bestraft<sup>68</sup>. De Franse toezichthouder voert aan dat de administratieve geldboete en de opschorting “complementaire corrigerende maatregelen” zijn<sup>69</sup>.

45. Wat betreft de **evenredigheid** concludeert de Oostenrijkse toezichthouder dat “het opleggen van een administratieve geldboete in geen geval onevenredig zou zijn”<sup>70</sup>, gelet op de factoren in artikel 83, lid 2, punten a), b), e) en g), AVG. Volgens de Duitse toezichthouders “ondersteunt niets in het ontwerpbesluit de conclusie dat het opleggen van een administratieve geldboete onevenredig zou zijn”, en “toont de zeer lange duur van de procedure juist aan dat de verwerkingsverantwoordelijke reeds lang op de hoogte moet zijn geweest van het probleem”<sup>71</sup>. Volgens de Spaanse toezichthouder moet “in aanmerking worden genomen dat de entiteit enorme winsten genereert, zodat het opleggen van een geldboete gezien de ernst van de inbreuk en de aard van de verwerking niet onevenredig zou zijn en haar geen nadeel zou opleveren dat niet voortvloeit uit handelingen die niet stroken met de AVG”<sup>72</sup>.
46. Wat de **afschrikkende werking** betreft, hebben de Oostenrijkse toezichthouder, de Duitse toezichthouders, de Spaanse toezichthouder en de Franse toezichthouder toegelicht waarom het opleggen van een administratieve geldboete zowel de beoogde algemene als de beoogde specifieke afschrikkende werking zou hebben<sup>73</sup>. De Oostenrijkse toezichthouder merkt op dat de corrigerende maatregelen de beoogde **algemene afschrikkende werking** moeten hebben “om de verwerkingsverantwoordelijken die persoonsgegevens doorgeven naar de Verenigde Staten, bewust te maken”<sup>74</sup> en te voorkomen dat verwerkingsverantwoordelijken “concluderen dat voortzetting van een onrechtmatige praktijk wat de kosten ervan betreft opweegt tegen de verwachte gevolgen van een inbreuk, en minder geneigd zullen zijn om de AVG na te leven”<sup>75</sup>. De Duitse toezichthouders merken op dat deze zaak “een precedent schept dat van invloed zal zijn op vele, zo niet alle gegevensdoorgiften naar derde landen”, en “nauwlettend wordt gevolgd door alle ondernemingen die deelnemen aan de eengemaakte economische markt”<sup>76</sup>, en dat daarom

---

<sup>68</sup> Bezwaarschrift van de Spaanse toezichthouder, blz. 2.

<sup>69</sup> Bezwaarschrift van de Franse toezichthouder, punt 8, blz. 3.

<sup>70</sup> Bezwaarschrift van de Oostenrijkse toezichthouder, blz. 3.

<sup>71</sup> Bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 11. De Duitse toezichthouders wijzen er ook op dat “een onderneming er niet zomaar van uit kan gaan dat een onrechtmatige verwerking die reeds verscheidene jaren aan de gang is, niet zal worden bestraft” (bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 11).

<sup>72</sup> Bezwaarschrift van de Spaanse toezichthouder, blz. 3.

<sup>73</sup> Bezwaarschrift van de Oostenrijkse toezichthouder, blz. 4; bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 7-9 en 11 (op blz. 11: “Wanneer een juiste afweging zou zijn gemaakt van de specifieke en de algemene afschrikking, zou zijn besloten tot de oplegging van een geldboete. Voorts geven aspecten van zowel de specifieke als de algemene afschrikking in dit geval aanleiding tot het opleggen van een geldboete. De DPC mag dan — zoals zij ten onrechte heeft gedaan — een gering gewicht toekennen aan de specifieke afschrikkende werking, alle andere factoren wegen zowel in kwantitatief als in kwalitatief opzicht duidelijk zwaarder dan de verzachtende factoren die de DPC aanvoert”); Bezwaarschrift van de Spaanse toezichthouder, blz. 3; bezwaarschrift van de Franse toezichthouder, punten 16 en 17.

<sup>74</sup> Bezwaarschrift van de Oostenrijkse toezichthouder, blz. 4.

<sup>75</sup> Bezwaarschrift van de Oostenrijkse toezichthouder, blz. 4. In dit verband voert de Oostenrijkse toezichthouder ook aan dat de verwerkingsverantwoordelijken, indien een administratieve geldboete in dit geval achterwege zou blijven, “de indruk zouden krijgen dat, zelfs bij een inbreuk op artikel 46, lid 1, respectievelijk hoofdstuk V AVG, een toekomstige opschorting van de gegevensdoorgiften de zwaarste maatregel zou zijn en er geen andere gevolgen voor onrechtmatig gedrag in het verleden te verwachten zijn” (bezwaarschrift van de Oostenrijkse toezichthouder, blz. 4).

<sup>76</sup> Bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 8.

“algemene afschrikking in dit specifieke geval van groot belang is”<sup>77</sup>. Volgens de Duitse toezichthouders kan er bij het niet opleggen van een geldboete “voor de ernstige inbreuk op artikel 46, lid 1, AVG geen algemeen preventief effect uitgaan van het nalevingsbevel”, maar zal dat juist een averechts effect hebben<sup>78</sup>, aangezien andere verwerkingsverantwoordelijken “de naleving van de wetgeving inzake gegevensbescherming mogelijk zullen heroverwegen daar inbreuken op artikel 46, lid 1, AVG niet worden bestraft”<sup>79</sup> en “mogelijk zullen eisen dat andere toezichthoudende autoriteiten hen behandelen zoals de DPC Meta heeft behandeld” nadat zij tot de slotsom zijn gekomen dat er “zelfs wanneer de beginselen inzake de verwerking van persoonsgegevens volledig met voeten worden getreden, er geen enkele administratieve geldboete wordt opgelegd”<sup>80</sup>. De Spaanse toezichthouder vreest dat het ontwerpbesluit “een precedent zou scheppen dat het opleggen van geldboeten zou bemoeilijken doordat de autoriteiten minder goed in staat zouden zijn handhavend op te treden en een doeltreffende naleving van de AVG te waarborgen”<sup>81</sup>. De Franse toezichthouder wijst op het risico dat bij ontstentenis van een administratieve geldboete andere verwerkingsverantwoordelijken die soortgelijke verwerkingen verrichten en onder soortgelijke voorwaarden persoonsgegevens doorgeven, niet worden aangespoord om hun doorgiften in overeenstemming met de AVG te brengen of op te schorten<sup>82</sup>.

47. Volgens de Oostenrijkse toezichthouder is in dit specifieke geval “een administratieve geldboete noodzakelijk om het **specifieke afschrikkende effect** te sorteren, aangezien Meta Ireland zich kennelijk niet heeft ingespannen om de doorgifte van persoonsgegevens aan Meta Platforms, Inc. te staken”, maar daarentegen heeft verklaard dat deze doorgiften noodzakelijk zijn om haar diensten in het EU/EER-gebied te kunnen blijven verlenen<sup>83</sup>. In dezelfde geest merken de Duitse toezichthouders op dat de feiten van de zaak er niet op duiden dat Meta IE voldoende wordt afgeschrikt door het bevel om in de toekomst niet langer persoonsgegevens door te geven<sup>84</sup> en dat Meta IE, anders dan de Ierse toezichthouder meent, zonder geldboete onvoldoende wordt ontmoedigd om de niet-naleving voort te zetten<sup>85</sup>. Volgens de Duitse toezichthouders kan, zelfs indien het voorgenomen bevel in aanmerking zou kunnen worden genomen bij de beoordeling van de algemene afschrikkende werking, “in het onderhavige individuele geval niet worden geconcludeerd dat Meta voldoende wordt afgeschrikt”<sup>86</sup>: Meta heeft namelijk “haar niet-naleving uit het verleden niet erkend”, “geen actief berouw betoond op grond waarvan zou kunnen worden gesteld dat een bevel zou volstaan om de algemene houding van Meta ten aanzien van de algemene naleving van de gegevensbeschermingsregels te veranderen”, en “niet verklaard het bevel van de DPC om de gegevensdoorgifte te staken, te aanvaarden en ten uitvoer te leggen”<sup>87</sup>. De Duitse toezichthouders concluderen bijgevolg dat de Ierse toezichthouder de kwestie van de

---

<sup>77</sup> Bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 9. Volgens de Duitse toezichthouders zou de Ierse toezichthouder “bij een correcte beoordeling een andere conclusie hebben getrokken over het opleggen van een geldboete” (bezwaar van de Duitse toezichthouders, blz. 9).

<sup>78</sup> Bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 7.

<sup>79</sup> Bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 7.

<sup>80</sup> Bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 7.

<sup>81</sup> Bezwaarschrift van de Spaanse toezichthouder, blz. 3.

<sup>82</sup> Bezwaarschrift van de Franse toezichthouder, punten 16 en 17.

<sup>83</sup> Bezwaarschrift van de Oostenrijkse toezichthouder, blz. 4.

<sup>84</sup> Bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 8.

<sup>85</sup> Bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 7.

<sup>86</sup> Bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 8.

<sup>87</sup> Bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 8.

specifieke afschrikking onjuist heeft beoordeeld en “er ten onrechte een verregaand verzachtend gewicht aan heeft toegekend”<sup>88</sup>. De Spaanse toezichthouder merkte op dat “de maatregel tot opschorting van de doorgiften gevolgen heeft in de toekomst, maar geen bestraffend effect heeft op de in het verleden en nog steeds gepleegde inbreuk, zodat de maatregel geen afschrikkende werking heeft”<sup>89</sup>. Volgens de Franse toezichthouder heeft de verwerkingsverantwoordelijke geen enkele prikkel om dergelijk gedrag (d.w.z. de onrechtmatige doorgifte van persoonsgegevens) niet te herhalen of voort te zetten in het kader van haar andere gegevensverwerkingsactiviteiten. Het ontwerpbesluit in kwestie heeft alleen betrekking op de Facebook-dienst en niet op de andere diensten die de onderneming Meta Platforms Ireland Limited aanbiedt (zoals de Instagram- en de WhatsApp-dienst)<sup>90</sup>.

48. De Oostenrijkse toezichthouder en de Duitse toezichthouders zijn het evenmin eens met de wijze waarop de Ierse toezichthouder de **factoren van artikel 83, lid 2, AVG** beoordeelt of weegt<sup>91</sup>. De Oostenrijkse toezichthouder merkt op dat de Ierse toezichthouder in haar ontwerpbesluit verklaart de criteria van artikel 83, lid 2, AVG zorgvuldig in overweging te hebben genomen, maar daar verder niet uitvoerig op ingaat<sup>92</sup>. De Duitse toezichthouders voeren aan dat de Ierse toezichthouder “de factoren van artikel 83, lid 2, AVG niet heeft beoordeeld of althans niet correct heeft meegewogen”<sup>93</sup> en benadrukken dat “de toepassing van deze factoren in zekere mate gemotiveerd moeten worden om te waarborgen dat betrokken toezichthouders in procedures uit hoofde van artikel 60 en artikel 65 AVG soepel tot een besluit kunnen komen”, d.w.z. dat de toezichthouder ten minste moet “vaststellen welke factoren van artikel 83, lid 2, AVG relevant zijn in het individuele geval” en “per relevante factor moet aangeven of deze is aangemerkt als verzachtende of verzwarende factor”<sup>94</sup>.
49. De Oostenrijkse toezichthouder en de Duitse toezichthouders lichten ook nader toe hoe bepaalde factoren van artikel 83, lid 2, AVG van toepassing zijn op het onderhavige geval en als verzwarende

---

<sup>88</sup> Bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 8. Volgens de Duitse toezichthouders zou de Ierse toezichthouder “bij een correcte beoordeling tot een andere conclusie zijn gekomen ten aanzien van het opleggen van een geldboete” (bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 8).

<sup>89</sup> Bezwaarschrift van de Spaanse toezichthouder, blz. 3.

<sup>90</sup> Bezwaarschrift van de Franse toezichthouder, punt 16.

<sup>91</sup> Op blz. 8 van hun bezwaarschrift stellen de Duitse toezichthouders dat de Ierse toezichthouder “haar beoordelingsbevoegdheid onjuist heeft gebruikt door bepaalde factoren niet te beoordelen, factoren onjuist vast te stellen, individuele factoren onjuist te wegen en tot een onjuiste algehele conclusie te komen op basis van de totale weging van alle ter zake doende factoren. Indien het [Ierse toezichthouder] dit correct zou hebben gedaan, zou hij tot de conclusie zijn gekomen dat een geldboete in deze zaak onontbeerlijk is.” Ook stellen de Duitse toezichthouders op blz. [X] dat de Ierse toezichthouder “de factoren van artikel 83, lid 2, AVG niet werkelijk in aanmerking heeft genomen, maar enkel rekening heeft gehouden met aspecten van specifieke afschrikking” (bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 9).

<sup>92</sup> Bezwaarschrift van de Oostenrijkse toezichthouder, blz. 3.

<sup>93</sup> Bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 9. Volgens de Duitse toezichthouders heeft de Ierse toezichthouder die factoren, “zelfs indien wordt aangenomen dat hij deze in aanmerking heeft genomen, niet correct afgewogen” (bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 9), en zou de Ierse toezichthouder, indien hij deze factoren in aanmerking zou hebben genomen of correct zou hebben afgewogen, tot de “conclusie zijn gekomen dat er sprake is van een groot aantal wezenlijke verzwarende factoren in de zin van artikel 83, lid 2, AVG, maar niet van verzachtende factoren”, wat “op zichzelf al had moeten leiden tot de beslissing om een geldboete op te leggen” (bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 11).

<sup>94</sup> Bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 9.

factoren moeten worden meegewogen<sup>95</sup>. Ook de Spaanse en de Franse toezichthouder voeren in dit verband relevante punten aan in hun bezwaarschriften<sup>96</sup>. Meer in het bijzonder:

---

<sup>95</sup> In haar bezwaarschrift analyseert de Oostenrijkse toezichthouder hoe bepaalde factoren van artikel 83, lid 2, AVG als “verzwarende” factoren in aanmerking moeten worden genomen “bij het besluit over de vraag of een administratieve geldboete moet worden opgelegd en over de hoogte daarvan” (bezwaarschrift van de Oostenrijkse toezichthouder, blz. 3-4).

De Duitse toezichthouders herinneren eraan dat “de leidende toezichthouder bij het besluit om al dan niet een geldboete op te leggen rekening moet houden met de sanctiebeginselen van artikel 83, lid 1, AVG en met de specifieke factoren van artikel 83, lid 2, AVG” en dat de “formulering van artikel 83, lid 2, AVG [...] suggereert dat de criteria van artikel 83, lid 2, niet alleen van belang zijn voor de beoordeling van de hoogte van een administratieve geldboete, maar ook van invloed zijn op de discretionaire bevoegdheid om een administratieve geldboete op te leggen. Deze conclusie wordt ook ondersteund door de Franse bewoordingen” (bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 7). De Duitse toezichthouders stellen dat “de aanwezigheid van verschillende verzwarende factoren van artikel 83, lid 2, AVG sterk pleit voor het opleggen van een administratieve geldboete” (bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 7).

Volgens de Duitse toezichthouders zou de Ierse toezichthouder “indien hij deze factoren in overweging had genomen of correct had afgewogen, hebben geconcludeerd dat er sprake is van een groot aantal wezenlijke verzwarende factoren in de zin van artikel 83, lid 2, AVG, maar niet van verzachtende factoren” en had dit “op zichzelf al moeten leiden tot de beslissing om een geldboete op te leggen” (bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 11).

<sup>96</sup> Bezwaarschrift van de Spaanse toezichthouder, blz. 2 en 3. Bezwaarschrift van de Franse toezichthouder, blz. 2-4.

- worden de toepassing van artikel 83, lid 2, punt a), AVG en de elementen die relevant zijn voor deze factor geanalyseerd door Oostenrijkse toezichthouder<sup>97</sup>, de Duitse toezichthouders<sup>98</sup>, de Spaanse toezichthouder<sup>99</sup> en de Franse toezichthouder<sup>100</sup>;

---

<sup>97</sup> In dit verband merkt de Oostenrijkse toezichthouder op dat Meta Ireland “gedurende verscheidene jaren persoonsgegevens van talrijke betrokkenen [...] heeft doorgegeven aan Meta Platforms, Inc. in de Verenigde Staten”, in strijd met hoofdstuk V van de AVG, waarbij sprake is van een “aanzienlijke en voortdurende” inbreuk op de rechten van betrokkenen uit hoofde van de artikelen 7, 8 en 47 van het Handvest van de grondrechten (bezwaarschrift van de Oostenrijkse toezichthouder, blz. 3).

<sup>98</sup> De Duitse toezichthouders merkten op dat er “gelet op het grote aantal betrokkenen en de lange duur sprake is van een zeer ernstige inbreuk, en dat dit een verzwarende factor vormt” (bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 9). Volgens de Duitse toezichthouders is er een “groot aantal” betrokkenen, “dat in de negen cijfers loopt” (bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 12); ook wijzen zij op het feit dat Meta 309 miljoen dagelijks actieve gebruikers heeft in Europa (inclusief Turkije en Rusland, volgens het jaarverslag 2021 van Meta, formulier 10-K, blz. 56) en dus een van de grootste exploitanten van onlineplatforms in de EU is, zodat “een groot deel van de totale EU-bevolking rechtstreeks wordt getroffen door de niet-naleving van Meta” (bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 9 en voetnoot 17).

De Duitse toezichthouders merken ook op dat “de gegevensverwerking zich uitstrekt tot enorme hoeveelheden sociale interacties die deze betrokkenen dagelijks genereerden en nog altijd genereren” (bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 9).

De Duitse toezichthouders concluderen dat de inbreuk sinds “meer dan twee jaar” plaatsvindt (bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 12) en merken op dat “de inbreuk voor de betrokkenen reeds vóór de AVG begon, in het kader van de vorige regeling, waarin de verwerkingsverantwoordelijke dezelfde wettelijke verplichtingen had” en dat Meta ten laatste via het arrest Schrems II kennis kreeg van deze niet-naleving, hetgeen relevant is voor de factor van artikel 83, lid 2, punt b), AVG (bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 9).

<sup>99</sup> De Spaanse toezichthouder merkte in haar bezwaarschrift op dat “deze inbreuk bijzonder ernstig is omdat de doorgiften niet incidenteel of sporadisch plaatsvinden”, maar eerder “systematisch, grootschalig, repetitief en doorlopend van aard zijn”. Volgens de Spaanse toezichthouder is het gezien deze omstandigheden “raadzaam een geldboete op te leggen die in verhouding staat tot de ernst van de inbreuk”. Bezwaarschrift van de Spaanse toezichthouder, blz. 2.

<sup>100</sup> De Franse toezichthouder benadrukte dat de inbreuk “een bijzonder ernstige schending van de privacy van de betrokkenen vormt”, aangezien “hun persoonsgegevens door de doorgiften worden blootgesteld aan surveillanceprogramma’s van de regering van de VS”, en dat de inbreuk “een bijzonder grote hoeveelheid gegevens betreft, aangezien de Facebook-dienst in de Europese Unie miljoenen gebruikers heeft” (bezwaarschrift van de Franse toezichthouder, punten 6 en 7, blz. 2). De Franse toezichthouder concludeerde dat in dit geval een administratieve geldboete moet worden opgelegd, onder meer gelet op de “ernst van de inbreuk”, het “aantal getroffen betrokkenen” en de “aard en duur van de inbreuk” (bezwaarschrift van de Franse toezichthouder, punt 10, blz. 3).

- worden de toepassing van artikel 83, lid 2, punt b), AVG en de elementen die relevant zijn voor deze factor geanalyseerd door Oostenrijkse toezichthouder<sup>101</sup>, de Duitse toezichthouders<sup>102</sup>, de Spaanse toezichthouder<sup>103</sup> en de Franse toezichthouder<sup>104</sup>;
- wordt de toepassing van artikel 83, lid 2, punt d), AVG geanalyseerd door de Duitse toezichthouders<sup>105</sup>;
- wordt de toepassing van artikel 83, lid 2, punt e), AVG geanalyseerd door de Oostenrijkse toezichthouder<sup>106</sup>;

---

<sup>101</sup> Wat betreft de “opzettelijke of nalatige aard van de inbreuk” (artikel 83, lid 2, punt b), AVG) merkt de Oostenrijkse toezichthouder op dat Meta Ireland “ten minste met voorwaardelijke opzet (*dolus eventualis*) handelde, aangezien zij bij de doorgifte van gegevens sterk moeten hebben vermoed dat inbreuk werd gepleegd op hoofdstuk V van de AVG”, met name na het arrest Schrems II, en dat de conclusie van Ierse toezichthouder dat Meta Ireland te goeder trouw handelde “niet overtuigend” is (bezwaarschrift van de Oostenrijkse toezichthouder, blz. 4).

<sup>102</sup> De Duitse toezichthouders merkten op dat de “gegevensverwerking door de onderneming sinds ongeveer tien jaar onder toezicht van de toezichthoudende autoriteiten staat” en dat “de gegevensdoorgifte bij twee beschikkingen van het Hof van Justitie onrechtmatig is verklaard”, waarvan de laatste ongeveer twee jaar geleden is gegeven (bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 9). Volgens de Duitse toezichthouders “achtte de betrokken verwerkingsverantwoordelijke die uitspraak ontoereikend en wachtte hij een wijziging van de rechtsgrondslag door de wetgever af, zonder zelf voldoende stappen te ondernemen om de niet-naleving te verhelpen”, en “was het duidelijk dat de door Meta voorgestelde aanvullende maatregelen de door het Hof van Justitie in het arrest Schrems II vastgestelde risico’s niet zouden kunnen wegnemen (bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 9). De Duitse toezichthouders concluderen dat het “niet-handelen van Meta een opzettelijke inbreuk vormt”, ten minste in de vorm van *dolus eventualis*, en dat dit als een verzwarende factor moet worden meegewogen (bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 9 en voetnoot 18). Ook op blz. 12 wordt de inbreuk door de Duitse toezichthouders “opzettelijk” genoemd.

<sup>103</sup> De Spaanse toezichthouder stelt in haar bezwaarschrift dat “de entiteit de AVG heeft geschonden terwijl zij sinds het arrest van 16 juli 2020 wist dat deze doorgiften in strijd waren met de AVG, omdat zij nog steeds verklaart dat zij de dienst zonder de doorgiften niet kan verlenen, en met name omdat zij nog geen maatregelen heeft genomen om de rechten van de gebruikers te waarborgen en vóór de inleiding van deze procedure geen maatregelen heeft voorgesteld” (bezwaarschrift van de Spaanse toezichthouder, blz. 3).

<sup>104</sup> De Franse toezichthouder voert aan dat “de onderneming de inbreuk opzettelijk heeft gepleegd en niet onwetend kon zijn van het onrechtmatige karakter van de verrichte doorgiften, ten minste sinds het arrest [Schrems II], aangezien dit arrest betrekking had op de voorwaarden waaronder de onderneming persoonsgegevens doorgaf naar de Verenigde Staten” (bezwaarschrift van de Franse toezichthouder, punt 7, blz. 2-3). De Franse toezichthouder concludeerde dat in dit geval een administratieve geldboete moet worden opgelegd, onder meer gezien het “opzettelijke karakter” van de inbreuk (bezwaarschrift van de Franse toezichthouder, punt 10, blz. 3).

<sup>105</sup> Volgens de Duitse toezichthouders moet de mate van verantwoordelijkheid worden beschouwd als “niet lager dan gemiddeld”, en kan de “verantwoordelijkheid bovengemiddeld hoog zijn” gelet op de “hoeveelheid verwerkte gegevens”; daarom moet dit als een verzwarende omstandigheid worden beschouwd (bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 10).

<sup>106</sup> Met betrekking tot de factor van artikel 83, lid 2, punt e), AVG (“eerdere relevante inbreuken door de verwerkingsverantwoordelijke of de verwerker”) merkt de Oostenrijkse toezichthouder op dat dit “niet het eerste geval is waarin de DPC een inbreuk op de AVG door Meta Ireland heeft vastgesteld” (bezwaarschrift van de Oostenrijkse toezichthouder, blz. 4).

- worden de toepassing van artikel 83, lid 2, punt g), AVG en enkele elementen die relevant zijn voor deze factor geanalyseerd door de Oostenrijkse toezichthouder<sup>107</sup>, de Duitse toezichthouders<sup>108</sup>, de Spaanse toezichthouder<sup>109</sup> en de Franse toezichthouder<sup>110</sup>;
- wordt de toepassing van artikel 83, lid 2, punt h), AVG geanalyseerd door de Duitse toezichthouders<sup>111</sup>;
- wordt de toepassing van artikel 83, lid 2, punt k), AVG geanalyseerd door de Duitse toezichthouders<sup>112</sup>.

---

<sup>107</sup> In dit verband merkt de Oostenrijkse toezichthouder op dat Meta Ireland “gedurende verscheidene jaren [...] een groot aantal categorieën persoonsgegevens, waaronder bijzondere categorieën persoonsgegevens (zoals bijvoorbeeld vermeld in punt 4.4 van het ontwerpbesluit), heeft doorgegeven aan Meta Platforms, Inc. in de Verenigde Staten”, in strijd met hoofdstuk V van de AVG, waarbij sprake is van een “aanzienlijke en voortdurende” inbreuk op de rechten van betrokkenen uit hoofde van de artikelen 7, 8 en 47 van het Handvest van de grondrechten (bezwaarschrift van de Oostenrijkse toezichthouders, blz. 3).

<sup>108</sup> Volgens de Duitse toezichthouders moet de factor van artikel 83, lid 2, punt g), AVG als een verzwarende omstandigheid worden meegewogen (bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 10). De Duitse toezichthouders merken op dat de door Meta gepleegde inbreuk “betrekking heeft op alle gegevens die door de betrokkenen worden geüpload en door de verwerkingsverantwoordelijke voor eigen doeleinden worden geanalyseerd” en dus “betrekking heeft op alledaagse gegevens die verband houden met sociale interacties met familie, vrienden, kennissen en anderen” (bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 10). De Duitse toezichthouders voeren ook aan dat een “overzicht van sociale contacten zeer interessant is voor buitenlandse rechtshandavings- en inlichtingendiensten, zodat dergelijke gegevens voor hen een voor de hand liggend doelwit zijn”, en dat men uit de gegevens niet alleen “vele aspecten van iemands privé- en beroepsleven” kan afleiden, maar ook “andere informatie, waaronder iemands emotionele en geestelijke gemoedstoestand” (bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 10). De Duitse toezichthouders halen de zaak Cambridge Analytica aan om te benadrukken dat dergelijke gegevens “ook kunnen worden misbruikt voor politieke manipulatie” en “om het gehele democratische stelsel te manipuleren” (bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 10).

Bovendien benadrukken de Duitse toezichthouders dat de gegevens in kwestie ook bijzondere categorieën persoonsgegevens omvatten, aangezien de verwerkingsverantwoordelijke “gericht kan adverteren op basis van politieke opvattingen en mogelijke andere criteria” (bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 10 en voetnoot 19, waar wordt verwezen naar de aankondiging van Meta van 9 november 2021, die hier beschikbaar is: <https://www.facebook.com/business/news/removing-certain-ad-targeting-options-and-expanding-our-ad-controls>).

<sup>109</sup> De Spaanse toezichthouder benadrukte dat de doorgiften “ook bijzondere categorieën van persoonsgegevens betreffen”. Volgens de Spaanse toezichthouder is het gezien deze omstandigheden “raadzaam een geldboete op te leggen die in verhouding staat tot de ernst van de inbreuk”. Bezwaarschrift van de Spaanse toezichthouder, blz. 2.

<sup>110</sup> De Franse toezichthouder merkte op dat de verwerking persoonsgegevens waaronder “foto’s, video’s en berichten” omvat, alsook mogelijk “gevoelige informatie met betrekking tot de religieuze overtuigingen of politieke standpunten of de gezondheidstoestand van personen” (bezwaarschrift van de Franse toezichthouder, punt 6, blz. 2).

<sup>111</sup> Over de wijze waarop de inbreuk aan het licht kwam merken de Duitse toezichthouders enkel op dat dit gebeurde via “een melding van een betrokkene en niet door toeval of door een melding van de verwerkingsverantwoordelijke” (bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 10).

<sup>112</sup> Volgens de Duitse toezichthouders moet als andere op de omstandigheden van de zaak toepasselijke verzwarende of verzachtende factor uit hoofde van artikel 83, lid 2, punt k), AVG in aanmerking worden genomen dat de “Meta-groep een uiterst winstgevende onderneming is”, gelet op haar omzet voor 2021 en haar financieel verslag voor het tweede kwartaal van 2022; dit moet worden beschouwd als een “in hoge mate verzwarende factor”, aangezien de “grote economische en financiële draagkracht in aanmerking moet worden genomen bij de berekening van de geldboete”, “zelfs indien er geen specifiek financieel voordeel zou zijn behaald met de inbreuk of indien een dergelijk voordeel niet kon worden vastgesteld en/of berekend”



50. In het licht van de door hen geanalyseerde criteria concluderen de Duitse toezichthouders dat de “inbreuk moet worden aangemerkt als zeer ernstig”<sup>113</sup>.

51. De Oostenrijkse toezichthouder, de Duitse toezichthouders en de Franse toezichthouder gaan ook nader in op enkele van de criteria die moeten worden toegepast bij de berekening van het bedrag van de op te leggen geldboete<sup>114</sup>.

---

(bezwaarschrift van de van Duitse toezichthouders, blz. 10). De Duitse toezichthouders benadrukken ook dat “Meta een onderneming is die steunt op gegevens en dat bijna haar gehele omzet rechtstreeks voortvloeit uit haar gegevensverwerkingsactiviteiten”, “die cumulatief worden verricht door één infrastructuur vanuit verschillende markten, waardoor de onderneming uiterst effectief en efficiënt opereert”, en dat “Meta deze omzet niet heeft geherinvesteerd om de gegevens uit de VS terug te trekken en bijvoorbeeld datacentra in de EU op te zetten” (bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 10). Volgens de Duitse toezichthouders betekent dit dat Meta “rechtstreeks heeft geprofiteerd van haar eigen niet-naleving en van haar verzuim om de voorschriften na te leven” (bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 10).

<sup>113</sup> Bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 12.

<sup>114</sup> De Duitse toezichthouders merken op dat de geldboete “aanzienlijk” moet zijn en “zodanig hoog dat herhaling van soortgelijke inbreuken door deze verwerkingsverantwoordelijke niet te verwachten valt”, oftewel dat de geldboete “zodanig van invloed moet zijn op de winst van de onderneming dat toekomstige inbreuken op de gegevensbeschermingswetgeving niet zullen worden ‘verdisconteerd’ in de verwerkingsactiviteiten van de onderneming” (bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 11). Volgens de Duitse toezichthouders moet ook worden gememoreerd dat van het bedrag een algemene preventieve werking moet uitgaan, en dat het daarom zodanig hoog moet zijn dat “andere verwerkingsverantwoordelijken, gelet op de hoogte ervan, aanzienlijke inspanningen zullen leveren om soortgelijke inbreuken te voorkomen” (bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 11). De Duitse toezichthouders stellen ook dat de “kwalificatie van de inbreuk als zeer ernstig het mogelijk maakt om een passend uitgangsbetrag van 20 % tot 100 % van de bandbreedte voor geldboeten vast te stellen”, maar dat “het bedrag van de geldboete gezien de ernst van de inbreuk niet in de buurt van de ondergrens mag worden vastgesteld” (bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 12). Zij voeren voorts aan dat het door de onderneming behaalde financiële voordeel, dat “door de geldboete moet worden geabsorbeerd”, nog een factor is waarmee rekening moet worden gehouden bij de berekening van het bedrag van de geldboete: volgens de Duitse toezichthouders heeft “de onderneming om en nabij een miljard euro aan kosten bespaard” omdat “zij geen complexe organisatorische en technische maatregelen heeft genomen om de persoonsgegevens van in de EER gevestigde betrokkenen uitsluitend te verwerken in de EER en in derde landen die een passend beschermingsniveau bieden” (bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 12). Bovendien merken de Duitse toezichthouders op dat de doorgifte van persoonsgegevens naar de VS “meer gedetailleerde en betrouwbaardere analyses van het gebruikersgedrag mogelijk maakte, waardoor de advertentiewaarde van de verwerkte gegevens hoogstwaarschijnlijk is verhoogd” (bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 12). De Duitse toezichthouders merken op dat deze bevindingen niet aan bod komen in het ontwerpbesluit.

De Oostenrijkse toezichthouder benadrukte dat de op te leggen geldboete moet worden berekend op basis van EDPB-Richtsnoeren 4/2022 inzake de berekening van administratieve geldboeten in het kader van de AVG, versie 1.0 van 12 mei 2022 (hierna: “**EDPB-richtsnoeren inzake de berekening van geldboeten**” genoemd) (bezwaarschrift van de Oostenrijkse toezichthouder, voetnoot 1) en dat daarbij op passende wijze rekening moet worden gehouden met de omstandigheden van het individuele geval (idem, blz. 5), waaronder de jaaromzet van Meta Ireland. De Oostenrijkse toezichthouder kan het passende bedrag van de administratieve geldboete niet bepalen, aangezien het ontwerpbesluit geen informatie bevat over de jaaromzet van Meta Ireland, die relevant is voor deze berekening. Daarom zou de jaaromzet van Meta Ireland verder moeten worden onderzocht”. (Bezwaarschrift van de Oostenrijkse toezichthouder, blz. 5).

De Franse toezichthouder voerde aan dat ook “gelet op de omzet van de onderneming” een “zeer aanzienlijke geldboete moet worden opgelegd” en dat een “bijzonder hoge geldboete noodzakelijk is om er een afschrikkend en bestraffend effect van te laten uitgaan” (bezwaarschrift van de Franse toezichthouder, punt 11, blz. 3). De Franse toezichthouder wijst op de alomtegenwoordige positie van Meta IE in Frankrijk, naar de dominantie van het sociale netwerk Facebook op de Franse socialemediamarkt, naar de “netwerkeffecten” die daardoor

52. De Oostenrijkse toezichthouder, de Duitse toezichthouders, de Spaanse toezichthouder en de Franse toezichthouder merken ook op dat het niet opleggen van een administratieve geldboete voor de betreffende inbreuk, naast de beoogde opschorting, **risico's voor de grondrechten en de fundamentele vrijheden van de betrokkenen** met zich mee zou brengen<sup>115</sup>.
53. De Oostenrijkse toezichthouder voert meer bepaald aan dat bij het niet opleggen van een administratieve geldboete “de rechten van de betrokkenen niet adequaat zouden worden beschermd, waardoor de verwerkingsverantwoordelijke en andere entiteiten een stimulans zouden hebben om dergelijke schendingen voort te zetten of te begaan”, wat een “verkeerd signaal aan de andere verwerkingsverantwoordelijken” zou zijn<sup>116</sup>: dit zou “een gevaar inhouden voor de rechten uit hoofde van het Handvest van de grondrechten, met name de artikelen 7, 8 en 47, van betrokkenen wier persoonsgegevens worden en zullen worden verwerkt door deze en andere verwerkingsverantwoordelijken”<sup>117</sup>. De Oostenrijkse toezichthouder merkt ook op dat “een geringere naleving van de AVG uiteindelijk onvermijdelijk leidt tot een verminderde bescherming van betrokkenen bij de verwerking van persoonsgegevens”<sup>118</sup> en dat een inadequate aanpak van de inbreuk “de algemene naleving van de AVG in gevaar zou brengen”<sup>119</sup>.
54. De Duitse toezichthouders voeren aan dat het ontwerpbesluit een “essentiële tekortkoming” vertoont doordat geen administratieve geldboete wordt opgelegd en derhalve “aanzienlijke risico's zou opleveren voor de grondrechten en de fundamentele vrijheden van de betrokkenen”<sup>120</sup>. De handhaving van de AVG heeft immers tot doel om de grondrechten en de fundamentele vrijheden van de betrokkenen te beschermen<sup>121</sup>, en een doeltreffende handhaving is een voorwaarde voor die bescherming, die in dit geval evenwel niet kan worden gewaarborgd zonder een administratieve geldboete op te leggen<sup>122</sup>, aangezien “niet-naleving van de AVG dan

---

ontstaan en naar de rol die Facebook speelt op andere gebieden, zoals de toegang tot informatie of de civiele veiligheid (bezwaarschrift van de Franse toezichthouder, punten 12 en 13, blz. 3).

<sup>115</sup> Bezwaarschrift van de Oostenrijkse toezichthouder, blz. 5 (“Indien de huidige versie van het ontwerpbesluit wordt goedgekeurd en er bijgevolg geen administratieve geldboete wordt opgelegd, houdt dat risico's in voor de grondrechten en de fundamentele vrijheden van de betrokkenen”), bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 11-12, bezwaarschrift van de Spaanse toezichthouder, blz. 2-3, bezwaarschrift van de Franse toezichthouder, blz. 3-4.

<sup>116</sup> Bezwaarschrift van de Oostenrijkse toezichthouder, blz. 5. Evenzo voerde de Oostenrijkse toezichthouder aan dat, indien de Ierse toezichthouder geen gebruik zou maken van haar bevoegdheden om corrigerende maatregelen te nemen, het “gevaar zou bestaan dat andere bedrijven de onrechtmatige doorgifte van persoonsgegevens naar de Verenigde Staten zouden voortzetten” (bezwaarschrift van de Oostenrijkse toezichthouder, blz. 2).

<sup>117</sup> Bezwaarschrift van de Oostenrijkse toezichthouder, blz. 5.

<sup>118</sup> Bezwaarschrift van de Oostenrijkse toezichthouder, blz. 2.

<sup>119</sup> Bezwaarschrift van de Oostenrijkse toezichthouder, blz. 2.

<sup>120</sup> Bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 12.

<sup>121</sup> De Duitse toezichthouders benadrukken ook dat overweging 148 van de AVG verduidelijkt dat administratieve geldboeten bedoeld zijn om de handhaving van de AVG te versterken (bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 11).

<sup>122</sup> Volgens de Duitse toezichthouders is een “doeltreffende handhaving alleen mogelijk als de boete doeltreffend is en zowel een specifieke als een algemene preventieve werking heeft. [...] Wanneer geen geldboete wordt opgelegd voor de inbreuk op artikel 46, lid 1, AVG, ondervindt de onderneming in het geheel geen gevolgen, laat staan een afschrikkend effect” (bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 12).

geen kosten met zich meebrengt en daarom vanuit economisch oogpunt een redelijke optie voor verwerkingsverantwoordelijken zou kunnen zijn”<sup>123</sup>.

