



**Beslissing ten gronde 21/2022 van 2 februari 2022**

Tegen deze beslissing is beroep aangetekend  
De beroepsprocedure is nog hangende; aan het Hof van  
Justitie zijn prejudiciële vragen gesteld (zaak C-604/22)

**Dossiernummer: DOS-2019-01377**

**Betreft : Klacht inzake Transparency & Consent Framework**

De Geschillenkamer van de Gegevensbeschermingsautoriteit, samengesteld uit de heer Hielke Hijmans, voorzitter en de heren Yves Pouillet en Frank De Smet;

Gelet op Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 *betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG* (algemene verordening gegevensbescherming), hierna AVG;

Gelet op de wet van 3 december 2017 *tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit*, hierna de WOG;

Gelet op het reglement van interne orde, zoals goedgekeurd door de Kamer van Volksvertegenwoordigers op 20 december 2018 en gepubliceerd in het *Belgisch Staatsblad* op 15 januari 2019;

Gelet op de stukken van het dossier;

**heeft de volgende beslissing genomen inzake:**

**De klagers:** De heren Johnny Ryan; Pierre Dewitte en Jeff Ausloos en mevrouw Katarzyna Szymielewicz, die de ngo Panoptykon Foundation aanwees om namens haar op te treden, en de ngo's Bits of Freedom en La Ligue des Droits de l'Homme, alle vertegenwoordigd door de heren Frederic Debusseré, Ruben Roex, alsmede de heer Bruno Bidon, hierna "de klagers";

**De verweerster:** IAB Europe, met maatschappelijke zetel te [...] 1040 Brussel, met ondernemingsnummer [...], vertegenwoordigd door meesters Frank Judo en Kristof Van Quathem, hierna “de verweerster”

## Inhoudstafel

<b>DOSSIERNUMMER: DOS-2019-01377 .....</b>	<b>1</b>
<b>A. Feiten en procedure .....</b>	<b>6</b>
<b>A.1. – Klachten tegen Interactive Advertising Bureau Europe.....</b>	<b>6</b>
<b>A.2. – De taal van de procedure: Tussenbeslissing 01/2021, zoals gewijzigd bij Tussenbeslissing 26/2021 van 23 februari 2021 .....</b>	<b>8</b>
<b>A.3. – RTB en TCF .....</b>	<b>8</b>
<b>A.3.1. – Definities en werking van het Real-Time Bidding systeem .....</b>	<b>8</b>
<b>A.3.2. – IAB Europe’s Transparency &amp; Consent Framework .....</b>	<b>14</b>
<b>A.4. – Verslagen van de Inspectiedienst.....</b>	<b>18</b>
<b>A.4.1. – IAB Europe treedt als verwerkingsverantwoordelijke op voor het Transparency and Consent Framework en de hiermee gepaard gaande verwerkingen van persoonsgegevens .....</b>	<b>18</b>
<b>A.4.2. – Vastgestelde inbreuken op de AVG.....</b>	<b>18</b>
<b>A.4.3. – Bijkomende overwegingen die de Inspectiedienst relevant acht voor de beoordeling van de ernst van de feiten .....</b>	<b>22</b>
<b>A.5. – Samenvatting van de conclusies van antwoord van de verweerster dd. 11 februari 2021 .....</b>	<b>23</b>
<b>A.5.1. – IAB Europe is geen verwerkingsverantwoordelijke ten aanzien van de verwerkingen van persoonsgegevens in het kader van het TCF .....</b>	<b>23</b>
<b>A.5.2. – Het TCF strookt met de AVG.....</b>	<b>25</b>
<b>A.5.3. – IAB Europe is niet onderhevig aan de verplichting om een register van verwerkingsactiviteiten bij te houden .....</b>	<b>27</b>
<b>A.5.4. – IAB Europe dient geen functionaris voor gegevensbescherming aan te stellen.....</b>	<b>27</b>
<b>A.5.5. – IAB Europe bood wél haar medewerking aan de Inspectiedienst .</b>	<b>28</b>
<b>A.5.6. – Er zijn geen verzwarende omstandigheden ten nadele van IAB Europe.....</b>	<b>28</b>

<b>A.6. – Samenvatting van de conclusies van repliek van de klagers dd. 18 februari 2021.....</b>	<b>28</b>
<b>A.6.1. – IAB Europe is verwerkingsverantwoordelijke voor het TCF .....</b>	<b>28</b>
<b>A.6.2. – De verwerkingen die in het TCF worden uitgevoerd schenden de AVG op verschillende niveaus.....</b>	<b>30</b>
<b>A.7. – Samenvatting van de conclusie van dupliek van de verweerster dd. 25 maart 2021.....</b>	<b>38</b>
<b>A.7.1. – Organisaties die persoonsgegevens verwerken binnen het RTB-systeem zijn verantwoordelijk voor de naleving van de AVG en de ePrivacyrichtlijn.....</b>	<b>38</b>
<b>A.7.2. – IAB Europe kan niet verantwoordelijk worden gesteld voor de vermeende illegale praktijken van deelnemers aan het RTB, omdat het TCF volledig los staat van RTB .....</b>	<b>39</b>
<b>A.8. – Hoorzitting en heropening van de debatten .....</b>	<b>40</b>
<b>A.9. – Procedurele bezwaren door de verweerster .....</b>	<b>46</b>
<b>A.9.1. – Schendingen van procedurele voorschriften die op het inspectieverslag van toepassing zijn en van de fundamentele rechten en vrijheden van IAB Europe .....</b>	<b>46</b>
<b>A.9.2. – Schendingen van de fundamentele rechten en vrijheden van IAB Europe met betrekking tot de algemene aard van de procedure voor de GBA .....</b>	<b>52</b>
<b>A.10. – Sanctieformulier, Europese samenwerkingsprocedure en publicatie van de beslissing.....</b>	<b>64</b>
<b>B. Motivering.....</b>	<b>68</b>
<b>B.1. – Verwerking van persoonsgegevens in het kader van het Transparency and Consent Framework.....</b>	<b>68</b>
<b>B.1.1. – Aanwezigheid van persoonsgegevens binnen het TCF .....</b>	<b>68</b>
<b>B.1.2. – Verwerking van persoonsgegevens binnen het TCF .....</b>	<b>73</b>

<b>B.2. – Verantwoordelijkheid van IAB Europe voor de verwerkingen binnen het Transparency and Consent Framework .....</b>	<b>75</b>
<b>B.2.1. – Brede invulling van het begrip verwerkingsverantwoordelijke door het Hof van Justitie en de EDPB .....</b>	<b>76</b>
<b>B.2.2. – Bepaling van de doeleinden van de verwerkingen van persoonsgegevens binnen het TCF .....</b>	<b>78</b>
<b>B.2.3. – Bepaling van de middelen voor de verwerkingen van persoonsgegevens binnen het TCF .....</b>	<b>82</b>
<b>B.3. – Gezamenlijke zeggenschap van de publishers, de CMPs en adtech vendors met betrekking tot de middelen en doeleinden van de verwerkingen van persoonsgegevens in het kader van het TCF en van het OpenRTB .....</b>	<b>88</b>
<b>B.3.1. – Gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijkheid .....</b>	<b>88</b>
<b>B.4. Over de vermeende inbreuken op de Algemene Verordening Gegevensbescherming.....</b>	<b>96</b>
<b>B.4.1. – Rechtmatigheid en behoorlijkheid van de verwerking (Art. 5.1.a en 6 AVG).....</b>	<b>96</b>
<b>B.4.2. – Transparantieplicht ten aanzien van betrokkenen (art. 12, 13 en 14 AVG) .....</b>	<b>109</b>
<b>B.4.3. – Verantwoordingsplicht (art. 24 AVG), gegevensbescherming door ontwerp en standaardinstellingen (art. 25 AVG), integriteit en vertrouwelijkheid (art.5.1.f AVG), evenals beveiliging van de verwerking (art. 32 AVG) .....</b>	<b>111</b>
<b>B.4.4. – Bijkomende vermeende inbreuken op de AVG .....</b>	<b>116</b>
<b>C. Sanctie.....</b>	<b>123</b>
<b>C.1. – Omtrent de inbreuken.....</b>	<b>127</b>
<b>C.2. - Sancties.....</b>	<b>130</b>

## A. Feiten en procedure

### A.1. – Klachten tegen Interactive Advertising Bureau Europe

1. In de loop van 2019 werd een reeks klachten ingediend tegen Interactive Advertising Bureau Europe (hierna IAB Europe), wegens schending van verschillende bepalingen van de AVG voor grootschalige verwerking van persoonsgegevens. De klachten betroffen met name de beginselen van rechtmatigheid, behoorlijkheid, transparantie, doelbinding, minimalisering, opslagbeperking en veiligheid, alsmede de verantwoordingsplicht.
2. Er werden negen identieke of sterk gelijkende klachten ingediend, waarvan vier rechtstreeks bij de Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna “GBA”) en vijf via het IMI-systeem bij toezichthoudende autoriteiten in andere EU-landen.
3. De Inspectiedienst heeft ook uit eigen beweging onderzoek gedaan, overeenkomstig artikel 63, 6°, van de WOG. Omdat de klachten betrekking hebben op hetzelfde onderwerp en tegen dezelfde partij gericht zijn (IAB Europe), en op grond van de beginselen van evenredigheid en noodzakelijkheid bij de uitvoering van het onderzoek (artikel 64 van de WOG), zijn de bovengenoemde dossiers door de Inspectiedienst samengevoegd tot één zaak onder het dossiernummer DOS-2019-01377.
4. De klagers hebben ingestemd met deze samenvoeging, alsmede met het verzoek van de Geschillenkamer om hun conclusies te verenigen en als een gemeenschappelijk pakket in te dienen, met het oog op besparing en een efficiënt verloop van de procedure.
5. In deze internationale zaak zijn vier klagers, met inbegrip van de ngo Ligue des Droits Humains, in België gedomicilieerd, één in Ierland, vier in verschillende EU-staten, vertegenwoordigd door de in Polen gevestigde ngo Panoptykon, en één klager wordt vertegenwoordigd door de in Nederland gevestigde ngo Bits of Freedom.
6. Op grond van artikel 4, lid 1, van de WOG is de Gegevensbeschermingsautoriteit verantwoordelijk voor het toezicht op de gegevensbeschermingsbeginselen die zijn vervat in de AVG en in andere wetten die bepalingen bevatten over de bescherming van de verwerking van persoonsgegevens.
7. Krachtens artikel 32 van de WOG is de Geschillenkamer het administratief geschillenbeslechtsorgaan van de GBA<sup>1</sup>.
8. Overeenkomstig de artikelen 51 e.v. AVG en artikel 4, § 1, van de WOG, is het de taak van de Geschillenkamer om als administratief geschillenorgaan van de GBA effectieve controle uit te oefenen op de toepassing van de AVG en om de fundamentele rechten en vrijheden van

---

<sup>1</sup> De administratieve aard van de geschillen voor de Geschillenkamer is bevestigd door het Marktenhof. Zie in het bijzonder het arrest van 12 juni 2019, gepubliceerd op de website van de GBA, alsmede beslissing 17/2020 van de Geschillenkamer.

natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van hun persoonsgegevens te beschermen en het vrije verkeer van persoonsgegevens binnen de Europese Unie te vergemakkelijken. Deze taken zijn verder uitgelegd in het Strategisch Plan en de beheersplannen van de GBA, opgesteld ingevolge artikel 17, 2°, van de WOG.

9. Wat het éénloketmechanisme betreft, bepaalt artikel 56 AVG bovendien: *“Onverminderd artikel 55 is de toezichthoudende autoriteit van de hoofdvestiging of de enige vestiging van de verwerkingsverantwoordelijke of verwerker competent op te treden als leidende toezichthoudende autoriteit voor de grensoverschrijdende verwerking door die verwerkingsverantwoordelijke of verwerker overeenkomstig de procedure van artikel 60.”*
10. Artikel 4.23 AVG verduidelijkt het begrip grensoverschrijdende verwerking in de volgende bewoordingen: *“a) verwerking van persoonsgegevens in het kader van de activiteiten van vestigingen in meer dan één lidstaat van een verwerkingsverantwoordelijke of een verwerker in de Unie die in meer dan één lidstaat is gevestigd; of b) verwerking van persoonsgegevens in het kader van de activiteiten van één vestiging van een verwerkingsverantwoordelijke of van een verwerker in de Unie, waardoor in meer dan één lidstaat betrouwbare wezenlijke gevolgen ondervinden of waarschijnlijk zullen ondervinden;”*.
11. De verweerster heeft haar enige zetel in België, maar haar activiteiten hebben aanzienlijke gevolgen voor de belanghebbenden in verschillende lidstaten, waaronder de klagers in Ierland, Polen en Nederland, alsook in België. De Geschillenkamer vestigt haar bevoegdheid op een gecombineerde lezing van de artikelen 56 en 4, punt 23, sub b, van de AVG. De GBA is door de Poolse, Nederlandse en Ierse autoriteiten voor gegevensbescherming gevat na een klacht van de klagers bij hen, overeenkomstig artikel 77.1 AVG. Zij verklaart dat zij de leidende toezichthoudende autoriteit is (artikel 60 AVG).
12. De volgende toezichthouders hebben aangegeven als betrokken toezichthoudende autoriteiten (CSA) te willen optreden: Nederland, Letland, Italië, Zweden, Slovenië, Noorwegen, Hongarije, Polen, Portugal, Denemarken, Frankrijk, Finland, Griekenland, Spanje, Luxemburg, Tsjechië, Oostenrijk, Kroatië, Cyprus en Duitsland (Berlijn, Rijnland-Palts, Noordrijn-Westfalen, Saarland, Nedersaksen, Brandenburg, Mecklenburg-Voor-Pommeren, Beieren).
13. In de loop van de procedure hebben de Maltese, Roemeense, Kroatische, Griekse, Portugese, Zweedse, Cyprische en Italiaanse gegevensbeschermingsautoriteit bijkomende klachten naar de Belgische gegevensbeschermingsautoriteit gestuurd die sterk leken op de klachten waarop de onderhavige zaak is gebaseerd. Deze klachten maken geen deel uit van de onderhavige procedure.

## **A.2. – De taal van de procedure: Tussenbeslissing 01/2021, zoals gewijzigd bij Tussenbeslissing 26/2021 van 23 februari 2021**

14. Op 13 oktober 2020 heeft de Geschillenkamer de partijen overeenkomstig artikel 98 van de WOG een brief gezonden aan de partijen, waarin dezen werden geïnformeerd over de procestaal (Frans) en werden uitgenodigd om hun schriftelijke conclusies in te dienen.
15. In reactie op een verzoek van de klagers van 27 november 2020, en gelet op het internationale karakter van deze zaak, heeft de Geschillenkamer op 8 januari 2021 Tussenbeslissing 01/2021 genomen over het taalgebruik van het geding. Na een beroep ingesteld door klagers bij het Marktenhof is deze tussenbeslissing op 23 februari 2021 gewijzigd (Tussenbeslissing 26/2021).
16. Ingevolge laatstgenoemde tussenbeslissing, die gebaseerd is op een akkoord met de partijen, wordt de correspondentie van de GBA met de partijen in het Nederlands gevoerd en worden de voorlopige en eindbeslissingen van de Geschillenkamer genomen in het Nederlands. De Geschillenkamer zal evenwel een Franse en een Engelse vertaling van de eindbeslissing aan de partijen verstrekken.
17. Het staat de partijen bovendien vrij om in de procedure voor de Geschillenkamer de taal van hun keuze (Nederlands, Frans of Engels) te gebruiken, zowel schriftelijk als mondeling. In het geval van IAB Europe is dat Frans of Engels. De GBA is niet verantwoordelijk voor vertalingen van processtukken die door een partij ten behoeve van de andere partij worden ingediend.
18. Tot slot wijst de Geschillenkamer erop dat zij in de onderhavige beslissing soms Engelstalige terminologie gebruikt, in gevallen waarin vertaling naar het Nederlands de begrijpelijkheid van de beslissing zou verlagen.

## **A.3. – RTB en TCF**

19. In de kern betreft deze zaak enerzijds de overeenstemming van het Transparency & Consent Framework (hierna "TCF") met de AVG, en meer in het bijzonder de verantwoordelijkheid van IAB Europe, de verweerster in deze procedure, en andere verschillende betrokken actoren. Daarnaast gaat het ook over de gevolgen van het TCF voor het zogenaamde real-time bidding (RTB). Gelet op de complexiteit van het systeem, wordt dit hier geïntroduceerd.

### **A.3.1. – Definities en werking van het Real-Time Bidding systeem**

20. In tegenstelling tot 'traditionele' advertenties, waar de betrokken partijen handmatig en contractueel de modaliteiten van de informatie-uitwisseling bepalen, gebeurt online adverteren doorgaans hoofdzakelijk automatisch en achter de schermen, door middel van



“*Programmatic advertising*” methodes waarvan real-time bidding (RTB) het leidend systeem is<sup>2</sup>.

21. Real-time bidding wordt in de rechtsleer gedefinieerd als “een netwerk van partners dat big data toepassingen mogelijk maakt binnen het organisatorische veld van marketing om de verkoop van vooraf bepaalde advertentieruimte te verbeteren dankzij real-time data-gestuurde marketing en gepersonaliseerde (gedragsgerichte) reclame”<sup>3</sup>.
22. Real-time bidding verwijst naar het gebruik van een ogenblikkelijke geautomatiseerde onlineveiling voor het verkopen en aankopen van online-advertentieruimte. Het houdt meer bepaald in dat, wanneer een persoon een website of toepassing opent waarop een advertentieruimte staat, er achter de schermen door middel van een automatisch onlineveilingssysteem (“*auction*”) en algoritmen, technologiebedrijven die duizenden adverteerders vertegenwoordigen ogenblikkelijk (“*real time*”) een prijs kunnen bieden (“*bidding*”) om op die advertentieruimte gerichte reclame (“*targeted advertising*”) te tonen die specifiek op maat is van het profiel van die persoon.
23. Real-time bidding werkt achter de schermen op de meeste commerciële websites en mobiele apps. Duizenden bedrijven zijn betrokken die informatie ontvangen over de persoon die de website bezoekt. Op die manier worden dus dagelijks miljarden advertenties geveild.
24. In een real-time bidding systeem zijn verschillende partijen betrokken<sup>4</sup>:
  - A. De ondernemingen of organisaties die het betrokken real-time bidding systeem gecreëerd hebben en beheren, o.a. door het beleid (“*policies*”/“*governance*”) en de technische protocollen ervan te bepalen. De voornaamste zijn:
    - a. het “*OpenRTB*”-systeem en het ermee verbonden “*Advertising Common Object Model*” (AdCOM), gecreëerd door IAB Technology Laboratory, Inc. (afgekort als “IAB Tech Lab”) en Interactive Advertising Bureau, Inc. (afgekort als “IAB”), beide gevestigd in New York;
    - b. het “*Authorized Buyers*”-systeem, gecreëerd door Google.

Het OpenRTB is een standaardprotocol dat tot doel heeft de onderlinge verbinding te vereenvoudigen tussen aanbieders van advertentieruimtes, uitgevers (*Ad Exchanges of Exchanges, Sell-Side Platforms*, of netwerken die met uitgevers werken), en met elkaar

---

<sup>2</sup> M. VEALE, FR. ZUIDERVEEN BORGESIOUS, “Adtech and Real-Time Bidding under European Data Protection Law”, *German Law Journal*, 31 July 2021, pp. 8-10. Vrije vertaling door Geschillenkamer.

R. VAN EIJK, “Web Privacy Measurement in Real-Time Bidding Systems – A Graph-Based Approach to RTB system classification”, 2019, p.140: “a network of partners enabling big data applications within the organizational field of marketing to improve sales by real-time data-driven marketing and personalized (behavioural) advertising”, raadpleegbaar op <https://ssrn.com/abstract=3319284>; <sup>3</sup> M. VEALE, FR. ZUIDERVEEN BORGESIOUS, *ibidem*, p. 3.

<sup>4</sup> *Ibidem*.

concurrerende kopers van advertentieruimtes (bieders, *Demand-Side Platforms*, of netwerken die met adverteerders werken). De algemene doelstelling van OpenRTB is het tot stand brengen van een gemeenschappelijke taal voor de communicatie tussen kopers en verkopers van advertentieruimtes<sup>5</sup>.

B. Aan de “aanbodzijde” zijn er:

- a. Ondernemingen die eigenaar zijn van een website of app met advertentieruimte. In het RTB-jargon worden deze ondernemingen “*publishers*” (uitgevers) genoemd.
- b. Ondernemingen die een geautomatiseerd onlineplatform uitbaten waarmee *publishers* de waarde en het volume van hun advertentieruimteverkoop kunnen optimaliseren, door de beschikbaarheid van hun advertentieruimte te signaleren die aan een betrokkene kan worden getoond alsook te verzoeken dat er één of meer “*bid requests*” (online-veilingsverzoeken waarmee gebruikers kunnen worden geïdentificeerd en gedetailleerde profielen kunnen worden opgesteld) plaatsvinden voor die advertentieruimte. In het RTB-jargon worden deze ondernemingen “*Sell-Side Platforms*” (“SSPs”) genoemd. SSPs verstrekken de beschikbare inventaris van hun uitgevers aan de verschillende *Ad Exchanges* op de markt en eventueel aan advertentienetwerken en andere DSPs. De meest geavanceerde SSPs werken in real time. Van zodra een advertentieruimte wordt aangeroepen wanneer een pagina wordt bekeken op de site van een uitgever, zoekt het SSP naar het beste aanbod op dat type advertentieruimte in functie van het gedetecteerde bezoekersprofiel, en levert het automatisch de overeenkomstige advertentie<sup>6</sup>.

C. Aan de “vraagzijde” zijn er:

- a. Ondernemingen die reclame voor hun producten of diensten gericht willen tonen aan bezoekers van websites en gebruikers van apps (de adverteerders).
- b. Ondernemingen die een onlineplatform uitbaten die adverteerders en media-agentschappen in staat stelt hun aankopen van advertentieruimte uit te voeren en te optimaliseren, en waarin de advertenties van adverteerders aangeboden worden<sup>7</sup>. In het RTB-jargon worden deze ondernemingen “*Demand-Side Platforms*” (“DSPs”) genoemd.

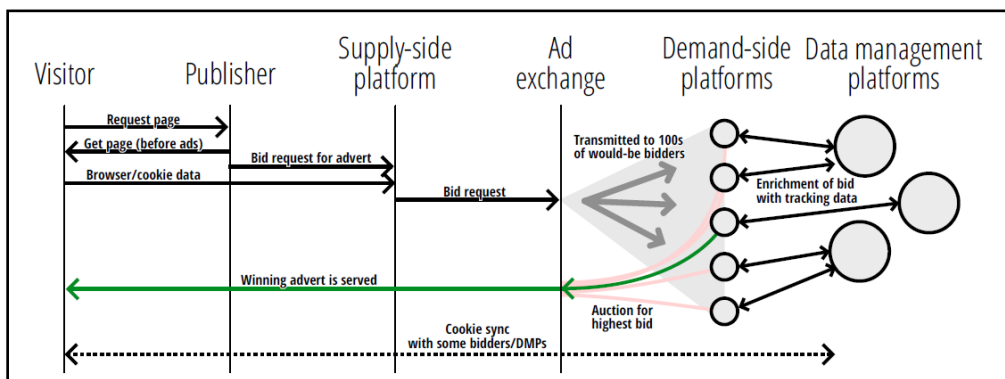
---

<sup>5</sup> Technisch analyseverslag van de Inspectiedienst, 6 januari 2020 (Stuk 53), p. 11.

<sup>6</sup> Technisch analyseverslag van de Inspectiedienst, 4 juni 2019 (Stuk 24), pp. 5-6.

<sup>7</sup> Technisch analyseverslag van de Inspectiedienst, 4 juni 2019 (Stuk 24), p. 5.

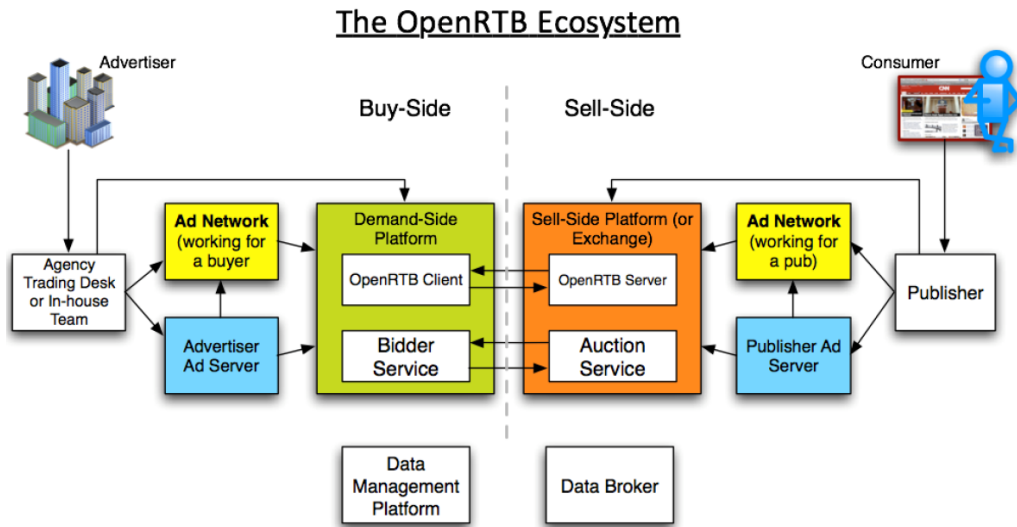
- D. Daartussen functioneren ondernemingen, de zogenaamde “Ad Exchanges”, die de organisaties aan de aanbod- en vraagzijde samenbrengen en automatisch met elkaar laten communiceren opdat de DSPs op geautomatiseerde wijze een bod kunnen uitbrengen op *bid requests* van SSPs.
- E. Daarnaast zijn er zogenaamde “Data Management Platforms” (“DMPs”) die enorme hoeveelheden en soorten persoonsgegevens halen uit meerdere bronnen (zoals uit toestellen, cookies, mobiele identificatoren, pixels, analyses van online surfgedrag, sociale media, offlinegegevens, maar ook uit derde partijen zoals data brokers, enz.), deze gegevens vervolgens centraliseren, en die tenslotte analyseren en categoriseren door middel van algoritmes en artificiële intelligentie. Door gebruik te maken van een DMP kan een adverteerder gegevens die hij zelf over (potentiële) klanten heeft, verrijken en combineren met gegevens die hij uit een centraal DMP kan halen. Eén van de belangrijkste functies van een DMP is dus het maken van gedetailleerde consumentenprofielen door middel van dataverrijking, teneinde de doelgerichtheid en doeltreffendheid van marketing- en reclamecampagnes te optimaliseren en met het oog op een gepersonaliseerd aanbod op websites en in toepassingen<sup>8</sup>.
25. Nadat een adverteerder via een DMP gedetailleerde consumentenprofielen opgesteld heeft, biedt hij via zijn DSP op *bid requests* van *publishers/SSPs* die advertentieruimte aanbieden die aan die consumentenprofielen beantwoorden.
26. In RTB-jargon worden SSPs, DSPs, Ad Exchanges, adverteerders en DMPs tezamen “Vendors” genoemd.
27. Schematisch kan dit worden voorgesteld als volgt<sup>9</sup>:



<sup>8</sup> Technisch analyseverslag van de Inspectiedienst, 6 januari 2020 (Stuk 53), p. 7.

<sup>9</sup> M. VEALE, FR. ZUIDERVEEN BORGESIU, “Adtech and Real-Time Bidding under European Data Protection Law”, *German Law Journal*, 31 July 2021, p. 9.

28. Dit kan ook als volgt gerepresenteerd worden<sup>10</sup>:



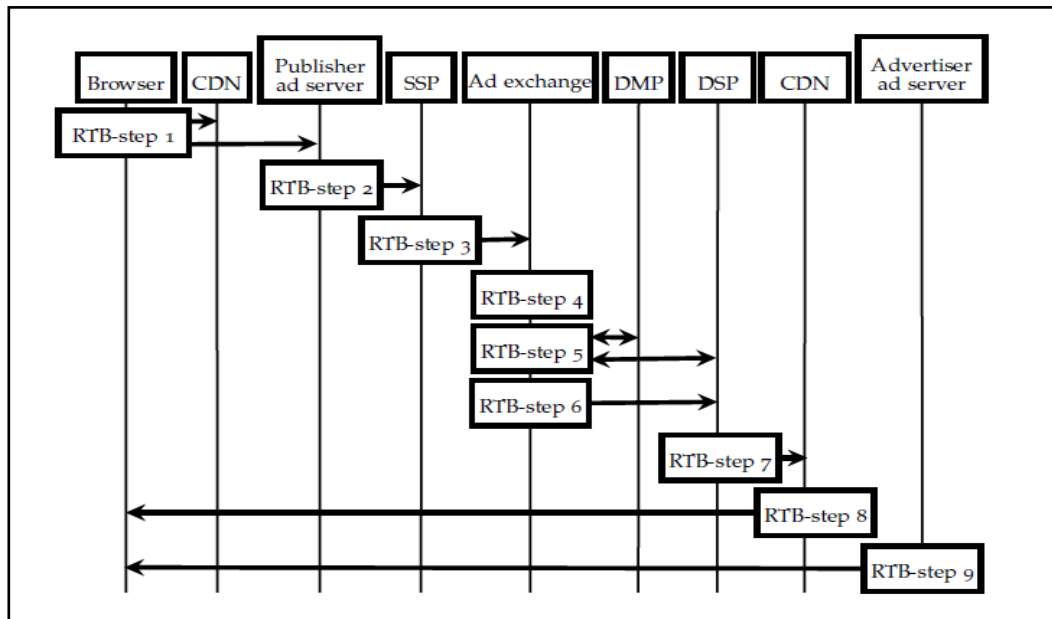
29. De inhoud van een *bid request*, dat de gegevens bevat over onlinegebruikers, hun toestel en de bezochte websites, is vastgelegd door het OpenRTB-systeem of het *Authorized Buyers*-protocol ('*AdBuyers*'). Doorgaans kunnen de volgende categorieën van persoonsgegevens in een *bid request* medegedeeld worden aan *vendors*<sup>11</sup>:

- URL van de bezochte site
- Categorie of onderwerp van de site
- Besturingssysteem van het apparaat
- Browsersoftware en versie
- Fabrikant en model van het apparaat
- Mobiele provider
- Schermafmetingen
- Unieke gebruikersidentificatie ingesteld door verkoper en/of koper.
- Unieke persoonsidentificatie van de *Ad Exchange* (advertentiebeurs), vaak afkomstig uit de cookie van de *Ad Exchange*.
- De gebruikersidentificatie van een *DSP*, vaak afkomstig uit de cookie van de *Ad Exchange* die gesynchroniseerd is met een cookie van het domein van het *DSP*.
- Geboortejahr
- Geslacht
- Interesses
- Metadata die rapporteren over verleende toestemming
- Geografie
- Lengtegraad en breedtegraad
- Postcode

<sup>10</sup> Technisch analyseverslag van de Inspectiedienst, 4 juni 2019, (Stuk 24), p. 6.

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 10.

30. Het lijkt dan ook geen twijfel dat de AVG *ratione materiae* van toepassing is op het RTB-systeem, waarvan het OpenRTB-protocol en in zekere zin ook het hieronder besproken Transparency & Consent Framework (TCF) essentiële onderdelen zijn, aangezien RTB-verrichtingen door middel van *bid requests* inherent de verwerking van persoonsgegevens met zich meebrengen.
31. De verschillende stappen en wisselwerkingen tussen de SSPs, DSPs en DMPs die plaatsvinden in het RTB-systeem kunnen als volgt opgesomd worden<sup>12</sup>:



- i. Een eindgebruiker vraagt een webpagina op;
- ii. De advertentieserver van de uitgever ('*publisher*') op de webpagina kiest een SSP;
- iii. De SSP selecteert vervolgens een *Ad Exchange*;
- iv. De *Ad Exchange* verzendt *bid requests* naar honderden netwerkpartners en biedt hun de mogelijkheid om een *bid response* te genereren;
- v. De *Ad Exchange* laat bevoorrechte DMPs en/of DSPs toe om http-cookies te synchroniseren;
- vi. De *Ad Exchange* plaatst het winnend bod;
- vii. De DSP serveert de advertentie van de adverteerder;
- viii. De advertentie wordt geladen van op een *CDN* (Content Delivery Network, of netwerkaanbieder);
- ix. De advertentieserver van de adverteerder laadt een Javascript ter verificatie;

<sup>12</sup> R. VAN EIJK, "Web Privacy Measurement in Real-Time Bidding Systems- A Graph-Based Approach to RTB system classification", 2019, p.150-151, beschikbaar op: <https://ssrn.com/abstract=3319284>.

32. *Real-time bidding* brengt een aantal risico's met zich mee die hun oorsprong vinden in de aard van het ecosysteem en de manier waarop persoonsgegevens daarin worden verwerkt. Deze risico's omvatten<sup>13</sup>:
- profilering en automatische besluitvorming;
  - grootschalige verwerking (met inbegrip van bijzondere categorieën van persoonsgegevens);
  - innovatief gebruik of innovatieve toepassing van nieuwe technologische of organisatorische oplossingen;
  - matching of samenvoeging van datasets;
  - analyse of voorspelling van gedrag, locatie of verplaatsingen van natuurlijke personen;
  - onzichtbare verwerking van persoonsgegevens.
33. Daarnaast maakt een groot aantal organisaties — als verwerkingsverantwoordelijke, gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijke, verwerker of anderszins betrokkene — deel uit van het ecosysteem. Dit heeft potentieel een aanzienlijke invloed op de gevolgen voor de gegevensbescherming. Bovendien hebben de meeste betrokkenen een beperkt inzicht in hoe het ecosysteem hun persoonsgegevens verwerkt.
34. Eén en ander maakt dat de AVG van toepassing is op de verwerkingen in het kader van RTB, dewelke van dien aard zijn dat er een groot risico voor de rechten en vrijheden van personen kan ontstaan.

### **A.3.2. – IAB Europe's Transparency & Consent Framework**

35. IAB Tech Lab heeft het OpenRTB protocol ontwikkeld dat, samen met het AdBuyers protocol van Google, het meest gebruikte RTB-protocol wereldwijd is. IAB Tech Lab, gevestigd in New York in de Verenigde Staten van Amerika, treedt op als aanbieder van de OpenRTB-standaard en moet worden onderscheiden van IAB Europe, die het Transparency and Consent Framework (TCF) heeft ontwikkeld.
36. IAB Europe is een federatie die de digitale reclame- en marketingindustrie op Europees niveau vertegenwoordigt. Het omvat zowel bedrijfsleden als nationale verenigingen, met hun eigen bedrijfsleden. Indirect vertegenwoordigt IAB Europe ongeveer 5.000 bedrijven, waaronder zowel grote ondernemingen als nationale leden<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Information Commissioner's Office, "Update report into adtech and real time bidding", 20 juni 2019, p. 9 - <https://ico.org.uk/media/about-the-ico/documents/2615156/adtech-real-time-bidding-report-201906-dl191220.pdf>

<sup>14</sup> Zoals de CEO van de verweerster tijdens de hoorzitting voor de Geschillenkamer op 11 juni 2021 aangaf.

37. Volgens IAB Europe, verweerster in de onderhavige procedure, zou het TCF verantwoording (“*accountability*”) en transparantie verschaffen aan het OpenRTB. Het TCF vormt een afzonderlijk geheel van beleidslijnen, technische specificaties, voorwaarden en afspraken, gecreëerd, beheerd en bestuurd door IAB Europe, en zou volgens verweerster in staat zijn om gebruikers te informeren over de gerechtvaardigde belangen beoogd door *adtech vendors*, alsmede de geldige toestemming van deze gebruikers te bekomen met betrekking tot de verwerking van hun persoonsgegevens in een real-time bidding systeem (zoals OpenRTB).
38. Hoewel de OpenRTB onderscheiden moet worden van de TCF, zijn de twee systemen met elkaar verbonden. Immers, IAB Europe beweert dat het TCF een operationeel kader verschaft waarin de gegevensverwerkingen die geschieden op basis van het OpenRTB-protocol in overeenstemming kunnen worden gebracht met de AVG (en de ePrivacy Richtlijn).
39. In verband met het TCF stelt IAB Europe het volgende:

*“In its current form, the TCF is a cross-industry best practice standard that facilitates the digital advertising industry’s compliance with certain EU privacy and data protection rules and seeks to bring improved transparency and control to individuals over their personal data. Specifically, it is a “framework” within which businesses operate independently and which helps them satisfy the requirement to have a AVG legal basis for any processing of personal data and the requirement for user consent for the storing and accessing of information on a user device under the ePrivacy Directive.”<sup>15</sup>*

*‘In zijn huidige vorm is het TCF een sectoroverschrijdende norm voor beste praktijken die het voor de digitale reclame-industrie gemakkelijker maakt om bepaalde EU-voorschriften inzake privacy en gegevensbescherming na te leven en die particulieren meer transparantie en controle over hun persoonsgegevens moet bieden. Het is met name een “kader” waarbinnen bedrijven onafhankelijk opereren en dat hen helpt te voldoen aan de AVG-rechtsgrondslag voor de verwerking van persoonsgegevens en aan de ePrivacy-richtlijn, die voorschrijft dat de gebruiker toestemming moet geven voor de opslag van en toegang tot informatie op een apparaat van de gebruiker.’ [vrije vertaling Geschillenkamer]*

40. De hoofdspelers binnen het TCF komen bovendien in belangrijke mate overeen met de partijen die deelnemen aan het OpenRTB (met uitzondering van de Consent Management Platforms (‘CMPs’)):
- i. Publishers — Partijen die de advertentieruimte op hun website of in hun toepassing ter beschikking stellen én die in rechtstreekse verbinding staan met gebruikers wiens persoonsgegevens verzameld en verwerkt worden. Een *publisher* kan een CMP (zie hieronder) op zijn website of in zijn app voorzien om hem in staat te stellen

---

<sup>15</sup> Conclusies van repliek van de verweerster dd. 25 maart 2021, para. 32.

de toestemming van bezoekers/gebruikers voor de verwerking van hun persoonsgegevens te vragen en te beheren, en om de werking van TCF te faciliteren<sup>16</sup>. *Publishers* beslissen welke *vendors* gegevens mogen verzamelen via hun website en de persoonsgegevens van hun gebruikers verwerken (en/of toegang hebben tot hun apparaten) en voor welke doeleinden<sup>17</sup>.

- ii. *Vendors* – Ondernemingen die persoonsgegevens van *publishers* ontvangen met het oog op het vullen van advertentieruimte op websites of in apps van *publishers*, zoals adverteerders, *SSPs*, *DSPs*, *Ad Exchanges*, en *DMPs*.
  - iii. *Consent Management Platforms* – Specifiek voor het TCF zijn er dan ook nog de ondernemingen die zogenaamde “*Consent Management Platforms*” (CMPs) aanbieden. Concreet neemt een CMP de vorm aan van een pop-up die bij de eerste verbinding met een website verschijnt om de toestemming van de internetgebruiker te verzamelen voor het plaatsen van cookies en andere identificatiegegevens<sup>18</sup>.
41. Een essentieel deel van de tussenkomst van een CMP is het genereren van een tekenreeks die bestaat uit een combinatie van letters, cijfers en andere tekens. Deze tekenreeks wordt door IAB Europe de “*TC String*” genoemd, wat staat voor de “*Transparency and Consent String*”. De TC String zou op gestructureerde en geautomatiseerde wijze de voorkeuren van een gebruiker moeten capteren wanneer deze een website of app van een *publisher* bezoekt waarin het CMP werd geïntegreerd. Het gaat dan met name om het capteren van het al dan niet toestemmen met het verwerken van persoonsgegevens voor marketing en andere doeleinden, het al dan niet delen van persoonsgegevens met derde partijen (*vendors*) en het al dan niet uitoefenen van een recht op verzet.
  42. *Vendors* ontcijferen de TC String om te bepalen of zij over de noodzakelijke rechtsgrondslag beschikken om de persoonsgegevens van een gebruiker voor de vastgestelde doeleinden te verwerken. Dankzij het beknopte gegevensformaat kan de CMP de voorkeursgegevens van een gebruiker op elk moment opslaan en opvragen, en deze informatie doorgeven aan *vendors* die ze nodig hebben<sup>19</sup>.
  43. Dit kan schematisch als volgt weergegeven worden<sup>20</sup>:

---

<sup>16</sup> Information Commissioner’s Office, ‘*Update report into adtech and real time bidding*’, 20 June 2019, pp. 11-12, <https://ico.org.uk/media/about-the-ico/documents/2615156/adtech-real-time-bidding-report-201906-dl191220.pdf>.

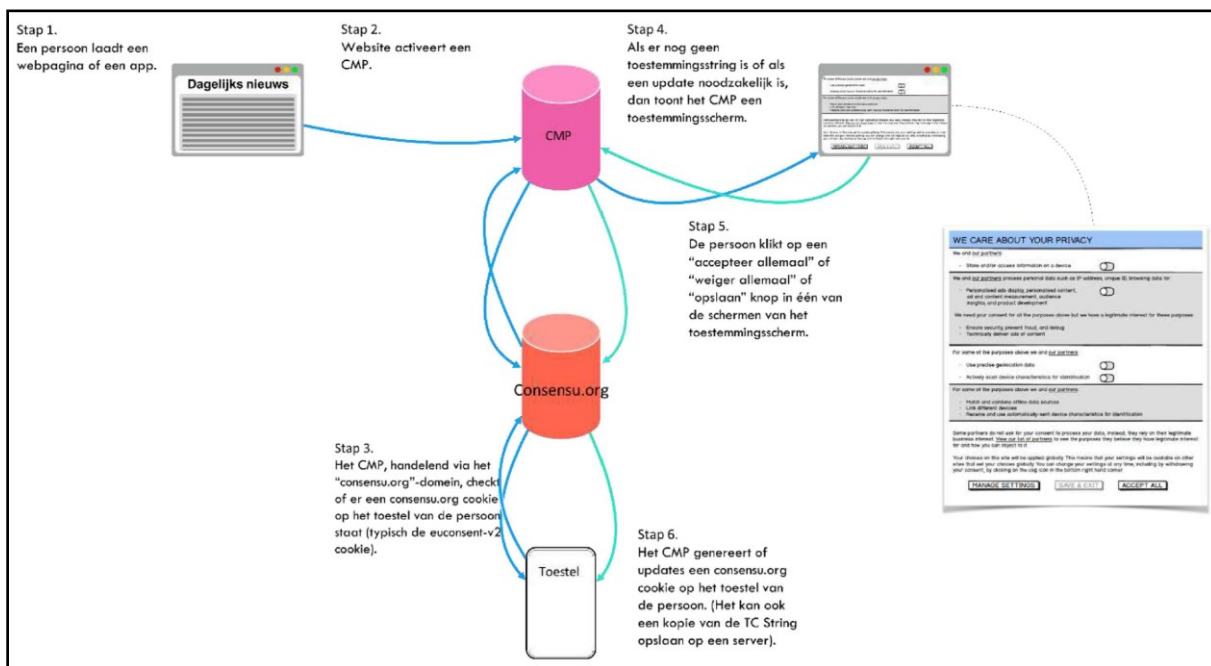
<sup>17</sup> Conclusies van repliek van de verweerster dd. 25 maart 2021, para. 36.

<sup>18</sup> Technisch analyseverslag van de Inspectiedienst, 6 januari 2020 (Stuk 53), p. 59.

<sup>19</sup> Technisch analyseverslag van de Inspectiedienst, 6 januari 2020 (Stuk 53), p. 75.

<sup>20</sup> Conclusies van de klagers dd. 18 februari 2021, para. 18.





- i. Een internetgebruiker surft met zijn webbrowser naar de website van een *publisher*, bijvoorbeeld een nieuwswebsite.
- ii. De *publisher* zorgt ervoor dat bij aankomst van de gebruiker op de website of app een CMP op zijn website of in zijn app wordt geactiveerd.
- iii. Het CMP controleert of er voor deze gebruiker reeds een TC String bestaat of niet. Wanneer er werd gekozen voor een “globaal opgeslagen” TC String<sup>21</sup>, zal het CMP contact maken met het door IAB Europe beheerde *consensu.org*-internetdomein om van daaruit te verifiëren of er reeds een zogenaamde “consensu”-cookie op het toestel van de gebruiker staat. Het gaat in het bijzonder om de *euconsent-v2* cookie.
- iv. Indien uit de derde stap blijkt dat de TC String nog niet bestaat of niet actueel is, wordt in een vierde stap door het CMP aan de gebruiker een gebruikersinterface getoond waarbij hij toestemming kan geven voor het verzamelen en delen van zijn persoonsgegevens.
- v. De internetgebruiker maakt een keuze in de gebruikersinterface.
- vi. Het CMP genereert de *TC String* en plaatst een *euconsent-v2* cookie op het toestel van de gebruiker of maakt een update van de cookie die er al stond.

<sup>21</sup> Ook “globally scoped consents” genoemd.

#### **A.4. – Verslagen van de Inspectiedienst**

##### **A.4.1. – IAB Europe treedt als verwerkingsverantwoordelijke op voor het Transparency and Consent Framework en de hiermee gepaard gaande verwerkingen van persoonsgegevens**

44. In de onderhavige procedure heeft de Inspectiedienst zijn onderzoek uitsluitend gericht op de organisatie IAB Europe, die de Inspectiedienst identificeerde als verwerkingsverantwoordelijke voor het TCF. De Inspectiedienst staft deze initiële vaststelling met het feit dat IAB Europe het TCF heeft ontwikkeld, waarmee IAB Europe bindende voorschriften oplegt aan deelnemende organisaties. Deze bindende voorschriften hebben volgens de Inspectiedienst meer bepaald betrekking op de verwerking van persoonsgegevens in de context van de verzameling en de verwerking van de toestemming alsmede de voorkeuren van onlinegebruikers, inzake verwerkingsdoeleinden en toegestane vendors.
45. De Inspectiedienst steunt zijn verslag op twee technische analyses in verband met de *Open Realtime Bidding API Specification* van IAB Europe, alsook de verschillende mechanismen onder de *OpenMedia* specificatie van IAB Tech Lab, met inbegrip van het *Transparency and Consent Framework* dat IAB Europe samen met IAB Tech Lab heeft ontwikkeld<sup>22</sup>.
46. Met betrekking tot het OpenRTB protocol concludeert de Inspectiedienst dat IAB Tech Lab, die deze open technische standaard ontwikkelde en gevestigd is in New York (VS), louter als aanbieder van het systeem optreedt ten aanzien van deelnemende organisaties en dientengevolge niet als verwerkingsverantwoordelijke kan worden beschouwd. In tegenstelling tot het TCF biedt het OpenRTB de mogelijkheid om persoonsgegevens te verwerken in overeenstemming met middelen en doeleinden die volledig door de deelnemende organisaties bepaald worden, doch niet door IAB Tech Lab.
47. Ten slotte stelt de Inspectiedienst dat de Belgische GBA niet bevoegd is voor het *Authorized Buyers* protocol, dat door Google is ontwikkeld als alternatief voor het OpenRTB standaard.

##### **A.4.2. – Vastgestelde inbreuken op de AVG**

48. De Inspectiedienst stelt vast dat IAB Europe de volgende wettelijke bepalingen en beginselen van de AVG overtreedt met het *Transparency and Consent Framework*:
  - Artikel 5.1.a en 5.2 (beginselen van eerlijkheid, transparantie en verantwoordingsplicht);

---

<sup>22</sup> Technische analyseverslagen van de Inspectiedienst, 4 juni 2019 (Stuk 24) resp. 6 januari 2020 (Stuk 53). Terwijl IAB Europe de TCF Policies opstelde, ontwikkelde IAB Tech Lab de technische specificaties in overeenstemming met die Policies.

- Artikel 6.1 (rechtmatigheid van de verwerking);
- Artikel 9.1 en 9.2 (verwerking van bijzondere categorieën persoonsgegevens);
- Artikel 12.1 (transparantie inzake informatie, mededelingen en nadere regels voor de uitoefening van de rechten van betrokkenen);
- Artikel 13 (informatie die moet worden verstrekt wanneer persoonsgegevens zijn verkregen van de betrokkene);
- Artikel 14 (informatie die moet worden verstrekt wanneer persoonsgegevens niet zijn verkregen bij de betrokkene);
- Artikel 24.1 (verantwoordelijkheid van de verwerkingsverantwoordelijke);
- Artikel 32.1 en 32.2 (beveiliging van de verwerking).

49. Buiten het bestek van de klachten stelt de Inspectiedienst eveneens aanvullende overtredingen vast op de volgende bepalingen van de AVG:

- Artikel 30 (register van de verwerkingsactiviteiten);
- Artikel 31 (samenwerking met de toezichthoudende autoriteiten);
- Artikel 24.1 (verantwoordelijkheid van de verwerkingsverantwoordelijke);
- Artikel 37 (aanstelling van een functionaris voor gegevensbescherming).

Vaststelling 1 – IAB Europe maakt onterecht gebruik van gerechtvaardigd belang als grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens onder het TCF, waarbij ook bijzondere categorieën van persoonsgegevens in bepaalde gevallen kunnen worden verwerkt

50. De Inspectiedienst stelt op basis van de twee versies van de *IAB Europe Transparency & Consent Framework Policies*<sup>23</sup> vast dat IAB Europe de verantwoordelijkheid voor de naleving van de beginselen van transparantie en eerlijkheid bij de CMPs en/of de uitgevers (*publishers*) legt. Bovendien neemt IAB Europe het standpunt in dat het gerechtvaardigd belang van de deelnemende organisaties een passende grondslag vormt voor de verwerking van persoonsgegevens in het kader van het TCF teneinde een reclameprofiel op te stellen van de betrokkenen en hen gepersonaliseerde reclame te tonen. Echter laat IAB Europe volgens de Inspectiedienst na om het bewijs aan te leveren dat de belangen, met name de fundamentele rechten en vrijheden van de betrokkenen, hierbij afdoende in overweging werden genomen.

51. Overigens merkt de Inspectiedienst op dat er in bepaalde omstandigheden ook bijzondere categorieën van persoonsgegevens verzameld en verwerkt kunnen worden door de deelnemende organisaties. Zo zouden deelnemende organisatie kennis kunnen nemen van de websites die voorafgaand door een betrokkene bezocht werden, waarbij onder meer de

---

<sup>23</sup> IAB Europe Transparency & Consent Framework Policies v2019-08-21.3 (Stuk 32); IAB Europe Transparency & Consent Framework Policies v2019-04-02.2c (Stuk 38).

politieke opvattingen, religieuze of filosofische overtuigingen, seksuele geaardheid, gezondheidsgegevens of ook vakbondslidmaatschappen van de betrokkenen kunnen afgeleid of onthuld worden.

52. De Inspectiedienst meent dat IAB Europe aldus heeft nagelaten de beginselen van transparantie en eerlijkheid ten aanzien van de betrokkenen op passende wijze in acht te nemen.

#### Vaststelling 2 – De verstrekte informatie voldoet niet aan artikelen 12.1, 13 en 14 van de AVG

53. De Inspectiedienst stelt eveneens vast dat het privacy beleid dat IAB Europe ter beschikking stelt aan betrokkenen niet altijd transparant of begrijpelijk is, hetgeen een inbreuk vormt op de verplichtingen die voortvloeien uit artikelen 12.1, 13 en 14 AVG.
54. Het privacy beleid van IAB Europe<sup>24</sup> is namelijk enkel beschikbaar in het Engels. Daarnaast bevat het privacy beleid verscheidene termen die zonder nadere toelichting onduidelijk zijn voor de betrokkenen. Bij wijze van voorbeeld noemt de Inspectiedienst: “*services*” en “*other means*”.
55. Overigens is de verstrekte informatie volgens de Inspectiedienst onvolledig en ontoereikend. Ten eerste, de betrokkenen worden niet ingelicht over welke gerechtvaardigde belangen IAB Europe precies nastreeft. Ten tweede is het voor betrokkenen niet eenvoudig om onderscheid te maken tussen de verschillende ontvangers of categorieën ontvangers van hun persoonsgegevens; de begrippen “*third parties*” (derde partijen), en “*partners*” zijn immers zonder nadere uitleg niet te begrijpen. Ten derde worden betrokkenen niet geïnformeerd over, enerzijds, de verwijzing naar passende of toereikende waarborgen voor de internationale doorgifte van hun persoonsgegevens buiten de EER en, anderzijds, de wijze waarop een kopie daarvan kan worden verkregen of waar deze beschikbaar is gesteld. Ten vierde is het op basis van het privacy beleid van IAB Europe voor betrokkenen niet duidelijk dat hun persoonsgegevens door IAB Europe via haar TCF kunnen worden verkregen<sup>25</sup>. Ten vijfde worden de voorwaarden waaronder de betrokkenen hun persoonsgegevens moeten verstrekken, met name of deze verzameling wordt georganiseerd op grond van een wettelijke, precontractuele of contractuele verplichting, niet duidelijk uiteengezet. Evenmin worden de betrokkenen ingelicht over de mogelijke gevolgen van het niet verstrekken van hun gegevens.
56. Derhalve voldoet het privacy beleid niet aan de verplichtingen die bekrachtigd zijn in de artikelen 13 en 14 AVG.

---

<sup>24</sup> Stuk 41.

<sup>25</sup> Terms and Conditions for the IAB Europe Transparency & Consent Framework (“Terms and Conditions”) (Stuk 33), p. 7.

### Vaststelling 3 – IAB Europe voorziet geen controle op naleving van de regels onder de TCF beleidsregels

57. Op basis van de twee versies van de *IAB Europe Transparency and Consent Framework Policies*<sup>26</sup> is de Inspectiedienst van oordeel dat IAB Europe onvoldoende toezicht houdt op de naleving van de regels die de organisatie heeft ontwikkeld ten aanzien van de deelnemende organisaties. Meer bepaald zou het voor een CMP mogelijk zijn om persoonsgegevens te blijven uitwisselen met een uitgever, ook al is hij redelijkerwijs van mening dat die uitgever niet voldoet aan de regels opgelegd door IAB Europe in het kader van zijn TCF of door de wet<sup>27</sup>.
58. Gelet op de rol die IAB Europe zichzelf toekent, met name die van *Managing Organisation*, zou deze veronachtzaming van de risico's voor de rechten en vrijheden van de betrokkenen wijzen op een inbreuk op artikel 24.1 AVG alsook op de verplichting om een gepaste beveiliging te treffen voor de verwerking van persoonsgegevens, overeenkomstig artikel 32.1 en 32.2 AVG.

### Vaststelling 4 – IAB Europe heeft nagelaten een register van verwerkingsactiviteiten bij te houden

59. De Inspectiedienst stelt tevens vast dat IAB Europe zich niet verplicht acht om een register van verwerkingsactiviteiten bij te houden, op grond van de uitzondering waarin artikel 30.5 AVG voorziet voor organisaties met minder dan 250 personen<sup>28</sup>. De Inspectiedienst wijst eveneens op het feit dat IAB Europe in eerste instantie geen kopie van haar register van verwerkingsactiviteiten verstrekt heeft aan de Inspectiedienst.
60. Pas in een tweede antwoord<sup>29</sup> besloot IAB Europe volledigheidshalve om een register van verwerkingsactiviteiten te bezorgen, hoewel de organisatie zich nog steeds niet beschouwt als onderhevig aan de verplichting onder artikel 30.5 AVG.

### Vaststelling 5 – IAB Europe heeft onvoldoende medewerking verleend in het kader van het onderzoek van de Inspectiedienst

61. Op grond van vaststelling 4 en verwijzend naar de vertraging waarmee IAB Europe de verzoeken van de Inspectiedienst tot aanvullende informatie heeft beantwoord, concludeert de Inspectiedienst dat de handelwijze van IAB Europe in het kader van zijn onderzoek in strijd is met de medewerkingsplicht onder artikel 31 AVG.

---

<sup>26</sup> IAB Europe Transparency & Consent Framework Policies v2019-08-21.3 (Stuk 32); IAB Europe Transparency & Consent Framework Policies v2019-04-02.2c (Stuk 38).

<sup>27</sup> IAB Europe Transparency & Consent Framework Policies v2019-08-21.3 (Stuk 32), p. 11 ; IAB Europe Transparency & Consent Framework Policies v2019-04-02.2c (Stuk 38), p. 6.

<sup>28</sup> IAB Europe – Response to Belgium GBA, 26 June 2019 (Stuk 22), pp. 2-3.

<sup>29</sup> Réponse de l'IAB Europe relative à l'enquête d'inspection, 10 février 2020 (Stuk 57).

Vaststelling 6 – IAB Europe heeft nagelaten een functionaris voor gegevensbescherming aan te stellen, hoewel de organisatie zich als Managing Organisation het recht voorbehoudt om toegang te verkrijgen tot de (persoons)gegevens die de aan het TCF deelnemende organisaties verzamelen en verwerken

62. IAB Europe stelt<sup>30</sup> dat zij de voorwaarden bedoeld in artikel 37.1.b AVG, niet vervult, aangezien “IAB Europe een beroepsvereniging is met als belangrijkste activiteiten het verstrekken van informatie en hulpmiddelen aan belanghebbenden (in het bijzonder bedrijven) die actief zijn in de digitale reclamesector, alsook het verstrekken van informatie aan het grote publiek om hun kennis te verbeteren en hen te informeren over de waarde die digitale reclame voor de markt”. Derhalve heeft IAB Europe geen functionaris voor gegevensbescherming aangesteld.
63. Volgens de Inspectiedienst wordt de hierboven uiteengezette benadering van IAB Europe niet door de feiten gestaafd. IAB Europe ontwikkelde en beheert namelijk het TCF in de hoedanigheid van *Managing Organisation* (beherende organisatie), en heeft als dusdanig, alsook op grond van de algemene voorwaarden voor het IAB Europe Transparency & Consent Framework<sup>31</sup> zowel een recht op toegang als een recht om alle informatie op te slaan en te verwerken die door de deelnemende organisaties wordt verstrekt.

#### **A.4.3. – Bijkomende overwegingen die de Inspectiedienst relevant acht voor de beoordeling van de ernst van de feiten**

64. De Inspectiedienst verwijst naar het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna “het Hof van Justitie”) in zaak C-25/17 (Jehova’s getuigen)<sup>32</sup>, waarin het Hof verduidelijkte dat de definitie van verwerkingsverantwoordelijke met het oog op een doeltreffende en volledige bescherming van de betrokkenen ruim moet worden uitgelegd. De Inspectiedienst stelt in dit verband dat IAB Europe zich probeert te onttrekken aan haar verantwoordelijkheid op grond van de AVG.
65. De Inspectiedienst verwijst daarbij naar clausules opgenomen onder de titel 10 “*Liability*” van de Algemene voorwaarden voor het TCF<sup>33</sup>, waarmee IAB Europe de verantwoordelijkheid voor de verwerking van persoonsgegevens die door de partijen van de digitale reclamesector zijn verzameld, geheel bij de CMPs, *publishers* en andere *vendors*<sup>34</sup> legt. Deze clausules bepalen namelijk uitdrukkelijk dat IAB Europe geenszins waarborgt dat:

---

<sup>30</sup> In haar antwoorden aan de Inspectiedienst van 26/06/2019 en 20/08/2019, Stukken 22 en 29.

<sup>31</sup> Terms and Conditions for the IAB Europe Transparency & Consent Framework (“Terms and Conditions”) (Stuk 33).

<sup>32</sup> Arrest HvJEU van 10 juli 2018, C-25/17, Jehova’s getuigen, ECLI:EU:C:2018:551.

<sup>33</sup> Terms and Conditions for the IAB Europe Transparency & Consent Framework (“Terms and Conditions”) (Stuk 33).

<sup>34</sup> Met name de *Supply-Side Platforms, Demand-Side Platforms, Ad Exchanges, adverteerders* en *Data Management Platforms*.

- de toestemming die door CMPs of *publishers* meegegeed wordt aan erkende partners (*global vendors*) in overeenstemming met, onder andere, de AVG is verzameld en verwerkt;
- elke gegevensverwerking uitgevoerd in verband met, of op grond van, het TCF zal voldoen aan alle relevante wet- en regelgeving, met inbegrip van de AVG.

## A.5. – Samenvatting van de conclusies van antwoord van de verweerster dd. 11 februari 2021

### A.5.1. – IAB Europe is geen verwerkingsverantwoordelijke ten aanzien van de verwerkingen van persoonsgegevens in het kader van het TCF

66. De verweerster weerlegt het standpunt van de Inspectiedienst dat zij in haar hoedanigheid van *Managing Organisation* als verwerkingsverantwoordelijke optreedt ten aanzien van de persoonsgegevens verwerkt door deelnemers aan het Transparency and Consent Framework.
67. Volgens de verweerster verplicht het TCF de deelnemende organisaties geenszins om bepaalde doeleinden na te streven, maar heeft het louter als doel om de informatie, die aan de betrokkenen dient te worden verstrekt in overeenstemming met artikelen 12 en 13 AVG, op een gestroomlijnde en gestandaardiseerde wijze aan te bieden door middel van de CMPs. De werkelijk nagestreefde verwerkingsdoeleinden worden daarentegen door de deelnemende organisaties bepaald, zonder tussenkomst door de verweerster.
68. Ten eerste gaat de verweerster in op het ontbreken van een rechtsbevoegdheid (*ratione personae*) in hoofde van de GBA, en meer bepaald de Inspectiedienst, om een onderzoek in te stellen en het TCF aan te vechten. De verweerster verwijst overigens naar de bevoegdheid van de GBA om de daadwerkelijke verwerkingsverantwoordelijken, zijnde de deelnemers tot het TCF, desgevallend verantwoordelijk te houden voor mogelijke inbreuken op de AVG.
69. Het TCF houdt volgens de verweerster als dusdanig geen verwerking van persoonsgegevens in, en het Inspectierapport zou niet aantonen voor welke verwerkingsactiviteiten IAB Europe als verwerkingsverantwoordelijke moet worden beschouwd.
70. Ten tweede wordt aangevoerd dat een brede definitie van het begrip verwerkingsverantwoordelijke, zoals voorgesteld door de Inspectiedienst, in het kader van het TCF niet verantwoord is, aangezien er reeds duidelijk geïdentificeerde verwerkingsverantwoordelijken bestaan, enerzijds, en gelet op het feit dat het TCF geen invloed heeft op de verwerkingen van persoonsgegevens die in het kader van het OpenRTB protocol verlopen, anderzijds. Meer bepaald verwijst de verweerster naar het ontbreken van enige invloed op zowel de middelen als de doeleinden van de verwerkingen binnen het RTB-systeem.

71. De verweerster is tevens van mening dat het eerder geciteerde arrest Jehova's getuigen niet van toepassing is op de situatie van IAB Europe, om de volgende redenen:
- In tegenstelling tot de Jehova's Getuigen Gemeenschap, "organiseert, coördineert en stimuleert" IAB Europe op geen enkele wijze de verwerkingen van persoonsgegevens door de TCF-deelnemers.
  - De verwerking van persoonsgegevens door TCF-deelnemers voor RTB-doeleinden is niet in het belang van IAB Europe.
  - De TCF-deelnemers onderling hebben geen gemeenschappelijk doel bij de verwerking van persoonsgegevens, en nemen alleen deel aan het TCF met de bedoeling hun individuele doelstellingen te bereiken op een manier die in overeenstemming is met de AVG.
72. Verweerster is van mening dat ook het arrest *Wirtschaftsakademie*<sup>35</sup> niet van toepassing is op IAB Europe, vermits de verweerster nooit informatie (d.w.z. reclame) verspreidt namens of in opdracht van adverteerders; geen reclameplatform of ander communicatiekanaal kiest; en geen parameters of verwerkingsdoeleinden vastlegt, in tegenstelling tot de deelnemers aan het TCF die hier wel over beslissen. IAB Europe is volgens verweerster niet actief betrokken bij enige RTB-verwerking en zij brengt die verwerking op geen enkele manier en in geen enkele vorm op gang. De gegevensverwerkingen die met het OpenRTB systeem gepaard gaan, worden uitsluitend verricht door TCF-deelnemers en vinden derhalve plaats onafhankelijk van IAB Europe of het TCF.
73. Ten derde wordt ingegaan op de definitie van verwerkingsverantwoordelijke zoals uitgelegd in richtsnoeren van het Europees Comité voor Gegevensbescherming (EDPB).<sup>36</sup> De verweerster beweert dat zij geen beslissingsbevoegdheid uitoefent over de doeleinden of middelen van de verwerking van persoonsgegevens in het kader van het TCF. Daarnaast verwerkt IAB Europe geen persoonsgegevens op een wijze die als "onafscheidelijk" kan worden beschouwd van of "onlosmakelijk verbonden" is met de verwerking van persoonsgegevens door deelnemers aan het TCF. Ook het feit dat deelnemende organisaties een financiële vergoeding betalen aan IAB Europe, vormt volgens de verweerster geen "wederzijds voordeel" dat zou leiden tot een gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijkheid.
74. Bovendien onderstreept de verweerster het ontbreken van besluiten dan wel richtsnoeren van andere toezichthouders, die het standpunt van de Inspectiedienst zouden kunnen staven. In het bijzonder hebben zowel de Belgische, Duitse, Franse en Britse

---

<sup>35</sup> Arrest HvJEU van 5 juni 2018, C-210/16, *Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein*, ECLI:EU:C:2018:388.

<sup>36</sup> EDPB – Guidelines 07/2020 on the concepts of controller and processor in the AVG, v2.0, 2021.



toezichthouders nagelaten om IAB Europe als (gezamenlijke) verwerkingsverantwoordelijke te identificeren. Meer bepaald besliste de Conferentie van onafhankelijke gegevensbeschermingsautoriteiten van de Duitse Federatie en de Länder in september 2019 dat IAB Europe louter als vertegenwoordigende organisatie optreedt in de sector van programmatisch adverteren (*programmatic advertising*). Daarenboven bevestigden de Duitse toezichthouders hun standpunt in november 2019, toen ze aankondigden dat eventuele handhavingsprocedures in verband met klachten tegen onlineadvertenties moesten ingeleid worden tegen TCF-deelnemers, doch niet tegen IAB Europe. Ook de Franse toezichthouder (CNIL) zou, aldus de verweerster, onrechtstreeks hebben ingestemd met de opvatting dat IAB Europe niet instaat voor de verwerkingen uitgevoerd door de deelnemers aan het TCF. Eveneens zou de Britse ICO op geen enkel ogenblik IAB Europe als mogelijke verwerkingsverantwoordelijke hebben aangemerkt binnen het RTB-ecosysteem.

75. Ten afsluiting verwijst de verweerster naar de mogelijke gevolgen voor andere organisaties onderworpen aan de AVG, indien de Geschillenkamer zou oordelen dat IAB Europe wel degelijk (mede)verantwoordelijk is voor de verwerkingen van persoonsgegevens in het kader van het TCF. In het bijzondere zou een dergelijke beslissing volgens de verweerster betekenen dat elke overkoepelende organisatie die een gedragscode ontwikkelt en goedkeurt, louter omwille van haar toezichthoudende rol als medeverantwoordelijke geacht zou worden ten aanzien van de verwerkingen door andere organisaties in overeenstemming met die gedragscode.

#### **A.5.2. – Het TCF strookt met de AVG**

##### **a. Rechtmatigheid en rechtsgrond**

76. Vooreerst stelt de verweerster dat IAB Europe, in tegenstelling tot de deelnemende organisaties, allermint verplicht is om het bestaan van een gerechtvaardigd belang, inclusief een afweging van de belangen van deelnemende organisaties met de rechten en vrijheden van de betrokkenen, toe te lichten aan de Inspectiedienst, aangezien IAB Europe niet deelneemt aan het TCF noch als verwerkingsverantwoordelijke optreedt.
77. Daarnaast beweert de verweerster dat de GBA niet bevoegd is om deelnemers aan het TCF onomwonden te verbieden om de verwerking van persoonsgegevens van betrokkenen op gerechtvaardigd belang te doen rusten. Integendeel, de beoordeling van de gegrondheid van de door de deelnemers aangevoerde rechtmatige belangen moet per geval geschieden, en kan bijgevolg niet op voorhand en in absolute termen verboden worden door de GBA.
78. Met betrekking tot de aantijgingen dat IAB Europe bijzondere categorieën van persoonsgegevens verwerkt in het kader van het TCF, dan wel medeverantwoordelijk zou zijn ten aanzien van de verwerkingen van zulke persoonsgegevens door de deelnemende organisaties, wijst de verweerster erop dat dergelijke categorieën van persoonsgegevens

desgevallend uitsluitend in het kader van het OpenRTB kunnen verwerkt worden, in tegenstelling tot het TCF. De verweerster verwijst hierbij naar de TCF Policies, die het gebruik van het TCF om bijzondere categorieën van persoonsgegevens te verwerken uitdrukkelijk verbieden.

#### b. Transparantie

79. Gelet op het feit dat IAB Europe niet als verwerkingsverantwoordelijke optreedt ten aanzien van persoonsgegevens verwerkt voor RTB-doeleinden, stelt de verweerster dat er evenmin van haar verwacht kan worden dat zij de betrokkenen informeert in overeenstemming met artikelen 12 en 13 AVG.
80. Overigens beweert de verweerster dat het privacy beleid dat de Inspectiedienst als bewijs aanvoert voor mogelijke inbreuken op het transparantiebeginsel, uitsluitend van toepassing is op de verwerking van persoonsgegevens verzameld op de verschillende websites beheerd door de verweerster, alsmede op de persoonsgegevens verzameld in verband met de deelnemende organisaties (met name, de contactgegevens van vertegenwoordigers van deze organisaties). Het privacy beleid waar de Inspectiedienst naar verwijst houdt met andere woorden geen enkel verband, aldus de verweerster, met de verwerkingsactiviteiten in het kader van het OpenRTB systeem.
81. Eveneens betwist de verweerster elke aantijging dat IAB Europe in haar hoedanigheid van Managing Organisation zich het recht zou voorbehouden om toegang te verkrijgen tot de persoonsgegevens verzameld en uitgewisseld door de deelnemende organisaties in het kader van het TCF en het OpenRTB systeem. IAB Europe beweert immers dat deze veronderstelling op geen enkel bewijsstuk steunt en te wijten is aan een verkeerde interpretatie van de mogelijkheid die de verweerster geboden wordt om persoonsgegevens van vertegenwoordigers van deelnemende organisaties te verwerken.
82. Bovendien meent verweerster dat zij gerechtigd is om het privacy beleid uitsluitend in het Engels aan te bieden, aangezien het doelpubliek voornamelijk bestaat uit professionele, B2B actoren. De verweerster herinnert eraan dat het Belgisch recht geen verplichting voorziet om een privacy beleid in het Frans of het Nederlands ter beschikking te stellen, en dat België bovendien heeft nagelaten gebruik te maken van de mogelijkheid om bijkomende vereisten aan te nemen inzake het taalgebruik in het kader van de Europese richtlijn betreffende consumentenrechten<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> Richtlijn 2011/83/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2011 betreffende consumentenrechten, tot wijziging van Richtlijn 93/13/EEG van de Raad en van Richtlijn 1999/44/EG van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 85/577/EEG en van Richtlijn 97/7/EG van het Europees Parlement en de Raad, PB L 304/64.

### c. Beveiliging

83. De verweerster beweert dat de tenlasteleggingen inzake het gebrek aan technische en organisatorische maatregelen ter bescherming van de persoonsgegevens in het kader van het TCF ongegrond zijn.
84. Vooreerst meent de verweerster dat IAB Europe niet onderworpen is aan de artikelen 24 en 32 AVG ten opzichte van de gegevensverwerkingen binnen het TCF, daar de organisatie geen verwerkingsverantwoordelijke is.
85. Ten tweede voorzien de *Transparency & Consent Framework Policies* dat deelnemers aan het TCF overtredingen op de regels van het TCF dienen te melden aan IAB Europe. Wederom beweert de verweerster dat de Inspectiedienst de TCF Policies fout interpreteert, met name doordat de CMPs het recht wordt toegekend om de samenwerking stop te zetten indien zij van mening zijn dat een publisher zich niet aan de regels houdt, zonder hier contractueel nadeel voor te ondervinden. Daarnaast merkt de verweerster op dat inbreuken op de regels voorzien in het TCF desgevallend steeds kunnen gemeld worden aan de toezichthoudende autoriteiten, die vervolgens zullen optreden indien zij dit nodig zouden achten.

### d. Internationale doorgifte van persoonsgegevens

86. IAB Europe weerlegt de stellingen van de klagers met betrekking tot de internationale doorgifte van persoonsgegevens, in het kader van het TCF. De verweerster merkt hieromtrent op dat deze aantijgingen uitsluitend relevant zijn in het kader van het OpenRTB systeem, dat in deze zaak niet aan de orde is. Overigens kan IAB Europe niet verantwoordelijk worden gesteld voor de doorgifte in het kader van het OpenRTB Systeem.

### **A.5.3. – IAB Europe is niet onderhevig aan de verplichting om een register van verwerkingsactiviteiten bij te houden**

87. De verweerster benadrukt de uitzondering te kunnen oproepen waarin artikel 30.5 voorziet, met name dat de organisatie geen register van verwerkingsactiviteiten moet bijhouden, aangezien IAB Europe geen verwerkingsverantwoordelijke is voor de verwerkingsactiviteiten die binnen het TCF plaatsvinden en de organisatie bovendien minder dan 250 werknemers telt. Desalniettemin onderstreept de verweerster haar eigen initiatief om een register op te stellen en aan de Inspectiedienst te bezorgen, alsook dat dit register geen betrekking heeft op de verwerkingsactiviteiten in het kader van het TCF.

### **A.5.4. – IAB Europe dient geen functionaris voor gegevensbescherming aan te stellen**

88. Gelet op de aard en omvang van de verwerkingsactiviteiten die de organisatie uitvoert, verklaart de verweerster dat IAB Europe geen functionaris voor gegevensbescherming dient aan te stellen, daar de criteria voorzien in artikel 37 AVG niet vervuld zijn.

#### **A.5.5. – IAB Europe bood wél haar medewerking aan de Inspectiedienst**

89. De verweerster weerlegt de aantijgingen dat zij onvoldoende heeft meegewerkt aan het onderzoek, en merkt op dat de termijnen die de Inspectiedienst oplegt aan partijen in een onderzoek geenszins wettelijk bepaald zijn, maar het gevolg moeten zijn van een redelijke beoordeling en de specifieke omstandigheden van de zaak in acht moeten nemen. *In casu* meent de verweerster dat IAB Europe steeds te goeder trouw heeft meegewerkt en informatie en antwoorden verstrekt in een poging om haar status met betrekking tot het TCF te verduidelijken en aan te tonen dat zij de AVG naleeft, voor zover die van toepassing is op IAB Europe.
90. Bovendien merkt de verweerster op dat de samenwerkingsplicht onder artikel 31 AVG geenszins kan worden opgevat als een verplichting om documentatie aan te leveren overeenkomstig bepalingen uit de AVG waartoe de verweerster zich niet gehouden acht.

#### **A.5.6. – Er zijn geen verzwarende omstandigheden ten nadele van IAB Europe**

91. IAB Europe betwist ten slotte de vaststelling van de Inspectiedienst dat de ontkenning door de verweerster dat IAB Europe als verwerkingsverantwoordelijke optreedt, evenals de grote omvang van zowel verwerkte persoonsgegevens als deelnemende organisaties als verzwarende omstandigheden kunnen worden beschouwd.
92. De verweerster verwijst hiervoor naar het gebrek aan duidelijk bewijs in het onderzoeksverslag dat deze omstandigheden verzwarend zijn, en concludeert dat de aantijgingen te wijten zijn aan onvoldoende kennis van de werking van het TCF. Dientengevolge verzoekt de verweerster de Geschillenkamer om geen rekening te houden met het standpunt van de Inspectiedienst.

### **A.6. – Samenvatting van de conclusies van repliek van de klagers dd. 18 februari 2021**

#### **A.6.1. – IAB Europe is verwerkingsverantwoordelijke voor het TCF**

##### **a. Verwerking van persoonsgegevens in het kader van het TCF**

93. De klagers stellen dat een uniek identificatienummer, zoals de gegenereerde TC String die wordt weggeschreven in een cookie, een persoonsgegeven is in de zin van artikel 4.1 AVG, hetgeen ook reeds uitdrukkelijk werd bevestigd in de rechtspraak van vóór de AVG
94. Volgens de klagers is de TC String bovendien meer dan enkel een unieke identifier, omdat IAB Europe de TC String ook zou gebruiken om informatie te verzamelen over welke applicaties een betrokkene gebruikt en welke websites deze bezoekt. Hieruit zouden ook gevoelige gegevens over betrokkenen in de zin van artikel 9 AVG afgeleid kunnen worden.
95. Het genereren van de TC String op zich is bovendien, en zonder enige twijfel, een verwerking van persoonsgegevens. Het gaat namelijk om de geautomatiseerde creatie,

door een bij het TCF geregistreerd CMP, van een unieke en aan een welbepaalde gebruiker verbonden reeks van karakters die zijn voorkeuren omtrent toegestane gegevensuitwisselingen met *adtech vendors* zou moeten capteren.

96. Het delen van de TC String met CMPs geschiedt, aldus de klagers, op twee manieren:
- a. het opslaan van de TC String in een gedeelde *globally scoped consent* cookie op het *consensu.org*-internetdomein van IAB Europe; of
  - b. het opslaan van de TC String in een door de CMP gekozen opslagsysteem als het een dienst-specifieke toestemming betreft.
97. Volgens de klagers is in beide gevallen IAB Europe verwerkingsverantwoordelijke van die verwerkingen. De tussenkomst van IAB Europe is bovendien des te ingrijpender in de hypothese van de gedeelde *global consent* cookie. Die gedeelde *globally scoped consent* cookie waarin de TC String wordt opgeslagen, verwijst immers naar het "*consensu.org*"-domein, beheerd door IAB Europe, vanwaar CMPs de gedeelde TC String kunnen raadplegen en updaten.

b. IAB ageert als verwerkingsverantwoordelijke voor de verwerkingen binnen het TCF

98. Klagers menen allereerst dat IAB Europe in haar "*Frequently Asked Questions*" over het TCF zelf nadrukkelijk stelt dat zij verantwoordelijk is voor de *TCF Policies*.
99. Volgens de klagers spreekt het voor zich dat de organisatie die het TCF beheert en bestuurt, eveneens de verantwoordelijke is voor dit systeem, met inbegrip van de eventuele verwerkingen van persoonsgegevens die door het TCF opgelegd en georganiseerd worden. Immers, IAB Europe legt deze verwerkingen van persoonsgegevens op afdwingbare wijze aan de andere deelnemers op.
100. Daarenboven eist IAB Europe van CMPs dat zij het TCF strikt volgens haar *Technical Specifications* implementeren. In de *Technical Specifications* van het TCF zet IAB Europe namelijk op gedetailleerde wijze uiteen welke persoonsgegevens door de deelnemers verwerkt moeten worden, voor welke doeleinden en via welke middelen.
101. Tevens verplicht IAB Europe de CMPs om, in geval van een toestemming voor wereldwijd gebruik, de tekenreeks op te slaan in een gedeelde *global consent* cookie op het "*consensu.org*"-domein. Vermits dit internetdomein is geregistreerd en wordt beheerd door IAB Europe, heeft de verweerster eveneens toegang tot de persoonsgegevens die in het TCF verwerkt worden.
102. Bovendien bepaalt IAB Europe, nog steeds volgens de klagers, de zogenaamde "essentiële middelen" voor de verwerkingen van persoonsgegevens binnen het TCF. IAB Europe legt enerzijds op gedetailleerde wijze vast welke elementen in de TC String opgenomen moeten worden. Anderzijds bepaalt IAB Europe de categorieën van ontvangers van deze

persoonsgegevens, daar de verweerster naar eigen zeggen immers instaat voor het beheer van de *Global Vendor List* en het beheer van de aan het TCF deelnemende CMPs.

103. De klagers menen eveneens dat TCF geen effectief mechanisme biedt om bepaalde gedragslijnen af te dwingen<sup>38</sup>, alhoewel een gedragscode wordt verondersteld een effectief systeem te hebben dat de aangesloten leden tot naleving dwingt, zoals bepaald in artikel 41 AVG.

#### **A.6.2. – De verwerkingen die in het TCF worden uitgevoerd schenden de AVG op verschillende niveaus**

##### **a. Schending van de beginselen inzake doelbinding, proportionaliteit en noodzakelijkheid**

104. Volgens de klagers verzamelt IAB Europe de voorkeuren van gebruikers in het TCF via de TC String voor een vaag, onbereikbaar en onrechtmatig doeleinde, terwijl de verwerkte persoonsgegevens ontoereikend en niet ter zake dienend zijn voor dit doeleinde.
105. Bovendien zou de verwerking op zich allesbehalve proportioneel zijn, waardoor IAB Europe de artikelen 5.1.b en 5.1.c AVG, en eveneens de in artikel 5.2 AVG vastgelegde verantwoordingsplicht als verwerkingsverantwoordelijke schendt. Voorts menen de klagers dat IAB Europe in het ontwerp van het TCF niet de nodige waarborgen biedt ter naleving van de voorschriften van de AVG en ter bescherming van de rechten van de betrokkenen; dientengevolge schendt de verweerster artikel 25 AVG.

*Het doeleinde voor de verwerking van de TC String is noch welbepaald, noch uitdrukkelijk omschreven voor betrokkenen, noch gerechtvaardigd*

106. Volgens de klagers verschaft IAB Europe geen informatie aan betrokkenen betreffende de verwerkingen van hun persoonsgegevens in het TCF.
107. De doelstelling van de TC String binnen het algemene doeleinde van het TCF is het capteren van de aan de gebruikers verschaft informatie alsmede hun verwerkingsvoorkeuren. Met andere woorden, IAB Europe doet persoonsgegevens verwerken (in het bijzonder de TC String) binnen het TCF omdat dit naar eigen zeggen de onderliggende marketinggerelateerde verwerkingen in overeenstemming met de AVG zou kunnen brengen. Volgens de klagers is het dan ook dit doeleinde dat op haar rechtmatigheid beoordeeld moet worden, en in het licht van dit doeleinde dat de proportionaliteit en noodzakelijkheid van de verwerkingen van de TC String binnen het TCF beoordeeld moeten worden.

---

<sup>38</sup> Zie para. 133 e.v. van deze beslissing.

*De TC String is ontoereikend en niet ter zake dienend voor het beoogde doeleinde*

108. De klagers stellen bovendien dat de verwerkingen van de TC String binnen het TCF ontoereikend zijn en niet ter zake dienstig om overeenstemming met de AVG te garanderen, wanneer persoonsgegevens worden verwerkt via het OpenRTB-systeem.
109. Het OpenRTB-systeem bevat een inherent veiligheidsprobleem dat het onmogelijk maakt om met een systeem als het TCF onder meer de noodzakelijke transparantie en verantwoordingsplicht te kunnen garanderen met betrekking tot persoonsgegevens, inclusief bijzondere categorieën van persoonsgegevens, die verwerkt worden in een bid request nadat de bid request werd uitgestuurd.
110. Het centrale idee achter het TCF is dat deelnemers gebruikersvoorkeuren verzamelen en doorsturen in de vorm van de TC String, opdat andere deelnemers hier inhoudelijk kennis van zouden nemen (dit wil zeggen het TCF-signaal uitlezen) en zodoende de gebruikersvoorkeuren kunnen respecteren. Volgens de klagers is er echter niets voorzien in het TCF, noch in een of ander gerelateerd systeem of mechanisme, dat ook daadwerkelijk garandeert dat de deelnemers aan het OpenRTB-systeem gebonden zijn aan het TCF-signaal. Het TCF-signaal is dan ook niet meer dan een loutere kennisgeving.
111. Gezien het inherent onrechtmatige karakter van verwerkingen van persoonsgegevens in het OpenRTB-systeem, enerzijds, en het inherent onvolkomen karakter van een systeem zoals het TCF dat louter op signalen gebaseerd is zonder effectieve controle, anderzijds, kan het gebruik van het TCF, met inbegrip van het verwerken van de TC String, de deelnemers nooit de zekerheid geven met de AVG in overeenstemming te zijn. Het TCF biedt deelnemers immers geen enkele garantie dat TCF-deelnemers hun verantwoordingsplicht nakomen (artikel 5.2 AVG). Het kan verder ook niet de passende bescherming bieden voor de persoonsgegevens die gedeeld worden via het OpenRTB-systeem (artikel 5.1.f AVG).

*IAB Europe heeft het TCF zo opgezet dat gegevensbescherming door ontwerp niet gegarandeerd wordt*

112. Klagers stellen dat het ontwerp van het TCF, omwille van het disproportionele karakter ervan, het overeenkomstig artikel 25 AVG vereiste niveau van gegevensbescherming niet kan waarborgen, meer bepaald gelet op de uit artikel 25 AVG voortvloeiende verplichting om passende technische en organisatorische maatregelen te treffen die ervoor zorgen dat in beginsel alleen persoonsgegevens worden verwerkt die noodzakelijk zijn voor elk specifiek doel van de verwerking.
113. Het verwerken van persoonsgegevens binnen het TCF, in het bijzonder de TC String, is dan ook niet noodzakelijk voor het specifieke doel, aangezien dat doel volgens de klagers überhaupt niet bereikt kan en zal worden.

114. De klagers stellen overigens dat de TC String, als zelfstandig persoonsgegeven dat gebruikers uniek identificeert, via verschillende mechanismen met talloze deelnemers gedeeld wordt, onder meer via IAB Europe's eigen mechanisme van de gedeelde *global consent* cookie op haar "consensu.org"-internetdomein.

b. Schending van de beginselen inzake behoorlijke, rechtmatige en transparante verwerking (artikelen 5, 6, 12, 13 en 14 AVG)

115. De klagers stellen dat de betrokkenen op geen enkele wijze worden geïnformeerd over het feit dat hun persoonsgegevens (met inbegrip van de TC String) systematisch en op grote schaal verwerkt worden door IAB Europe binnen het TCF.

116. Volgens de klagers zijn de verwerkingen van persoonsgegevens van klagers en andere betrokkenen door IAB in het TCF immers:

- allesbehalve rechtmatig, aangezien iedere rechtsgrond ontbreekt;
- noch behoorlijk noch transparant, want ze gebeuren geheel "achter de rug" van de betrokkenen, zonder enige vorm van kennisgeving.

*IAB Europe's verwerkingen ontberen een rechtsgrond en zijn dus onrechtmatig*

117. IAB Europe kan zich niet beroepen op de toestemming van betrokkenen (artikel 6.1.a AVG), aldus de klagers, aangezien ze die nooit heeft gevraagd of verkregen. Ook nergens in de *TCF Policies, Technical Specifications* of Algemene Voorwaarden wordt een mechanisme aangehaald waarbij IAB Europe aan betrokkenen toestemming zou vragen om een uniek identificerende tekenreeks te genereren die hun privacy voorkeuren deelt met een massaal aantal ontvangers, zelfs in gevallen waar die betrokkenen in een CMP aangeven geen persoonsgegevens met iemand te willen delen.

118. Volgens de klagers kan IAB Europe zich ook niet beroepen op de noodzakelijkheid van de verwerkingen van de TC String binnen het TCF voor het uitvoeren van een overeenkomst met de klagers en andere betrokkenen (artikel 6.1.b), aangezien er geen sprake is van een overeenkomst tussen betrokkenen en IAB Europe.

119. Verder stellen de klagers dat de verweerster zich evenmin kan beroepen op de noodzakelijkheid van de verwerkingen van de TC String binnen het TCF om haar gerechtvaardigde belangen, of die van een derde, te behartigen (artikel 6.1.f AVG). De vereiste belangenafweging zou immers steeds in het voordeel van de betrokkenen uitvallen.

120. Vooreerst komt de verwerking van de TC String de betrokkenen op geen enkele wijze ten goede aangezien het TCF niet in staat is om veiligheid, verantwoording of transparantie te garanderen. Bovendien is er geen sprake van een gerechtvaardigd belang, aangezien dit



belang nergens voldoende duidelijk is verwoord en dus is de afweging met de belangen en fundamentele rechten van de betrokkenen niet mogelijk.

121. Ten tweede moet de verwerkingsverantwoordelijke bij de belangenafweging in beginsel rekening houden met verscheidene factoren: de gevolgen van de verwerking voor de betrokkene, de aard van de verwerkte persoonsgegevens, de manier waarop deze persoonsgegevens worden verwerkt, de redelijke verwachtingen van de betrokkene en de status van de voor de verwerking verantwoordelijke en de betrokkene.
122. Volgens de klagers zijn de gevolgen van het verwerken van de TC String bijzonder verregaand voor betrokkenen. De verwerkingen van IAB Europe zouden er immers toe leiden dat deelnemers aan het TCF ervan uitgaan dat zij op een correcte wijze betrokkenen informeren over verwerkingen van persoonsgegevens via het OpenRTB-systeem, terwijl dit niet het geval is. Dit zou er vervolgens toe leiden dat op immense schaal op onrechtmatige wijze persoonsgegevens, zelfs gevoelige, worden gedeeld en verspreid via het OpenRTB-systeem.
123. IAB Europe's verwerkingen van de TC String zouden ertoe leiden dat een unieke online-identificator met onnoemelijk veel partijen wordt gedeeld, vergelijkbaar met wat gebeurt met unieke identificatoren in reclamecookies van grote advertentiebedrijven. Het zou dus toelaten gebruikers op eenvoudige wijze te traceren doorheen het web en over toestellen heen ("*web and cross-device tracking*"). Bovendien stellen de klagers dat de TC String via het OpenRTB-systeem kan gecombineerd worden met de gegevens die verspreid worden via dat systeem, omdat de TC String geïntegreerd wordt in een *bid request*.
124. Gelet op het gebrek aan informatie voor betrokken over de verwerkingen binnen het TCF en de ongeremde deling van de TC String met een vrijwel onbeperkte groep van ontvangers, staat het voor de klagers vast dat deze verwerkingen buiten het bereik van de redelijke verwachtingen van de betrokkenen liggen. Daarenboven verwachten betrokkenen, zoals de klagers, evenmin dat de verwerkingen van persoonsgegevens binnen het TCF tot gevolg hebben dat hun, soms gevoelige, persoonsgegevens en gedetailleerde profielen met talloze bedrijven via het OpenRTB-systeem worden gedeeld zonder dat er enige, reële en effectieve controle is op wat die bedrijven met de verkregen persoonsgegevens zullen doen.
125. De klagers in deze zaak zijn natuurlijke personen en belangenorganisaties die de gegevensbeschermingsbelangen van natuurlijke personen behartigen. Zij hebben géén controle over de verwerkingen van persoonsgegevens binnen het TCF (die vinden immers sowieso plaats ongeacht of men nu toestemming geeft in een CMP of weigert). Evenmin hebben zij controle over wat er met hun persoonsgegevens gebeurt die gedeeld worden via het OpenRTB-systeem. Volgens de klagers kunnen betrokkenen niet nagaan of deelnemers aan OpenRTB daadwerkelijk de regels van het TCF naleven.

*IAB Europe verwerkt persoonsgegevens in het TCF heimelijk zonder enige vorm van kennisgeving en de verwerkingen zijn dus noch behoorlijk noch transparant*

126. Ondanks de omvangrijke documentatie die IAB Europe op haar website aan de deelnemers aan het TCF ter beschikking stelt, wordt er nergens vermeld dat het TCF zelf óók verwerkingen van persoonsgegevens impliceert, zo stellen de klagers. Meer nog, de documentatie miskent uitdrukkelijk ten aanzien van de deelnemers aan TCF dat het TCF zelf verwerkingen van persoonsgegevens met zich meebrengt.
127. De TCF Implementatierichtlijnen zouden doen uitschijnen alsof er hypothesen zouden bestaan waarin deelname aan het TCF géén verwerkingen van persoonsgegevens met zich mee zouden brengen. Er wordt aan *adtech vendors* en DSPs, die reeds aan het TCF deelnemen, immers gezegd dat ze zich best als *vendor* registreren als ze persoonsgegevens zouden verwerken. Dit impliceert volgens de klagers dat ze dit niet moeten doen indien ze géén persoonsgegevens zouden verwerken. Deze laatste situatie is echter geheel onmogelijk, aldus de klagers, vermits het TCF inherent vereist dat er persoonsgegevens verwerkt worden.
128. Volgens de klagers zijn de mededelingen in de richtsnoeren van IAB Europe misleidend voor de honderden *vendors* die het TCF gebruiken. Doordat IAB Europe de deelnemers aan het TCF niet wijst op de verwerkingen van persoonsgegevens die een implementatie van het TCF noodzakelijkerwijze met zich mee zal brengen, weet of beseft geen enkele van deze deelnemers zelf dat zij hier een transparantieplichting hebben. Op deze manier worden betrokkenen – zoals de klagers – door geen enkele deelnemer geïnformeerd over de verwerkingen van persoonsgegevens binnen het TCF.
129. IAB Europe komt evenmin haar eigen transparantieplichting na. Noch op haar eigen website noch in andere bronnen communiceert de verweerster de door artikelen 13 en 14 vereiste informatie aan betrokkenen, zoals de klagers. Het zou daarbij gaan om de volgende informatie: dat IAB Europe verwerkingsverantwoordelijke voor het TCF is en haar contactgegevens; de contactgegevens van haar functionaris voor gegevensbescherming; wat haar verwerkingsdoeleinden zijn en de rechtsgrond voor de verwerking; welke categorieën van persoonsgegevens zij verwerkt (in het bijzonder de TC String); wie de persoonsgegevens ontvangt (dit zijn al minstens alle deelnemers aan het TCF die de TC String ontvangen); dat IAB Europe voornemens is de persoonsgegevens door te geven aan ontvangers in derde landen; hoelang de persoonsgegevens bewaard blijven; wat haar gerechtvaardigde belangen voor de verwerking zijn; wat de rechten van de betrokkenen zijn; dat de betrokkenen klacht kunnen neerleggen bij de GBA; dat de betrokkenen hun gegeven toestemmingen weer kunnen intrekken; en tot slot wat de bron van de persoonsgegevens is.
130. IAB Europe kan zich tezelfdertijd niet beroepen op één van de in artikel 14.5 AVG bepaalde uitzonderingen om deze informatie niét te moeten verschaffen, aangezien:

- a. de betrokkenen nog niet over de informatie beschikken, vermits de verwerkingen ten aanzien van hen tot nog toe heimelijk gebeuren (artikel 14.5.a AVG);
- b. het niet onmogelijk is noch onevenredig veel inspanningen vergt om deze informatie ter kennis te brengen aan betrokkenen, gelet op de invloed die IAB Europe uitoefent over de werking van het TCF (artikel 14.5.b AVG);
- c. het verkrijgen van deze gegevens niet bij wet voorgeschreven is (artikel 14.5.c AVG); en
- d. de persoonsgegevens niet vertrouwelijk moeten blijven uit hoofde van het beroepsgeheim (artikel 14.5.d AVG).