55. De Spaanse toezichthouder voert in dit verband het volgende aan: “Indien de procedure wordt afgesloten zonder oplegging van een geldboete voor de in het verleden en nog steeds gepleegde inbreuk, komen de grondrechten en de fundamentele vrijheden van alle gebruikers van de diensten van de verwerkingsverantwoordelijke ernstig in het gedrang, aangezien de betrokkenen, indien de inbreuk onvoldoende afschrikkende financiële gevolgen heeft voor de inbreukmaker, mogelijk niet langer kunnen bogen op de waarborgen die de AVG hun biedt in vergelijking met andere wetgeving, zoals blijkt uit het arrest van het Hof van Justitie van 16 juli 2020 in zaak C-311/18, waarbij een regeling nietig werd verklaard die volgens het Hof van Justitie onvoldoende waarborgen bood”<sup>124</sup>. De Spaanse toezichthouder merkt op dat van de opschorting geen afschrikkende werking uitgaat<sup>125</sup>.
56. De Franse toezichthouder betoogt dat het ontwerpbesluit “een aanzienlijk risico zou inhouden voor de rechten en vrijheden van de betrokkenen”<sup>126</sup> omdat “het, bij gebreke van een boete tegen de verwerkingsverantwoordelijke, geen afschrikkende werking zou hebben, noch ten aanzien van de verwerkingsverantwoordelijke in kwestie, noch ten aanzien van andere verwerkingsverantwoordelijken”<sup>127</sup>. Volgens de Franse toezichthouder is de opschorting van een onrechtmatige doorgifte al een verplichting die uitdrukkelijk voortvloeit uit de AVG en het arrest Schrems II en zou een verwerkingsverantwoordelijke die zijn verplichting om een onrechtmatige doorgifte op te schorten niet nakomt, indien alleen een opschorting wordt opgelegd enkel het risico lopen dat een toezichthoudende autoriteit hem zou gelasten alsnog tot opschorting over te gaan<sup>128</sup>. “Dat er geen enkele afschrikkende werking uitgaat van het ontwerpbesluit, vormt een risico voor de grondrechten en de fundamentele vrijheden van de betrokkenen”, omdat “de verwerkingsverantwoordelijke geen enkele prikkel heeft om dergelijk gedrag (d.w.z. de onrechtmatige doorgifte van persoonsgegevens) niet te herhalen of voort te zetten in het kader van haar andere verwerkingsactiviteiten”<sup>129</sup>. De Franse toezichthouder stelt ook dat “andere verwerkingsverantwoordelijken die soortgelijke verwerkingsactiviteiten verrichten en met name onder soortgelijke voorwaarden persoonsgegevens doorgeven, aldus niet worden aangespoord om hun doorgiften in overeenstemming te brengen met de AVG of op te schorten”<sup>130</sup>, en concludeert dat “een ontwerpbesluit dat geen enkele strafmaatregel bevat, gegevensdoorgiften

---

<sup>123</sup> Bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 12. De Duitse toezichthouders voeren ook aan dat “wanneer geen geldboete wordt opgelegd voor de inbreuk op artikel 46, lid 1, AVG, de onderneming in het geheel geen gevolgen ondervindt” (bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 12).

<sup>124</sup> Bezwaarschrift van de Spaanse toezichthouder, blz. 3.

<sup>125</sup> Bezwaarschrift van de Spaanse toezichthouder, blz. 3. De Spaanse toezichthouder benadrukt ook dat dit een precedent zou scheppen dat het opleggen van geldboeten zou bemoeilijken doordat de autoriteiten minder goed in staat zouden zijn handhavend op te treden en een doeltreffende naleving van de AVG te waarborgen, dat de inbreukmakende entiteiten, wanneer er geen geldboete zou worden opgelegd, van mening zouden zijn dat inbreuken op de AVG niet financieel worden bestraft, en dat dit zou neerkomen op discriminatie van andere ondernemingen die voor dezelfde inbreuk zijn of kunnen worden beboet.

<sup>126</sup> Bezwaarschrift van de Franse toezichthouder, punt 14, blz. 3.

<sup>127</sup> Bezwaarschrift van de Franse toezichthouder, punt 14, blz. 3.

<sup>128</sup> Bezwaarschrift van de Franse toezichthouder, punt 15, blz. 4.

<sup>129</sup> Gedoeld wordt op andere diensten van Meta (bezwaarschrift van de Franse toezichthouder, punt 16, blz. 4).

<sup>130</sup> Bezwaarschrift van de Franse toezichthouder, punt 17, blz. 4.

zoals in het onderhavige geval zou aanmoedigen, hetgeen een groot risico vormt voor het recht op privacy van de betrokkenen”<sup>131</sup>.

57. Volgens de Oostenrijkse en de Spaanse toezichthouder zou het niet opleggen van een administratieve geldboete in dit geval mogelijk ook afbreuk doen aan de consequente toepassing van de AVG of leiden tot discriminatie, aangezien een dergelijke boete in vergelijkbare gevallen waarschijnlijk wel zou worden opgelegd, en zou deze zaak een precedent scheppen<sup>132</sup>.

#### 4.3 Standpunt van de leidende toezichthouder ten aanzien van de bezwaren

58. De Ierse toezichthouder is van mening dat de bezwaren van de Oostenrijkse toezichthouder, de Franse toezichthouder en de Duitse toezichthouders “relevant en gemotiveerd” zijn in de zin van artikel 4, punt 24, AVG. De Ierse toezichthouder beschouwt het bezwaarschrift van de Spaanse toezichthouder evenwel als niet “relevant en gemotiveerd” omdat het “niet duidelijk aantoonde wat de omvang is van de risico’s die het ontwerpbesluit inhoudt voor de grondrechten en de fundamentele vrijheden van betrokkenen”<sup>133</sup>. Wat betreft de inhoud van de bezwaren, is het volgens de Ierse toezichthouder onmogelijk om consensus te bereiken over de kwesties die daarin aan de orde worden gesteld en is de meest geëigende handelwijze om de bezwaren voor te leggen aan het EDPB voor een besluit overeenkomstig artikel 60, lid 4, en artikel 65, lid 1, punt a), AVG<sup>134</sup>.
59. De Ierse toezichthouder merkt op dat de bezwaren en opmerkingen met betrekking tot het opleggen van een administratieve geldboete “in wezen verband houden met zorgen over de afschrikkende werking en de doeltreffendheid”<sup>135</sup>. De Ierse toezichthouder herhaalt zijn standpunt dat een administratieve geldboete naast het opschortingsbevel “niet passend, noodzakelijk en evenredig zou zijn gelet op de omstandigheden van het onderzochte geval”<sup>136</sup> en niet doeltreffend, evenredig en afschrikkend zou zijn zoals vereist bij artikel 83, lid 1 AVG<sup>137</sup>.
60. In reactie op de zorgen van de Spaanse toezichthouder over de discriminerende behandeling ten opzichte van andere verwerkingsverantwoordelijken benadrukt de Ierse toezichthouder dat in de besluiten die zijn vastgesteld naar aanleiding van de 101 klachten van de organisatie zonder winstoogmerk None of Your Business — European Center for Digital Rights (hierna “**NOYB**” genoemd) over het gebruik van Google Analytics, een inbreuk op de AVG is vastgesteld zonder dat er een administratieve geldboete is opgelegd<sup>138</sup>. Volgens de Ierse toezichthouder “zou het gelet

---

<sup>131</sup> Bezwaarschrift van de Franse toezichthouder, punt 18, blz. 4.

<sup>132</sup> Volgens de Oostenrijkse toezichthouder zijn er risico’s voor de “consequente toepassing van de AVG” aangezien er “in vergelijkbare gevallen [...] waarschijnlijk een administratieve geldboete zou worden opgelegd”, waardoor het ontwerpbesluit “kan leiden tot een inconsequente uitvoering van de bepalingen van de AVG” (bezwaarschrift van de Oostenrijkse toezichthouder, blz. 3 en 5).

De leidende toezichthouder stelt dat “dit zou neerkomen op discriminatie van andere ondernemingen die voor dezelfde inbreuk zijn of kunnen worden beboet, en het is moeilijk te begrijpen dat voor een dusdanig ernstige inbreuk geen boete wordt opgelegd. Bovendien zou het een precedent scheppen dat het opleggen van geldboeten zou bemoeilijken doordat de autoriteiten minder goed in staat zouden zijn handhavend op te treden en een doeltreffende naleving van de AVG te waarborgen” (bezwaarschrift van de Spaanse toezichthouder, blz. 3).

<sup>133</sup> Interne beoordeling van de status van de bezwaren door de Ierse toezichthouder, bijlage bij de brief van de Ierse toezichthouder aan Meta IE van 28 september 2023.

<sup>134</sup> Memorandum aan het EDPB-secretariaat van 19 januari 2023, blz. 2.

<sup>135</sup> Samengesteld antwoord, blz. 1.

<sup>136</sup> Samengesteld antwoord, blz. 2.

<sup>137</sup> Samengesteld antwoord, blz. 2.

<sup>138</sup> Samengesteld antwoord, blz. 2.

op de uitkomst van de na klachten geïnitieerde onderzoeken met betrekking tot Google Analytics inconsequent zijn om Meta Ireland een bestraffende sanctie op te leggen terwijl nog geen soortgelijke sancties zijn opgelegd aan: i) de entiteiten waarvan is vastgesteld dat zij Google Analytics onrechtmatig hebben gebruikt; of ii) Google LLC zelf<sup>139</sup>.

61. Wat betreft de opmerking van de betrokken toezichthouders dat Meta IE de doorgifte van persoonsgegevens had moeten staken nadat het Hof van Justitie zijn arrest van 16 juli 2020<sup>140</sup> had gewezen, merkt de Ierse toezichthouder op dat Meta IE naar aanleiding van het arrest Schrems II de standaardcontractbepalingen van 2021 heeft aangevuld en dat deze maatregelen naar haar mening passende waarborgen boden voor de betrokkenen<sup>141</sup>. De Ierse toezichthouder brengt ook in herinnering dat Meta IE alternatieve opmerkingen heeft ingediend waarin zij de afwijkingen uit hoofde van artikel 49 AVG inroept<sup>142</sup>.
62. De Ierse toezichthouder merkt op dat hoewel hij uiteindelijk heeft vastgesteld dat Meta IE de doorgifte van persoonsgegevens naar de VS noch aan de hand van de aanvullende maatregelen, noch op basis van de afwijkingen uit hoofde van artikel 49 kon rechtvaardigen, “dat niet betekent dat Meta Ireland na het arrest van het Hof van Justitie had moeten weten dat zij niet gerechtigd was persoonsgegevens naar de VS door te geven op basis van de aanvullende maatregelen of de afwijkingen uit hoofde van artikel 49”<sup>143</sup>. Dit geldt met name voor de alternatieve opmerkingen waarin Meta IE de afwijkingen uit hoofde van artikel 49 inroept, aangezien in punt 202 van het arrest Schrems II duidelijk wordt gesuggereerd dat het mogelijk zou kunnen zijn om gegevens naar de VS door te geven op basis van de afwijkingen van artikel 49 AVG. De Ierse toezichthouder legt uit dat in het licht van deze omstandigheden in het ontwerpbesluit (in punt 9.48) werd opgemerkt dat “in de tussentijd de gegevensdoorgiften te goeder trouw werden verricht in het kader van en onder verwijzing naar de wettelijke doorgiftenregelingen”. Bovendien heeft volgens de Ierse toezichthouder geen enkele betrokken toezichthouder de conclusie betwist dat Meta IE te goeder trouw handelde toen zij de doorgifte van gegevens voortzette op basis van die doorgiftenregelingen<sup>144</sup>.
63. In het licht van het bovenstaande concludeert de Ierse toezichthouder dat een administratieve geldboete, die tot doel heeft “reeds begaan wangedrag te bestraffen”, “onevenredig zou zijn gezien de omstandigheden van dit specifieke geval”, en besluit hij de bezwaren niet toe te wijzen<sup>145</sup>.

#### 4.4 Analyse van het EDPB

---

<sup>139</sup> Samengesteld antwoord, blz. 2.

<sup>140</sup> Arrest van het Hof van Justitie van 16 juli 2020, Data Protection Commissioner/Facebook Ireland Ltd e.a., C-311/18, ECLI:EU:C:2020:559.

<sup>141</sup> Samengesteld antwoord, blz. 2.

<sup>142</sup> Samengesteld antwoord, blz. 2.

<sup>143</sup> Samengesteld antwoord, blz. 3.

<sup>144</sup> Samengesteld antwoord, blz. 3.

<sup>145</sup> Samengesteld antwoord, blz. 3.

#### 4.4.1 Beoordeling van de relevantie en gemotiveerdheid van de bezwaren

64. De bezwaren van de Oostenrijkse toezichthouder, de Spaanse toezichthouder, de Duitse toezichthouders en de Franse toezichthouder betreffen “de vraag of de voorgenomen maatregel in het ontwerpbesluit in strookt met de AVG”<sup>146</sup>.
65. Het EDPB neemt nota van het standpunt van Meta IE dat geen enkel bezwaar van de betrokken toezichthouders voldoet aan de vereisten van artikel 4, punt 24, AVG<sup>147</sup>. Meta IE merkt op dat de betrokken toezichthouders “hun bezwaren moeten beperken tot de specifieke corrigerende maatregelen die de DPC als leidende toezichthouder voorstelt en tot de vraag of die in overeenstemming zijn met de AVG” en niet “hun eigen standpunten over geschikte corrigerende maatregelen in de plaats mogen stellen van die van de Ierse toezichthouder”<sup>148</sup>, en concludeert dat geen van de bezwaren relevant is<sup>149</sup>.
66. Volgens het EDPB hoeft de kritiek van de betrokken toezichthouders niet beperkt te blijven tot de corrigerende maatregelen die een leidende toezichthouder in haar ontwerpbesluit uiteenzet, maar kunnen zij vragen om specifieke aanvullende corrigerende maatregelen van de leidende toezichthouder — mits zij in het bezwaar voldoende motiveren dat de voorgenomen maatregel van de leidende toezichthouder niet in overeenstemming is met de AVG indien dergelijke aanvullende maatregelen achterwege blijven, rekening houdend met de risico’s die in het geding zijn<sup>150</sup>. Zo kunnen inbreuken worden aangepakt die reeds in het ontwerpbesluit zijn vastgesteld of die, naargelang het geval, door de betrokken toezichthouder zijn vastgesteld in een bezwaarschrift<sup>151</sup>.
67. De Oostenrijkse toezichthouder, de Spaanse toezichthouder, de Duitse toezichthouders en de Franse toezichthouder zijn het niet eens met een specifiek deel van het ontwerpbesluit van de Ierse toezichthouder houdende het besluit van de Ierse toezichthouder om geen administratieve geldboete op te leggen, en stellen dat in het ontwerpbesluit een dergelijke geldboete had moeten worden opgelegd naast het bevel tot opschorting van de doorgiften<sup>152</sup>. Aanvaarding van deze bezwaren zou leiden tot een andere conclusie ten aanzien van de keuze van de corrigerende maatregelen. Bijgevolg acht het EDPB de bezwaren **relevant**.

---

<sup>146</sup> EDPB-richtsnoeren inzake relevant en gemotiveerd bezwaar, punt 32.

<sup>147</sup> Opmerkingen van Meta IE op grond van artikel 65, bijlage 1, punten 2.28 (Oostenrijkse toezichthouder), 2.45 (Duitse toezichthouders), 2.19 (Spaanse toezichthouder), 2.37 (Franse toezichthouder).

<sup>148</sup> Opmerkingen van Meta IE op grond van artikel 65, bijlage 1, punten 2.29-2.30 (Oostenrijkse toezichthouder), 2.46-2.47 (Duitse toezichthouders), 2.20-2.21 (Spaanse toezichthouder), 2.38-2.39 (Franse toezichthouder).

<sup>149</sup> Opmerkingen van Meta IE op grond van artikel 65, bijlage 1, punten 2.31 (Oostenrijkse toezichthouder), 2.48 (Duitse toezichthouders), 2.22 (Spaanse toezichthouder), 2.40 (Franse toezichthouder).

<sup>150</sup> EDPB-richtsnoeren inzake relevant en gemotiveerd bezwaar, punt 33 en voorbeelden 5 en 6.

<sup>151</sup> Zie Bindend besluit nr. 3/2022 van het EDPB inzake het door de Ierse toezichthouder ingediende geschil betreffende Meta Platforms Ireland Limited en haar Facebook-dienst (artikel 65 AVG) van 5 december 2022 (hierna “**Bindend besluit nr. 3/2022**” genoemd), punten 275-276 en 416; Bindend besluit nr. 4/2022 van het EDPB inzake het door de Ierse toezichthouder ingediende geschil betreffende Meta Platforms Ireland Limited en haar Instagram-dienst (artikel 65) van 5 december 2022 (hierna “**Bindend besluit nr. 4/2022**” genoemd), punt 265; en Bindend besluit nr. 5/2022 van het EDPB inzake het door de Ierse toezichthouder ingediende geschil betreffende WhatsApp Ireland Limited (artikel 65 AVG) van 5 december 2022 (hierna “**Bindend besluit nr. 5/2022**” genoemd), punten 232-233.

<sup>152</sup> Bezwaarschrift van de Oostenrijkse toezichthouder, blz. 5; bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 12; bezwaarschrift van de Spaanse toezichthouder, blz. 3; bezwaarschrift van de Franse toezichthouder, punten 10, 11 en 19.

68. Meta IE wijst niet op tekortkomingen in de door de Oostenrijkse toezichthouder en de Duitse toezichthouders aangevoerde feitelijke elementen en juridische argumenten<sup>153</sup>. Meta IE voert aan dat de redenering van de Spaanse en de Franse toezichthouder niet relevant en gemotiveerd is en bijgevolg niet voldoet aan de vereisten van artikel 4, punt 24, AVG<sup>154</sup>. Meta IE verwijst met name naar de factoren van artikel 83, lid 2, AVG en stelt dat de Spaanse toezichthouder “die factoren niet analyseert en niet aanvoert dat de DPC die factoren onjuist heeft beoordeeld”<sup>155</sup> en in plaats daarvan “brede en onjuiste beweringen” doet, bijvoorbeeld dat “deze inbreuk bijzonder ernstig is omdat de doorgiften niet incidenteel of sporadisch plaatsvinden” en dat Meta Ireland “een entiteit is die enorme winsten genereert”<sup>156</sup>. Evenzo stelt Meta IE dat de Franse toezichthouder “geen gemotiveerde beoordeling geeft van de factoren van artikel 83, lid 2, en alleen stelt dat in dit geval een administratieve geldboete moet worden opgelegd gezien de ernst van de inbreuk, het aantal betrokkenen, de aard en de duur van de inbreuk en het opzettelijke karakter ervan”<sup>157</sup>.
69. Het EDPB brengt in herinnering dat “de gedetailleerdheid van het bezwaar en de grondigheid van de erin opgenomen analyse kunnen afhangen van de gedetailleerdheid van de inhoud van het ontwerpbesluit en van de mate waarin de betrokken toezichthouder betrokken is geweest bij het proces dat aanleiding heeft gegeven tot de uitvaardiging van het ontwerpbesluit”<sup>158</sup>. In het onderhavige geval bevat het ontwerpbesluit geen analyse van de factoren van artikel 83, lid 2, AVG, terwijl het geschil ten dele wel om die factoren draait<sup>159</sup>. Het EDPB is ook van mening dat betrokken toezichthouders niet alle aspecten van artikel 83 AVG volledig hoeven te beoordelen om een bezwaar over de passende administratieve geldboete als gemotiveerd te kunnen beschouwen. In dit opzicht is het heel goed mogelijk een administratieve geldboete aan te merken als niet “doeltreffend, evenredig en afschrikkend” in de zin van artikel 83, lid 1 AVG zonder daarbij te verwijzen naar een specifiek criterium van artikel 83, lid 2 AVG<sup>160</sup>. De toezichthouder hoeft enkel aan te geven welk aspect van het ontwerpbesluit volgens haar gebrekkig/incorrect is en waarom<sup>161</sup>.
70. In het onderhavige geval leggen de Spaanse en de Franse toezichthouder in hun respectieve bezwaarschriften duidelijk uit waarom zij een wijziging van het ontwerpbesluit noodzakelijk achten. De Spaanse toezichthouder voert in dit verband specifieke argumenten aan, met name dat de doorgiften niet incidenteel of sporadisch plaatsvinden, maar “systematisch, grootschalig,

---

<sup>153</sup> Meta IE voert aan dat deze bezwaren niettemin tekortkomingen vertonen met betrekking tot het bij artikel 4, lid 24, AVG vereiste duidelijke bewijs van de omvang van de risico's die het ontwerpbesluit met zich meebrengt, zoals hieronder nader wordt toegelicht.

<sup>154</sup> Opmerkingen van Meta IE op grond van artikel 65, bijlage 1, punten 2.23 (Spaanse toezichthouder) en 2.42 (Franse toezichthouder).

<sup>155</sup> Opmerkingen van Meta IE op grond van artikel 65, bijlage 1, punt 2.24. Waar Meta IE in dit punt opmerkt dat “artikel 83, lid 2, AVG een uitputtende lijst van factoren bevat waarmee rekening moet worden gehouden bij het besluit over de vraag of een administratieve geldboete moet worden opgelegd”, is het EDPB van mening dat artikel 83, lid 2, AVG een open-eindebepaling is. Zie Bindend besluit nr. 3/2022, punten 386 en 387; Bindend besluit nr. 4/2022, punt 392; Bindend besluit nr. 1/2021, punt 410; zie ook de EDPB-richtsnoeren inzake de berekening van geldboeten, punten 108 en 109.

<sup>156</sup> Opmerkingen van Meta IE op grond van artikel 65, bijlage 1, punt 2.24.

<sup>157</sup> Opmerkingen van Meta IE op grond van artikel 65, bijlage 1, punt 2.42.

<sup>158</sup> EDPB-richtsnoeren inzake relevant en gemotiveerd bezwaar, punt 8.

<sup>159</sup> Zie afdeling 4.2.

<sup>160</sup> Dit voorbeeld is opgenomen in de EDPB-richtsnoeren inzake relevant en gemotiveerd bezwaar (voorbeeld 7, punt 34).

<sup>161</sup> Zie de EDPB-richtsnoeren inzake relevant en gemotiveerd bezwaar, punt 17; Bindend besluit nr. 3/2022, punt 422; Bindend besluit nr. 4/2022, punt 392.

repetitief en doorlopend van aard zijn en bijzondere categorieën van persoonsgegevens omvatten”. Het EDPB beschouwt dit als een beknopte maar duidelijke verwijzing naar de feiten die de Ierse toezichthouder in het ontwerpbesluit heeft vastgesteld en die niet door de Spaanse toezichthouder worden betwist<sup>162</sup>, alsook naar bepaalde factoren van artikel 83, lid 2, AVG. Daarnaast voert de Spaanse toezichthouder aan dat de omstandigheid dat Meta IE “een entiteit is die enorme winsten genereert” relevant is voor de beoordeling van de evenredigheid van een geldboete<sup>163</sup>. Voorts verstrekt de Franse toezichthouder meer details dan de door Meta IE aangehaalde samenvatting<sup>164</sup>, zoals hierboven in punt 56 uitvoerig is toegelicht.

71. Wat betreft de vraag of deze bezwaren voldoende “gemotiveerd” zijn, brengt het EDPB in herinnering dat deze vereiste draait om de vraag of in het bezwaarschrift wordt verduidelijkt en aangevoerd waarom een wijziging van het ontwerpbesluit wordt voorgesteld<sup>165</sup>. Het EDPB is van mening dat al deze bezwaarschriften voldoende argumenten en verduidelijkingen bevatten ten aanzien van de feitelijke elementen en juridische argumenten die zijn aangevoerd ter ondersteuning van deze wijzigingsverzoeken (d.w.z. het verzoek om een administratieve geldboete op te leggen). Zoals uiteengezet in punt 4.2 van dit bindende besluit, zetten de Oostenrijkse toezichthouder, de Duitse toezichthouders, de Spaanse toezichthouder en de Franse toezichthouder in hun bezwaarschriften grondig uiteen waarom een specifiek aspect van het ontwerpbesluit — de keuze om geen administratieve geldboete op te leggen — gebrekkig/incorrect is<sup>166</sup>. Bijgevolg is voldaan aan de vereisten van artikel 4, punt 24, AVG.
72. Om aan de vereisten van artikel 4, punt 24, AVG te voldoen, moet in de bezwaren ook duidelijk de omvang worden aangetoond van de risico’s die het ontwerpbesluit inhoudt. In dit verband voert Meta IE aan dat de Oostenrijkse toezichthouder, de Duitse toezichthouders, de Spaanse toezichthouder en de Franse toezichthouder onvoldoende aantonen dat het ontwerpbesluit een aanzienlijk risico inhoudt voor de grondrechten en de fundamentele vrijheden van de betrokkenen.
73. Meta IE merkt op dat de Oostenrijkse toezichthouder onvoldoende aantoont dat het ontwerpbesluit een risico inhoudt, “in het bijzonder aangezien de Oostenrijkse toezichthouder aanvaardt dat het bevel tot opschorting van de doorgiften ‘geschikt’ zou zijn om de praktijken van Meta Ireland in overeenstemming te brengen met de AVG”<sup>167</sup>. Het EDPB ziet niet in hoe de gedeeltelijke onderschrijving van het ontwerpbesluit door de Oostenrijkse toezichthouder (die de gekozen corrigerende maatregel geschikt acht) kan worden opgevat als een ondermijning van het bezwaar van de Oostenrijkse toezichthouder (die, kort samengevat, aangeeft dat de gekozen

---

<sup>162</sup> Bezwaarschrift van de Spaanse toezichthouder, blz. 2; ontwerpbesluit, punten 4.4, 4.7, 6.1, 8.45, 8.47, 8.49, 8.50, 8.57, 8.81, 8.82, 8.83, 8.85, 8.87, 8.89 en 8.90.

<sup>163</sup> Bezwaarschrift van de Spaanse toezichthouder, blz. 3.

<sup>164</sup> Bezwaarschrift van de Franse toezichthouder, punten 6 en 7. Zie de hierboven door Meta IE aangehaalde samenvatting, punt 68.

<sup>165</sup> EDPB-richtsnoeren inzake relevant en gemotiveerd bezwaar, punt 16.

<sup>166</sup> Bezwaarschrift van de Oostenrijkse toezichthouder, blz. 2-4; bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 7-11; bezwaarschrift van de Spaanse toezichthouder, blz. 2 en 3; bezwaarschrift van de Franse toezichthouder, punten 6-17. Zie de samenvatting in afdeling 4 hierboven.

<sup>167</sup> Opmerkingen van Meta IE op grond van artikel 65, bijlage 1, punt 2.32, waarin het bezwaarschrift van de Oostenrijkse toezichthouder, blz. 3, wordt aangehaald.



corrigerende maatregel niet volstaat)<sup>168</sup>. Evenzo voert Meta IE aan dat de Spaanse toezichthouder “van mening lijkt te zijn dat het bevel tot opschorting van de doorgiften ertoe zou leiden dat de praktijk van Meta Ireland in overeenstemming zou worden gebracht met de AVG”<sup>169</sup>; het EDPB kan een dergelijk standpunt echter niet terugvinden in het bezwaarschrift<sup>170</sup>.

74. Meta IE verwerpt de argumenten van de Oostenrijkse toezichthouder, de Duitse toezichthouders, de Spaanse toezichthouder en de Franse toezichthouder inzake het risico dat het ontwerpbesluit een onvoldoende specifieke afschrikkende werking zal hebben voor Meta IE als ongefundeerd en concludeert dat de niet-oplegging van een administratieve geldboete geen significante risico's zou inhouden voor de grondrechten en de fundamentele vrijheden van betrokkenen<sup>171</sup>. Meta IE voegt eraan toe dat de Duitse toezichthouders en de Franse toezichthouder voorbijgaan aan “de aanzienlijke nadelige gevolgen van het voorgestelde bevel tot opschorting van de doorgiften, en dat het onjuist en onrealistisch is om te suggereren dat dit Meta Ireland (en anderen) er niet van zal weerhouden de regels niet na te leven”<sup>172</sup>. Het EDPB merkt op dat de Duitse toezichthouders en de Franse toezichthouder in hun bezwaarschriften duidelijk beredeneren waarom het opleggen van een geldboete volgens hen een afschrikkend effect zou hebben dat het voorgestelde opschortingsbevel alleen niet zou hebben. Bovendien beoordeelt het EDPB, gezien de context van het onderzoek — en de lange procedure die eraan voorafging<sup>173</sup> — de geuite risico's ten aanzien van de specifieke afschrikkende werking als “hoog en waarschijnlijk” in de zin van de EDPB-richtsnoeren inzake relevant en gemotiveerd bezwaar<sup>174</sup>.
75. Meta IE doet de zorgen van de Oostenrijkse toezichthouder, de Duitse toezichthouders, de Spaanse toezichthouder en de Franse toezichthouder over de precedentwerking van het ontwerpbesluit — wat betreft het gebruik van de bevoegdheden tot het nemen van corrigerende maatregelen als algemeen afschrikmiddel — af als louter speculatie<sup>175</sup>. Het EDPB herinnert eraan dat elke risicobeoordeling betrekking heeft op toekomstige gebeurtenissen, die tot op zekere

---

<sup>168</sup> “De Oostenrijkse gegevensbeschermingsautoriteit is van mening dat er naast de opschorting van de gegevensdoorgiften ook een administratieve geldboete moet worden opgelegd” (bezwaarschrift van de Oostenrijkse toezichthouder, blz. 1).

<sup>169</sup> Opmerkingen van Meta IE op grond van artikel 65, bijlage 1, punt 2.25, waarin het bezwaarschrift van de Spaanse toezichthouder, blz. 2, wordt aangehaald.

<sup>170</sup> De Spaanse toezichthouder stelt daarentegen het volgende: “De AEPD is het eens met de conclusie van de DPC dat een opschorting minder belastend is dan een verbod en is het ermee eens om, zoals bepleit door de Ierse toezichthouder, deze maatregel op te leggen in plaats van een verbod. De AEPD is het er evenwel niet mee eens dat dit de enige mogelijke maatregelen zijn” (bezwaarschrift van de Spaanse toezichthouder, blz. 2) en merkt op dat “de maatregel tot opschorting van de doorgiften gevolgen heeft in de toekomst, maar geen bestraffend effect heeft op de in het verleden en nog steeds gepleegde inbreuk, zodat de maatregel geen afschrikkende werking heeft” (ibid., blz. 3). De verwijzing naar “gevolgen in de toekomst” kan niet aldus worden opgevat dat de Spaanse toezichthouder hetzelfde standpunt is toegedaan als Meta IE.

<sup>171</sup> Opmerkingen van Meta IE op grond van artikel 65, bijlage 1, punten 2.34 (Oostenrijkse toezichthouder), 2.25 (Spaanse toezichthouder), 2.50 (Duitse toezichthouders), 2.41 (Franse toezichthouder).

<sup>172</sup> Opmerkingen van Meta IE op grond van artikel 65, bijlage 1, punten 2.50 (Duitse toezichthouders) en 2.41 (Franse toezichthouder).

<sup>173</sup> Ontwerpbesluit, punten 1.6 en 2.1 e.v.

<sup>174</sup> EDPB-richtsnoeren inzake relevant en gemotiveerd bezwaar, punt 37.

<sup>175</sup> Opmerkingen van Meta IE op grond van artikel 65, bijlage 1, punten 2.34 (Oostenrijkse toezichthouder), 2.50 (Duitse toezichthouders), 2.25 (Spaanse toezichthouder), 2.41 (Franse toezichthouder). Zie het bezwaarschrift van de Oostenrijkse toezichthouder, blz. 4; bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 7, 8-9; bezwaarschrift van de Spaanse toezichthouder, blz. 3; bezwaarschrift van de Franse toezichthouder, punten 14-18.

hoogte onzeker zijn. Het EDPB meent dat de bezwaren specifiek betrekking hebben op de waarschijnlijke gevolgen van het ontwerpbesluit voor andere verwerkingsverantwoordelijken, waarbij de verwachte kosten en baten van naleving worden afgewogen, en dus verder gaan dan speculatie<sup>176</sup>.

76. Het EDPB is al met al van mening dat de Oostenrijkse toezichthouder, de Duitse toezichthouders, de Spaanse toezichthouder en de Franse toezichthouder duidelijk aangeven waarom een ongewijzigd ontwerpbesluit een negatief effect zou hebben op de rechten en vrijheden van de betrokkenen. In de bezwaren wordt toegelicht dat de rechten en belangen van de betrokkenen geen hoge mate van bescherming krachtens het EU-recht wordt geboden<sup>177</sup>. Daarom vindt het EDPB dat de Oostenrijkse toezichthouder, de Duitse toezichthouders, de Spaanse toezichthouder en de Franse toezichthouder duidelijk aantonen hoe groot de risico's zijn die het ontwerpbesluit met zich meebrengt voor de betrokkenen.
77. Gelet op het bovenstaande is het EDPB van mening dat de bovengenoemde bezwaren van de Oostenrijkse toezichthouder, de Duitse toezichthouders, de Spaanse toezichthouder en de Franse toezichthouder **relevant en gemotiveerd** zijn krachtens artikel 4, punt 24, AVG.

#### 4.4.2 Inhoudelijke beoordeling

78. Ingevolge artikel 65, lid 1, punt a), AVG neemt het EDPB een bindend besluit over alle aangelegenheden die onderwerp van het relevante en gemotiveerde bezwaar zijn, en met name over de vraag of de in het ontwerpbesluit voorgestelde maatregelen ten aanzien van de verwerkingsverantwoordelijke in overeenstemming met de AVG zijn. Het EDPB is van mening dat de in dit deel relevant en gemotiveerd bevonden bezwaren van de Oostenrijkse toezichthouder, de Duitse toezichthouders, de Spaanse toezichthouder en de Franse toezichthouder, een verzoek aan de Ierse toezichthouder omvatten om gebruik te maken van haar bevoegdheid om een administratieve geldboete op te leggen en corrigerende maatregelen voor te stellen naast de maatregelen die zijn voorgesteld in het ontwerpbesluit van de leidende toezichthouder. Bij de

---

<sup>176</sup> “Indien in dit specifieke geval geen administratieve geldboete zou worden opgelegd, zouden de verwerkingsverantwoordelijken de indruk krijgen dat, zelfs bij een inbreuk op artikel 46, lid 1, respectievelijk hoofdstuk V AVG, een toekomstige opschorting van de gegevensdoorgiften de zwaarste maatregel zou zijn en er geen andere gevolgen voor onrechtmatig gedrag in het verleden te verwachten zijn. Het baart de Oostenrijkse gegevensbeschermingsautoriteit zorgen dat sommige verwerkingsverantwoordelijken zouden kunnen concluderen dat voortzetting van een onrechtmatige praktijk opweegt tegen de verwachte gevolgen van een inbreuk, en minder geneigd zullen zijn om de AVG na te leven.” Bezwaarschrift van de Oostenrijkse toezichthouder, blz. 4. “Het arrest Schrems II raakt een groot aantal ondernemingen. Het onderhavige geval schept daarom een precedent dat gevolgen zal hebben voor vele, zo niet alle, andere gegevensdoorgiften naar derde landen en wordt nauwlettend gevolgd door alle ondernemingen die deelnemen aan de eengemaakte economische markt. Indien zij enkel hoeven te vrezen voor een bevel tot staking van de doorgiften, zouden veel beheerders wellicht besluiten de doorgiften gewoon voort te zetten totdat ze worden betrap” (bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 8). “Wanneer er geen geldboete zou worden opgelegd, zouden de inbreukmakende entiteiten van mening kunnen zijn dat inbreuken op de AVG niet financieel worden bestraft” (bezwaarschrift van de Spaanse toezichthouder, blz. 2). “Andere verwerkingsverantwoordelijken die soortgelijke verwerkingsactiviteiten verrichten en met name onder soortgelijke voorwaarden persoonsgegevens doorgeven, worden derhalve niet aangespoord om hun doorgiften in overeenstemming te brengen met de AVG of op te schorten” (bezwaarschrift van de Franse toezichthouder, blz. 17).

<sup>177</sup> Zie ook de EDPB-richtsnoeren inzake relevant en gemotiveerd bezwaar, punt 37; arrest van het Hof van Justitie van 6 november 2003, Lindqvist, C-101/01, ECLI:EU:C:2003:596, punt 95; arrest Huber, C-524/06, punt 50, en arrest van het Hof van Justitie van 24 november 2011, Asociación Nacional de Establecimientos Financieros de Crédito, gevoegde zaken C-468/10 en C-469/10, ECLI:EU:C:2011:777, punt 28.

beoordeling van de gegrondheid van het ingediende bezwaar houdt het EDPB ook rekening met het standpunt van Meta IE over het bezwaar en de door haar ingediende stukken.

79. Het EDPB moet derhalve beoordelen of het voorstel van de Ierse toezichthouder in het ontwerpbesluit om Meta IE geen administratieve geldboete krachtens artikel 58, lid 2, punt i), AVG op te leggen voor de inbreuk op artikel 46, lid 1, AVG, in overeenstemming met de AVG is. Meta IE is van mening “dat de DPC, door te besluiten Meta Ireland geen administratieve geldboete op te leggen in het ontwerpbesluit, naar behoren heeft gebruikgemaakt van haar discretionaire bevoegdheid”<sup>178</sup>.
80. Het EDPB herinnert eraan dat het coherentiemechanisme ook kan worden gebruikt ter bevordering van een consequente toepassing van administratieve geldboeten, zoals benadrukt in overweging 150 AVG<sup>179</sup>. Dit is onder meer het geval wanneer de relevante en gemotiveerde bezwaren gericht zijn tegen het besluit van de leidende toezichthouder om geen administratieve geldboete voor te stellen (en wanneer in de bezwaren wordt voorgesteld aanvullende corrigerende maatregelen op te leggen<sup>180</sup>) en wanneer in een relevant en gemotiveerd bezwaar de elementen worden betwist waarop de leidende toezichthouder zich heeft gebaseerd bij de berekening van het bedrag van de geldboete<sup>181</sup>.
81. Meta IE is van mening dat de leidende toezichthouder als enige bevoegd is om de geschikte corrigerende maatregel vast te stellen en dat artikel 65, lid 1, AVG het EDPB niet de bevoegdheid verleent om de leidende toezichthouder te gelasten een administratieve geldboete op te leggen<sup>182</sup>. Volgens Meta IE zou het in strijd zijn met artikel 4, punt 24, en artikel 58, lid 2, punt i), AVG “indien de betrokken toezichthouders en/of het EDPB trachten hun eigen standpunten over de corrigerende maatregelen in de plaats te stellen van die van de [Ierse toezichthouder]”<sup>183</sup>. In dit verband benadrukt het EDPB dat Meta IE hiermee een verkeerde interpretatie geeft van het één-loketsysteem van de AVG en van de gedeelde bevoegdheden van de betrokken toezichthouders. Krachtens artikel 60 AVG moeten toezichthoudende autoriteiten samenwerken om de verordening op coherente wijze uit te leggen<sup>184</sup>. Overeenkomstig artikel 56, lid 1, en

---

<sup>178</sup> Opmerkingen van Meta IE op grond van artikel 65, punt 15.2.

<sup>179</sup> Overweging 150 AVG; EDPB-richtsnoeren inzake relevant en gemotiveerd bezwaar, punt 34, en EDPB-richtsnoeren inzake artikel 65, lid 1, punt a), AVG, punt 91; Bindend besluit nr. 1/2021, punt 281; Bindend besluit nr. 1/2022, punt 57; Bindend besluit nr. 2/2022, punt 191; Bindend besluit nr. 3/2022, punten 291, 351 en 438; Bindend besluit nr. 4/2022, punten 278, 292, 344 en 407; Bindend besluit nr. 5/2022, punten 259, 303 en 306.