*IAB Europe's verwijzing naar de Vectaury-zaak in Frankrijk houdt geen steek*

131. Volgens de klagers meent IAB Europe ten onrechte dat zij op de beslissing van de Franse toezichthoudende autoriteit CNIL in de Vectaury-zaak kan steunen. IAB Europe beweert immers ten onrechte dat het vreemd zou zijn dat de Inspectiedienst inbreuken in verband met de verwerkingen van persoonsgegevens in het TCF heeft vastgesteld, terwijl de CNIL geen problemen zou hebben met de legitimiteit van deze verwerkingen. De klagers stellen dat IAB Europe hier veronderstellingen maakt en tot conclusies komt die helemaal niet uit de Vectaury-zaak afgeleid kunnen worden:

- Ten eerste ging het in de Vectaury-zaak om de specifieke implementatie van een CMP door Vectaury waarbij het TCF geïmplementeerd zou zijn. De rol van IAB Europe was niet het voorwerp van die procedure en de CNIL heeft dan ook geen uitspraak gedaan over, noch onderzoek gevoerd naar, de rol van IAB Europe in het aanbieden van het TCF.
- Ten tweede betrof het in die zaak specifiek de vraag of de implementatie van het TCF door Vectaury de onderliggende verwerkingen van real-time bidding systemen in overeenstemming met de AVG kon brengen. Het oordeel van de CNIL was overduidelijk negatief, aangezien Vectaury op haar website zelf aangeeft in dialoog met de CNIL een totaal nieuwe methode te hebben gecreëerd. Het is volgens de klagers dan ook misleidend van IAB Europe om te beweren dat de CNIL het TCF op zich zou hebben gelegitimeerd als zijnde afdoende om real-time bidding systemen in overeenstemming met de AVG te brengen.
- Ten derde stellen de klagers dat het onderzoek van de CNIL zich niet heeft toegespitst op de legitimiteit van de verwerkingen van persoonsgegevens binnen het TCF. De CNIL heeft niet gekeken naar het genereren en verspreiden van de TC String als een op zichzelf staande verwerking en heeft er dan ook geen enkele uitspraak over gedaan.

132. Volgens de klagers zijn de beslissingen van de CNIL in de Vectaury-zaak dan ook niet relevant, vermits het om een duidelijk ander geval ging, gericht tegen een andere partij, omtrent andere betrokken verwerkingen en onder intussen vervangen wetgeving. De Geschillenkamer volgt in deze het standpunt van de klagers en bespreekt de Vectaury-zaak, die op een andere casus betrekking heeft dan de onderhavige zaak, niet.

c. Schending van de beginselen inzake integriteit en vertrouwelijkheid (artikelen 5.1.f en 32 AVG)

133. IAB Europe schendt volgens klagers de integriteit en vertrouwelijkheidsverplichtingen uit de AVG omdat zij de uitwisseling van persoonsgegevens in het TCF, in het bijzonder de uitwisseling van de TC String, met talloze partijen faciliteert, zonder na te gaan of alle ontvangers van deze persoonsgegevens de regels van de AVG naleven.
134. Het staat vast dat de TC String met duizenden bedrijven wordt gedeeld. De TC String moet daarom, in overeenstemming met artikelen 5.1.f et 32 AVG, met passende maatregelen worden beschermd. IAB Europe heeft echter geen passend beschermingsmechanisme ingebouwd: net als voor alle andere verwerkingen binnen het OpenRTB-systeem bestaat er ook voor de TC String geen enkele manier om te controleren dat ontvangers de TC String effectief verwerken in overeenstemming met de AVG. Geen van de mechanismen die IAB Europe voorlegt is immers gebaseerd op reële, proactieve controle op naleving van de TCF-regels, zo stellen de klagers.
135. De klagers betwisten de argumentatie van IAB Europe dat zij geen enkele verplichting zou hebben om het TCF, en dan in het bijzonder de afspraken gemaakt binnen het TCF, af te dwingen. De klagers stellen dat het wel degelijk haar verplichting is om als verwerkingsverantwoordelijke de afspraken binnen het TCF af te dwingen en ten minste op deze manier bepaalde waarborgen te bieden voor een veilige verwerking van de TC String.
136. Ten tweede wijzen klagers op beweringen van IAB Europe dat zij als beheersorganisatie “substantiële inspanningen” levert om de afspraken binnen het TCF af te dwingen. Volgens de klagers ontbreekt enig bewijs van deze beweerde “substantiële inspanningen”. Voorts stellen ze dat IAB Europe voor elke geregistreerde deelnemer aan het TCF zou moeten verifiëren in hoeverre deze alle afspraken nakomt, hetgeen gezien de schaal van de gegevensverwerkingen een enorm onderzoek zou impliceren. Bovendien verwijzen de klagers naar het antwoord dat IAB Europe zelf gaf ten opzichte van de Inspectiedienst: *“The reporting obligation itself is not currently monitored. Moreover, it is difficult to monitor it because it would be difficult for IAB Europe to establish whether or not or when a CMP had (or should have had) a ‘reasonable belief’ that another party was not complying”* [*“Op de rapportageverplichting zelf wordt momenteel niet toegezien. Bovendien is het moeilijk om er toezicht op te houden omdat het voor IAB Europe moeilijk zou zijn om vast te stellen of*

en wanneer een CMP een "redelijk vermoeden" had (of had moeten hebben) dat een andere partij zich niet hield aan de verplichtingen; vrije vertaling door de Geschillenkamer]<sup>39</sup>.

137. Ten derde menen de klagers dat IAB Europe zich ten onrechte probeert te verschuilen achter de contractueel gemaakte afspraken. Volgens de klagers beweert de verweerster dat het zou volstaan dat deelnemers contractueel verplicht zijn enige non-conformiteit aan IAB Europe te melden.
138. De klagers stellen overigens dat IAB Europe als verwerkingsverantwoordelijke van de TCF gebonden is aan de artikelen 5.1.f en 32 AVG, alhoewel het praktisch onmogelijk is om de veiligheid te waarborgen van de verwerkte TC String wanneer die met de duizenden ontvangende bedrijven gedeeld wordt. Volgens de klagers zou dat laatste immers betekenen dat IAB Europe actief controleert dat alle ontvangers van de TC String te allen tijde de verplichtingen uit de AVG naleven opdat de verwerking van de ontvangen TC String niet onrechtmatig zou zijn.
139. Bovendien bewijst de praktijk, aldus de klagers, dat nagenoeg alle deelnemers aan het TCF de TC String op onrechtmatige wijze verwerken, aangezien niet één CMP, niet één publisher en niet één vendor informatie verschaft over het verwerken van de TC String, het doeleinde ervan, de rechtsgrond, dan wel de categorieën van ontvangers. Dit zou volgens de klagers impliceren dat het doorgeven van de TC String aan deze partijen inherent een inbreuk in verband met persoonsgegevens uitmaakt die, gelet op de immense schaal ervan, aanleiding geeft tot een meldplicht bij de toezichthoudende autoriteiten.
140. De praktische onmogelijkheid om de nodige waarborgen te bieden voor de bescherming van de persoonsgegevens (in het bijzonder de TC String) van betrokkenen, wanneer die worden gedeeld met duizenden ontvangers binnen het OpenRTB-systeem, toont volgens de klagers aan dat IAB Europe haar verplichtingen uit hoofde van artikelen 5.1.f en 32 AVG schendt.

d. De systematische doorgifte van de TC String naar derde landen zonder passende bescherming (schending van artikel 44 AVG)

141. De klagers stellen dat IAB Europe het TCF zo heeft opgezet dat er op structurele wijze persoonsgegevens – met inbegrip van de TC String, doordat deze in de *bid requests* geïntegreerd is – in het kader van OpenRTB worden doorgegeven naar talloze bedrijven buiten de Europese Economische Ruimte (EER), zonder dat er voor deze doorgiften passende bescherming wordt geboden.
142. De klagers verwijzen naar de Ad Exchange Xandr (gevestigd in de VS), die aangesloten is bij IAB Europe's TCF en derhalve in ieder geval de TC String van gebruikers uit de EER

---

<sup>39</sup> Brief van IAB Europe aan de Inspectiedienst van 10 februari 2020, p. 8.

ontvangt, waaronder klagers. Als verwerkingsverantwoordelijke voor de verwerkingen van persoonsgegevens in het TCF zou IAB Europe een mechanisme voor doorgifte van persoonsgegevens moeten voorzien opdat de buiten de EER gevestigde Ad Exchanges de TC String zouden mogen ontvangen.

143. Uitwisselingen van de TC String via real-time biddingsystemen zoals OpenRTB zijn structureel van aard en herhalen zich voortdurend in fracties van seconden. De TC String wordt immers met de *bid requests* meegestuurd. Hierdoor zou het voor IAB Europe niet mogelijk zijn, aldus de klagers, om één van de uitzonderingen in artikel 49 AVG in te roepen.
144. Passende waarborgen zouden de enige mogelijkheid zijn voor IAB Europe om doorgiftes van persoonsgegevens in het TCF te organiseren. Op dit ogenblik voorziet IAB Europe echter niet één vorm van passende waarborgen voor de doorgifte van de TC String via real-time bidding systemen zoals OpenRTB.
145. In lijn met het Schrems II-arrest had IAB Europe,<sup>40</sup> boven op de selectie van een vorm van passende waarborgen, ook aanvullende maatregelen moeten nemen om te verhinderen dat persoonsgegevens in derde landen op niet-conforme wijze verwerkt zouden worden. Net als passende waarborgen ontbreken deze aanvullende maatregelen echter evenzeer. De TC String wordt immers op blinde wijze gedeeld met een onbepaald aantal deelnemers aan het OpenRTB-systeem, waar ter wereld deze ook gevestigd mogen zijn.

## **A.7. – Samenvatting van de conclusie van dupliek van de verweerster dd. 25 maart 2021**

### **A.7.1. – Organisaties die persoonsgegevens verwerken binnen het RTB-systeem zijn verantwoordelijk voor de naleving van de AVG en de ePrivacyrichtlijn**

146. De verweerster stelt allereerst dat elke partij die deelneemt aan RTB en gebruik maakt van de OpenRTB-specificatie kan ingrijpen in de technische opslag- en/of toegangsverrichtingen op het apparaat van een gebruiker (b.v. het plaatsen van website cookies) onder de ePrivacy Richtlijn, en/of optreden als een verwerkingsverantwoordelijke of verwerker van persoonsgegevens (bv. voor digitale reclamedoeleinden) in het kader van de AVG. Desgevallend zijn al deze partijen zelf verantwoordelijk voor de naleving van hun verplichtingen onder de AVG en de ePrivacyrichtlijn wanneer zij zich bezighouden met RTB.
147. Daarenboven zijn er volgens de verweerster duizenden bedrijven die zich met RTB bezighouden en de OpenRTB-specificatie gebruiken, die evenwel niet aan het TCF deelnemen. Evenzo kunnen partijen het TCF gebruiken voor andere doeleinden dan RTB. IAB Europe benadrukt ook dat uitgevers het TCF kunnen gebruiken voor een hele reeks

---

<sup>40</sup> Arrest HvJEU van 16 juli 2020, C-311/18, *Facebook Ireland and Schrems*, ECLI:EU:C:2020:559.

andere online reclamescenario's dan de OpenRTB-specificatie – waaronder andere soorten RTB-protocollen, maar ook online reclame waarbij helemaal geen RTB komt kijken, zoals de rechtstreekse verkoop van advertentie-inventaris.

148. De verweerster weerlegt tevens de aantijgingen van de klagers dat RTB inherent illegaal zou zijn, door te verwijzen naar het rapport van de Britse toezichthouder (ICO) waarin louter zou vermeld zijn dat RTB "vereist dat organisaties de verantwoordelijkheid nemen voor hun eigen gegevensverwerking, en dat de sector RTB collectief hervormt". De ICO zou overigens de inspanningen die belanghebbenden zoals IAB UK te goeder trouw hebben geleverd om bij te dragen tot dit hervormingsproces, benadrukt hebben in een recentere publicatie<sup>41</sup>.
149. Voorts stelt de verweerster dat verscheidene toezichthouders hebben opgeroepen tot manieren om de transparantie te vergroten voor betrokkenen door duidelijk aan te geven wie de verwerkingsverantwoordelijken zijn met wie persoonsgegevens zullen gedeeld worden, door de verwerkingsdoeleinden te specificeren en door betrokkenen in staat te stellen controle uit te oefenen over hun persoonsgegevens. Het zijn precies dit soort transparantiemaatregelen die IAB Europe en het TCF beogen te ondersteunen.
150. In het kader van het TCF krijgen betrokkenen de mogelijkheid om vooraf hun goedkeuring te hechten aan een aantal geïdentificeerde derden (*vendors*) en verwerkingsdoeleinden. Volgens IAB Europe is deze transparantie en controle op voorhand een passend substituuut, vanuit het oogpunt van wettelijke naleving, voor het *in real time, on-the-fly*, één voor één verlenen van toestemming voor toegang, opslag en gegevensverwerking door verwerkingsverantwoordelijken.

#### **A.7.2. – IAB Europe kan niet verantwoordelijk worden gesteld voor de vermeende illegale praktijken van deelnemers aan het RTB, omdat het TCF volledig los staat van RTB**

151. De verweerster benadrukt dat het TCF slechts één van de vele facultatieve benaderingen is die verwerkingsverantwoordelijken kunnen kiezen om de naleving van de transparantie- en toestemmingsvereisten te helpen waarborgen, wanneer zij persoonsgegevens verwerken voor RTB-doeleinden of andere reclamationdoeleinden. Bijgevolg ligt de verantwoordelijkheid voor de naleving en voor de eigenlijke beslissingen over de doeleinden en middelen voor deze verwerkingen van persoonsgegevens volledig bij de partijen die zich met RTB bezighouden, en niet bij IAB Europe.
152. De verweerster vermeldt eveneens dat IAB Europe met meerdere toezichthouders contact heeft gehad na de uitrol van de eerste versie van het TCF, alsook met verscheidene

---

<sup>41</sup> Information Commissioner's Office – Adtech - the reform of real time bidding has started and will continue, 17 January 2020, <https://ico.org.uk/about-the-ico/news-and-events/blog-adtech-the-reform-of-real-time-bidding-has-started/>.

*publishers*. In navolging op deze gesprekken werd de tweede versie van het TCF ontwikkeld, waarin meerdere verwerkingsdoeleinden werden gebundeld onder één titel in zogenaamde “stacks”, en het gerechtvaardigd belang werd geïntroduceerd als mogelijke rechtsgrond. Verder introduceert het TCF v2 bijkomende doeleinden en “*publisher controls*”, waarmee uitgevers de toegang tot een bepaald doel kunnen beperken tot een subset van *vendors*.

153. Tot slot verduidelijkt de verweerster dat IAB Europe steeds voornemens is geweest om het TCF te laten goedkeuren als een transnationale gedragscode.
154. In haar eerste conclusies werpt verweerster procedurele argumenten op met betrekking tot de bevoegdheid van de GBA alsmede de wijze waarop de klachten en het onderzoek werden behandeld. Deze verweermiddelen worden hierna uiteengezet in Sectie A.9.
155. In haar syntheseconclusies stelt verweerster eveneens dat de wijze waarop de GBA de procedure heeft gevoerd niet strookt met artikel 57 AVG. Vermits de klagers hierop echter niet hebben kunnen reageren, werden de debatten op verzoek van de Geschillenkamer heropend.

#### **A.8. – Hoorzitting en heropening van de debatten**

156. Overeenkomstig artikel 51 van het Reglement van Interne Orde van de Gegevensbeschermingsautoriteit werd een hoorzitting georganiseerd, waarvoor alle partijen werden uitgenodigd. De hoorzitting vond plaats op 11 juni 2021.
157. Er werd een proces-verbaal van de hoorzitting opgemaakt dat als doel heeft preciseringen en aanvullingen weer te geven die tijdens de hoorzitting naar voren zijn gebracht, zonder de elementen uiteengezet in de conclusie te hernemen. Partijen kregen eveneens de gelegenheid hun schriftelijke opmerkingen op het proces-verbaal in te dienen. Een aantal elementen die hierna worden vermeld zijn relevant voor de onderhavige beslising.
158. In het kader van de hoorzitting bevestigde de Inspectiedienst vooreerst zijn standpunt dat IAB Europe als verwerkingsverantwoordelijke optreedt voor de verwerkingen van persoonsgegevens in het kader van het TCF, maar niet voor het OpenRTB.
159. De Inspectiedienst verduidelijkte eveneens dat er persoonsgegevens verzameld worden zoals voorzien in de *TCF Policies*, in de *Terms and Conditions*<sup>42</sup> en in het privacy beleid, alsmede dat in de context van de TC String-waarden worden opgeslagen in een *euconsent-v2* cookie, welke laatste als uitdrukking van de voorkeuren van een gebruiker eveneens als persoonsgegevens worden moeten aangezien. De Inspectiedienst benadrukt tevens dat de

---

<sup>42</sup> Terms and Conditions for the IAB Europe Transparency & Consent Framework (“Terms and Conditions”) (Stuk 33), p. 7.



TC String als dusdanig geen informatie bevat die rechtstreeks of onrechtstreeks betrekking heeft op de taxonomie van de website waarnaar de TC String verwijst. Dit laatste aspect heeft betrekking op een essentieel onderscheid tussen de voorkeuren van de gebruiker die in het kader van het TCF verzameld worden, en de persoonsgegevens van diezelfde gebruiker die binnen het OpenRTB systeem verzameld en verspreid worden. Afsluitend verklaart de Inspectiedienst dat de TC String-waarden en het *euconsent-v2* cookie op zichzelf niet toelaten om een individuele gebruiker te identificeren. Hoewel beide elementen persoonsgegevens bevatten, in die zin dat de informatie betrekking heeft op één natuurlijke persoon, bevestigt de Inspectiedienst tevens dat men, met die gegevens alléén, de specifieke betrokkene niet kan identificeren.

160. Tijdens de hoorzitting wierp de verweerster een procedureel punt op, met name dat het de Geschillenkamer niet toegestaan is om te oordelen over de conclusies van de klagers alvorens een analyse is uitgevoerd over de overeenstemming van hun schriftelijke conclusies in vergelijking met de klachten. Tevens vraagt verweerster dat de Geschillenkamer zich uitsprekt over de noodzaak om een aanvullend onderzoek te vragen door de Inspectiedienst, zoals zou voorgeschreven zijn door artikel 57.1.f AVG. De Geschillenkamer zal zich in onderhavige beslissing nader uitspreken over deze procedurele middelen<sup>43</sup>.
161. Klagers antwoorden tijdens de hoorzitting mondeling op de procedurele argumenten van verweerster.
162. Met betrekking tot het tijdstip waarop de TC String gegenereerd wordt, benadrukt verweerster dat het vastleggen van dit precieze tijdstip niet tot het unieke karakter van een TC String kan leiden, daar de kans bestaat dat twee niet nader geïdentificeerde gebruikers op hetzelfde tijdstip dezelfde voorkeuren geven. Bovendien kan deze tijdstempel alleen niet voldoende zijn om van een unieke tekenreeks te spreken, vermits de waarden van de TC String niet persistent zijn en kunnen variëren in de tijd of naargelang de bezochte websites.
163. Verweerster verklaart ook dat het *global consent* cookies scenario, waarbij de voorkeurswaarden opgeslagen in één TC String over verscheidene websites heen gelden, niet relevant is gelet op het beperkte toepassingsgebied, ten tijde van de hoorzitting<sup>44</sup>, alsmede het voornemen van IAB Europe om, ten gevolge van de vaststelling dat een globale toestemming niet aan het vereiste van een specifieke toestemming voldoet<sup>45</sup>, deze

---

<sup>43</sup> Zie randnummers 174 e.v. van deze beslissing.

<sup>44</sup> Volgens verweerster bedroeg het aantal *globally scoped consents* wereldwijd hoogstens 0,5% van alle verzamelde toestemmingsignalen en voorkeuren.

<sup>45</sup> Artikel 4.11 AVG: “toestemming” van de betrokkene: elke vrije, specifieke, geïnformeerde en ondubbelzinnige wilsuiting waarmee de betrokkene door middel van een verklaring of een ondubbelzinnige actieve handeling hem betreffende verwerking van persoonsgegevens aanvaardt

functionaliteit niet langer te ondersteunen en geleidelijk af te bouwen in de weken na de hoorzitting.

164. Naar aanleiding van de vraag of de toekenning van een subdomein van *consensu.org* aan CMP door middel van een DNS-delegatie als bepaling van de verwerkingsmiddelen kan worden beschouwd, stelt verweerster dat elk subdomein ten gevolge van de DNS delegatie verwijst naar servers van de CMPs, die bovendien als enige de TC Strings van op de toestellen van gebruikers kunnen inlezen. Daarnaast stelt verweerster dat de registratie van een subdomein van *consensu.org* louter optioneel is en als dusdanig niet als een essentieel middel voor de verwerking geldt.
165. Klagers benadrukken daarentegen dat een DNS delegatie steeds teruggedraaid kan worden door verweerster, en het niet van belang is dat verweerster geen toegang heeft tot de *euconsent-v2* cookies. Klagers werpen bovendien op dat de DNS delegatie wel als een essentieel middel voor de verwerking kan worden beschouwd, vermits de DNS delegatie wordt gebruikt om de TC String verder te verspreiden doorheen het TCF-ecosysteem.
166. Aangaande het bestaan van raakvlakken tussen het TCF en OpenRTB benadrukken klagers dat beide systemen inherent verweven zijn omwille van de koppeling tussen enerzijds de TC String die de CMPs genereren overeenkomstig de instructies van het TCF, en anderzijds *bid requests*, die geregeld zijn door het OpenRTB. Die laatste worden met andere woorden als vehikel gebruikt voor het verspreiden van de TC String doorheen het OpenRTB ecosysteem.
167. Verweerster verklaart dat beide systemen onafhankelijk kunnen functioneren alsook dat het TCF ontwikkeld werd met het OpenRTB als uitgangspunt en het in die context ingezet kon worden, aangezien OpenRTB de meest gebruikte standaard is in de industrie. Volgens verweerster betekent dit echter niet dat het TCF een essentieel middel is om OpenRTB te gebruiken.
168. Verweerster stelt dat de uitwerking door verweerster van een toekomstige gedragscode in verband met het TCF niet kan worden aangezien als een bewijs van haar (gedeelde) verantwoordelijkheid voor de verwerking van persoonsgegevens in het kader van het TCF. Klagers voegen hieraan toe dat het onmogelijk is om de naleving van de AVG door deelnemende organisaties te controleren, zelfs indien de regels duidelijk omschreven zijn in een handhavingsbeleid.
169. Dienaangaande verwijst verweerster naar de ontwikkeling en geleidelijke uitvoering van geautomatiseerde nalevingsprogramma's teneinde te controleren in welke mate CMPs en adverteerders (alsook andere *adtech vendors*) de beleidsregels van het TCF naleven, met inbegrip van toekomstige interne audits van de processen bij voornoemde partijen. Tevens benadrukt verweerster dat het TCF reeds voorziet in sanctiemaatregelen ten aanzien van *vendors* die zich niet houden aan het raamwerk, zoals tijdelijke opschortingen van hun deelname aan het TCF.

170. Aangaande de koppeling tussen de TC String en de individuele gebruiker meent verweerster dat het TCF niet bepaalt hoe deze geschiedt, en evenmin op welke wijze de TC String vervolgens wordt medegedeeld aan de *vendors*, daar deze elementen geheel onderhevig zijn aan het OpenRTB-specificatie.
171. Verweerster verduidelijkt dat het gebruik van het *consensu.org* domein louter optioneel is, en dit domein daarenboven niet werd ontwikkeld met het oog op de verwerking of opslag van logs in verband met de TC Strings.
172. Tot slot benadrukt verweerster haar standpunt dat de TC String pas een persoonsgegeven voorstelt nadat deze in het kader van het OpenRTB wordt gekoppeld aan een *bid request* die reeds persoonsgegevens omvat.
173. Op 9 augustus 2021 besluit de Geschillenkamer na beraadslaging om de debatten te heropenen met betrekking tot specifieke procedurele argumenten van IAB Europe.
174. Op 23 augustus 2021 ontvangt de Geschillenkamer de eerste conclusies van verweerster. Verweerster verklaart dat de GBA artikel 57.1.a en 57.1.f AVG alsook artikel 94, 3<sup>o</sup> van de WOG zou hebben geschonden. Tevens zou de GBA de beginselen van behoorlijk bestuur en de rechten van verdediging van verweerster niet hebben nageleefd.
175. Met betrekking tot artikel 57.1.f AVG stelt verweerster vooreerst dat klagers nieuwe aantijgingen zouden hebben voorgelegd in hun conclusies, dewelke aldus uitgebreider zouden zijn dan de oorspronkelijke klachten. De GBA zou overigens, aldus verweerster, deze nieuwe aantijgingen niet proactief onderzocht hebben door de Inspectiedienst te vatten met het oog op een nieuw dan wel aanvullend onderzoek. Hierdoor meent verweerster dat de GBA heeft nagelaten haar taken overeenkomstig artikel 57.1.f AVG na te leven.
176. Verder stelt verweerster dat de Geschillenkamer, doordat zij een eerste onderzoek heeft gevraagd aan de Inspectiedienst, zich *de facto* heeft gebonden tot een procedure waarin elke aantijging dan wel verweermiddel dient onderzocht te worden door de Inspectiedienst. Het besluit van de Geschillenkamer om na een eerste onderzoek en de indiening van de verweermiddelen geen aanvullend onderzoek te vragen zou volgens verweerster geleid hebben tot een schending van artikel 94, § 3 van de WOG.
177. Verweerster merkt tevens op dat zij wegens het ontbreken van een onderzoek door de Inspectiedienst met betrekking tot vermeende nieuwe aantijgingen in de verweermiddelen van klagers evenals een juridische kwalificering van deze aantijgingen, niet in staat is geweest zich afdoende te verdedigen ten aanzien van de klachten jegens IAB Europe. Aldus zou de procedure voor de Geschillenkamer geëvolueerd zijn van een '*inquisitorial*' naar een '*adversarial*' procedure waarin de Geschillenkamer niet langer als een administratief geschillenbeslechtsorgaan zou opgetreden hebben, door voornamelijk rekening te houden met de conclusies en stukken van de klagers, met als gevolg dat de rechten van verdediging van IAB Europe volgens de verweerster geschonden werden.

178. Op 6 september 2021 ontving de Geschillenkamer de conclusies van klagers. Klagers menen vooreerst dat de nieuwe middelen van verweerster de beperkte scope van de heropening der debatten hebben overschreden.
179. Ten tweede stellen de klagers dat de aard van de procedure geenszins is gewijzigd, daar de procedure is opgestart vanwege klachten ingediend bij de GBA, met andere woorden als een *adversarial* procedure, en dit ook altijd is gebleven.
180. Klagers verwijzen ten derde naar artikelen 63, 2° en 94 van de WOG, als tegenargument voor de stelling dat de Geschillenkamer elk door de klagers aangevoerde middel had moeten laten onderzoeken door de Inspectiedienst. Deze bepalingen bieden immers een discretionaire bevoegdheid aan de Geschillenkamer om al dan niet te beslissen dat een (desgevallend aanvullend) onderzoek door de Inspectiedienst nodig is.
181. Verder voeren klagers aan dat de Geschillenkamer onmogelijk na de conclusies en stukken van de partijen nog een onderzoek of aanvullend onderzoek kan laten verrichten door de Inspectiedienst, rekening houdende met de beperkte termijnen van dertig dagen na vattling van de Geschillenkamer door de Eerstelijnsdienst naar aanleiding van de aanhangigmaking van de klacht, resp. de Inspectiedienst na ontvangst een eerste onderzoeksverslag, overeenkomstig artikel 96 WOG.
182. Met betrekking tot het argument van verweerster dat de wijze waarop de Geschillenkamer de zaak heeft behandeld in strijd zou zijn met artikel 57.1.f AVG, werpen klagers op dat deze bepaling vooreerst geen rechtstreekse werking heeft in de zin dat verweerster er rechten kan uit putten. Tevens stellen klagers dat deze bepaling geen invloed kan hebben op de interne structuur en functionering van de toezichthoudende autoriteiten, die met betrekking tot de GBA en de meer bepaald de bevoegdheidsverdeling tussen haar Inspectiedienst en haar Geschillenkamer tot het Belgisch administratief (proces)recht behoren.
183. Voorts verklaren klagers dat artikel 57.1.f AVG niet wijst op een plicht in hoofde van de Geschillenkamer om een onderzoek te vragen aan de Inspectiedienst inzake de klachten, maar op de seponeringsbevoegdheid van de toezichthoudende autoriteiten slaat.
184. Klagers werpen daarenboven op dat het besluit van de Geschillenkamer om een onderzoek te vragen aan de Inspectiedienst haar generlei belet om zich daarnevens te baseren op de conclusies en stukken ingebracht door de partijen, in tegenstelling tot de stellingname door verweerster.
185. Aangaande de door verweerster vermeende nalatigheid van de Geschillenkamer om het zorgvuldigheidsbeginsel na te leven, stellen de klagers dat de Geschillenkamer conform dit beginsel verplicht is om alle stukken van het dossier behoorlijk te studeren opdat haar beslissing zou uitgaan van een juiste en volledige voorstelling van de feiten. Echter houdt

dit beginsel wederom geenszins in dat de Geschillenkamer omtrent elk stuk een (aanvullend) onderzoek dient te laten verrichten door de Inspectiedienst.

186. Ten aanzien van het recht van verdediging van verweerster stellen de klagers dat verweerster op grond van de verschillende onderzoeksverslagen van de Inspectiedienst alsook de conclusies en stukken aangevoerd door de klagers, afdoende in kennis werd gesteld van de ingeroepen feiten en geschonden wetsartikelen. Tevens heeft verweerster volgens de klagers voldoende gelegenheden gekregen om zich schriftelijk te verdedigen tegen de juridische en feitelijke aantijgingen van de klagers, gelet op het feit dat de verwerende partij tweemaal conclusies kan indienen.
187. Tot slot verwijzen de klagers naar het ontbreken van concrete voorbeelden, in de laatste conclusies van verweerster, van vermeende nieuwe aantijgingen waarover verweerster niet heeft kunnen concluderen of die niet onderzocht werden door de Inspectiedienst.
188. Op 13 september 2021 ontving de Geschillenkamer de conclusies van antwoord van verweerster.
189. Volgens verweerster bepaalt uitsluitend het onderzoeksverslag de omvang van de aantijgingen, op voorwaarde dat het inspectieverslag zinvol is en gegrond op een uitgebreid onderzoek van de feiten. Voorts stelt verweerster dat het besluit van de Geschillenkamer om een onderzoek te vragen aan de Inspectiedienst ertoe heeft geleid dat de procedure in haar geheel is overgegaan naar een *'inquisitorial'* procedure, ongeacht of de procedure haar oorsprong vindt in de klachten ingediend bij de GBA. De keuze van de Geschillenkamer om vervolgens geen aanvullend onderzoek te vragen en de verdere procedure louter te grondvesten op de stukken en conclusies van de partijen zou, aldus verweerster, geresulteerd hebben in een inbreuk op haar recht van verdediging.
190. Verweerster meent daarbovenop dat de termijn van dertig dagen voorzien in artikel 96, § 1 van de WOG niet van toepassing is op het verzoek door de Geschillenkamer om een aanvullend onderzoek te laten verrichten door de Inspectiedienst.
191. Verweerster baseert deze redenering op het onderscheid in algemeen bestuursrecht tussen vervaltermijnen en termijnen van orde. Meer bepaald is verweerster van mening dat bij gebrek aan formele bepalingen in de WOG dat het overschrijden van de termijn van 30 dagen een bevoegdheidsverlies meebrengt voor de Geschillenkamer, de termijnen voorzien onder artikel 96 van deze wet moeten worden nageleefd edoch niet op straffe van nietigheid van de te laat genomen beslissing. Volgens verweerster blijft de Geschillenkamer dientengevolge ook na het verstrijken van de termijn van orde van 30 dagen bevoegd om een beslissing tot aanvullend onderzoek te nemen. Deze interpretatie zou, aldus verweerster, overigens volgen uit het groter belang van het recht op verdediging ten opzichte van het recht op een vlotte procedure voor de Geschillenkamer.

192. Met betrekking tot de rechtstreekse werking van artikel 57.1.f AVG werpt verweerster op dat het bestaan van een appreciatiemarge voor de Lidstaten de rechtstreekse werking van een bepaling niet uitsluit, maar impliceert dat er moet worden onderzocht of deze bepaling ertoe strekt partijen een waarborg te bieden. Verweerster is van mening dat artikel 57.1.f AVG aan dit vereiste voldoet en verduidelijkt dat haar argument om een aanvullend onderzoek te vragen zich bovendien beperkt tot een beoordeling in feite en in recht van de ondersteunende punten in de procedure.
193. Afsluitend verklaart verweerster dat zij geen eenduidige uiteenzetting van de aard en de omvang van de tenlasteleggingen heeft ontvangen, met uitzondering van de aantijgingen aangevoerd in de verweermiddelen van klagers. Dienaangaande stelt verweerster dat de technische inspectieverslagen louter technische omschrijvingen vervatten, waarin de TC String bovendien nergens vermeld wordt. In punt A.9. hieronder zal de Geschillenkamer uiteenzetten waarom de procedurele rechten, waaronder die met betrekking tot de specificiteit van de tenlastelegging, voldoende zijn geëerbiedigd.

## **A.9. – Procedurele bezwaren door de verweerster**

### **A.9.1. – Schendingen van procedurele voorschriften die op het inspectieverslag van toepassing zijn en van de fundamentele rechten en vrijheden van IAB Europe**

#### **a. Onontvankelijkheid van de klachten**

194. De verweerster werpt in eerste instantie op dat enkele van de klachten in het Engels werden ingediend en derhalve niet voldoen aan de formele ontvankelijkheidsvereisten voorzien in artikel 60 van de WOG.
195. Daarnaast meent de verweerster dat de indieners van sommige klachten noch als “klagers” noch als “partij” in de zin van artikelen 93, 95, 98 en 99 van de WOG kunnen worden aangemerkt, met als gevolg dat hun conclusies van de debatten moeten worden uitgesloten en niet in aanmerking genomen kunnen worden.
196. Tot slot beweert zij dat de maatregelen die de GBA op grond van artikel 100 van de WOG kan opleggen geen enkel voordeel opleveren voor deze klagers.
197. IAB Europe meent aldus dat de zaak op onregelmatige wijze werd ingeleid - met name op basis van verschillende niet-ontvankelijke klachten, waardoor de vorderingen tegen IAB Europe moeten worden afgewezen en niet kunnen leiden tot het opleggen van een geldige sanctie of corrigerende maatregel aan IAB Europe.

#### ***Standpunt van de Geschillenkamer***

198. De Geschillenkamer verwijst naar artikel 77.1 AVG, krachtens dewelke betrokkenen het recht hebben een klacht in te dienen in de lidstaat waar zij gewoonlijk verblijven, hun

werkplek hebben of waar de beweerde inbreuk is begaan. De vier in het Engels gestelde klachten waarop verweerster doelt werden niet rechtstreeks bij de GBA ingediend, maar bij de nationale toezichthouders bevoegd voor elk van de klagers, in overeenstemming met de lokaal geldende taalwetgeving. *In casu* zijn de vier klachten ingediend bij respectievelijk de Poolse toezichthouder, de Sloveense toezichthouder, de Italiaanse toezichthouder en de Spaanse toezichthouder, die deze klachten vervolgens hebben doorverwezen naar de Belgische GBA als leidende toezichthoudende autoriteit, overeenkomstig de samenwerkingsprocedure voorzien onder artikel 56 AVG.

199. De formele ontvankelijkheidsvereisten voorzien onder artikel 58 van de WOG, en meer bepaald het vereiste dat een klacht in één van de landstalen dient opgesteld te zijn, gelden uitsluitend voor de klachten die rechtstreeks bij de GBA worden ingediend. Een andere opvatting zou een uitholling betekenen van de effectieve werking van het klachtrecht, één van de kernelementen van de AVG. Van een klager die zijn klacht indient bij een autoriteit van een lidstaat, mag immers niet worden verwacht dat hij deze klacht indient in de taal van de lidstaat van de leidende autoriteit, voor zover dat een andere autoriteit is dan de autoriteit waar hij zijn klacht indient. Hieruit volgt dat de vier klachten in kwestie op rechtsgeldige wijze bij de GBA aanhangig zijn gemaakt.
200. In verband met het door de verweerster opgeworpen gebrek aan belang van *Fundacja Panoptikon* alsook van andere klagers voor de klachten ingediend via het Europees “één-loketmechanisme”, stelt de Geschillenkamer vast dat *Fundacja Panoptikon* de klacht ingediend heeft bij de Poolse toezichthoudende autoriteit namens mevrouw Katarzyna Szymielewicz overeenkomstig artikel 80.1 AVG. Op grond van deze bepaling heeft de klager het recht *Fundacja Panoptikon* opdracht te geven de klacht namens hem in te dienen.
201. Vooreerst stelt de Geschillenkamer vast dat IAB Europe geenszins uitlegt waarom *Fundacja Panoptikon* hier niet als een klager en partij beschouwd zou kunnen worden. Bovendien zou het betoog van de verweerster geen enkel verschil maken voor de uitkomst van deze beslissing, aangezien er geen twijfel bestaat over de ontvankelijkheid van de andere klachten.
202. Dit argument moet aldus verworpen worden.

b. Het inspectieverslag is niet naar behoren gemotiveerd

203. De verweerster gaat vervolgens in op de gebrekkige motivatie van het inspectieverslag. Ten gevolge van het ontbreken van een duidelijk geformuleerde motivering in het inspectieverslag – met inbegrip van het ontbreken van een duidelijk geïdentificeerde verwerkingsverantwoordelijke in verband met een duidelijk omschreven gegevensverwerkingsactiviteit – werpt de verweerster op dat het onderzoeksverslag niet alleen in strijd is met de verplichting van de GBA om haar beslissingen uitdrukkelijk en afdoende te motiveren, maar dat het inspectieverslag eveneens een duidelijke schending

van de rechten van verdediging van IAB Europe vormt. Bijgevolg schendt het inspectierapport de rechten van verdediging van IAB Europe, neergelegd in artikel 6 EVRM en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten.

#### *Standpunt van de Geschillenkamer*

204. IAB Europe's bewering dat het verslag van de Inspectiedienst van 13 juli 2020 niet afdoende gemotiveerd zou zijn, is onjuist. Zoals ook uit de weergave van dit Inspectierapport in deze beslissing blijkt, bevat het Inspectierapport een uitvoerige motivering.
205. Bovendien ziet IAB Europe over het hoofd dat de Inspectiedienst naast het verslag van 13 juli 2020 andere zeer uitgebreide en gedetailleerde technische verslagen opgesteld heeft (stukken 24 en 53). Tot slot wijst de Geschillenkamer op de uitvoerige schriftelijke en mondelinge standpuntoitwisseling tussen partijen voor haar kamer. De eenvoudige stelling van IAB Europe omtrent het miskennen van haar recht op verdediging is dan ook zonder voorwerp, zoals in de volgende paragrafen uiteengezet.

#### c. Onvolledigheid en partijdigheid van het inspectieverslag

206. Verweerster verwijst naar artikel 58.4 AVG, dat voorziet dat de procedure voor de GBA moet worden gevoerd met inachtneming van de "*passende waarborgen, met inbegrip van [...] een eerlijke rechtsbedeling*". Volgens de verweerster geldt dit beginsel desgelijks voor het onderzoek door de Inspectiedienst, alsmede de vaststellingen die zijn neergelegd in het inspectieverslag.
207. Verwijzend naar de gelijkenissen met de rol en de taken van een openbaar aanklager in een gewone strafprocedure, beweert de verweerster dat de basisbeginselen van loyaliteit, onpartijdigheid en onafhankelijkheid eveneens van toepassing zijn op de Inspectiedienst. De verweerster verwijst naar sectie IV van haar conclusies en meent dat relevante ontlastende elementen waarvan de Inspectiedienst nochtans op de hoogte was of had moeten zijn, in het inspectieverslag ontbreken.
208. De verweerster benadrukt dat de GBA verplicht is het vermoeden van onschuld van een verdachte te allen tijde te handhaven, ook tijdens de onderzoeksfase van een procedure die kan leiden tot sancties van strafrechtelijke aard in de zin van artikel 6 EVRM, en meent dat haar onschuldpresumptie is geschonden waardoor de vorderingen tegen IAB Europe moeten worden afgewezen.

#### *Standpunt van de Geschillenkamer*

Wat betreft de autonomie van de Geschillenkamer ten opzichte van de andere organen van de DPA, waaronder de Inspectiedienst

209. De Geschillenkamer merkt om te beginnen op dat verweerster de rol en de prerogatieven van de Geschillenkamer lijkt te verwarren met die van de andere organen van de GBA.



210. Zoals hierboven is aangegeven, is de Geschillenkamer krachtens artikel 33, § 1 van de WOG het administratieve geschillenorgaan van de GBA. Uit de bepalingen betreffende de procedure voor de Geschillenkamer (zie de artikelen 92 tot en met 100 van de WOG) blijkt niet dat zij enigszins gebonden is aan de bevindingen van enig ander orgaan van de GBA. Bijgevolg is de Geschillenkamer niet gebonden aan de bevindingen van de Inspectiedienst.
211. Voorts wordt eraan herinnerd dat de Inspectiedienst niet één, maar verschillende gedetailleerde en technische verslagen heeft overgelegd, waarin de aan de verweerster toe te schrijven tekortkomingen duidelijk worden uiteengezet en waarin de Inspectiedienst zijn standpunt onderbouwt, met behulp van wetgevende, rechtsprudentiële alsmede feitelijke bronnen, zoals de klagers opmerken. De verweerster had toegang tot die verslagen. Bovendien heeft verweerster uitvoerig op de verslagen van de Inspectiedienst gereageerd.
212. De verweerster voert verder aan dat het verslag van de Inspectiedienst van 13 juli 2020 niet ontlastend, maar alleen belastend zou zijn, omdat het verslag “bepaalde ontlastende elementen” van IAB Europe niet bevat. De verwerende partij verwijst tevens, zonder nadere precisering, naar deel IV van haar conclusies, waarin zij haar argumenten over de grond van het geschil uiteenzet. Bij gebreke van nadere preciseringen over de ontlastende elementen die in het genoemde verslag van de Inspectiedienst miskend zijn, moet deze grief worden afgewezen.
213. De Geschillenkamer merkt op dat zelfs indien het betoog van verweerster zou worden gevolgd, *quod non*, desalniettemin kon worden geconcludeerd, zoals het Marktenhof reeds heeft aangegeven, dat de procedure voor de Geschillenkamer niet onwettig was voor zover beide partijen de mogelijkheid hebben gekregen om hun argumenten in hun conclusies naar voren te brengen<sup>46</sup>. Gelet op de complexiteit van het systeem was de Geschillenkamer niet in staat bij de aanvang van de procedure ten gronde, op 13 oktober 2020, d.w.z. op het tijdstip waarop de partijen werden uitgenodigd om hun schriftelijke opmerkingen in te dienen (art. 98 WOG), precieze duiding geven aan elk technisch aspect van het systeem waaromtrent de verweerster werd aangeklaagd. Om echter de procedurele rechten van de partijen te waarborgen, heeft de Geschillenkamer er, ten eerste, voor gezorgd dat de verweerster voldoende gelegenheid had om zijn argumenten voor de Geschillenkamer naar voren te brengen, en ten tweede, dat de Geschillenkamer binnen de reikwijdte van de oorspronkelijke klachten en de verslagen van de Inspectiedienst bleef, die voorafgaand aan de conclusies aan partijen waren meegedeeld.

---

<sup>46</sup> Marktenhof, 2019/AR/741, 12 juni 2019, p. 12, beschikbaar op de website van de GBA.

## Wat het wettelijk kader voor de onderzoeken van de inspectiedienst betreft

214. Er zij eveneens aan herinnerd dat de Inspectiedienst elk onderzoek kan instellen, elke hoorzitting kan houden en alle informatie kan verzamelen die hij in het kader van zijn opdracht nuttig acht, om ervoor te zorgen dat de grondbeginselen van de bescherming van persoonsgegevens worden nageleefd<sup>47</sup>.
215. De Geschillenkamer wijst er ook op dat de tussenkomst van de Inspectiedienst in de procedure bestaat in het vastleggen van bevindingen en dat hij geen sanctiebevoegdheid heeft.
216. In tegenstelling tot wat verweerster stelt, is de Inspectiedienst geen strafrechtelijke administratieve autoriteit in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (hierna: "EVRM"), aangezien hij geen sanctiebevoegdheid heeft en zijn opdracht beperkt is tot het vaststellen van bevindingen en het overdragen daarvan aan de Geschillenkamer door middel van zijn verslag. Zoals hierboven is aangegeven<sup>48</sup>, zijn de bevindingen van de Inspectiedienst slechts elementen waarop de Geschillenkamer haar beslissing in een later stadium van de procedure grondt. Niettemin benadrukt de Geschillenkamer dat het onderzoek bij de Inspectiedienst in de onderhavige zaak op onpartijdige wijze is geschied, in overeenstemming met de vereisten van artikel 6 EVRM en artikel 47 Handvest. Zij is het niet eens met suggesties van verweerster voor zover die de onpartijdigheid van de Inspectiedienst in vraag stellen.

## Betreffende de eerbiediging van het recht op een eerlijk proces, met inbegrip van de rechten van de verdediging, voor de Geschillenkamer

217. De Geschillenkamer is het met verweerster eens over het belang van de toepassing van procedurele waarborgen met betrekking tot een eerlijk proces in de bij haar aanhangige geschillen. Voorts staat vast dat deze beginselen ook daadwerkelijk worden toegepast voor de Geschillenkamer.
218. Zoals hierboven uiteengezet<sup>49</sup>, moet de grief van de verweerster betreffende de vermeende gebrekkige motivering en onpartijdigheid van het rapport van de Inspectiedienst, waarop de verweerster zich beroept om te concluderen dat haar recht op een eerlijk proces is geschonden, worden verworpen.

---

<sup>47</sup> Cf. art. 64 van de WOG: "De inspecteur-generaal en de inspecteurs oefenen de in dit hoofdstuk bedoelde bevoegdheden uit met het oog op het toezicht zoals bepaald in artikel 4, § 1, van deze wet". Zie ook art. 72 § 1 WOG: « Onverminderd de bepalingen van dit hoofdstuk mogen de inspecteur-generaal en de inspecteurs overgaan tot elk onderzoek, elke controle en elk verhoor, alsook alle inlichtingen inwinnen die zij nodig achten om zich ervan te vergewissen dat de grondbeginselen van de bescherming van de persoonsgegevens, in het kader van deze wetten van de wetten die bepalingen bevatten inzake de bescherming van de verwerking van persoonsgegevens, waarop zij toezicht uitoefenen, werkelijk worden nageleefd» (onderstreping door Geschillenkamer).

<sup>48</sup> Zie para. 209-210 van deze beslissing.

<sup>49</sup> Zie para. 204 e.v. van deze beslissing.

219. Ten overvloede wijst de Geschillenkamer er nog op dat het Marktenhof reeds heeft geoordeeld dat — in geval de procedurele in eerdere fase van de procedure niet zouden zijn gewaarborgd, *quod non* — partijen over een toereikend rechtsmiddel beschikken tegen besluiten van bestuursorganen, met name door de mogelijkheid om bij het Marktenhof beroep in te stellen<sup>50</sup>.
220. Het Marktenhof voegde eraan toe dat een gebrek aan onpartijdigheid van een administratieve autoriteit niet noodzakelijkerwijs een schending van artikel 6.1 EVRM inhoudt, wanneer een gerechtelijke instantie met volledige controlebevoegdheid, die zelf de waarborgen van artikel 6.1 EVRM eerbiedigt, de kwestieuze beslissing kan toetsen.
221. Volgens het Marktenhof brengt een schending van het beginsel van onpartijdigheid van het bestuur in een eerdere fase dus niet noodzakelijkerwijs een schending van het recht op een eerlijk proces mee, indien die schending in een volgende fase kan worden hersteld. De mogelijkheid om een beroep aan te tekenen bij een rechterlijke instantie die de waarborgen van artikel 6 EVRM in acht neemt, is bedoeld om juist dergelijke correcties mogelijk te maken<sup>51</sup>.
222. Specifiek met betrekking tot de Geschillenkamer van de GBA oordeelde het Marktenhof als volgt:
- “[...] dan nog is deze rechtsbescherming door het rechtssubject slechts wettelijk afdwingbaar voor een rechter (die deel uitmaakt) van de rechterlijke macht [...]. De wettelijke mogelijkheid om beroep/verhaal in te stellen bij het Marktenhof strekt ertoe aan de rechtzoekende de waarborg te verlenen van artikel 6.1 EVRM en meer in het bijzonder van het verhaal voorzien in artikel 47 HGEU [Handvest van de grondrechten van de Europese Unie]”<sup>52</sup>.*
223. Bij gebrek aan onpartijdigheid in hoofde van de Geschillenkamer, waarvan hier geen sprake is, en voor zover het Marktenhof een volwaardig rechterlijk toetsing van de beslissingen van de Geschillenkamer uitoefent, kan *ipso facto* dus niet worden geconcludeerd dat het recht op een eerlijk proces in de procedure is geschonden.
224. Voor alle duidelijkheid en ter informatie merkt de Geschillenkamer op dat de rechten van de verdediging weliswaar deel uitmaken van de grondrechten die de rechtsorde van de Unie

---

<sup>50</sup> “De wetgever heeft de burger een afdoend rechtsmiddel tegen de handelswijze van bestuurlijke organen (te dezen de GBA) gegeven door precies een verhaal voor de Marktenhof te voorzien”, Hof van Beroep Brussel, sectie Marktenhof, 19<sup>de</sup> kamer A, kamer voor marktenzaken, 2019/AR/741, 12 juni 2019, p. 9. De arresten van het Marktenhof zijn beschikbaar op de website van de GBA in de oorspronkelijke taal (Nederlands of Frans).

<sup>51</sup> “Een gebrek aan objectieve of structurele onpartijdigheid door een administratieve overheid houdt niet noodzakelijk een schending van artikel 6.1 EVRM in indien de beslissing van die overheid vervolgens kan worden getoetst door een rechtscollège met volle rechtsmacht dat zelfs alle waarborgen van artikel 6.1 biedt. Een schending van het onpartijdigheidsbeginsel in een eerdere fase leidt bijgevolg niet noodzakelijk tot een miskening van het recht op een eerlijk proces indien deze schending nog kan worden rechtgezet in een latere fase. Het organiseren van een beroep door een instantie die voldoet aan alle waarborgen van artikel 6 EVRM strekt ertoe om dergelijke rechtzettingen mogelijk te maken”, Hof van Beroep Brussel, sectie Marktenhof, 19<sup>de</sup> kamer A, kamer voor marktenzaken, 2019/AR/741, 12 juni 2019, p. 10.

<sup>52</sup> Hof van Beroep Brussel, sectie Marktenhof, 2020/AR/329, 2 september 2020.

vormen en in het Handvest<sup>53</sup> zijn verankerd, maar dat het een feit blijft dat, zoals het HvJEU heeft geoordeeld, de verschillende onderdelen van het recht op een eerlijk proces, waaronder de rechten van de verdediging, niet absoluut van aard zijn en dat een eventuele beperking mogelijk kan zijn voor een doel van algemeen belang. Deze beoordeling moet *in concreto* worden gemaakt:

*“Het Hof heeft evenwel reeds geoordeeld dat de grondrechten, waaronder de eerbiediging van de rechten van de verdediging, geen absolute gelding hebben, maar beperkingen kunnen bevatten, mits deze werkelijk beantwoorden aan de doeleinden van algemeen belang die met de betrokken maatregel worden nagestreefd, en, het nagestreefde doel in aanmerking genomen, niet zijn te beschouwen als een onevenredige en onduldbare ingreep, waardoor de gewaarborgde rechten in hun kern worden aangetast [...].*

*34. Of sprake is van schending van de rechten van de verdediging moet bovendien worden beoordeeld aan de hand van de specifieke omstandigheden van elk geval [...]”<sup>54</sup>.*

#### **A.9.2. – Schendingen van de fundamentele rechten en vrijheden van IAB Europe met betrekking tot de algemene aard van de procedure voor de GBA**

##### **a. De administratieve sancties en de artikelen 6 en 7 EVRM en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie**

225. Verweerster stelt dat de maatregelen en geldboeten die de GBA mag opleggen in het kader van de artikelen 100 en 101 van de WOG, gelezen in samenhang met artikel 83 AVG, moeten worden gekwalificeerd als sancties van strafrechtelijke aard in de zin van de internationale verdragen inzake mensenrechten, zoals het EVRM en het Handvest van de grondrechten, gelet op de aard zelf van de strafbare feiten alsook op de aard en de zwaarte van de straffen die een partij kan worden opgelegd. Ten gevolge hiervan zijn de artikelen 6 en 7 EVRM en artikel 47 Handvest van de grondrechten volgens de verweerster van toepassing op de sancties die de GBA kan nemen ten aanzien van IAB Europe.
226. De verweerster meent vervolgens dat de ruime marge tussen het minimum- en het maximumbedrag van de administratieve sancties met een strafrechtelijk karakter, waarbij bovendien, aldus de verweerster, alle inbreuken op gelijke voet worden gesteld en de zwaarte van de sancties derhalve niet in de wet zelf wordt gespecificeerd, in strijd is met de fundamentele beginselen van materiële wettelijkheid en evenredigheid. Dezelfde redenering geldt ten opzichte van de artikelen 100 en 101 van de WOG, *juncto* artikel 83 AVG, die omwille van hun onnauwkeurige en dubbelzinnige verwoording een partij niet in

---

<sup>53</sup> Zie in deze zin ook, HvJEU, 18 juli 2013, *Commissie e.a./Kadi*, C-584/10 P, C-593/10 P en C-595/10 P, ECLI:EU:C:2013:518, paras 98 en 99.

<sup>54</sup> HvJEU, 10 september 2013, C-383/13 PPU, *Zaak G. en R.*, ECLI:EU:C:2013:533, paras 33 e.v..

staat stellen om voorafgaand aan een bepaald gedrag op passende wijze de strafrechtelijke gevolgen van die gedraging in te schatten.

227. Uit het voorgaande zou dus volgen dat de artikelen 100 en 101 van de WOG, in samenhang met artikel 83 AVG, in strijd zijn met de fundamentele beginselen van materiële wettigheid en evenredigheid die zijn neergelegd in de artikelen 6 en 7 EVRM en artikel 47 Handvest van de grondrechten. Om deze redenen meent de verweerster dat de artikelen 100 en 101 van de WOG, gelezen in samenhang met artikel 83 AVG, geen geldige rechtsgrondslag kunnen vormen voor de GBA om IAB Europe een sanctie op te leggen.

#### *Standpunt van de Geschillenkamer*

228. Vooropstaat dat de bevoegdheid tot het opleggen van een administratieve geldboete en de modaliteiten van de toepassing van deze bevoegdheid zijn vastgelegd in het rechtstreeks werkende artikel 83 van de AVG. In lijn met de rechtspraak van het Marktenhof constateert de Geschillenkamer dat administratieve boeten samen met de andere corrigerende maatregelen zoals voorzien door artikel 58 AVG een krachtig onderdeel vormen van het instrumentarium inzake handhaving waar de GBA over beschikt<sup>55</sup>.
229. Als de GBA één of meer inbreuken op de regelgeving vaststelt, dan moet zij bepalen welke corrigerende maatregel(en) het meest geschikt is (of zijn) om die inbreuk aan te pakken. De maatregelen die daarbij ter beschikking staan, worden opgelijst door artikel 58.2.b tot en met 58.2.j AVG. Daarbij bepaalt met name artikel 58.2.i AVG dat de toezichthouder de bevoegdheid heeft om, naargelang de omstandigheden van elke zaak, naast of in plaats van de in dit lid bedoelde maatregelen, een administratieve geldboete op te leggen op grond van artikel 83 AVG. Dat houdt in dat een administratieve geldboete zowel een op zichzelf staande (corrigerende) maatregel kan zijn als een maatregel die wordt genomen in combinatie met andere corrigerende maatregelen (en dus een soort van aanvullende maatregel is). De strafbaarstellingen van artikel 83.4 tot en met 83.6 AVG laten toe om bij de meeste inbreuken een administratieve geldboete op te leggen. Dat neemt niet weg dat de toezichthouder de verantwoordelijkheid heeft om altijd de meest geschikte maatregel(en) te kiezen<sup>56</sup>.
230. Naast de relevante bepalingen van de AVG en de WOG over de hoogte van de administratieve geldboetes die de Geschillenkamer kan opleggen, baseert de Geschillenkamer zich ook op de rechtspraak van het Marktenhof<sup>57</sup>, waarin eisen worden geformuleerd over de voorspelbaarheid en de motivering van de door de Geschillenkamer opgelegde administratieve geldboetes. Zo heeft deze rechtspraak ertoe geleid dat een

---

<sup>55</sup> Hof van Beroep Brussel, sectie Marktenhof, 2021/AR/320, 7 juli 2021, p. 38.

<sup>56</sup> *Ibidem*.

<sup>57</sup> O.a. arresten van 19 februari 2020 (2019/AR/1600), van 24 januari 2021 (2020/AR/1333) en van 7 juli 2021 (2021/AR/320).

formulier waarin het voornemen om een sanctie op te leggen wordt meegedeeld, wordt voorgelegd aan de betrokken partij, die daarop kan reageren en haar opmerkingen naar de Geschillenkamer kan zenden, voordat deze een beslissing neemt. In de onderhavige procedure werd dit formulier dan ook toegezonden. De verweerster heeft een reactie ingediend<sup>58</sup>.

231. Tevens verwijst de Geschillenkamer naar de rechtspraak van het Marktenhof, waarin werd bepaald dat de AVG niet voorziet in een specifieke boete of een vork voor specifieke inbreuken, maar slechts een bovengrens of maximumbedrag. Dit betekent in de praktijk dat de GBA niet alleen kan beslissen om aan de overtreder geen boete op te leggen, maar ook dat, als zij beslist een boete op te leggen, deze zich situeert tussen het minimum, gaande van 1 EUR, en het voorziene maximum. Welke geldboete wordt opgelegd, wordt beslist door de GBA met inachtneming van de criteria die worden opgesomd door artikel 83, lid 2 AVG<sup>59</sup>.
232. Verder volgt de Geschillenkamer ook de richtsnoeren van de voormalige Artikel 29-werkgroep inzake de toepassing en vaststelling van administratieve geldboeten in de zin van de AVG, onderschreven door de EDPB<sup>60</sup>, waarin gedetailleerd wordt ingegaan op de criteria van artikel 83, lid 2, van de AVG die een toezichthoudende autoriteit moet toepassen bij de beoordeling van de vraag of een boete moet worden opgelegd, alsook op het bedrag van de boete.
233. Voorts bevatten deze richtsnoeren ook een uitleg van artikel 58 van de AVG, inzake de maatregelen die een toezichthoudende autoriteit kan kiezen, aangezien de rechtsmiddelen inherent verschillend van aard zijn en in wezen verschillende doeleinden beogen. Tot slot wordt gespecificeerd dat bepaalde maatregelen uit hoofde van artikel 58 van de AVG cumulatief kunnen zijn en dus een regelgevingsactie op basis van verschillende corrigerende maatregelen vormen.
234. Het Marktenhof, oordelend met volle rechtsmacht, voert een legaliteits- en een proportionaliteitstoetsing van de sanctie door en zal de geldboete (enkel) verlagen of ongedaan maken bij ernstige en bewezen omstandigheden waarmee de Geschillenkamer geen of onvoldoende rekening zou gehouden hebben.
235. Kortom, dit stelsel waarborgt in voldoende mate dat aan de fundamentele rechtsbeginselen voortvloeiend uit artikel 6 EVRM en artikel 47 Handvest wordt voldaan.

---

<sup>58</sup> Zie para. 272-273 van deze beslissing.

<sup>59</sup> Hof van Beroep Brussel, sectie Marktenhof, 2021/AR/320, 7 juli 2021, p. 42.

<sup>60</sup> Werkgroep Artikel 29, Richtsnoeren voor de toepassing en vaststelling van administratieve geldboeten in de zin van Verordening (EU) 2016/679, WP253, gepubliceerd op <http://www.edpb.europa.eu>.

## Wettelijk kader voor administratieve boetes

### *Relevante bepalingen in de WOG*

236. Op grond van artikel 100, §1, 13<sup>o</sup> van de WOG heeft de Geschillenkamer de bevoegdheid om administratieve geldboeten op te leggen. De Geschillenkamer kan beslissen om een administratieve boete op te leggen aan de vervolgte partijen volgens de algemene voorwaarden bepaald in artikel 83 van de AVG.
237. Op grond van artikel 103 van de WOG is, indien een overtreder door middel van dezelfde handeling meerdere inbreuken heeft gepleegd, enkel de zwaarste administratieve geldboete van de onderscheiden inbreuken van toepassing. Bij samenloop van inbreuken worden de bedragen van de administratieve geldboeten zoals bepaald in artikel 83 AVG samengevoegd zonder dat het totale bedrag het dubbele van het hoogste boetebedrag, van toepassing op de begane inbreuken, mag overschrijden.

### *Relevante bepalingen in de AVG*

238. Zodra op basis van de beoordeling van de feiten van het geval een inbreuk op de Verordening is vastgesteld, moet de bevoegde toezichthoudende autoriteit bepalen welke corrigerende maatregelen het geschiktst zijn om de inbreuk aan te pakken. De bepalingen van artikel 58, lid 2, onder b) tot en met j)<sup>61</sup>, geven aan welke instrumenten de toezichthoudende autoriteiten kunnen gebruiken om niet-naleving door een verwerkingsverantwoordelijke of verwerker aan te pakken.
- a. de verwerkingsverantwoordelijke of de verwerker waarschuwen dat met de voorgenomen verwerkingen waarschijnlijk inbreuk op bepalingen van deze verordening wordt gemaakt;
  - b. de verwerkingsverantwoordelijke of de verwerker berispen wanneer met verwerkingen inbreuk op bepalingen van deze verordening is gemaakt;
  - c. de verwerkingsverantwoordelijke of de verwerker gelasten de verzoeken van de betrokkene tot uitoefening van zijn rechten uit hoofde van deze verordening in te willigen;
  - d. de verwerkingsverantwoordelijke of de verwerker gelasten, waar passend, op een nader bepaalde manier en binnen een nader bepaalde termijn, verwerkingen in overeenstemming te brengen met de bepalingen van deze verordening;
  - e. de verwerkingsverantwoordelijke gelasten een inbreuk in verband met persoonsgegevens aan de betrokkene mee te delen;

---

<sup>61</sup> Artikel 58, lid 2, onder a), bepaalt dat een waarschuwing kan worden gegeven. Met andere woorden, in het geval waarop de bepaling betrekking heeft, **wordt geen corrigerende sanctie opgelegd.**

- f. een tijdelijke of definitieve verwerkingsbeperking, waaronder een verwerkingsverbod, opleggen;
- g. het rectificeren of wissen van persoonsgegevens of het beperken van verwerking uit hoofde van de artikelen 16, 17 en 18 AVG gelasten, alsmede de kennisgeving van dergelijke handelingen aan ontvangers aan wie de persoonsgegevens zijn verstrekt, overeenkomstig artikel 17, lid 2, en artikel 19 AVG;
- h. een certificering intrekken of het certificeringsorgaan gelasten een uit hoofde van de artikelen 42 en 43 AVG afgegeven certificering in te trekken, of het certificeringsorgaan te gelasten geen certificering af te geven indien niet langer aan de certificeringsvereisten wordt voldaan;
- i. naargelang de omstandigheden van elke zaak, naast of in plaats van de in dit lid bedoelde maatregelen, een administratieve geldboete opleggen op grond van artikel 83 AVG; en;
- j. de opschorting van gegevensstromen naar een ontvanger in een derde land of naar een internationale organisatie gelasten.

239. De bevoegdheid tot het opleggen van een administratieve geldboete is geregeld in artikel 83 AVG, dat als volgt luidt:

*“Algemene voorwaarden voor het opleggen van administratieve geldboeten*

*1. Elke toezichthoudende autoriteit zorgt ervoor dat de administratieve geldboeten die uit hoofde van dit artikel worden opgelegd voor de in de leden 4, 5 en 6 vermelde inbreuken op deze verordening in elke zaak doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn.*

*2. Administratieve geldboeten worden, naargelang de omstandigheden van het concrete geval, opgelegd naast of in plaats van de in artikel 58, lid 2, onder a) tot en met h) en onder j), bedoelde maatregelen. Bij het besluit over de vraag of een administratieve geldboete wordt opgelegd en over de hoogte daarvan wordt voor elk concreet geval naar behoren rekening gehouden met het volgende:*

- a) 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;*
- a) de opzettelijke of nalatige aard van de inbreuk;*
- b) de door de verwerkingsverantwoordelijke of de verwerker genomen maatregelen om de door betrokkenen geleden schade te beperken;*
- c) 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;*
- d) eerdere relevante inbreuken door de verwerkingsverantwoordelijke of de verwerker;*
- e) de mate waarin er met de toezichthoudende autoriteit is samengewerkt om de inbreuk te verhelpen en de mogelijke negatieve gevolgen daarvan te beperken;*
- f) de categorieën van persoonsgegevens waarop de inbreuk betrekking heeft;*
- g) de wijze waarop de toezichthoudende autoriteit kennis heeft gekregen van de inbreuk, met name of, en zo ja in hoeverre, de verwerkingsverantwoordelijke of de verwerker de inbreuk heeft gemeld;*



- h) de naleving van de in artikel 58, lid 2, genoemde maatregelen, voor zover die eerder ten aanzien van de verwerkingsverantwoordelijke of de verwerker in kwestie met betrekking tot dezelfde aangelegenheid zijn genomen;*
- i) het aansluiten bij goedgekeurde gedragscodes overeenkomstig artikel 40 of van goedgekeurde certificeringsmechanismen overeenkomstig artikel 42; en*
- j) 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.*

*3. Indien een verwerkingsverantwoordelijke of een verwerker opzettelijk of uit nalatigheid met betrekking tot dezelfde of daarmee verband houdende verwerkingsactiviteiten een inbreuk pleegt op meerdere bepalingen van deze verordening, is de totale geldboete niet hoger dan die voor de zwaarste inbreuk.*

*4. Inbreuken op onderstaande bepalingen zijn overeenkomstig lid 2 onderworpen aan administratieve geldboeten tot 10 000 000 EUR of, voor een onderneming, tot 2 % van de totale wereldwijde jaaromzet in het voorgaande boekjaar, indien dit cijfer hoger is:*

- b) de verplichtingen van de verwerkingsverantwoordelijke en de verwerker overeenkomstig de artikelen 8, 11, 25 tot en met 39, en 42 en 43;*
- c) de verplichtingen van het certificeringsorgaan overeenkomstig de artikelen 42 en 43;*
- d) de verplichtingen van het toezichthoudend orgaan overeenkomstig artikel 41, lid 4.*

*5. Inbreuken op onderstaande bepalingen zijn overeenkomstig lid 2 onderworpen aan administratieve geldboeten tot 20 000 000 EUR of, voor een onderneming, tot 4 % van de totale wereldwijde jaaromzet in het voorgaande boekjaar, indien dit cijfer hoger is:*

- a) de basisbeginselen inzake verwerking, met inbegrip van de voorwaarden voor toestemming, overeenkomstig de artikelen 5, 6, 7 en 9;*
- b) de rechten van de betrokkenen overeenkomstig de artikelen 12 tot en met 22;*
- c) de doorgiften van persoonsgegevens aan een ontvanger in een derde land of een internationale organisatie overeenkomstig de artikelen 44 tot en met 49;*
- d) alle verplichtingen uit hoofde van krachtens hoofdstuk IX door de lidstaten vastgesteld recht;*
- e) niet-naleving van een bevel of een tijdelijke of definitieve verwerkingsbeperking of een opschorting van gegevensstromen door de toezichthoudende autoriteit overeenkomstig artikel 58, lid 2, of niet-verlening van toegang in strijd met artikel 58, lid 1.*

*6. Niet-naleving van een bevel van de toezichthoudende autoriteit als bedoeld in artikel 58, lid 2, is overeenkomstig lid 2 van dit artikel onderworpen aan administratieve geldboeten tot 20 000 000 EUR of, voor een onderneming, tot 4 % van de totale wereldwijde jaaromzet in het voorgaande boekjaar, indien dit cijfer hoger is.*

*7. Onverminderd de bevoegdheden tot het nemen van corrigerende maatregelen van de toezichthoudende autoriteiten overeenkomstig artikel 58, lid 2, kan elke lidstaat regels vaststellen betreffende de vraag of en in hoeverre administratieve geldboeten kunnen worden opgelegd aan in die lidstaat gevestigde overheidsinstanties en overheidsorganen.*

*8. De uitoefening door de toezichthoudende autoriteit van haar bevoegdheden uit hoofde van dit artikel is onderworpen aan passende procedurele waarborgen overeenkomstig het Unierecht en het lidstatelijke recht, waaronder een doeltreffende voorziening in rechte en eerlijke rechtsbedeling.*

*9. [...]"*

240. Een lezing van de punten a) tot en met k) van artikel 83.2 AVG, evenals van de aanvullende preciseringen in de leden 3 tot en met 6 van diezelfde bepaling, volstaat om het argument

van de verweerster te weerleggen dat de verschillende in artikel 83 van de RGD opgesomde strafbare feiten op gelijke voet worden geplaatst.

241. De verschillende criteria voor de beoordeling van de zwaarte van de sancties worden duidelijk aangegeven in artikel 83 zelf alsmede in de overwegingen 148 tot en met 150 AVG. Artikel 83.2 maakt overigens duidelijk dat een analyse moet worden gemaakt “naargelang de omstandigheden van het concrete geval”.
242. De Geschillenkamer wees reeds op de richtsnoeren voor de toepassing en vaststelling van administratieve geldboeten in de zin van de AVG, onderschreven door de EDPB. Deze richtsnoeren geven aanknopingspunten voor de interpretatie van de individuele feiten van het geval in het licht van de criteria van artikel 83.2 AVG. De richtsnoeren binden de Geschillenkamer als orgaan van de GBA, lid van de EDPB.
243. Met het oog op een krachtiger handhaving van de regels van de AVG, verduidelijkt overweging 148 AVG dat straffen, met inbegrip van administratieve geldboeten, dienen te worden opgelegd voor elke inbreuk op de verordening, naast of in plaats van passende maatregelen die door de toezichthoudende autoriteiten ingevolge deze verordening worden opgelegd. 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. Er dient evenwel rekening te worden gehouden met de aard, de ernst en de duur van de inbreuk, met het opzettelijke karakter van de inbreuk, met schadebeperkende maatregelen, met de mate van verantwoordelijkheid, of met eerdere relevante inbreuken, met de wijze waarop de inbreuk ter kennis van de toezichthoudende autoriteit is gekomen, met de naleving van de maatregelen die werden genomen tegen de verwerkingsverantwoordelijke of de verwerker, met de aansluiting bij een gedragscode en met alle andere verzwarende of verzachtende factoren. Het opleggen van straffen, met inbegrip van administratieve geldboeten, moet onderworpen zijn aan passende procedurele waarborgen overeenkomstig de algemene beginselen van het Unierecht en het Handvest, waaronder een doeltreffende voorziening in rechte en een eerlijke rechtsbedeling.
244. Anders dan verweerster opwerpt, legt de AVG dus geen minimumbedrag voor een geldboete op, maar alleen maximumbedragen, die, afhankelijk van de gepleegde inbreuken, respectievelijk 2 of 4 % van de omzet van een verwerkingsverantwoordelijke kunnen bedragen, ofwel 10 000 000 of 20 000 000 euro. Deze bedragen hebben een afschrikkend karakter, en het komt aan de Geschillenkamer toe om het bedrag van de boete te moduleren naar gelang van de omstandigheden van het geval, met inachtneming van het evenredigheidsvereiste en met het oog op het waarborgen van de doeltreffendheid van de bepalingen van de AVG.
245. Aangezien de verschillende in artikel 83 AVG opgesomde strafbare feiten niet gelijk worden gesteld, en gelet op het feit dat de verschillende criteria voor de beoordeling van de zwaarte

van de straffen duidelijk worden aangegeven, moet het argument van de verweerster dat de gecombineerde lezing van artikel 83 AVG alsmede de artikelen 100 en 101 van de WOG wegens de vaagheid ervan in strijd is met het legaliteits- en evenredigheidsbeginsel, en dus met de artikelen 6 en 7 EVRM en 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, worden afgewezen.

246. Artikel 83 AVG is een rechtstreeks werkende bepaling in een EU-Verordening en het behoort tot de opdracht van de Geschillenkamer de effectieve werking van deze verordening te verzekeren. Het komt de Geschillenkamer als orgaan van een nationale administratieve autoriteit niet toe om zich uit te spreken over de mogelijke onwettigheid van deze bepaling.
247. Daarenboven, het Grondwettelijk Hof heeft in haar arrest nr. 25/2016 van 18 februari 2016 (p24-28) geoordeeld dat één enkele, ruime marge voor een administratieve geldboete, op grond waarvan de administratieve autoriteit de administratieve geldboete kan aanpassen aan de zwaarte van de inbreuk, niet in strijd is met het legaliteitsbeginsel:

*“B.18.2. [...] Het wettigheidsbeginsel in strafzaken dat uit de voormelde grondwets- en verdragsbepalingen voortvloeit, gaat bovendien uit van de idee dat de strafwet moet worden geformuleerd in bewoordingen op grond waarvan eenieder, op het ogenblik waarop hij een gedrag aanneemt, kan uitmaken of dat gedrag al dan niet strafbaar is en, in voorkomend geval de op te lopen straf kan kennen. [...]*

*Het wettigheidsbeginsel in strafzaken staat evenwel niet eraan in de weg dat de wet aan de rechter een beoordelingsbevoegdheid toekent. Er dient immers rekening te worden gehouden met het algemene karakter van de wetten, de uiteenlopende situaties waarop zij van toepassing zijn en de evolutie van de gedragingen die zij bestraffen.*

*B.18.3. Op dezelfde wijze dient, teneinde te bepalen of de marges tussen de bovengrens en de benedengrens van de strafmaat die de ordonnantiegever ten aanzien van de straffen in aanmerking heeft genomen zo ruim zijn dat zij het beginsel van voorzienbaarheid van de straf zouden schenden, rekening te worden gehouden met de specifieke kenmerken van de misdrijven waarmee die straffen verbonden zijn. [...]*

*B.20.1. De beoordeling van de ernst van een misdrijf en van de strengheid waarmee het misdrijf kan worden bestraft, behoort tot de beoordelingsbevoegdheid van de bevoegde wetgever. Hij kan bijzonder zware straffen opleggen in aangelegenheden waar de misdrijven ernstig afbreuk kunnen doen aan de grondrechten van de individuen en aan de belangen van de gemeenschap. Derhalve komt het de bevoegde wetgever toe de grenzen en de bedragen vast te leggen waarbinnen de beoordelingsbevoegdheid van de rechter en die van de administratie moeten worden uitgeoefend. Het Hof zou een dergelijk systeem slechts kunnen afkeuren indien het kennelijk onredelijk zou zijn.*

*B.20.2. De ordonnantiegever kan niet worden verweten dat hij het in het Gewest van kracht zijnde milieustrafrecht heeft willen rationaliseren en vereenvoudigen. Om die doelstelling te bereiken kon hij een enkele en voldoende ruime marge tussen de bovengrens en de*

benedengrens van de strafmaat bepalen, zowel wat de strafrechtelijke sancties als wat de alternatieve administratieve geldboetes betreft, teneinde de rechter of de administratieve overheid de mogelijkheid te bieden de straf of de alternatieve administratieve geldboete aan te passen aan de ernst van het misdrijf.

*B.20.3. Wat specifiek het misdrijf van overschrijding van de door de Regering vastgelegde geluidsnormen betreft, zijn de bestreden bepalingen tot rechtsonderhorigen gericht, die professionelen zijn en met voldoende nauwkeurigheid de ernst van het misdrijf dat zij plegen en de daarmee samenhangende zwaarte van de sanctie waaraan zij zich blootstellen, kunnen beoordelen. Daarenboven moet de keuze van de sanctie worden gemotiveerd, ofwel door de rechter, ofwel door de administratieve overheid. In dat laatste geval staat tegen de beslissing een jurisdictioneel beroep open.*

*B.20.4. Uit hetgeen voorafgaat volgt dat de bestreden bepalingen de rechter of de administratieve overheid geen beoordelingsbevoegdheid toekennen die de grenzen van hetgeen het beginsel van voorzienbaarheid van de straf toelaat, zou overschrijden.”*

248. Het argument van verweerster volgens hetwelk de artikelen 100 en 101 van de WOG *juncto* artikel 83 AVG, die de grondslag vormen voor de bevoegdheid van de Geschillenkamer om administratieve sancties en geldboeten vast te leggen, in strijd zijn met het legaliteits- en evenredigheidsbeginsel en dus met het recht op een eerlijk proces, moet bijgevolg worden verworpen.

b. De interne regels van de GBA zijn niet in overeenstemming met het grondbeginsel van de formele wettigheid van strafrechtelijke sancties, neergelegd in de artikelen 12 en 14 van de Belgische Grondwet

249. Het beginsel van formele wettelijkheid, bekrachtigd door artikelen 12 en 14 van de Belgische Grondwet vereist dat de essentiële elementen van de regels met betrekking tot de strafbaar gestelde feiten, de aard en de hoogte van de sanctie en de procedure die waarborgt dat de rechten van de verdediging zijn gewaarborgd, door de Kamer van volksvertegenwoordigers volgens de in de Belgische Grondwet neergelegde wetgevingsprocedure worden vastgelegd.
250. Vermits dit beginsel niet alleen van toepassing is op strafrechtelijke sancties *stricto sensu*, maar eveneens op administratieve sancties van strafrechtelijke aard, is dit beginsel volledig van toepassing op de sanctieprocedure voor de GBA.
251. In dit verband stelt verweerster dat verschillende aspecten van de sanctieprocedure voor de GBA niet in een wetgevingstekst zijn neergelegd – met name niet in de WOG, maar in het Reglement van Interne Orde van 15 januari 2019 (RIO).
252. Hierdoor meent de verweerster dat de huidige procedure is gevoerd op basis van procedureregels die in strijd zijn met de artikelen 12 en 14 van de Belgische Grondwet, en derhalve een geldige rechtsgrondslag mist, met als gevolg dat de klachten tegen IAB Europe moeten afgewezen worden.

### *Standpunt van de Geschillenkamer*

253. Het legaliteitsbeginsel houdt in dat de wezenlijke bestanddelen van een strafbaar feit, zoals de aard ervan, de strafmaat en de procedurele waarborgen die erop betrekking hebben, door de wetgever moeten worden vastgesteld.
254. De Geschillenkamer merkt op dat de enige elementen betreffende de oplegging van een sanctie die niet in de AVG, de WOG of in de wet van 30 juli 2018 staan, maar in het door verweerster vermelde Reglement van Interne Orde) van de GBA, geenszins essentiële elementen zijn voor de oplegging van geldboeten. Het gaat immers niet om de aard van de geldboete, noch om de sanctie, maar om elementen van secundaire of organisatorische aard, bijvoorbeeld met betrekking tot de procedure die moet worden gevolgd in geval van afwezigheid van de voorzitter van de Geschillenkamer (artikel 44 RIO), of het aantal leden dat per zaak zitting houdt (artikel 43 RIO).
255. De Geschillenkamer benadrukt bovendien dat de onafhankelijkheid van een toezichthoudende autoriteit overeenkomstig artikelen 51 e.v. AVG inhoudt dat de inrichting van haar processen, zoals bijvoorbeeld ook de toewijzing van leden aan een procedure, tot de discretionaire bevoegdheid van de Gegevensbeschermingsautoriteit behoort, uiteraard binnen de grenzen van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en de nationale wetgeving ter zake.
256. Het argument van de verwerende partij dat de procedure voor de Geschillenkamer in strijd is met het legaliteitsbeginsel, wordt derhalve verworpen.

#### c. De benoeming van de leden van de GBA schendt artikel 53 AVG

257. De verweerster beweert dat artikel 39 van de WOG, die de benoeming van de leden van de Geschillenkamer regelt, op geen enkele wijze de modaliteiten van de gehandhaafde benoemingsprocedure verduidelijkt. In het bijzonder wordt nergens gespecificeerd hoe de hoorzitting met de kandidaten moet verlopen, noch vereist de WOG een schriftelijk verslag van de hoorzitting. Bovendien vindt de voordracht plaats op basis van een geheime stemming en bestaan er geen garanties voor het adequate karakter van de informatie over de kandidaten die aan de leden van de Kamer van Volksvertegenwoordigers wordt verstrekt.
258. Volgens de verweerster voldoet de benoeming van de leden van de GBA, met inbegrip van de leden van de Geschillenkamer, bijgevolg niet aan de vereisten van artikel 53 AVG, dat bepaalt dat de benoeming “volgens een transparante procedure” dient te geschieden.
259. Gelet op het voorgaande meent de verweerster dat de leden van de Geschillenkamer niet in staat zijn om in deze zaak een rechtsgeldige beslissing te nemen ten aanzien van IAB Europe. Ook om deze redenen moeten de vorderingen tegen IAB Europe worden afgewezen.

### *Standpunt van de Geschillenkamer*

260. Vooreerst wijst de Geschillenkamer erop dat eventuele onvolkomenheden in de benoemingsprocedure van de leden van de GBA geen onderdeel kunnen uitmaken van deze procedure en dat partijen zich niet kunnen beroepen op een processueel belang om de benoemingsprocedure in vraag te stellen.
261. De Geschillenkamer herinnert eraan dat de leden van de Geschillenkamer door de Kamer van Volksvertegenwoordigers benoemd worden en aldus enkel door haar kunnen ontzet worden van hun functies. Aldus zijn noch de Geschillenkamer noch het Marktenhof bevoegd om over hun benoeming te oordelen. Bovendien hebben de partijen geen belang om zo'n oordeel te vragen.
262. Dientengevolge oordeelt de Geschillenkamer dat dit middel ongegrond is.

### d. De wijze waarop de GBA deze procedure heeft afgehandeld, strookt niet met haar taken en bevoegdheden onder artikel 57 AVG

263. Ter afsluiting stelt de verweerster zowel in haar eerste conclusies als in het kader van de heropening van de debatten dat de wijze waarop de GBA, boven op de oorspronkelijke klacht eveneens de aanvullende klachten en grieven door de klagers in overweging neemt, zonder dat de relevantie van deze aanvullende aantijgingen echter is onderzocht door de Inspectiedienst, de verdediging van IAB Europe aanzienlijk bemoeilijkt.
264. IAB Europe is van mening dat deze aanpak niet alleen fundamenteel onverenigbaar is met de taken en verantwoordelijkheden van een toezichthoudende autoriteit zoals omschreven in artikel 57 AVG, maar tevens als gevolg heeft dat IAB Europe zich enkel dient te verdedigen tegen de aantijgingen vervat in het inspectieverslag, in tegenstelling tot de latere aantijgingen die door de klagers in hun daaropvolgende conclusies zijn aangevoerd.

### *Standpunt van de Geschillenkamer*

265. De Geschillenkamer benadrukt vooreerst dat verweerster op geen enkel moment heeft toegelicht welke nieuwe aantijgingen het voorwerp zijn van hun verweermiddel en als dusdanig haar recht van verdediging zouden schenden. Alleen al om deze reden acht de Geschillenkamer zich gerechtigd het pleidooi van verweerster ongegrond te verklaren.
266. Ten tweede stelt de Geschillenkamer vast dat de WOG geenszins voorschrijft dat de Geschillenkamer gebonden is aan een onderzoeksverslag naar aanleiding van een onderzoek gevraagd aan de Inspectiedienst. Immers, uit geen enkele bepaling van de WOG volgt dat de Geschillenkamer de gelegenheid wordt ontzegd rekening te houden met bijkomende of aanvullende elementen bij het verslag van de Inspectiedienst, zolang het onderzoek en de inachtneming van deze bijkomende of aanvullende elementen in het besluit voldoende worden gemotiveerd en het recht op verdediging voldoende gewaarborgd is.

267. De Inspectiedienst kan overigens in elk geval besluiten geen onderzoek in te stellen naar bepaalde betwiste punten, overeenkomstig zijn prerogatief krachtens artikel 64, § 2 van de WOG. In een dergelijk geval zou het evenwel in strijd zijn met artikel 57 AVG alsook met de autonomie en onafhankelijkheid van de Geschillenkamer, zoals vastgelegd door de artikelen 92 tot en met 100 van de WOG, om de Geschillenkamer zonder meer te binden aan de bevindingen van de Inspectiedienst, zonder rekening te houden met de elementen die door de partijen in het kader van de procedure en in overeenstemming met het recht op tegenspraak zijn aangevoerd in de debatten.
268. Ten derde oordeelt de Geschillenkamer dat de vermeende verplichting om naar aanleiding van een onderzoek door de Inspectiedienst de debatten vervolgens uitsluitend te gronden op het inspectieverslag, niet opgaat. De WOG voorziet nergens dat de Geschillenkamer haar beslissing uitsluitend op het inspectieverslag dan wel op de conclusies van de partijen dient te steunen. Het betaamt een toezichthoudende autoriteit om immers ook andere instanties en bronnen te raadplegen waarmee ze haar besluitvorming desgevallend kan staven.
269. Aangaande de vatting van de Inspectiedienst met het oog op een aanvullend onderzoek, en in het bijzondere de aard van de termijnen voorzien in artikel 96 van de WOG, is de Geschillenkamer niet overtuigd door de argumenten die verweerster aanhaalt. In onderhavig dossier hebben de partijen namelijk uitvoerig de gelegenheid gehad om aan de Geschillenkamer en de tegenpartij hun standpunt ter kennis te brengen inzake de aantijgingen en tenlasteleggingen, met inbegrip van de werking van het TCF, de verwerking van de voorkeuren en toestemmingen van gebruikers in de TC String, alsmede de onderlinge relatie tussen het TCF en het OpenRTB.
270. Daarnaast stelt de Geschillenkamer vast dat er geen twijfel bestaat over het cruciaal belang van de TC String voor het functioneren van het TCF. Dientengevolge kon de verweerster vanaf het begin van de procedure verwachten dat de debatten zich zouden toespitsen op de verwerking van gegevens in het kader van de TC String. Aldus kan er geenszins sprake zijn van nieuwe aantijgingen —voor zover deze bestaan, gelet op het ontbreken van concreet voorbeeld waarmee verweerster haar middel heeft gestaafd— in de conclusies van klagers, aangezien deze een uiteenzetting vormen van de werking van het TCF, waarvan niet wordt betwist dat dit de kern vormt van de klachten tegen IAB Europe.
271. Bovenstaande punten indachtig oordeelt de Geschillenkamer dat dit middel zowel feitelijk als rechtens ontoereikend is.

#### **A.10. – Sanctieformulier, Europese samenwerkingsprocedure en publicatie van de beslissing**

272. De procedure voor de Geschillenkamer omvat een uitwisseling van schriftelijke stukken en een mondelinge hoorzitting van de betrokken partijen, als normale stappen die uitmonden in een beslissing. Indien de Geschillenkamer na beraadslaging voorstelt om een (punitieve) sanctie op te leggen, verplicht het Marktenhof de Geschillenkamer om de verweerster in de gelegenheid te stellen op de voorgenomen sancties te reageren via een standaardformulier dat de weerhouden inbreuken en de criteria voor het bepalen van de hoogte van de boete bevat. Deze mogelijkheid tot tegenspraak, of het recht om te worden gehoord, heeft alleen betrekking op de voorgestelde sancties en wordt dus alleen aan de verweerster meegedeeld.
273. Op 11 oktober 2021 werd een sanctieformulier verzonden waarin de verweerster in kennis werd gesteld van haar inbreuken op de AVG en van het voornemen van de Geschillenkamer om corrigerende maatregelen en een administratieve boete op te leggen. IAB Europe heeft zijn antwoord op 1 november 2021 ingediend. De verweerster betwist de berekening van de administratieve geldboete met het betoog dat de Geschillenkamer geen rekening heeft gehouden met alle elementen die relevant zijn voor het bepalen van het bedrag van de administratieve geldboete overeenkomstig artikel 83, lid 2, AVG. Bovendien is de verweerster het niet eens met het feit dat de Geschillenkamer de totale wereldwijde jaaromzet van Interactive Advertising Bureau Inc. (IAB Inc.) in aanmerking neemt bij de berekening van de administratieve geldboete, aangezien IAB Inc. geen eigendomsbelang in de verweerster heeft noch zeggenschap over de ontplooiing van de activiteiten van IAB Europe. Verweerster verduidelijkt dat IAB Inc. aan IAB Europe een licentie op de merknaam 'IAB' heeft gegeven en dat de verschillende IAB-organisaties in Europa afzonderlijke en onderscheiden organisaties zijn.
274. Op 8 november dienden de raadsleden van de klagers een verzoek in bij de Geschillenkamer waarin zij vroegen om een kopie van het sanctieformulier en van de reactie van de verweerster, op grond van de onjuiste veronderstelling dat de verweerster ook inzage heeft gekregen in de ontwerpbeslissing van de Geschillenkamer. De Geschillenkamer antwoordde op 9 november 2021 dat zij de inhoud van het sanctieformulier niet aan de klagers zal bekendmaken. De kennisgeving van het sanctieformulier aan de verweerster vindt plaats in het kader van een objectieve wettigheidstoetsing en met het specifieke doel de rechten van de verdediging van de verweerster te respecteren, overeenkomstig de jurisprudentie van het Marktenhof. De verweerster wordt aldus vooraf ingelicht over de aard en de zwaarte van de sanctie die zij riskeert en wordt in de gelegenheid gesteld haar definitieve opmerkingen daaromtrent bij de Geschillenkamer in te dienen. De kennisgeving van het sanctieformulier aan de klagers kan onmogelijk tot hetzelfde doel bijdragen, aangezien de voorgenomen sanctie alleen aan de verweerster zou worden opgelegd, niet aan de klagers, en dus de belangen van



laatstgenoemden niet rechtstreeks zou raken. Noch de rechten van de verdediging, noch enige andere rechtsregels vereisen dat de klagers bijkomende argumenten moeten kunnen aanvoeren met betrekking tot de sanctie die aan de verweerster kan worden opgelegd.

275. Op 23 november 2021 heeft de Geschillenkamer haar ontwerpbeslissing voorgelegd aan de andere betrokken Europese toezichthoudende autoriteiten, zoals voorzien in artikel 60, lid 3, AVG.
276. Op 18 december 2021 ontving de Geschillenkamer een brief van de klagers naar aanleiding van de beslissing van de Geschillenkamer om de inhoud van het sanctieformulier niet aan de klagers bekend te maken. Meer in het bijzonder voerden de klagers aan dat zij zouden moeten worden geïnformeerd of de verweerster nieuwe elementen in de procedure heeft gebracht. De Geschillenkamer merkt op dat de debatten op dat moment reeds waren gesloten en dat de reactie van de verweerster op het sanctieformulier enkel betrekking had op elementen betreffende de sanctie.
277. Op 20 december 2021 wordt de Geschillenkamer via het Informatiesysteem Interne Markt (IMI) in kennis gesteld van een relevant en redelijk bezwaar dat werd ingediend door de Nederlandse Autoriteit Persoonsgegevens). Het bezwaar betreft het ontbreken van een motivering door de Geschillenkamer met betrekking tot de stelling van de Nederlandse ngo Bits of Freedom dat het TCF het gebruikers onmogelijk maakt hun rechten als betrokkene uit te oefenen. De Geschillenkamer heeft dit relevant en redelijk bezwaar behandeld in zijn herziene ontwerpbeslissing<sup>62</sup>.
278. Op 21 december 2021 dienden de raadslieden van de verweerster een brief in bij de Geschillenkamer met het verzoek de voorlopige tenuitvoerlegging van de beslissing op te schorten, dat de Gegevensbeschermingsautoriteit de beslissing niet openbaar maakt totdat alle beroepen zijn uitgeput en dat de Gegevensbeschermingsautoriteit afziet van elke publieke mededeling over de beslissing zolang die nog niet definitief is. De Geschillenkamer merkt nogmaals op dat de debatten op dat moment al gesloten waren.
279. Op 21 december 2021 werd de Geschillenkamer in kennis gesteld van een relevant en redelijk bezwaar dat werd ingediend door de Portugese Nationale Commissie voor Gegevensbescherming (CNPD). Het bezwaar had betrekking op het uitblijven van een sanctie door de Geschillenkamer met betrekking tot de verwerking van TC Strings bij gebreke van een rechtsgrond overeenkomstig artikel 6 van de AVG. De CNPD was van oordeel dat de ontwerpbeslissing de verweerster moest verplichten om alle tot dusver onrechtmatig verzamelde persoonsgegevens onmiddellijk te wissen. De Geschillenkamer heeft dit relevant en redelijk bezwaar behandeld in zijn herziene ontwerpbeslissing<sup>63</sup>.

---

<sup>62</sup> Zie para. 504-506.

<sup>63</sup> Zie para. 535.