<sup>180</sup> Het EDPB heeft aan de hand van voorbeelden in de EDPB-richtsnoeren inzake relevant en gemotiveerd bezwaar uitdrukkelijk bevestigd dat de toezichthoudende autoriteiten bij het formuleren van relevante en gemotiveerde bezwaren aanvullende corrigerende maatregelen, waaronder geldboeten, kunnen voorstellen. Zie punt 66 hierboven en de EDPB-richtsnoeren inzake relevant en gemotiveerd bezwaar, punt 33, voorbeelden 5 en 6.

<sup>181</sup> In dat geval kan het EDPB de leidende toezichthouder gelasten de voorgestelde geldboete te herberekenen op basis van de criteria van artikel 83 AVG en van de door het EDPB vastgestelde gemeenschappelijke normen. EDPB-richtsnoeren inzake relevant en gemotiveerd bezwaar, punt 34.

<sup>182</sup> Opmerkingen van Meta IE op grond van artikel 65, punten 15.1 en 15.2.

<sup>183</sup> Opmerkingen van Meta IE op grond van artikel 65, punt 15.1.

<sup>184</sup> Zie artikel 51, lid 2, artikel 60 en artikel 61, lid 1, AVG, en arrest van het Hof van Justitie (Grote kamer) van 15 juni 2021, Facebook/Gegevensbeschermingsautoriteit, C-645/19, ECLI:EU:C:2021:483, punten 53, 63, 68 en 72. Het EDPB merkt op dat Meta IE in punt 7.2 van haar opmerkingen op grond van artikel 65 verwijst naar punt 112 van het arrest Schrems II en stelt dat “de DPC als enige bevoegd is om op basis van de omstandigheden een besluit te nemen over de specifieke corrigerende maatregelen in elke zaak. Dit is in overeenstemming met de verklaringen in het arrest van het Hof van Justitie dat de bevoegde toezichthoudende autoriteit bij het nemen van een besluit over corrigerende maatregelen alle omstandigheden van de betrokken doorgifte van

artikel 60, lid 1, AVG werkt de leidende toezichthouder in grensoverschrijdende gevallen samen met de andere betrokken toezichthouders teneinde tot een consensus proberen te komen. Aangezien het definitieve besluit van de leidende toezichthouder in dergelijke gevallen grensoverschrijdende effecten heeft (mogelijk in de hele EER), moet ook consensus worden bereikt over de geschikte corrigerende maatregelen. Hoewel de leidende toezichthouder uiteindelijk de in artikel 58, lid 2, AVG vermelde bevoegdheden tot het nemen van corrigerende maatregelen kan uitoefenen, mag dat geen afbreuk doen aan de rol van de betrokken toezichthouders in de samenwerkingsprocedure of de rol van het EDPB in de coherentieprocedure<sup>185</sup>.

82. De betrokken toezichthouders kunnen bezwaar aantekenen tegen de in het ontwerpbesluit opgenomen of ontbrekende corrigerende maatregelen wanneer een voorgenomen maatregel naar hun mening niet in overeenstemming is met de AVG. In dat geval moeten zij aangeven welke maatregel de leidende toezichthouder volgens hen in het besluit moet opnemen, rekening houdend met de risico's die aan de orde zijn<sup>186</sup>. De bevoegdheid van het EDPB om geschillen te beslechten heeft betrekking op "alle aangelegenheden die onderwerp van het relevante en gemotiveerde bezwaar zijn"<sup>187</sup>. Bij onenigheid kan het coherentiemechanisme derhalve ook worden gebruikt om te bevorderen dat de toezichthouders hun bevoegdheden tot het nemen van corrigerende maatregelen op coherente wijze toepassen, rekening houdend met de in artikel 58, lid 2, AVG vermelde bevoegdheden<sup>188</sup>, wanneer in een relevant en gemotiveerd bezwaar vraagtekens worden geplaatst bij de maatregel(en) die in het ontwerpbesluit worden voorgesteld ten aanzien van de verwerkingsverantwoordelijke of de verwerker, of bij het ontbreken van dergelijke maatregelen.
83. Overeenkomstig artikel 58, lid 2, AVG is het opleggen van administratieve geldboeten krachtens artikel 83 AVG slechts een van de bevoegdheden tot het nemen van corrigerende maatregelen die aan de toezichthouders zijn toegekend. Uit de formulering "naast of in plaats van" in artikel 58, lid 2, punt i), wordt duidelijk dat verschillende corrigerende maatregelen kunnen worden gecombineerd, zolang aan de vereisten van artikel 83 AVG wordt voldaan. Niettemin mag niet uit het oog worden verloren dat, zoals benadrukt door de Groep gegevensbescherming artikel 29, "[a]dministratieve geldboeten [...] een centraal element vormen in de nieuwe handhavingsregeling die uit hoofde van de verordening is ingevoerd en [...] samen met de andere maatregelen waarin artikel 58 [AVG] voorziet, een krachtig onderdeel [vormen] van het handhavingsinstrumentarium van de toezichthoudende autoriteiten"<sup>189</sup>.

---

persoonsgegevens in aanmerking moet nemen". Zoals het EDPB eerder heeft gememoreerd in punt 277 van Bindend besluit nr. 3/2022, wordt het samenwerkings- en coherentiemechanisme van de AVG echter niet behandeld in het arrest Schrems II.

<sup>185</sup> Artikelen 63 en 65 AVG.

<sup>186</sup> Zie de EDPB-richtsnoeren inzake relevant en gemotiveerd bezwaar, punt 33.

<sup>187</sup> Artikel 65, lid 1, punt a), AVG.

<sup>188</sup> Zie de EDPB-richtsnoeren inzake artikel 65, lid 1, punt a), AVG, punt 92.

<sup>189</sup> Groep gegevensbescherming artikel 29, Richtsnoeren voor de toepassing en vaststelling van administratieve geldboeten in de zin

van Verordening (EU) 2016/679, vastgesteld op 3 oktober 2017 (WP 253), bekrachtigd door het EDPB op 25 mei 2018, hierna "EDPB-richtsnoeren inzake administratieve geldboeten" genoemd.

84. Het EDPB neemt nota van het standpunt van Meta IE dat “het uit hoofde van de AVG niet verplicht is om in bepaalde omstandigheden geldboeten op te leggen”<sup>190</sup>. Het EDPB is het ermee eens dat het besluit om al dan niet een administratieve geldboete op te leggen per geval moet worden genomen, rekening houdend met de omstandigheden van elke zaak, zoals vermeld in overweging 129 en artikel 58, lid 2, punt i) AVG<sup>191</sup>. Uit de formulering van artikel 83, lid 2, AVG blijkt dat de daarin opgesomde factoren niet alleen bedoeld zijn om de toezichthoudende autoriteiten in staat te stellen het bedrag van de administratieve geldboete in elke zaak te berekenen, maar ook om een besluit te nemen “over de vraag of een administratieve geldboete wordt opgelegd”. Het EDPB is het dus volledig eens met het standpunt van de Duitse toezichthouders dat de criteria van artikel 83, lid 2 AVG “van invloed zijn op de discretionaire bevoegdheid om een administratieve geldboete op te leggen”<sup>192</sup>. Wanneer een toezichthouder besluit om een administratieve geldboete op te leggen op grond van artikel 83, lid 2, AVG, moet zij er ook voor zorgen dat aan de vereisten van artikel 83, lid 1, AVG is voldaan.
85. In het licht van het bovenstaande zal het EDPB eerst de toepassing van de desbetreffende criteria uit hoofde van artikel 83, lid 2, AVG onderzoeken. De belangrijkste elementen waarmee rekening moet worden gehouden bij de beoordeling van de toepassing van artikel 83, lid 2, AVG zijn reeds vastgesteld in de EDPB-richtsnoeren inzake administratieve geldboeten en de aanvullende EDPB-richtsnoeren inzake de berekening van geldboeten in het kader van de AVG<sup>193</sup>.
86. In dit verband merkt het EDPB op dat de Ierse toezichthouder in het ontwerpbesluit vermeldt “zorgvuldig rekening te hebben gehouden met de criteria van artikel 83, lid 2, punten a) tot en met k), AVG”<sup>194</sup> zonder daar nader op in te gaan. In het kader van de uitwisselingen tussen het EDPB-secretariaat en de Ierse toezichthouder over de volledigheid van het dossier, die bedoeld waren ervoor te zorgen dat het EDPB bij het nemen van een besluit kon beschikken over alle relevante elementen en documenten (bv. over het standpunt van de Ierse toezichthouder over deze kwestie)<sup>195</sup>, bevestigde de Ierse toezichthouder dat geen verdere documentatie over haar overweging van de criteria hoefde te worden toegevoegd, aangezien alle documenten met betrekking tot deze kwestie al waren opgenomen in het aan het secretariaat toegezonden dossier.
87. Het EDPB beoordeelt de criteria van artikel 83, lid 2, AVG zoals die van toepassing zijn op de onderhavige zaak op basis van de beschikbare en relevante documenten en rekening houdend met de ingediende relevante en gemotiveerde bezwaren. Zoals hieronder nader wordt toegelicht, blijkt uit de algemene analyse van de relevante factoren van artikel 83, lid 2, AVG dat er een administratieve geldboete moet worden opgelegd voor de vastgestelde inbreuk op artikel 46, lid 1, AVG.
88. Artikel 83, lid 2, AVG “bevat een lijst van criteria die de toezichthoudende autoriteiten geacht worden te gebruiken bij de beoordeling van zowel de vraag of een boete moet worden opgelegd

---

<sup>190</sup> Opmerkingen van Meta IE op grond van artikel 65, punt 14.3. Meta IE herinnert ook aan overweging 129 en artikel 58, lid 2, punt i), AVG.

<sup>191</sup> Zie bijvoorbeeld Bindend besluit nr. 3/2022, punt 441; Bindend besluit nr. 4/2022, punt 440; Bindend besluit nr. 5/2022, punt 305. Zie ook de EDPB-richtsnoeren inzake administratieve geldboeten, blz. 7.

<sup>192</sup> Bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 7, afdeling II, punt b.

<sup>193</sup> Bindend besluit nr. 2/2022, punt 196.

<sup>194</sup> Ontwerpbesluit, punt 9.47.

<sup>195</sup> Overeenkomstig artikel 11, lid 2, rvo EDPB en zoals ook vermeld in punt 20 van de richtsnoeren inzake artikel 65, lid 1, punt a), AVG.

als het bedrag van de boete”<sup>196</sup>: zoals uitgelegd in de EDPB-richtsnoeren inzake administratieve geldboeten, gaat het daarbij niet om “een herhaalde beoordeling van dezelfde criteria, maar om een beoordeling waarbij rekening wordt gehouden met alle omstandigheden van elke zaak”, en kunnen de “conclusies die in de eerste fase van de beoordeling zijn getrokken, vervolgens worden gebruikt bij de vaststelling van de hoogte van de geldboete, zodat een dubbele toetsing aan de hand van dezelfde criteria wordt vermeden”<sup>197</sup>.

*De aard, de ernst en de duur van de inbreuk (artikel 83, lid 2, punt a), AVG)*

89. Krachtens artikel 83, lid 2, punt a), AVG moet de toezichthoudende autoriteit bij de beoordeling van de aard, de ernst en de duur van de inbreuk rekening houden met de aard, de omvang of het doel van de verwerking in kwestie alsmede het aantal getroffen betrokkenen en de omvang van de door hen geleden schade.
90. Wat betreft de **aard en de ernst van de inbreuk**, voert Meta IE aan dat rekening moet worden gehouden met de “hoogst ongebruikelijke omstandigheden van de gestelde inbreuk op artikel 46, lid 1, AVG” en met name dat “Meta Ireland de gegevensdoorgiften in het kader van Meta Ireland altijd te goeder trouw heeft verricht”<sup>198</sup>. Het EDPB is van mening dat dit argument eerder betrekking heeft op artikel 83, lid 2, punt b), AVG dan op artikel 83, lid 2, punt a), AVG en zal het hieronder onderzoeken.
91. In haar ontwerpbesluit onderstreept de Ierse toezichthouder in haar overwegingen met betrekking tot het opleggen van corrigerende maatregelen voor de vastgestelde inbreuk op artikel 46, lid 1, AVG dat “de door het Hof van Justitie vastgestelde tekortkomingen in het recht van de VS niet zijn verholpen door de standaardcontractbepalingen of door aanvullende maatregelen, dat een afwijking uit hoofde van artikel 49, lid 1, AVG niet beschikbaar is voor Meta Ireland en dat de gegevensdoorgiften een inbreuk vormen op de wezenlijke inhoud van een of meer grondrechten”<sup>199</sup>. In dit verband benadrukt het EDPB dat een inbreuk waarbij de wezenlijke inhoud van een grondrecht wordt geschonden, moet worden beschouwd als een ernstige inbreuk. Bovendien is het EDPB het eens met de argumenten van de Oostenrijkse toezichthouder, de Duitse toezichthouders, de Spaanse toezichthouder en de Franse toezichthouder, die van mening zijn dat de inbreuk bijzonder ernstig is<sup>200</sup>. Meer specifiek vinden de internationale FB-doorgiften volgens de Spaanse toezichthouder “niet incidenteel of sporadisch” plaats, maar zijn zij “systematisch, grootschalig, repetitief en doorlopend van aard”<sup>201</sup>. De Oostenrijkse toezichthouder is eveneens van mening dat Meta IE de rechten van betrokkenen jarenlang aanzienlijk en voortdurend heeft geschonden<sup>202</sup>. Volgens de Franse toezichthouder is sprake van een bijzonder ernstige inbreuk op de privacy van de betrokkenen<sup>203</sup>. De Duitse toezichthouders

---

<sup>196</sup> EDPB-richtsnoeren inzake administratieve geldboeten, blz. 9.

<sup>197</sup> EDPB-richtsnoeren inzake administratieve geldboeten, blz. 9. Zie ook de analyse op blz. 14 betreffende de factor van artikel 83, lid 2, punt f), AVG.

<sup>198</sup> Opmerkingen van Meta IE op grond van artikel 65, punt 18.2.

<sup>199</sup> Ontwerpbesluit, punt 9.41.

<sup>200</sup> Bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 9 (“zeer ernstig”) en blz. 12 “moet worden aangemerkt als zeer ernstig”; bezwaarschrift van de Spaanse toezichthouder, blz. 2; bezwaarschrift van de Franse toezichthouder, blz. 2, punt 6; bezwaarschrift van de Oostenrijkse toezichthouder, blz. 2, afdeling B.

<sup>201</sup> Bezwaarschrift van de Spaanse toezichthouder, blz. 2.

<sup>202</sup> Bezwaarschrift van de Oostenrijkse toezichthouder, blz. 3.

<sup>203</sup> Bezwaarschrift van de Franse toezichthouder, blz. 2, punt 6.

verwijzen naar het grote aantal betrokkenen, de lange duur van de inbreuk en de omvang van de verwerking<sup>204</sup>.

92. Wat **de aard, de omvang en het doel** van de betrokken verwerking betreft, neemt het EDPB nota van de beschrijving door Meta IE dat de verwerking “eenvoudigweg de doorgifte behelst van gebruikersgegevens van Meta Ireland door Meta Ireland aan haar verwerker in de VS (MPI) om Meta Ireland te ondersteunen bij de levering van de Facebook-dienst aan gebruikers van Meta Ireland”<sup>205</sup>. Specifiek wat de omvang betreft is Meta IE van mening dat de schaal van de verwerking geen relevante factor is bij de beoordeling of er een administratieve geldboete moet worden opgelegd<sup>206</sup>. Het EDPB is evenwel van mening dat de omvang of schaal van de verwerking in het licht van artikel 83, lid 2, punt a), AVG een relevante factor is bij het besluit over de vraag of een administratieve geldboete moet worden opgelegd. Meer in het bijzonder herinnert het EDPB eraan dat de betreffende verwerkingsactiviteiten een zeer brede reikwijdte hebben en is het EDPB het met de Duitse toezichthouders eens dat de “gegevensverwerking zich uitstrekt tot enorme hoeveelheden sociale interacties die deze betrokkenen dagelijks genereerden en nog altijd genereren”<sup>207</sup>. Dit wordt bevestigd door de Ierse toezichthouder, die het in afdeling 8 van het ontwerpbesluit steeds heeft over “systematische, grootschalige, repetitieve en doorlopende doorgiften”<sup>208</sup>.
93. Wat het **aantal betrokkenen** betreft, acht het EDPB de opmerking van de Duitse toezichthouders dat Meta IE “309 miljoen dagelijks actieve gebruikers in Europa”<sup>209</sup> heeft en dat derhalve “een groot deel van de totale bevolking van de Europese Unie rechtstreeks wordt getroffen door de niet-naleving” door Meta IE<sup>210</sup>, bijzonder relevant. De Franse en de Oostenrijkse toezichthouder zijn hetzelfde standpunt toegedaan en merken terecht op dat het om een “bijzonder grote hoeveelheid gegevens” gaat “aangezien de Facebook-dienst in de Europese Unie miljoenen gebruikers heeft”<sup>211</sup> en dat “Meta de aanbieder is van het grootste socialenetwerk ter wereld, met een enorm aantal gebruikers, en dus betrokkenen, in de Europese Unie”<sup>212</sup>.
94. Meta IE betwist niet dat de doorgifte “een groot aantal betrokkenen betreft”, aangezien de Facebook-dienst zeer veel gebruikers heeft<sup>213</sup>. In zijn opmerkingen over het voorlopige ontwerpbesluit legt Meta IE het volgende uit: “Sinds de introductie in 2004 is de Facebook-dienst uitgegroeid tot een uiterst populaire en bekende onlinedienst voor wereldwijde communicatie en uitwisseling van inhoud, die maandelijks door ongeveer 2,85 miljard gebruikers wereldwijd wordt gebruikt om informatie te delen en te raadplegen en om in contact te komen met anderen over de hele wereld. Onder hen bevinden zich meer dan 255 miljoen individuele gebruikers in de

---

<sup>204</sup> Bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 9.

<sup>205</sup> Opmerkingen van Meta IE op grond van artikel 65, punt 18.5.

<sup>206</sup> In de opmerkingen van Meta IE op grond van artikel 65, bijlage 2, punt 2.9, voert Meta IE aan dat “zowel de standaardcontractbepalingen als hoofdstuk V van de AVG zijn ontworpen om grootschalige en systematische doorgiften te ondersteunen. Bijgevolg kan het loutere feit dat de doorgiften op grote schaal plaatsvinden niet volstaan om een administratieve geldboete op te leggen.

<sup>207</sup> Bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 9.

<sup>208</sup> Ontwerpbesluit, punten 8.45, 8.47, 8.49, 8.50, 8.57, 8.81, 8.82, 8.83, 8.85, 8.87, 8.89 en 8.90.

<sup>209</sup> Bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 9 — de Duitse toezichthouders verwijzen naar het jaarverslag 2021 van Meta IE (formulier 10-k), blz. 56.

<sup>210</sup> Bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 9.

<sup>211</sup> Bezwaarschrift van de Franse toezichthouder, punt 7.

<sup>212</sup> Bezwaarschrift van de Oostenrijkse toezichthouder, blz. 2, afdeling B.

<sup>213</sup> Opmerkingen van Meta IE op grond van artikel 65, punt 18.7.

EU/EER”<sup>214</sup>. Volgens Meta IE “betekent het feit dat persoonsgegevens van een groot aantal betrokkenen zijn doorgegeven door Meta Ireland evenwel niet dat een groot aantal betrokkenen is ‘getroffen’ in de zin van artikel 83, lid 2, punt a), AVG”<sup>215</sup>. Verder betoogt Meta IE dat “het risico op vermeende inmenging in de rechten van gebruikers van Meta Ireland inzake gegevensbescherming en verhaal als gevolg van de doorgifte van gegevens door Meta Ireland in de praktijk altijd zeer gering is geweest, en dat een dergelijk risico slechts een uiterst beperkt aantal gebruikers van Meta Ireland betrof”<sup>216</sup>.

95. Het EDPB is het niet eens met de argumenten van Meta IE. Zoals toegelicht in de EDPB-richtsnoeren inzake de berekening van geldboeten, omvat het aantal betrokkenen “het aantal concrete getroffen en alsook het aantal potentiële getroffen”<sup>217</sup>. Met andere woorden, “getroffen” betrokkenen zijn niet alleen betrokkenen wier accounts het voorwerp *zijn geweest* van toegangsverzoeken, maar ook betrokkenen wier accounts het voorwerp *zouden kunnen zijn geweest* van dergelijke verzoeken<sup>218</sup>. Het EDPB herinnert eraan dat de inbreuk tijdens deze geschillenbeslechtingsprocedure nog steeds plaatsvindt, wat betekent dat de persoonsgegevens van Facebook-gebruikers worden doorgegeven naar en verwerkt in de VS zonder de passende waarborgen die worden vereist door artikel 46, lid 1, AVG.
96. Daarom concludeert het EDPB dat een zeer groot aantal betrokkenen wordt getroffen en dat dit reeds hoge aantal nog verder kan toenemen zolang de inbreuk niet is beëindigd.
97. Wat de **duur van de inbreuk betreft**, benadrukken de Duitse toezichthouders en de Oostenrijkse toezichthouder dat die al verscheidene jaren duurt, wat zij als een verzwarende omstandigheid

---

<sup>214</sup> Opmerkingen van Meta IE over het voorlopige ontwerpbesluit, punt 1.2.

<sup>215</sup> Opmerkingen van Meta IE op grond van artikel 65, punt 18.7, bijlage 2, punten 2.22(A)(i), 2.29(A)(i) en 2.41(A)(i).

<sup>216</sup> Opmerkingen van Meta IE op grond van artikel 65, punt 18.8. In dezelfde alinea geeft Meta IE ook aan dat “op basis van de laatste beschikbare gegevens de verzoeken uit hoofde van de Amerikaanse Foreign Intelligence Surveillance Act van 1978 voor alle Facebook-, Messenger-, Instagram- en WhatsApp-accounts wereldwijd slechts ongeveer 0,00094 % van alle geactiveerde accounts betreft”.

<sup>217</sup> EDPB-richtsnoeren inzake de berekening van geldboeten, punt 54, b), iv), blz. 17.

<sup>218</sup> De Franse toezichthouder stelt in zijn bezwaarschrift het volgende: “Voor zover de gegevens in kwestie afkomstig zijn van accounts van het sociale netwerk Facebook, die soms veel informatie over het privéleven van gebruikers bevatten, bestaat er een aanzienlijk risico dat de privacy van deze personen wordt geschonden indien deze gegevens op verzoek daadwerkelijk worden doorgegeven aan de inlichtingendiensten” (bezwaarschrift van de Franse toezichthouder, blz. 2). Meta voert aan dat de Franse toezichthouder met deze zin erkent “dat het grote aantal betrokken gebruikers van Meta Ireland niet samenvalt met het aantal gebruikers van Meta Ireland wier persoonsgegevens daadwerkelijk het risico liepen te worden ingezien door de overheid van de VS, laat staan dat zij het risico liepen schade te lijden” (opmerkingen van Meta IE op grond van artikel 65, punt 2.29 (A)). Het EDPB benadrukt dat het begrip “aantal getroffen betrokkenen” moet worden opgevat als “het aantal concrete getroffen en alsook het aantal potentiële getroffen” (EDPB-richtsnoeren inzake de berekening van geldboeten, punt 54). Hoewel de Franse toezichthouder in zijn bezwaarschrift verwees naar de verdere nadelige gevolgen voor de betrokkenen wier persoonsgegevens daadwerkelijk zijn doorgegeven aan de Amerikaanse inlichtingendiensten, bovenop de inbreuk op de gegevensbescherming die alle doorgegeven persoonsgegevens betreft, moet die opmerking niet worden gezien als een beperking van het aantal getroffen betrokkenen, zoals Meta IE suggereerde. In dit verband is de verzekering van Meta dat voorsnog de gegevensbeschermings- en verhaalrechten van “slechts een relatief gering aantal gebruikers wereldwijd” risico hebben gelopen (opmerkingen van Meta IE op grond van artikel 65, punt 2.29(A)), ongefundeerd, aangezien de doorgiften volgens Meta IE werden uitgevoerd “ter ondersteuning van Meta Ireland bij de levering van de Facebook-dienst aan gebruikers van Meta Ireland” (opmerkingen van Meta IE op grond van artikel 65, punt 18.5) zonder dat Meta IE daarbij naar enige beperking verwees, en dit hoe dan ook niet betekent dat een dergelijk risico zich niet opnieuw kan voordoen en dat de inbreuk niet nog meer gebruikers zal treffen.



beschouwen<sup>219</sup>. Volgens de Oostenrijkse toezichthouder heeft de duur van de inbreuk geresulteerd in een “aanzienlijke en voortdurende schending” van de rechten van de betrokkenen<sup>220</sup>. De Duitse toezichthouders wijzen erop dat “de inbreuk voor de betrokkenen al vóór de AVG begon, in het kader van de vorige regeling waarin de verwerkingsverantwoordelijken dezelfde wettelijke verplichtingen hadden”<sup>221</sup>. De Duitse toezichthouders merken voorts op dat “de gegevensverwerking door de onderneming sinds ongeveer tien jaar onder toezicht van de toezichthoudende autoriteiten staat”<sup>222</sup>. In haar antwoord hierop benadrukt Meta IE dat het onderzoek alleen betrekking heeft op de periode vanaf de datum van toepassing van de AVG<sup>223</sup>.

98. Het EDPB neemt nota van de uitleg van de Ierse toezichthouder dat het ontwerpbesluit tot doel heeft “te onderzoeken of Meta Ireland in overeenstemming met artikel 46, lid 1, AVG handelt bij de doorgifte van persoonsgegevens betreffende [...] aan Meta US op grond van standaardcontractbepalingen [...], naar aanleiding van het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie (“het Hof van Justitie”) van 16 juli 2020 in zaak C-311/18, Data Protection Commissioner/Facebook Ireland Ltd en Maximilian Schrems”<sup>224</sup>. Het EDPB merkt voorts op dat geen enkele betrokken toezichthouder bezwaar heeft gemaakt tegen de temporele werkingsfeer van het ontwerpbesluit. Daarom moet het beginpunt van de inbreuk uitsluitend worden bepaald aan de hand van de beschrijving in het ontwerpbesluit, d.w.z. met ingang van 16 juli 2020 (de datum waarop het arrest Schrems II is gewezen). Het EDPB is van mening dat deze duur van de inbreuk aanzienlijk is en in aanmerking moet worden genomen bij de het nemen van een besluit over de vraag of een administratieve geldboete moet worden opgelegd.
99. Het EDPB concludeert dat Meta IE gezien de aard en de omvang van de verwerking en het zeer grote aantal betrokkenen een inbreuk van aanzienlijke aard, ernst en duur heeft gepleegd. Daarom moet dit criterium in aanmerking worden genomen bij het besluit over de vraag of een administratieve geldboete moet worden opgelegd.

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

100. Een van de factoren in artikel 83, lid 2, AVG waarmee rekening moet worden gehouden bij het besluit over de vraag of een administratieve geldboete moet worden opgelegd en over de hoogte daarvan, is “de opzettelijke of nalatige aard van de inbreuk”. Volgens overweging 148 van de AVG moet ook naar behoren rekening worden gehouden met het “opzettelijke karakter van de inbreuk”.
101. Meta IE is het eens met de conclusie van de Ierse toezichthouder dat Meta IE de internationale FB-doorgiften te goeder trouw heeft verricht omdat zij aanvullende maatregelen heeft genomen naast de standaardcontractbepalingen van 2021 en ervan uitging dat zij zich subsidiair mocht beroepen op artikel 49 AVG<sup>225</sup>. Meta IE merkt op dat de bevinding van de Ierse toezichthouder dat Meta IE de internationale FB-doorgiften te goeder trouw heeft uitgevoerd, een feitelijke

---

<sup>219</sup> Bezwaarschrift van Duitse toezichthouders, blz. 9; bezwaarschrift van de Oostenrijkse toezichthouder, blz. 3, afdeling C, punt 2.1.

<sup>220</sup> Bezwaarschrift van de Oostenrijkse toezichthouder, blz. 5, afdeling C, punt 2.

<sup>221</sup> Bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 9.

<sup>222</sup> Bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 9.

<sup>223</sup> Opmerkingen van Meta IE op grond van artikel 65, punt 18.3 en bijlage 2, blz. 61, punt 2.41(A)(ii).

<sup>224</sup> Ontwerpbesluit, punt 1.3(1).

<sup>225</sup> Opmerkingen van Meta IE op grond van artikel 65, punten 8.10-8.12, 16.1-16.5 en 18.10.

bevinding is waarop het EDPB zijn besluit moet baseren<sup>226</sup> en waartegen de betrokken toezichthouders geen bezwaar hebben gemaakt<sup>227</sup>.

102. Het EDPB is het niet eens met de argumenten van Meta IE. De Ierse toezichthouder heeft vastgesteld dat Meta IE zich heeft gebaseerd op de standaardcontractbepalingen en, subsidiair, op de afwijkingen krachtens artikel 49 AVG, en heeft geconcludeerd dat Meta IE “te goeder trouw” heeft gehandeld. Het EDPB merkt op dat deze conclusie, in tegenstelling tot wat Meta IE stelt, het onderwerp *is* van de bezwaren en bijgevolg van het geschil. Zoals reeds toegelicht in punt 4.2 van dit bindend besluit, voeren alle betrokken toezichthouders in hun bezwaren met betrekking tot het opleggen van een administratieve geldboete aan dat de inbreuk opzettelijk is gepleegd en zijn zij het niet eens met de beoordeling dat Meta IE de internationale FB-doorgiften te goeder trouw heeft verricht. Meer in het bijzonder betoogde de Franse toezichthouder dat de inbreuk een “opzettelijk karakter” had omdat deze “opzettelijk door de onderneming werd gepleegd”<sup>228</sup>. De Spaanse toezichthouder geeft ook aan dat Meta IE “inbreuk heeft gepleegd op de AVG terwijl zij [sinds het arrest Schrems II] wist” dat de internationale FB-doorgiften een inbreuk op de AVG vormden<sup>229</sup>. De Duitse toezichthouders merken ook op dat Meta IE opzettelijk heeft gehandeld of ten minste — zoals de Oostenrijkse toezichthouder aanvoert — met *dolus eventualis* (voorwaardelijke opzet)<sup>230</sup>. Deze verklaringen in de bezwaarschriften zijn in tegenspraak met de bevinding dat Meta IE de internationale FB-doorgiften te goeder trouw heeft verricht.
103. Zoals reeds is verduidelijkt in de EDPB-richtsnoeren inzake administratieve geldboeten, “omvat opzet in het algemeen zowel kennis als opzettelijkheid met betrekking tot de kenmerken van een overtreding, terwijl ‘onopzettelijk’ betekent dat er geen opzet was om inbreuk te plegen, hoewel de verwerkingsverantwoordelijke/verwerker de wettelijk vereiste zorgplicht heeft geschonden”<sup>231</sup>. Met andere woorden, uit hoofde van de EDPB-richtsnoeren inzake de berekening van boeten moet er sprake zijn van twee cumulatieve elementen om een inbreuk als opzettelijk te kunnen aanmerken: kennis van de inbreuk en opzettelijk handelen bij het begaan van die inbreuk<sup>232</sup>. Anderzijds is een inbreuk “onopzettelijk” wanneer er sprake is van een schending van de zorgplicht zonder dat er opzet in het spel is<sup>233</sup>. Het EDPB brengt voorts in herinnering dat de opzettelijke of nalatige aard van de inbreuk “moet worden beoordeeld op basis van de objectieve gedragselementen die uit de feiten van de zaak worden afgeleid” en dat “de toezichthoudende autoriteit, afhankelijk van de omstandigheden van de zaak, ook de mate van nalatigheid kan meewegen”<sup>234</sup>.

---

<sup>226</sup> Opmerkingen van Meta IE op grond van artikel 65, punt 16.1.

<sup>227</sup> Opmerkingen van Meta IE op grond van artikel 65, punt 8.10. In zijn samengestelde antwoord heeft de Ierse toezichthouder ook aangevoerd dat deze bevinding niet door de betrokken toezichthouders werd betwist.

<sup>228</sup> Bezwaarschrift van de Franse toezichthouder, punten 7 en 10, blz. 2-3.

<sup>229</sup> Bezwaarschrift van de Spaanse toezichthouder, blz. 3.

<sup>230</sup> Bezwaar van Oostenrijkse toezichthouder, blz. 4, deel C, punt 2.1; bezwaar van Duitse toezichthouders, voetnoot 18 en blz. 9.

<sup>231</sup> EDPB-richtsnoeren inzake administratieve geldboeten, blz. 11; EDPB-richtsnoeren inzake de berekening van geldboeten, punt 56.

<sup>232</sup> EDPB-richtsnoeren inzake administratieve geldboeten, blz. 11; EDPB-richtsnoeren inzake de berekening van geldboeten, punt 56.

<sup>233</sup> EDPB-richtsnoeren inzake administratieve geldboeten, blz. 11; EDPB-richtsnoeren inzake de berekening van geldboeten, punt 56.

<sup>234</sup> EDPB-richtsnoeren inzake de berekening van geldboeten, punt 57.

104. Het EDPB neemt met instemming nota van de opmerking van de Duitse toezichthouders dat Meta IE “sinds ongeveer tien jaar onder toezicht van de toezichthoudende autoriteiten staat”<sup>235</sup>; de twee baanbrekende arresten die het Hof van Justitie in 2015 en in 2020 heeft gewezen, hadden ook betrekking op deze onderneming. Zoals de Ierse toezichthouder in het ontwerpbesluit opmerkt, werd de oorspronkelijke klacht tegen Meta IE — waarin werd aangevoerd dat de doorgifte van persoonsgegevens door Meta IE aan Meta Platforms, Inc. op grond van de beschikking betreffende de gepastheid van de bescherming geboden door de veiligheidsbeginselen onrechtmatig was<sup>236</sup> en die leidde tot een gerechtelijke procedure in Ierland en vervolgens tot de prejudiciële beslissing van het Hof van Justitie in 2015 in zaak C-362/14, Schrems/Data Protection Commissioner (het “**arrest Schrems I**”)<sup>237</sup> — op 25 juni 2013 door Schrems ingediend bij het Hof van Justitie<sup>238</sup>. Zoals reeds opgemerkt, heeft het Hof van Justitie op 16 juli 2020 het arrest Schrems II gewezen. Na het voorlopige ontwerpbesluit van de Ierse toezichthouder van 28 augustus 2020 en de opening van onderzoek IN 20-8-1 heeft Meta IE een gerechtelijke procedure tegen de Ierse toezichthouder ingeleid<sup>239</sup>.
105. Daarnaast neemt het EDPB nota van afdeling 7 van het ontwerpbesluit, waarin de Ierse toezichthouder eerst het beoordelingskader uiteenzet en daarna uitvoerig bij de rechtmatigheid van de doorgiften stilstaat aan de hand van de bewoordingen van artikel 46, lid 1, AVG, zoals weergegeven in het arrest Schrems II. Het EDPB neemt ook nota van het oordeel van de Ierse toezichthouder in afdeling 8 van het ontwerpbesluit en de conclusie dat “Meta Ireland zich niet op de afwijkingen van artikel 49, lid 1, AVG (of welke afwijking van dat artikel ook) kan beroepen als rechtvaardiging voor de systematische, grootschalige, repetitieve en permanente doorgifte van gebruikersgegevens van de EU naar de VS”.
106. Het EDPB herinnert aan de conclusie van de Ierse toezichthouder dat de standaardcontractbepalingen van 2021 waarop Meta IE de internationale FB-doorgiften baseerde<sup>240</sup> geen soelaas boden voor de ontoereikende bescherming die door het recht van de VS

---

<sup>235</sup> Bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 9. Het EDPB herinnert eraan dat het Hof van Justitie in beide Schrems-arresten heeft geconcludeerd dat de VS geen passend beschermingsniveau waarborgde en bijgevolg de beschikking van de Europese Commissie inzake de veiligheidsbeginselen en haar besluit inzake het privacyschild ongeldig heeft verklaard. In het arrest Schrems II heeft het Hof van Justitie zich ook gebogen over de geldigheid van standaardbepalingen inzake gegevensbescherming in een besluit van de Commissie dat is vastgesteld krachtens artikel 46, lid 2, punt c), AVG, en geconcludeerd dat die niet was aangetast.

<sup>236</sup> Ontwerpbesluit, punt 2.6.

<sup>237</sup> Arrest van het Hof van Justitie van 6 oktober 2015, Schrems/Data Protection Commissioner, C-362/14, ECLI:EU:C:2015:650.

<sup>238</sup> Ontwerpbesluit, punt 2.6.

<sup>239</sup> Ontwerpbesluit, punt 2.44 — Meta IE heeft op 10 september 2020 de rechterlijke toetsing tegen de Ierse toezichthouder ingeleid. In de punten 1.5 en 1.6 van haar opmerkingen over het voorlopige ontwerpbesluit geeft Meta IE de volgende toelichting: “Naar aanleiding van het arrest van het Hof van Justitie heeft de DPC op 28 augustus 2020 dit onderzoek op eigen initiatief IN-20-8-1 in gang gezet op grond van artikel 110 van de Data Protection Act 2018 (‘DPA 2018’) (‘het onderzoek’), en wel bij een voorlopig ontwerpbesluit en bij brief aan Facebook Ireland Limited (FIL) van 28 augustus 2020. FIL verzocht vervolgens om rechterlijke toetsing met betrekking tot de DPC. Na de uitspraak van rechter Barniville in de door FIL aangevraagde rechterlijke toetsing op 14 mei 2021 heeft de DPC FIL op 21 mei 2021 schriftelijk meegedeeld dat zij tot uiterlijk op 2 juli 2021 opmerkingen in reactie op het voorlopige ontwerpbesluit kon indienen”.

<sup>240</sup> Meta IE heeft de standaardcontractbepalingen van 2021 op 31 augustus 2021 in haar overeenkomst met Meta US opgenomen.

wordt geboden<sup>241</sup>. Het EDPB merkt ook op dat de Ierse toezichthouder uitvoerig heeft onderzocht of Meta IE aanvullende maatregelen heeft genomen om de ontoereikende bescherming door het recht van de VS te verhelpen, met als conclusie dat dit niet het geval is<sup>242</sup>.

107. Zoals uiteengezet door het EDPB in zijn Aanbevelingen nr. 01/2020 inzake maatregelen ter aanvulling op doorgifte-instrumenten teneinde naleving van het beschermingsniveau van persoonsgegevens in de Unie te waarborgen (hierna “EDPB-aanbevelingen inzake aanvullende maatregelen” genoemd)<sup>243</sup>, moeten verwerkingsverantwoordelijken bij het beoordelen van derde landen en het vaststellen van passende aanvullende maatregelen nagaan of er in de wetgeving en/of geldende praktijk van het derde land iets is wat afbreuk doet aan de doeltreffendheid van de passende waarborgen van de doorgifte-instrumenten die zij in het kader van een specifieke doorgifte gebruiken<sup>244</sup>. In dit verband merkt het EDPB op dat volgens de beoordeling van Meta IE “de desbetreffende wetgeving en praktijk in de VS het bij het EU-recht vereiste beschermingsniveau bieden” en aanvullende maatregelen heeft genomen bovenop de standaardcontractbepalingen van 2021 om “een passend beschermingsniveau te blijven waarborgen voor de gebruikersgegevens die van FIL worden doorgegeven aan FB, Inc”<sup>245</sup>. Met andere woorden: Meta IE heeft aanvullende maatregelen genomen op basis van een beoordeling waarin werd geconcludeerd dat dergelijke maatregelen niet nodig waren, aangezien de desbetreffende wetgeving en praktijk in de VS volgens Meta IE reeds een beschermingsniveau boden dat gelijkwaardig was aan het niveau dat krachtens het EU-recht werd geboden<sup>246</sup>.