280. Naast de twee relevante en redelijke bezwaren heeft de Geschillenkamer opmerkingen van andere Europese toezichthoudende autoriteiten ontvangen met betrekking tot de door de Geschillenkamer vastgestelde gezamenlijke zeggenschap, het gebruik van de rechtsgrond 'gerechtvaardigd belang' voor bepaalde verwerkingsactiviteiten, de reikwijdte van de corrigerende maatregelen alsook de voorgenomen administratieve geldboete en de relatie tussen IAB Inc. en IAB Europe.
281. Op 13 januari 2022 heeft de Geschillenkamer zijn herziene ontwerpbeslissing voorgelegd aan de andere betrokken Europese toezichthoudende autoriteiten, zoals voorzien in artikel 60, lid 5, AVG.
282. Op 17 januari 2022 heeft de Geschillenkamer de partijen in kennis gesteld van de indiening van de herziene ontwerpbeslissing en van de deadline van 27 januari 2022 voor de Europese toezichthoudende autoriteiten. Tevens heeft de Geschillenkamer verduidelijkt dat de schriftelijke uitwisselingen met de raadslieden van de verweerster over het sanctieformulier geen nieuwe argumenten inhielden die een heropening van de debatten met beide partijen noodzakelijk zouden maken. Aangezien zowel deze uitwisselingen als het sanctieformulier deel zullen uitmaken van het administratieve dossier, verwierp de Geschillenkamer het verzoek van de klagers om inzage te krijgen in het sanctieformulier en in de daaropvolgende schriftelijke uitwisselingen met de verweerster.
283. Op 20 januari 2022 ontving de Geschillenkamer een brief van de klagers waarin zij stelden dat zij het recht hebben om een kopie van het sanctieformulier en de daaropvolgende uitwisselingen met de verweerster te ontvangen, zodat ze zelf kunnen nagaan of de verweerster geen nieuwe elementen heeft aangevoerd. De klagers voeren ook aan dat indien het sanctieformulier en de daaropvolgende uitwisselingen deel zullen uitmaken van het administratieve dossier, en dus toegankelijk zullen zijn in geval van beroep, er geen reden is waarom zij er geen inzage in zouden krijgen gedurende de lopende procedure. De klagers beweren verder, op basis van een persbericht van de verweerster dd. 5 november 2021, dat de Geschillenkamer ermee heeft ingestemd een gedragscode goed te keuren die de verweerster zes maanden na de beslissing van de Geschillenkamer had ingediend. De klagers betogen dat dit niet het voorwerp is geweest van de debatten tijdens de procedure, en verzoeken derhalve om inzage in alle schriftelijke uitwisselingen met de verweerster na het sanctieformulier en om heropening van de debatten over de bevoegdheid van de Geschillenkamer om een gedragscode goed te keuren of een actieplan te valideren.
284. Op 27 januari 2022 bevestigde de Geschillenkamer de ontvangst van de brief van de klagers en antwoordde de Geschillenkamer dat het de argumenten van de klagers in aanmerking zal nemen in haar beslissing.

### *Beoordeling door de Geschillenkamer*

285. De Geschillenkamer is allereerst van oordeel dat zij niet verantwoordelijk is en niet aansprakelijk kan worden gesteld voor publieke verklaringen die buiten de procedure om door een van de betrokken partijen of door beide partijen zijn afgelegd met betrekking tot een beslissing tijdens de beraadslaging ten gronde door de Geschillenkamer.
286. Ten tweede heeft het Marktenhof geoordeeld dat de klagers geen inspraak hebben bij de vaststelling van de sancties die de Geschillenkamer oplegt<sup>64</sup>. In dit verband biedt artikel 58, lid 2, onder d), van de AVG de toezichthoudende autoriteiten de mogelijkheid om een verwerkingsverantwoordelijke of verwerker te gelasten "*waar passend, op een nader bepaalde manier en binnen een nader bepaalde termijn*" verwerkingen in overeenstemming te brengen met de bepalingen van de AVG. Deze bepaling, gelezen in samenhang met artikel 100, §1, 9° van de wet op de gegevensbescherming, moet worden uitgelegd in die zin dat een actieplan en het inherente toezicht daarop door de Gegevensbeschermingsautoriteit moet worden gezien als een van de sancties die aan een verwerkingsverantwoordelijke of verwerker kunnen worden opgelegd. Het actieplan moet derhalve worden gezien als een corrigerende maatregel, waarbij de klagers geen belang hebben.
287. Met betrekking tot het verzoek van de verweerster om de beslissing niet te publiceren, herinnert de Geschillenkamer aan de aanzienlijke impact van de zaak, gelet op het grote aantal personen en organisaties die erbij betrokken zijn. Bovendien merkt de Geschillenkamer op dat het verzoek van verweersters is ingediend na sluiting van de debatten, en dat verweerster zelf reeds op 5 november 2021 over de zaak heeft gepubliceerd. Na afweging van deze elementen beslist de Geschillenkamer tot afwijzing van het verzoek van de verweerster van 21 december 2021 om de beslissing niet te publiceren en er geen publieke mededelingen over te doen voordat alle beroepsmogelijkheden zijn uitgeput.

---

<sup>64</sup> Marktenhof, 1 december 2021, FOD Financiën v. GBA, nr. 2021/AR/1044, para. 7.3.4: "Het behoort (zeker) niet aan een klager om zich op welke wijze dan ook te mengen in de opportuniteit, laat staan de omvang van een sanctie. De klacht heeft (en kan) enkel betrekking (hebben) op een vermeende inbreuk derwijze dat de beslissing die de Geschillenkamer van de GBA met betrekking tot de klacht neemt – en waarbij zij mogelijkerwijze een sanctie aan de betrokkene oplegt – nooit een *ultra petita* uitspraak gezien van uit het oogpunt van de klacht, kan aanzien worden."

## **B. Motivering**

### **B.1. – Verwerking van persoonsgegevens in het kader van het Transparency and Consent Framework**

288. De Geschillenkamer buigt zich in deze sectie over het begrip persoonsgegevens alsmede over de vraag of er in het kader van het Transparency and Consent Framework, ontworpen en beheerd door IAB Europe, persoonsgegevens voorkomen<sup>65</sup> en worden verwerkt<sup>66</sup>.
289. Ten behoeve van een goed begrip van de onderhavige beslissing, benadrukt de Geschillenkamer dat de klagers in hun schriftelijke conclusies hebben aangegeven zich te willen beperken tot de vermeende inbreuken op de AVG bij de verwerking van persoonsgegevens “in het TCF op zich”<sup>67</sup>. De Geschillenkamer zal in deze sectie over de verwerkingsverantwoordelijkheid dan ook geen oordeel vellen met betrekking tot de verwerkingen die plaatsvinden in het kader van het OpenRTB systeem.

#### **B.1.1. – Aanwezigheid van persoonsgegevens binnen het TCF**

290. Het Europees recht inzake gegevensbescherming, met inbegrip van de AVG, heeft altijd een ruime opvatting van persoonsgegevens gehanteerd met de bedoeling een hoog niveau van gegevensbescherming te verzekeren, en de fundamentele rechten en vrijheden van betrokkenen te waarborgen. De ruime uitleg van onder meer het begrip persoonsgegevens en de notie van verwerking is een centraal element van de rechtspraak van het Hof van Justitie<sup>68</sup>. Het beginsel dat een persoonsgegeven niet enkel betrekking heeft op een geïdentificeerde, maar eveneens op een *identificeerbare* natuurlijke persoon werd reeds in 1981 bekrachtigd in het Verdrag tot bescherming van personen ten opzichte van de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens van de Raad van Europa<sup>69</sup>.
291. De AVG bepaalt eenduidig dat alle informatie over een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon (“betrokkene”) een persoonsgegeven van laatstgenoemde uitmaakt. “Identificeerbaar” moet in derhalve zin verstaan worden als de mogelijkheid om een natuurlijke persoon direct of indirect te identificeren aan de hand van een identicator zoals een naam, een identificatienummer, locatiegegevens, een online identicator of van een of meer elementen die kenmerkend zijn voor de fysieke, fysiologische, genetische, psychische, economische, culturele of sociale identiteit van die natuurlijke persoon<sup>70</sup>.

---

<sup>65</sup> Zie titel B.1.1. – Aanwezigheid van persoonsgegevens binnen het TCF.

<sup>66</sup> Zie titel B.1.1. – Aanwezigheid van persoonsgegevens binnen het TCF

<sup>67</sup> Conclusie van de klagers dd. 18 februari 2021, p. 2.

<sup>68</sup> C. DOCKSEY, H. HIJMANS, “The Court of Justice as a Key Player in Privacy and Data Protection: An Overview of Recent Trends in Case Law at the Start of a New Era of Data Protection Law”, *EDPL Review*, 2019, p. 300.

<sup>69</sup> Artikel 2.a van het Verdrag van 28 januari 1981 tot bescherming van personen ten opzichte van de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens, B.S., 30 december 1993 (Verdrag 108).

<sup>70</sup> Artikel 4.1 AVG.

292. Verder voorziet de AVG dat er, om te bepalen of een natuurlijke persoon identificeerbaar is, rekening moet worden gehouden met alle middelen waarvan redelijkerwijs valt te verwachten dat zij worden gebruikt door de verwerkingsverantwoordelijke of door een andere persoon om de natuurlijke persoon direct of indirect te identificeren, bijvoorbeeld selectietechnieken<sup>71</sup>.
293. Om uit te maken of van middelen redelijkerwijs valt te verwachten dat zij zullen worden gebruikt om de natuurlijke persoon te identificeren, moet eveneens rekening worden gehouden met alle objectieve factoren, zoals de kosten van en de tijd benodigd voor identificatie, met inachtneming van de beschikbare technologie op het tijdstip van verwerking en de technologische ontwikkelingen<sup>72</sup>.
294. Overweging 30 AVG verduidelijkt dat natuurlijke personen kunnen worden gekoppeld aan online-identificatoren via hun apparatuur, applicaties, instrumenten en protocollen, zoals internetprotocol (IP)-adressen, identificatiecookies of andere identificatoren. Dit kan sporen achterlaten die, met name wanneer zij met unieke identificatoren en andere door de servers ontvangen informatie worden gecombineerd, kunnen worden gebruikt om profielen op te stellen van natuurlijke personen en natuurlijke personen te herkennen.
295. De voormalige Werkgroep Artikel 29 heeft het belang van een brede definitie van persoonsgegevens, met name dat een natuurlijke persoon als identificeerbaar kan worden beschouwd wanneer hij/zij binnen een groep personen kan worden onderscheiden van andere leden van de groep en bijgevolg anders kan worden behandeld, reeds aangekaart<sup>73</sup>.
296. Dit standpunt wordt tevens door het Hof van Justitie bijgetreden. Uit een inmiddels vaste rechtspraak geldt dat de inhoud van de informatie die als persoonsgegeven in aanmerking komt niet van belang is<sup>74</sup>, alsmede dat het criterium van identificeerbaarheid flexibel opgevat moet worden. **Zolang informatie immers wegens haar inhoud, doel of gevolg, gekoppeld kan worden aan een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon met middelen die redelijkerwijs kunnen worden ingezet<sup>75</sup>, ongeacht of de informatie aan de hand waarvan de betrokkene kan worden geïdentificeerd geheel bij dezelfde**

---

<sup>71</sup> Overweging 26 AVG; de Engelse tekst verwijst uitdrukkelijk naar “singling out” als één van de middelen om een natuurlijke persoon te identificeren. Zie ook HvJEU Arrest C-582/14 van 19 oktober 2016, *Patrick Breyer t. Bundesrepublik Deutschland*, ECLI:EU:C:2016:779, para. 46; FR. ZUIDERVEEN BORGESIU, “Singling out people without knowing their names – Behavioural targeting, pseudonymous data, and the new Data Protection regulation”, *Computer Law & Security Review*, vol. 32-2, 2016, pp. 256-271.

<sup>72</sup> *Ibidem*.

<sup>73</sup> WP136 – Opinion 4/2007 on the concept of personal data, p. 14; WP199 – Opinion 08.2012 providing further input on the data protection reform discussions, p. 5.

<sup>74</sup> Conclusie van Advocaat-Generaal Sharpston van 12 december 2013 in de gevoegde zaken C-141/12 en C-372/12, Y.S., para. 45.

<sup>75</sup> HvJEU Arrest C-434/16 van 20 december 2017, *Nowak t. Data Protection Commissioner*, ECLI:EU:C:2017:994, para. 35.

**verwerkingsverantwoordelijke berust dan wel deels bij een andere entiteit, dient deze informatie als een persoonsgegeven te worden beschouwd**<sup>76</sup>.

297. De klagers stellen in hun conclusies van repliek dat de TC String een unieke tekenreeks vormt die tevens als unieke identicator wordt weggeschreven in een cookie en vervolgens opgeslagen wordt op het toestel van een gebruiker<sup>77</sup>. Verder nemen de klagers het standpunt in dat IAB Europe met behulp van de TC String bijkomende informatie over gebruikers verzamelt, met inbegrip van gevoelige persoonsgegevens in de zin van artikel 9 AVG<sup>78</sup>.
298. De verweerster weerlegt daarentegen de aantijgingen en stelt dat de TC String geen persoonsgegevens bevat<sup>79</sup> noch enige informatie die rechtstreeks of onrechtstreeks verwant is met de zogenaamde “*content taxonomy*”<sup>80</sup>, die IAB Europe hanteert als “gemeenschappelijke taal” om de inhoud van een website te beschrijven<sup>81</sup>. Voorts neemt de verweerster het standpunt in dat de TC String geen unieke identicator vormt, noch hiertoe bedacht is<sup>82</sup>.
299. Niettegenstaande het voorgaande verklaart verweerster dat de TC String noodzakelijkerwijs met een gebruiker moet gekoppeld kunnen worden, evenwel met het voorbehoud dat de koppeling tussen de voorkeuren opgenomen in de TC String en de gebruiker pas in een latere fase tot stand komt, met name in het kader van het OpenRTB, en derhalve niet onder het Transparency & Consent Framework valt<sup>83</sup>.
300. Op basis van de technische documentatie van IAB Europe en IAB Tech Lab over het TCF protocol concludeert de Inspectiedienst dat de TC String op zichzelf geen gebruikers of apparaten *rechtstreeks* identificeert, vermits de componenten die de TC String samenstellen louter technische informatie weergeven, met name of een niet nader geïdentificeerde gebruiker al dan niet heeft ingestemd met doelstellingen Y of Z, en of *vendors* A en B de persoonsgegevens voor de aanvaarde doeleinden mogen verwerken.
301. Concreet bestaat een TC String uit de volgende velden:
- i. algemene metagegevens;

---

<sup>76</sup> HvJEU Arrest C-582/14 van 19 oktober 2016, *Patrick Breyer t. Bundesrepublik Deutschland*, ECLI:EU:C:2016:779, para. 43; HvJEU Arrest C-434/16 van 20 december 2017, *Nowak t. Data Protection Commissioner*, ECLI:EU:C:2017:994, para. 31; zie ook FR. ZUIDERVEEN BORGESIUŠ, “Singling out people without knowing their names – Behavioural targeting, pseudonymous data, and the new Data Protection regulation”, *Computer Law & Security Review*, vol. 32-2, 2016, pp. 256-271; en FR. ZUIDERVEEN BORGESIUŠ, “The Breyer Case of the CJEU – IP Addresses and the Personal Data Definition”, *EDPL*, 1/2017, pp. 130-137.

<sup>77</sup> Conclusies van de klagers dd. 18 februari 2021, para. 25.

<sup>78</sup> Conclusies van de klagers dd. 18 februari 2021, para. 26.

<sup>79</sup> Conclusies van repliek van de verweerster dd. 25 maart 2021, para. 48.

<sup>80</sup> Conclusies van repliek van de verweerster dd. 25 maart 2021, para. 51.

<sup>81</sup> <https://iabtechlab.com/standards/content-taxonomy/>

<sup>82</sup> Conclusies van repliek van de verweerster dd. 25 maart 2021, para. 53.

<sup>83</sup> Conclusies van repliek van de verweerster dd. 25 maart 2021, para. 54.

- ii. een binaire waarde voor elk van de doeleinden van de verwerking waarvoor toestemming kan worden gegeven;
- iii. een binaire waarde voor elk van de doeleinden van de verwerking die toegestaan zijn op grond van een gerechtvaardigd belang;
- iv. een binaire waarde voor elk van de verkopers die de persoonsgegevens van de gebruiker kunnen verzamelen en verwerken op grond van zijn toestemming;
- v. een binaire waarde voor elk van de verkopers die de persoonsgegevens van de gebruiker kunnen verzamelen en verwerken op grond van een gerechtvaardigd belang;
- vi. eventuele verwerkingsbeperkingen;
- vii. speciale *opt-in* kenmerken in verband met de verwerkingsdoeleinden;
- viii. een veld gewijd aan verwerkingsdoeleinden die niet onder het TCF vallen maar specifiek zijn aan de *publisher*;
- ix. toestemming om de verwerking te baseren op rechtsgronden die niet onder het TCF vallen.

#### ***Beoordeling door de Geschillenkamer***

302. Hoewel de Geschillenkamer begrijpt dat het niet onomstotelijk vaststaat dat de TC String, vanwege de beperkte metadata en waarden die erin omvat zijn, op zich een rechtstreekse identificatie van de gebruiker toelaat, stelt de Geschillenkamer vast dat wanneer het toestemmingspop-up middels een script wordt opgevraagd van op een server beheerd door de CMP<sup>84</sup>, deze onvermijdelijk ook het IP-adres van de gebruiker verwerkt, hetwelk in de AVG uitdrukkelijk als persoonsgegevens is aangemerkt.
303. Overweging 30 AVG bepaalt immers dat natuurlijke personen kunnen worden gekoppeld aan online-identificatoren via hun apparatuur, applicaties, instrumenten en protocollen, zoals internetprotocol (IP)-adressen, identificatiecookies of andere identificatoren zoals radiofrequentie-identificatietags. Dit kan sporen achterlaten die, met name wanneer zij met unieke identificatoren en andere door de servers ontvangen informatie worden gecombineerd, kunnen worden gebruikt om profielen op te stellen van natuurlijke personen en natuurlijke personen te herkennen.
304. Zodra een CMP de TC String opslaat of uitleest op het toestel van een gebruiker met behulp van een *euconsent-v2* cookie, kunnen de toestemming dan wel het bezwaar tegen de verwerking op grond van een gerechtvaardigd belang, alsook de voorkeuren van deze gebruiker, gekoppeld worden aan het IP-adres van het toestel van de gebruiker. CMPs beschikken met andere woorden over de technische middelen om IP-adressen te verzamelen (zoals aangegeven in hun pop-up<sup>85</sup>) en alle informatie met betrekking tot een

---

<sup>84</sup> Technisch analyseverslag van de Inspectiedienst, 6 januari 2020 (Stuk 53), p. 58.

<sup>85</sup> Zie voorbeelden in het technisch analyseverslag van de Inspectiedienst, 6 januari 2020 (Stuk 53), pp. 99 e.v.

identificeerbare persoon te combineren. De mogelijkheid om de TC String en het IP-adres te combineren, maakt dat het hier gaat over informatie van een identificeerbare gebruiker<sup>86</sup>.

305. Bovendien is een identificatie van de gebruiker mogelijk door koppeling aan andere gegevens die door deelnemende organisaties binnen het TCF, maar ook in het kader van OpenRTB, kunnen worden ingezet. De Geschillenkamer onderstreept in dat opzicht dat het niet om eender welke partijen gaat, maar om deelnemende organisaties – CMPs en *vendors*— die, zoals hieronder nader onderzocht<sup>87</sup>, verplicht worden om informatie waarmee zij gebruikers kunnen identificeren, mee te delen aan verweerster, op haar eenvoudig verzoek.
306. Derhalve oordeelt de Geschillenkamer dat de verweerster over redelijke middelen beschikt die zij kan inzetten ten aanzien van geregistreerde organisaties die deelnemen aan het TCF, en waarmee verweerster in staat is om de natuurlijke persoon achter een TC String direct of indirect te identificeren.
307. De Geschillenkamer begrijpt tevens dat het TCF inherent beoogt en derhalve inhoudt dat er van elke gebruiker een combinatie van voorkeuren in de vorm van een unieke tekenreeks wordt opgeslagen in de TC String, teneinde deze voorkeuren mede te delen aan een groot aantal *adtech vendors*.
308. De Geschillenkamer stelt immers aan de hand van de inspectieverslagen vast dat de *adtech vendors* alsmede andere deelnemers binnen het breder OpenRTB ecosysteem het signaal dat in een TC String is opgeslagen, uitlezen om te bepalen of zij over de vereiste rechtsgrondslag beschikken voor de verwerking van de persoonsgegevens van een gebruiker voor de doelstellingen waarmee deze heeft ingestemd<sup>88</sup>.
309. Dienaangaande benadrukt de Geschillenkamer dat het volstaat dat bepaalde informatie gebruikt wordt teneinde een natuurlijke persoon te individualiseren (*single out*) om van persoonsgegevens te kunnen spreken<sup>89</sup>. Tevens leidt het doeleinde van de TC String, met name het doel de voorkeuren van een welbepaalde gebruiker capteren, er *de facto* toe dat de TC String als een persoonsgegeven moet worden aangezien.

---

<sup>86</sup> C. SANTOS, M. NOUWENS, M. TOTH, N. BIELOVA, V. ROCA, “Consent Management Platforms Under the AVG: Processors and/or Controllers?”, in *Privacy Technologies and Policy*, APF 2021, LNCS, vol 12703, Springer, 2021, pp. 50-51. De Geschillenkamer merkt in dit verband op dat indien voor een 'globally stored' TC String werd gekozen, de CMP's tot deze zomer toegang konden krijgen tot het door IAB Europe beheerde internetdomein *consensu.org* om na te gaan of de gebruiker een globale toestemming had gegeven, in welk geval IAB Europe de aan de IP-adressen van de gebruikers gekoppelde TC String-waarden bekendmaakte aan de CMP's. De verweerster kondigde tijdens de hoorzitting aan dat de functie 'globale toestemmingen' zou worden afgevoerd.

<sup>87</sup> Zie para. 358 e.v. van deze beslissing.

<sup>88</sup> Technisch analyseverslag van de Inspectiedienst, 6 januari 2020 (Stuk 53), p. 75.

<sup>89</sup> WP136 – Opinion 4/2007 on the concept of personal data, p. 14.



**310. Wanneer het doel van de verwerking met andere woorden de individualisering van personen behelst, kan worden aangenomen dat de verwerkingsverantwoordelijke of een andere partij over de middelen beschikken of zullen beschikken waarvan redelijkerwijs mag worden aangenomen dat zij zullen worden gebruikt om de betrokkene te identificeren. Beweren dat personen niet identificeerbaar zijn, terwijl het doel van de verwerking juist daarin bestaat dat zij worden geïdentificeerd, zou in feite een *contradictio in terminis* zijn<sup>90</sup>.**

311. Overigens is de Geschillenkamer van oordeel dat het gebruik van deze voorkeuren onmiskenbare gevolgen heeft voor de rechten en belangen van de betrokkenen, daar deze keuzen onder meer bepalen welke derde partijen de persoonsgegevens van de eerstgenoemden desgevallend zullen ontvangen en verwerken in het kader van het OpenRTB systeem<sup>91</sup>.

312. Gelet op de voorgaande vaststellingen alsmede de ruime interpretatie van het begrip persoonsgegeven, zoals bevestigd in de rechtspraak van het Hof van Justitie<sup>92</sup>, concludeert de Geschillenkamer dat de voorkeuren van de gebruikers in een TC String daadwerkelijk persoonsgegevens vormen, aangezien deze voorkeuren betrekking hebben op een geïndividualiseerde, identificeerbare natuurlijke persoon<sup>93</sup>.

#### **B.1.2. – Verwerking van persoonsgegevens binnen het TCF**

313. De Inspectiedienst licht in haar technische onderzoeksverslagen toe dat het TCF noodzakelijkerwijs berust op drie kerncomponenten:

- i. een volledig aanpasbare gebruikersinterface waarmee geregistreerde *Consent Management Platforms* de toestemming, eventuele bezwaren tegen de verwerking op basis van een gerechtvaardigd belang, en de voorkeuren van de gebruiker betreffende de doeleinden van de verwerking en de gemachtigde *vendors* verzamelen;
- ii. een *Global Vendors List* waarin door IAB Europe goedgekeurde partners alsook specifieke informatie met betrekking tot hun respectievelijke verwerkingsdoeleinden en rechtsgrondslagen zijn opgenomen; en
- iii. een gestandaardiseerd mechanisme voor het aanvragen, opslaan en optioneel delen van de gemachtigde *vendors*, toestemmingen, bezwaren en voorkeuren door middel van een toegewijde API, een standaardformaat voor de opslag van

---

<sup>90</sup> WP136 – Opinion 4/2007 on the concept of personal data, p. 16.

<sup>91</sup> HvJEU, arrest C-434/16 van 20 december 2017, *Nowak t. Data Protection Commissioner*, para. 39.

<sup>92</sup> Zie para. 296 van deze beslissing.

<sup>93</sup> HvJEU, arrest C-434/16 van 20 december 2017, *Nowak t. Data Protection Commissioner*, para. 34.

partners/toestemmingen, en een gestandaardiseerde gegevensstructuur voor de overdracht van partners/toestemmingsstatus<sup>94</sup>.

314. De klagers stellen dat het genereren van de TC String overeenkomt met de geautomatiseerde creatie van een unieke, aan een welbepaalde gebruiker verbonden reeks van karakters, waarmee zijn voorkeuren voor gegevensuitwisseling gecapteerd worden door de tussenkomst van een CMP aangesloten bij het TCF<sup>95</sup>.
315. Voorts verwijzen de klagers naar het delen van de TC String met CMPs en andere deelnemers aan het TCF. Ze stellen meer bepaald dat de opslag van een TC String in een specifieke *euconsent-v2* cookie, op een door de CMP gekozen opslagsysteem dan wel geassocieerd aan het *consensu.org*-internetdomein dat beheerd wordt door IAB Europe, evenzeer een verwerking van de voorkeuren van de gebruikers vormt.
316. De verweerster stelt daarentegen dat er in het kader van het TCF geen verwerking van persoonsgegevens plaatsvindt in de zin van artikel 4.2) AVG, gelet op haar standpunt dat de TC String als dusdanig niet als een persoonsgegeven kan aangezien worden.

#### *Beoordeling door de Geschillenkamer*

317. De Geschillenkamer verwijst eerst en vooral naar de definitie van een verwerking van persoonsgegevens als zijnde een bewerking of een geheel van bewerkingen met betrekking tot persoonsgegevens of een geheel van persoonsgegevens, al dan niet uitgevoerd via geautomatiseerde procedés, zoals het verzamelen, vastleggen, ordenen, structureren, opslaan, bijwerken of wijzigen, opvragen, raadplegen, gebruiken, verstrekken door middel van doorzending, verspreiden of op andere wijze ter beschikking stellen, aligneren of combineren, afschermen, wissen of vernietigen van gegevens<sup>96</sup>.
318. Het TCF biedt een gestandaardiseerde aanpak om persoonsgegevens – zijnde de toestemming, eventuele bezwaren, en de voorkeuren – van welbepaalde, reeds geïdentificeerde of minstens identificeerbare gebruikers op een vermeende met de AVG conforme manier te kunnen verzamelen en uitwisselen. Dat deelnemende organisaties aan de hand van de TC String, die deze toestemming, bezwaren en voorkeuren capteert, de betrokkenen met aanvullende data zoals een IP-adres rechtstreeks kunnen identificeren, leidt er dus niet alleen toe dat de TC String als een persoonsgegeven kan worden aangezien<sup>97</sup>, maar ook dat de deelnemende organisaties (*vendors*) noodzakelijkerwijs persoonsgegevens *verwerken*.

---

<sup>94</sup> Consent Management Platform API v2.0, August 2019 (Stuk 34), p. 4; Technisch analyseverslag van de Inspectiedienst, 6 januari 2020 (Stuk 53), pp. 58-59.

<sup>95</sup> Conclusies van de klagers dd. 18 februari 2021, para. 27.

<sup>96</sup> Art. 4.2) AVG.

<sup>97</sup> Zie vorige sectie, B.1.1. – Aanwezigheid van persoonsgegevens binnen het TCF.

319. Rekening houdende met het verband tussen het TCF en OpenRTB, verwijst de Geschillenkamer naar de richtsnoeren van de voormalige Werkgroep Artikel 29 inzake online advertenties, waarin de werkgroep heeft opgemerkt dat de methoden van reclame op basis van surfgedrag inherent de verwerking van persoonsgegevens behelzen, aangezien zulke reclame het verzamelen van IP-adressen en de verwerking van unieke identificatoren met zich meebrengt, opdat betrokkenen online gevolgd kunnen worden ook als hun echte namen niet bekend zijn<sup>98</sup>.
320. De Geschillenkamer begrijpt dat het *Transparency and Consent Framework* inherent met zich meebrengt dat de voorkeuren van gebruikers worden verzameld, verwerkt, opgeslagen en vervolgens gedeeld met andere partijen, al dan niet in combinatie met aanvullende persoonsgegevens in het kader van het OpenRTB.
321. Bijgevolg stelt de Geschillenkamer vast dat er daadwerkelijk sprake is van een verwerking van persoonsgegevens in de zin van artikel 4.2) AVG. Deze conclusie wordt tevens bevestigd door inachtneming van de mogelijkheid dat de TC Strings op elk moment kunnen verbonden worden met onmiddellijk identificeerbare, al dan niet door de betrokkene geleverde informatie.

## **B.2. – Verantwoordelijkheid van IAB Europe voor de verwerkingen binnen het Transparency and Consent Framework**

322. IAB Europe stelt dat zij noch verwerkingsverantwoordelijke noch medeverantwoordelijke is voor de verwerking van persoonsgegevens die door de deelnemende organisaties in het kader van het TCF zijn verzameld.
323. De Geschillenkamer oordeelt echter dat deze redenering om verschillende redenen niet kan worden gevolgd. Allereerst moet de ruime lezing door het Hof van Justitie van de begrippen van verwerkingsverantwoordelijke worden toegepast (**B.2.1. – Brede invulling van het begrip verwerkingsverantwoordelijke door het Hof van Justitie en de EDPB**). Voorts moet er rekening mee worden gehouden dat IAB Europe een beslissende invloed heeft op de doelstelling (**B.2.2. – Bepaling van de doeleinden van de verwerkingen van persoonsgegevens binnen het TCF**) en middelen (**B.2.3. – Bepaling van de middelen voor de verwerkingen van persoonsgegevens binnen het TCF**) van de verwerking door het opleggen van verplichte TCF-parameters.

---

<sup>98</sup> WP171 – Advies 2/2010 over online reclame op basis van surfgedrag ('behavioural advertising'), 22 juni 2010, p. 10, [https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2010/wp171\\_nl.pdf](https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2010/wp171_nl.pdf)

### B.2.1. – Brede invulling van het begrip verwerkingsverantwoordelijke door het Hof van Justitie en de EDPB

324. De AVG definieert een “verwerkingsverantwoordelijke” als de entiteit die, alleen of samen met anderen, het doel en de middelen voor de verwerking van de persoonsgegevens vaststelt<sup>99</sup>. Deze definitie moet worden begrepen in het licht van de doelstelling van de wetgever om de hoofdverantwoordelijkheid voor de bescherming van persoonsgegevens te leggen bij de entiteit die daadwerkelijk controle uitoefent over de gegevensverwerking. Dit houdt in dat niet alleen rekening moet worden gehouden met de juridische kwalificering, maar ook met de feitelijke realiteit<sup>100</sup>.
325. De EDPB heeft verduidelijkt dat het concept van verwerkingsverantwoordelijke naar de invloed van de verwerkingsverantwoordelijke verwijst op de verwerking, op grond van een beslissingsbevoegdheid of controle over de verwerkingsactiviteiten. Zulke controle kan voortkomen uit wettelijke bepalingen, voortvloeien uit een impliciete bevoegdheid of gegrond zijn op de uitoefening een feitelijke invloed<sup>101</sup>. In wezen komt het bepalen van de doeleinden en de middelen overeen met het bepalen van respectievelijk het waarom en het hoe van de verwerking: voor een bepaalde verwerkingsactiviteit is de verwerkingsverantwoordelijke degene die die invloed uitoefent op de verwerking van persoonsgegevens en dus bepaalt waarom de verwerking plaatsvindt (d.w.z. met welk doel of waarvoor) en hoe dat doel zal worden bereikt (d.w.z. welke middelen zullen worden aangewend om het doel te bereiken)<sup>102</sup>.
326. De bevoegdheid om de middelen en doeleinden van verwerkingsactiviteiten vast te leggen, kan allereerst gekoppeld zijn aan de functionele rol van een organisatie<sup>103</sup>. Tevens kan de verantwoordelijkheid worden toegewezen op basis van de contractuele bepalingen tussen de betrokken partijen, hoewel deze niet altijd doorslaggevend zijn<sup>104</sup>, of op grond van een beoordeling van de feitelijke zeggenschap van een partij. Zo kan de vastlegging van de middelen en doeleinden voortvloeien uit een beslissende invloed over de verwerking, meer bepaald over de reden waarom een verwerking volgens een bepaalde wijze plaatsvindt<sup>105</sup>.

---

<sup>99</sup> Art. 4.7) AVG

<sup>100</sup> L. A. BYGRAVE & L. TOSONI, “Article 4(7). Controller” in *The EU General Data Protection Regulation. A Commentary*, Oxford University Press, 2020, p. 148.

<sup>101</sup> EDPB – Guidelines 07/2020 on the concepts of controller and processor in the AVG, v2.0, 2021, para. 20 e.v.

<sup>102</sup> *Ibidem*, para. 35.

<sup>103</sup> D. De Bot, *De toepassing van de Algemene Verordening Gegevensbescherming in de Belgische context*, Wolters Kluwer, 2020, para. 362.

<sup>104</sup> D. De Bot, *De toepassing van de Algemene Verordening Gegevensbescherming in de Belgische context*, Wolters Kluwer, 2020, para. 363-365.

<sup>105</sup> EDPB – Guidelines 7/2020 on the concepts of controller and processor in the AVG, v2.0, 2021, para. 20.

327. In zijn Jehova's getuigen-arrest<sup>106</sup> geeft het Hof van Justitie een ruime uitleg aan het begrip van verwerkingsverantwoordelijke. Dit arrest is relevant en van toepassing op het onderhavige geval, aangezien het verduidelijkt dat de definitie van verwerkingsverantwoordelijke ruim moet worden opgevat, teneinde een "doeltreffende en volledige bescherming van de betrokkenen" te waarborgen<sup>107</sup>, alsook dat er geen toegang tot de betrokken persoonsgegevens vereist is om als verwerkingsverantwoordelijke in aanmerking te komen<sup>108</sup>. De Geschillenkamer citeert hieronder de relevante overwegingen van bovengenoemd arrest:

*"65. Zoals artikel 2, onder d), van richtlijn 95/46 uitdrukkelijk bepaalt, ziet het begrip 'voor de verwerking verantwoordelijke' op de natuurlijke persoon of de rechtspersoon die, 'alleen of tezamen met anderen', het doel van en de middelen voor de verwerking van persoonsgegevens vaststelt. Dit begrip ziet dus niet noodzakelijk op een enkele natuurlijke persoon of rechtspersoon en kan betrekking hebben op meerdere deelnemers aan deze verwerking, die dan ieder onder de bepalingen op het gebied van gegevensbescherming vallen (zie in die zin arrest van 5 juni 2018, *Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein*, C-210/16, EU:C:2018:388, punt 29).*

*66. Hoewel deze bepaling tot doel heeft, door een ruime omschrijving van het begrip „verantwoordelijke" een doeltreffende en volledige bescherming van de betrokkenen te verzekeren, leidt het bestaan van een gezamenlijke verantwoordelijkheid niet noodzakelijkerwijs tot een gelijkwaardige verantwoordelijkheid van de verschillende deelnemers aan de verwerking van persoonsgegevens. Integendeel, deze deelnemers kunnen in verschillende stadia en in verschillende mate bij deze verwerking betrokken zijn, zodat bij de beoordeling van het niveau van verantwoordelijkheid van ieder van hen rekening moet worden gehouden met alle relevante omstandigheden van het concrete geval (zie in die zin arrest van 5 juni 2018, *Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein*, C-210/16, EU:C:2018:388, punten 28, 43 en 44).*

*67. In dit verband kan noch op grond van de bewoordingen van artikel 2, onder d), van richtlijn 95/46, noch op grond van enige andere bepaling van deze richtlijn, worden geoordeeld dat het doel van en de middelen voor de verwerking moeten worden vastgesteld bij wege van schriftelijke richtsnoeren of instructies van de voor de verwerking verantwoordelijke.*

*68. Een natuurlijke persoon of een rechtspersoon die om hem moverende redenen invloed uitoefent op de verwerking van persoonsgegevens en daardoor deelneemt aan de vaststelling van het doel van en de middelen voor de verwerking, kan echter als voor de*

---

<sup>106</sup> HvJEU Arrest van 10 juli 2018, *Tietosuoja- ja valtuutettu et Jehovan todistajat – uskonnollinen yhdyskunta*, C-25/17, ECLI:EU:C:2018:551.

<sup>107</sup> HvJEU Arrest van 13 mei 2014, *Google Spain SL t. Agencia Española de protección de Datos (AEPD) e.a.*, C-131/12, ECLI:EU:C:2014:317, para. 34; zie ook de bespreking omtrent de reikwijdte van het begrip in C. DOCKSEY en H. HIJMANS, "The Court of Justice as a Key Player in Privacy and Data Protection", *European Data Protection Law Review*, 2019, afl. 3, (300)304.

<sup>108</sup> HvJEU Arrest van 10 juli 2018, *Tietosuoja- ja valtuutettu et Jehovan todistajat - uskonnollinen yhdyskunta*, C-25/17, ECLI:EU:C:2018:551. Zie ook EDPB - Richtsnoeren 07/2020 over de begrippen verwerkingsverantwoordelijke en verwerker in de AVG, v2.0, 2021, para. 45.

verwerking verantwoordelijke in de zin van artikel 2, onder d), van richtlijn 95/46 worden beschouwd.

69. Bovendien vooronderstelt de omstandigheid dat meerdere deelnemers op grond van deze bepaling verantwoordelijk zijn voor eenzelfde verwerking, niet dat ieder van hen toegang heeft tot de betrokken persoonsgegevens (zie in die zin arrest van 5 juni 2018, *Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein*, C-210/16, EU:C:2018:388, punt 38).”

328. Het staat voor de Geschillenkamer dus vast dat de verweerster niet noodzakelijk zelf de betrokken persoonsgegevens moet verwerken, noch dat zij zich enige toegang moet kunnen verschaffen tot de persoonsgegevens, teneinde IAB Europe als verwerkingsverantwoordelijke te kunnen aanmerken<sup>109</sup> met betrekking tot een raamwerk waarvoor de verweerster bovendien een jaarlijkse vergoeding van 1.500 EUR vraagt aan deelnemende organisaties<sup>110</sup>.
329. Verder kunnen de impact of de gevolgen van bepaalde activiteiten voor de rechten en vrijheden van betrokkenen eveneens in acht worden genomen bij het bepalen van de verantwoordelijkheid van een organisatie. Indien blijkt dat een organisatie een beslissende rol speelt bij de verspreiding van persoonsgegevens<sup>111</sup> of dat de verwerkingen verricht onder invloed van de organisatie de grondrechten op privéleven en op bescherming van persoonsgegevens aanzienlijk kan aantasten<sup>112</sup>, moet deze organisatie als verwerkingsverantwoordelijke beschouwd worden.
330. *In casu* concludeert de Geschillenkamer dat de deelnemende partijen, zijnde de *publishers* en de *vendors*, de door IAB Europe vastgelegde doelstellingen niet zouden kunnen bewerkstellen zonder het TCF. IAB Europe’s raamwerk speelt in dat opzicht dus een beslissende rol met betrekking tot de verzameling, verwerking en verspreiding van de voorkeuren, toestemmingen en bezwaren van de gebruikers, ongeacht of de verweerster zelf in aanraking komt met de voornoemde gegevens.

### **B.2.2. – Bepaling van de doeleinden van de verwerkingen van persoonsgegevens binnen het TCF**

331. Het bepalen van de doeleinden vormt de eerste voorwaarde voor de identificatie van de verantwoordelijke voor de verwerking van persoonsgegevens<sup>113</sup>. Bovendien wordt

---

<sup>109</sup> HvJEU Arrest van 5 juni 2018, *Unabhängiges Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein v Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein GmbH*, C-210/16, ECLI: EU:C:2017:796, para. 35; HvJEU Arrest van 10 juli 2018, *Tietosuoja- ja valtuutettu et Jehovan todistajat – uskonnollinen yhdyskunta*, C-25/17, ECLI:EU:C:2018:551, para. 69.

<sup>110</sup> <https://iabeuropa.eu/join-the-tcf/>

<sup>111</sup> HvJEU Arrest van 13 mei 2014, *Google Spain SL t. Agencia Española de protección de Datos (AEPD) e.a.*, C-131/12; ECLI: EU:C:2014:317, para. 36.

<sup>112</sup> *Ibidem*, para. 38.

<sup>113</sup> Art. 4.7) AVG; A. DELFORGE, “Titre 8. Les obligations générales du responsable du traitement et la place du sous-traitant” in *Le Règlement général sur la protection des données (RGPD/AVG). Analyse approfondie*, Larquier, Bruxelles, 2018, para. 9-12.

doorgaans aangenomen dat het vastleggen van de doeleinden van een verwerking zwaarder weegt dan het bepalen van de middelen, wanneer het erop aankomt de verantwoordelijkheid van een organisatie vast te stellen<sup>114</sup>. Overigens is een verkeerde aanduiding door een verwerkingsverantwoordelijke, zoals een aanduiding als verwerker die door de feitelijke situatie wordt tegengesproken, niet bindend voor de rechter of de toezichthoudende autoriteit<sup>115</sup>.

332. De Inspectiedienst stelt dat het *Transparency and Consent Framework* op zichzelf geen verwerking van persoonsgegevens voorstelt, maar een geheel vormt van beleidsdocumenten en technische specificaties ontwikkeld door IAB Europe en IAB Tech Lab<sup>116</sup>. De Geschillenkamer treedt deze stelling van de Inspectiedienst bij.

333. Echter, de Geschillenkamer stelt tevens vast dat er in het kader van het TCF wél verwerkingen van persoonsgegevens plaatsvinden, en meer bepaald de verwerking van de voorkeuren van gebruikers, die de CMPs vastleggen via een *user interface* en opslagen middels de TC String. Teneinde een gestandaardiseerde aanpak binnen het TCF mogelijk te maken, hanteert IAB Europe zowel beleidsdocumenten als technische specificaties:

- De TCF-beleidsdocumenten (*TCF Policies*) bestaan uit regels voor deelname die van toepassing zijn op *publishers*, *Consent Management Providers* (CMPs) en andere *vendors*.
- De technische specificaties van het TCF, die in een technisch protocol voorzien waarmee de deelnemende organisaties de status van de verstrekte informatie en de keuzes van de betrokkenen onmiddellijk met elkaar kunnen uitwisselen. Deze technische specificaties sluiten nauw aan bij de *TCF-Policies*, teneinde de technische functionaliteit te bieden die nodig is om de TCF-norm te operationaliseren.

334. Verweerster verklaart in haar verweermiddelen dat de verwerking van deze voorkeuren, in overeenstemming met de regels die het TCF aan deelnemende organisaties oplegt, de doelstelling nastreeft om zowel beheerders van websites en apps ("*publishers*") als de advertentie-technologiepartners die de *targeting*, levering en meting van reclame en inhoud ondersteunen (*vendors*) in staat te stellen toestemming te verkrijgen, hun verwerkingsdoeleinden op transparante wijze bekend te maken, en een geldige

---

<sup>114</sup> EDPB – Guidelines 7/2020 on the concepts of controller and processor in the AVG, v2.0, 2021, para. 20; L. A. BYGRAVE & L. TOSONI, "Article 4(7). Controller" in *The EU General Data Protection Regulation. A Commentary*, Oxford University Press, 2020, p. 150; B. VAN ALSENOY, *Data Protection Law in the EU: Roles, Responsibilities and Liability*, Intersentia, 2019, para. 109-110; A. DELFORGE, "Titre 8. Les obligations générales du responsable du traitement et la place du sous-traitant" in *Le Règlement général sur la protection des données (RGPD/AVG). Analyse approfondie*, Larcier, Bruxelles, 2018, para. 12.

<sup>115</sup> C. de TERWANGNE, "Titre 2. Définitions clés et champ d'application du RGPD" in *Le Règlement général sur la protection des données (RGPD/AVG). Analyse approfondie*, Larcier, Bruxelles, 2018, para. 9-12.

<sup>116</sup> Technisch analyseverslag van de Inspectiedienst, 6 januari 2020 (Stuk 53), p. 9.

rechtsgrondslag vast te leggen voor de verwerking van persoonsgegevens teneinde digitale reclame te kunnen aanbieden<sup>117</sup>. Deze doelstelling blijkt eveneens uit de *IAB Europe Transparency & Consent Framework Policies* (hierna “*TCF Policies*”)<sup>118</sup>:

*“ii. The goal of the Framework is to help players in the online ecosystem meet certain requirements of the ePrivacy Directive (and by extension its successor, the upcoming ePrivacy Regulation), and General Data Protection Regulation by providing a way of informing users about inter alia the storing and/or accessing of information on their devices, the fact that their personal data is processed, the purposes for which their personal data is processed, the companies that are seeking to process their personal data for these purposes, providing users with choice about the same, and signaling to third parties inter alia which information has been disclosed to users and what users’ choices are.”* [Doel van het raamwerk kader is spelers in het online-ecosysteem te helpen voldoen aan bepaalde voorschriften van de ePrivacyrichtlijn (en bij uitbreiding de opvolger daarvan, de komende ePrivacyverordening) en de AVG door gebruikers te informeren over onder meer het opslaan van en/of de toegang tot informatie op hun apparaten, het feit dat hun persoonsgegevens worden verwerkt, de doeleinden waarvoor hun persoonsgegevens worden verwerkt, de bedrijven die hun persoonsgegevens voor deze doeleinden willen verwerken, de gebruikers hierover een keuze te bieden, en derden onder meer mee te delen welke informatie aan de gebruikers is verstrekt en wat de keuzes van de gebruikers zijn (vrije vertaling Geschillenkamer)].

335. Uit de documentatie opgesteld door verweerster blijkt eveneens dat de doeleinden van de TC String bepaald worden door IAB Europe:

*“A TC String’s primary purpose is to encapsulate and encode all the information disclosed to a user and the expression of their preferences for their personal data processing under the AVG. Using a Consent Management Platform (CMP), the information is captured into an encoded and compact HTTP-transferable string. This string enables communication of transparency and consent information to entities, or ‘vendors’, that process a user’s personal data. Vendors decode a TC String to determine whether they have the necessary legal bases to process a user’s personal data for their purposes.”*<sup>119</sup> [Het primaire doel van een TC String is het inkapselen en coderen van alle informatie die aan een gebruiker wordt verstrekt en het uitspreken van zijn voorkeuren voor de verwerking van zijn persoonsgegevens in het kader van de AVG. Met behulp van een Consent Management Platform (CMP) wordt de informatie vastgelegd in een gecodeerde en compacte HTTP-transferable string. Deze string maakt het mogelijk transparantie- en toestemmingsinformatie door te geven aan entiteiten, of "vendors" die de persoonsgegevens van een gebruiker verwerken. Vendors decoderen een TC-string om te

---

<sup>117</sup> Conclusies van repliek van de verweerster, § 33.

<sup>118</sup> IAB Europe Transparency & Consent Framework Policies v2019-08-21.3 (Stuk 32); IAB Europe Transparency & Consent Framework Policies v2019-04-02.2c (Stuk 38).

<sup>119</sup> Transparency and Consent String with Global Vendor & CMP List Formats v2.0, August 2019 (Stuk 35), p. 8.



bepalen of zij over de nodige rechtsgrondslagen beschikken om de persoonsgegevens van een gebruiker voor hun doeleinden te verwerken (vrije vertaling Geschillenkamer)].

336. Hoewel de Geschillenkamer benadrukt dat de doelstelling van de verwerking van de TC String moet worden onderscheiden van de doelstellingen voor de verwerkingen die buiten het TCF plaatsvinden, zoals het verwerken en uitwisselen van de persoonsgegevens die deel uitmaken van een *bid request* in het kader van OpenRTB, oordeelt ze niettegenstaande dat het TCF wordt aangeboden *met als oogmerk het gebruik van OpenRTB onrechtstreeks te bevorderen*. In dat opzicht fungeert IAB Europe, in haar hoedanigheid van *Managing Organisation*, als een scharnierfunctie tussen het TCF en het OpenRTB, dat overigens ontwikkeld werd door IAB Tech Lab.
337. Ter staving van haar standpunt verwijst de Geschillenkamer naar de inventaris van mogelijke doeleinden die deelnemende organisaties kunnen nastreven in het kader van het TCF. Zo bepalen de *TCF Policies* voor respectievelijk de CMPs, de *publishers* en andere *vendors* een verplichte lijst<sup>120</sup> met vaste, door IAB Europe gedefinieerde en vooropgestelde doeleinden (*'purposes'*<sup>121</sup>), bijzondere doeleinden (*'special purposes'*<sup>122</sup>), functies (*'features'*<sup>123</sup>) en bijzondere functies (*'special features'*):

- i. Purpose 1 - Store and/or access information on a device
- ii. Purpose 2 - Select basic ads
- iii. Purpose 3 - Create a personalised ads profile
- iv. Purpose 4 - Select personalised ads
- v. Purpose 5 - Create a personalised content profile
- vi. Purpose 6 - Select personalised content
- vii. Purpose 7 - Measure ad performance
- viii. Purpose 8 - Measure content performance
- ix. Purpose 9 - Apply market research to generate audience insights
- x. Purpose 10 - Develop and improve products
- xi. Special Purpose 1 - Ensure security, prevent fraud, and debug
- xii. Special Purpose 2 - Technically deliver ads or content
- xiii. Feature 1 - Match and combine offline data sources

---

<sup>120</sup> IAB Europe Transparency & Consent Framework Policies v2019-08-21.3 (Stuk 32), pp. 26 e.v.

<sup>121</sup> De term 'Purpose' verwijst naar een van de in de TCF Policies of de Specifications omschreven doeleinden voor de verwerking van gegevens, met inbegrip van persoonsgegevens van gebruikers, door deelnemers aan het Framework.

<sup>122</sup> Onder 'Special Purpose' wordt verstaan een van de in de TCF Policies of de Specifications omschreven doeleinden voor de verwerking van gegevens, met inbegrip van persoonsgegevens van gebruikers, door deelnemers aan het Framework waarvoor Vendors in de GVL een rechtsgrond opgeven en waarvoor de gebruiker geen keuze wordt geboden door een CMP..

<sup>123</sup> Onder 'Feature' wordt verstaan een van de in de TCF Policies of de Specifications omschreven kenmerken van de verwerking van persoonsgegevens die door deelnemers aan het Framework worden gebruikt voor een of meer doeleinden waarvoor de gebruiker geen andere keuze wordt geboden dan de keuze die hem wordt geboden met betrekking tot de doeleinden waarvoor de persoonsgegevens worden gebruikt.

- xiv. Feature 2 - Link different devices
- xv. Feature 3 - Receive and use automatically-sent device characteristics for identification
- xvi. Special Feature 1 – Use precise geolocation data
- xvii. Special Feature 2 - Actively scan device characteristics for identification

338. De Geschillenkamer concludeert hieruit dat de doelstelling van de TC String, en in de bredere zin van de verwerkingen van de TC String binnen het TCF zoals deze zich vertalen in de *TCF Policies*, door IAB Europe is vastgelegd.

### **B.2.3. – Bepaling van de middelen voor de verwerkingen van persoonsgegevens binnen het TCF**

339. Het bepalen van de middelen vormt de tweede hoeksteen van de verwerkingsverantwoordelijkheid. Met betrekking tot de middelen van de verwerking maakt de EDPB een onderscheid tussen zogenaamde “essentiële” en “niet-essentiële” middelen. De keuze met betrekking tot niet-essentiële middelen mag in beginsel overgelaten worden aan een verwerker zonder dat de verantwoordelijkheid van de entiteit die de doeleinden bepaald heeft op enigerlei wijze afneemt<sup>124</sup>.

340. “Essentiële middelen” hangen nauw samen met het doel en de reikwijdte van de verwerking en zijn inherent voorbehouden aan de verwerkingsverantwoordelijke. Voorbeelden van essentiële middelen hebben betrekking op het soort persoonsgegevens die worden verwerkt (“welke gegevens worden verwerkt?”), de duur van de verwerking (“hoe lang worden ze verwerkt?”), de categorieën van ontvangers (“wie heeft toegang tot ze?”) en de categorieën van betrokkenen (“van wie worden de persoonsgegevens verwerkt?”). “Niet-essentiële middelen” anderzijds betreffen voornamelijk de praktische aspecten van de uitvoering, zoals de keuze voor een bepaald type hard- of software of de gedetailleerde beveiligingsmaatregelen die aan de verwerker kunnen worden overgelaten om te beslissen<sup>125</sup>.

341. Het staat voor de Geschillenkamer vast, en wordt ook bevestigd door de verweerster<sup>126</sup>, dat het *Transparency and Consent Framework* een raamwerk van bindende voorschriften vormt ten aanzien van de deelnemende organisaties, met betrekking tot de verwerking van de voorkeuren van de gebruikers. De deelnemers tot het TCF worden namelijk verondersteld de *Terms and Conditions for the IAB Europe Transparency & Consent Framework* (hierna “*Terms and Conditions*”)<sup>127</sup> te aanvaarden om zich te kunnen registreren.

---

<sup>124</sup> EDPB – Guidelines 7/2020 on the concepts of controller and processor in the AVG, v2.0, 2021, para. 39-41.

<sup>125</sup> *Ibidem*, para. 40.

<sup>126</sup> Conclusies van repliek van de verweerster dd. 25 maart 2021, para. 35.

<sup>127</sup> Terms and Conditions for the IAB Europe Transparency & Consent Framework (“Terms and Conditions”) (Stuk 33).

Daarmee oordeelt de Geschillenkamer dat IAB Europe niet alleen toeziet op de naleving van de *TCF Specifications en Policies*, als Managing Organisation. Daarenboven stelt de Geschillenkamer ook de regels vast die van toepassing zijn op de verwerking van TC Strings in het kader van het TCF, en legt deze regels ook op aan deelnemende organisaties.

342. In de volgende paragrafen zal de Geschillenkamer nagaan in welke mate de essentiële middelen van de verwerking van de TC String daadwerkelijk door IAB Europe bepaald worden.
343. Genereren, aanpassen en uitlezen van de TC String – In eerste instantie zetten de *TCF Technical Specifications*<sup>128</sup>, de *IAB Europe Transparency and Consent Framework Implementation Guidelines* (hierna “*TCF Implementation Guidelines*”)<sup>129</sup> alsmede de *TCF Policies*<sup>130</sup> uiteen op welke wijze CMPs de goedkeuring van gebruikers kunnen verzamelen, een unieke TC String moeten genereren, en de waarde van de TC String dienen op te slaan.
344. Bovendien zijn de CMPs verplicht om zich te registreren bij IAB Europe teneinde een TC String te kunnen genereren<sup>131</sup> en dienen zij de technische specificaties te volgen die IAB Europe in samenwerking met IAB Tech Lab ontwikkelde met betrekking tot de API<sup>132</sup> waarmee CMPs de TC String kunnen genereren en *adtech vendors* en publishers deze kunnen uitlezen<sup>133</sup>. Uit deze specificaties blijkt overigens dat de CMP API een essentiële rol speelt in het TCF, aangezien deze API een gestandaardiseerde manier biedt voor partijen, zoals de *publisher* of een *advertising vendor*, om toegang te krijgen tot de voorkeuren van de gebruikers, die door de CMP worden beheerd<sup>134</sup>. De Geschillenkamer wijst erop dat het gebruik van deze API verplicht is bij de communicatie tussen CMPs en *vendors*.
345. Met betrekking tot de inhoud van de TC String, specificeren de *TCF Technical Specifications* welke informatie hierin opgenomen wordt, met inbegrip van metadata zoals het precieze tijdstip waarop de TC String is gegenereerd of wordt gewijzigd.
346. Dienaangaande verwijst de Geschillenkamer naar het arrest *Wirtschaftsakademie*, waarin het Hof van Justitie heeft gesteld dat de entiteit die instaat voor het vastleggen, en *a fortiori*, opleggen van instellingen met betrekking tot een gegevensverwerking, hierdoor

---

<sup>128</sup> Transparency and Consent String with Global Vendor & CMP List Formats v2.0, August 2019 (Stuk 35).

<sup>129</sup> IAB Europe Transparency and Consent Framework Implementation Guidelines, August 2019 (Stuk 36).

<sup>130</sup> IAB Europe Transparency & Consent Framework Policies v2019-08-21.3 (Stuk 32); IAB Europe Transparency & Consent Framework Policies v2019-04-02.2c (Stuk 38).

<sup>131</sup> Technisch analyseverslag van de Inspectiedienst, 6 januari 2020 (Stuk 53), p. 76.

<sup>132</sup> Een API is een programmeerinterface waarmee men kan "inpluggen" in een toepassing om gegevens uit te wisselen. Een API is open en wordt aangeboden door de programma-eigenaar. API's worden op verschillende gebieden van digitale marketing gebruikt om bijvoorbeeld geautomatiseerde gateways voor gegevensuitwisseling mogelijk te maken tussen programma's als Adwords, AdExchange en een agentschap of adverteerder. Het kan ook worden gebruikt door adverteerders, bureaus of softwareleveranciers om reclamecampagnes te automatiseren.

<sup>133</sup> Consent Management Platform API v2.0, August 2019 (Stuk 34), p. 4.

<sup>134</sup> Consent Management Platform API v2.0, August 2019 (Stuk 34), p. 6.

deelneemt aan de vaststelling van het doel van en de middelen voor deze verwerking en derhalve als verwerkingsverantwoordelijke moet worden aangemerkt<sup>135</sup>.

347. Opslaglocatie — In hun schriftelijke bewijsvoering voeren de klagers aan dat IAB Europe de verantwoordelijkheid draagt voor het beheer van het internetdomein “*consensu.org*”, naar dewelke de zogenaamde *globally scoped consent cookies*<sup>136</sup> verwijzen en dat als dusdanig de mogelijkheid biedt aan CMPs om de TC Strings, die gedeeld worden tussen meerdere websites of applicaties, te raadplegen en aan te passen.
348. In haar conclusies verklaart IAB Europe daarentegen dat zij weliswaar het *consensu.org* domein heeft geregistreerd, maar dat er geen opslag plaatsvindt van de TC String op de servers van IAB Europe waarnaar dat *consensu.org* domein verwijst. IAB Europe delegeert immers een subdomein van *consensu.org* aan elke geregistreerde CMP<sup>137</sup>, die de TC String op het toestel van de gebruiker opslaat middels een *euconsent-v2* cookie en deze associeert met het *consensu.org* domein. Volgens verweerster is het dus uitsluitend de CMP die de TC String genereert en opslaat, en de eigen servers van de CMP die de TC String uitlezen.
349. Teneinde de verantwoordelijkheid van IAB Europe voor de verwerking van de TC Strings te kunnen vaststellen, moet worden bepaald in welke mate de delegatie van een subdomein door IAB Europe aan een CMP impliceert dat verweerster minstens de middelen (en de eventuele doeleinden) van deze verwerking vastlegt.
350. De *TCF Technical Specifications* schrijven voor dat het delen van de TC String met CMPs op twee manieren moet verlopen: hetzij door de TC String in een door de CMP gekozen opslagsysteem te bewaren, als het een dienst-specifieke toestemming betreft<sup>138</sup>; hetzij door de TC String op te slaan in een gedeelde *globally scoped consent* cookie geassocieerd aan het *consensu.org*-internetdomein van IAB Europe<sup>139</sup>.
351. Op grond van de technische verslagen en de verklaringen van de partijen tijdens de hoorzitting concludeert de Geschillenkamer dat een dienst-specifieke toestemming middels een first-party *euconsent-v2* cookie is vastgesteld, en derhalve uitsluitend op het toestel van de gebruiker wordt opgeslagen. In dit eerste scenario zal de betrokken

---

<sup>135</sup> HvJEU Arrest van 5 juni 2018, *Unabhängiges Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein v Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein GmbH*, C-210/16, ECLI: EU:C:2017:796, para. 39: “In deze omstandigheden moet worden geoordeeld dat de beheerder van een fanpagina op Facebook, zoals Wirtschaftsakademie, door het vastleggen van instellingen naargelang van, met name, zijn doelpubliek en van doelstellingen voor het beheer of de promotie van zijn activiteiten, deelneemt aan de vaststelling van het doel van en de middelen voor de verwerking van de persoonsgegevens van de bezoekers van zijn fanpagina”.

<sup>136</sup> Die de TC Strings bevatten.

<sup>137</sup> Meer bepaald gaat het om het subdomein <naam van de CMP>.mgr.consensu.org. Voor Onetrust is dit bijvoorbeeld <https://cookies.onetrust.mgr.consensu.org/>.

<sup>138</sup> Concreet betekent dit dat de toestemming van de gebruiker enkel geldig is voor de bezochte website, en ten aanzien van de aanvaarde doeleinden alsmede de goedgekeurde adverteerders.

<sup>139</sup> Transparency and Consent String with Global Vendor & CMP List Formats v2.0, August 2019 (Stuk 35).

*euconsent-v2* cookie dus niet gekoppeld worden aan het *consensu.org* domein, noch aan het subdomein dat door IAB Europe aan de CMP is gedelegeerd.

352. In uitzonderlijke gevallen waarbij de toestemming van de gebruiker ook op andere websites van toepassing is, zogenaamde globale toestemmingen (*globally scoped consent cookies*), zijn de CMPs daarentegen verplicht om de betrokken TC String middels een *third-party* cookie op te slaan op het toestel van de gebruiker, waarbij de cookie geassocieerd wordt met het *consensu.org* domein<sup>140</sup>. Alleen de CMP's zijn in staat de TC Strings op de gebruikersapparaten te lezen.
353. In dit tweede scenario krijgt elke CMP dan een afzonderlijk subdomein, dat via DNS-delegatie is toegewezen door IAB Europe, waarbij de toestemmingscookie met de TC String geassocieerd wordt met het hoofddomein *consensu.org* en de subdomeinen hiervan. Concreet betekent dit dat het bereik van het *globally scoped consent* cookie zowel het domein *consensu.org* als de aan de CMPs gedelegeerde subdomeinen omvat.
354. Volgens verweerster werd de globale toestemming enkel in geringe mate toegepast en zou IAB Europe het gebruik en de ondersteuning hiervan hebben stopgezet na de hoorzitting. De Geschillenkamer neemt hiervan akte, maar benadrukt dat deze functionaliteit er eveneens op wijst dat de verantwoordelijkheid van IAB Europe verder gaat dan het louter ontwerpen van een raamwerk.
355. De Geschillenkamer is tevens van oordeel dat verweerster de middelen van de verwerking van de TC String alsok de *euconsent-v2* cookie vastlegt, zowel voor de dienstspecifieke als voor de globale toestemmingen. Het feit dat het TCF geen specifiek mechanisme oplegt voor het opslaan van de toestemming van gebruikers in de browser doch enkel de CMPs aanbeveelt om een *first-party* cookie te gebruiken, staat niet in de weg aan de vaststelling dat verweerster in het kader van het TCF een lijst voorziet met mogelijke mechanismen om de TC String te koppelen aan een individuele gebruiker, waarvan de CMP API de meest gangbare is. Meer bepaald stelt de Geschillenkamer vast dat verweerster in haar beleidsdocument "*Consent Management Platform API*" onder meer voorschrijft op welke gestandaardiseerde wijze de verschillende betrokken partijen binnen het TCF de voorkeuren, bezwaren en toestemmingen van de gebruikers kunnen raadplegen<sup>141</sup>:

---

<sup>140</sup> Technisch analyseverslag van de Inspectiedienst, 6 januari 2020 (Stuk 53), p. 79.

<sup>141</sup> Consent Management Platform API v2.0, August 2019 (Stuk 34), p. 6.

### How does the CMP provide the API?

Every consent manager MUST provide the following API function:

```
__tcfapi(command, version, callback, parameter)
```

The function `__tcfapi` must always be a function and cannot be any other type, even if only temporarily on initialization – the API must be able to handle calls at all times.

Secondarily, CMPs must provide a proxy for `postMessage` events targeted to the `__tcfapi` interface sent from within nested iframes. See the section on iframes for information on working with IAB SafeFrames.

### What required API commands must a CMP support?

All CMPs must support four required API commands: `'getTCData'`, `'ping'`, `'addEventListener'` and `'removeEventListener'`.

356. Categorieën van ontvangers van de TC String – De Geschillenkamer oordeelt tevens dat IAB Europe bepaalt met wie de voorkeuren van de gebruikers gedeeld moeten worden, door onder meer een lijst te voorzien met de TCF-geregistreerde *adtech vendors*, het zogenaamde *Global Vendors List* (GVL)<sup>142</sup>, alsmede een lijst met toegestane CMPs (*Global CMP List*)<sup>143</sup>.
357. Uit de documentatie van IAB Europe blijkt immers dat *publishers* die gebruik wensen te maken van het TCF, verplicht worden om met een TCF-geregistreerde CMP samen te werken<sup>144</sup>. Bovendien bepalen de *TCF Implementation Guidelines* dat CMPs verplicht zijn de toestemming en eventuele bezwaren te verzamelen voor alle doeleinden en partners die door de *publisher* zelf verkozen zijn, evenwel met de mogelijkheid om dit tevens tot alle *vendors* opgenomen in de *Global Vendors List* (GVL) uit te breiden<sup>145</sup>.
358. Bewaartermijn van de TC String – Tot slot leggen de twee versies van de *TCF Policies* uitdrukkelijk vast dat de CMPs en de deelnemende *vendors* de captatie van de toestemming of het bezwaar, dewelke opgeslagen zijn in de TC String, dienen te bewaren zolang de verwerking lopende is en ter beschikking moeten stellen aan de *Managing Organisation*, zijnde de verweerster, op eenvoudig verzoek van deze.<sup>146</sup>

#### “8. Record Keeping

---

<sup>142</sup> <https://iabeurope.eu/vendor-list/> en <https://iabeurope.eu/vendor-list-tcf-v2-0/>

<sup>143</sup> <https://iabeurope.eu/cmp-list/>

<sup>144</sup> IAB Europe Transparency & Consent Framework Policies v2019-08-21.3 (Stuk 32), p. 21

<sup>145</sup> IAB Europe Transparency and Consent Framework Implementation Guidelines, August 2019 (Stuk 36), p. 13.

<sup>146</sup> IAB Europe Transparency & Consent Framework Policies v2019-04-02.2c (Stuk 38), art. 8 en 15; IAB Europe Transparency & Consent Framework Policies v2019-08-21.3 (Stuk 32), art. 8 en 15.

1. A CMP will maintain records of consent, as required under the Policies and/or the Specifications, and will provide the MO access to such records upon request without undue delay.

2. A CMP will retain a record of the UI that has been deployed on any given Publisher at any given time and make this record available to its Publisher client, Vendors, and/or the MO upon request.

[...]

#### 15. Record Keeping

1. A Vendor must maintain records of consent, as required under the Policies and the Specifications, and will provide the MO access to such records upon request without undue delay.

2. A Vendor must maintain records of user identification, timestamps, and received Signals for the full duration of the relevant processing. A Vendor may maintain such records of user identification, timestamps, and Signals beyond the duration of the processing as required to comply with legal obligations or to reasonably defend or pursue legal claims, and/or for other processing allowed by law, under a valid legal basis, and consistent with the purposes for which the data was collected.”

359. De Geschillenkamer stelt dus vast dat IAB Europe de verantwoordelijkheid draagt voor het vastleggen van de criteria waarmee de bewaartermijnen van de TC Strings bepaald kunnen worden.

360. Uit het voorgaande volgt dat IAB Europe naast de doeleinden wel degelijk ook de middelen bepaalt met betrekking tot het genereren, opslaan en delen van de TC String waarmee de voorkeuren, bezwaren en de toestemming van gebruikers verwerkt worden. De volgende elementen zijn volgens de Geschillenkamer doorslaggevend:

- i. IAB Europe bepaalt op welke wijze CMPs de toestemming of bezwaren van gebruikers kunnen verzamelen, een unieke TC String moeten genereren, en de waarde van de TC String dienen op te slaan;
- ii. IAB Europe heeft in samenwerking met IAB Tech Lab<sup>147</sup> de technische specificaties ontwikkeld van de API waarmee o.m. *adtech vendors* op een gestandaardiseerde manier toegang verkrijgen tot de voorkeuren van de gebruikers, die door de CMP worden beheerd;
- iii. IAB Europe bepaalt de opslaglocatie en werkwijze voor zowel de dienst-specifieke als de globally scoped toestemmingscookies;

---

<sup>147</sup> IAB Europe heeft met IAB Tech Lab samengewerkt om de beleidslijnen voor de regels van het kader vast te stellen. IAB Europe heeft Tech Lab tevens belast met de ontwikkeling alsook de hosting van de technische implementaties en specificaties van het TCF, vanwege hun technologische deskundigheid.

- iv. IAB Europe beheert de lijsten met geregistreerde CMPs en *adtech vendors* en bepaalt derhalve met welke mogelijke ontvangers de gegevens met betrekking tot de TC String meegeedeeld worden;
- v. IAB Europe bepaalt de criteria waarmee de bewaartermijnen voor de TC Strings vastgelegd kunnen worden en de wijze waarop de aan het TCF deelnemende organisaties deze TC Strings ter beschikking moeten stellen aan de *Managing Organisation*, zijnde de verweerster.

361. Op basis van de voorgaande uiteenzettingen is de Geschillenkamer van oordeel dat **de verweerster moet worden beschouwd als verwerkingsverantwoordelijke voor de verwerking van persoonsgegevens met betrekking tot de registratie van het toestemmingssignaal, bezwaren en voorkeuren van de gebruikers door middel van de TC String, overeenkomstig de beleidsregels en technische specificaties van het Transparency & Consent Framework.**

### **B.3. – Gezamenlijke zeggenschap van de publishers, de CMPs en adtech vendors met betrekking tot de middelen en doeleinden van de verwerkingen van persoonsgegevens in het kader van het TCF en van het OpenRTB**

362. De verantwoordelijkheid van IAB Europe sluit evenwel niet uit dat er nog andere verwerkingsverantwoordelijken het TCF implementeren en het OpenRTB-protocol gebruiken, die een eigen dan wel gedeelde verantwoordelijkheid dragen voor de verwerkingen van persoonsgegevens die zij uitvoeren.

#### **B.3.1. – Gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijkheid**

363. Artikel 26.1 AVG bepaalt dat er sprake is van gezamenlijke verantwoordelijkheid wanneer “twee of meer gezamenlijk de doeleinden en middelen van de verwerking bepalen”. Het Hof van Justitie heeft daarbij gespecificeerd dat “het bestaan van een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de verschillende actoren niet noodzakelijk tot een gelijkwaardige verantwoordelijkheid voor één en dezelfde verwerking van persoonsgegevens. Integendeel, die actoren kunnen in verschillende stadia en in verschillende mate bij deze verwerking betrokken zijn, zodat bij de beoordeling van het niveau van verantwoordelijkheid van ieder van hen rekening moet worden gehouden met alle relevante omstandigheden van het concrete geval”<sup>148</sup>.

---

<sup>148</sup> HvJEU Arrest van 10 juli 2018, Tietosuojavaltuutettu et Jehovan todistajat – uskonnollinen yhdyskunta, C-25/17, ECLI:EU:C:2018:551, para. 66 en HvJEU Arrest van 29 juli 2019, Fashion ID GmbH & Co. KG, C-40/17, ECLI:EU:C:2019:629, para. 70.



364. Ook hier heeft de EDPB nader toegelicht dat de beoordeling van de gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijkheid dient te gebeuren op grond van een feitelijke veeleer dan een formele analyse van de daadwerkelijke invloed op de doeleinden en middelen van de verwerking<sup>149</sup>.
365. Vooreerst onderlijnt de Geschillenkamer dat er niet noodzakelijk een identieke beslissing moet bestaan om van gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijkheid te spreken; het volstaat dat de bepaalde doelstellingen elkaar onderling aanvullen<sup>150</sup>. Eveneens benadrukt de EDPB dat de gezamenlijke deelname in de vastlegging van de middelen en doeleinden zowel de vorm kan aannemen van een gemeenschappelijk besluit als voortvloeien uit verschillende edoch *convergerende* beslissingen van twee of meer entiteiten betreffende de doeleinden en essentiële middelen van een gegevensverwerking<sup>151</sup>.
366. **Besluiten kunnen als convergerend worden geacht indien zij elkaar aanvullen en noodzakelijk zijn voor de verwerking op zodanige wijze dat zij een tastbare invloed hebben op de vaststelling van de doeleinden en middelen van de verwerking.** De vraag die hierbij gesteld moet worden, is of de *beoogde* verwerking van persoonsgegevens onmogelijk zou zijn zonder deelname van alle partijen, meer bepaald of de verwerkingsactiviteiten verricht door elke partij onafscheidelijk en onlosmakelijk verbonden zijn.
367. Zowel in haar conclusies als tijdens de hoorzitting heeft IAB Europe benadrukt dat het TCF en het OpenRTB systeem volkomen onafhankelijk zijn van elkaar, in die zin dat *adtech vendors* zelfs zonder deelname aan het TCF onbelemmerd persoonsgegevens kunnen verwerken in het kader van het OpenRTB. Klagers hebben daarentegen steeds gewag gemaakt van de inherente verwevenheid tussen OpenRTB en het TCF, die verweerster overigens zelf zou bevestigen – volgens klagers – in de *TCF Implementation Guidelines*<sup>152</sup>.
368. De Geschillenkamer oordeelt dat het argument van verweerster niet gevolgd kan worden, gelet op het feit dat verweerster in haar conclusies enerzijds herhaaldelijk opwerpt dat de bestaansreden van het TCF juist erin bestaat de verwerkingen van persoonsgegevens gebaseerd op het OpenRTB protocol in conformiteit te brengen met de geldende regelgeving, met inbegrip van de AVG en de ePrivacy richtlijn. Hoewel de Geschillenkamer

---

<sup>149</sup> EDPB – Guidelines 7/2020 on the concepts of controller and processor in the AVG, v2.0, 2021, para. 52.

<sup>150</sup> Conclusie van Advocaat-Generaal Bobek in *Fashion ID*, C-40/17, ECLI: EU:C:2018:1039, para. 105: “Ook al mag dan het specifieke commerciële gebruik van de gegevens niet hetzelfde zijn, zowel verweerster als Facebook Ireland lijkt in het algemeen commerciële doeleinden na te streven die elkaar onderling lijken aan te vullen. Al is er dan geen sprake van een identiek doel, er bestaat zodoende wel een eenheid van doel, te weten een commercieel en een reclamedoel.”

<sup>151</sup> EDPB – Guidelines 7/2020 on the concepts of controller and processor in the AVG, v2.0, 2021, para. 54.

<sup>152</sup> <https://github.com/InteractiveAdvertisingBureau/AVG-Transparency-and-Consent-Framework/blob/master/TCFv2/TCF-Implementation-Guidelines.md#how-does-the-tc-string-apply-to-non-openrtb-situations>.

begrijpt dat het TCF ook voor andere toepassingen<sup>153</sup> kan ingeschakeld worden door *publishers*, al dan niet in samenwerking met CMPs, staat het evenzeer vast dat het TCF nooit bedoeld was als een alleenstaand, onafhankelijk ecosysteem.

369. Integendeel, de Geschillenkamer stelt vast dat het *Transparency and Consent Framework* beleidslijnen en technische specificaties omvat die uitgevers van websites en applicaties (*publishers*) en adtech partners die de *targeting*, levering en meting van reclame en inhoud ondersteunen (*vendors*), in staat moeten stellen toestemming te verkrijgen of bezwaren vast te stellen, hun verwerkingsdoeleinden transparant bekend te maken, en een geldige rechtsgrondslag te bepalen voor de verwerking van persoonsgegevens voor het aanbieden van digitale reclame<sup>154</sup>.
370. **Aldus oordeelt de Geschillenkamer dat de beslissingen die door IAB Europe vertaald worden in, enerzijds, de bepalingen van de beleidsregels en technische specificaties van het TCF en, anderzijds, de middelen en doeleinden bepaald door de deelnemende organisaties met betrekking tot de verwerking – al dan niet in het kader van OpenRTB – van persoonsgegevens van gebruikers, als convergerende beslissingen moeten worden aangezien<sup>155</sup>. IAB Europe biedt namelijk een ecosysteem binnen dewelke de toestemming, bezwaren en voorkeuren van gebruikers niet voor eigen doelstellingen of zelfbehoud worden verzameld en uitgewisseld, maar om verdere verwerking door derde partijen (d.w.z. publishers en adtech vendors) te vergemakkelijken.**
371. Dientengevolge stelt de Geschillenkamer vast dat IAB Europe en de respectievelijke deelnemende organisaties als gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijken dienen te worden beschouwd voor de verzameling en daaropvolgende verspreiding van de toestemming, bezwaren en voorkeuren van gebruikers, alsmede voor de hiermee gepaard gaande verwerking van hun persoonsgegevens, evenwel zonder dat de verantwoordelijkheid van deelnemende CMPs en *adtech vendors* zou afdoen aan de verantwoordelijkheid van IAB Europe.

#### a. Consent Management Platforms (CMPs)

372. De CMPs zorgen voor de technische implementatie van toestemmingsbanners via dewelke betrokkenen hun keuzes aangeven met betrekking tot de verwerking van hun persoonsgegevens.
373. CMPs hebben meer bepaald als functie de toestemming, bezwaren en voorkeuren van gebruikers op te slaan in de TC String, de waarde hiervan vervolgens onder de vorm van een

---

<sup>153</sup> Zo kan het TCF ook aangewend worden voor niet marketing-gerelateerde doeleinden, e.g. *audience measurement*, *performance measurement*, enz.

<sup>154</sup> Conclusies van repliek van de verweerster dd. 25 maart 2021, para. 33.

<sup>155</sup> Zie para. 365-366.

*euconsent-v2* cookie te bewaren in de browsers waarmee de website bezocht is, en tenslotte een API aan te bieden aan *adtech vendors* opdat laatstgenoemden zich toegang kunnen verschaffen tot de toestemmings-, bezwaar- en voorkeurswaarden voor elke individuele gebruiker<sup>156</sup>.

374. CMPs die zich willen registreren in het IAB Europe TCF v2.0, dienen de gestandaardiseerde verwerkingsdoeleinden en functionaliteiten te implementeren in hun *user interface* om de voorkeuren van de betrokkene dienaangaande te verzamelen en op te slaan<sup>157</sup>. Ook dienen zij zich aan de toepasselijke rechtmatige grondslagen te houden, zoals vooropgesteld in het IAB Europe TCF v2.0.
375. De Geschillenkamer heeft reeds vastgesteld dat de TC String op zichzelf geen personen of apparaten rechtstreeks identificeert. Echter, eenmaal de TC String op het toestel van de gebruiker geplaatst is, kan een CMP aan deze TC String een unieke identicator toekennen, zijnde het IP-adres van het toestel waarop hij onder de vorm van een *euconsent-v2* cookie geplaatst is<sup>158</sup>.
376. Teneinde een CMP-interface te kunnen aanbieden aan de gebruikers, is het noodzakelijk dat *publishers* de JavaScript code van de CMP implementeren op hun website. Deze code wordt vervolgens rechtstreeks geladen vanop de server van de CMP dan wel via het gedelegeerd subdomein. Ten gevolge van dit HTTP(S) verzoek verkrijgen zowel de server van de *publisher* alsook die van de CMP toegang tot het IP-adres van de gebruiker die de website bezoekt en de CMP-interface te zien krijgt<sup>159</sup>.
377. De toegang tot dat IP-adres biedt CMPs de mogelijkheid om de toestemming, het bezwaar en de voorkeuren vervat in de TC String te verrijken met andere informatie reeds in hun bezit of in bezit van de *publisher* en gekoppeld aan datzelfde IP-adres. De Geschillenkamer concludeert op grond hiervan dat CMPs een groot aantal persoonsgegevens verwerken.
378. De Geschillenkamer beoordeelt in welke mate de CMPs als verwerkers dan wel als (gezamenlijke) verwerkingsverantwoordelijken optreden in de volgende paragrafen.
379. Volgens de verweerster, zoals vastgelegd in haar TCF Policies, worden CMPs in beginsel als verwerkers beschouwd<sup>160</sup>. De Geschillenkamer is het daar om de volgende redenen niet mee eens. De CMPs hebben als hoofdtaak de ontwikkeling en het aanbieden van interfaces die een rechtstreekse invloed kunnen hebben op de keuze van de betrokkenen. De CMPs

---

<sup>156</sup> C. SANTOS, M. NOUWENS, M. TOTH, N. BIELOVA, V. ROCA, "Consent Management Platforms Under the AVG: Processors and/or Controllers?", in *Privacy Technologies and Policy*, APF 2021, LNCS, vol 12703, Springer, 2021, p. 50.

<sup>157</sup> IAB Europe Transparency & Consent Framework Policies v2019-08-21.3 (Stuk 32), pp. 9 e.v.

<sup>158</sup> Zie para. 302 e.v. van deze beslissing. Zie ook C. SANTOS, M. NOUWENS, M. TOTH, N. BIELOVA, V. ROCA, "Consent Management Platforms Under the AVG: Processors and/or Controllers?", in *Privacy Technologies and Policy*, APF 2021, LNCS, vol 12703, Springer, 2021, p. 50.

<sup>159</sup> *Ibidem*, p. 5.

<sup>160</sup> IAB Europe Transparency & Consent Framework Policies v2019-08-21.3 (Stuk 32), pp. 9 e.v.

spelen dus een sleutelrol, niet alleen in het kader van het TCF, maar ook ten aanzien van de verwerkingen van persoonsgegevens onder het OpenRTB. Zij zijn derhalve verplicht de beginselen van gegevensbescherming uit artikel 5.1 AVG na te leven (rechtmatigheid, behoorlijkheid en transparantie van de verwerking van persoonsgegevens).

380. Hoewel de *TCF Policies* verbieden dat CMPs enige voorkeur geven aan bepaalde *adtech vendors* op de *Global Vendors List*, en zij in beginsel dus alle geregistreerde *adtech vendors* aan de gebruikers moeten voorleggen, behoudens anders voorzien door de *publishers*<sup>161</sup>, stellen sommige auteurs vast dat een aantal CMPs zich niet houden aan dit vereiste. Dit gebeurt hetzij door vooraf geselecteerde *adtech vendors* op te leggen aan de *publishers*, hetzij door hen standaard de mogelijkheid te ontzeggen om van de volledige lijst van *adtech vendors* af te wijken<sup>162</sup>.
381. Hierbij valt tevens op te merken dat de CMPs over een brede appreciatiemarge beschikken inzake de interface die zij aanbieden aan gebruikers. Immers, de *TCF Policies* leggen louter *minimale* interface vereisten op aan deelnemende CMPs<sup>163</sup>, met als gevolg dat de interfaces en de naleving van de beginselen van behoorlijkheid en transparantie in de praktijk sterk kunnen verschillen naargelang met welke CMP de uitgevers van websites en applicaties (*publishers*) samenwerken<sup>164</sup>.
382. Voorgaande vaststellingen leiden de Geschillenkamer ertoe te concluderen dat CMPs een aanzienlijke rol spelen en derhalve een (mede)verantwoordelijkheid<sup>165</sup> dragen met betrekking tot de doeleinden en de middelen van de verwerkingen van persoonsgegevens van gebruikers binnen het TCF en het OpenRTB systeem.
383. De Geschillenkamer merkt evenwel op dat deze conclusie niet betekent dat alle CMP's systematisch samen met IAB Europe en de uitgevers van websites als gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijken moeten worden beschouwd of dat er geen grenzen zijn aan de gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijkheid. Zoals eerder uitgelegd in deze beslissing<sup>166</sup> is de lijst van CMP's die het TCF uitvoeren limitatief<sup>167</sup> als gevolg van het proces van verplichte registratie bij en goedkeuring door IAB Europe als *Managing Organisation*. De Geschillenkamer oordeelt dat de gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijkheid vaststaat met betrekking tot respectievelijk:

- i. de uitgever van de website of applicatie,

---

<sup>161</sup> IAB Europe Transparency & Consent Framework Policies v2019-08-21.3 (Stuk 32), p. 9, § 8 en p. 10, § 11.

<sup>162</sup> C. SANTOS, M. NOUWENS, M. TOTH, N. BIELOVA, V. ROCA, "Consent Management Platforms Under the AVG: Processors and/or Controllers?", in *Privacy Technologies and Policy*, APF 2021, LNCS, vol 12703, Springer, 2021, pp. 57-59.

<sup>163</sup> IAB Europe Transparency & Consent Framework Policies v2019-08-21.3 (Stuk 32), pp. 61 e.v.

<sup>164</sup> Technisch analyseverslag van de Inspectiedienst, 6 januari 2020 (Stuk 53), pp. 99-103.

<sup>165</sup> Zie para. 360 van deze beslissing inzake de verwerkingsverantwoordelijkheid van IAB Europe voor het bepalen van de ontvangers.

<sup>166</sup> Zie para. 102; 341; 344; 356-360 en 374 van deze beslissing.

<sup>167</sup> In november 2021 omvatte de lijst van geregistreerde CMP's 76 deelnemers: <https://iab europe.eu/cmp-list/>.

- ii. de specifieke CMP die door de uitgever is geïmplementeerd en die de TCF-interface ter beschikking stelt van de gebruikers,
- iii. IAB Europe, als Managing Organisation.

In dit verband beklemtoont de Geschillenkamer dat de nodige regelingen moeten worden getroffen tussen de respectieve gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijken in overeenstemming met de vereisten in artikel 26, AVG.

384. CMPs zijn krachtens de TCF Policies – ontwikkeld en beheerd door verweerster – in beginsel verplicht om *alle* TCF-geregistreerde *adtech vendors* standaard aan te bieden in hun interface. Indien de CMPs de TCF Policies toepassen, oordeelt de Geschillenkamer dat de verweerster instaat voor de essentiële middelen van de verwerking, vermits IAB Europe de ontvangers van de verzamelde persoonsgegevens bepaalt, en aldus medeverantwoordelijk is voor de doorgifte van de persoonsgegevens, inbegrepen sommige gegevens in de *bid request*.
385. Indien de CMPs daarentegen afwijken van de TCF Policies, is de Geschillenkamer van oordeel dat de CMPs zelf als verwerkingsverantwoordelijken optreden ten aanzien van de ontvangers van de persoonsgegevens. In de mate waarin de CMPs de hen opgelegde instructies niet naleven, zijn zij zelf ten volle verantwoordelijk<sup>168</sup>, in overeenstemming met artikel 28.10 AVG.
386. Wanneer tot slot de CMPs de lijst met ontvangers bepalen overeenkomstig de instructies van de *publishers*, oordeelt de Geschillenkamer dat de *publishers* de voornaamste verantwoordelijkheid dragen voor de doorgifte van de persoonsgegevens aan de *adtech vendors*, zonder evenwel dat hun verantwoordelijkheid iets afdoet aan de verantwoordelijkheid van IAB Europe, zonder wie de globale lijst met deelnemende *vendors* in eerste instantie niet zou bestaan.

#### b. Publishers

387. *Publishers* treden doorgaans als verwerkingsverantwoordelijken in het kader van het TCF, omdat zij worden verondersteld te beslissen of zij al dan niet met een geregistreerde CMP samenwerken, en in staat zijn eveneens te bepalen welke *adtech vendors* op hun website of in hun applicatie reclame mogen aanbieden. Daarnaast kunnen *publishers* controle uitoefenen over de grondslagen die zij verkiezen voor een specifieke verwerkingsdoeleinde, en kunnen zij bepaalde verwerkingsdoeleinden uitsluiten<sup>169</sup>.
388. *Bid requests* worden door *Supply-Side platforms* (SSPs), in hun hoedanigheid van vertegenwoordigers van de *publishers*, verstuurd naar *adtech Demand-Side platforms*

---

<sup>168</sup> EDPB – Guidelines 7.2020 on the concepts of controller and processor in the AVG, v2.0, para. 150.

<sup>169</sup> IAB Europe Transparency & Consent Framework Policies v2019-08-21.3 (Stuk 32), pp. 21-22.

(DSPs), die adverteerders (*adtech vendors*) vertegenwoordigen. Het formaat en de inhoud (oftewel “attributen”) van zulke *bid requests* worden in overeenstemming met de technische specificaties van het OpenRTB protocol bepaald, onafhankelijk van het TCF.

389. Zoals bevestigd door de verslagen van de Inspectiedienst, is IAB Europe niet betrokken bij het bepalen van de attributen van een concreet *bid request*. Het zijn in de eerste plaats de uitgevers van websites en applicaties (*publishers*) die beslissen welke attributen in een *bid request* worden opgenomen en aan de *adtech vendors* worden doorgegeven.
390. Een *bid request* bevat minstens een unieke identificatiecode voor elk *bid request* (*Bid ID*) en een unieke identificatiecode voor de advertentieruimte die wordt geveld (*Item ID*). Daarnaast zal een *bid request* doorgaans informatie bevatten over het apparaat van de gebruiker (*User device*), gebruikersgegevens (*User details*), website (*Website*) of toepassing (*Application*), en technische details over de advertentieruimte (*Impression*)<sup>170</sup>.
391. De Geschillenkamer stelt op basis van het voorgaande vast dat de *bid request* de meeste persoonsgegevens bevatten, doch deze gegevens niet door de verweerster worden verwerkt, maar hoofdzakelijk door de *publishers*, de CMPs en de verschillende *vendors* die, in beginsel, allemaal verplicht zijn rekening te houden met de waarden van de TC String, in overeenstemming met de beleidsregels van het TCF.
392. Voor zover een *publisher* vertrouwt op een CMP die het TCF heeft geïmplementeerd, zal de *bid request* eveneens een TC String bevatten die de voorkeuren van de websitebezoeker of applicatiegebruiker aangeeft. De Geschillenkamer is van oordeel dat dit niet alleen als aanvullend bewijs kan beschouwd worden dat de TC String daadwerkelijk een persoonsgegeven is, vermits het om informatie gaat dat betrekking heeft op een *identificeerbare* natuurlijke persoon<sup>171</sup>, maar eveneens demonstreert dat de voorkeuren opgeslagen in de TC String een rechtstreeks en aanzienlijk effect hebben op de daaropvolgende verwerkingsactiviteiten.
393. Indien een gebruiker al dan niet doelbewust zijn toestemming verleent middels een “*Alles aanvaarden*” knop in een CMP interface, en zowel de uitgever van de website als de CMP niet hebben afgeweken van de volledige lijst met deelnemende *adtech vendors*, betekent dit dus dat de persoonsgegevens van de betrokkene met honderden derde partijen gedeeld zullen worden.
394. In lijn met haar voorgaande conclusie ten aanzien van de CMPs<sup>172</sup>, oordeelt de Geschillenkamer dat de *publishers* eveneens als verwerkingsverantwoordelijken optreden

---

<sup>170</sup> Technisch analyseverslag van de Inspectiedienst, 4 juni 2019 (Stuk 24), pp.12-13.

<sup>171</sup> Zie para. 291 e.v. van deze beslissing.

<sup>172</sup> Zie para. 382 e.v. van deze beslissing.

voor de verwerking van de voorkeuren van de gebruikers in een TC String alsook hun persoonsgegevens verwerkt in een *bid request*.

395. Daarnaast verwijst de Geschillenkamer naar artikel 23.5 van de *TCF Policies*, dat *publishers* verbiedt om de verwerkingsdoeleinden te wijzigen, of de CMPs enige instructie te geven in die zin<sup>173</sup>.
396. Voor zover de *publishers* dus besluiten om niet af te wijken van de standaard voorgestelde lijst met *vendors* en alle vooropgestelde verwerkingsdoeleinden aanvaarden, is de Geschillenkamer tevens van oordeel dat IAB Europe als gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijke optreedt met de *publishers*, ten aanzien van de ontvangers van de TC String evenals de verwerkingsdoeleinden waarvoor de persoonsgegevens van gebruikers verwerkt zullen worden.

### c. Adtech vendors

397. De Geschillenkamer heeft reeds vastgesteld dat IAB Europe de verantwoordelijkheid draagt met betrekking tot het definiëren van de verschillende verwerkingsdoeleinden onder het TCF<sup>174</sup>.
398. *Adtech vendors* dienen in het kader van hun registratie tot het TCF v2.0 bovendien de beoogde verwerkingsdoeleinden en mogelijke grondslagen te kiezen, op basis van een vooraf bepaalde, vaste lijst met doeleinden.
399. In die zin oordeelt de Geschillenkamer dat de *adtech vendors* samen met de verweerster medeverantwoordelijk zijn voor de verwerkingen die in het kader van het OpenRTB plaatsvinden voor de verwerkingsdoeleinden voorzien onder het TCF en overeenkomstig de voorkeuren, bezwaren en toestemmingen verzameld binnen het TCF. Dat laatste aspect doet evenwel geen afbreuk aan de rol die *adtech vendors* zelf spelen, wanneer zij nader specificeren voor welke doeleinden zijzelf de persoonsgegevens vervat in een *bid request* wensen te verwerken, of voor de daaropvolgende gegevensverwerkingen die niet worden voorzien onder het TCF<sup>175</sup>.
400. Bovendien maakt de Geschillenkamer duidelijk dat net als de CMP's ook *adtech vendors* zich bij het TCF moeten registreren om er gebruik van te kunnen maken. Dit betekent dat de gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijkheid beperkt is tot de geregistreerde *adtech vendors*<sup>176</sup>.
401. Deze feitelijke analyse van de rol van de CMPs, *publishers* en *adtech vendors* toont aan dat de beslissingen over de bepaling van de doeleinden en middelen voor de

---

<sup>173</sup> IAB Europe Transparency & Consent Framework Policies v2019-08-21.3 (Stuk 32), pp. 22-23.

<sup>174</sup> Zie para. 331 e.v. van deze beslissing.

<sup>175</sup> WP171 – Opinion 2.2010 on Online Behavioural Advertising, pp. 10-11.

<sup>176</sup> <https://iab europe.eu/vendor-list-tcf-v2-0/>.

verwerkingsactiviteiten die door verweerster uitgevoerd worden in het kader van het TCF (die tot doel hebben de door de bovengenoemde deelnemende organisaties uitgevoerde verwerkingen in overeenstemming te brengen met de AVG en de ePrivacyrichtlijn), de beslissingen betreffend de doeleinden en middelen voor de verwerkingen uitgevoerd door de deelnemende organisaties onder het OpenRTB onderling aanvullen en als convergerende beslissingen beschouwt dienen te worden.

**402. Dit leidt de Geschillenkamer tot de conclusie dat de verweerster en de CMPs, publishers en deelnemende adtech vendors als gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijken beschouwd dienen te worden voor de verzameling en verspreiding van de voorkeuren, bezwaren en toestemming van de gebruikers en voor de daarop volgende verwerking van hun persoonsgegevens.**

#### **B.4. Over de vermeende inbreuken op de Algemene Verordening Gegevensbescherming**

##### **B.4.1. – Rechtmatigheid en behoorlijkheid van de verwerking (Art. 5.1.a en 6 AVG)**

403. Wat de rechtmatigheid en behoorlijkheid van de verwerkingen betreft, onderscheidt de Geschillenkamer twee verwerkingsactiviteiten: enerzijds het capteren zelf van het toestemmingssignaal, de bezwaren en de voorkeuren van gebruikers in de TC String door de CMPs (a), en, anderzijds, het verzamelen en verspreiden van de persoonsgegevens van de gebruikers door de deelnemende organisaties (b).