108. Bovendien wijst het EDPB op de zorg van de Ierse toezichthouder dat Meta IE in zijn opmerkingen “de uitspraak van het Hof van Justitie eenvoudigweg lijkt te negeren”<sup>247</sup> en “dat Meta Ireland een lagere norm voor de doelstelling van de standaardcontractbepalingen en de aanvullende maatregelen tracht te hanteren dan het arrest en de AVG toelaten”<sup>248</sup>. Meer bepaald merkt de Ierse toezichthouder op dat Meta IE “aan de hand van eigen criteria bepaalt of de aanvullende maatregelen geschikt zijn en daarbij de norm verlaagt tot maatregelen die de “resterende” tekortkomingen in de bescherming door de wetgeving en de praktijken van de VS en de standaardcontractbepalingen kunnen “aanpakken” of “verzachten”<sup>249</sup>, en concludeert de Ierse

---

<sup>241</sup> Ontwerpbesluit, punten 7.154-7.172. De Ierse toezichthouder had in het ontwerpbesluit geconcludeerd dat, overeenkomstig het arrest Schrems II, het recht van de VS geen beschermingsniveau waarborgt dat in feite overeenkomt met het niveau dat in de EU wordt verzekerd. Ontwerpbesluit, punten 7.173 en 7.202(1).

<sup>242</sup> Ontwerpbesluit, punten 7.174-7.202.

<sup>243</sup> Aanbevelingen nr. 01/2020 van het EDPB inzake maatregelen ter aanvulling op doorgifte-instrumenten teneinde naleving van het beschermingsniveau van persoonsgegevens in de Unie te waarborgen, versie 2.0, vastgesteld op 18 juni 2021 (hierna “EDPB-aanbevelingen inzake aanvullende maatregelen” genoemd).

<sup>244</sup> Aanbevelingen nr. 01/2020 van het EDPB inzake maatregelen ter aanvulling op doorgifte-instrumenten teneinde naleving van het beschermingsniveau van persoonsgegevens in de Unie te waarborgen, versie 2.0, vastgesteld op 18 juni 2021, punt 30.

<sup>245</sup> Meta IE, overzicht van waarborgen, inclusief aanvullende maatregelen van 31 augustus 2021, blz. 1. Zie ook de effectbeoordeling inzake gegevensdoorgifte van Meta IE, punt 1.3 — “FIL concludeert op basis van deze beoordeling dat de desbetreffende wetgeving en praktijken van de VS aan betrokkenen wier persoonsgegevens door FIL worden doorgegeven aan FB, Inc. in de VS krachtens de standaardcontractbepalingen van 2021, een niveau van bescherming bieden dat in feite overeenkomt met het niveau dat door het desbetreffende EU-recht wordt verzekerd zoals vastgelegd in de EU-norm”.

<sup>246</sup> Opmerkingen van Meta IE over het voorlopige ontwerpbesluit, punt 8.5.

<sup>247</sup> Ontwerpbesluit, punt 7.150.

<sup>248</sup> Ontwerpbesluit, punt 7.28.

<sup>249</sup> Ontwerpbesluit, punt 7.25.

toezichthouder in het ontwerpbesluit dat “Meta Ireland geen aanvullende maatregelen heeft genomen om de ontoereikende bescherming door het recht van de VS te verhelpen”<sup>250</sup>.

109. Gezien de gedetailleerde beoordeling van het rechtssysteem van de VS door het Hof in het arrest Schrems II, de reeks te volgen stappen, de informatiebronnen en de voorbeelden van aanvullende maatregelen in de EDPB-aanbevelingen inzake aanvullende maatregelen alsook de bevindingen van de Ierse toezichthouder in het voorlopige ontwerpbesluit<sup>251</sup> en het herziene voorlopige ontwerpbesluit<sup>252</sup> die voorafgaand aan het ontwerpbesluit met Meta IE zijn gedeeld, is het EDPB van mening dat Meta IE wel op de hoogte moest zijn van het feit dat de internationale Facebook-doorgiften konden worden beschouwd als een inbreuk op artikel 46, lid 1, AVG.
110. In het licht van het bovenstaande zijn er volgens het EDPB voldoende aanwijzingen dat Meta IE de inbreuk op artikel 46, lid 1, AVG welbewust heeft gepleegd.
111. Wat betreft de bevinding van de Ierse toezichthouder dat Meta IE zich bij de internationale FB-doorgiften niet kon beroepen op artikel 49 AVG, is het EDPB bovendien van mening dat Meta IE op zijn minst niet onwetend kan zijn geweest van de richtsnoeren van het EDPB en de bevinding van het Hof van Justitie dat de afwijkingen niet kunnen worden ingeroepen voor systematische en grootschalige doorgiften en strikt moeten worden uitgelegd<sup>253</sup>.
112. Met betrekking tot het bestanddeel “opzettelijkheid” herinnert het EDPB eraan dat het Hof van Justitie een hoge drempel heeft vastgesteld om een handeling als opzettelijk te beschouwen<sup>254</sup>. Het EDPB heeft er reeds op gewezen dat het Hof van Justitie zelfs in strafzaken heeft erkend dat er sprake is van “ernstige nalatigheid”, en niet van “opzet”, wanneer “de aansprakelijke persoon een gekwalificeerde schending begaat van zijn zorgvuldigheidsplicht die hij in acht had moeten en had kunnen nemen rekening gehouden met zijn hoedanigheid, zijn

---

<sup>250</sup> Ontwerpbesluit, punt 7.201(3).

<sup>251</sup> Voorlopig ontwerpbesluit, afdeling 7.

<sup>252</sup> Herzien voorlopig ontwerpbesluit, afdeling 7.

<sup>253</sup> In zijn Richtsnoeren 2/2018 inzake afwijkingen op grond van artikel 49 van Verordening (EU) 2016/679, blz. 4, benadrukt het EDPB dat de afwijkingen restrictief moeten worden geïnterpreteerd, zodat de uitzondering niet de regel wordt. Het EDPB brengt ook in herinnering dat in overweging 111 AVG de term “incidenteel” wordt gebruikt, en in artikel 49, lid 1, AVG de woorden “niet repetitief” in verband met de afwijking wegens “dwingende gerechtvaardigde belangen”. Volgens het EDPB duiden deze termen erop dat dergelijke doorgiften meer dan eens — doch niet regelmatig — kunnen plaatsvinden en geen deel dienen uit te maken van de reguliere bedrijfsactiviteiten, maar, bijvoorbeeld, onder willekeurige, onbekende omstandigheden en met onregelmatige intervallen. Meer specifiek kan een gegevensdoorgifte die regelmatig plaatsvindt binnen een stabiele relatie tussen de gegevensexporteur en een bepaalde gegevensimporteur over het algemeen als systematisch en repetitief worden aangemerkt en dus niet als incidenteel en niet-repetitief gelden. Zie ook ontwerpbesluit, punten 8.11-8.16, 8.57, 8.83 en 8.87-8.90. De Ierse toezichthouder brengt in herinnering dat het Hof van Justitie reeds heeft vastgesteld dat, in tegenstelling tot wat Meta IE lijkt te betogen, overwegingen van een rechtshandeling een toelichting geven op de inhoud van wettelijke bepalingen en belangrijke elementen vormen voor de uitlegging ervan (ontwerpbesluit, punten 8.62-8.70).

<sup>254</sup> Zelfs in strafzaken heeft het Hof van Justitie erkend dat er sprake is van “ernstige nalatigheid”, en niet van “opzet”, wanneer “de aansprakelijke persoon een gekwalificeerde schending begaat van zijn zorgvuldigheidsplicht die hij in acht had moeten en had kunnen nemen rekening gehouden met zijn hoedanigheid, zijn kennis, zijn vaardigheden en met zijn individuele situatie”. Arrest van het Hof van Justitie van 3 juni 2008, *The Queen*, op verzoek van International Association of Independent Tanker Owners (Intertanko) e.a. /Secretary of State for Transport, C-308/06, ECLI:EU:C:2008:312, punt 77.

kennis, zijn vaardigheden en met zijn individuele situatie”<sup>255</sup>. Hoewel een onderneming waarvan de verwerking van persoonsgegevens de kern van haar bedrijfsactiviteiten vormt, naar verwachting over voldoende maatregelen zal beschikken om persoonsgegevens te beschermen en goed op de hoogte zal zijn van haar plichten op dit gebied, toont dat niet noodzakelijkerwijs aan dat een inbreuk opzettelijk is gepleegd<sup>256</sup>. In dit verband merkt het EDPB op dat Meta IE naar aanleiding van het arrest Schrems II stappen heeft ondernomen om te voldoen aan hoofdstuk V van de AVG<sup>257</sup>, maar dat die stappen daartoe niet volstonden, zoals geconstateerd in het ontwerpbesluit. Bijgevolg is het EDPB op basis van de objectieve elementen in het dossier van mening dat de “opzet” van de zijde van Meta IE niet volledig is aangetoond.

113. Niettemin benadrukt het EDPB dat het standpunt van Meta IE dat de desbetreffende wetgeving en praktijk van de VS reeds een beschermingsniveau boden dat gelijkwaardig was aan het niveau dat krachtens het EU-recht werd geboden ondanks het arrest Schrems II<sup>258</sup>, de lagere norm die Meta IE hanteerde bij de uitvoering van de standaardcontractbepalingen en aanvullende maatregelen, alsook het daaropvolgende verzuim om aanvullende maatregelen te nemen met als doel de ontoereikende bescherming door het recht van de VS *te verhelpen* (en die daartoe geëigend waren) (in plaats van “eventuele resterende tekortkomingen in de door de wetgeving en de praktijk van de VS geboden bescherming”<sup>259</sup> aan te pakken of te verzachten, zoals Meta IE aanvoert<sup>260</sup>), wijzen op ernstige nalatigheid van de zijde van Meta IE. De Ierse toezichthouder brengt terecht in herinnering dat “de termen ‘verzachten’ en ‘aanpakken’ noch in het arrest, noch in de AVG voorkomen”<sup>261</sup>. Bovendien merkt het EDPB op dat Meta IE de interpretatie van het arrest Schrems II en van de criteria voor het bepalen van de geschiktheid van de aanvullende maatregelen door de Ierse toezichthouder niet alleen betwist in haar opmerkingen over het voorlopige ontwerpbesluit, maar ook in haar opmerkingen over het herziene voorlopige ontwerpbesluit<sup>262</sup>. Het lijkt er dan ook op dat Meta IE, door niet de juiste criteria te gebruiken bij het bepalen van de geschiktheid van de aanvullende maatregelen, terwijl de passende waarborgen van de verwerkingsverantwoordelijke duidelijk het ontoereikende niveau van gegevensbescherming in het derde land moeten “*verhelpen*”<sup>263</sup>, haar zorgplicht heeft geschonden en ten minste met de hoogste mate van nalatigheid heeft gehandeld.

114. Dit is ook het geval in het licht van de argumenten van de Oostenrijkse toezichthouder en de Duitse toezichthouders<sup>264</sup> dat Meta IE ten minste met voorwaardelijke opzet (*dolus eventualis*) heeft gehandeld, “aangezien zij bij de doorgifte van gegevens sterk moet hebben vermoed dat

---

<sup>255</sup> Zie Bindend besluit nr. 3/2022, punt 455, waarin wordt verwezen naar het arrest van het Hof van Justitie van 3 juni 2008, *The Queen*, op verzoek van International Association of Independent Tanker Owners (Intertanko) e.a. /Secretary of State for Transport, C-308/06, ECLI:EU:C:2008:312, punt 77.

<sup>256</sup> Zie Bindend besluit nr. 2/2022, punt 204.

<sup>257</sup> Zie opmerkingen van Meta IE over het voorlopige ontwerpbesluit, deel E, blz. 52-86.

<sup>258</sup> Opmerkingen van Meta IE over het voorlopige ontwerpbesluit, punt 8.5.

<sup>259</sup> Opmerkingen van Meta IE over het voorlopige ontwerpbesluit, deel C, punt 4.3.

<sup>260</sup> Ontwerpbesluit, punt 7.175 (“de genomen aanvullende maatregelen moeten niet louter de tekortkomingen in het recht van de VS ‘verzachten’, zoals Meta Ireland stelt, maar moeten ertoe leiden dat de betrokkenen een bescherming krijgen die in feite overeenkomt met de bescherming die door het EU-recht wordt verzekerd”), onder verwijzing naar het antwoord van Meta IE op het voorlopige ontwerpbesluit, deel C, punt 3.12.

<sup>261</sup> Ontwerpbesluit, punt 7.27.

<sup>262</sup> Zie ontwerpbesluit, punten 7.24 en 7.25; opmerkingen van Meta IE over het voorlopige ontwerpbesluit, punten 3.11 en 3.12; opmerkingen van Meta IE over het herziene voorlopige ontwerpbesluit, punten 4.1-4.4.

<sup>263</sup> Overweging 108 AVG; arrest Schrems II, punt 95.

<sup>264</sup> Bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 9, voetnoot 18.

inbreuk werd gepleegd op hoofdstuk V van de AVG”<sup>265</sup>. Het EDPB heeft reeds toegelicht dat “de toezichthoudende autoriteit, afhankelijk van de omstandigheden van de zaak, ook de mate van nalatigheid kan meewegen”<sup>266</sup>.

115. In het licht van het bovenstaande is het EDPB van mening dat Meta IE de inbreuk ten minste met de hoogste mate van nalatigheid heeft begaan en dat hiermee rekening moet worden gehouden bij het besluit over de vraag of een administratieve geldboete moet worden opgelegd.

*De mate waarin de verwerkingsverantwoordelijke of de verwerker verantwoordelijk is gezien de technische en organisatorische maatregelen die hij heeft uitgevoerd overeenkomstig de artikelen 25 en 32 (artikel 83, lid 2, punt d), AVG)*

116. Het EDPB herinnert eraan dat overeenkomstig artikel 83, lid 2, punt d), AVG moet worden beoordeeld in welke mate de verwerkingsverantwoordelijke of de verwerker verantwoordelijk is, rekening houdend met de maatregelen die zij hebben genomen om te voldoen aan de vereisten van gegevensbescherming door ontwerp en door standaardinstellingen (artikel 25 AVG) en van de beveiliging van de verwerking (artikel 32 AVG). Meer bepaald heeft het EDPB toegelicht dat “de toezichthoudende autoriteit dan moet vaststellen in hoeverre de verwerkingsverantwoordelijke ‘heeft gedaan wat van hem mocht worden verwacht’ gelet op de aard, de doeleinden of de omvang van de verwerking, bezien in het licht van zijn verplichtingen uit hoofde van de verordening”<sup>267</sup>. Daarnaast moeten het resterende risico voor de vrijheden en de rechten van de betrokkenen, de schade voor de betrokkenen, de schade die aanhoudt nadat de verwerkingsverantwoordelijke de maatregelen heeft genomen en de robuustheid van de krachtens de artikelen 25 en 32 AVG genomen maatregelen worden beoordeeld<sup>268</sup>.

117. Het EDPB heeft ook toegelicht dat deze factor, gezien de grote verantwoordingsplicht uit hoofde van de AVG, waarschijnlijk als verzwarend of neutraal zal worden beschouwd<sup>269</sup>. Slechts in uitzonderlijke omstandigheden, wanneer de verwerkingsverantwoordelijke of de verwerker verder is gegaan dan de hem opgelegde verplichtingen, zal dit als een verzachtende omstandigheid worden beschouwd<sup>270</sup>.

118. Meta IE betoogt dat “de kwestie rond de gegevensdoorgifte tussen de EU en de VS in wezen een conflict tussen de Europese en de Amerikaanse wetgeving is”<sup>271</sup> en dat zij alle passende beoordelingen heeft verricht, alle documentatie heeft bijgehouden en alle stappen heeft ondernomen die tot haar beschikking stonden, zoals de vaststelling van de standaardcontractbepalingen van 2021<sup>272</sup>.

119. Het EDPB is van mening dat deze argumenten niet van invloed zijn op de mate van verantwoordelijkheid van Meta IE in de onderhavige zaak.

120. Uit artikel 25, lid 1, AVG blijkt duidelijk dat de verwerkingsverantwoordelijke zowel bij de bepaling van de verwerkingsmiddelen als bij de verwerking zelf, passende technische en

---

<sup>265</sup> Bezwaarschrift van de Oostenrijkse toezichthouder, blz. 4.

<sup>266</sup> EDPB-richtsnoeren inzake de berekening van geldboeten, punt 57.

<sup>267</sup> EDPB-richtsnoeren inzake de berekening van geldboeten, punt 78, waarin wordt verwezen naar de EDPB-richtsnoeren inzake administratieve geldboeten, blz. 12.

<sup>268</sup> EDPB-richtsnoeren inzake de berekening van geldboeten, punt 79.

<sup>269</sup> EDPB-richtsnoeren inzake de berekening van geldboeten, punt 82.

<sup>270</sup> EDPB-richtsnoeren inzake de berekening van geldboeten, punt 82.

<sup>271</sup> Opmerkingen van Meta IE op grond van artikel 65, punt 18.13.

<sup>272</sup> Opmerkingen van Meta IE op grond van artikel 65, punt 18.14.

organisatorische maatregelen moet treffen die zijn opgesteld met als doel de gegevensbeschermingsbeginselen op een doeltreffende manier uit te voeren en de nodige waarborgen in de verwerking in te bouwen ter naleving van de voorschriften van de AVG en ter bescherming van de rechten van de betrokkenen. Daarnaast verplicht artikel 32, lid 1, AVG de verwerkingsverantwoordelijke om, rekening houdend met een aantal factoren, passende technische en organisatorische maatregelen te nemen om een beveiligingsniveau te waarborgen dat is afgestemd op het — qua waarschijnlijkheid en ernst uiteenlopende — risico voor de rechten en vrijheden van natuurlijke personen. In artikel 32, lid 2, AVG is voorts bepaald dat “[b]ij de beoordeling van het passende beveiligingsniveau [...] met name rekening [wordt] gehouden met de verwerkingsrisico’s, vooral als gevolg van [...] de ongeoorloofde verstrekking van of ongeoorloofde toegang tot doorgezonden, opgeslagen of anderszins verwerkte gegevens [...]”.

121. In dit verband herinnert het EDPB eraan dat de Ierse toezichthouder uitvoerig heeft onderzocht of Meta IE aanvullende maatregelen heeft genomen waarmee de tekortschietende bescherming die door het recht van de VS wordt geboden, kan worden verholpen<sup>273</sup>. Meer bepaald heeft de Ierse toezichthouder de door Meta IE genomen organisatorische, technische en juridische maatregelen onderzocht, met als conclusie dat die “op zichzelf beschouwd of in combinatie met de standaardcontractbepalingen van 2021 en het volledige pakket maatregelen dat in het overzicht van waarborgen wordt beschreven”, de tekortkomingen van het recht van de VS niet kunnen verhelpen en geen bescherming kunnen bieden die in feite overeenkomt met de bescherming die krachtens het EU-recht wordt geboden<sup>274</sup>.
122. Dit resulteert in een hoog restrisico voor de rechten en vrijheden van de betrokkenen, omdat, zoals de Ierse toezichthouder benadrukt, betrokkenen nog steeds niet zijn beschermd tegen verzoeken uit hoofde van 702 FISA DOWNSTREAM (PRISM) en Meta US nog steeds verplicht zou zijn om de persoonsgegevens van haar gebruikers te verstrekken indien de regering van de VS daarom verzoekt<sup>275</sup>.
123. Voorts moet in herinnering worden gebracht dat het EDPB in Aanbevelingen nr. 1/2020 heeft verduidelijkt dat verwerkingsverantwoordelijken mogelijk enkele of alle daarin beschreven maatregelen moeten toepassen ongeacht het beschermingsniveau dat wordt geboden in de voor de gegevensimporteur geldende wetgeving, aangezien zij in de concrete omstandigheden van de doorgifte gehouden zijn aan de artikelen 25 en 32 AVG<sup>276</sup>.
124. Tegen deze achtergrond herinnert het EDPB aan het standpunt van de Duitse toezichthouders dat de verantwoordelijkheid van de verwerkingsverantwoordelijke gezien de hoeveelheid verwerkte gegevens “bovengemiddeld hoog kan zijn”<sup>277</sup>. Het EDPB acht ook de opmerking van de Franse toezichthouder dat het sociale netwerk Facebook in Frankrijk een “alomtegenwoordige positie” inneemt, aangezien het “de socialemediamarkt volledig domineert” en door zijn dominante positie belangrijke “netwerkeffecten” genereert, bijzonder relevant<sup>278</sup>. Het EDPB is van mening dat dit niet alleen in Frankrijk het geval is, maar in de hele EER. Bovendien wordt de Facebook-dienst aangeboden aan vele gebruikers die niet noodzakelijkerwijs over juridische of

---

<sup>273</sup> Ontwerpbesluit, punten 7.174-7.202. De Ierse toezichthouder analyseert het overzicht van waarborgen en aanvullende maatregelen van Meta IE en de samenvatting van de effectbeoordeling inzake doorgiften.

<sup>274</sup> Ontwerpbesluit, punten 7.192-7.194.

<sup>275</sup> Ontwerpbesluit, punten 7.192-7.194.

<sup>276</sup> EDPB-aanbevelingen inzake aanvullende maatregelen, punt 83.

<sup>277</sup> Bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 10.

<sup>278</sup> Bezwaarschrift van de Franse toezichthouder, punt 12.



technische kennis beschikken<sup>279</sup>. Deze gebruikers vertrouwen op de door Meta IE gepubliceerde informatie en verwachten daarom redelijkerwijs dat hun persoonsgegevens bij doorgifte naar de VS worden beschermd<sup>280</sup>. Tot slot is het EDPB dezelfde mening toegedaan als de Franse toezichthouder, volgens welke “dit sociale netwerk, naast de traditionele functie van het onderhouden en ontwikkelen van interpersoonlijke relaties, een steeds grotere rol speelt op een brede waaier van gebieden, zoals de toegang tot informatie, het publieke debat of zelfs civiele bescherming”<sup>281</sup>.

125. Gezien het bovenstaande komen volgens het EDPB uit de analyse van deze factor voldoende elementen naar voren om te bevestigen dat aan Meta IE een hoge mate verantwoordelijk moet worden toegeschreven. Daarom moet deze factor in aanmerking worden genomen bij het besluit over de vraag of een administratieve geldboete moet worden opgelegd.

Eerdere relevante inbreuken door de verwerkingsverantwoordelijke of de verwerker (artikel 83, lid 2, punt e), AVG)

126. Het EDPB herinnert eraan dat volgens artikel 83, lid 2, punt e), en overweging 148 AVG bij het besluit over de vraag of een administratieve geldboete moet worden opgelegd en over de hoogte daarvan naar behoren rekening moet worden gehouden met eerdere relevante inbreuken door de verwerkingsverantwoordelijke of de verwerker. Bovendien kan de afwezigheid van eerdere inbreuken niet als een verzachtende omstandigheid worden beschouwd, aangezien naleving van de AVG de norm is en deze factor bij ontbreken van eerdere inbreuken als neutraal kan worden aangemerkt<sup>282</sup>. Het EDPB heeft reeds toegelicht dat eerdere inbreuken relevant zijn omdat ze een aanwijzing kunnen zijn voor de algemene houding van de verwerkingsverantwoordelijke ten aanzien van de naleving van de AVG<sup>283</sup> en dat recente inbreuken op de AVG van groter belang zijn dan inbreuken die langer geleden hebben plaatsgevonden<sup>284</sup>.

127. In dit verband neemt het EDPB nota van de opmerking van de Oostenrijkse toezichthouder dat “dit niet het eerste geval is waarin de DPC een inbreuk op de AVG door Meta Ireland heeft vastgesteld”<sup>285</sup>. De Oostenrijkse toezichthouder verwijst in zijn bezwaarschrift niet naar specifieke gevallen waarin de Ierse toezichthouder een inbreuk op de AVG door Meta IE heeft vastgesteld, maar specifiek kan worden herinnerd aan de besluiten die de Ierse toezichthouder heeft

---

<sup>279</sup> Zoals uiteengezet in punt 34 van het deskundigenverslag van professor Goldfarb, dat door Meta IE is ingediend als onderdeel van haar opmerkingen over het voorlopige ontwerpbesluit, profiteren ten minste drie belangrijke groepen van de Facebook-dienst: kmo's, organisaties zonder winstoogmerk en particulieren.

<sup>280</sup> Zie bijvoorbeeld de informatie die in maart 2021 werd verstrekt aan de gebruikers van Facebook, zoals aangehaald door Meta IE in punt 6.6 van haar opmerkingen over het voorlopige ontwerpbesluit.

<sup>281</sup> Bezwaarschrift van de Franse toezichthouder, punt 13.

<sup>282</sup> EDPB-richtsnoeren inzake de berekening van geldboeten, punt 94.

<sup>283</sup> EDPB-richtsnoeren inzake de berekening van geldboeten, punt 88.

<sup>284</sup> EDPB-richtsnoeren inzake de berekening van geldboeten, punt 85. Meer bepaald heeft het EDPB verduidelijkt dat voor de toepassing van artikel 83, lid 2, punt e), AVG, eerdere inbreuken over hetzelfde of een ander onderwerp dan de onderzochte inbreuk, als “relevant” kunnen worden beschouwd (EDPB-richtsnoeren inzake de berekening van geldboeten, punt 87). Het EDPB heeft ook verduidelijkt dat, ofschoon alle eerdere inbreuken aanwijzingen kunnen bieden over de algemene houding van de verwerkingsverantwoordelijke of de verwerker ten aanzien van de naleving van de AVG, inbreuken met betrekking tot hetzelfde onderwerp meer gewicht moeten krijgen, aangezien deze dichter bij de momenteel onderzochte inbreuk staan, vooral wanneer de verwerkingsverantwoordelijke of de verwerker eerder dezelfde inbreuk heeft gepleegd (EDPB-richtsnoeren inzake de berekening van geldboeten, punt 88).

<sup>285</sup> Bezwaarschrift van de Oostenrijkse toezichthouder, blz. 4, afdeling C, punt 2.3.

vastgesteld<sup>286</sup> naar aanleiding van de bindende besluiten van het EDPB nr. 2/2022 van 28 juli 2022 en nrs. 3/2022 en 4/2022 van 5 december 2022, waarin de Ierse toezichthouder heeft geconstateerd dat Meta IE de AVG heeft geschonden<sup>287</sup>. Het EDPB herinnert eraan dat de Ierse toezichthouder op het moment dat het ontwerpbesluit onder de toezichthoudende autoriteiten werd verspreid, zijn definitieve besluit in deze zaken nog niet had vastgesteld. Daarom hoeft dit niet in aanmerking te worden genomen bij het besluit over de vraag of er een administratieve geldboete moet worden opgelegd aan Meta IE.

*De categorieën van persoonsgegevens waarop de inbreuk betrekking heeft (artikel 83, lid 2, punt g), AVG)*

128. Wat betreft het vereiste om rekening te houden met de categorieën van persoonsgegevens waarop de inbreuk *betrekking heeft* als bedoeld in artikel 83, lid 2, punt g), AVG, herinnert het EDPB eraan dat in de AVG duidelijk wordt vermeld welke soorten gegevens bijzondere bescherming verdienen en derhalve strenger worden beboet<sup>288</sup>. Het EDPB heeft reeds toegelicht dat de categorieën persoonsgegevens die strenger moeten worden beboet, ten minste de onder de artikelen 9 en 10 AVG vallende gegevens omvatten alsook gegevens die buiten het toepassingsgebied van deze artikelen vallen en waarvan de verspreiding de betrokkene onmiddellijk schade of leed berokkent, zoals locatiegegevens, gegevens betreffende privécommunicatie, nationale identificatienummers of financiële gegevens<sup>289</sup>.
129. Het EDPB neemt nota van het grote aantal categorieën persoonsgegevens dat naar de VS wordt doorgegeven, zoals uiteengezet in het ontwerpbesluit<sup>290</sup>. Meer in het bijzonder wordt in deel A van aanhangsel 1 van de overeenkomst inzake gegevensdoorgifte en -verwerking van Meta US van 25 mei 2018 de volgende categorieën vermeld: “de persoonsgegevens die worden gegenereerd, gedeeld en geüpload door of over personen die de producten en diensten van de gegevensexporteur (met inbegrip van Facebook en Instagram) bezoeken, openen, gebruiken of er anderszins mee interageren; informatie met betrekking tot de activiteiten van de gebruikers en de informatie die zij verstrekken tijdens het gebruik van de diensten (zoals profielinformatie, geplaatste foto’s en video’s, gedeelde locatie-informatie, communicatie tussen gebruikers en gerelateerde informatie over het gebruik van de producten en diensten); informatie met betrekking tot de betrokkenen die andere gebruikers van de producten en diensten verstrekken (zoals geïmporteerde contacten of foto’s van een gebruiker); informatie met betrekking tot de netwerken en verbindingen van de gebruikers (zoals de verbindingen van een gebruiker met groepen, pagina’s en andere gebruikers); informatie over betalingen (zoals informatie over aankopen of financiële transacties); informatie over apparaten (zoals informatie van of over de computers, telefoons of andere apparaten waarop gebruikers software installeren die wordt geleverd door, of die toegang hebben tot producten en diensten van, de gegevensexporteur);

---

<sup>286</sup> Definitief besluit van de Ierse toezichthouder van 2 september 2022 in de zaak van Meta Platforms Ireland Limited, voorheen Facebook Ireland Limited, en het socialemedianetwerk “Instagram” naar aanleiding van een onderzoek op eigen initiatief; definitief besluit van de Ierse toezichthouder van 31 december 2022 inzake een klacht tegen Meta Platforms Ireland Limited (voorheen Facebook Ireland Limited) met betrekking tot de “Instagram”-dienst; definitief besluit van de Ierse toezichthouder van 31 december 2022 inzake een klacht tegen Meta Platforms Ireland Limited (voorheen Facebook Ireland Limited) met betrekking tot de “Facebook”-dienst.

<sup>287</sup> De Ierse toezichthouder heeft geconstateerd dat Meta IE inbreuk heeft gemaakt op artikel 6, lid 1, artikel 5, lid 1, punt a), artikel 12, lid 1, en artikel 13, lid 1, punt c), AVG.

<sup>288</sup> EDPB-richtsnoeren inzake de berekening van geldboeten, punt 58.

<sup>289</sup> EDPB-richtsnoeren inzake de berekening van geldboeten, punt 58.

<sup>290</sup> Ontwerpbesluit, punt 4.4.

informatie van websites en apps die producten en diensten van de gegevensexporteur gebruiken (zoals informatie over bezoeken aan websites of apps van derden die de diensten via een “vind ik leuk”- of “commentaar”-knop of op andere wijze integreren); informatie van derde partners (zoals informatie in verband met gezamenlijk aangeboden diensten of het gebruik van diensten van derden); en informatie van aan Facebook gelieerde ondernemingen en ondernemingen binnen de Facebook-ondernemingsgroep<sup>291</sup>.

130. Zoals in sommige bezwaarschriften naar voren is gebracht, is het daarom duidelijk dat de internationale FB-doorgiften die in strijd zijn bevonden met de AVG, persoonsgegevens omvatten waaronder “foto’s, video’s en berichten”<sup>292</sup> en “alledaagse gegevens in verband met sociale interacties met familie, vrienden, kennissen en anderen”<sup>293</sup>. Bijzonder relevant is het standpunt van de Duitse toezichthouders dat een “overzicht van sociale contacten zeer interessant is voor buitenlandse rechtshandavings- en inlichtingendiensten” en dat men uit de doorgegeven gegevens “niet alleen vele aspecten van het privé- en beroepsleven kan afleiden, maar ook andere informatie, waaronder iemands emotionele en geestelijke gemoedstoestand” en dat de gegevens “ook kunnen worden misbruikt voor politieke manipulatie”<sup>294</sup>.
131. In hetzelfde document wordt ook gespecificeerd dat bijzondere categorieën gegevens in de zin van artikel 9 AVG worden doorgegeven<sup>295</sup>. Het is daarom duidelijk dat de internationale FB-doorgiften die in strijd met de AVG zijn bevonden persoonsgegevens omvatten, waaronder bijzondere categorieën van persoonsgegevens, zoals ook wordt opgemerkt in de bezwaarschriften<sup>296</sup>.
132. Meta IE voert aan dat wanneer met de doorgiften “een groot aantal categorieën gegevens” gemoeid is, dat “niet per se betekent dat een groot aantal categorieën van persoonsgegevens door de (vermeende inbreuk) wordt ‘getroffen’”<sup>297</sup>. Om de in de punten 94 tot en met 96 van dit bindende besluit toegelichte redenen kan het EDPB dit argument echter niet aanvaarden.
133. In het licht van de bovenstaande beoordeling is het EDPB van oordeel dat de inbreuk een groot aantal categorieën van persoonsgegevens treft, waaronder bijzondere categorieën van persoonsgegevens als bedoeld in artikel 9 AVG. Daarom moet deze factor in aanmerking worden genomen bij het besluit over de vraag of een administratieve geldboete moet worden opgelegd.

---

<sup>291</sup> Ontwerpbesluit, punt 4.4.

<sup>292</sup> Bezwaarschrift van de Franse toezichthouder, punt 6, blz. 2.

<sup>293</sup> Bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 10.

<sup>294</sup> Bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 10.

<sup>295</sup> Ontwerpbesluit, punt 4.4. In deel A van aanhangsel 1 van de overeenkomst inzake gegevensdoorgifte en -verwerking van Meta US van 25 mei 2018 wordt vermeld: “Bijzondere categorieën van gegevens — deze omvatten: persoonsgegevens waaruit ras of etnische afkomst, politieke opvattingen, religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen, of het lidmaatschap van een vakbond blijken, gegevens over gezondheid of gegevens met betrekking tot iemands seksueel gedrag of seksuele gerichtheid, en genetische en biometrische gegevens (zoals gedefinieerd in de AVG) met het oog op de unieke identificatie van een persoon.”

<sup>296</sup> Ontwerpbesluit, punt 4.4; bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 10; bezwaarschrift van de Franse toezichthouder, blz. 2, punt 6; bezwaarschrift van de Spaanse toezichthouder, blz. 2; bezwaarschrift van de Oostenrijkse toezichthouder, blz. 3, afdeling C, punt 2.1.

<sup>297</sup> Opmerkingen van Meta IE op grond van artikel 65, punt 18.17.

De wijze waarop de toezichthoudende autoriteit kennis heeft gekregen van de inbreuk (artikel 83, lid 2, punt h), AVG)

134. De Duitse toezichthouders achten het relevant dat “de inbreuk bij de toezichthoudende autoriteit bekend werd door een melding van een betrokkene en niet door toeval of door een melding van de verwerkingsverantwoordelijke”<sup>298</sup>. In dit verband heeft Meta de Ierse toezichthouder geantwoord dat “[d]e voorgestelde vaststelling van een inbreuk voortvloeit uit dit op eigen initiatief geopende onderzoek. Zoals hierboven is opgemerkt, is Meta Ireland evenwel niet van mening dat er sprake is geweest (of is) van een inbreuk en heeft zij de vermeende inbreuk daarom nooit gemeld bij de DPC”<sup>299</sup>.

135. Het EDPB merkt op dat het onderzoek op eigen initiatief is geopend, en niet op basis van een klacht<sup>300</sup>. In ieder geval is het EDPB van mening dat de omstandigheid dat de inbreuk door een klacht of een onderzoek bij de toezichthoudende autoriteit bekend is geworden, in de regel als neutraal moet worden beschouwd<sup>301</sup>. In de bezwaarschriften worden geen redenen aangevoerd die een afwijking van deze regel in het onderhavige geval zouden rechtvaardigen.

136. Daarom is het EDPB van mening dat dit niet in aanmerking hoeft te worden genomen bij het besluit over de vraag of een administratieve geldboete moet worden opgelegd aan Meta IE.

Elke andere op de omstandigheden van de zaak toepasselijke verzwarende of verzachtende factor, zoals gemaakte financiële winsten, of vermeden verliezen, die al dan niet rechtstreeks uit de inbreuk voortvloeien (artikel 83, lid 2, punt k), AVG)

137. Zoals het EDPB eerder heeft uitgelegd, geeft artikel 83, lid 2, punt k), AVG de toezichthoudende autoriteit ruimte om rekening te houden met alle andere verzwarende of verzachtende factoren die van toepassing zijn op de omstandigheden van het geval teneinde ervoor te zorgen dat de toegepaste sanctie in elke zaak doeltreffend, evenredig en afschrikkend is<sup>302</sup>. Bij het besluit over de vraag of een administratieve geldboete moet worden opgelegd, moet bijvoorbeeld rekening worden gehouden met de gemaakte financiële winsten, of vermeden verliezen, die rechtstreeks of onrechtstreeks uit de inbreuk voortvloeien. Daarnaast wijst het EDPB erop dat het toepassingsgebied van artikel 83, lid 2, punt k), AVG noodzakelijkerwijs een open einde heeft en alle gemotiveerde overwegingen moet omvatten met betrekking tot de sociaal-economische context, de juridische context en de marktomstandigheden waarin de verwerkingsverantwoordelijke of de verwerker opereert<sup>303</sup>. Meer in het bijzonder kan economisch gewin uit de inbreuk een verzwarende omstandigheid zijn indien de zaak informatie verschaft over winst die voortvloeit uit de inbreuk op de AVG<sup>304</sup>.

138. De Duitse toezichthouders illustreren de hoge winstgevendheid van Meta IE met een overzicht van de financiële positie van de Meta-groep — waarvan Meta IE deel uitmaakt<sup>305</sup>. Volgens de Duitse toezichthouders zou Meta IE een dergelijke omzet niet kunnen behalen zonder de

---

<sup>298</sup> Bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 10.

<sup>299</sup> Opmerkingen van Meta IE op grond van artikel 65, punt 18.19.

<sup>300</sup> Ontwerpbesluit, punten 1.3, 1.6 en 2.6-2.47. Voorlopig ontwerpbesluit, punt 1.13.

<sup>301</sup> EDPB-richtsnoeren inzake de berekening van geldboeten, punt 99.

<sup>302</sup> EDPB-richtsnoeren inzake de berekening van geldboeten, punt 107.

<sup>303</sup> EDPB-richtsnoeren inzake de berekening van geldboeten, punt 109.

<sup>304</sup> EDPB-richtsnoeren inzake de berekening van geldboeten, punt 110.

<sup>305</sup> Bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 10.

gegevensdoorgiften naar de VS, aangezien de omzet “voortvloeit uit haar gegevensverwerkingsactiviteiten die cumulatief worden verricht door één infrastructuur vanuit verschillende markten, waardoor de onderneming uiterst effectief en efficiënt opereert”<sup>306</sup>. Volgens de Duitse toezichthouders heeft Meta IE echter geen inspanningen geleverd om “deze omzet te herinvesteren om de gegevens uit de VS terug te trekken” en om “datacentra in de EU op te zetten”, waardoor Meta IE in hun ogen rechtstreeks kon profiteren van haar eigen niet-naleving en van haar verzuim om de voorschriften na te leven<sup>307</sup>. De Duitse toezichthouders voeren aan dat “de grote economische en financiële draagkracht in aanmerking moet worden genomen bij de berekening van de geldboete, [...] zelfs indien er geen specifiek financieel voordeel zou zijn behaald met de inbreuk of indien een dergelijk voordeel niet kan worden vastgesteld en/of berekend”<sup>308</sup>.