##### **a. Registratie van het toestemmingssignaal, bezwaren en de voorkeuren van gebruikers door middel van de TC String**

404. De Geschillenkamer stelt ten eerste vast dat gebruikers nergens worden ingelicht over de rechtmatigheidsgrond voor de verwerking van hun eigen, individuele voorkeuren met betrekking tot de doeleinden en toegestane *adtech vendors* door de CMPs.

405. De onderliggende redenering van de verweerster hieromtrent is dat de TC String geen persoonsgegeven is en er dus geen grondslag vereist is voor de verwerking van de TC String.

406. Zoals reeds vastgelegd, treedt de Geschillenkamer het standpunt van de verweerster niet bij<sup>177</sup>. De Geschillenkamer heeft namelijk vastgesteld dat het genereren en verspreiden van de TC String wel degelijk de verwerking van persoonsgegevens inhoudt<sup>178</sup>. Dientengevolge moet deze verwerking hoe dan ook steunen op één van de limitatief opgesomde

---

<sup>177</sup> Zie *supra* **B.1.1. – Aanwezigheid van persoonsgegevens binnen het TCF.**

<sup>178</sup> Zie *supra* B.1.2. – Verwerking van persoonsgegevens binnen het TCF.



verwerkingsgronden onder artikel 6 AVG. Om deze reden buigt de Geschillenkamer zich over de vraag in hoeverre verweerster zich op één van de rechtsgronden van artikel 6 AVG kan baseren.

407. Vooreerst stelt de Geschillenkamer vast dat noch de *TCF Policies*, noch de *TCF Implementation Guidelines* melding maken van een verplichting, in hoofde van de CMPs, om de eenduidige toestemming van de gebruikers te bekomen alvorens hun voorkeuren te capteren in een TC String, die dankzij een *euconsent-v2* cookie op de eindtoestellen van de gebruikers geplaatst wordt. Gebruikers worden bovendien nergens ingelicht over de verwerking van hun voorkeuren door middel van de TC String, met wie hun voorkeuren gedeeld worden, alsmede hoelang hun voorkeuren bewaard blijven. Doordat de toestemming van bezoekers nooit gevraagd wordt, is artikel 6.1.a *de facto* niet van toepassing als rechtsgrond voor deze verwerking.
408. Daarnaast wijst de Geschillenkamer erop dat artikel 6.1.b AVG *prima facie* niet van toepassing is op de verwerking van de voorkeuren van de gebruikers en de TC String. In de meeste gevallen, zelfs wanneer er een contractuele relatie zou bestaan tussen de gebruikers en de *publishers* voldoet de betrokken gegevensverwerking onder het TCF niet aan de vereiste van objectieve noodzakelijkheid voor het aanbieden van onlinediensten door de publishers aan de betrokken gebruikers (in het bijzonder voor verwerking voor het personaliseren van inhoud en voor reclame op basis van surfgedrag)<sup>179</sup>.
409. Bij gebrek aan enige contractuele relatie tussen de betrokkenen en de CMPs of IAB Europe, evenals een eenduidige toestemming gegeven door de gebruikers voor de plaatsing van een *euconsent-v2* cookie, dient de Geschillenkamer na te gaan of artikel 6.1.f AVG (gerechtvaardigd belang) als rechtsgrondslag kan dienen: doorstaat het gerechtvaardigd belang de drievoudige toets van het HvJEU en, desgevallend, kan artikel 6.1.f AVG als grondslag dienen voor deze preliminaire verwerking van de voorkeuren van de gebruikers door CMPs, in overeenstemming met de middelen en doeleinden zoals bepaald door IAB Europe in haar *TCF Policies* en *TCF Implementation Guidelines*?
410. Om zich daarop te kunnen beroepen als rechtsgrond voor de verwerking van persoonsgegevens, moet het gerechtvaardigde belang van de verwerkingsverantwoordelijke of derden, dat nauw samenhangt met (maar toch verschilt van) het begrip verwerkingsdoel, worden afgewogen tegen de belangen of de grondrechten en fundamentele vrijheden van de betrokkenen. Terwijl het 'doel' betrekking heeft op de specifieke reden waarom de gegevens worden verwerkt, d.w.z. het doel of de intentie van de gegevensverwerking, houdt het begrip 'belang' verband met het ruimere belang dat een

---

<sup>179</sup> EDPB – Guidelines 2/2019 on the processing of personal data under Article 6(1)(b) AVG in the context of the provision of online services to data subjects, v2.0, 8 October 2019, para. 23 e.v., para. 52 e.v., en para. 57 e.v., <https://edpb.europa.eu>. Dit is een andere situatie dan de hangende zaak voor het Hof van Justitie C-446/21, Maximilian Schrems vs. Facebook Ireland Ltd.

verwerkingsverantwoordelijke bij de verwerking kan hebben, of het voordeel dat de verwerkingsverantwoordelijke — of een derde, die niet noodzakelijk als medeverwerkingsverantwoordelijke hoeft te kwalificeren — uit de verwerking haalt<sup>180</sup>.

411. Overeenkomstig artikel 6.1.f van de AVG en de rechtspraak van het Hof van Justitie dient namelijk aan drie cumulatieve voorwaarden te zijn voldaan opdat een verwerkingsverantwoordelijke zich rechtsgeldig kan beroepen op deze rechtmatigheidsgrond, “te weten, in de eerste plaats, de behartiging van een gerechtvaardigd belang van de voor de verwerking verantwoordelijke of van de derde(n) aan wie de gegevens worden verstrekt, in de tweede plaats, de noodzaak van de verwerking van de persoonsgegevens voor de behartiging van het gerechtvaardigde belang, en, in de derde plaats, de voorwaarde dat de fundamentele rechten en vrijheden van de bij de gegevensbescherming betrokken persoon niet prevaleren” (arrest “Rigas”<sup>181</sup>).
412. Teneinde zich conform artikel 6.1.f van de AVG te kunnen beroepen op de rechtmatigheidsgrond van het “gerechtvaardigd belang”, dient de verwerkingsverantwoordelijke met andere woorden aan te tonen dat:
- 1) de belangen die deze met de verwerking nastreeft, als gerechtvaardigd kunnen worden erkend (de “doeltoets”);
  - 2) de beoogde verwerking noodzakelijk is voor de verwezenlijking van deze belangen (de “noodzakelijkheidstoets”); en
  - 3) de afweging van deze belangen ten opzichte van de belangen, fundamentele vrijheden en grondrechten van betrokkenen doorweegt in het voordeel van de verwerkingsverantwoordelijke of een derde partij (de “afwegingstoets”).
413. Wat de eerste voorwaarde betreft, is de Geschillenkamer van oordeel dat het doeleinde dat erin bestaat om de goedkeuring en de voorkeuren van gebruikers te capteren teneinde te waarborgen en te kunnen aantonen dat gebruikers rechtsgeldig hebben ingestemd met of geen bezwaar hebben gemaakt tegen de verwerking van hun persoonsgegevens voor advertentiedoeleinden, kan worden beschouwd als uitgevoerd met oog op een gerechtvaardigd belang.
414. Het belang dat de verweerster als verwerkingsverantwoordelijke nastreeft kan overeenkomstig overweging 47 van de AVG op zich als gerechtvaardigd worden

---

<sup>180</sup> HvJEU Arrest van 11 december 2019, *TK v. Asociația de Proprietari bloc M5A-ScaraA*, C-708/18, ECLI:EU:C:2019:1064, para. 44.

<sup>181</sup> HvJEU Arrest van 4 mei 2017, *Valsts policijas Rīgas reģiona pārvaldes Kārtības policijas pārvalde t. Rīgas pašvaldības SIA „Rīgas satiksme”*, C-13/16; ECLI: EU:C:2017:336, para. 28-31. Zie ook HvJEU Arrest van 11 december 2019, *TK t/ Asociația de Proprietari bloc M5A-ScaraA*, C-708/18, ECLI:EU:C:2019:1064, para. 40.

beschouwd. De mogelijkheid tot het opslaan van de voorkeuren van de gebruikers<sup>182</sup> is bovendien een essentieel onderdeel van het TCF en de Geschillenkamer stelt daarbij vast dat dit gebeurt in het gerechtvaardigd belang van de verweerster alsook van derde betrokkenen, zoals de deelnemende *vendors*.

415. Er wordt bijgevolg voldaan aan de eerste voorwaarde vervat in artikel 6.1.f van de AVG.
416. Teneinde te voldoen aan de tweede voorwaarde, dient vervolgens te worden aangetoond dat de verwerking noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de nagestreefde doeleinden. Dit betekent meer bepaald dat de vraag dient te worden gesteld of met andere middelen hetzelfde resultaat kan worden bereikt zonder verwerking van persoonsgegevens of zonder een onnodig ingrijpende verwerking voor de betrokkenen.
417. Om zowel uitgevers van websites of toepassingen als deelnemende *adtech vendors* in staat te stellen de doeleinden van hun verwerking op transparante wijze mee te delen, een geldige rechtsgrondslag vast te stellen voor de verwerking van persoonsgegevens met het oog op het aanbieden van digitale reclame, en toestemming te verkrijgen of na te gaan of bezwaar is gemaakt tegen de verwerking van gegevens op basis van hun gerechtvaardigd belang<sup>183</sup>, dient de Geschillenkamer te verifiëren of de persoonsgegevens die in de TC String worden opgenomen zich beperken tot wat strikt noodzakelijk is om de toestemming, bezwaren en voorkeuren van een welbepaalde gebruiker te capteren.
418. Aan deze tweede voorwaarde wordt eveneens voldaan doordat het beginsel van minimale gegevensverwerking (artikel 5.1.c van de AVG) wordt nageleefd. De Geschillenkamer stelt namelijk vast dat de informatie die in een TC String verwerkt wordt<sup>184</sup>, zich beperkt tot strikt noodzakelijke gegevens om de vooropgestelde doeleinde te verwezenlijken. Daarnaast heeft de Geschillenkamer op basis van de stukken in dit dossier alsook de verweermiddelen van de partijen niet kunnen vaststellen dat de TC String voor onbeperkte tijd bewaard blijft.
419. Teneinde na te gaan of aan de derde voorwaarde van artikel 6.1.f van de AVG – de zogenaamde “afwegingstoets” tussen de belangen van de verwerkingsverantwoordelijke, enerzijds, en de fundamentele vrijheden en grondrechten van betrokkene, anderzijds – kan worden voldaan, dient overeenkomstig overweging 47 van de AVG rekening te worden gehouden met de redelijke verwachtingen van de betrokkene. Er dient meer bepaald te worden geëvalueerd of “betrokkene op het tijdstip en in het kader van de verzameling van

---

<sup>182</sup> Met inbegrip van de verzameling van een geldige toestemming voorafgaand aan de verwerking van persoonsgegevens, dan wel de mogelijkheid voor de gebruikers om zich op het moment van de verzameling van persoonsgegevens te verzetten tegen een verwerking gegrond op artikel 6.1.f AVG.

<sup>183</sup> IAB Europe *Transparency & Consent Framework – Policies*, Version 2020-11-18.3.2a, p. 5, <https://iabeurope.eu/iab-europe-transparency-consent-framework-policies/>

<sup>184</sup> Zie para. 300 en 301 van deze beslissing.

de persoonsgegevens redelijkerwijs mag verwachten dat verwerking met dat doel kan plaatsvinden”<sup>185</sup>.

420. Dit wordt eveneens benadrukt door het Hof in zijn arrest “*Asociația de Proprietari bloc M5A-ScaraA*”<sup>186</sup>, waarin het stelt:

*“Ook relevant voor deze afweging zijn de redelijke verwachtingen van de betrokkene dat zijn of haar persoonsgegevens niet zullen worden verwerkt wanneer, in de gegeven omstandigheden van het geval, de betrokkene redelijkerwijs geen verdere verwerking van de gegevens kan verwachten.”*

421. Dienaangaande acht de Geschillenkamer het opmerkelijk dat er geen mogelijkheid wordt geboden aan gebruikers om zich geheel te verzetten tegen de verwerking van hun voorkeuren in het kader van het TCF. Ongeacht welke keuze zij aangeven, zal de CMP immers een TC String genereren alvorens deze door middel van een *euconsent-v2* cookie, geplaatst op het eindtoestel van de gebruiker, te koppelen aan de unieke User ID van de betrokkene.
422. Vermits de gebruikers overigens niet worden ingelicht over de plaatsing van een *euconsent-v2* cookie op hun eindtoestel, ongeacht of ze instemmen met de door de CMP aangeboden doeleinden en *adtech vendors* of niet, en ze bovendien niet geïnformeerd worden over hun recht van bezwaar tegen deze verwerking, oordeelt de Geschillenkamer dat er momenteel niet voldaan is aan de laatste voorwaarde van artikel 6.1.f van de AVG.
423. De ernst van de inbreuk op de rechten en vrijheden van de betrokkenen vormt eveneens een essentieel onderdeel van de toetsing onder artikel 6.1.f AVG. Het resultaat van deze toetsing hangt af van de bijzondere omstandigheden van een concreet geval<sup>187</sup>. In dit verband moet volgens het Hof van Justitie met name rekening worden gehouden met “de aard van de betrokken persoonsgegevens, in het bijzonder de eventueel gevoelige aard ervan, alsmede met de aard en de concrete wijze van verwerking van de betrokken gegevens, in het bijzonder het aantal personen dat er toegang toe heeft en de wijze waarop zij die toegang verkrijgen”<sup>188</sup>. De Geschillenkamer benadrukt in deze context het grote aantal deelnemende organisaties die toegang krijgen tot de TC String, naast de verminderde zeggenschap van de betrokkenen over de aard en omvang van de verwerking van hun persoonsgegevens door deze organisaties.

**424. Bij gebrek aan een rechtsgeldige grondslag oordeelt de Geschillenkamer dat de gegevensverwerking in het kader van het TCF in zijn huidige formaat, waarbij CMPs de**

---

<sup>185</sup> Overweging 47 van de AVG.

<sup>186</sup> HvJEU Arrest van 11 december 2019, *TK t/ Asociația de Proprietari bloc M5A-ScaraA*, C-708/18, ECLI:EU:C:2019:1064, para. 58.

<sup>187</sup> *Ibidem*, para. 56.

<sup>188</sup> HvJEU Arrest van 11 december 2019, *TK t/ Asociația de Proprietari bloc M5A-ScaraA*, C-708/18, ECLI:EU:C:2019:1064, para. 57.

**voorkeuren van online gebruikers capteren in een TC String, niet in overeenstemming is met artikel 6 AVG.**

**425. Het staat voor de Geschillenkamer dus vast dat IAB Europe, als *Managing Organisation* voor het TCF, heeft nagelaten in een rechtsgrond te voorzien voor de verwerking van de voorkeuren van de gebruikers onder de vorm van een TC String en derhalve artikel 6 AVG heeft geschonden.**

b. Verzameling en verspreiding van de persoonsgegevens in de context van het RTB

426. Er wordt geenszins betwist dat het TCF gericht is op het capteren, middels de interfaces aangeboden door de CMPs, van de toestemming van gebruikers dan wel van hun gebrek aan bezwaar tegen de gerechtvaardigde belangen van de deelnemende *adtech vendors*.

427. Voor de goede orde benadrukt de Geschillenkamer dat deze twee grondslagen betrekking hebben op verwerkingsactiviteiten die plaatsvinden onder het RTB, in overeenstemming met het OpenRTB-protocol.

428. De Geschillenkamer oordeelt echter dat geen enkel van de rechtsgrondslagen die aangeboden en gecapteerd worden door het TCF rechtmatig kan worden ingeroepen door de deelnemers aan het TCF. Vooreerst oordeelt de Geschillenkamer dat de via CMPs verkregen toestemming van de betrokkenen niet rechtsgeldig is (i) en de (pre)contractuele noodzaak evenmin van toepassing is (ii). Verder stelt de Geschillenkamer vast dat het gerechtvaardigd belang de drievoudige toets van het HvJEU niet doorstaat (iii). Er wordt dus inbreuk gemaakt op artikel 6 AVG.

(i) – Toestemming is geen geldige grondslag voor de door het TCF gefaciliteerde verwerkingen in het OpenRTB

429. Om te kunnen waarborgen dat *publishers* en *vendors* de strengere transparantie- en toestemmingsvoorwaarden onder de AVG naleven met betrekking tot verwerkingen van persoonsgegevens in de context van OpenRTB (of RTB in het algemeen), bieden CMPs een relatief gestandaardiseerde interface aan gebruikers waarmee deze al dan niet kunnen instemmen met of bezwaar maken tegen de doorgifte van hun persoonsgegevens aan honderden derde partijen tegelijkertijd, voor welbepaalde doeleinden.

430. De Geschillenkamer begrijpt op basis van de stukken in onderhavig dossier dat de deelnemers één of meerdere doelstellingen kunnen nastreven uit de 12 gestandaardiseerde doeleinden die het TCF ter beschikking stelt aan de deelnemende *vendors*, en die door middel van de CMPs worden aangeboden aan de gebruikers<sup>189</sup>.

---

<sup>189</sup> Zie para. 337 van deze beslissing voor een overzicht van deze TCF-doeleinden.

431. Het systeem van CMPs levert echter op verschillende niveaus problemen op, met als gevolg dat de door deze CMPs verkregen toestemming (via het TCF) voor de verwerkingen verricht in het kader van het OpenRTB niet rechtsgeldig is in het licht van artikel 7 AVG.
432. Om als rechtmatige grondslag gebruikt te kunnen worden, dient een toestemming overeenkomstig artikel 7 AVG aan strikte voorwaarden te voldoen. Om de hieronder vermelde redenen, oordeelt de Geschillenkamer dat de toestemming die door de CMPs en publishers verzameld wordt in de huidige versie van het TCF evenwel onvoldoende vrij, specifiek, geïnformeerd en ondubbelzinnig is.
433. Allereerst oordeelt de Geschillenkamer dat de vooropgestelde verwerkingsdoeleinden niet voldoende duidelijk worden omschreven, en in sommige gevallen zelfs misleidend zijn<sup>190</sup>. Zo stelt de Geschillenkamer bij wijze van voorbeeld vast dat doelstelling 8 (“*Measure content performance*”) en doelstelling 9 (“*Apply market research to generate audience insights*”)<sup>191</sup> weinig of geen inzicht bieden over de omvang van de verwerking, de aard van de verwerkte persoonsgegevens dan wel voor hoelang de verwerkte persoonsgegevens bewaard zullen blijven indien de gebruiker zijn toestemming niet intrekt.
434. Verder begrijpt de Geschillenkamer op basis van de stukken van het dossier dat de *user interface* van de CMPs geen overzicht biedt van de verzamelde categorieën van gegevens, waardoor er onmogelijk sprake kan zijn van een afdoende geïnformeerde toestemming in hoofde van de gebruikers.
435. De Geschillenkamer stelt eveneens vast dat het TCF het voor de gebruikers bijzonder moeilijk maakt om vóór het verkrijgen van hun toestemming meer informatie te verzamelen over de identiteit van alle verantwoordelijken voor de verwerking aan wie ze toestemming geven om voor bepaalde doeleinden hun gegevens te verwerken. Meer bepaald zijn de ontvangers voor wie de toestemming werd verkregen zo talrijk dat de gebruikers onevenredig veel tijd nodig zouden hebben om deze informatie te lezen, waardoor hun toestemming zelden voldoende geïnformeerd kan zijn.
436. De informatie die CMPs aan de gebruikers verstrekken blijft bovendien te algemeen om de specifieke verwerkingen van elke verkoper te kunnen weergeven, waardoor een nochtans noodzakelijke granulariteit van de toestemming wordt verhinderd.
437. Daarnaast neemt de Geschillenkamer het standpunt in dat de verrijking van de gegevens in een *bid request* met persoonsgegevens reeds in bezit van de *vendors* en de mogelijks betrokken *Data Management Platforms* als gevolg heeft dat de gebruikers onmogelijk op passende wijze geïnformeerd kunnen worden, vermits het TCF in zijn huidige formaat niet

---

<sup>190</sup> Zie para. 465 e.v. van deze beslissing.

<sup>191</sup> IAB Europe Transparency & Consent Framework Policies v2019-08-21.3 (Stuk 32), pp. 34-36.

voorziet dat de deelnemende organisaties aangeven over welke persoonsgegevens zij reeds beschikken en welke verwerkingen ze alvast met deze gegevens uitvoeren.

438. De Geschillenkamer oordeelt tot slot dat de toestemming, eenmaal verkregen door de CMPs, niet even gemakkelijk door de gebruikers ingetrokken kan worden als zij is gegeven, zoals nochtans vereist door artikel 7 AVG. Allereerst stelt de Geschillenkamer vast dat *vendors* overeenkomstig de *TCF Policies* verplicht zijn om de toestemmingssignalen van een gebruiker ‘in real-time’ na te leven<sup>192</sup>, terwijl er geen maatregel voorzien is om te waarborgen dat *vendors* hun verwerking niet kunnen voortzetten op grond van een eerder ontvangen toestemmingssignaal. Immers, het TCF voorziet niet dat de gewijzigde toestemmingssignalen proactief medegedeeld worden aan de *vendors*. Daarenboven kunnen *adtech vendors* in beginsel geen toegang meer hebben tot de persoonsgegevens van de betrokkene nadat deze zijn toestemming heeft ingetrokken, waardoor zij evenmin kunnen identificeren voor welke gebruiker de toestemming als dusdanig werd ingetrokken, met als gevolg dat de *vendors* de persoonsgegevens van de betrokken gebruiker zullen blijven verwerken<sup>193</sup>.
439. De Geschillenkamer begrijpt namelijk dat de CMPs optreden tussen de gebruikers en de deelnemende *adtech vendors*, die hun persoonsgegevens ontvangen en vervolgens verwerken voor onder meer hun eigen doeleinden. Een dergelijke configuratie betekent dan ook dat de intrekking van een toestemming via een CMP slechts van kracht zal zijn van zodra de betrokken *vendor* door middel van de CMP API de nieuwe waarden in de aangepaste TC String uitleest. De intrekking van de toestemming geschiedt met andere woorden nooit onmiddellijk en kan dus niet als effectief worden aangezien.
440. Derhalve besluit de Geschillenkamer dat artikel 6.1.a AVG geen geldige rechtsgrond vormt voor de verwerking en de verspreiding van persoonsgegevens in het kader van het OpenRTB, in zoverre deze toestemming werd verkregen overeenkomstig het TCF in zijn huidige formaat.
- (ii) – Het gerechtvaardigd belang van de deelnemende organisaties weegt niet op tegen de bescherming van de fundamentele rechten en vrijheden van de betrokkenen
441. De vraag is vervolgens in hoeverre de organisaties die zowel aan het TCF als aan het OpenRTB (*vendors*) deelnemen zich rechtmatig op artikel 6, lid 1, onder f), AVG kunnen beroepen voor de vooraf bepaalde verwerkingsdoeleinden die gerichte reclame of

---

<sup>192</sup> IAB Europe Transparency & Consent Framework Policies v2020-11-18.3.2.a (Stuk B.13), p. 14.

<sup>193</sup> Zie voor meer informatie hierover: M. VEALE, FR. ZUIDERVEEN BORGESIUŠ, “Adtech and Real-Time Bidding under European Data Protection Law”, *German Law Journal*, 31 July 2021, p. 26.

**profilering** van de gebruikers inhouden, in tegenstelling tot niet-marketing gerelateerde doeleinden zoals publieks- en prestatiemeting.

442. Zoals eerder vermeld<sup>194</sup>, moeten de gerechtvaardigde belangen worden beoordeeld op basis van de door het Hof van Justitie vastgestelde driestappenbenadering. Deze beoordeling moet door de verwerkingsverantwoordelijken worden uitgevoerd voorafgaand aan een verwerkingsactiviteit op basis van artikel 6, lid 1, onder f), van de AVG, aangezien zij de middelen en doeleinden van de voorgenomen verwerkingen van persoonsgegevens bepalen en dus passende waarborgen kunnen toepassen om een onevenredige impact op de betrokkenen te voorkomen. Indien meerdere verwerkingsverantwoordelijken gezamenlijk verantwoordelijk zijn, vereisen het verantwoordings- en transparantiebeginsel dat de beoordeling gezamenlijk wordt uitgevoerd door alle verwerkingsverantwoordelijken die bij de verwerking betrokken zijn.
443. Zoals de voormalige Werkgroep Artikel 29 stelt, moeten zowel de positieve als de negatieve gevolgen in aanmerking worden genomen bij de beoordeling van de impact van de verwerking, die noodzakelijk en evenredig moet zijn voor de verwezenlijking van de gerechtvaardigde belangen die de verwerkingsverantwoordelijken of een derde nastreven. Dergelijke gevolgen kunnen onder meer zijn "mogelijke toekomstige beslissingen of handelingen door derden, en situaties waarin de verwerking kan leiden tot uitsluiting of discriminatie van personen, laster, of meer in het algemeen situaties waarin het risico bestaat dat de reputatie, de onderhandelingspositie of de autonomie van de betrokkene wordt aangetast"<sup>195</sup>.
444. Ten aanzien van de doeltoets, met name of de belangen die *publishers* en *adtech vendors* met de verwerking van persoonsgegevens nastreven, als gerechtvaardigd kunnen worden erkend, begrijpt de Geschillenkamer dat de deelnemende organisaties een belang hebben om persoonsgegevens van gebruiker te verzamelen en te verwerken teneinde hun advertentie op maat te kunnen aanbieden.
445. Op basis van de rechtspraak van het Hof van Justitie en de richtsnoeren van de EDPB oordeelt de Geschillenkamer dat het begrip gerechtvaardigd belang een ruim bereik kan hebben, met dien verstande dat een door een verwerkingsverantwoordelijke ingeroepen belang voldoende specifiek moet zijn, alsmede bestaand, actueel, en niet van hypothetische aard<sup>196</sup>.

---

<sup>194</sup> Zie para. 411 e.v. van deze beslissing.

<sup>195</sup> Artikel 29-werkgroep, Advies 06.2014 over het begrip 'gerechtvaardigde belangen' van de verwerkingsverantwoordelijke in artikel 7 van Richtlijn 95/46/EG (WP217), p. 37.

<sup>196</sup> HvJEU Arrest van 11 december 2019, *TK t/ Asociația de Proprietari bloc M5A-ScaraA*, C-708/18, ECLI:EU:C:2019:1064, para. 44.



446. Dienaangaande kan de Geschillenkamer enkel vaststellen dat de vooropgestelde verwerkingsdoelstellingen ten eerste algemeen omschreven zijn, met als gevolg dat het voor de gebruikers niet eenvoudig is te beoordelen in hoeverre de verzameling, verspreiding en verwerking van hun persoonsgegevens noodzakelijk zijn voor de beoogde doeleinden, voor zover deze ook verstaan worden door de gebruikers.
447. Om relevant te zijn, moet een gerechtvaardigd belang in overeenstemming zijn met toepasselijke EU- en nationale wetgeving; voldoende specifiek en duidelijk geformuleerd zijn om de afwegingstoets te kunnen maken, en een reëel en actueel belang vertegenwoordigen. Het volstaat dus niet om gewoon een gerechtvaardigd belang in te roepen bij de verwerking van persoonsgegevens; het resultaat van de afwegingstoets zal bepalen of artikel 6.1.f AVG kan worden ingeroepen<sup>197</sup>.
448. De *TCF Policies* verplichten de CMP's niet om de betrokken gerechtvaardigde belangen in duidelijke bewoordingen uit te leggen aan de gebruikers. In plaats daarvan verplichten de in de *TCF Policies* opgenomen specifieke vereisten voor *Framework-UI's* in verband met gerechtvaardigde belangen<sup>198</sup> de CMP's alleen om een secundaire informatielaag te voorzien. Zo kunnen de gebruikers:
- i. informatie bekijken over het feit dat persoonsgegevens worden verwerkt, en de aard van de verwerkte persoonsgegevens (bv. unieke identificatoren, browsergegevens);
  - ii. informatie bekijken over de omvang van de verwerking op basis van een gerechtvaardigd belang en de omvang van een eventueel bezwaar tegen die verwerking;
  - iii. toegang krijgen tot controles binnen de *Framework-UI* om bezwaar te maken tegen de verwerking van hun persoonsgegevens op basis van een gerechtvaardigd belang;
  - iv. de lijst van verwerkingsdoeleinden bekijken, inclusief hun standaardnaam en hun volledige standaardomschrijving, zoals omschreven in bijlage A van de *TCF Policies*, en kunnen ze zien welke vendors hun gegevens voor elk van de doeleinden verwerken op basis van een gerechtvaardigd belang;
  - v. hun recht van bezwaar uitoefenen tegen de verwerking op grond van een gerechtvaardigd belang voor elke vendor, en, afzonderlijk, elk doel waarvoor de uitgever kiest om de transparantie van de vendor te helpen vergroten;
  - vi. de lijst van genoemde vendors en hun doeleinden en rechtsgronden bekijken, en een link vinden naar het privacybeleid van elke vendor.

---

<sup>197</sup> *Ibidem*, p. 25.

<sup>198</sup> IAB Europe Transparency & Consent Framework Policies v2020-11-18.3.2a, pp. 67-68.

449. De Geschillenkamer verwijst bij wijze van voorbeeld naar de definities voor verwerkingsdoel 5 (Opstellen van een gepersonaliseerd inhoudsprofiel), in bijlage A van de *TCF Policies*<sup>199</sup>:

Purpose 5 - Create a personalised content profile	
Number	5
Name	Create a personalised content profile
Legal text	To create a personalised content profile vendors can: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Collect information about a user, including a user's activity, interests, visits to sites or apps, demographic information, or location, to create or edit a user profile for personalising content.</li> <li>• Combine this information with other information previously collected, including from across websites and apps, to create or edit a user profile for use in personalising content.</li> </ul>
User-friendly text	A profile can be built about you and your interests to show you personalised content that is relevant to you.
Vendor guidance	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Allowable Lawful Bases: Consent, Legitimate Interests</li> <li>• <b>Content</b> refers to non-advertising content. Creating a profile for advertising personalisation, such as, paid cross-site content promotion and native advertising is <i>not</i> included in Purpose 5, but the corresponding ad-related Purpose 3</li> <li>• When combining information collected under this purpose with other information previously collected, the latter must have been collected with an appropriate legal basis.</li> <li>• This purpose is intended to enable these processing activities:               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Associate data collected, including information about the content and the device, such as: device type and capabilities,</li> </ul> </li> </ul>

32

450. Hoewel in de TCF Policies staat dat ze minimeisen hebben voor taal, ontwerp en andere elementen in de Framework-UI om aan wettelijke vereisten van Europese privacy- en gegevensbeschermingswetgeving te voldoen, merkt de Geschillenkamer ook op dat in de algemene regels en vereisten voor Framework-UI's het volgende is gespecificeerd:

*'b. When providing transparency about Purposes and Features, the Framework UI must do so only on the basis of the standard Purpose, Special Purpose, Feature, and Special Feature names and definitions of Appendix A as they are published on the Global Vendor List or using Stacks in accordance with the Policies and Specifications. UIs must make available the standard legal text of Purposes, Special Purposes, Features, and Special Features of Appendix A but may substitute or supplement the standard legal definitions with the standard user friendly text of Appendix A so long as the legal text remains available to the user and it is explained that these legal texts are definitive.'* [b. Bij het verschaffen van transparantie over Purposes en Features mag de Framework-UI dit alleen doen op basis van de standaardnamen en definities van Purposes, Special Purposes, Features en Special Features in bijlage A, zoals deze zijn gepubliceerd op de Global Vendor List of met behulp van

<sup>199</sup> IAB Europe Transparency & Consent Framework Policies v2020-11-18.3.2a, p. 32.

Stacks<sup>200</sup> in overeenstemming met de Policies en Specifications. UI's moeten de juridische standaardtekst van Purposes, Special Purposes, Features en Special Features in bijlage A beschikbaar stellen, maar mogen de juridische standaarddefinities vervangen door of aanvullen met de gebruiksvriendelijke standaardtekst van bijlage A, zolang de juridische tekst voor de gebruiker beschikbaar blijft en wordt uitgelegd dat deze juridische teksten definitief zijn." (vrije vertaling Geschillenkamer)]

451. De Geschillenkamer interpreteert deze algemene regels als een verbod voor deelnemende CMP's en uitgevers om de betrokkenen op een duidelijke en gebruiksvriendelijke manier nader uit te leggen wat de nagestreefde gerechtvaardigde belangen zijn en waarom zij van mening zijn dat de belangen of de grondrechten en fundamentele vrijheden van de betrokkenen niet zwaarder wegen dan hun belangen<sup>201</sup>.
452. Hoewel de Geschillenkamer zich in de context van de onderhavige zaak niet uitspreekt over de vraag of een economisch belang<sup>202</sup> kan worden beschouwd als gerechtvaardigd belang in de zin van artikel 6.1.f van de AVG, is zij van oordeel dat het gebrek aan specificiteit van de vooropgestelde doeleinden ertoe leidt dat er niet voldaan is aan de eerste voorwaarde voor een *specifieke* rechtmatige verwerking met de standaardomschrijvingen van de verwerkingsdoeleinden en de nagestreefde belangen, zoals opgelegd door de TCF Policies.
453. In verband met de noodzakelijkheidstoets, met andere woorden de toets of de beoogde verwerkingen noodzakelijk zijn voor de verwezenlijking van de behartigde belangen, dient de vraag te worden gesteld of het gerechtvaardigde belang van de verwerking van gegevens dat wordt nagestreefd redelijkerwijs niet even doeltreffend kan worden bereikt met andere middelen die in mindere mate afbreuk doen aan de fundamentele vrijheden en rechten van de betrokkenen, in het bijzonder aan het recht op eerbiediging van het privéleven en het recht op bescherming van persoonsgegevens zoals gewaarborgd door de artikelen 7 en 8 van het Handvest<sup>203</sup>.
454. Het Hof van Justitie heeft eveneens verduidelijkt dat de voorwaarde inzake de noodzakelijkheid van de verwerking bovendien moet worden onderzocht in samenhang met het beginsel van minimale gegevensverwerking dat is vastgelegd in artikel 5.1.c AVG<sup>204</sup>. Volgens de EDPB moet er met andere woorden worden nagegaan of er andere, minder invasieve middelen beschikbaar zijn om hetzelfde doel te bereiken.

---

<sup>200</sup> Stacks zijn in wezen combinaties van verschillende verwerkingsdoeleinden.

<sup>201</sup> Artikel 29-werkgroep, Advies 06.2014 over het begrip 'gerechtvaardigde belangen' van de verwerkingsverantwoordelijke in artikel 7 van Richtlijn 95/46/EG (WP217), p. 47.

<sup>202</sup> In tegenstelling tot het belang dat wordt nagestreefd met het vastleggen van de keuzes van de gebruikers in een TC String, zoals besproken in para. 404 e.v.

<sup>203</sup> HvJEU Arrest van 4 mei 2017, *Valsts policijas Rīgas reģiona pārvaldes Kārtības policijas pārvalde t. Rīgas pašvaldības SIA „Rīgas satiksme”*, C-13/16; ECLI: EU:C:2017:336, para. 47.

<sup>204</sup> *Ibidem*, para. 48.

455. *In casu* begrijpt de Geschillenkamer dat er geen enkele waarborg is voorzien om te verzekeren dat de verzamelde en verspreide persoonsgegevens beperkt blijven tot informatie die strikt noodzakelijk is voor de beoogde doeleinden<sup>205</sup>.
456. Bij gebrek aan maatregelen die afdoende aantonen dat er geen ontoereikende persoonsgegevens worden verspreid, ziet de Geschillenkamer zich genoodzaakt te oordelen dat er niet voldaan is aan de tweede voorwaarde.
457. Met betrekking tot de afwegingstoets, met name of de door de *vendors* nagestreefde belangen zwaarder doorwegen dan de fundamentele vrijheden en grondrechten van betrokkenen, dient men overeenkomstig overweging 47 AVG naast de bijzondere omstandigheden van een concreet geval ook de redelijke verwachtingen van de betrokkenen in acht te nemen<sup>206</sup>.
458. Het criterium inzake de ernst van de inbreuk op de rechten en vrijheden van de betrokkene vormt een essentieel onderdeel van de door artikel 6.1.f AVG vereiste afweging per geval<sup>207</sup>. In dit verband moet volgens het Hof van Justitie met name rekening worden gehouden met “de aard van de betrokken persoonsgegevens, in het bijzonder de eventueel gevoelige aard ervan, alsmede met de aard en de concrete wijze van verwerking van de betrokken gegevens, in het bijzonder het aantal personen dat er toegang toe heeft en de wijze waarop zij die toegang verkrijgen”<sup>208</sup>.
459. Wederom stelt de Geschillenkamer vast dat de betrokkenen zich ten eerste, omwille van het groot aantal TCF partners die hun persoonsgegevens kunnen ontvangen, niet redelijkerwijs kunnen verwachten welke gegevens door de verwerking worden geopenbaard. Daarnaast is er de aanzienlijke hoeveelheid gegevens die, in overeenstemming met de voorkeuren ingegeven binnen het TCF-systeem, door middel van een *bid request* worden verzameld en doorgegeven aan de *adtech vendors* in het kader van het OpenRTB protocol<sup>209</sup>.

---

<sup>205</sup> In dat opzicht stellen auteurs dat er alternatieven bestaan voor RTB, waarin enkel minimale informatie over de gebruiker wordt meegedeeld; zie M. VEALE, FR. ZUIDERVEEN BORGESIU, “Adtech and Real-Time Bidding under European Data Protection Law”, *German Law Journal*, 31 July 2021, pp. 19 e.v. De auteurs verwijzen in het bijzonder naar de browser plug-in Adnostic, die 10 jaar geleden werd ontwikkeld en een profiel opbouwt op basis van het surfgedrag van de gebruiker om advertenties te richten, waarbij enkel minimale informatie het toestel van de gebruiker verlaat en de gedragsgerichte targeting uitsluitend in de browser van de gebruiker plaatsvindt. Daarnaast verwijzen de auteurs naar Google’s zogenaamde *Federated Learning of Cohorts* (FLoC) systeem voor microtargeting binnen Chrome.

<sup>206</sup> HvJEU Arrest van 11 december 2019, *TK t/ Asociația de Proprietari bloc M5A-ScaraA*, C-708/18, ECLI:EU:C:2019:1064, para. 58.

<sup>207</sup> *Ibidem*, para. 56.

<sup>208</sup> HvJEU Arrest van 11 december 2019, *TK t/ Asociația de Proprietari bloc M5A-ScaraA*, C-708/18, ECLI:EU:C:2019:1064, para. 57.

<sup>209</sup> Norsk Forbrukerrådet – “Out of Control. How consumers are exploited by the online advertising industry”, 14 januari 2020, <https://www.forbrukerradet.no/undersokelse/no-undersokelsekategori/report-out-of-control/>, pp. 36-37; zie ook Aanbeveling CM/Rec(2021)8 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa aan de lidstaten betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens in het kader van profilerings, 3 november 2021: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680a46147>.

460. Voorts vormt, zoals de EDPB stelt, het gerechtvaardigd belang geen toereikende rechtsgrondslag vormt in het kader van direct marketing waarbij gedragsgerichte reclame van toepassing is<sup>210</sup>. Daarbij komt nog dat de ICO in een recent rapport concludeerde dat het rechtvaardig belang geen grondslag is voor rechtmatigheid in de context van RTB (hoewel veel uitgevers zich erop beroepen)<sup>211</sup>. Kortom, gelet op het bovenstaande, beslist de Geschillenkamer dat *in casu* niet is voldaan aan de derde voorwaarde opgelegd door artikel 6.1.f AVG en de rechtspraak van het Hof.

461. In het licht van bovenstaande overwegingen is de Geschillenkamer van oordeel dat het gerechtvaardigde belang van deelnemende organisaties niet kan worden beschouwd als een toereikende rechtsgrond voor de verwerkingsactiviteiten die in het kader van het OpenRTB plaatsvinden op basis van de voorkeuren en keuzes van de gebruikers die in het TCF zijn vastgelegd.

(iii) – De contractuele noodzaak vormt geen geldige grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens in het kader van het TCF en OpenRTB

462. In lijn met de richtsnoeren van de EDPB, stelt de Geschillenkamer vast dat de (pre)contractuele noodzaak van de verwerking doorgaans geen rechtsgrond kan vormen voor op gedragsgerichte reclame<sup>212</sup>.

463. Bovendien merkt de Geschillenkamer op dat de huidige versie van het TCF nergens melding maakt van artikel 6.1.b AVG als mogelijke rechtsgrond voor de verwerkingen van persoonsgegevens binnen het TCF en OpenRTB.

**464. Op grond van voorgaande elementen concludeert de Geschillenkamer derhalve dat de verwerkingen van persoonsgegevens onder het OpenRTB op grond van voorkeuren gecapteerd overeenkomstig de huidige versie van het TCF onverenigbaar zijn met de AVG, wegens een inherente inbreuk op het beginsel van rechtmatigheid en behoorlijkheid.**

#### **B.4.2. – Transparantieplicht ten aanzien van betrokkenen (art. 12, 13 en 14 AVG)**

465. De klagers werpen het gebrek aan transparantie op, en meer bepaald het feit dat het OpenRTB ecosysteem zodanig uitgebreid is dat het onmogelijk is voor de betrokkenen om een geïnformeerde toestemming te geven voor de verwerking van hun persoonsgegevens,

---

<sup>210</sup> Article 29 Working Party – Opinion 03/2013 on purpose limitation (WP 203), 2 April 2013, p. 46: “consent should be required, for example, for tracking and profiling for purposes of direct marketing, behavioral advertisement, data-brokering, location-based advertising or tracking-based digital market research”.

<sup>211</sup> Information Commissioner’s Office – “Update report into adtech and real time bidding”, 20 juni 2019, <https://ico.org.uk/media/about-the-ico/documents/2615156/adtech-real-time-bidding-report-201906-dl191220.pdf>

<sup>212</sup> EDPB – Guidelines 2/2019 on the processing of personal data under Article 6(1)(b) AVG in the context of the provision of online services to data subjects, v2.0, 8 October 2019, pp. 14 e.v., <https://edpb.europa.eu>.

dan wel op geïnformeerde wijze geen bezwaar te maken tegen de verwerking van hun persoonsgegevens op grond van een gerechtvaardigd belang.

466. De verweerster verklaart daarentegen dat het TCF een oplossing biedt om een geldige toestemming, waar toepasselijk, te verzamelen bij de gebruikers, in overeenstemming met de vereisten voorzien in de AVG en de ePrivacy richtlijn<sup>213</sup>.
467. De Geschillenkamer is van oordeel dat de informatie die onder het TCF in zijn huidige formaat wordt aangeboden aan betrokkenen, weliswaar ten behoeve van verwerkingen van hun persoonsgegevens in het kader van OpenRTB, niet voldoet aan de transparantievereisten krachtens de AVG<sup>214</sup>.
468. Vooreerst stelt de Geschillenkamer dat IAB Europe in bepaalde gevallen aanspraak kan doen op de “*records of consent*” die de CMPs dienen te bewaren, overeenkomstig de *TCF Policies*<sup>215</sup>, doch nalaat de betrokkenen te informeren over deze mogelijke verwerking door IAB Europe.
469. Ten tweede oordeelt de Geschillenkamer dat de wijze waarop informatie wordt verstrekt aan de betrokkenen, welke door IAB Europe is vastgelegd, niet strookt met het vereiste van een “transparante, begrijpelijke en gemakkelijk toegankelijke vorm”<sup>216</sup>. De voormalige Werkgroep Artikel 29 schrijft in zijn richtsnoeren inzake transparantie voor dat “het vereiste dat de verstrekking van informatie aan en de communicatie met betrokkenen “in een beknopte, transparante, begrijpelijke en gemakkelijk toegankelijke vorm” moet geschieden betekent dat verwerkingsverantwoordelijken de informatie/communicatie op een efficiënte en bondige wijze moeten weergeven om informatiemoeheid te voorkomen”<sup>217</sup>. Betrokkenen moeten overigens van tevoren de reikwijdte en de gevolgen van de verwerking kunnen bepalen en later niet verrast worden door andere manieren waarop hun persoonsgegevens zijn gebruikt<sup>218</sup>.
470. De Geschillenkamer oordeelt dat de tot dusver gevolgde aanpak niet voldoet aan de door de AVG gestelde voorwaarden inzake transparantie en behoorlijkheid. Sommige vooropgestelde verwerkingsdoeleinden zijn namelijk te generiek verwoord opdat de betrokkenen op passende wijze ingelicht zouden worden over de precieze omvang en aard van de verwerkingen van hun persoonsgegevens<sup>219</sup>. Dit is in het bijzondere problematisch

---

<sup>213</sup> IAB Europe Transparency & Consent Framework Policies v2019-08-21.3 (Stuk 32); IAB Europe Transparency & Consent Framework Policies v2019-04-02.2c (Stuk 38).

<sup>214</sup> Zie para. 433 e.v. van deze beslissing.

<sup>215</sup> IAB Europe Transparency & Consent Framework Policies v2019-08-21.3 (Stuk 32), pp. 11, 14 en 19.

<sup>216</sup> Art. 12.1 AVG.

<sup>217</sup> WP260 – Richtsnoeren inzake transparantie overeenkomstig de AVG, para. 8.

<sup>218</sup> WP260 – Richtsnoeren inzake transparantie overeenkomstig de AVG, para. 10.

<sup>219</sup> Zie para. 433 van deze beslissing voor voorbeelden alsook para. 441-452 voor een verdere analyse door de Geschillenkamer; zie ook C. MATT, C. SANTOS, N. BIELOVA, “Purposes in IAB Europe’s TCF: which legal basis and how are they used by advertisers?”, in *Privacy Technologies and Policy*, APF 2020, LNCS, vol 12121, Springer, 2020, pp. 163-185.

voor doeleinden die op de toestemming van de betrokkenen rusten, daar een toestemming onder meer specifiek en voldoende geïnformeerd moet zijn om als rechtsgrond te kunnen gelden<sup>220</sup>.

471. De Geschillenkamer verwijst eveneens naar de voorbeelden van CMPs die in het technisch verslag van de Inspectiedienst aan bod komen, en stelt vast dat de interface die aan gebruikers geboden wordt het onder meer niet toelaat om op eenvoudige en duidelijke wijze te achterhalen welke verwerkingsdoeleinden gepaard gaan met het toestaan van een welbepaalde *vendor* of welke vendors hun gegevens zullen verwerken voor een specifiek doeleinde<sup>221</sup>.
472. In dat opzicht benadrukt de Geschillenkamer dat het groot aantal derde partijen, zijnde de *vendors* die mogelijk de persoonsgegevens van de gebruikers uit de *bid request* ontvangen en verwerken op basis van de door hen ingegeven voorkeuren, niet verenigbaar is met de voorwaarde van een afdoende geïnformeerde toestemming, noch met de bredere in de AVG vastgelegde transparantieplicht.
473. Op basis van de voorgaande elementen dient de Geschillenkamer dus te oordelen dat het TCF in de huidige opzet niet overeenstemt met de verplichtingen die voortvloeien uit het transparantiebeginsel, in het bijzonder de artikelen 12, 13 en 14 AVG.