139. In haar antwoord hierop voert Meta IE aan dat zij “aanzienlijk heeft geïnvesteerd in datacentra” en reeds datacentra in de EU exploiteert om de levering van de Facebook-dienst te ondersteunen, maar “de Facebook-dienst niet ‘lokaal kan maken’ om gebruikers van Meta Ireland uitsluitend te ondersteunen vanaf servers in de EU”<sup>309</sup>. Voorts merkt de Ierse toezichthouder in het ontwerpbesluit op dat Meta IE zich op het standpunt stelt dat zij haar diensten niet in de EU/EER kan aanbieden als zij de internationale FB-doorgiften niet kan uitvoeren<sup>310</sup>. Meta IE legt uit dat dit te maken heeft met “de inherent mondiale, onderling verbonden aard van de Facebook-dienst en de uiterst complexe technische infrastructuur die ter ondersteuning daarvan is ontwikkeld”<sup>311</sup>.

140. Uit het feit dat Meta IE erkent dat zij haar diensten zonder de doorgiften niet zou kunnen aanbieden in de EU/EER, kan worden afgeleid dat de doorgifte van de gegevens naar de VS op een wijze die een inbreuk vormt op de AVG onlosmakelijk is verbonden met de levering van de dienst aan personen in de EU/EER. In dit verband herinnert het EDPB eraan dat het bedrijfsmodel moet worden aangepast aan de vereisten van de AVG in het algemeen en voor elk van de rechtsgrondslagen, en niet andersom<sup>312</sup>. Bovendien geeft Meta IE aan dat het door de Ierse toezichthouder voorgenomen opschortingsbevel “ernstige gevolgen” zou hebben voor Meta IE<sup>313</sup> en “duidelijk desastreus zou uitpakken voor de activiteiten, de inkomsten en de werknemers van FIL”<sup>314</sup>, wat er eveneens op duidt dat een aanzienlijk deel van de winst die zij met de verlening van de dienst in de EU behaalt, voortvloeit uit de inbreuk op de AVG.

\*\*\*

141. Het EDPB is kortom van mening, na beoordeling van de factoren van artikel 83, lid 2, AVG, dat Meta IE gezien de omvang van de verwerking en het zeer grote aantal betrokkenen een inbreuk van aanzienlijke aard, ernst en duur heeft gepleegd. Het EDPB herinnert ook aan zijn standpunt

---

<sup>306</sup> Bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 10.

<sup>307</sup> Bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 10.

<sup>308</sup> Bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 10.

<sup>309</sup> Opmerkingen van Meta IE op grond van artikel 65, punt 18.24(A).

<sup>310</sup> Ontwerpbesluit, punt 9.46; opmerkingen van Meta IE op grond van artikel 65, punten 6.3 en 12.8. Zie ook bijlage 5 bij de opmerkingen van Meta IE over het voorlopige ontwerpbesluit — het verslag van Meta Ireland inzake gegevensdoorgifte van 2 juli 2021, en het onafhankelijke deskundigenverslag van professor Nieh van de Columbia University van 24 september 2021 (hierna “deskundigenverslag Nieh” genoemd).

<sup>311</sup> Opmerkingen van Meta IE over het voorlopige ontwerpbesluit, punt 2.6. (B)

<sup>312</sup> Bindend besluit nr. 3/2022, punt 119; Bindend besluit nr. 4/2022, punt 122.

<sup>313</sup> Opmerkingen van Meta IE over het voorlopige ontwerpbesluit, punt 2.7 (E).

<sup>314</sup> Opmerkingen van Meta IE over het voorlopige ontwerpbesluit, deel D, punt 4.56.

dat Meta IE de inbreuk ten minste met de hoogste mate van nalatigheid heeft begaan, dat een groot aantal categorieën van persoonsgegevens door de inbreuk is getroffen, waaronder bijzondere categorieën van persoonsgegevens in de zin van artikel 9 AVG, en dat de verlening van de dienst door Meta IE in de EU onlosmakelijk verbonden is met de inbreuk op de AVG.

142. De analyse van de relevante factoren uit hoofde van artikel 83, lid 2, AVG pleit voor de oplegging van een administratieve geldboete. Het EDPB gaat nu over tot een beoordeling van de criteria op grond van artikel 83, lid 1, AVG.

\*\*\*

*De toepassing van de criteria van artikel 83, lid 1, AVG, met name doeltreffendheid en afschrikkendheid*

143. Het EDPB herinnert eraan dat de naast het opschortingsbevel op te leggen administratieve geldboete “doeltreffend, evenredig en afschrikkend” moet zijn overeenkomstig artikel 83, lid 1, AVG, waaruit, gelezen in samenhang met overweging 148 AVG, kan worden opgemaakt dat het opleggen van doeltreffende, evenredige en afschrikkende boeten een middel is om het algemenere doel van een doeltreffende handhaving van de AVG te verwezenlijken.

144. Zoals reeds opgemerkt, stelt de Ierse toezichthouder zich in zijn ontwerpbesluit op het standpunt dat het opleggen van een administratieve geldboete naast een opschortingsbevel “niet ‘doeltreffend, evenredig en afschrikkend’ zou zijn” zoals vereist bij artikel 83, lid 1, AVG, en “de maatregelen van de DPC naar aanleiding van de vaststelling van de onrechtmatigheid niet doeltreffender zou maken”<sup>315</sup>. In zijn samengestelde antwoord merkt de Ierse toezichthouder ook op dat de bezwaren en opmerkingen van de betrokken toezichthouders “in wezen verband houden met zorgen over de afschrikkende werking en de doeltreffendheid”<sup>316</sup>.

145. Volgens Meta IE “zou het opleggen van een administratieve geldboete” niet ‘passend, noodzakelijk en evenredig’ zijn overeenkomstig overweging 129 AVG” en zoals uitgelegd in het ontwerpbesluit van de Ierse toezichthouder<sup>317</sup>.

146. De Duitse toezichthouders, de Franse toezichthouder, de Spaanse toezichthouder en de Oostenrijkse toezichthouder uiten alle hun zorgen over **de doeltreffendheid en de afschrikkende werking** van de in het ontwerpbesluit voorgestelde maatregelen, en zijn van mening dat er een geldboete moet worden opgelegd om te voldoen aan de vereisten van doeltreffendheid en afschrikking van artikel 83, lid 1, AVG<sup>318</sup>.

147. Zoals uiteengezet in de EDPB-richtsnoeren inzake de berekening van geldboeten, kan een geldboete als doeltreffend worden beschouwd indien zij de met de oplegging beoogde doelstellingen verwezenlijkt<sup>319</sup>. Dezelfde redenering geldt in algemene zin voor de keuze voor de corrigerende maatregelen uit hoofde van de AVG. Het EDPB herinnert eraan dat de gekozen corrigerende maatregel tot doel kan hebben om de naleving van de regels te herstellen,

---

<sup>315</sup> Ontwerpbesluit, punt 9.48.

<sup>316</sup> Samengesteld antwoord, blz. 1.

<sup>317</sup> Opmerkingen van Meta IE op grond van artikel 65, punten 17.1-17.8.

<sup>318</sup> Bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 7-9; bezwaarschrift van de Spaanse toezichthouder, blz. 2 en 3; bezwaarschrift van de Franse toezichthouder, punten 15-17; bezwaarschrift van de Oostenrijkse toezichthouder, blz. 3 en 4.

<sup>319</sup> EDPB-richtsnoeren inzake administratieve geldboeten, punt 135.

onrechtmatig gedrag te bestraffen of beide<sup>320</sup>. Bovendien dienen overeenkomstig overweging 148 AVG ook sancties, waaronder administratieve geldboeten, te worden opgelegd “met het oog op een krachtiger handhaving van de regels van deze verordening”. Wat het afschrikkende effect betreft, herinnert het EDPB er consequent aan dat een afschrikkende boete een boete is die een daadwerkelijk afschrikkend effect heeft<sup>321</sup>.

148. Het EDPB is het eens met het standpunt van de Spaanse en de Franse toezichthouder dat het door de Ierse toezichthouder voorgestelde opschortingsbevel een uitwerking heeft in de toekomst, terwijl een administratieve geldboete een bestraffend effect zou hebben in verband met de reeds of nog steeds gepleegde inbreuken<sup>322</sup>. Dit standpunt wordt kracht bijgezet door het standpunt van de Oostenrijkse toezichthouder dat een administratieve geldboete in het onderhavige geval doeltreffend zou zijn als maatregel “tegen de vastgestelde inbreuk in het verleden”<sup>323</sup>. Gelet op het gebruik van de term “naast” in artikel 58, lid 2, punt i), AVG en van de bewoordingen “straffen, met inbegrip van administratieve geldboeten” in overweging 148 AVG, is het EDPB het eens met Duitse toezichthouders, de Franse toezichthouder, de Spaanse toezichthouder en de Oostenrijkse toezichthouder dat het bevel tot opschorting en een administratieve geldboete verenigbare en complementaire corrigerende maatregelen zouden zijn.

149. Het EDPB herinnert eraan dat een geldboete afschrikkend is wanneer er mee wordt voorkomen dat de adressaten ervan inbreuk plegen op de doelstellingen en regels van het Unierecht<sup>324</sup>. In dit opzicht zijn niet alleen de aard en de hoogte van de boete doorslaggevend, maar ook de waarschijnlijkheid dat de boete wordt opgelegd — iedereen die een inbreuk pleegt, moet vrezen dat de boete hem daadwerkelijk zal worden opgelegd<sup>325</sup>. In dit verband overlappen het afschrikings- en het doeltreffendheids criterium elkaar, aangezien er soortgelijke effecten mee worden beoogd<sup>326</sup>. Dit is ook bevestigd door advocaat-generaal Geelhoed die heeft toegelicht dat een “doeltreffend” handhavend optreden aldus wordt begrepen dat er een serieus te nemen mate van waarschijnlijkheid is dat de personen of entiteiten die zich niet aan de regels houden, een hoog risico lopen om betrapt te worden en dat er sancties worden opgelegd die hun ten minste het door de overtreding van de desbetreffende wettelijke bepalingen opgebouwd economisch voordeel ontnemen<sup>327</sup>.

150. In dat verband wijst het EDPB erop dat er een onderscheid kan worden gemaakt tussen algemene afschrikking (d.w.z. anderen ervan weerhouden om in de toekomst dezelfde inbreuk te

---

<sup>320</sup> EDPB-richtsnoeren inzake administratieve geldboeten, punt 135.

<sup>321</sup> Het bestraffende doel van administratieve geldboeten blijkt ook uit de formulering van overweging 148, waarin wordt gesproken van “straffen” die moeten worden onderworpen aan passende procedurele waarborgen. Zie ook de EDPB-richtsnoeren inzake administratieve geldboeten, punt 142. Zie voorts bijvoorbeeld Bindend besluit nr. 1/2020, punt 196; Bindend besluit nr. 1/2022, punt 76; Bindend besluit nr. 3/2022, punt 382. Bindend besluit nr. 4/2022, punt 354.

<sup>322</sup> Bezwaarschrift van de Spaanse toezichthouder, blz. 2; bezwaarschrift van de Franse toezichthouder, punt 8.

<sup>323</sup> Bezwaarschrift van de Oostenrijkse toezichthouder, blz. 3, afdeling C, punt 1.

<sup>324</sup> EDPB-richtsnoeren inzake de berekening van geldboeten, punt 143.

<sup>325</sup> EDPB-richtsnoeren inzake de berekening van geldboeten, punten 142 en 143, onder verwijzing naar het advies van advocaat-generaal Kokott in gevoegde zaken C-387/02, C-391/02 en C-403/02, Silvio Berlusconi e.a., punt 89.

<sup>326</sup> EDPB-richtsnoeren inzake de berekening van geldboeten, punten 142 en 143, onder verwijzing naar het advies van advocaat-generaal Kokott in gevoegde zaken C-387/02, C-391/02 en C-403/02, Silvio Berlusconi e.a., punt 89.

<sup>327</sup> Zie de conclusie van advocaat-generaal Geelhoed in zaak C-304/02, Commissie/Frankrijk, punt 39.

plegen) en specifieke afschrikking (d.w.z. de beboete partij ervan weerhouden om dezelfde inbreuk opnieuw te plegen)<sup>328</sup>. Het EDPB heeft eerder geoordeeld dat de boete, wil deze een afschrikkende werking hebben, zodanig hoog moet zijn dat zowel de betrokken verwerkingsverantwoordelijke of verwerker als andere verwerkingsverantwoordelijken of verwerkers die soortgelijke verwerkingen uitvoeren, worden ontmoedigd om hetzelfde of soortgelijk onrechtmatig gedrag te herhalen<sup>329</sup>. Het EDPB merkt op dat alle relevante en gemotiveerde bezwaren betrekking hebben op de gebrekkige algemene en specifieke afschrikkende werking die uitgaat van de voorgestelde corrigerende maatregelen.

151. Wat betreft het **specifieke afschrikkende effect**, merkt het EDPB op dat Meta Ireland zich volgens de Oostenrijkse toezichthouder “kennelijk niet heeft ingespannen om de doorgifte van persoonsgegevens aan Meta Platforms, Inc. te staken” en daarentegen “heeft aangegeven dat deze doorgiften noodzakelijk zijn om haar diensten in het EU/EER-gebied te kunnen blijven verlenen”. De Oostenrijkse toezichthouder leidt hieruit af dat Meta IE “mogelijk niet bereid is de betrokken gegevensdoorgiften te staken”<sup>330</sup>. In dezelfde geest zijn de Duitse toezichthouders van mening dat “in dit individuele geval niet kan worden geconcludeerd dat Meta voldoende wordt afgeschrikt” omdat de onderneming in het verleden haar niet-naleving niet heeft erkend en op geen enkele wijze actief berouw heeft getoond<sup>331</sup>. De Duitse toezichthouders vrezen dat een opschortingsbevel alleen niet zou volstaan om de houding van Meta ten aanzien van de algehele naleving van de gegevensbeschermingsregels te veranderen<sup>332</sup>.

152. Het EDPB deelt de zorgen van de Oostenrijkse en de Duitse toezichthouders. Het dossier bevat namelijk geen elementen op basis waarvan het EDPB kan concluderen dat de oplegging van een opschortingsbevel zou volstaan om het doeltreffende en afschrikkende effect van een boete te sorteren, zoals vereist bij artikel 83, lid 1, AVG. Het EDPB wijst erop dat Meta IE in haar opmerkingen steeds heeft aangevoerd dat de toepasselijke wetgeving en praktijk van de VS met betrekking tot de internationale FB-doorgiften, gecombineerd met de passende waarborgen krachtens de standaardcontractbepalingen van 2021, de gegevens van de Meta-gebruikers de vereiste bescherming bieden in de zin van artikel 46, lid 1, AVG<sup>333</sup>, en het daarom niet eens is met de vaststelling van een inbreuk door de Ierse toezichthouder. Het EDPB neemt ook nota van de kritiek van Meta IE op de EDPB-aanbevelingen inzake aanvullende maatregelen en van haar standpunt dat daarin “verschillende aanbevelingen worden gedaan die ofwel zijn gebaseerd op een onjuiste interpretatie van het arrest van het Hof van Justitie en/of gegevensexporteurs die zich willen beroepen op standaardcontractbepalingen een hogere norm opleggen dan is vereist bij het arrest van het Hof van Justitie”<sup>334</sup>. Bovendien erkent Meta IE dat ofschoon de uitvoering van de [effectbeoordeling inzake gegevensdoorgifte] voortvloeit uit het arrest van het Hof van Justitie, de DPC vóór de bekendmaking van het voorlopige ontwerpbesluit FIL niet om haar

---

<sup>328</sup> EDPB-richtsnoeren inzake de berekening van geldboeten, punt 143, waarin wordt verwezen naar het arrest van het Hof van Justitie van 13 juni 2013, Versalis, C-511/11, ECLI:EU:C:2013:386, punt 94.

<sup>329</sup> Bindend besluit nr. 3/2022, punt 382.

<sup>330</sup> Bezwaarschrift van de Oostenrijkse toezichthouder, blz. 4, afdeling C, punt 3.

<sup>331</sup> Bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 8.

<sup>332</sup> Bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 8.

<sup>333</sup> Zie bijvoorbeeld de opmerkingen van Meta IE over het herziene voorlopige ontwerpbesluit, deel B, punt 5.1, en deel C, punt 5.2, en de opmerkingen van Meta IE over het voorlopige ontwerpbesluit, punt 8.4. Zie ook de opmerkingen van Meta IE op grond van artikel 65, punten 16.4 en 18.4, en bijlage 2, punt 2.45.

<sup>334</sup> Opmerkingen van Meta IE over het voorlopige ontwerpbesluit, deel C, blz. 78-79.



beoordeling heeft verzocht”, zodat Meta IE haar beoordeling niet proactief heeft gedeeld, maar pas nadat de Ierse toezichthouder daarom had verzocht<sup>335</sup>.

153. Het EDPB is het eens met de opmerking van de Franse toezichthouder dat het opschorten van de onrechtmatige doorgifte en het in overeenstemming brengen van de verwerking met de AVG al uitdrukkelijk verplicht zijn uit hoofde van de AVG en het arrest Schrems II<sup>336</sup>. Het EDPB is het er ook mee eens dat de last van het opschortingsbevel niet groter is dan de last die voortvloeit uit de wettelijke verplichtingen van de verwerkingsverantwoordelijke<sup>337</sup> en dat de verwerkingsverantwoordelijke, indien het definitieve besluit van de Ierse toezichthouder geen afschrikkende werking heeft, geen prikkel heeft om af te zien van zijn onrechtmatige gedrag of om het niet te herhalen. Zoals de Franse toezichthouder terecht opmerkt, loopt een verwerkingsverantwoordelijke die zijn verplichting om een onrechtmatige doorgifte op te schorten niet nakomt, met de huidige versie van het ontwerpbesluit enkel het risico dat een toezichthoudende autoriteit hem zou gelasten alsnog tot opschorting over te gaan<sup>338</sup>.
154. In het licht van het voorgaande is het EDPB van oordeel dat, gezien de hierboven weergegeven verklaringen en standpunten van Meta IE, een bevel tot opschorting alleen ontoereikend zou zijn om de specifieke afschrikkende werking te bewerkstelligen die nodig is om Meta IE ervan te weerhouden de inbreuk voort te zetten of opnieuw te begaan.
155. Wat de **algemene afschrikking** betreft, is het EDPB het eens met het standpunt van de Franse toezichthouder, de Duitse toezichthouders en de Oostenrijkse toezichthouder dat niet alleen rekening moet worden gehouden met het effect dat de corrigerende maatregelen in dit geval specifiek hebben op Meta IE, maar ook met het effect ervan op andere verwerkingsverantwoordelijken in het algemeen. De Oostenrijkse toezichthouder merkt meer bepaald op dat “talrijke verwerkingsverantwoordelijken nog steeds veelvuldig gegevens doorgeven naar de Verenigde Staten” en dat van het niet opleggen van een boete aan Meta IE het signaal zou uitgaan dat eerdere inbreuken op de AVG niet naar behoren worden aangepakt, zodat andere verwerkingsverantwoordelijken evenmin zouden worden gestimuleerd om de AVG na te leven<sup>339</sup>. De Franse toezichthouder merkt op dat andere verwerkingsverantwoordelijken die in soortgelijke omstandigheden als Meta IE persoonsgegevens doorgeven, indien een administratieve geldboete achterwege blijft, niet worden gestimuleerd om hun doorgiften in overeenstemming te brengen met de AVG<sup>340</sup>. De Oostenrijkse toezichthouder merkt in dit verband op dat de oplegging van een administratieve geldboete ook bedoeld is om andere verwerkingsverantwoordelijken bewust te maken en een duidelijk signaal af te geven dat in het verleden gepleegde inbreuken op de AVG ook consequenties hebben<sup>341</sup>.
156. Het EDPB is het eens met de Oostenrijkse toezichthouder dat indien Meta IE in de onderhavige zaak niet zou worden beboet wegens de inbreuk op artikel 46, lid 1, AVG, andere verwerkingsverantwoordelijken zouden kunnen concluderen dat “voortzetting van een onrechtmatige praktijk opweegt tegen de verwachte gevolgen van een inbreuk, en minder geneigd zullen zijn om de AVG na te leven”. In dezelfde geest zijn de Duitse toezichthouders van

---

<sup>335</sup> Opmerkingen van Meta IE over het voorlopige ontwerpbesluit, punt 8.1.

<sup>336</sup> Arrest Schrems II, punt 121.

<sup>337</sup> Bezwaarschrift van de Franse toezichthouder, punt 15.

<sup>338</sup> Bezwaarschrift van de Franse toezichthouder, punt 15.

<sup>339</sup> Bezwaarschrift van de Oostenrijkse toezichthouder, blz. 2, afdeling B.

<sup>340</sup> Bezwaarschrift van de Franse toezichthouder, punt 17.

<sup>341</sup> Bezwaarschrift van de Oostenrijkse toezichthouder, blz. 4, afdeling C, punt 3.

mening dat, indien de ondernemingen waarop het arrest Schrems II betrekking heeft enkel hoeven te vrezen voor een bevel om toekomstige doorgiften te stoppen, “veel beheerders wellicht zullen besluiten om de doorgiften eenvoudigweg voort te zetten totdat ze worden betrapt”. Het EDPB verwijst in dit verband naar de uitleg van advocaat-generaal Geelhoed dat de dreiging van repressie voldoende druk moet opleveren om niet-naleving economisch onaantrekkelijk te maken en dus om te verzekeren dat de wettelijke voorschriften in de praktijk worden nageleefd<sup>342</sup>. In dit verband neemt het EDPB nota van de opmerking van de Duitse toezichthouders dat een boete een afschrikkend effect zou hebben indien de kosten van niet-naleving van de AVG hoger zijn dan de kosten van naleving van de AVG<sup>343</sup>.

157. Het EDPB is het ermee eens dat bovenstaande argumenten zeer relevant zijn gelet op de grote mate van verantwoordelijkheid van Meta IE als verwerkingsverantwoordelijke. De Duitse toezichthouders wezen erop dat Meta IE een “uiterst winstgevende” onderneming is die “draait om gegevens” en dat “bijna haar gehele omzet rechtstreeks voortvloeit uit haar gegevensverwerkingsactiviteiten”<sup>344</sup>. Daarom is het gedrag van Meta IE waarschijnlijk van invloed op het gedrag van andere verwerkingsverantwoordelijken, die geneigd zouden zijn hetzelfde model toe te passen. Hetzelfde geldt voor de reactie van de toezichthoudende autoriteiten in geval van een inbreuk — zoals de Duitse toezichthouders hebben opgemerkt zullen andere verwerkingsverantwoordelijken, indien de Ierse toezichthouder Meta IE geen boete oplegt, “mogelijk gaan eisen dat andere toezichthoudende autoriteiten hen behandelen zoals de DPC Meta heeft behandeld”<sup>345</sup>.

158. In het licht van het bovenstaande is het EDPB van mening dat het opleggen van een administratieve geldboete naast het opschortingsbevel een belangrijke afschrikkende werking zou hebben, die met het opleggen van een opschortingsbevel alleen niet kan worden bereikt. De aanvullende oplegging van een administratieve geldboete zou in het onderhavige geval, juist vanwege het bestraffende element, voor de reeds gepleegde inbreuk doeltreffend en afschrikkend zijn, terwijl dat element ontbreekt in het door de Ierse toezichthouder voorgestelde opschortingsbevel.

#### De toepassing van de criteria van artikel 83, lid 1, AVG, met name evenredigheid

159. Het EDPB merkt op dat het evenredigheidsbeginsel een algemeen beginsel van het Unierecht is dat bij verschillende gelegenheden door het Hof van Justitie is uitgelegd. Volgens vaste rechtspraak is een maatregel evenredig wanneer er een legitiem doel mee wordt nagestreefd en de maatregel passend is om dat doel te verwezenlijken en niet verder gaat dan wat daarvoor noodzakelijk is<sup>346</sup>. Meer in het bijzonder zijn op grond van dit beginsel maatregelen waarbij de deelnemers aan het economische verkeer financiële lasten worden opgelegd, slechts rechtmatig wanneer zij geschikt en noodzakelijk zijn voor de verwezenlijking van de legitieme doelstellingen

---

<sup>342</sup> Zie de conclusie van advocaat-generaal Geelhoed in zaak C-304/02, Commissie/Frankrijk, punt 39.

<sup>343</sup> Bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 12.

<sup>344</sup> Bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 10.

<sup>345</sup> Bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 7.

<sup>346</sup> Arrest van het Hof van Justitie van 13 maart 2012, Melli Bank/Raad, C-380/09 P, ECLI:EU:C:2012:137, punt 52; arrest van het Hof van Justitie van 10 december 2002, British American Tobacco (Investments) en Imperial Tobacco, C-491/01, ECLI:EU:C:2002:741, punt 122; arrest van het Hof van Justitie (Grote kamer) van 6 december 2005, ABNA e.a., gevoegde zaken C-453/03, C-11/04, C-12/04 en C-194/04, ECLI:EU:C:2005:741, punt 68.

die met de betrokken regeling worden nagestreefd<sup>347</sup>. Bovendien moet, wanneer een keuze mogelijk is tussen meerdere geschikte maatregelen, die maatregel worden gekozen die de minste belasting met zich brengt en mogen de op te leggen lasten niet onevenredig zijn aan het nagestreefde doel<sup>348</sup>.

160. Daarom onderstreept het EDPB dat de toepassing van het evenredigheidsbeginsel in de onderhavige zaak vereist dat duidelijk wordt aangegeven welk legitiem doel wordt nagestreefd met de oplegging van een administratieve geldboete naast het opschortingsbevel. Vervolgens moet worden nagegaan of de oplegging van een administratieve geldboete naast het opschortingsbevel een geschikt middel is om het nagestreefde legitieme doel te verwezenlijken en niet verder gaat dan wat daarvoor nodig is. Daarbij moet naar behoren rekening worden gehouden met de omstandigheden van de zaak en met de inbreuk als geheel, waarbij met name de ernst van de inbreuk in aanmerking moet worden genomen<sup>349</sup>. Meer bepaald moet het opleggen van een administratieve geldboete evenredig zijn aan zowel de ernst van de inbreuk als de omvang van de onderneming waartoe de inbreukmakende entiteit behoort<sup>350</sup>.

161. In dit verband is het EDPB het met de Duitse en de Oostenrijkse toezichthouders eens dat de oplegging van een administratieve geldboete in het onderhavige geval het legitieme doel (of de legitieme doelstelling) heeft om onrechtmatig gedrag te bestraffen met het oog op een doeltreffende handhaving en naleving van de AVG en derhalve de grondrechten en de fundamentele vrijheden van de betrokkenen te beschermen<sup>351</sup>.

162. Wat betreft de passendheid (of geschiktheid) van de maatregel waarmee het legitieme doel wordt nagestreefd, merkt het EDPB op dat de oplegging van een boete volgens Meta IE niet passend zou zijn vanwege de complexiteit van dit specifieke onderzoek<sup>352</sup>. Meta IE verwijst naar de opmerkingen van de Ierse toezichthouder in het samengestelde antwoord, en stelt dat “het opleggen van een administratieve geldboete als bestraffende sanctie onevenredig zou zijn gezien

---

<sup>347</sup> Arrest van het Hof van Justitie van 11 juli 1989, Hermann Schröder HS Kraftfutter GmbH & Co. KG/Hauptzollamt Gronau, 265/87, ECLI:EU:C:1989:303, punt 21.

<sup>348</sup> Arrest van het Hof van Justitie van 11 juli 1989, Philip Morris Holland BV/Commissie van de Europese Gemeenschappen, 265/87, ECLI:EU:C:1989:303, punt 21. Zie ook arrest van het Hof van Justitie van 12 juli 2001, Jippes e.a., C-189/01, ECLI:EU:C:2001:420, punt 81; arrest van het Hof van Justitie (Grote kamer) van 7 juli 2009, S.P.C.M. e.a., C-558/07, ECLI:EU:C:2009:430, punt 41.

<sup>349</sup> In punt 138 van zijn richtsnoeren inzake de berekening van geldboeten geeft het EDPB de volgende toelichting: “Hieruit volgt dat geldboeten niet onevenredig mogen zijn aan de nagestreefde doelen (d.w.z. naleving van de regels betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van persoonsgegevens), en dat het bedrag van de geldboete evenredig moet zijn aan de inbreuk als geheel, waarbij met name rekening moet worden gehouden met de ernst van de inbreuk”.

<sup>350</sup> EDPB-richtsnoeren inzake de berekening van geldboeten, punt 139, waarin wordt verwezen naar de arresten van het Hof van Justitie van 4 juli 2000, Commissie/Griekenland, C-387/97, ECLI:EU:C:2000:356, punt 90, en 25 november 2003, Commissie/Spanje, C-278/01, ECLI:EU:C:2003:635, punt 41.

<sup>351</sup> Bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 12; zie ook punt 50 van dit bindend besluit; bezwaarschrift van de Oostenrijkse toezichthouder, blz. 3, afdeling C, punt 1.

<sup>352</sup> Opmerkingen van Meta IE op grond van artikel 65, punt 17.2. Meta IE haalt de bevinding van de Ierse toezichthouder aan dat een administratieve geldboete niet passend zou zijn: “In het licht van de complexiteit van dit specifieke onderzoek (waarbij de opmerkingen die het Hof van Justitie in punt 202 van zijn arrest maakt ten aanzien van de mogelijke toepassing van de afwijkingen van artikel 49 AVG, in aanmerking moeten worden genomen), blijft [de DPC] van mening dat het opleggen van een bestraffende sanctie geen geschikte maatregel is”.

de omstandigheden van dit specifieke geval”, in het bijzonder aangezien “een administratieve geldboete tot doel heeft reeds begaan wangedrag te bestraffen”<sup>353</sup>.

163. Het EDPB is niet overtuigd door de argumenten van Meta IE. Ten eerste wijst niets in de opmerkingen van het Hof van Justitie in punt 202 van het arrest Schrems II erop dat het opleggen van een administratieve geldboete in het onderhavige geval ongepast zou zijn: het Hof van Justitie merkt op dat, gelet op artikel 49 AVG, de ongeldigverklaring van een adequaatheidsbesluit in geen geval een rechtsvacuüm kan doen ontstaan, omdat daarin wordt vastgesteld onder welke voorwaarden persoonsgegevens naar derde landen kunnen worden doorgegeven bij ontstentenis van een adequaatheidsbesluit overeenkomstig artikel 45, lid 3, AVG of van passende waarborgen overeenkomstig artikel 46 AVG. Bovendien onderzoekt de Ierse toezichthouder uitvoerig of Meta IE zich voor de doorgiften kan beroepen op artikel 49 AVG, met de conclusie dat Meta IE zich niet kan beroepen op de afwijkingen van artikel 49, lid 1, AVG (of op welke afwijking van dat artikel ook)<sup>354</sup>.
164. Ten tweede zou, zoals hierboven uiteengezet<sup>355</sup>, zou het opleggen van een administratieve geldboete naast het opschortingsbevel in het onderhavige geval juist vanwege het bestraffende element doeltreffend en afschrikkend zijn, terwijl dat element ontbreekt in het door de Ierse toezichthouder voorgestelde opschortingsbevel. De Duitse toezichthouders merken in dit verband terecht op dat een “doeltreffende handhaving alleen mogelijk is als de boete doeltreffend is en zowel een specifieke als algemene preventieve werking heeft”. In dezelfde geest is de Oostenrijkse toezichthouder van mening dat “een administratieve geldboete — met als doel de handhaving van de AVG te versterken — in dit geval een doeltreffende maatregel is tegen de vastgestelde inbreuk in het verleden”<sup>356</sup>.
165. Daarom is het EDPB van mening dat, in de hierboven omschreven omstandigheden van het onderhavige geval<sup>357</sup>, het opschortingsbevel alleen niet volstaat om het doel (d.w.z. het bestraffen van onrechtmatig gedrag met het oog op een doeltreffende handhaving van de AVG) te verwezenlijken. De Ierse toezichthouder is derhalve niet in de positie om “te kiezen tussen verschillende geschikte maatregelen” en de minst belastende maatregel te kiezen<sup>358</sup>, omdat het opschortingsbevel en de geldboete verschillende doelstellingen hebben.
166. Vervolgens moet worden beoordeeld of het opleggen van een administratieve geldboete naast het opschortingsbevel verder zou gaan dan wat nodig is om de doelstelling — doeltreffende handhaving van de AVG door middel van doeltreffende en afschrikkende corrigerende maatregelen — te verwezenlijken.
167. Het EDPB heeft al verduidelijkt dat een doeltreffende, evenredige en afschrikkende corrigerende maatregel de omstandigheden van het individuele geval moet weerspiegelen, die niet alleen de specifieke elementen van de inbreuk omvatten, maar ook de specifieke positie van de verwerkingsverantwoordelijke of de verwerker, d.w.z. diens financiële positie, zoals de

---

<sup>353</sup> Opmerkingen van Meta IE op grond van artikel 65, punt 17.4, waarin het samengesteld antwoord, blz. 3, wordt aangehaald.

<sup>354</sup> Ontwerpbesluit, punt 8.106.

<sup>355</sup> Zie de punten 143-158.

<sup>356</sup> Bezwaarschrift van de Oostenrijkse toezichthouder, blz. 3, afdeling C, punt 1.

<sup>357</sup> Zie de punten 89-142.

<sup>358</sup> Arrest van het Hof van Justitie van 11 juli 1989, Hermann Schröder HS Kraftfutter GmbH & Co. KG/Hauptzollamt Gronau, 265/87, ECLI:EU:C:1989:303, punt 21.

Oostenrijkse toezichthouder terecht heeft opgemerkt<sup>359</sup>. Zo heeft het EDPB eerder, bij de beoordeling van de evenredigheid van een boete op grond van artikel 83, lid 1, AVG, erkend dat een leidende toezichthouder in beginsel kan overwegen het bedrag te verlagen omdat de onderneming de boete niet kan betalen, voor zover de onderneming die daarom verzoekt kan aantonen dat haar economische levensvatbaarheid in gevaar komt door de voorgenomen boete<sup>360</sup>. Bovendien heeft het EDPB erkend dat de moeilijke economische context waarin een onderneming actief is, een factor kan zijn waarmee rekening moet worden gehouden<sup>361</sup>, waarbij het evenwel opmerkte dat de loutere vaststelling dat een onderneming in een ongunstige of verliesgevende financiële situatie verkeert, niet automatisch een verlaging van het boetebedrag rechtvaardigt<sup>362</sup>.

168. Wat de omvang en de financiële draagkracht van Meta IE betreft, herinnert het EDPB aan de opmerkingen van de Duitse toezichthouders over de omvang en de omzet van de Meta-groep<sup>363</sup>, waaruit blijkt dat Meta IE inderdaad een zeer winstgevende onderneming is en dat de oplegging van een geldboete op zichzelf geen onevenredige maatregel zou zijn. Het EDPB merkt op dat Meta IE geen concrete argumenten aanvoert om aan te tonen dat het opleggen van een administratieve geldboete onevenredig zou zijn, maar louter verwijst naar de opmerkingen van de Ierse toezichthouder in het samengestelde antwoord<sup>364</sup>. Het EDPB is het met de Spaanse toezichthouder eens dat Meta IE vanuit het oogpunt van de evenredigheid “een entiteit is die enorme winsten genereert, zodat het opleggen van een geldboete gezien de ernst van de inbreuk en de aard van de verwerking niet onevenredig zou zijn en haar geen nadelen zou opleveren die geen verband houden met handelingen die in strijd zijn met de AVG”<sup>365</sup>. Het EDPB is het ook eens met het standpunt van de Oostenrijkse toezichthouder en de Duitse toezichthouders dat het opleggen van een boete gezien de beoordeling van de relevante factoren van artikel 83, lid 2, AVG, niet onevenredig is<sup>366</sup>.

## Conclusie

---

<sup>359</sup> De Oostenrijkse toezichthouder verwijst naar punt 414 van Bindend besluit nr. 1/2021, waarin het EDPB onderstreepte dat “een geldboete de omstandigheden van het geval moet weerspiegelen, wil zij doeltreffend zijn. Bij die omstandigheden gaat het niet alleen om de specifieke elementen van de inbreuk, maar ook om die van de verwerkingsverantwoordelijke of de verwerker die de inbreuk heeft gepleegd, namelijk zijn financiële positie”. Het EDPB is van mening dat dezelfde redenering moet worden gevolgd bij het nemen van een besluit over het opleggen van geldboeten in het algemeen.

<sup>360</sup> EDPB-richtsnoeren inzake de berekening van geldboeten, punten 140 en 141; zie ook Bindend besluit nr. 1/2022, punt 68.

<sup>361</sup> Bindend besluit nr. 1/2022, punt 69.

<sup>362</sup> Bindend besluit nr. 1/2022, punt 70, waarin wordt verwezen naar het arrest van het Hof van Justitie van 28 juni 2005, Dansk Rørindustri e.a./Commissie, gevoegde zaken C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P tot en met C-208/02 P en C-213/02 P, ECLI:EU:C:2005:408, punt 327.

<sup>363</sup> Volgens het bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders heeft de Meta-groep “in 2021 een netto jaarwinst van 34,760 miljard EUR geboekt bij een omzet van 104,122 miljard EUR”. Bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 10, waarin wordt verwezen naar het verslag van Meta met de resultaten van het vierde kwartaal en heel 2021, <https://investor.fb.com/investor-news/pressrelease-details/2022/Meta-Reports-Fourth-Quarter-and-Full-Year-2021-Results/default.aspx>

<sup>364</sup> Opmerkingen van Meta IE op grond van artikel 65, punten 17.4-17.8.

<sup>365</sup> Bezwaarschrift van de Spaanse toezichthouder, blz. 3.

<sup>366</sup> Bezwaarschrift van de Oostenrijkse toezichthouder, blz. 3, afdeling C, punt 2; bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 11 c.c.

169. In het licht van het bovenstaande concludeert het EDPB dat het besluit van de Ierse toezichthouder om geen geldboete op te leggen voor de inbreuk door Meta IE op artikel 46, lid 1, AVG, gelet op de beoordeling die in dit bindende besluit is verricht van de relevante factoren van artikel 83, lid 2, AVG waarnaar wordt verwezen in de relevante en gemotiveerde bezwaren, namelijk die van artikel 83, lid 2, punten a), b), d), g) en k), AVG, alsook van de criteria van artikel 83, lid 1, AVG, niet in overeenstemming is met de AVG. Het EDPB is van mening dat het opleggen van een opschortingsbevel alleen niet volstaat om de AVG zoals beoogd doeltreffend te handhaven.
170. Daarom is het EDPB van mening dat aan Meta IE een administratieve geldboete moet worden opgelegd wegens de inbreuk op artikel 46, lid 1, AVG.
171. Bovendien herinnert het EDPB eraan dat de Ierse toezichthouder bij de berekening van het bedrag van de administratieve geldboete ook terdege rekening moet houden met de factoren van artikel 83, lid 2, AVG, aangezien de “conclusies die in de eerste fase van de beoordeling zijn getrokken, vervolgens kunnen worden gebruikt bij de vaststelling van de hoogte van de geldboete”<sup>367</sup>.
172. In de EDPB-richtsnoeren inzake de berekening van administratieve geldboeten wordt aangegeven dat de toezichthouder bij de bepaling van de ernst van de inbreuk en de vaststelling van het passende uitgangsbetrag van de boete, in het licht van de omstandigheden van het specifieke geval, terdege rekening moet houden met de aard, de ernst en de duur van de inbreuk, rekening houdend met de aard, de omvang of het doel van de verwerking in kwestie alsmede het aantal getroffen betrokkenen en de omvang van de door hen geleden schade (artikel 83, lid 2, punt a), AVG), de opzettelijke of nalatige aard van de inbreuk (artikel 83, lid 2, punt b), AVG), en de categorieën van persoonsgegevens waarop de inbreuk betrekking heeft (artikel 83, lid 2, punt g), AVG)<sup>368</sup>.
173. In dit verband wijst het EDPB op de ernst van de door Meta IE gepleegde inbreuk, rekening houdend met de bijzonder grote omvang van de verwerking en het zeer grote aantal getroffen betrokkenen<sup>369</sup>, alsook met de lange duur van de inbreuk, die nog steeds voortduurt<sup>370</sup>. Het EDPB herhaalt ook zijn standpunt dat Meta IE de inbreuk op artikel 46, lid 1, AVG ten minste met de hoogste mate van nalatigheid heeft begaan. Bovendien herinnert het EDPB eraan dat de inbreuk een groot aantal categorieën van persoonsgegevens treft, waaronder bijzondere categorieën van persoonsgegevens die vallen onder artikel 9 AVG. Op basis van de evaluatie van de factoren van artikel 83, lid 2, punten a), b) en g), AVG is het EDPB derhalve van mening dat de inbreuk van zeer ernstige aard is<sup>371</sup>.
174. Het EDPB wijst erop dat in de richtsnoeren inzake de berekening van geldboeten uitgangsbetragen worden genoemd voor verdere berekening van de boete op basis van de indeling van de inbreuk als weinig ernstig, gemiddeld ernstig of zeer ernstig<sup>372</sup>. Overeenkomstig de richtsnoeren inzake de berekening van geldboeten is het EDPB van mening dat de leidende toezichthouder het uitgangsbetrag voor de verdere berekening van de boete moet vaststellen op

---

<sup>367</sup> EDPB-richtsnoeren inzake administratieve geldboeten, blz. 9.

<sup>368</sup> EDPB-richtsnoeren inzake de berekening van geldboeten, punt 52.

<sup>369</sup> Zie de punten 93-96 hierboven.

<sup>370</sup> De inbreuk begon meer dan twee jaar geleden en is nog steeds gaande. Zie de punten 97 en 98.

<sup>371</sup> Zie de EDPB-richtsnoeren inzake de berekening van geldboeten, punt 61.

<sup>372</sup> Zie de EDPB-richtsnoeren inzake de berekening van geldboeten, punt 61.

een bedrag tussen 20 % en 100 % van het toepasselijke wettelijke maximum<sup>373</sup>. Het EDPB herinnert eraan dat de uitgangsbetragten in de EDPB-richtsnoeren inzake de berekening van geldboeten uitgangspunten zijn voor verdere berekening en dat de toezichthoudende autoriteiten de discretionaire bevoegdheid hebben om de volledige bandbreedte van de geldboete te gebruiken teneinde de geldboete af te stemmen op de omstandigheden van de zaak<sup>374</sup>.

175. Het EDPB herinnert er voorts aan dat na de beoordeling van de aard, de ernst en de duur van de inbreuk en van de opzettelijke of nalatige aard van de inbreuk en de getroffen categorieën van persoonsgegevens, ook rekening moet worden gehouden met de overige verzwarende en verzachtende factoren van artikel 83, lid 2, AVG<sup>375</sup>.

176. In dit verband herhaalt het EDPB zijn standpunt dat Meta IE in hoge mate verantwoordelijk is<sup>376</sup> en dat de wijze waarop Meta IE de FB-dienst heeft opgezet het onmogelijk maakt om deze dienst in de EU/EER aan te bieden zonder de internationale FB-doorgiften, die in strijd met de AVG zijn bevonden. Bijgevolg is het EDPB van mening dat de factoren van artikel 83, lid 2, punten d) en k), AVG verzwarend zijn en voldoende moeten worden meegewogen bij de berekening van de administratieve geldboete door de leidende toezichthouder.

177. Bij de berekening van het uiteindelijke bedrag van de geldboete moet de leidende toezichthouder uitgaan van de totale wereldwijde jaaromzet van de betrokken onderneming in het voorgaande boekjaar, d.w.z. de wereldwijde jaaromzet van alle entiteiten die samen de ene onderneming vormen<sup>377</sup>. In dit geval betreft het de geconsolideerde omzet van de groep van ondernemingen onder leiding van Meta Platforms, Inc. Wat het begrip “voorgaande boekjaar” betreft, is de datum van het definitieve besluit dat de leidende toezichthouder krachtens artikel 65, lid 6, AVG neemt, de datum met ingang waarvan het vorige boekjaar in aanmerking moet worden genomen.

178. In het licht van het bovenstaande gelast het EDPB de Ierse toezichthouder om Meta IE een administratieve geldboete wegens de inbreuk op artikel 46, lid 1, AVG op te leggen die in overeenstemming is met de beginselen van doeltreffendheid, evenredigheid en afschrikking uit hoofde van artikel 83, lid 1, AVG, en daarbij naar behoren rekening te houden met de relevante verzwarende factoren op grond van artikel 83, lid 2, AVG, meer bepaald de factoren van artikel 83, lid 2, punten a), b), g), d) en k), AVG. Bij de berekening van de geldboete moet de Ierse toezichthouder rekening houden met de totale omzet van de onder Meta Platforms, Inc. vallende groep ondernemingen in het boekjaar voorafgaand aan de vaststelling van het definitieve besluit van de Ierse toezichthouder. De Ierse toezichthouder moet zich bij zijn besluit laten leiden door de EDPB-richtsnoeren inzake de berekening van geldboeten en door het oordeel van het EDPB in diens bindende besluit.

#### Aanvullende punten

179. Volledigheidshalve gaat het EDPB ook in op het argument dat Meta IE aanvoert in haar opmerkingen op grond van artikel 65 dat het opleggen van een administratieve geldboete in strijd

---

<sup>373</sup> EDPB-richtsnoeren inzake de berekening van geldboeten, punt 61, derde streepje.

<sup>374</sup> EDPB-richtsnoeren inzake de berekening van geldboeten, punt 70 en voetnoot 38.

<sup>375</sup> EDPB-richtsnoeren inzake de berekening van geldboeten, punt 71. In de richtsnoeren is verduidelijkt dat elk criterium van artikel 83, lid 2, AVG slechts eenmaal in aanmerking mag worden genomen (punt 73).

<sup>376</sup>

<sup>377</sup> Zie ook Bindend besluit nr. 1/2021, punt 291 en Bindend besluit nr. 3/2022, punt 356.

zou zijn met **het algemene beginsel van gelijke behandeling of non-discriminatie en met het rechtszekerheidsbeginsel.**

180. Zoals eerder opgemerkt<sup>378</sup>, is Meta IE het eens met de redenen die de Ierse toezichthouder aanvoert om geen administratieve geldboete op te leggen wegens de inbreuk op artikel 46 AVG, zoals uiteengezet in de punten 9.47 en 9.48 van het ontwerpbesluit<sup>379</sup>, en acht zij deze redenering in overeenstemming met overweging 129 en artikel 58, lid 2, punt i), AVG<sup>380</sup>. De Ierse toezichthouder meent dat het opleggen van een administratieve geldboete Meta IE in dit specifieke geval dreigt te discrimineren, aangezien een dergelijke boete ontbreekt in de besluiten die zijn vastgesteld naar aanleiding van de “101 klachten” over het gebruik van Google Analytics die de ngo NOYB heeft ingediend na het arrest Schrems II en een vergelijkbare maatregel niet is vastgesteld ten aanzien van Google LLC<sup>381</sup>. Het EDPB neemt ook nota van het argument van Meta IE dat het opleggen van een administratieve geldboete “in strijd zou zijn met de beginselen van non-discriminatie en gelijke behandeling, die fundamentele beginselen van het EU-recht zijn” en “zou leiden tot een volstrekt inconsequente toepassing van de AVG door de betrokken toezichthouders”<sup>382</sup>. Meta IE verwijst ook naar de nationale besluiten die zijn vastgesteld naar aanleiding van de “101 klachten” over het gebruik van Google Analytics<sup>383</sup>, alsook naar de EDPS-besluiten inzake het Hof van Justitie<sup>384</sup> en het Europees Parlement<sup>385</sup>, en benadrukt dat er, ofschoon er in die besluiten inbreuken zijn vastgesteld, geen administratieve geldboeten zijn opgelegd aan de betrokken verwerkingsverantwoordelijken<sup>386</sup>. Bovendien stelt Meta IE dat de oplegging van een administratieve geldboete haar in dit geval zou discrimineren en in strijd zou zijn met het “algemene beginsel van de bindende werking van de algemene aanpak die de toezichthoudende autoriteiten tot op heden hebben gevolgd”<sup>387</sup>. Bovendien zou het opleggen van een administratieve geldboete aan haar volgens Meta IE in strijd zijn met het evenredigheids- en het rechtszekerheidsbeginsel<sup>388</sup>.

181. Met betrekking tot het beginsel van gelijke behandeling merkt het EDPB op dat het enige argument dat Meta IE aanvoert ter staving van haar standpunt dat het opleggen van een administratieve geldboete haar zou discrimineren, bestaat in de opmerking dat in de besluiten die zijn genomen naar aanleiding van de 101 klachten van NOYB en in de aangehaalde EDPS-besluiten geen administratieve geldboeten zijn opgelegd aan de betrokken verwerkingsverantwoordelijken. Het EDPB is evenwel van mening dat deze opmerking geen afbreuk doet aan de conclusie dat het opleggen van een geldboete in dit specifieke geval noodzakelijk was.

---

<sup>378</sup> Zie punt 84, voetnoot 190 en punt 145.

<sup>379</sup> Opmerkingen van Meta IE op grond van artikel 65, punt 14.1.

<sup>380</sup> Opmerkingen van Meta IE op grond van artikel 65, punt 14.3.

<sup>381</sup> Samengesteld antwoord, blz. 2.

<sup>382</sup> Opmerkingen van Meta IE op grond van artikel 65, punt 8.1.

<sup>383</sup> Opmerkingen van Meta IE op grond van artikel 65, punt 8.2.

<sup>384</sup> Besluit van de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming (EDPS) van 31 augustus 2021 waarbij tijdelijk toestemming wordt verleend voor het gebruik van ad-hoccontractbepalingen tussen het Hof van Justitie van de EU en Cisco voor de doorgifte van persoonsgegevens bij het gebruik van Cisco Webex en aanverwante diensten door het Hof.

<sup>385</sup> Besluit van de EDPS in klachtzaak 2020-1013, ingediend door leden van het Parlement tegen het Europees Parlement, van 5 januari 2022.

<sup>386</sup> Opmerkingen van Meta IE op grond van artikel 65, punt 8.4.

<sup>387</sup> Opmerkingen van Meta IE op grond van artikel 65, punt 8.7.

<sup>388</sup> Opmerkingen van Meta IE op grond van artikel 65, punt 8.8.



182. Het door Meta IE genoemde beginsel van gelijke behandeling, of van non-discriminatie, is een algemeen beginsel van Europees recht dat als volgt is uitgelegd door het Hof van Justitie: “overwegende dat de verschillende behandeling van niet vergelijkbare gevallen niet zonder meer wijst op discriminatie; dat daarom in gevallen, die formeel de schijn van discriminatie wekken, materieel nog geen sprake behoeft te zijn van discriminatie; dat sprake zou zijn geweest van discriminatie in materiële zin, indien hetzij vergelijkbare gevallen op verschillende wijze, hetzij verschillende gevallen op gelijke wijze waren behandeld”<sup>389</sup>.
183. Daarom is het EDPB niet van mening dat het opleggen van een boete Meta IE in dit geval zou discrimineren **louter omdat andere verwerkingsverantwoordelijken niet zijn beboet in andere zaken waarin doorgiften na het arrest Schrems II in strijd met de AVG werden geacht**. Meta IE merkt zelf op dat elke toezichthoudende autoriteit uit hoofde van artikel 58, lid 2, punt i), AVG “**naargelang de omstandigheden van elke zaak**, naast of in plaats van de in dit lid bedoelde maatregelen, een administratieve geldboete [kan] opleggen op grond van artikel 83”. Bovendien herinnert het EDPB aan de bevinding van het Hof van Justitie dat “[b]ij de uitoefening van hun taken [...] de toezichthoudende autoriteiten bijgevolg objectief en onpartijdig [moeten] handelen”<sup>390</sup>. Een verwijzing naar “individuele gevallen” is ook te vinden in artikel 65 AVG, waarin wordt bepaald dat het EDPB moet toezien op de consequente toepassing van de AVG in individuele gevallen.
184. Het Hof van Justitie heeft voorts bevestigd dat van discriminatie “geen sprake [kan] zijn wanneer een ongelijke behandeling van de ondernemingen voortspuit uit het feit dat zij in ongelijke situaties verkeren”<sup>391</sup>. In dit verband merkt het EDPB op dat de Meta IE niet heeft aangetoond dat de bij de toezichthouders en het EDPB aanhangig gemaakte zaken van dezelfde of vergelijkbare aard zijn. Het EDPB herinnert er ook aan dat de formulering van artikel 83, leden 1 en 2, AVG bedoeld is om willekeurige en discriminerende beslissingen van de toezichthouders te voorkomen — deze leden omvatten duidelijke regels en criteria waarmee alle toezichthouders rekening moeten houden bij de handhaving van de AVG en bij het bepalen van de geëigende handelwijze naargelang van de ernst van de inbreuken. In dit verband heeft het EDPB met betrekking tot artikel 83, lid 2, punt k), AVG verduidelijkt dat het “van fundamenteel belang is om het bedrag van de boete af te stemmen op het specifieke geval” en dat dit “moet worden gezien als een voorbeeld van hoe het beginsel van billijkheid en rechtvaardigheid wordt toegepast op het individuele geval”<sup>392</sup>.
185. Het EDPB herinnert eraan dat het overeenkomstig artikel 70, lid 1, punt u), AVG tot zijn taken behoort om te zorgen voor een consequente toepassing van de AVG, onder meer door samenwerking en effectieve bilaterale en multilaterale uitwisseling van informatie en beste praktijken tussen de toezichthoudende autoriteiten te bevorderen. De consequente toepassing van de AVG is des te belangrijker wanneer de toezichthouders verschillende klachten met een identieke inhoud behandelen met betrekking tot dezelfde inbreuken die door verschillende verwerkingsverantwoordelijken zijn gepleegd, zoals in het geval van de “101 klachten”.

<sup>389</sup> Arrest van het Hof van Justitie van 17 juli 1963, Italiaanse Republiek/Commissie van de Europese Gemeenschappen, 13/63, ECLI:EU:C:1963:20, punt 4, a); arrest van het Hof van Justitie van 23 februari 1983, Wagner/Balm, 8/82, ECLI:EU:C:1983:41, punt 18.

<sup>390</sup> Arrest van het Hof van Justitie van 9 maart 2010, Commissie/Bondsrepubliek Duitsland, C-518/07, ECLI:EU:C:2010:125, punt 25.

<sup>391</sup> Arrest van het Hof van Justitie van 27 september 1979, Eridania, 230/78, ECLI:EU:C:1979:216, punt 18.

<sup>392</sup> EDPB-richtsnoeren inzake de berekening van geldboeten, punt 108.

186. Het geschil dat het EDPB met dit bindende besluit moet beslechten, betreft echter één enkel onderzoek op eigen initiatief waarvan de uitkomst momenteel door vier betrokken toezichthouders wordt betwist voor het EDPB. Daarom is het EDPB wettelijk verplicht een besluit ten gronde te nemen over de bezwaren in *dit* individuele geval, overeenkomstig overweging 136 en artikel 65, lid 1, punt a), AVG en overeenkomstig de EDPB-richtsnoeren inzake artikel 65, lid 1, punt a), AVG. Aangezien de gelijkens tussen de door Meta IE aangehaalde zaken en de onderhavige zaak niet is aangetoond, betekent het loutere feit dat in andere zaken geen administratieve geldboete is opgelegd wegens dezelfde inbreuk niet dat Meta IE is gediscrimineerd.
187. Bijgevolg verwerpt het EDPB het argument van Meta IE dat de oplegging van een administratieve geldboete aan Meta IE wegens schending van artikel 46, lid 1, AVG in strijd is met het beginsel van gelijke behandeling of non-discriminatie.
188. Het EDPB is het evenmin eens met het standpunt van Meta IE dat de oplegging van een administratieve geldboete in strijd is met het rechtszekerheidsbeginsel. Het rechtszekerheidsbeginsel, dat ook een algemeen beginsel van het EU-recht is, vereist dat “rechtsregels duidelijk en nauwkeurig zijn en [...] strekt [ertoe] te waarborgen, dat door het [EU-recht] beheerste rechtssituaties en -betrekkingen voorzienbaar zijn”<sup>393</sup>. Dit gezegd zijnde, heeft het EDPB er reeds op gewezen dat rechtszekerheid volgens vaste rechtspraak niet absoluut is<sup>394</sup> en dat van ondernemingen wordt verwacht dat zij passend juridisch advies inwinnen om te anticiperen op de mogelijke gevolgen van een regel en om grote zorg te besteden aan de beoordeling van het risico op inbreuken<sup>395</sup>. Bovendien kan het feit dat de betrokken onderneming haar gedrag waarop de vaststelling van de inbreuk gebaseerd is, juridisch onjuist heeft gekwalificeerd, er niet toe leiden dat haar geen geldboete wordt opgelegd<sup>396</sup>.
189. Volgens het EDPB zijn de regels van de AVG voldoende duidelijk en nauwkeurig, zowel ten aanzien van de rechtmatigheid van de doorgifte van persoonsgegevens naar derde landen als ten aanzien van de uitoefening van bevoegdheden van de toezichthouders om in geval van inbreuken corrigerende maatregelen te nemen, met inbegrip van de oplegging van administratieve geldboeten. Onder meer omdat inbreuken op de artikelen 44 tot en met 49 AVG bij artikel 83, lid 5, punt c), AVG zijn onderworpen aan de hoogst mogelijke administratieve geldboete krachtens de verordening, gaat het EDPB er niet in mee dat de oplegging van een boete voor de inbreuk op artikel 46, lid 1, AVG niet voorzienbaar zou zijn voor Meta IE. Afgezien van het feit dat de AVG duidelijke en precieze boeteregels omvat, licht het EDPB zijn interpretatie van de correcte

---

<sup>393</sup> Arrest van 15 februari 1996, Duff e.a., C-63/93, EU:C:1996:51, punt 20.

<sup>394</sup> Bindend besluit nr. 3/2022, punt 396, waarin wordt verwezen naar het arrest van het Hof van Justitie van 14 april 2005, België/Commissie, C-110/03, ECLI:EU:C:2005:223, punt 31, arrest van het Gerecht van 17 mei 2013, Trelleborg Industrie SAS, T-147/09, ECLI:EU:T:2013:259, punt 96, arrest van het Gerecht van 13 juli 2011, Schindler, T-138/07, ECLI:EU:T:2011:362, punt 99.

<sup>395</sup> Bindend besluit nr. 3/2022, punt 369, waarin wordt verwezen naar het arrest van het Hof van Justitie van 22 oktober 2015, AC-Treuhand AG, C-194/14, ECLI:EU:C:2015:717, punt 42. Advocaat-generaal Campos Sanchez-Bordona heeft recentelijk ook benadrukt dat er terreinen zijn waar “het inwinnen van juridisch advies over het algemeen de regel en niet de uitzondering is” (conclusie van de advocaat-generaal van 9 december 2021, BV/Direction départementale des finances publiques de la Haute-Savoie, C-570/20, ECLI:EU:C:2021:992, punt 81), waarvan gegevensbescherming er een is. Zie ook EHRM (Grote kamer), Kononov/Letland, 17 mei 2010, punten 185 en 215.

<sup>396</sup> Arrest van het Hof van Justitie (Grote kamer) van 18 juni 2013, Schenker & Co. e.a., C-681/11, ECLI:EU:C:2013:404, punt 38.

toepassing van artikel 83 AVG uitvoerig toe in zijn richtsnoeren inzake de berekening van boeten, die openbaar en gemakkelijk toegankelijk zijn. Tot slot, maar daarom niet minder belangrijk, heeft het EDPB in al zijn tot nu toe vastgestelde bindende besluiten aandacht besteed aan het opleggen en berekenen van administratieve geldboeten<sup>397</sup>, en van die besluiten hebben er drie betrekking op door Meta IE gepleegde inbreuken op de AVG<sup>398</sup>.

190. In deze omstandigheden, en gelet op het ontbreken van verdere argumenten van Meta IE, is het EDPB van mening dat de juridische situatie, in de context van de AVG, in deze zaak voldoende voorzienbaar is en geen afbreuk doet aan het rechtszekerheidsbeginsel.

191. Daarom is het EDPB van mening dat de toepassing van de beginselen van gelijke behandeling en rechtszekerheid niet in strijd is met de conclusie van het EDPB dat een administratieve geldboete moet worden opgelegd wegens de inbreuk op artikel 46, lid 1, AVG door Meta IE.

---

<sup>397</sup> Zie bindende besluiten nrs. 1/2020, 1/2021, 1/2022, 2/2022, 3/2022, 4/2022 en 5/2022.

<sup>398</sup> Zie bindende besluiten nrs. 2/2022, 3/2022 en 4/2022.

## 5 OPLEGGING VAN EEN BEVEL MET BETREKKING TOT DOORGEGEVEN PERSOONSgegevens

### 5.1 Analyse van de leidende toezichthouder in het ontwerpbesluit

192. De Ierse toezichthouder is nagegaan “of het ‘passend, noodzakelijk en evenredig’ kon worden geacht om Meta IE te gelasten tot de terugbezorging en/of wissing van sommige of alle reeds aan Meta US doorgegeven persoonsgegevens”<sup>399</sup>. De Ierse toezichthouder acht “de oplegging van een bevel tot terugbezorging en/of wissing in bulk van alle doorgegeven gegevens vanaf een bepaald tijdstip buitensporig”<sup>400</sup>.

193. Niettemin merkt de Ierse toezichthouder vervolgens op dat “elke individuele gebruiker de hem bij hoofdstuk III van de AVG verleende rechten ten volle moet (en zal) kunnen uitoefenen, in overeenstemming met de wet”<sup>401</sup>.

### 5.2 Samenvatting van de bezwaren van de betrokken toezichthouders

194. De Duitse toezichthouders en de Franse toezichthouder maken bezwaar tegen de keuze van de corrigerende maatregelen in het ontwerpbesluit van de Ierse toezichthouder.

195. De Duitse toezichthouders merken op dat in het ontwerpbesluit wordt voorgesteld een bevel tot opschorting van toekomstige doorgiften van Meta IE naar Meta Platforms, Inc. in de VS uit te vaardigen (krachtens artikel 58, lid 2, punt j), AVG), wat betekent dat de corrigerende maatregel geen gevolgen heeft voor reeds naar de VS doorgegeven en aldaar verwerkte persoonsgegevens van EER-gebruikers. De Duitse toezichthouders stellen zich op het standpunt dat het ontwerpbesluit moet worden aangevuld met een maatregel op grond van artikel 58, lid 2, punt d), f) of g), AVG, waarbij Meta IE wordt gelast “de verwerking, met inbegrip van de opslag, in de VS van persoonsgegevens van gebruikers uit de EER die ten minste sinds het arrest Schrems II van 16 juli 2020 aan Meta Inc. zijn doorgegeven, te staken binnen een redelijke termijn, doch uiterlijk zes maanden na de beëindiging van deze samenwerkingsprocedure”<sup>402</sup>. In dit verband beschouwen de Duitse toezichthouders de terugbezorging of wissing van de onrechtmatig naar de VS doorgegeven gegevens als een “bijzonder doeltreffende maatregel”<sup>403</sup>.

196. De Duitse toezichthouders onderbouwen de voorgestelde wijziging met verschillende feitelijke elementen en juridische argumenten<sup>404</sup>. In het bijzonder noemen de Duitse toezichthouders de “onevenredige toegang door de autoriteiten van de VS” en het gebrek aan doeltreffende rechtsmiddelen voor betrokkenen<sup>405</sup> als redenen om de verwerking van de reeds doorgegeven gegevens te staken. Volgens de Duitse toezichthouders is dat “de enige manier om de AVG volledig te handhaven”<sup>406</sup>, aangezien “de andere maatregelen [...] in het ontwerpbesluit

---

<sup>399</sup> Ontwerpbesluit, punt 9.49.

<sup>400</sup> Ontwerpbesluit, punt 9.49.

<sup>401</sup> Ontwerpbesluit, punt 9.49.

<sup>402</sup> Bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 6.

<sup>403</sup> Bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 4.

<sup>404</sup> Bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 2-6.

<sup>405</sup> Bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 2. De Duitse toezichthouders verwijzen in dit verband ook naar het ontwerpbesluit, waar deze punten met name aan bod komen in de punten 7.169 en 9.51.

<sup>406</sup> Bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 3.

niet in overeenstemming zijn met de AVG omdat zij niet volstaan om de inbreuk te verhelpen”<sup>407</sup>. De Duitse toezichthouders zijn derhalve van mening dat “het niet gelasten van de stopzetting van de verwerking [...] zou impliceren dat de verrichte onrechtmatige doorgiften worden gedoogd”<sup>408</sup>

197. De Duitse toezichthouders gaan ook in op de verantwoordelijkheid van de toezichthoudende autoriteiten “om de toepassing van de AVG te monitoren en de handhaving ervan te waarborgen” en merken op dat die verantwoordelijkheid, wat betreft de bevoegdheid om corrigerende maatregelen te nemen, met zich meebrengt “dat zij zich met de nodige voortvarendheid en zorgvuldigheid kwijten van hun taak om toe te zien op de volledige naleving van de AVG”<sup>409</sup>. Volgens de Duitse toezichthouders wordt de handhavingsverantwoordelijkheid van de toezichthoudende autoriteiten geenszins beïnvloed door de mogelijkheid van individuele betrokkenen om hun rechten op grond van hoofdstuk III van de AVG aan te wenden teneinde de verwerking van hun onrechtmatig doorgegeven persoonsgegevens te beëindigen<sup>410</sup>. Voorts analyseren de Duitse toezichthouders de rechtsgrondslagen die volgens hen voorzien in de bevoegdheid om corrigerende maatregelen te nemen, zoals het gelasten van de stopzetting van de verwerking en eventuele opslag in de VS van reeds doorgegeven persoonsgegevens van gebruikers uit de EER<sup>411</sup>.

198. De Ierse toezichthouder merkt in het ontwerpbesluit op dat “de oplegging van een bevel tot terugbezorging en/of wissing in bulk van alle doorgegeven gegevens vanaf een bepaald tijdstip, buitensporig zou zijn”<sup>412</sup>, zonder — volgens de Duitse toezichthouders — te beargumenteren waarom een dergelijke maatregel onevenredig zou zijn<sup>413</sup>. De Duitse toezichthouders achten een dergelijk bevel niet buitensporig, met name omdat i) de verwerkingsverantwoordelijke ten laatste sinds het arrest Schrems II wist dat “de surveillanceprogramma’s op basis van [de toepasselijke wetgeving van de VS] niet kunnen worden beschouwd als beperkt tot wat strikt noodzakelijk is in een democratische samenleving”<sup>414</sup> en ii) de verplichting om de gegevens terug te bezorgen of te wissen “indien de gegevensimporteur zijn verplichtingen op grond van de standaardcontractbepalingen niet kan nakomen”, reeds was vervat in zowel de oude als de nieuwe standaardcontractbepalingen<sup>415</sup>. Gezien de uitdrukkelijke bevestiging van de geldigheid van de oude standaardcontractbepalingen in het arrest Schrems II en het feit dat de nieuwe standaardcontractbepalingen de formulering van de oude standaardcontractbepalingen weerspiegelen met betrekking tot de verplichting om de doorgegeven gegevens terug te bezorgen of te wissen, bestaat er volgens de Duitse toezichthouders “geen twijfel over dat de verplichting van de verwerkingsverantwoordelijke om de gegevens terug te bezorgen of te wissen ook in de nieuwe standaardcontractbepalingen evenredig is”<sup>416</sup>. Bovendien herinneren de Duitse toezichthouders eraan dat de partijen zich er met de vaststelling van de standaardcontractbepalingen toe hebben verbonden de doorgegeven gegevens terug te bezorgen

---

<sup>407</sup> Bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 3.

<sup>408</sup> Bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 3.

<sup>409</sup> Bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 2, waarin het arrest Schrems II, punten 108 en 112, worden aangehaald.

<sup>410</sup> Bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 3.

<sup>411</sup> Bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 5 en 6.

<sup>412</sup> Ontwerpbesluit, punt 9.49.

<sup>413</sup> Bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 4.

<sup>414</sup> Bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 4.

<sup>415</sup> Bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 4.

<sup>416</sup> Bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 4.

of te wissen “indien de gegevensimporteur zijn verplichtingen op grond van de standaardcontractbepalingen niet kan nakomen”<sup>417</sup>. Volgens de Duitse toezichthouders kan de oplegging van een bevel tot naleving derhalve geen verrassing zijn voor de verwerkingsverantwoordelijke.

199. Wat de risico’s van het ontwerpbesluit betreft, constateren de Duitse toezichthouders een blijvend hoog risico voor de grondrechten en de fundamentele vrijheden van de betrokkenen in de vorm van onevenredige toegang door de autoriteiten van de VS tot de gegevens van de EER-gebruikers, die niet beschikken over doeltreffende rechtsmiddelen, zoals is vastgesteld door zowel het Hof van Justitie als de Ierse toezichthouder in het ontwerpbesluit<sup>418</sup>. Bovendien schept het huidige ontwerpbesluit volgens de Duitse toezichthouders een gevaarlijk precedent doordat het niet zorgt voor een doeltreffende handhaving van de AVG<sup>419</sup>.
200. De Franse toezichthouder merkt op dat in het ontwerpbesluit wordt voorgesteld om de opschorting van toekomstige doorgiften naar de VS te gelasten, maar dat het geen “bevel tot naleving bevat met betrekking tot gegevens die reeds zijn doorgegeven, in de VS worden bewaard en nog steeds door de onderneming worden verwerkt”<sup>420</sup>. De Franse toezichthouder is van mening dat het ontwerpbesluit moet worden aangevuld met een maatregel krachtens artikel 58, lid 2, punt d), AVG, waarbij Meta IE wordt gelast de verwerking van gegevens die ten minste sinds het arrest Schrems II onrechtmatig zijn doorgegeven, in overeenstemming te brengen met de regels door ze terug te bezorgen of te wissen<sup>421</sup>. Ten aanzien van de nalevingstermijn merkt de Franse toezichthouder op dat het bevel “betrokkenen in staat moet stellen hun rechten uit te oefenen. De onderneming moet de betrokkenen met name in staat stellen de gegevens met betrekking tot de gebruikersaccounts op te vragen voordat deze, indien nodig, worden gewist”<sup>422</sup>.
201. De Franse toezichthouder voert verschillende feitelijke elementen en juridische argumenten aan voor de voorgestelde wijziging<sup>423</sup>. De Franse toezichthouder is met name van mening dat “de in het arrest Schrems II vastgestelde problemen na de doorgifte voortduren, wanneer de gegevens in de Verenigde Staten eenmaal zijn opgeslagen” en dat die problemen moeten worden aangepakt<sup>424</sup>. Bovendien is de Franse toezichthouder van mening dat de Ierse toezichthouder, ofschoon die concludeert dat de gegevens onrechtmatig zijn doorgegeven, “daar niet alle consequenties van dien aan verbindt” en het derhalve “niet mogelijk maakt de gegevensverwerking in overeenstemming met de AVG te brengen”<sup>425</sup>. De Franse toezichthouder onderstreept ook dat “de terugbezorging of wissing van onrechtmatig doorgegeven persoonsgegevens tot doel heeft de onrechtmatige gegevensverwerking in overeenstemming te

---

<sup>417</sup> Bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 4.

<sup>418</sup> Bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 2-5, waarin het arrest Schrems II, punt 184 en punten 197 e.v., en het ontwerpbesluit, punt 10.1, worden aangehaald.

<sup>419</sup> Bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 5. “De situatie kan zich voordoen dat verwerkingsverantwoordelijken inbreuk plegen op de AVG zonder dat de toezichthoudende autoriteit hun verplicht de inbreuk volledig ongedaan te maken. Bijgevolg kan het voor verwerkingsverantwoordelijken lonend zijn om inbreuken te plegen. Hierdoor zou een cultuur van niet-naleving van de AVG kunnen ontstaan. Een dergelijke cultuur zou duidelijk risico’s met zich meebrengen voor de grondrechten en de fundamentele vrijheden van de betrokkenen.”

<sup>420</sup> Bezwaarschrift van de Franse toezichthouder, punten 22 en 23.

<sup>421</sup> Bezwaarschrift van de Franse toezichthouder, punten 25-27.

<sup>422</sup> Bezwaarschrift van de Franse toezichthouder, punt 26.

<sup>423</sup> Bezwaarschrift van de Franse toezichthouder, punten 23-25.

<sup>424</sup> Bezwaarschrift van de Franse toezichthouder, punt 23.

<sup>425</sup> Bezwaarschrift van de Franse toezichthouder, punt 25.

brengen met de AVG”, en merkt op dat dit wordt geïllustreerd door overweging 33 van het besluit inzake het privacyschild, die voorzag in een dergelijke maatregel<sup>426</sup>.

202. Wat de risico’s van het huidige ontwerpbesluit betreft, concludeert de Franse toezichthouder onder verwijzing naar het arrest Schrems II en de bevindingen in het ontwerpbesluit dat “de privacy van de gebruikers van de Facebook-dienst” risico loopt “in gevallen waarin de regering van de VS toegang heeft tot de gegevens”, met name omdat Facebook-accounts “veel informatie over het privéleven van gebruikers kunnen bevatten”<sup>427</sup>.

### 5.3 Standpunt van de leidende toezichthouder ten aanzien van de bezwaren

203. De Ierse toezichthouder heeft bevestigd dat de onder deze rubriek aangevoerde bezwaren volgens haar voldeden aan de toepasselijke vereisten en derhalve als “relevant en gemotiveerd” moesten worden aangemerkt<sup>428</sup>. Wat de gegrondheid van de bezwaren betreft, merkt de Ierse toezichthouder op dat de bezwaren “in wezen verband houden met de zorgen dat het ontwerpbesluit bij ontstentenis van een bevel tot terugzending of wissing ‘in bulk’ van reeds naar de VS doorgegeven persoonsgegevens, de verwerking niet volledig in overeenstemming brengt met de regels”<sup>429</sup>, en dat het, “aangezien de gebruikers niet de keuze of middelen hadden om bezwaar te maken tegen de doorgifte van hun persoonsgegevens naar de VS en de toezichthoudende autoriteiten in de eerste plaats tot taak hebben de toepassing van de AVG te controleren en toe te zien op de naleving ervan, inconsequent is om de betrokkenen nu individueel te belasten met de stopzetting van de verwerking van hun onrechtmatig naar de VS doorgegeven persoonsgegevens”<sup>430</sup>.

204. Wat ten eerste de vraag betreft of Meta IE al dan niet kan worden gelast om reeds naar de VS doorgegeven persoonsgegevens “in bulk” terug te bezorgen, merkte de Ierse toezichthouder op dat “Meta Ireland waarschijnlijk niet in staat is om een dergelijk bevel na te komen”<sup>431</sup>. De Ierse toezichthouder merkte in dit verband op dat Meta IE in haar verslag inzake gegevensdoorgifte van 2 juli 2021 heeft uitgelegd waarom het volgens haar onmogelijk is om gegevens van EER-gebruikers te scheiden van gegevens van niet-EER-gebruikers<sup>432</sup>. In het licht van de vastgestelde beperkingen merkte de Ierse toezichthouder op dat Meta IE kennelijk niet kan voldoen aan een bevel om reeds naar de VS doorgegeven gegevens “in bulk” terug te bezorgen.

205. Gelet op het bovenstaande is de Ierse toezichthouder van mening dat “een voor de betrokken verwerkingsverantwoordelijke of verwerker niet na te komen bevel tot terugbezorging ‘in bulk’ van reeds naar de VS doorgegeven persoonsgegevens, ondoeltreffend zou zijn”<sup>433</sup>.

206. Wat ten tweede de vraag betreft of Meta IE al dan niet kan worden gelast om reeds naar de VS doorgegeven persoonsgegevens “in bulk” te wissen, wees de Ierse toezichthouder op overweging 129 van de AVG, waarin het volgende wordt bepaald: “De bevoegdheden van de

---

<sup>426</sup> Bezwaarschrift van de Franse toezichthouder, punt 24.

<sup>427</sup> Bezwaarschrift van de Franse toezichthouder, punt 23.

<sup>428</sup> Interne beoordeling van de status van de bezwaren door de Ierse toezichthouder, bijlage bij de brief van de Ierse toezichthouder aan Meta IE van 28 september 2023.

<sup>429</sup> Samengesteld antwoord, blz. 3.

<sup>430</sup> Samengesteld antwoord, blz. 3.

<sup>431</sup> Samengesteld antwoord, blz. 3.

<sup>432</sup> Samengesteld antwoord, blz. 3-4. De Ierse toezichthouder verwijst met name naar de argumenten van Meta IE aangaande de onderlinge verbondenheid van de Facebook-dienst en de onmogelijkheid om de locaties van de databanken te herschikken naar rechtsgebied.

<sup>433</sup> Samengesteld antwoord, blz. 4.

toezichhoudende autoriteiten moeten overeenkomstig passende in het Unierecht en het lidstatelijke recht bepaalde procedurele waarborgen [...] worden uitgeoefend [...]. Elke maatregel dient met name [...] het recht van iedere persoon te eerbiedigen om vóór het nemen van enige individuele maatregel die voor hem nadelige gevolgen zou hebben te worden gehoord [...]. Vervolgens ging de Ierse toezichthouder in op de verschillen tussen een bevel om reeds naar de VS doorgegeven persoonsgegevens “in bulk” te wissen en het reeds in het ontwerpbesluit voorziene bevel om de doorgiften op te schorten. In dit verband merkte de Ierse toezichthouder op dat de “eventuele gevolgen” van het in het ontwerpbesluit voorgestelde opschortingsbevel “voor individuele gebruikers zouden voortkomen uit de architectuur van de systemen die Meta IE heeft ontwikkeld en die zij gebruikt voor de levering van haar diensten, en niet uit het voorgenomen bevel op zich”<sup>434</sup>. Volgens de Ierse toezichthouder zou er een heel andere situatie ontstaan indien het ontwerpbesluit ook “een bevel tot het ‘in bulk’ wissen van reeds naar de VS doorgegeven persoonsgegevens” zou omvatten, aangezien dit volgens de Ierse toezichthouder “duidelijk een individuele maatregel zou zijn die niet alleen gevolgen zou hebben voor Meta Ireland, maar ook voor alle betrokkenen wier persoonsgegevens in het kader van de tenuitvoerlegging van het bevel zouden worden gewist. Een dergelijk bevel zou waarschijnlijk ook gevolgen hebben voor ondernemingen en andere organisaties (al dan niet zonder winstoogmerk) die hun bedrijfsactiviteiten momenteel uitsluitend via Facebook uitvoeren of daarvan afhankelijk zijn<sup>435</sup>. De Ierse toezichthouder “is van mening dat deze personen en entiteiten nadelige gevolgen zouden ondervinden”<sup>436</sup> van een dergelijk bevel en licht uitvoerig toe welke nadelige gevolgen betrokkenen, bedrijven en organisaties zonder winstoogmerk volgens haar waarschijnlijk zouden ondervinden. Voorts benadrukt de Ierse toezichthouder dat de tijdelijke aard van het bevel tot opschorting van de doorgifte, dat door geen enkele betrokken toezichthouder is aangevochten, moeilijk verenigbaar is met een bevel tot wissing van alle reeds doorgegeven gegevens<sup>437</sup>.

207. De Ierse toezichthouder vraagt zich verder af “hoe in het gevraagde bevel rekening zou kunnen worden gehouden met de uitzonderingen van artikel 17 en hoe Meta Ireland dat zou kunnen naleven zonder de persoonsgegevens te wissen die door betrokkenen, bedrijven en andere organisaties gezamenlijk worden verwerkt voor de in artikel 17, lid 3, genoemde doeleinden”<sup>438</sup>. In deze context kwam de Ierse toezichthouder tot de slotsom dat zij het ontwerpbesluit niet kon aanvullen met het gevraagde bevel zonder de personen en entiteiten die er nadeel van dreigen te ondervinden het recht te geven om vooraf te worden gehoord<sup>439</sup>.

208. In het licht van het bovenstaande concludeert de Ierse toezichthouder dat “de meest passende handelwijze erin bestaat om individuele betrokkenen zelf te laten bepalen of zij hun recht op wissing al dan niet wensen uit te oefenen met betrekking tot mogelijk reeds naar de VS doorgegeven persoonsgegevens”<sup>440</sup>.

## 5.4 Analyse van het EDPB

---

<sup>434</sup> Samengesteld antwoord, blz. 5.

<sup>435</sup> Samengesteld antwoord, blz. 5.

<sup>436</sup> Samengesteld antwoord, blz. 5.

<sup>437</sup> Samengesteld antwoord, blz. 6.

<sup>438</sup> Samengesteld antwoord, blz. 6.

<sup>439</sup> Samengesteld antwoord, blz. 6.

<sup>440</sup> Samengesteld antwoord, blz. 6.



#### 5.4.1 Beoordeling van de relevantie en gemotiveerdheid van de bezwaren

209. De bezwaren van de Duitse en de Franse toezichhouders betreffen “de vraag of de voorgenomen maatregel in het ontwerpbesluit in overeenstemming is met de AVG”<sup>441</sup>.
210. Het EDPB neemt nota van het standpunt van Meta IE dat geen enkel bezwaar van de betrokken toezichhouders voldoet aan de vereisten van artikel 4, punt 24, AVG<sup>442</sup>. Meta IE merkt op dat de betrokken toezichhouders “hun bezwaren moeten beperken tot de specifieke corrigerende maatregelen die de DPC als leidende toezichthouder voorstelt en tot de vraag of die in overeenstemming zijn met de AVG” en niet “hun eigen standpunten over geschikte corrigerende maatregelen in de plaats mogen stellen van die van de Ierse toezichthouder”<sup>443</sup>, en concludeert dat de bezwaren van de Duitse toezichhouders en de Franse toezichthouder niet relevant zijn.
211. Het EDPB herhaalt zijn standpunt dat de kritiek van de betrokken toezichhouders niet beperkt hoeft te blijven tot de corrigerende maatregelen die een leidende toezichthouder in haar ontwerpbesluit uiteenzet, maar dat zij ook kunnen vragen om specifieke aanvullende corrigerende maatregelen van de leidende toezichthouder — mits zij in hun bezwaar voldoende motiveren dat de voorgenomen maatregel van de leidende toezichthouder niet in overeenstemming is met de AVG indien dergelijke aanvullende maatregelen achterwege blijven<sup>444</sup>. Zo kunnen inbreuken worden aangepakt die reeds in het ontwerpbesluit zijn vastgesteld of die, naargelang het geval, door de betrokken toezichthouder zijn vastgesteld in een bezwaarschrift<sup>445</sup>.
212. De Duitse toezichhouders en de Franse toezichthouder zijn het niet eens met het deel van het ontwerpbesluit waarin de Ierse toezichthouder de gekozen corrigerende maatregelen uiteenzet, en stellen dat in het ontwerpbesluit een administratieve geldboete had moeten worden opgelegd naast het bevel tot opschorting van de doorgiften<sup>446</sup>. Aanvaarding van deze bezwaren zou leiden tot een andere conclusie ten aanzien van de keuze van de corrigerende maatregelen. Bijgevolg acht het EDPB de bezwaren **relevant**.
213. Het EDPB is niet overtuigd door het argument van Meta IE dat de betrokken bezwaren onvoldoende gemotiveerd zijn<sup>447</sup>.

---

<sup>441</sup> EDPB-richtsnoeren inzake relevant en gemotiveerd bezwaar, punt 32.

<sup>442</sup> Opmerkingen van Meta IE op grond van artikel 65, bijlage 1, punten 2.3 en 2.11.

<sup>443</sup> Opmerkingen van Meta IE op grond van artikel 65, bijlage 1, punten 2.4-2.6 en 2.12.

<sup>444</sup> EDPB-richtsnoeren inzake relevant en gemotiveerd bezwaar, punt 33 en voorbeelden 5 en 6. Zie punt 66.

<sup>445</sup> Zie Bindend besluit nr. 3/2022, punt 416; Bindend besluit nr. 4/2022, punten 265-269; Bindend besluit nr. 5/2022, punten 231-233.

<sup>446</sup> Bezwaarschrift van de Duitse toezichhouders, blz. 2; bezwaarschrift van de Franse toezichthouder, punten 21-24.

<sup>447</sup> Ten aanzien van de argumentatie van de Duitse toezichhouders voert Meta IE aan dat zij “niet onderbouwen waarom de DPC tot onjuiste feitelijke bevindingen zou zijn gekomen”, zonder aan te geven op welk element van het bezwaar van de Duitse toezichhouders deze bewering betrekking heeft (Opmerkingen van Meta IE op grond van artikel 65, bijlage 1, punt 2.16.). Meta IE haalt een voorbeeld aan waarin enkel wordt verwezen naar het samengestelde antwoord en het antwoord daarop van de Duitse toezichhouders van 27 september 2022. In dit voorbeeld wordt niet duidelijk gemaakt op welk element van het bezwaarschrift van de Duitse toezichhouders Meta IE hier doelt. Meta IE wijst niet op tekortkomingen in de door de Franse toezichthouder aangedragen feitelijke elementen en juridische argumenten. De opmerkingen van Meta IE over het risico dat uitgaat van het ontwerpbesluit worden hieronder behandeld.

214. Het EDPB is van mening dat de Duitse toezichthouders en de Franse toezichthouder voldoende motiveren waarom zij pleiten voor een wijziging van het ontwerpbesluit en hoe zij daarbij komen tot een andere conclusie ten aanzien van de corrigerende maatregelen, zoals toegelicht in de punten 196-201<sup>448</sup>.
215. Met betrekking tot de risico's voert Meta IE aan dat de Duitse toezichthouders en de Franse toezichthouder onvoldoende aantonen dat aan het ontwerpbesluit een aanzienlijk risico voor de grondrechten en de fundamentele vrijheden van de betrokkenen is verbonden. Volgens Meta IE onderbouwen de Franse toezichthouder en de Duitse toezichthouders niet "hoe waarschijnlijk het is dat de autoriteiten van de VS toegang zullen krijgen tot historische gebruikersgegevens van Meta Ireland"<sup>449</sup>. Voorts verstrekt de Franse toezichthouder volgens Meta IE "geen informatie over de vermeende risico's voor de gebruikers van Meta Ireland, de betrokken persoonsgegevens of de mate waarin de autoriteiten van de VS waarschijnlijk toegang krijgen tot dergelijke gegevens"<sup>450</sup> en "rechtvaardigt zij haar standpunt ten onrechte aan de hand van het besluit inzake het privacyschild, dat niet langer van kracht is"<sup>451</sup>. Met betrekking tot het bezwaar van de Duitse toezichthouders betoogt Meta IE dat "het risico van inmenging in de rechten van gebruikers van Meta Ireland inzake gegevensbescherming en verhaal als gevolg van de doorgifte van gegevens door Meta Ireland in de praktijk altijd gering is geweest, en dat een dergelijk risico slechts een relatief beperkt aantal gebruikers betrof"<sup>452</sup>.
216. In dit verband merkt het EDPB in de eerste plaats op dat de Ierse toezichthouder de opmerking van Meta IE dat de overheid in de VS "in de praktijk beperkt en evenredig" toegang heeft tot gegevens, niet heeft aanvaard<sup>453</sup>. De Ierse toezichthouder is daarentegen van mening dat Meta IE in haar opmerkingen over dit punt "de uitspraak van het Hof van Justitie eenvoudigweg lijkt te negeren"<sup>454</sup>. De Ierse toezichthouder merkt ook op dat Meta IE niet aantoont "dat de praktijk in de VS van ertoe leidt dat de hierboven vastgestelde tekortkomingen in de wetgeving van de VS worden verholpen"<sup>455</sup>. Het EDPB brengt verder in herinnering dat de betrokken toezichthouders in hun bezwaarschriften geen van de bevindingen van de Ierse toezichthouder inzake de inbreuken van Meta IE aanvechten of betwisten.
217. Volgens het EDPB stellen de Duitse toezichthouders dat afbreuk zou worden gedaan aan de rechten en vrijheden van de betrokkenen indien het ontwerpbesluit ongewijzigd zou blijven, doordat de rechten en belangen van personen wier persoonsgegevens reeds zijn doorgegeven aldus geen hoog niveau van bescherming krachtens het EU-recht zouden genieten<sup>456</sup>. De omvang van dit nadelige effect blijkt uit het arrest Schrems II<sup>457</sup>. De toezichthouders constateren nog een

---

<sup>448</sup> Bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 2-6. Zie bovenstaande samenvatting, punten 195-199.

Bezwaarschrift van de Franse toezichthouder, punten 21-27. Zie bovenstaande samenvatting, punten 200-202.

<sup>449</sup> Opmerkingen van Meta IE op grond van artikel 65, bijlage 1, punten 2.7 en 2.14.

<sup>450</sup> Opmerkingen van Meta IE op grond van artikel 65, bijlage 1, punten 2.7-2.9.

<sup>451</sup> Opmerkingen van Meta IE op grond van artikel 65, bijlage 1, punt 2.8.

<sup>452</sup> Opmerkingen van Meta IE op grond van artikel 65, bijlage 1, punt 2.15. Meta IE verwijst naar haar opmerkingen over het voorlopige ontwerpbesluit, deel E, punten 3.9-3.12.

<sup>453</sup> Opmerkingen van Meta IE over het voorlopige ontwerpbesluit, punten 3.9 e.v.

<sup>454</sup> Ontwerpbesluit, punt 7.150, waarin met name de opmerkingen van Meta IE over het voorlopige ontwerpbesluit, deel E, punten 3.9 e.v., worden aangehaald.

<sup>455</sup> Ontwerpbesluit, punten 7.123- 7.126, waarin met name de opmerkingen van Meta IE over het voorlopige ontwerpbesluit, punt 2.4(C) en deel E, punt 4.5, worden aangehaald.

<sup>456</sup> Bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 4 en 5.

<sup>457</sup> Bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 3 en voetnoot 12.

ander nadelig effect, en wel dat het ontwerpbesluit een gevaarlijk precedent schept voor toekomstige besluiten met betrekking tot andere verwerkingsverantwoordelijken<sup>458</sup>. Het EDPB is van mening dat de Duitse toezichthouders duidelijk de omvang aantonen van de risico's zijn die het ontwerpbesluit inhoudt voor de betrokkenen.

218. Volgens het EDPB stelt de Franse toezichthouder dat afbreuk zou worden gedaan aan de rechten en vrijheden van de betrokkenen indien het ontwerpbesluit ongewijzigd zou blijven, omdat reeds doorgegeven persoonsgegevens toegankelijk zouden blijven voor de regering van de VS niettegenstaande de in het arrest Schrems II erkende ernstige risico's<sup>459</sup>. Het EDPB is van mening dat de Franse toezichthouder duidelijk de omvang aantoont van de risico's zijn die het ontwerpbesluit inhoudt voor de betrokkenen.

219. Gelet op een en ander is het EDPB van oordeel dat de bovengenoemde bezwaren van de Duitse en de Franse toezichthouders **relevant en gemotiveerd** zijn krachtens artikel 4, punt 24, AVG.

#### 5.4.2 Inhoudelijke beoordeling

##### 1. *Preliminaire kwesties met betrekking tot de reikwijdte van het door de Franse en de Duitse toezichthouders voorgestelde bevel*

220. Zoals hierboven is opgemerkt<sup>460</sup>, kunnen de betrokken autoriteiten in hun relevante en gemotiveerde bezwaren alternatieve of aanvullende corrigerende maatregelen voorstellen, naast de in het ontwerpbesluit opgenomen maatregelen, wanneer zij van mening zijn dat de beoogde maatregelen niet "passend, noodzakelijk en evenredig" zijn met het oog op de naleving van de AVG, rekening houdend met de omstandigheden van het individuele geval<sup>461</sup>.

221. In dit verband biedt artikel 58, lid 2, AVG een lijst van bevoegdheden tot het nemen van corrigerende maatregelen die de toezichthouders kunnen uitoefenen om te zorgen voor een consequent toezicht op de handhaving van de AVG. Alle toezichthouders beschikken over deze bevoegdheden, onverminderd eventuele bij nationale wetgeving verleende aanvullende bevoegdheden<sup>462</sup>. De toezichthouders kunnen daarom beslissen welke maatregel het meest geschikt en noodzakelijk is gegeven de omstandigheden van het geval, maar moeten zich daarbij met de nodige voortvarendheid en zorgvuldigheid kwijten van hun taak om toe te zien op de volledige naleving van de AVG<sup>463</sup>. Tegen deze achtergrond kan een relevant en gemotiveerd bezwaar, zoals het EDPB eerder heeft opgemerkt, ook betrekking hebben op andere maatregelen dan boeten, rekening houdend met de in artikel 58, lid 2, AVG opgesomde bevoegdheden<sup>464</sup>. De betrokken toezichthouders kunnen het dus oneens zijn met de door de leidende toezichthouder voorgestelde corrigerende maatregel, ook wanneer de leidende toezichthouder besluit een specifieke corrigerende maatregel niet op te leggen<sup>465</sup>. De betrokken toezichthouders moeten dan

---

<sup>458</sup> Bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 5.

<sup>459</sup> Bezwaarschrift van de Franse toezichthouder, punt 23.

<sup>460</sup> Zie punt 66.

<sup>461</sup> Overweging 129 AVG. EDPB-richtsnoeren inzake artikel 65, lid 1, punt a), AVG, punten 92 en 93.

<sup>462</sup> Artikel 58, lid 6, en overweging 129 AVG.

<sup>463</sup> Arrest Schrems II, punt 112.

<sup>464</sup> EDPB-richtsnoeren inzake artikel 65, lid 1, punt a), AVG, punt 92.

<sup>465</sup> EDPB-richtsnoeren inzake relevant en gemotiveerd bezwaar, punt 32. Zie ook de EDPB-richtsnoeren inzake artikel 65, lid 1, punt a), AVG, punt 92.

duidelijk uitleggen waarom er volgens hen een andere of een aanvullende corrigerende maatregel moet worden opgelegd<sup>466</sup>, waarbij zij tot een andere redenering en conclusie met betrekking tot de verzamelde feiten en de vastgestelde bevindingen komen dan de leidende toezichthouder.

222. In dit geval leggen de Franse toezichthouder en de Duitse toezichthouders duidelijk uit waarom de Ierse toezichthouder volgens hen een bevel moet opleggen met betrekking tot de gegevens van EER-gebruikers die onrechtmatig zijn doorgegeven naar en momenteel zijn opgeslagen in de VS<sup>467</sup>. Zij wijzen in het bijzonder op het risico voor de grondrechten van betrokkenen wier gegevens onrechtmatig zijn doorgegeven naar en momenteel worden verwerkt in de VS, waartoe Amerikaanse overheidsinstanties op onevenredige wijze toegang hebben terwijl de betrokkenen daartegen geen rechtsmiddelen kunnen aanwenden<sup>468</sup>. Volgens de Franse toezichthouder en de Duitse toezichthouders verzuimt de Ierse toezichthouder, door een dergelijk bevel achterwege te laten, om de nodige consequenties te verbinden aan het onrechtmatige karakter van de doorgiften<sup>469</sup>.

223. Daarom zal het EDPB beoordelen of de voorgenomen maatregel in het ontwerpbesluit (in dit geval het ontbreken van een maatregel) in het licht van de geuite bezwaren niet in overeenstemming is met de AVG en of de Ierse toezichthouder bijgevolg in haar definitieve besluit bij de voorgenomen maatregelen ook een bevel met betrekking tot de onrechtmatig naar de VS doorgegeven gegevens moet opnemen<sup>470</sup>. In zijn beoordeling houdt het EDPB ook rekening met de opmerkingen van Meta IE, de desbetreffende rechtspraak van het Hof van Justitie<sup>471</sup> en het met de voorgestelde maatregel nagestreefde doel.

224. Het EDPB onderstreept dat persoonsgegevens alleen mogen worden doorgegeven als zij in het derde land een bescherming genieten die in feite overeenkomt met de bescherming die in de EU wordt geboden<sup>472</sup>. In het ontwerpbesluit erkent de Ierse toezichthouder deze verplichting door een tijdelijke opschorting van de doorgiften voor te stellen overeenkomstig artikel 58, lid 2, punt j), AVG om “ervoor te zorgen dat de voortdurende inmenging in de rechten van de betrokkenen [...] zo spoedig mogelijk wordt beëindigd”<sup>473</sup>. De Ierse toezichthouder rechtvaardigt de tijdelijke aard van dat bevel door op te merken dat “Meta Ireland en/of Meta US wellicht nog nieuwe maatregelen kunnen ontwikkelen en uitvoeren om de in het ontwerpbesluit vastgestelde

---

<sup>466</sup> EDPB-richtsnoeren inzake relevant en gemotiveerd bezwaar, punt 33.

<sup>467</sup> Zie punten 195-202.

<sup>468</sup> Bezwaarschrift van de Franse toezichthouder, punt 23; bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 2-5.

<sup>469</sup> Bezwaarschrift van de Franse toezichthouder, punt 25; bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 3.

<sup>470</sup> Ten aanzien van het door de Duitse toezichthouders gevraagde bevel om de verwerking van persoonsgegevens te beëindigen, merkt het EDPB op dat de verwerking in de VS volgens de Duitse toezichthouders alleen kan worden beëindigd door de gegevens terug te bezorgen of te wissen (bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 4). Daarom zal het EDPB het verzoek van de Duitse toezichthouders tot beëindiging van de verwerking en het verzoek van de Franse toezichthouder tot terugbezorging of wissing van de gegevens tezamen beoordelen. In dit verband verwijst “terugbezorgen” naar de terugbezorging van persoonsgegevens naar de EER of naar een land dat een passend niveau van bescherming van persoonsgegevens biedt (zie het bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 4).

<sup>471</sup> Zie met name het arrest in zaak C-311/18, waarin is opgemerkt dat wanneer verschillende maatregelen even geschikt zijn, de minst belastende moet worden gekozen (punt 13).

<sup>472</sup> Arrest Schrems II, punten 93-105 (met name de punten 94 en 105); artikelen 44-46 AVG.

<sup>473</sup> Ontwerpbesluit, punt 9.43(7).

tekortkomingen te verhelpen”<sup>474</sup>. Die tekortkomingen betreffen de “door het Hof van Justitie vastgestelde evidente tekortkomingen in het recht van de VS”<sup>475</sup> en de daaruit voortvloeiende “onderminning van de bescherming die wordt geboden”<sup>476</sup> aan de betrokkenen.

225. De Ierse toezichthouder constateert met name dat het recht van de VS geen bescherming biedt die in feite overeenkomt met de bescherming die in de EU wordt geboden, dat de standaardcontractbepalingen waarop Meta IE zich beroept de ontoereikende bescherming niet kunnen verhelpen, en dat Meta IE geen aanvullende maatregelen heeft genomen waarmee dat wel mogelijk is<sup>477</sup>. De Ierse toezichthouder heeft besloten tot opschorting van de doorgifte omdat er volgens haar geen andere middelen zijn om de bescherming van persoonsgegevens te waarborgen<sup>478</sup> in een situatie waarin de wezenlijke inhoud van het grondrecht van de gebruikers van Meta IE op doeltreffende rechterlijke bescherming wordt geschonden<sup>479</sup>.

226. De Ierse toezichthouder is van mening dat “de algemene wettelijke regeling en het algemene beleid aanzienlijk worden ondermijnd”<sup>480</sup> indien de doorgifte van gegevens naar de VS wordt voortgezet. Dit sluit aan op de bevindingen van de Ierse toezichthouder met betrekking tot de inbreuk op artikel 46 AVG wegens het ontbreken van aanvullende maatregelen om de vastgestelde tekortkomingen te verhelpen. Tegelijkertijd merkt het EDPB op dat, zoals de Franse en de Duitse toezichthouders terecht opmerken<sup>481</sup>, het in het ontwerpbesluit opgenomen bevel tot opschorting van de doorgiften enkel betrekking heeft op *toekomstige* gegevensdoorgiften en dus niet op de persoonsgegevens van EER-gebruikers die reeds zijn doorgegeven en in de VS worden verwerkt<sup>482</sup>. In dit verband zouden de door de Ierse toezichthouder vastgestelde risico’s ondanks de door de Ierse toezichthouder beoogde corrigerende maatregel blijven bestaan voor de gegevens die momenteel in de VS zijn opgeslagen<sup>483</sup>. Volgens het Hof van Justitie moeten toezichthouders op gepaste wijze reageren “teneinde de [in het kader van internationale gegevensdoorgiften] vastgestelde ontoereikendheid te verhelpen”<sup>484</sup>. Het Hof van Justitie benadrukt verder dat de toezichthoudende autoriteiten in de eerste plaats tot taak hebben de toepassing van de AVG te controleren en toe te zien op de naleving ervan en dat “[d]e uitoefening

---

<sup>474</sup> Ontwerpbesluit, punt 9.46. Deze mogelijkheid wordt ook genoemd in het samengestelde antwoord (blz. 6), waarin de Ierse toezichthouder verklaart “de mogelijkheid te willen openlaten dat de vastgestelde tekortkomingen [...] alsnog worden aangepakt”.

<sup>475</sup> Ontwerpbesluit, punt 9.43(2).

<sup>476</sup> Ontwerpbesluit, punt 9.39.

<sup>477</sup> Ontwerpbesluit, punt 7.201.

<sup>478</sup> Ontwerpbesluit, punt 9.13.

<sup>479</sup> Ontwerpbesluit, punt 8.41. Zie ook ontwerpbesluit, punten 8.23-8.45, 9.18 (met name voetnoot 188), 9.28 en 9.41.

<sup>480</sup> Ontwerpbesluit, punt 9.22.

<sup>481</sup> Bezwaarschrift van de Franse toezichthouder, blz. 22; bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 2, afdeling b.

<sup>482</sup> In dit verband herinnert het EDPB eraan dat artikel 44 AVG, dat van toepassing is op “[p]ersoonsgegevens die worden verwerkt of die zijn bestemd om na doorgifte aan een derde land of een internationale organisatie te worden verwerkt” en ook geldt voor verdere doorgiften van persoonsgegevens, voorschrijft dat “[a]lle bepalingen van dit hoofdstuk worden toegepast opdat het door deze verordening voor natuurlijke personen gewaarborgde beschermingsniveau niet wordt ondermijnd”.

<sup>483</sup> Bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 2; bezwaarschrift van de Franse toezichthouder, punten 23 en 25. Zo wijzen de Duitse toezichthouders op het feit dat de betrokken niet beschikken over doeltreffende rechtsmiddelen.

<sup>484</sup> Schrems II, punt 111.

van deze taak [...] van bijzonder belang [is] in de context van de doorgifte van persoonsgegevens naar een derde land”<sup>485</sup>.

227. Tegen deze achtergrond onderstrepen de Duitse toezichthouders dat stopzetting van de verwerking in de VS, met inbegrip van de eventuele opslag, de enige maatregel is waarmee dergelijke risico’s doeltreffend kunnen worden aangepakt en waarmee, samen met het bevel tot opschorting van de doorgiften, de bescherming<sup>486</sup> van de persoonsgegevens van EER-gebruikers weer op peil kan worden gebracht en kan worden gehandhaafd. De Duitse toezichthouders onderstrepen voorts dat stopzetting van de verwerking onder meer kan worden gelast bij een bevel tot naleving als bedoeld in artikel 58, lid 2, punt d), AVG. Evenzo is de Franse toezichthouder van mening dat Meta IE moet worden gelast de verwerking in overeenstemming te brengen met de AVG<sup>487</sup>.

228. De Duitse toezichthouders merken ook op dat terugbezorging of wissing van de in de VS opgeslagen gegevens van EER-gebruikers een “bijzonder doeltreffende maatregel” is om de verwerking te beëindigen<sup>488</sup>. Evenzo merkt de Franse toezichthouder op dat de terugbezorging of wissing van de in de VS opgeslagen gegevens van EER-gebruikers tot doel heeft de naleving van de AVG te waarborgen<sup>489</sup>.

229. Het EDPB neemt nota van de standpunten van Meta IE in haar opmerkingen over artikel 65 en de documenten waarnaar zij daarin verwijst. In haar opmerkingen staat Meta IE stil bij de concrete middelen die de Franse toezichthouder en de Duitse toezichthouders specifiek doeltreffend achten om naleving van de AVG te waarborgen, namelijk terugbezorging of wissing van de in de VS opgeslagen persoonsgegevens van EER-gebruikers. Kort gezegd stelt Meta IE dat een bevel tot terugbezorging van persoonsgegevens technisch gezien zou inhouden dat die gegevens worden gewist, en dat wissing van de in Amerikaanse datacentra opgeslagen persoonsgegevens zou betekenen dat alle persoonsgegevens van EER-gebruikers worden gewist, met inbegrip van in de EER opgeslagen persoonsgegevens<sup>490</sup>.

230. In dit verband onderstreept het EDPB dat de verwerkingsverantwoordelijke, overeenkomstig het verantwoordingsbeginsel, verantwoordelijk is voor de naleving van de AVG en die naleving moet kunnen aantonen<sup>491</sup>. Dit algemene beginsel is vertaald in specifieke verplichtingen van de

---

<sup>485</sup> Schrems II, punt 108.

<sup>486</sup> Bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 3 en 4.

<sup>487</sup> Bezwaarschrift van de Franse toezichthouder, punt 27.

<sup>488</sup> Bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 4.

<sup>489</sup> Bezwaarschrift van de Franse toezichthouder, punten 24 en 26.

<sup>490</sup> Wat de terugbezorging van in de VS opgeslagen persoonsgegevens betreft, neemt het EDPB nota van het standpunt van Meta IE dat de opslag van de gegevens van EER-gebruikers in de VS alleen kan worden beëindigd door ze te wissen (opmerkingen van Meta IE op grond van artikel 65, punten 10.2-10.6). Het EDPB neemt ook nota van de opmerkingen van Meta IE over de onderlinge verbondenheid van de sociale graaf van de Facebook-dienst, die in alle datacentra wordt gerepliceerd. Het EDPB begrijpt dat bij deze opzet alle gebruikersgegevens (waaronder die van EER-gebruikers) worden opgeslagen in alle datacentra, in de cachelaag en in de volledige kopieën van de gebruikersdatabank die in of nabij elk datacentrum beschikbaar zijn. Volgens Meta IE kunnen de gegevens van EER-gebruikers die in Amerikaanse datacentra zijn opgeslagen als onderdeel van de sociale graaf, gelet op de replicatie van de gebruikersdatabank, alleen worden gewist door die gebruikers volledig van Facebook te wissen (zie met name: verslag van Meta Ireland inzake gegevensdoorgifte, punten 10-14, 19 en 24-27; deskundigenverslag Nieh, punten 7-13 en 18-21; antwoord van Meta op Schrems, deel B, punten 1.3-1.6; opmerkingen van Meta IE over het voorlopige ontwerpbesluit, deel F, punten 5.2 en 5.3).

<sup>491</sup> Artikel 5, lid 2, AVG.

verwerkingsverantwoordelijke, waaronder de verplichting om passende technische en organisatorische maatregelen te treffen om te waarborgen en te kunnen aantonen dat de verwerking in overeenstemming met de AVG wordt uitgevoerd en om die maatregelen te evalueren en indien nodig te actualiseren<sup>492</sup>. Het EDPB heeft reeds onderstreept dat het recht op gegevensbescherming actief van aard is en dat exporteurs en importeurs er in het kader van internationale doorgiften actief en doorlopend naar moeten streven aan de bescherming van gegevens te voldoen door wettelijke, technische en organisatorische maatregelen te treffen die een doeltreffende bescherming waarborgen<sup>493</sup>.

231. Daarom moeten verwerkingsverantwoordelijken in het kader van hun verantwoordingsplicht hun gegevensverwerkingssystemen zodanig ontwerpen of in voorkomend geval bijwerken dat de verwerking van persoonsgegevens voldoet aan de AVG. Deze verplichting moet ook gelden ten aanzien van systemen die de voortdurende doorgifte van persoonsgegevens naar derde landen vereisen, zeker in een geval als het onderhavige, waarin het Hof van Justitie reeds bij twee verschillende gelegenheden heeft verklaard dat het in de VS geboden beschermingsniveau niet in feite overeenkomt met de in de EU geboden bescherming.

232. Het EDPB herinnert eraan dat naleving van de AVG op verschillende manieren kan worden bereikt en dat dit in dit specifieke geval niet noodzakelijkerwijs hoeft te betekenen dat de in de VS opgeslagen gegevens van EER-gebruikers moeten worden terugbezorgd of gewist, aangezien de verwerkingsverantwoordelijke andere technische oplossingen zou kunnen aanwijzen<sup>494</sup>. Om twijfel te voorkomen, en gezien de opmerkingen van Meta IE over de terugbezorging en wissing van de in de VS opgeslagen gegevens van EER-gebruikers, benadrukt het EDPB dat de Franse toezichthouder en de Duitse toezichthouders in hun bezwaarschriften uitdrukkelijk verzoeken om een bevel om de verwerking in overeenstemming te brengen met de voorschriften, dat in het bezwaar van de Duitse toezichthouders is geformuleerd als een bevel om de verwerking te staken<sup>495</sup>. In beide bezwaarschriften wordt terugbezorging of wissing van de in de VS opgeslagen gegevens van EER-gebruikers genoemd als maatregel waarmee die naleving kan worden bewerkstelligd. Andere mogelijke maatregelen worden evenwel niet uitgesloten. Dit is met name duidelijk in het bezwaar van de Duitse toezichthouders, die erkennen dat de verwerking kan worden beëindigd via verschillende maatregelen, maar de wissing van persoonsgegevens slechts noemen als voorbeeld van zo'n maatregel<sup>496</sup>.

233. Gezien het bovenstaande zal het EDPB nagaan of hij de Ierse toezichthouder moet gelasten Meta IE te bevelen de verwerkingen in overeenstemming te brengen met hoofdstuk V van de AVG door de onrechtmatige verwerking, met inbegrip van de opslag, in de VS van in strijd met de AVG doorgegeven persoonsgegevens van EER-gebruikers te staken. Indien een dergelijk bevel wordt

---

<sup>492</sup> Artikel 24 AVG.

<sup>493</sup> EDPB-aanbevelingen inzake aanvullende maatregelen, punt 3.

<sup>494</sup> De Duitse toezichthouders verwijzen hier ook naar in hun bezwaarschrift. Zie met name blz. 4, waar de Duitse toezichthouders opmerken dat “de AVG — naast een bevel tot wissing van de reeds doorgegeven persoonsgegevens — alleen ten volle kan worden gehandhaafd door stopzetting van de verwerking van de persoonsgegevens in de VS te gelasten” (nadruk toegevoegd) en blz. 5, waar zij opmerken dat “de verwerking van reeds naar de VS doorgegeven persoonsgegevens kan worden beëindigd via verschillende maatregelen” (nadruk toegevoegd).

<sup>495</sup> De Duitse toezichthouders wijzen verscheidene malen op de noodzaak om de verwerking in overeenstemming te brengen met de AVG. Zie bijvoorbeeld blz. 3: “er zou geen volledige naleving van de AVG worden gewaarborgd”, blz. 4: “het opleggen van een bevel tot naleving kan geen verrassing zijn voor de verwerkingsverantwoordelijke”, en blz. 5 in verband met artikel 58, lid 2, punt d), AVG.

<sup>496</sup> Zie het bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 5. Zie ook het laatste punt op blz. 4.

opgelegd, staat het aan Meta IE om de passende middelen vast te stellen en uit te voeren om de verwerkingen in overeenstemming te brengen met de AVG, in overeenstemming met haar verantwoordingsplicht.

## 2. *Preliminaire kwesties met betrekking tot de rechtsgrondslag*

234. Om twijfel te voorkomen, en gelet op de argumenten van Meta IE met betrekking tot de rechtsgrondslag voor de door de Duitse toezichthouders voorgestelde oplegging van een bevel om de verwerking te staken, wenst het EDPB dit aspect te adresseren als een preliminaire vraag.

235. Overeenkomstig artikel 58, lid 2, punt d), AVG, kan een toezichthoudende autoriteit de verwerkingsverantwoordelijke of de verwerker gelasten om, waar passend, verwerkingen op een nader bepaalde manier en binnen een nader bepaalde termijn in overeenstemming te brengen met de bepalingen van de AVG. De Franse toezichthouder en de Duitse toezichthouders wijzen er uitdrukkelijk op dat deze bepaling in dit geval voorziet in een geschikte corrigerende maatregel<sup>497</sup>. Meta IE brengt in dat artikel 58, lid 2, punt d), AVG “niet voorziet in de bevoegdheid om te vereisen dat gegevens worden gewist of dat een verwerkingsverantwoordelijke de terugbezorging faciliteert [...] van gegevens die worden verwerkt door een derde, met inbegrip van de bijbehorende verwerker”<sup>498</sup>. Meta IE merkt voorts op dat artikel 58, lid 2, punt j), AVG, waarbij toezichthouders de bevoegdheid wordt verleend om de opschorting van gegevensdoorgiften naar een derde land te gelasten, geen enkele verwijzing bevat naar de terugbezorging of wissing van reeds doorgegeven gegevens, en volgens Meta IE “wijst deze omissie op een voorkeur voor de opschorting van doorgiften [...] zonder gevolgen voor persoonsgegevens die vóór de opschorting zijn doorgegeven”<sup>499</sup>.

236. Zoals hierboven vermeld, geven de Franse toezichthouder en de Duitse toezichthouders in hun bezwaren voorbeelden van maatregelen die in deze context bijzonder doeltreffend lijken om de verwerking in overeenstemming te brengen met de AVG of om de verwerking in de VS stop te zetten, namelijk de terugbezorging of wissing van de in de VS opgeslagen gegevens van EER-gebruikers. Het EDPB benadrukt echter dat de naleving mogelijk met andere middelen kan worden bewerkstelligd, zoals de Duitse toezichthouders in hun bezwaarschrift erkennen<sup>500</sup>.

237. Het EDPB wenst in ieder geval te verduidelijken dat de toezichthouders de in artikel 57 AVG vervatte taken moeten uitvoeren op basis van artikel 58 AVG<sup>501</sup>. Voor elke toezichthouder omvat artikel 57, lid 1, AVG met name de volgende verplichting: “zij monitort en handhaaft de toepassing van [de AVG]”. In dit verband biedt artikel 58, lid 2, punt d), AVG de toezichthouders duidelijk de mogelijkheid om de verwerkingsverantwoordelijke te gelasten om, waar passend, op een nader bepaalde manier verwerkingen in overeenstemming te brengen met de AVG. Anders gezegd: de AVG biedt toezichthouders voldoende flexibiliteit om in voorkomend geval de meest passende,

---

<sup>497</sup> Zie het bezwaarschrift van de Franse toezichthouder, punten 26 en 27, en het bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 5. In dit verband acht de Franse toezichthouder het passend om Meta IE te gelasten de verwerking van reeds doorgegeven gegevens in overeenstemming te brengen met de AVG (punt 26). De Duitse toezichthouders noemen stopzetting van de verwerking als corrigerende maatregel krachtens artikel 58, lid 2, punt d), AVG, om het beschermingsniveau van de AVG te herstellen (blz. 5).

<sup>498</sup> Opmerkingen van Meta IE op grond van artikel 65, punt 11.4.

<sup>499</sup> Opmerkingen van Meta IE op grond van artikel 65, bijlage 2, punt 1.11.

<sup>500</sup> Zie het bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, onderaan blz. 5.

<sup>501</sup> Zie Giurgiu, A., & Larsen, T. A. (2016). *Roles and powers of national data protection authorities*. *European Data Protection Law Review (EDPL)*, 2(3), 342-352, blz. 348.



noodzakelijke en evenredige maatregel te nemen om de verwerking in overeenstemming te brengen met de AVG.

238. Waar de wetgever het nodig heeft geacht om de inhoud van een type corrigerende maatregel te specificeren, heeft hij dat gedaan — dit geldt voor de meeste maatregelen op grond van artikel 58, lid 2, AVG. Het feit dat het bevel tot naleving de toezichthoudende autoriteiten een beoordelingsmarge laat om te bepalen hoe het bevel het best ten uitvoer kan worden gelegd, weerspiegelt de bedoeling van de wetgever om de toezichthouders in voorkomend geval te laten beslissen over de geschikte corrigerende maatregel, in overeenstemming met de omstandigheden van het geval. Daarom kan artikel 58, lid 2, punt d), AVG volgens het EDPB niet zodanig worden geïnterpreteerd dat de toezichthoudende autoriteiten niet de meest geschikte maatregel kunnen bepalen indien zij dat wensen. In een dergelijke interpretatie zou de bepaling zinledig zijn en rechtstreeks indruisen tegen de vaste rechtspraak van het Hof van Justitie volgens welke de uitlegging van concepten van gegevensbescherming dient plaats te vinden aan de hand van de door het Handvest gewaarborgde grondrechten<sup>502</sup>. Bovendien onderstreept het EDPB dat het ontbreken van een verwijzing naar de gevolgen voor reeds doorgegeven gegevens in artikel 58, lid 2, punt j), de toezichthouders niet belet aanvullende corrigerende maatregelen op te leggen die geschikt zijn voor de specifieke omstandigheden van het geval.

239. Daarom is het EDPB het eens met de Duitse toezichthouders en de Franse toezichthouder dat artikel 58, lid 2, punt d), AVG de Ierse toezichthouder de bevoegdheid verleent om in het onderhavige geval een bevel op te leggen om de verwerking in overeenstemming te brengen met hoofdstuk V van de AVG door de onrechtmatige verwerking, met inbegrip van de opslag, in de VS van in strijd met de AVG doorgegeven persoonsgegevens van EER-gebruikers te staken zolang dat passend, noodzakelijk en evenredig is om naleving van de AVG te waarborgen. In tegenstelling tot wat Meta IE meent, is het loutere feit dat een dergelijk bevel de verwerkingsverantwoordelijke ertoe kan nopen de hulp van zijn verwerker in te roepen om aan het bevel te voldoen, vanuit juridisch oogpunt irrelevant. Anders zou de doeltreffendheid van een bevel om de verwerking in overeenstemming te brengen met de voorschriften afhangen van de omstandigheid of er al dan niet een verwerker bij betrokken is<sup>503</sup>.

240. De Duitse toezichthouders zijn voorts van mening dat de verwerking ook kan worden stopgezet op basis van een bevel tot beperking van de verwerking overeenkomstig artikel 58, lid 2, punt f), AVG, door de geografische reikwijdte van de verwerking te beperken. Meta IE voert aan dat een maatregel met een “permanent en onomkeerbaar” effect niet kan worden gebaseerd op

---

<sup>502</sup> Arrest Schrems II, punten 99-101. Zie ook arrest van het Hof van Justitie van 6 november 2003, Lindqvist, C-101/01, ECLI:EU:C:2003:596, punten 84-90; arrest Schrems I, punt 38; arrest van het Hof van Justitie van 20 mei 2003, Österreichischer Rundfunk e.a., gevoegde zaken C-465/00, C-138/01 en C-139/01, ECLI:EU:C:2003:294, punt 68; arrest van het Hof van Justitie van 13 mei 2014, Google Spain en Google, C-131/12, ECLI:EU:C:2014:317, punt 68, en arrest van het Hof van Justitie van 11 december 2014, Ryneš, C-212/13, ECLI:EU:C:2014:2428, punt 29.

<sup>503</sup> Opmerkingen van Meta IE op grond van artikel 65, punt 11.4. Bovendien is het volledig in overeenstemming met de definitie van “verwerker”, en met de beschrijving van de verhouding tussen de verwerkingsverantwoordelijke en de verwerker in artikel 28 AVG, om een scenario te overwegen waarin de verwerkingsverantwoordelijke de verwerker verzoekt handelingen te verrichten met betrekking tot de persoonsgegevens die hij namens de verwerkingsverantwoordelijke verwerkt. De verwerker verwerkt de persoonsgegevens uitsluitend op basis van schriftelijke instructies van de verwerkingsverantwoordelijke (artikel 28, lid 3, punt a) AVG). Zie EDPB-Richtnoeren nr. 7/2020 inzake de begrippen verwerkingsverantwoordelijke en verwerker in de AVG, versie 2.1 van 20 september 2022, in het bijzonder de punten 116-121.

artikel 58, lid 2, punt f), AVG<sup>504</sup>. Het EDPB merkt op dat in artikel 58, lid 2, punt f), AVG duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen twee typen verwerkingsbeperkingen of -verboden: die met een tijdelijk en die met een definitief karakter. Daarom valt een bevel om de verwerking te staken, ongeacht de aard van de staking, duidelijk binnen de bevoegdheden van de toezichthouders uit hoofde van artikel 58, lid 2, punt f), AVG.

241. Ten slotte neemt het EDPB nota van het feit dat Meta IE het niet eens is met zijn standpunt in advies nr. 39/2021 met betrekking tot artikel 58, lid 2, punt g), AVG<sup>505</sup>. Het EDPB blijft echter van mening dat artikel 58, lid 2, punt g), AVG de toezichthouders een geldige rechtsgrondslag biedt om ambtshalve het wissen van onrechtmatig verwerkte persoonsgegevens te gelasten indien de betrokkene daar niet om heeft verzocht<sup>506</sup>.

242. In ieder geval zijn de bezwaren, zoals reeds toegelicht, breder, aangezien de Franse toezichthouder uitdrukkelijk verzoekt om een bevel om de verwerking in overeenstemming te brengen met de AVG en de Duitse toezichthouders verwijzen naar een bevel om de verwerking te staken, dat volgens hen kan worden opgelegd op grond van artikel 58, lid 2, punt d), AVG.

243. Uit de bewoordingen van de bezwaarschriften van de Franse toezichthouder en de Duitse toezichthouders maakt het EDPB op dat beide bezwaarschriften tot doel hebben te waarborgen dat de AVG wordt nageleefd met betrekking tot de verwerking van onrechtmatig naar de VS doorgegeven, en momenteel in de VS opgeslagen, gegevens van EER-gebruikers<sup>507</sup>. Daarom is het EDPB in dit specifieke geval van mening dat artikel 58, lid 2, punt d), AVG voorziet in de meest geschikte corrigerende maatregel om de inbreuk te verhelpen.

3. *De passendheid van een bevel om de verwerking in overeenstemming te brengen met hoofdstuk V van de AVG door de onrechtmatige verwerking, met inbegrip van de opslag, in de VS van in strijd met de AVG doorgegeven persoonsgegevens van EER-gebruikers te staken*

244. In de volgende punten beoordeelt het EDPB of het bevel waar de Franse toezichthouder en de Duitse toezichthouders om verzoeken, passend, noodzakelijk en evenredig is gelet op het nagestreefde doel, namelijk om de verwerking van onrechtmatig naar de VS doorgegeven en momenteel aldaar opgeslagen persoonsgegevens van EER-gebruikers in overeenstemming te brengen met de AVG. De Duitse toezichthouders merken in hun bezwaarschrift op dat die overeenstemming zou worden verwezenlijkt door de onrechtmatige verwerking van gegevens van EER-gebruikers in de VS, met inbegrip van de opslag ervan, te staken.

### Passendheid

245. Volgens het EDPB is het niet nieuw om te bepalen wat er met naar een derde land doorgegeven persoonsgegevens moet gebeuren zodra de desbetreffende doorgifte(n) is/zijn opgeschort of beëindigd. Zoals de Duitse toezichthouders terecht opmerken<sup>508</sup>, bevatten de

---

<sup>504</sup> Opmerkingen van Meta IE op grond van artikel 65, bijlage 2, punt 1.10, b).

<sup>505</sup> Meta IE is meer bepaald van mening dat artikel 58, lid 2, punt g), AVG de toezichthouders geen rechtsgrondslag biedt om het wissen van persoonsgegevens te gelasten indien een betrokkene daar niet reeds om heeft verzocht (opmerkingen van Meta IE op grond van artikel 65, punten 11.1 e.v.).

<sup>506</sup> Advies nr. 39/2021 van het EDPB, punt 28.

<sup>507</sup> In hun bezwaarschrift geven de Duitse toezichthouders meermaals aan dat de verwerking in overeenstemming moet worden gebracht met de voorschriften, zie voetnoot 495. Zie ook het bezwaarschrift van de Franse toezichthouder, punten 21-27.

<sup>508</sup> Bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 3 en 4.

vroegere standaardcontractbepalingen van de Europese Commissie voor doorgiften tussen verwerkingsverantwoordelijken en verwerkers<sup>509</sup> een bepaling waarin de verplichtingen werden uiteengezet die de gegevensimporteur met betrekking tot de reeds doorgegeven persoonsgegevens moest nakomen zodra de partijen waren overeengekomen om de gegevensverwerkingsdiensten te beëindigen<sup>510</sup>. Deze bepaling is in alle modules van de bijgewerkte standaardcontractbepalingen opgenomen als een verplichting bij beëindiging van het contract<sup>511</sup>. Zoals de Franse toezichthouder aangeeft, werd in overweging 33 van het besluit inzake het privacychild ook vermeld wat er moest gebeuren met de doorgegeven persoonsgegevens indien organisaties de beginselen permanent niet naleefden. Dit is met name van belang in de verhouding tussen een verwerkingsverantwoordelijke en een verwerker waarin, volgens artikel 28, lid 1, AVG, verwerkingsverantwoordelijken alleen een beroep mogen doen op verwerkers die afdoende garanties bieden opdat de verwerking aan de vereisten van de AVG voldoet en de bescherming van de rechten van de betrokkenen is gewaarborgd.

246. Het EDPB neemt nota van de argumenten die Meta IE in dit verband aanvoert<sup>512</sup>. Het EDPB is het ermee eens dat de situaties als bedoeld in overweging 33 van het besluit inzake het privacychild en in bepaling 12 en bepaling 16, punt d), van respectievelijk de oude en de huidige standaardcontractbepalingen, verschillen van het onderhavige geval, waarin de opschorting van de doorgiften voortvloeit uit het bevel van de Ierse toezichthouder. Uit deze bepalingen blijkt evenwel duidelijk dat moet worden bepaald wat er met de reeds doorgegeven gegevens moet gebeuren indien de gegevensimporteur geen rechtsgrondslag heeft om de doorgegeven gegevens te verwerken en/of de naleving van de AVG, in het bijzonder hoofdstuk V daarvan, niet kan garanderen, ongeacht de reden daarvoor. Dit is een logische gevolgtrekking uit artikel 44 AVG, dat de bescherming van naar derde landen doorgegeven persoonsgegevens waarborgt.

247. Rekening houdend met de bevindingen van de Ierse toezichthouder in haar ontwerpbesluit, en in het bijzonder met de door Meta IE gepleegde inbreuk op de AVG en de risico's die in het arrest Schrems II zijn vastgesteld en door de Ierse toezichthouder zijn bevestigd, alsook met de bovenstaande elementen en redenering, is het EDPB van mening dat een bevel om de verwerkingen in overeenstemming te brengen met hoofdstuk V van de AVG door de onrechtmatige verwerking, met inbegrip van de opslag, in de VS van in strijd met de AVG doorgegeven persoonsgegevens van EER-gebruikers te staken, in het onderhavige geval passend is om de niet-naleving van de AVG te verhelpen.

---

<sup>509</sup> Besluit 2010/87/EU van de Commissie, ingetrokken op 26 september 2021 (hierna "oude standaardcontractbepalingen" genoemd).

<sup>510</sup> Zie bepaling 12 van de oude standaardcontractbepalingen.

<sup>511</sup> Bijlage bij Uitvoeringsbesluit (EU) 2021/914 van de Commissie (hierna "huidige standaardcontractbepalingen" genoemd), bepaling 16, punt d).

<sup>512</sup> Meta IE voert met name aan dat overweging 33 van het besluit inzake het privacychild van toepassing was in zeer specifieke gevallen van permanente niet-naleving, die niet van toepassing zijn op Meta IE, reden waarom Meta IE, zelfs indien zij haar doorgiften zou hebben gebaseerd op het privacychild, niet verplicht zou zijn geweest de persoonsgegevens terug te bezorgen of te wissen (opmerkingen van Meta IE op grond van artikel 65, bijlage 2, punt 1.4). Verder voert Meta IE met betrekking tot de standaardcontractbepalingen aan dat alleen tot terugbezorging of wissing wordt overgegaan bij beëindiging van de standaardcontractbepalingen, maar niet bij opschorting van die bepalingen. Hieruit blijkt volgens Meta IE dat een bevel tot terugbezorging of wissing van de gegevens onevenredig zou zijn (opmerkingen van Meta IE op grond van artikel 65, bijlage 2, punten 1.17 en 1.18).

248. In het volgende punt gaat het EDPB na of het bevel ook noodzakelijk en evenredig is gelet op de omstandigheden van het specifieke geval.

#### Noodzakelijkheid en evenredigheid

249. In het ontwerpbesluit merkt de Ierse toezichthouder op dat een bevel om reeds doorgegeven persoonsgegevens terug te bezorgen of te wissen “buitensporig zou zijn” en dat “elke individuele gebruiker de hem bij de AVG verleende rechten ten volle moet kunnen uitoefenen”<sup>513</sup>. De Franse toezichthouder en de Duitse toezichthouders zijn het niet eens met de Ierse toezichthouder en menen dat de verwerking van onrechtmatig naar de VS doorgegeven persoonsgegevens die momenteel aldaar zijn opgeslagen, in overeenstemming moet worden gebracht met de AVG, zoals hierboven toegelicht, en noemen enkele maatregelen waarmee dat mogelijk is. In haar opmerkingen legt Meta IE sterk de nadruk op deze concrete maatregelen en betoogt zij dat noch terugbezorging van de gegevens<sup>514</sup> noch wissing ervan passend is, gezien de “aanzienlijke en permanente nadelige gevolgen” daarvan<sup>515</sup>, en dat deze maatregelen evenmin noodzakelijk zijn, aangezien het bevel tot opschorting van de doorgifte reeds een afschrikkende werking heeft<sup>516</sup>, en ook niet evenredig, gezien de tijdelijke aard van het bevel tot opschorting van de doorgifte en het onomkeerbare karakter van het bevel tot wissing van de gegevens<sup>517</sup>. In haar opmerkingen gaat Meta IE niet in op andere mogelijke manieren om de verwerking in overeenstemming te brengen met de voorschriften<sup>518</sup>.

250. Bij wijze van inleidende opmerking onderstreept het EDPB dat de mogelijkheid voor betrokkenen om hun rechten op grond van de AVG uit te oefenen, voor toezichthouders geen beletsel vormt om geschikte corrigerende maatregelen te nemen om een inbreuk te verhelpen. Het EDPB is het fundamenteel oneens met een standpunt dat in de praktijk zou betekenen dat de handhaving van de AVG afhankelijk wordt gesteld van acties van individuen zonder dat de verwerkingsverantwoordelijken worden verplicht om de vastgestelde inbreuken te verhelpen. Dit standpunt zou volgens het EDPB de doeltreffende toepassing van een van de twee algemene doelstellingen van de AVG ondermijnen, namelijk bescherming van de “grondrechten en de fundamentele vrijheden van natuurlijke personen en met name hun recht op bescherming van persoonsgegevens”<sup>519</sup>.

251. Zoals het EDPB reeds heeft gememoreerd, moeten toezichthouders op gepaste wijze reageren teneinde inbreuken op de AVG te verhelpen, waarbij zij de beschikking hebben over de in artikel 58, lid 2, AVG opgesomde middelen<sup>520</sup>. De toegepaste corrigerende maatregelen moeten passend, noodzakelijk en evenredig zijn, rekening houdend met de omstandigheden van het

---

<sup>513</sup> Ontwerpbesluit, punt 9.49.

<sup>514</sup> Opmerkingen van Meta IE op grond van artikel 65, punt 10.5.

<sup>515</sup> Opmerkingen van Meta IE op grond van artikel 65, punt 12.7.

<sup>516</sup> Opmerkingen van Meta IE op grond van artikel 65, punt 12.9.

<sup>517</sup> Opmerkingen van Meta IE op grond van artikel 65, punten 12.12-12.14.

<sup>518</sup> In feite voert Meta IE aan dat “elk bevel om de verwerking [van gegevens van EER-gebruikers in de VS] te ‘staken’ op de door de Hamburgse en de Franse toezichthouder gevraagde wijze, in wezen zou neerkomen op een bevel om al die gegevens te wissen” (opmerkingen op grond van artikel 65, punt 10.6). Het EDPB gaat in punt 261 van dit bindend besluit nader in op dit argument.

<sup>519</sup> Artikel 1, lid 2, AVG.

<sup>520</sup> Arrest in zaak C-311/18, Schrems II, punt 111, en Bindend besluit nr. 3/2022, punt 278; Bindend besluit nr. 4/2022, punt 280; Bindend besluit nr. 5/2022, punt 305.

individuele geval<sup>521</sup>. Dit houdt in dat de corrigerende maatregelen en de eventuele uitoefening van bevoegdheden door toezichthouders moeten worden toegesneden op het specifieke geval<sup>522</sup>. Dit is in overeenstemming met vaste rechtspraak van het Hof van Justitie, volgens welke maatregelen niet verder mogen gaan dan wat geschikt en noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de legitieme doelstellingen; wanneer een keuze mogelijk is tussen meerdere geschikte maatregelen, moet die maatregel worden gekozen die de minste belasting met zich brengt, en mogen de veroorzaakte nadelen niet onevenredig zijn aan de nagestreefde doelstellingen<sup>523</sup>.

252. Het EDPB heeft consequent het standpunt ingenomen dat de gekozen geschikte corrigerende maatregel noodzakelijk moet zijn om de AVG te handhaven en de betrokkenen te beschermen bij de verwerking van hun persoonsgegevens<sup>524</sup>. Wanneer er dus een keuze mogelijk is tussen meerdere geschikte maatregelen, moet die maatregel worden gekozen die de minste belasting met zich brengt, en mogen de veroorzaakte nadelen niet onevenredig zijn aan de nagestreefde doelstellingen<sup>525</sup>.

253. Het EDPB neemt nota van de argumenten waarmee de Franse toezichthouder en de Duitse toezichthouders in hun bezwaarschriften rechtvaardigen dat er een bevel moet worden opgelegd met betrekking tot persoonsgegevens van EER-gebruikers die onrechtmatig zijn doorgegeven naar en momenteel zijn opgeslagen in de VS. De Franse toezichthouder verwijst met name naar de “aanzienlijke risico’s” op schending van de privacy van personen als gevolg van de toegang van Amerikaanse overheidsinstanties tot gegevens, zoals vastgesteld in het arrest Schrems II en in het ontwerpbesluit<sup>526</sup>. De Duitse toezichthouders wijzen ook op het risico van “onevenredige toegang door de autoriteiten van de VS” en het gebrek aan doeltreffende rechtsmiddelen, dat volgens hen “leidt tot een blijvend hoog risico voor de grondrechten en de fundamentele vrijheden van de betrokkenen dat niet wordt verholpen” door de in het ontwerpbesluit voorziene maatregelen<sup>527</sup>.

254. Zoals vermeld in punt 224, stelt de Ierse toezichthouder in het ontwerpbesluit dat de “zeer duidelijke tekortkomingen in het recht van de VS” de bescherming van de betrokkenen ondermijnen en dat de wezenlijke inhoud van hun grondrecht op doeltreffende rechterlijke bescherming wordt geschonden<sup>528</sup>. Gezien deze bevindingen stellen de Franse toezichthouder en de Duitse toezichthouders dat de verwerking van onrechtmatig naar de VS doorgegeven en momenteel aldaar opgeslagen persoonsgegevens van EER-gebruikers in overeenstemming met de

---

<sup>521</sup> Overweging 129 AVG.

<sup>522</sup> Bindend besluit nr. 1/2021, punt 256; Bindend besluit nr. 3/2022, punt 278; Bindend besluit nr. 4/2022, punt 280; Bindend besluit nr. 5/2022, punt 266.

<sup>523</sup> Arrest van het Gerecht van 12 december 2012, *Electrabel/Commissie*, T-332/09, ECLI:EU:T:2012:672, punt 279; arrest van het Hof van Justitie van 13 november 1990, *The Queen/Minister of Agriculture, Fisheries and Food en Secretary of State for Health, ex parte: Fedesa e.a.*, C-331/88, ECLI:EU:C:1990:391, punt 13; arrest van het Gerecht van 26 oktober 2017, *Marine Harvest*, T-704/14, ECLI:EU:T:2017:753, punt 580; arrest van het Hof van Justitie van 5 mei 1998, *Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland/Commissie van de Europese Gemeenschappen*, C-180/96, ECLI:EU:C:1998:192, punt 96, en arrest van het Hof van Justitie van 3 september 2009, *Prym en Prym Consumer/Commissie*, C-534/07 P, ECLI:EU:C:2009:505, punt 223.

<sup>524</sup> Zie bijvoorbeeld Bindend besluit nr. 3/2022, punt 284 en Bindend besluit nr. 4/2022, punt 286.

<sup>525</sup> Arrest van het Gerecht in zaak T-704/14, *Marine Harvest*, punt 580, waarin wordt verwezen naar het arrest in zaak T-332/09, *Electrabel/Commissie*, punt 279.

<sup>526</sup> Bezwaarschrift van de Franse toezichthouder, blz. 23.

<sup>527</sup> Bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 2.

<sup>528</sup> Ontwerpbesluit, punten 9.43(2), 9.39 en 8.41. Zie ook de punten 7.46 tot en met 7.153 van het ontwerpbesluit, betreffende de vraag of het recht van de VS een beschermingsniveau biedt dat in feite overeenkomt met het beschermingsniveau in de EU.

AVG moet worden gebracht<sup>529</sup>. De Ierse toezichthouder gaat niet in op de argumenten en bezwaren van de Franse toezichthouder en de Duitse toezichthouders met betrekking tot de risico's waaraan de reeds naar de VS doorgegeven en momenteel in de VS opgeslagen gegevens blootstaan.

255. In dit verband is het EDPB van mening dat het doel van het bevel — verwerkingen in overeenstemming brengen met de AVG — legitiem is. Het EDPB neemt nota van het argument van Meta IE dat het risico op inmenging in de naar de VS doorgegeven gegevens van EER-gebruikers in de praktijk “altijd zeer gering is geweest” en dat het potentiële risico in het geval van reeds naar de VS doorgegeven gegevens van die gebruikers “nog geringer” is<sup>530</sup>. Het EDPB vindt dit argument evenwel niet overtuigend, zoals hierboven is uiteengezet<sup>531</sup>.
256. Het EDPB neemt ook nota van de argumenten van Meta IE dat een bevel tot wissing onnodig afschrikkend en onevenredig is, gezien de “zeer aanzienlijke bijkomende onherstelbare schade” die daaruit zou voortvloeien<sup>532</sup>. Zoals hierboven is opgemerkt, is het wissen van de persoonsgegevens van EER-gebruikers die in de VS zijn opgeslagen echter maar een van de mogelijke manieren om de verwerking in overeenstemming met de AVG te brengen. Of een dergelijke maatregel gepaard zou gaan met de wissing van alle persoonsgegevens van EER-gebruikers, hangt in elk geval af van de architectuur van het door Meta IE gekozen systeem om de Facebook-dienst te verlenen. Bijgevolg is het aan de verwerkingsverantwoordelijke om geschikte maatregelen vast te stellen en uit te voeren om de verwerking van onrechtmatig naar de VS doorgegeven en momenteel aldaar opgeslagen persoonsgegevens van EER-gebruikers in overeenstemming met de AVG te brengen.
257. Het EDPB herinnert eraan dat bij de beoordeling of met een bepaalde corrigerende maatregel het beoogde doel wordt verwezenlijkt, naast de afschrikkende werking ervan verschillende factoren in aanmerking moeten worden genomen, te weten het vermogen om een inbreuk te verhelpen en het beschermingsniveau van de AVG te herstellen. In het onderhavige geval blijkt uit bovenstaande overwegingen dat een bevel om de verwerking in overeenstemming met hoofdstuk V van de AVG te brengen door de onrechtmatige verwerking, met inbegrip van de opslag, in de VS van in strijd met de AVG doorgegeven persoonsgegevens van EER-gebruikers te staken, noodzakelijk is om het nagestreefde doel te verwezenlijken, namelijk om de verwerking van onrechtmatig naar de VS doorgegeven en momenteel aldaar opgeslagen persoonsgegevens van EER-gebruikers in overeenstemming met de AVG te brengen.
258. Wat betreft de evenredigheid van het voorgenomen bevel, wordt in overweging 129 AVG verklaard dat de maatregelen die worden gekozen om een inbreuk te verhelpen, niet mogen leiden tot “overbodige kosten” en “buitensporige ongemakken” voor de personen in kwestie in het licht van het nagestreefde doel. In het onderhavige geval begrijpt het EDPB dat het noodzakelijk is om enerzijds te waarborgen dat de persoonsgegevens van de betrokkenen in overeenstemming met de AVG worden verwerkt en niet aan onevenredige risico's worden blootgesteld, en anderzijds de integriteit van deze gegevens en de rechten van de betrokkenen te waarborgen.

---

<sup>529</sup> Zie punten 195-202.

<sup>530</sup> Opmerkingen van Meta IE op grond van artikel 65, bijlage 2, punt 1.3.

<sup>531</sup> Zie punt 95.

<sup>532</sup> Opmerkingen van Meta IE op grond van artikel 65, punten 12.2, 12.5, 12.7 en 12.9-12.13. Zie ook de opmerkingen van Meta IE op grond van artikel 65, bijlage 2, punt 1.21.

259. Het EDPB heeft er eerder aan herinnerd dat de ernst van de inbreuk een belangrijk element is om in aanmerking te nemen bij de beoordeling van de evenredigheid van een corrigerende maatregel, zoals blijkt uit overweging 148 AVG<sup>533</sup>. De Ierse toezichthouder onderstreept, in navolging van het arrest Schrems II, dat in dit geval de wezenlijke inhoud van het grondrecht op doeltreffende rechterlijke bescherming niet wordt geëerbiedigd ten aanzien van betrokkenen wier gegevens naar de VS worden doorgegeven<sup>534</sup>. Dit draagt ertoe bij dat de betreffende inbreuk als bijzonder ernstig moet worden gekwalificeerd, zoals vastgesteld in punt 99 van dit bindend besluit.
260. Het EDPB neemt nota van de opmerkingen van Meta IE dat, gezien de inherente verwevenheid van de sociale graaf van de Facebook-dienst, “elk bevel tot ‘staking van de verwerking’ van de gegevens van gebruikers van Meta Ireland in de VS [...] in feite een bevel zou zijn om dergelijke gegevens te wissen”<sup>535</sup>.
261. Het EDPB is evenwel van mening dat het door de Franse toezichthouder en de Duitse toezichthouders voorgestelde bevel niet oplegt dat de verwerkingsverantwoordelijke het op een specifieke manier ten uitvoer moet leggen. Integendeel, het bevel geeft Meta IE voldoende speelruimte om de meest geschikte manier te vinden om het ten uitvoer te leggen overeenkomstig haar verantwoordingsplicht. Gelet hierop acht het EDPB dit de minst belastende maatregel, aangezien de verwerkingsverantwoordelijke uiteindelijk zelf zal bepalen hoe hij het bevel ten uitvoer zal leggen. Het spreekt voor zich dat bij het bepalen van de middelen om het bevel gestand te doen en bij de uitvoering van de daartoe benodigde stappen, de rechten van de betrokkenen moeten worden geëerbiedigd, zoals vereist bij artikel 24, lid 1, AVG.
262. Bijgevolg acht het EDPB het voorgestelde bevel evenredig met het nagestreefde doel, aangezien het de minst belastende maatregel is die kan worden vastgesteld en geen onevenredige nadelen met zich meebrengt met betrekking tot het nagestreefde doel.

### Conclusie

263. Op basis van bovenstaande conclusies is het EDPB van mening dat een bevel om de verwerkingen in overeenstemming te brengen met hoofdstuk V van de AVG door de onrechtmatige verwerking, met inbegrip van de opslag, in de VS van in strijd met de AVG doorgegeven persoonsgegevens van EER-gebruikers te staken, passend, noodzakelijk en evenredig aan de omstandigheden van het geval is.

---

<sup>533</sup> Zie bijvoorbeeld overweging 148 van de AVG: “Indien het gaat om een kleine inbreuk of indien de te verwachten geldboete een onevenredige last zou berokkenen aan een natuurlijk persoon, kan in plaats van een geldboete worden gekozen voor een berisping.” Het EDPB heeft bevestigd dat “de aanwijzingen in deze overweging van belang zijn voor het opleggen van corrigerende maatregelen in het algemeen en voor de keuze van de combinatie van corrigerende maatregelen die passend is en in verhouding staat tot de gepleegde inbreuk”. Bindend besluit nr. 1/2021, punt 256, en Bindend besluit nr. 4/2022, punt 280.

<sup>534</sup> Ontwerpbesluit, punten 8.23, 8.27, 8.37, 8.41, 8.45.a, 9.28 en 9.43.

<sup>535</sup> Opmerkingen van Meta IE op grond van artikel 65, punt 10.6. In haar verslag inzake gegevensdoorgifte legt Meta IE voorts uit dat “de gegevens van een gebruiker [...] niet apart worden bewaard op een wijze waarbij zij uit de totale [gebruikersdatabank] kunnen worden gehaald en kunnen worden verplaatst naar een afzonderlijke fysieke locatie” (punt 26). Bovendien wordt in het deskundigenverslag Nieh opgemerkt dat “het van cruciaal belang is om in of nabij elk datacentrum te beschikken over een volledige replica van de sociale graaf, aangezien de meeste zoekopdrachten die niet rechtstreeks door de cachegegevens kunnen worden beantwoord, waarschijnlijk niet kunnen worden afgehandeld indien de sociale graaf op basis van geografische locatie wordt opgesplitst” (punt 16).

264. Ten aanzien van de termijn om het bevel gestand te doen, neemt het EDPB nota van de oproep van de Franse toezichthouder dat een dergelijke termijn “betrokkenen in staat moet stellen hun rechten uit te oefenen”<sup>536</sup>. De Franse toezichthouder vermeldt geen specifieke termijn. De Duitse toezichthouders betogen dat het bevel moet worden uitgevoerd “binnen een redelijke termijn, doch uiterlijk zes maanden na de beëindiging van deze samenwerkingsprocedure”<sup>537</sup>.
265. Enerzijds begrijpt het EDPB dat naleving van het bevel mogelijk technische en organisatorische aanpassingen van de zijde van Meta IE vereist; anderzijds merkt het EDPB op dat de door de Duitse toezichthouders voorgestelde nalevingstermijn aanzienlijk langer is dan de in het ontwerpbesluit voorziene termijn voor de naleving van het bevel tot opschorting van de doorgiften. Het EDPB is daarom van mening dat de door de Duitse toezichthouders gevraagde periode van zes maanden Meta IE voldoende tijd biedt om de specifieke maatregelen vast te stellen en uit te voeren om de verwerkingen in overeenstemming te brengen met de AVG.
266. Het bevel om de verwerkingen in overeenstemming te brengen met hoofdstuk V van de AVG moet van kracht worden op de datum waarop de Ierse toezichthouder Meta IE in kennis stelt van haar definitieve besluit.
267. Op basis van de bovenstaande overwegingen gelast het EDPB de Ierse toezichthouder om in haar definitieve besluit Meta IE te bevelen de verwerkingen in overeenstemming te brengen met hoofdstuk V van de AVG door de onrechtmatige verwerking, met inbegrip van de opslag, in de VS van in strijd met de AVG doorgegeven persoonsgegevens van EER-gebruikers, binnen zes maanden na de datum waarop het definitieve besluit van de Ierse toezichthouder ter kennis is gebracht van Meta IE te staken.

## 6 BINDEND BESLUIT

268. In het licht van het bovenstaande en overeenkomstig de in artikel 70, lid 1, punt t), AVG bedoelde taak van het EDPB om bindende besluiten krachtens artikel 65 AVG uit te brengen, vaardigt het EDPB het volgende bindende besluit overeenkomstig artikel 65, lid 1, AVG uit.
269. Het EDPB richt dit bindend besluit tot de leidende toezichthouder in deze zaak (de Ierse toezichthouder) en aan alle betrokken toezichthouders overeenkomstig artikel 65, lid 2, AVG.

### Oplegging van een administratieve geldboete

270. Het EDPB besluit dat de bezwaren van de Oostenrijkse toezichthouder, de Duitse toezichthouders, Franse toezichthouder en Spaanse toezichthouder met betrekking tot het niet opleggen van een administratieve geldboete wegens de inbreuk van Meta Ireland op artikel 46, lid 1, AVG, in het ontwerpbesluit, voldoen aan de vereisten van artikel 4, punt 24, AVG.
271. Het EDPB concludeert dat het besluit van de Ierse toezichthouder om geen geldboete op te leggen voor de inbreuk door Meta IE op artikel 46, lid 1, AVG, gelet op de beoordeling die in dit bindende besluit is verricht van de relevante factoren van artikel 83, lid 2, AVG waarnaar wordt verwezen in de relevante en gemotiveerde bezwaren, meer bepaald de factoren van artikel 83, lid 2, punten a), b), d), g) en k), AVG, alsook van de criteria van artikel 83, lid 1, AVG, niet in overeenstemming is met de AVG.

---

<sup>536</sup> Bezwaarschrift van de Franse toezichthouder, blz. 26.

<sup>537</sup> Bezwaarschrift van de Duitse toezichthouders, blz. 6.



272. Meer bepaald gelast het EDPB de Ierse toezichthouder om Meta IE een administratieve geldboete op te leggen op basis van de beoordeling van de relevante factoren van artikel 83, lid 2, AVG, zoals hierboven geanalyseerd en samengevat als volgt:

- de ernst van de inbreuk, rekening houdend met de bijzonder grote omvang van de verwerking en het zeer grote aantal getroffen betrokkenen<sup>538</sup>, alsook met de lange duur van de inbreuk, die nog steeds voortduurt<sup>539</sup> (artikel 83, lid 2, punt a), AVG);
- de omstandigheid dat Meta IE de inbreuk op artikel 46, lid 1, AVG ten minste met de hoogste mate van nalatigheid heeft begaan (artikel 83, lid 2, punt b), AVG)<sup>540</sup>;
- de omstandigheid dat Meta IE in hoge mate verantwoordelijk is (artikel 83, lid 2, punt d), AVG)<sup>541</sup>;
- de omstandigheid dat de inbreuk een groot aantal categorieën van persoonsgegevens treft, waaronder bijzondere categorieën van persoonsgegevens die vallen onder artikel 9 AVG (artikel 83, lid 2, punt g), AVG)<sup>542</sup>;
- de omstandigheid dat de wijze waarop Meta IE de FB-dienst heeft opgezet het onmogelijk maakt om deze dienst in de EU/EER aan te bieden zonder de internationale FB-doorgiften, die in strijd zijn bevonden met de AVG, wat erop duidt dat een aanzienlijk deel van de winst die zij met de verlening van de dienst in de EU behaalt, voortvloeit uit de inbreuk op de AVG (artikel 83, lid 2, punt k), AVG)<sup>543</sup>.

273. In het licht van het bovenstaande draagt het EDPB de Ierse toezichthouder op om Meta IE een administratieve geldboete wegens de inbreuk op artikel 46, lid 1, AVG op te leggen die in overeenstemming is met de beginselen van doeltreffendheid, evenredigheid en afschrikking als bedoeld in artikel 83, lid 1, AVG.

274. Het EDPB gelast de Ierse toezichthouder voorts om bij het bepalen van het bedrag van de geldboete terdege rekening te houden met de relevante verzwarende factoren uit hoofde van artikel 83, lid 2, AVG, meer bepaald de in artikel 83, lid 2, punten a), b), g), d) en k), AVG vermelde factoren, zoals hierboven toegelicht. Op basis van de beoordeling van de factoren van artikel 83, lid 2, punten a), b) en g), AVG, is het EDPB van mening dat de inbreuk zeer ernstig is<sup>544</sup>, wat overeenkomstig de EDPB-richtsnoeren inzake de berekening van geldboeten<sup>545</sup> met zich meebrengt dat het uitgangsbetrag voor de verdere berekening van de geldboete moet worden vastgesteld op een bedrag tussen 20 % en 100 % van het toepasselijke wettelijke maximum.

275. Wat betreft de omzet van de onderneming, gelast het EDPB de Ierse toezichthouder om rekening te houden met de totale omzet van alle entiteiten die samen de onderneming vormen (d.w.z. de geconsolideerde omzet van de groep onder leiding van Meta Platforms, Inc.) over het boekjaar voorafgaand aan de datum van het definitieve besluit.

---

<sup>538</sup> Zie de punten 89-96.

<sup>539</sup> Zie de punten 97 en 98.

<sup>540</sup> Zie de punten 100-115.

<sup>541</sup> Zie de punten 116-125.

<sup>542</sup> Zie de punten 128-133.

<sup>543</sup> Zie de punten 137-140.

<sup>544</sup> Zie de EDPB-richtsnoeren inzake de berekening van geldboeten, punt 61.

<sup>545</sup> EDPB-richtsnoeren inzake de berekening van geldboeten, punt 61, derde streepje.

### Oplegging van een bevel met betrekking tot doorgegeven persoonsgegevens

276. Het EDPB besluit dat de bezwaren van de Duitse toezichthouders en de Franse toezichthouder betreffende de omstandigheid dat het ontwerpbesluit niet voorziet in een bevel met betrekking tot de gegevens die onrechtmatig zijn doorgegeven naar en momenteel zijn opgeslagen in de VS, voldoen aan de vereisten van artikel 4, punt 24, AVG.
277. Het EDPB stelt vast dat de Duitse toezichthouders en de Franse toezichthouder in hun bezwaarschriften verzoeken om een bevel waarin Meta IE wordt gelast de verwerkingen in overeenstemming te brengen met hoofdstuk V van de AVG door de onrechtmatige verwerking, met inbegrip van de opslag, in de VS van in strijd met de AVG doorgegeven persoonsgegevens van EER-gebruikers, te staken.
278. Het EDPB concludeert dat de beslissing van de Ierse toezichthouder om geen bevel op te leggen met betrekking tot de onrechtmatig naar de VS doorgegeven en momenteel aldaar opgeslagen persoonsgegevens van EER-gebruikers, gezien de in dit bindende besluit uitgevoerde beoordeling van de geschiktheid, noodzaak en evenredigheid van een dergelijk bevel, niet in overeenstemming is met de AVG.
279. In het licht van het bovenstaande gelast het EDPB de Ierse toezichthouder om in haar definitieve besluit Meta IE te bevelen de verwerkingen in overeenstemming te brengen met hoofdstuk V van de AVG door de onrechtmatige verwerking, met inbegrip van de opslag, in de VS van in strijd met de AVG doorgegeven persoonsgegevens van EER-gebruikers, binnen zes maanden na de datum waarop het definitieve besluit van de Ierse toezichthouder ter kennis is gebracht van Meta IE te staken.

## 7 SLOTOPMERKINGEN

280. Dit bindende besluit is gericht tot de Ierse toezichthouder en de betrokken toezichthouders. De Ierse toezichthouder moet zijn definitieve besluit krachtens artikel 65, lid 6, AVG vaststellen op basis van dit bindende besluit.
281. Het EDPB herhaalt dat het onderhavige besluit geen afbreuk doet aan eventuele beoordelingen waar het EDPB om kan worden verzocht in andere zaken, met inbegrip van zaken met dezelfde partijen, rekening houdend met de inhoud van het desbetreffende ontwerpbesluit en de door de betrokken toezichthouders gemaakte bezwaren.
282. In overeenstemming met artikel 65, lid 6, AVG moet de Ierse toezichthouder op basis van het bindend besluit onverwijld en uiterlijk binnen één maand na de kennisgeving door het EDPB een definitief besluit vaststellen.
283. De Ierse toezichthouder moet het Comité in kennis stellen van de datum waarop het definitieve besluit ter kennis wordt gebracht van de verwerkingsverantwoordelijke<sup>546</sup>. Dit bindende besluit wordt krachtens artikel 65, lid 5, AVG onverwijld openbaar gemaakt nadat de Ierse toezichthouder zijn definitieve besluit aan de verwerkingsverantwoordelijke heeft meegedeeld<sup>547</sup>.

---

<sup>546</sup> Artikel 65, lid 6, AVG.

<sup>547</sup> Artikel 65, leden 5 en 6, AVG.

284. De Ierse toezichthouder deelt zijn definitieve besluit mee aan het Comité<sup>548</sup>. Krachtens artikel 70, lid 1, punt y), AVG zal het aan het EDPB meegedeelde definitieve besluit van de Ierse toezichthouder worden opgenomen in het register van besluiten over in het kader van het coherentiemechanisme behandelde aangelegenheden.

Voor het Europees Comité voor gegevensbescherming

De voorzitter

(Andrea Jelinek)

---

<sup>548</sup> Artikel 60, lid 7, AVG.