**B.4.3. – Verantwoordingsplicht (art. 24 AVG), gegevensbescherming door ontwerp en standaardinstellingen (art. 25 AVG), integriteit en vertrouwelijkheid (art.5.1.f AVG), evenals beveiliging van de verwerking (art. 32 AVG)**

**a. Verantwoordingsplicht en gegevensbescherming door ontwerp en standaardinstellingen**

474. Artikel 24, lid 1 AVG schrijft voor dat de verwerkingsverantwoordelijke passende technische en organisatorische maatregelen ten uitvoer legt, rekening houdend met de aard, de reikwijdte, de context en de doeleinden van de verwerking, alsook met de risico's van uiteenlopende waarschijnlijkheid en ernst voor de rechten en vrijheden van natuurlijke personen, om te waarborgen en te kunnen aantonen dat de verwerking overeenkomstig de AVG wordt uitgevoerd. Bovendien worden deze maatregelen indien nodig geëvalueerd en bijgewerkt. Dit artikel weerspiegelt het beginsel van "verantwoordingsplicht" van artikel 5, lid 2, van de AVG, volgens hetwelk de verwerkingsverantwoordelijke verantwoordelijk is voor, en kan aantonen dat, lid 1 (verantwoordingsplicht) wordt nageleefd. Artikel 24, lid 2, van de AVG bepaalt dat de in artikel 24, lid 1, van de AVG bedoelde maatregelen, wanneer zij in verhouding staan tot de verwerkingsactiviteiten, de tenuitvoerlegging omvatten van een passend gegevensbeschermingsbeleid door de verwerkingsverantwoordelijke.

---

<sup>220</sup> Zie para. 429-440 van deze beslissing.

<sup>221</sup> Technisch analyseverslag van de Inspectiedienst, 6 januari 2020 (Stuk 53), pp. 99 e.v.

475. Overweging 74 AVG voegt hieraan toe dat “de verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid van de verwerkingsverantwoordelijke moeten worden vastgesteld voor elke verwerking van persoonsgegevens die door of namens hem wordt uitgevoerd. Meer bepaald dient de verwerkingsverantwoordelijke te worden verplicht passende en effectieve maatregelen uit te voeren en te kunnen aantonen dat elke verwerkingsactiviteit overeenkomstig deze verordening geschiedt, ook wat betreft de doeltreffendheid van de maatregelen. Bij die maatregelen moet rekening worden gehouden met de aard, de omvang, de context en het doel van de verwerking en het risico voor de rechten en vrijheden van natuurlijke personen”.
476. Het is ook aan de verwerkingsverantwoordelijke om, overeenkomstig de artikelen 24 (verantwoordingsplicht) en 25 AVG (gegevensbescherming door ontwerp en standaardinstellingen), de nodige eerbiediging van de AVG-regels in zijn verwerkingen en procedures te integreren, bv. om te zorgen voor het bestaan en de doeltreffendheid van procedures voor de behandeling van verzoeken van betrokkenen en voor de controle van de integriteit en de naleving van de TC String.

#### b. De strekking van de verplichting tot beveiliging

477. Krachtens artikel 32 van de AVG is de verwerkingsverantwoordelijke belast met het waarborgen van de beveiliging van de verwerking, “rekening houdend met de stand van de techniek, de uitvoeringskosten, alsook met de aard, de omvang, de context en de verwerkingsdoeleinden en de qua waarschijnlijkheid en ernst uiteenlopende risico's voor de rechten en vrijheden van personen”. In de onderhavige zaak stelt de Geschillenkamer vast dat de verweerster de verplichting om de beveiliging van de verwerking te verzekeren, die deel uitmaakt van het verantwoordingsbeginsel, niet is nagekomen. Deze tekortkoming zal hierna worden behandeld.
478. Deze schending van de verplichting om de beveiliging van de verwerking te verzekeren, vormt een fundamenteel punt van de onderhavige beslissing en van de sancties die daarin worden opgelegd. Het ontbreken van technische en organisatorische maatregelen om de integriteit van de TC String te waarborgen, of te neigen te waarborgen, wordt beschouwd als een ernstige overtreding.
479. Op grond van artikel 5.1.f AVG moeten persoonsgegevens op zodanige wijze worden verwerkt dat een passende bescherming wordt gewaarborgd, onder meer tegen ongeoorloofde of onrechtmatige verwerking en tegen onopzettelijk verlies, vernietiging of beschadiging van de persoonsgegevens, met gebruikmaking van passende technische of organisatorische maatregelen. Bij gebrek aan passende maatregelen om de persoonsgegevens van de betrokkenen te beveiligen, kan de doeltreffendheid van de inachtneming van de grondrechten op persoonlijke levenssfeer en op bescherming van persoonsgegevens niet worden gewaarborgd, vooral gezien de cruciale rol die informatie- en communicatietechnologieën in onze samenleving spelen.



480. Zoals in het vorige punt is aangegeven, vormt de afwezigheid van een verplichting om de beveiliging van de verwerking te waarborgen een belangrijk element van deze beslissing<sup>222</sup>. Gelet op het zeer grote aantal TC Strings dat elke dag in het kader van het TCF wordt gegenereerd, is het van essentieel belang dat alle regels inzake de deelname aan het TCF door alle betrokken partijen in acht worden genomen en worden nageleefd, onder toezicht van IAB Europe als "*Managing Organisation*". De Geschillenkamer herinnert eraan dat de gecombineerde lezing van de artikelen 32 (beveiliging van de verwerking), alsmede 5.2 en 24 AVG (verantwoordingsplicht) vereist dat de verwerkingsverantwoordelijke op een transparante en traceerbare wijze aantoont dat hij artikel 32 AVG naleeft, door passende technische en organisatorische maatregelen te treffen.
481. De Geschillenkamer herinnert ook aan het vereiste van artikel 25 AVG (gegevensbescherming door ontwerp en door standaardinstellingen), volgens hetwelk de verwerkingsverantwoordelijke de noodzakelijke naleving van de regels van de AVG voorafgaand aan zijn handelingen moet integreren.
482. Er zij ook op gewezen dat het beginsel van beveiliging, met inbegrip van zijn verschillende componenten (integriteit, vertrouwelijkheid en beschikbaarheid van de gegevens), in artikelen 5.1.f en 32 van de AVG is opgenomen en nu in de AVG op gelijke voet staat met de grondbeginselen van wettigheid, transparantie en behoorlijkheid.
483. IAB Europe biedt het TCF aan met het doel om OpenRTB in overeenstemming te brengen met de AVG. Het doeleinde van het TCF is met andere woorden te verzekeren dat de verwerkingen in het kader van OpenRTB conform de AVG alsook de ePrivacyrichtlijn plaatsvinden. Dienovereenkomstig zou IAB Europe, als beheersorganisatie van het TCF alsook medeverantwoordelijke voor de verwerkingen die in dat kader plaatsvinden<sup>223</sup>, organisatorische en technische maatregelen moeten nemen om ervoor te zorgen dat deelnemers minstens de beleidsregels van het TCF naleven.
484. Niettegenstaande het feit dat de *vendors* in het huidige TCF-systeem van IAB Europe de toestemmingssignalen als onderdeel van een HTTP(S)-verzoek of via browser-API's ontvangen, nemen een aantal auteurs het standpunt in dat er onvoldoende maatregelen zijn voorzien onder het TCF teneinde de integriteit van de toestemmingssignalen (met name hun geldigheid) te waarborgen en te verzekeren dat een *vendor* deze daadwerkelijk heeft ontvangen (dan wel zelf heeft gegenereerd)<sup>224</sup>.

---

<sup>222</sup> Zie para. 478 e.v. van deze beslissing.

<sup>223</sup> Zie *supra*, titel **B.2. – Verantwoordelijkheid van IAB Europe voor de verwerkingen binnen het Transparency and Consent Framework.**

<sup>224</sup> Zie hierover bijvoorbeeld C. SANTOS, M. NOUWENS, M. TOTH, N. BIELOVA, V. ROCA, "Consent Management Platforms Under the AVG: Processors and/or Controllers?", in *Privacy Technologies and Policy*, APF 2021, LNCS, vol 12703, Springer, 2021, p. 64.

485. Bij gebrek aan validering door IAB Europe wordt het echter theoretisch mogelijk dat CMPs het signaal vervalsen of wijzigen om een *euconsent-v2* cookie te genereren en zo een “valse toestemming” van gebruikers voor alle doeleinden en alle *vendors* te reproduceren. In dit geval wordt bovendien uitdrukkelijk voorzien in de *TCF Policies*:

“A Vendor must not create Signals where no CMP has communicated a Signal and shall only transmit Signals communicated by a CMP or received from a Vendor who forwarded a Signal originating from a CMP without extension, modification, or supplementation, except as expressly allowed for in the Policies and/or Specifications.” Een Vendor mag geen signalen creëren wanneer geen CMP een signaal heeft doorgegeven en mag alleen signalen doorgeven die door een CMP zijn doorgegeven of die hij heeft ontvangen van een Vendor die een Signaal heeft doorgestuurd dat afkomstig is van een CMP, zonder uitbreiding, wijziging of aanvulling, behalve wanneer dit uitdrukkelijk is toegestaan in de Policies en/of Specifications. (vrije vertaling door Geschillenkamer)<sup>225</sup>

486. De Geschillenkamer stelt vast dat de mogelijkheid van vervalsing of wijziging van de TC String door CMPs is voorzien in het beleidsdocument van verweerster inzake het Transparency and Consent Framework (*TCF Policies*), waarin de basis voor het TCF wordt uiteengezet.

487. De Geschillenkamer steunt ook op het feit dat verweerster op zijn website wijst op de invoering van het “*TCF Vendor Compliance Programme*”, via hetwelk audits van aan het TCF deelnemende organisaties (die op de “*Global Vendors List*” staan) zullen plaatsvinden<sup>226</sup>. De Geschillenkamer moedigt alle initiatieven van de verweerster aan, die ertoe strekken dat de verplichting om persoonsgegevens in het kader van het TCF op een veilige manier te verwerken, door de verweerster wordt nageleefd. Gelet op het feit dat verweerster geen systematisch toezicht houdt op de naleving van de TCF-regels door de deelnemende organisaties, en rekening houdend met de aanzienlijke gevolgen van dergelijke inbreuken (bijvoorbeeld vervalsing of wijziging van de TC String), is de Geschillenkamer echter van oordeel dat dit initiatief tot invoering van het *TCF Vendor Compliance Programme* onvoldoende is om verweerster aan de beveiligingsverplichting te doen voldoen.

488. De Geschillenkamer beroept zich met name op het feit dat de sanctieregeling van dit nieuwe programma, waarin de verweerster voorziet in geval van niet-nakoming van de regels van het TCF, eerder permissief dan afschrikkend is. In feite kan een *adverteerder* zich tot 3 keer toe aansprakelijk stellen voor een overtreding, zonder enige sanctie, voordat hij 28 dagen de tijd krijgt om zich vervolgens te schikken. Alleen bij niet-naleving na het verstrijken van de 28 dagen wordt de *adverteerder* van de *Global Vendors List* geschrapt.

---

<sup>225</sup> IAB Europe Transparency & Consent Framework Policies, Chapter III 13 (6), [https://iab europe.eu/iab-europe-transparency-consent-framework-policies/#13\\_Working\\_with\\_CMPs](https://iab europe.eu/iab-europe-transparency-consent-framework-policies/#13_Working_with_CMPs)

<sup>226</sup> <https://iab europe.eu/blog/iab-europe-launches-new-tcf-vendor-compliance-programme/>

Hij kan ook weer op de lijst komen als hij later aan de eisen voldoet. Het programma staat ook toe dat een adverteerder tot vier keer toe in overtreding is, om dan over te gaan tot een onmiddellijke schorsing gedurende een korte periode van 14 dagen, totdat de adverteerder weer in orde komt. Het "*TCF Vendor Compliance Programme*" is dus geen afdoende maatregel om de veiligheid van de verwerking van persoonsgegevens in het kader van het TCF te garanderen.

489. De Geschillenkamer merkt ook op dat de verweerster geen andere maatregelen dan het "*TCF Vendor Compliance Programme*" heeft voorzien om de vervalsing of wijziging van het TC String te controleren of te voorkomen.
490. Met betrekking tot de bewering van de klagers dat IAB Europe ook de artikelen 44 tot en met 49 AVG schendt, erkent de Geschillenkamer, gelet op de reikwijdte van het TCF - waarbij een groot aantal deelnemende organisaties is betrokken - dat het evident is dat persoonsgegevens die in de TC Strings zijn vastgelegd op enig moment door CMP's buiten de EER zullen worden doorgegeven, en dat de verweerster in dit verband optreedt als verantwoordelijke voor de verwerking van gegevens. De Geschillenkamer merkt echter op dat de inspectiedienst in zijn rapport geen beoordeling van een concrete internationale doorgifte van gegevens heeft opgenomen. Om die reden concludeert de Geschillenkamer dat er sprake is van een inbreuk op de AVG, maar gelet op het ontbreken van bewijs van een stelselmatige internationale doorgifte, alsmede de omvang en de aard daarvan, acht de Geschillenkamer zich niet in een positie om de verweerster te sanctioneren wegens een schending van de artikelen 44 tot en met 49 AVG. Niettegenstaande het voorgaande is de Geschillenkamer ook van oordeel dat deze internationale doorgiften van persoonsgegevens, voor zover van toepassing, in de eerste plaats moeten worden beoordeeld door de uitgevers en de CMP's die het TCF uitvoeren. De Geschillenkamer oordeelt dat de uitgevers verantwoordelijk en aansprakelijk zijn voor het nemen van de nodige maatregelen om te voorkomen dat persoonsgegevens die via hun website en/of applicatie zijn verzameld, zonder passende internationale doorgiftemechanismen buiten de EER worden doorgegeven.
491. Dit gezegd zijnde is de Geschillenkamer echter ook van mening dat de verweerster de due-diligenceverplichtingen die op de uitgevers en CMP's rusten, moet faciliteren, bijvoorbeeld door van adtech vendors te eisen dat zij duidelijk aangeven of zij buiten de EER zijn gevestigd en of zij voornemens zijn persoonsgegevens via hun verwerkers door te geven buiten de EER. Voorts merkt de Geschillenkamer op dat IAB Europe, in strijd met zijn verplichting op grond van de verantwoordingsbeginselen en van gegevensbescherming door ontwerp en gegevensbescherming door standaardinstellingen, niet heeft voorzien in een mechanisme om te verzekeren dat deelnemende uitgevers en CMP's passende mechanismen hebben voor eventuele internationale doorgifte van de TC String, zoals voorzien in de artikelen 44 tot en met 49 van de AVG, zowel op het moment van de creatie ervan als bij de doorgifte van de TC String aan deelnemende adtech vendors. In de

preambule van de *TCF Policies* wordt alleen aangegeven dat het TCF "niet bedoeld is en ook niet is ontworpen om [...] strikter gereguleerde verwerkingsactiviteiten, zoals de doorgifte van persoonsgegevens buiten de EU, te faciliteren". De Geschillenkamer is van oordeel dat hiermee niet wordt voldaan aan de eisen van de artikelen 24 en 25 van de AVG.

492. De Geschillenkamer merkt voor de goede orde op dat het onzeker is of het TCF, gelet op zijn huidige architectuur en de ondersteuning van het OpenRTB-protocol, in overeenstemming kan worden gebracht met de AVG.
493. In die zin geldt de verantwoordingsplicht van IAB Europe vanaf het moment dat de organisatie een systeem voor het beheer van toestemming of bezwaren van gebruikers ontwerpt en beschikbaar stelt, maar nalaat de nodige maatregelen te nemen om de conformiteit, integriteit en geldigheid van die toestemming of bezwaren te waarborgen.
494. De Geschillenkamer oordeelt daarom dat IAB Europe in het kader van haar verplichtingen op het gebied van beveiliging en integriteit niet enkel organisatorische maar ook technische effectieve maatregelen moet treffen om de integriteit van het door CMPs aan *vendors* doorgegeven voorkeursignaal te waarborgen en aan te tonen.

#### **B.4.4. – Bijkomende vermeende inbreuken op de AVG**

##### **a. Doelbinding en minimale gegevensverwerking (art. 5.1.b en 5.1.c AVG)**

495. Hoewel de Geschillenkamer zich in onderhavige beslissing reeds heeft uitgesproken over de verwerkingen die plaatsvinden in het OpenRTB en tot de conclusie kwam dat deze verwerkingen niet in overeenstemming zijn met de grondbeginselen van doelbinding en minimale gegevensverwerking<sup>227</sup> (aangezien er geen enkele waarborg is voorzien om te verzekeren dat de in het kader van het OpenRTB verzamelde en verspreide persoonsgegevens beperkt blijven tot informatie die strikt noodzakelijk is voor de beoogde doeleinden) benadrukt de Geschillenkamer wederom dat de klagers in hun conclusies hebben aangegeven de omvang van hun aantijgingen te beperken tot de verwerkingen binnen het TCF. Tevens heeft de Inspectiedienst in zijn verslag verduidelijkt dat IAB Europe niet als verwerkingsverantwoordelijke optreedt voor de verwerkingen die volledig plaatsvinden in kader van het OpenRTB protocol.
496. Rekening houdend met deze verduidelijkingen concludeert de Geschillenkamer dat, gelet op de beperkte hoeveelheid gegevens over een gebruiker die in een TC String wordt opgeslagen alvorens te worden bewaard door middel van een *euconsent-v2* cookie, er in het kader van het TCF geen schending is van de beginselen van doelbinding en minimale gegevensverwerking.

---

<sup>227</sup> Zie para. 455-456 van deze beslissing.

497. Ofschoon in een latere fase ruimere hoeveelheden persoonsgegevens verwerkt zullen worden, inclusief bijzondere categorieën van persoonsgegevens, is daar geen sprake van in het TCF. Binnen het TCF is er dus geen inbreuk op de beginselen van doelbinding en minimale gegevensverwerking.

b. Opslagbeperking (art. 5.1.e AVG)

498. Met betrekking tot het beginsel van opslagbeperking en op basis van het verslag van de Inspectiedienst is de Geschillenkamer van oordeel dat er onvoldoende bewijs bestaat dat de TC String en de hiermee gepaard gaande opslag van persoonsgegevens van gebruikers gedurende een ongeoorloofde periode worden opgeslagen, in overtreding van artikel 5.1.e AVG.

499. Derhalve concludeert de Geschillenkamer dat geen overtreding van artikel 5.1.e AVG kan worden vastgesteld.

c. Integriteit en vertrouwelijkheid (art. 5.1.f AVG)

500. Zoals hierboven reeds toegelicht<sup>228</sup>, stelt de Geschillenkamer vast dat de huidige versie van het TCF onvoldoende waarborgen biedt om te voorkomen dat de waarden omvat in een TC String op ongeoorloofde wijze gewijzigd worden, met als gevolg dat de persoonsgegevens van een betrokkene die in een *bid request* gebundeld worden mogelijks voor verkeerde verwerkingsdoeleinden verwerkt worden, in schending van de integriteitsbeginsel, en/of bij verkeerde of geweigerde *vendors* kunnen terecht komen, in schending van de vertrouwelijkheidsbeginsel. Derhalve oordeelt de Geschillenkamer dat de huidige versie van het TCF artikel 5.1.f AVG overtreedt.

d. Verwerking van bijzondere categorieën van persoonsgegevens (art. 9 AVG)

501. Hoewel een aantal klachten zich richten tegen RTB, met inbegrip van het *Authorized Buyers* systeem ontwikkeld door Google alsook het OpenRTB systeem ontwikkeld door IAB Tech Lab, heeft de Inspectiedienst in haar verslag preliminair vastgesteld dat de Gegevensbeschermingsautoriteit respectievelijk niet bevoegd was voor het eerste en dat IAB Tech Lab niet als verwerkingsverantwoordelijke optreedt voor het tweede<sup>229</sup>.

502. De Geschillenkamer merkt op dat de Inspectiedienst melding maakt van het ontbreken van passende regels voor de verwerking van bijzondere categorieën van persoonsgegevens onder het TCF. Echter, deze vaststelling wordt niet gestaafd aan de hand van enige technische analyse waaruit zou blijken dat er *binnen het TCF* daadwerkelijk bijzondere categorieën van persoonsgegevens verwerkt kunnen worden. De technische analyses door

---

<sup>228</sup> Zie para. 477 e.v. van deze beslissing.

<sup>229</sup> Onderzoeksverslag van de Inspectiedienst, pp. 8-11.

de Inspectiedienst tonen integendeel aan dat de TC String op zichzelf geen informatie bevat die gekoppeld kan worden met de taxonomie van de bezochte websites, waar bijvoorbeeld wel bijzondere categorieën van persoonsgegevens aan bod kunnen komen.

503. Derhalve oordeelt de Geschillenkamer dat deze aantijging ongegrond is en dat geen inbreuk op artikel 9 AVG kan worden vastgesteld.

e. Uitoefening van de rechten van betrokkenen (art. 15 tot en met 22, AVG)

504. Allereerst merkt de Inspectiedienst in zijn verslag op dat bepaalde klagers hebben aangevoerd dat het voor de betrokkenen onmogelijk is hun rechten uit te oefenen, hoewel het door de Inspectiedienst verrichte onderzoek deze inbreuken niet aan het licht heeft gebracht. Bij gebreke van bewijs van een inbreuk beperkt de Geschillenkamer haar motivering tot algemene opmerkingen met betrekking tot de uitoefening van de rechten van betrokkenen.

505. Ten tweede verwijst de Geschillenkamer naar de reikwijdte van de schriftelijke opmerkingen van de klagers, waarin zij hun grieven specifiek hebben beperkt tot de verwerking van de persoonsgegevens van de klagers door de verweerster in het specifieke kader van het TCF<sup>230</sup>. Bijgevolg zal de Geschillenkamer niet oordelen over de omstandigheden waarin betrokkenen hun rechten met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens in de 'bid requests' kunnen uitoefenen ten aanzien van de adtech vendors, aangezien deze verwerking volledig plaatsvindt overeenkomstig het OpenRTB-protocol.

506. Wat de huidige versie van het TCF betreft, oordeelt de Geschillenkamer echter dat het TCF de uitoefening van de rechten van de betrokkenen niet lijkt te vergemakkelijken, in die zin dat de gebruikers de CMP-interface niet gemakkelijk en te allen tijde kunnen opvragen, zodat ze hun voorkeuren kunnen wijzigen en de identiteit kunnen opvragen van de adtech vendors met wie hun persoonsgegevens zijn gedeeld door middel van een 'bid request', in overeenstemming met het OpenRTB-protocol. In dit verband onderstreept de Geschillenkamer het belang van een goede uitvoering en handhaving van de interface-eisen die in de *TCF Policies* zijn vastgelegd, zodat de betrokkenen hun rechten ten aanzien van elk van de gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijken effectief kunnen uitoefenen, en merkt zij op dat de gedeelde verantwoordelijkheid hiervoor in de eerste plaats bij de CMP's en de uitgevers ligt. Op grond van het bovenstaande is de Geschillenkamer niet in staat een inbreuk vast te stellen op de artikelen 15-22 AVG.

---

<sup>230</sup> Conclusie van de klagers dd. 18 februari 2021, p. 2.

#### f. Register van de verwerkingsactiviteiten (art. 30. AVG)

507. De Inspectiedienst stelt in haar verslag vast dat IAB Europe geen register van verwerkingsactiviteiten bijhoudt. De verweerster is in eerste instantie immers van mening dat zij zich kan beroepen op de uitzondering voorzien in artikel 30.5 AVG en derhalve niet onderhevig is aan de verplichting om zulke register op te stellen. Tijdens het onderzoek voegt de verweerster evenwel een overzicht van haar verwerkingsactiviteiten toe aan de stukken van het dossier<sup>231</sup>.
508. De Geschillenkamer merkt vooreerst dat het register, overgelegd door de verweerster, geen activiteiten bevat met betrekking tot het TCF, met uitzondering van het beheer van de leden alsmede de administratie van het TCF ("*Member management, including administration of the TCF*"). In tegenstelling tot wat de verweerster opwerpt, met name dat het register de verwerkingsactiviteiten in het kader van het TCF niet hoeft te bevatten, is de Geschillenkamer van oordeel dat het register minstens de toegang tot de toestemmingssignalen, bezwaren en voorkeuren van de gebruikers moet bevatten.
509. In overeenstemming met artikel 8 van de *TCF Policies* (v1.1)<sup>232</sup> en artikel 15 van de *TCF Policies* (v2.0)<sup>233</sup> behoudt de verweerster zich namelijk het recht om als *Managing Organisation* toegang te verkrijgen tot de "*records of consent*". Tevens benadrukt de Geschillenkamer dat het incidenteel karakter van deze toegang tot de voorkeuren van gebruikers niet bewezen of opgeworpen is door de verweerster. Overigens dient rekening te worden gehouden met de stabiele relatie tussen IAB Europe als *Managing Organisation* en alle organisaties die deelnemen aan het TCF-ecosysteem. Gelet op het groot aantal deelnemende organisaties en het voornemen van de verweerster om in de toekomst grondiger toezicht te houden over de naleving van de regels door de verschillende CMPs en andere *vendors*<sup>234</sup>, dient IAB Europe ook deze verwerking op te nemen in haar register van verwerkingsactiviteiten.
510. Derhalve acht de Geschillenkamer het niet-incidenteel karakter van de verwerking alsmede de door de Inspectiedienst vastgestelde inbreuk op artikel 30.1 AVG afdoende bewezen.

#### g. Gegevensbeschermingseffectbeoordeling (art. 35 AVG)

511. De Geschillenkamer stelt allereerst vast dat de verweerster niet ontkent dat het TCF ook voor RTB-doestellingen kan worden ingezet.
512. De argumentatie door verweerster, volgens dewelke het TCF voor andere, niet-marketing gerelateerde doeleinden kan ingezet worden en het OpenRTB ook afzonderlijk van het TCF

---

<sup>231</sup> Réponse de l'IAB Europe relative à l'enquête d'inspection, 10 février 2020 (Stuk 57), p. 23.

<sup>232</sup> IAB Europe Transparency & Consent Framework Policies v2019-04-02.2c (Stuk 38), p. 6.

<sup>233</sup> IAB Europe Transparency & Consent Framework Policies v2019-08-21.3 (Stuk 32), p. 14.

<sup>234</sup> Cf. Hoorzitting van 11 juni 2021.

kan werken, is daarom niet van belang voor de afweging of een gegevensbeschermingseffectbeoordeling al dan niet vereist is.

513. Immers, het onderlinge verband tussen het TCF en het RTB impliceert dat de voorkeuren die gebruikers ingeven door gebruik te maken van een CMP interface, noodzakelijkerwijs een impact zullen hebben op de wijze waarop hun persoonsgegevens achteraf verwerkt worden door adtech *vendors* binnen het RTB, zoals bepaald door de OpenRTB-specificatie.
514. De Geschillenkamer verwijst verder naar de beslissing nr. 01/2019 van het Algemeen secretariaat van de Belgische GBA<sup>235</sup>, waarin het Algemeen secretariaat een lijst met verwerkingen heeft vastgelegd waarvoor een gegevensbeschermingseffectbeoordeling verplicht is.
515. Het staat voor de Geschillenkamer vast dat het TCF onder andere ontwikkeld werd voor het RTB-systeem, waarbij op systematische en geautomatiseerde wijze het online gedrag van gebruikers geobserveerd, verzameld, vastgelegd of beïnvloed wordt, inclusief voor advertentiedoeleinden<sup>236</sup>. Eveneens wordt niet betwist dat er binnen het RTB op grote schaal gegevens ingezameld worden bij derden (Data Management Platforms of DMPs) teneinde de economische situatie, gezondheid, persoonlijke voorkeuren of interesses, betrouwbaarheid of gedrag, locatie of verplaatsingen van natuurlijke personen te analyseren of voorspellen<sup>237</sup>.
516. Gelet op het groot aantal betrokkenen die in aanraking komen met websites en applicaties die het TCF implementeren, alsook het groeiend aantal organisaties die aan het TCF deelnemen, enerzijds, en de impact van het TCF op de grootschalige verwerkingen van persoonsgegevens in het kader van het RTB-systeem, anderzijds, oordeelt de Geschillenkamer dat de verweerster, in overeenstemming met de beslissing nr. 01/2019, wel degelijk onderworpen is aan de verplichting om een gegevensbeschermingseffectbeoordeling uit te voeren, overeenkomstig artikel 35 AVG. Dientengevolge is artikel 35 AVG geschonden.

#### h. Aanstelling van een functionaris voor gegevensbescherming (art. 37 AVG)

517. Artikel 37 AVG voorziet in een verplichting om een functionaris voor gegevensbescherming (DPO) aan te stellen in gevallen waarin:
- i. verwerkingen verricht worden door een overheidsinstantie of overheidsorgaan; of
  - ii. een verwerkingsverantwoordelijke of verwerker hoofdzakelijk is belast met verwerkingen die vanwege hun aard, hun omvang en/of hun doeleinden

---

<sup>235</sup> Beslissing van het Algemeen secretariaat nr. 01/2019 van 16 januari 2019, beschikbaar op de website van de GBA: <https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/beslissing-nr.-01-2019-van-16-januari-2019.pdf>.

<sup>236</sup> Beslissing van het Algemeen secretariaat nr. 01/2019 van 16 januari 2019, para. 6.8).

<sup>237</sup> Beslissing van het Algemeen secretariaat nr. 01/2019 van 16 januari 2019, para. 6.3).



regelmatige en stelselmatige observatie op grote schaal van betrokkenen vereisen; of

- iii. de verwerkingsverantwoordelijke of verwerker hoofdzakelijk is belast met grootschalige verwerkingen van bijzondere categorieën van persoonsgegevens uit hoofde van artikel 9 AVG en van persoonsgegevens inzake strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten als bedoeld in artikel 10 AVG.

518. De Geschillenkamer heeft reeds geconcludeerd dat verweerster persoonsgegevens verwerkt doordat IAB Europe in haar hoedanigheid van *Managing Organisation* toegang kan hebben tot de TC Strings en de *records of consent*<sup>238</sup>.

519. De voormalige Werkgroep Artikel 29 (WP29) stelt dat verwerkingsactiviteiten die nodig zijn om de doelstellingen van verwerkingsverantwoordelijke of de verwerker te bereiken, als kernactiviteiten (“*core activities*”) kunnen worden beschouwd in de zin van artikel 37 AVG. De Geschillenkamer oordeelt dat gelet op het belang van het TCF voor de verweerster, de aangekondigde doeleinden van het TCF, alsmede de hiermee gepaard gaande verwerkingen van persoonsgegevens in haar hoedanigheid van *Managing Organisation*, de verwerkingen onder het TCF tot de kernactiviteiten van IAB Europe behoren.

520. Met betrekking tot het concept van ‘grootschalige verwerkingen’ verduidelijkt de Artikel 29 Werkgroep dat er onder meer rekening moet worden gehouden met:

- i. het aantal betrokkenen waarover het gaat - hetzij als een specifiek aantal of als een evenredig deel van de relevante populatie;
- ii. de hoeveelheid gegevens en/of het bereik van de verschillende verwerkte gegevensitems;
- iii. de duur of permanentie van de gegevensverwerking;
- iv. de geografische omvang van de verwerkingsactiviteit.

*In casu* stelt de Geschillenkamer vast dat het TCF wordt aangeboden in verschillende lidstaten; dat het TCF intrinsiek vereist dat de persoonsgegevens van gebruikers onder de vorm van een TC String verwerkt worden zolang dit noodzakelijk is om te kunnen aantonen dat de toestemming in overeenstemming met de *TCF Policies* werd verkregen; en dat de verwerkte persoonsgegevens bovendien met talrijke *vendors* worden gedeeld. Hieruit concludeert de Geschillenkamer dat het TCF een grootschalige verwerking van persoonsgegevens met zich meebrengt.

---

<sup>238</sup> Zie para. 358 en 468 van deze beslissing.

521. Ten aanzien van het criterium van regelmatige en stelselmatige observatie interpreteert de WP29 de term "regelmatig" op een of meer van de volgende manieren:

- i. iets wat doorlopend of op specifieke ogenblikken gedurende een bepaalde periode voorkomt
- ii. Terugkerend of repetitief op vaste tijdstippen
- iii. iets wat zich constant of periodiek voordoet

De Geschillenkamer oordeelt dat de contractuele verplichting voor *Vendors* en *CMPs* om op eenvoudig verzoek van *IAB Europe* de records of consent voor te leggen aan de verweerster, in haar hoedanigheid van *Managing Organisation*, onder (i) valt. Aldus is er sprake van een regelmatige observatie van gegevens die betrekking hebben op identificeerbare gebruikers.

522. De term "stelselmatig" moet overigens op een of meer van de volgende manieren begrepen worden:

- i. iets wat zich volgens een systeem voordoet
- ii. Vooraf geregeld, georganiseerd of methodisch
- iii. iets wat zich voordoet in het kader van een algemeen programma voor gegevensverzameling
- iv. iets wat uitgevoerd wordt in het kader van een strategie

523. Wederom stelt de Geschillenkamer vast dat de verwerking van de TC Strings dan wel de *records of consent* door de verweerster in de huidige versie van het TCF minstens aan de eerste drie criteria voldoet. Derhalve oordeelt de Geschillenkamer dat het TCF moet worden aangezien als een regelmatige en stelselmatige observatie van identificeerbare gebruikers.

524. Uit de voorgaande elementen concludeert de Geschillenkamer dat *IAB Europe* een DPO had moeten aanstellen, in overeenstemming met artikel 37 AVG. Dientengevolge is artikel 37 AVG geschonden.

## C. Sanctie

525. Voorafgaand, en zoals hieronder wordt uiteengezet, merkt de Geschillenkamer op dat deze beslissing over het TCF niet rechtstreeks betrekking heeft op tekortkomingen van het ruimere OpenRTB-kader. De Geschillenkamer vestigt echter wel de aandacht op de grote risico's die OpenRTB inhoudt voor de fundamentele rechten en vrijheden van de betrokkenen, met name gezien de grote hoeveelheid persoonsgegevens die ermee gemoeid is, de profilering, de voorspelling van gedrag, en de monitoring die daaruit voortvloeit (zie A.3.1). Aangezien het TCF het instrument is waarmee OpenRTB kan aantonen dat het voldoet aan de AVG, speelt de TC String een centrale rol in de huidige architectuur van het OpenRTB-systeem.
526. Overeenkomstig Artikel 100 WOG heeft de Geschillenkamer de bevoegdheid om:
- 1° een klacht te seponeren;
  - 2° de buitenvervolginstelling te bevelen;
  - 3° de opschorting van de uitspraak te bevelen;
  - 4° een schikking voor te stellen;
  - 5° waarschuwingen en berispingen te formuleren;
  - 6° te bevelen dat wordt voldaan aan de verzoeken van de betrokkene om zijn rechten uit te oefenen;
  - 7° te bevelen dat de betrokkene in kennis wordt gesteld van het veiligheidsprobleem;
  - 8° te bevelen dat de verwerking tijdelijk of definitief wordt bevroren, beperkt of verboden;
  - 9° te bevelen dat de verwerking in overeenstemming wordt gebracht;
  - 10° de rechtzetting, de beperking of de verwijdering van gegevens en de kennisgeving ervan aan de ontvangers van de gegevens te bevelen;
  - 11° de intrekking van de erkenning van certificatie-instellingen te bevelen;
  - 12° dwangsommen op te leggen;
  - 13° administratieve geldboeten op te leggen;
  - 14° de opschorting van grensoverschrijdende gegevensstromen naar een andere Staat of een internationale instelling te bevelen;
  - 15° het dossier over te dragen aan het parket van de procureur des Konings te Brussel, die het in kennis stelt van het gevolg dat aan het dossier wordt gegeven;
  - 16° geval per geval te beslissen om haar beslissingen bekend te maken op de website van de Gegevensbeschermingsautoriteit.
527. Wat betreft de administratieve boete die mag worden opgelegd op grond van Artikel 83 van de AVG en de artikelen 100, 13° and 101 WOG, bepaalt artikel 83 AVG:

«1. Elke toezichthoudende autoriteit zorgt ervoor dat de administratieve geldboeten die uit hoofde van dit artikel worden opgelegd voor de in de leden 4, 5 en 6 vermelde inbreuken op deze verordening in elke zaak doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn.

2. Administratieve geldboeten worden, naargelang de omstandigheden van het concrete geval, opgelegd naast of in plaats van de in artikel 58, lid 2, onder a) tot en met h) en onder j), bedoelde maatregelen. Bij het besluit over de vraag of een administratieve geldboete wordt opgelegd en over de hoogte daarvan wordt voor elk concreet geval naar behoren rekening gehouden met het volgende:

- a) 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;
- b) de opzettelijke of nalatige aard van de inbreuk;
- c) de door de verwerkingsverantwoordelijke of de verwerker genomen maatregelen om de door betrokkenen geleden schade te beperken;
- d) 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;
- e) eerdere relevante inbreuken door de verwerkingsverantwoordelijke of de verwerker;
- f) de mate waarin er met de toezichthoudende autoriteit is samengewerkt om de inbreuk te verhelpen en de mogelijke negatieve gevolgen daarvan te beperken;
- g) de categorieën van persoonsgegevens waarop de inbreuk betrekking heeft;
- h) de wijze waarop de toezichthoudende autoriteit kennis heeft gekregen van de inbreuk, met name of, en zo ja in hoeverre, de verwerkingsverantwoordelijke of de verwerker de inbreuk heeft gemeld;
- i) de naleving van de in artikel 58, lid 2, genoemde maatregelen, voor zover die eerder ten aanzien van de verwerkingsverantwoordelijke of de verwerker in kwestie met betrekking tot dezelfde aangelegenheid zijn genomen;
- j) het aansluiten bij goedgekeurde gedragscodes overeenkomstig artikel 40 of van goedgekeurde certificeringsmechanismen overeenkomstig artikel 42; en
- k) 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.

528. In overweging 150 AVG<sup>239</sup> wordt voorts onderscheid gemaakt tussen de vraag of de overtreder een onderneming is of niet. In de eerste hypothese moet het criterium (vast bedrag of percentage) voor het bereiken van het hoogste boetegrensbedrag worden toegepast. Wanneer de overtreder daarentegen geen onderneming is, dient rekening te worden gehouden met de economische situatie van de overtreder en het algemene inkomensniveau in de betrokken lidstaat. Dit om te voorkomen dat er boetes worden opgelegd die onevenredig hoog zouden kunnen zijn.

---

<sup>239</sup> Overweging 150 AVG: “[...] Wanneer de administratieve geldboeten worden opgelegd aan een onderneming, moet een onderneming in die context worden gezien als een onderneming overeenkomstig de artikelen 101 en 102 van het VWEU. Wanneer administratieve geldboeten worden opgelegd aan personen die geen onderneming zijn, moet de toezichthoudende autoriteit bij het bepalen van een passend bedrag voor de geldboete rekening houden met het algemene inkomensniveau in de lidstaat en de economische situatie van de persoon in kwestie [...]”.

529. Het is van belang de tekortkomingen van de verweerster in hun context te plaatsen om de meest geschikte corrigerende maatregelen te bepalen. In dit verband zal de Geschillenkamer rekening houden met alle omstandigheden van de zaak, met inbegrip – binnen de grenzen die zij hierna aangeeft – van de reactie van de verweerster op de voorgenomen sancties die door middel van het sanctieformulier werden meegedeeld<sup>240</sup>. In dit verband preciseert de Geschillenkamer dat het door haar toegezonden formulier uitdrukkelijk vermeldt dat het geen heropening van de debatten inhoudt. Het heeft enkel tot doel de reactie van de verwerende partij op de voorgenomen sancties te verzamelen.
530. Ofschoon maatregelen zoals een bevel tot naleving of een verbod op verdere verwerking een einde kunnen maken aan een vastgestelde inbreuk, worden administratieve boetes, zoals bepaald in overweging 148 van de AVG, opgelegd in geval van ernstige inbreuken, naast of in plaats van de passende maatregelen die nodig zijn om de inbreuk te remediëren.
531. De Geschillenkamer wil er ook op wijzen dat het haar soevereine verantwoordelijkheid als onafhankelijke administratieve autoriteit is – met inachtneming van de relevante artikelen van de AVG en de WOG – om de passende corrigerende maatregel(en) en sanctie(s) vast te stellen. Dit volgt uit artikel 83 van de AVG zelf, maar ook het Marktenhof heeft in zijn jurisprudentie het bestaan van een ruime discretionaire ruimte benadrukt, onder meer in zijn arrest van 7 juli 2021<sup>241</sup>.
532. De Geschillenkamer merkt op dat de klagers verschillende verzoeken om sancties tegen de verweerster indienen. Het is echter niet aan de klagers om de Geschillenkamer te verzoeken een bepaalde corrigerende maatregel of sanctie te gelasten, en het is evenmin aan de Geschillenkamer om te motiveren waarom zij verzoeken van de klagers niet inwilligt<sup>242</sup>. Deze overwegingen laten evenwel de verplichting van de Geschillenkamer onverlet om de keuze van de maatregelen en sancties die zij passend acht (uit de lijst van maatregelen en sancties die haar ter beschikking worden gesteld door artikel 58 van de AVG en artikel 100 van de WOG om de verdachte te sanctioneren te motiveren.
533. De Geschillenkamer wijst erop dat de klagers in de onderhavige zaak aan de Geschillenkamer voorstellen om de volgende sancties en maatregelen op te leggen. Deze voorstellen zijn ter informatie bijgevoegd:

*“1) In toepassing van artikel 100, §1, 8° van de WOG IAB Europe te:*

*a. verbieden de TC String te (doen) verwerken in het TCF;*

---

<sup>240</sup> Zie para. 534 alsook para. 272 e.v. van deze beslissing.

<sup>241</sup> Hof van Beroep Brussel, sectie Marktenhof, 19de kamer A, kamer voor marktenzaken, 2021/AR/320, pp. 37-47.

<sup>242</sup> Zie Hof van Beroep Brussel, sectie Marktenhof, 19de kamer A, kamer voor marktenzaken, 1 december 2021, 2021/AR/1044, p. 25.

- b. verbieden alle met de verwerking van de TC String verbonden persoonsgegevens, zoals IP-adressen, bezochte websites en gebruikte apps, te (doen) verwerken in het TCF;
- c. bevelen alle documenten, bestanden en stukken die enige derden op enigerlei wijze aanzetten of verplichten tot zulke verwerkingen definitief van haar website en haar andere publieke communicatiekanalen te verwijderen;

2) In toepassing van artikel 100, §1, 10° WOG IAB Europe te bevelen alle reeds in het TCF verwerkte TC Strings en andere persoonsgegevens definitief te wissen van al haar IT-systemen, bestanden en gegevensdragers, en van de IT-systemen, bestanden en gegevensdragers van de verwerkers waarop IAB Europe een beroep doet;

3) In toepassing van artikel 100, §1, 10° van de WOG IAB Europe te bevelen alle ontvangers van de in het TCF verwerkte persoonsgegevens in kennis te stellen van het door de Geschillenkamer opgelegde:

- a. verbod om de TC String te (doen) verwerken in het TCF;
- b. verbod alle met de verwerking van de TC String verbonden persoonsgegevens, zoals IP-adressen, bezochte websites en gebruikte apps, te (doen) verwerken in het TCF;
- c. bevel om alle reeds in het TCF verwerkte TC Strings en andere persoonsgegevens definitief te wissen uit alle IT-systemen, bestanden en gegevensdragers;

en dit zowel duidelijk zichtbaar en leesbaar in een vet kader bovenaan de homepage van IAB Europe's website [www.iabeurope.eu](http://www.iabeurope.eu) in de daar gebruikelijke lettergrootte en lettertype tot 6 maanden na het in kracht van gewijsde gaan van een eventueel ingevolge artikel 108 van de WOG tussen te komen arrest van het Marktenhof, als per e-mail, in beide gevallen met een hyperlink naar de Engelstalige beslissing van de tussen de komen beslissing van de Geschillenkamer op de website van de GBA;

4) In toepassing van artikel 100, §1, 12° van de WOG lastens IAB Europe de verbeurte te bevelen van een dwangsom van 25.000 EUR per begonnen kalenderdag vertraging in de uitvoering van enige maatregel die in de tussen te komen beslissing van de Geschillenkamer opgelegd wordt vanaf het verstrijken van een zeven kalenderdagen na de tussen te komen beslissing van de Geschillenkamer. ”

534. Een sanctieformulier is op 11 oktober 2021 aan de verweerster toegezonden. IAB Europe heeft zijn antwoord op 1 november 2021 ingediend<sup>243</sup>. Met dit antwoord is rekening gehouden in de volgende paragrafen.

### **C.1. – Omtrent de inbreuken**

535. De Geschillenkamer heeft vastgesteld dat de verweerster inbreuken heeft gemaakt op de volgende artikelen:

- **Artikelen 5.1.a en 6 AVG** – Het huidige TCF voorziet niet in een rechtsgrond voor de verwerking van de voorkeuren van de gebruikers onder de vorm van een TC String. De Geschillenkamer merkt bovendien op dat het TCF twee grondslagen aanbiedt voor de verwerking van persoonsgegevens door deelnemende adtech vendors, maar oordeelt dat geen van beide kunnen worden gebruikt. Ten eerste wordt de toestemming van de betrokkenen momenteel niet op een voldoende specifieke, geïnformeerde en granulaire wijze gegeven. Ten tweede weegt het gerechtvaardigde belang van de aan het TCF deelnemende organisaties niet op tegen de belangen van de betrokkenen, gezien de grootschalige verwerking van hun TCF-voorkeuren in het kader van het OpenRTB en de gevolgen die dit voor hen kan hebben. Aangezien geen van de in artikel 6 AVG genoemde gronden voor rechtmatigheid van toepassing is op deze verwerking, zoals hierboven uiteengezet<sup>244</sup>, maakt de verweerster inbreuk op artikel 5, lid 1, onder a), en artikel 6 van de AVG.

Er nota van nemend dat de verweerster zelf geen feitelijke of technische controle meer heeft over de TC Strings wanneer deze eenmaal door de CMP's zijn gegenereerd en op de apparaten van gebruikers zijn opgeslagen<sup>245</sup>, is de Geschillenkamer van oordeel dat zij de verweerster niet kan verplichten alle tot op heden gegenereerde TC Strings a posteriori te verwijderen. Meer in het bijzonder is het de verantwoordelijkheid van de CMP's en de uitgevers die het TCF implementeren<sup>246</sup> om overeenkomstig de artikelen 24 en 25 van de AVG passende maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat persoonsgegevens die in strijd met de artikelen 5 en 6 van de AVG zijn verzameld, niet langer worden verwerkt en ook worden verwijderd. Voor zover IAB Europe nog steeds TC Strings opslaat die afkomstig zijn van de niet langer beschikbare *globally scoped* toestemmingscookies, is de Geschillenkamer eveneens van oordeel dat de verweerster

---

<sup>243</sup> Zie titel A.10. – Sanctieformulier, Europese samenwerkingsprocedure en publicatie van de beslissing, *supra*.

<sup>244</sup> Zie **B.4.1. – Rechtmatigheid en behoorlijkheid van de verwerking (Art. 5.1.a en 6 AVG)**.

<sup>245</sup> In overeenstemming met het verplichte beleid en de technische specificaties die IAB Europe heeft vastgesteld en oplegt aan TCF-deelnemers.

<sup>246</sup> Voorts beklemt toont de Geschillenkamer dat geen van de CMP's of vendors aan de onderhavige procedure heeft deelgenomen.

de nodige maatregelen moet treffen om te waarborgen dat deze niet langer noodzakelijke persoonsgegevens permanent worden gewist.

- **Artikelen 12, 13, en 14 AVG** – De wijze waarop de informatie aan de betrokkenen wordt verstrekt voldoet niet aan het vereiste van een "transparante, begrijpelijke en gemakkelijk toegankelijke **vorm** toegankelijke vorm". Gebruikers van een website of een applicatie die aan het TCF deelneemt, krijgen onvoldoende informatie over de categorieën van persoonsgegevens die over hen verzameld worden, en kunnen bovendien niet van tevoren de omvang en de gevolgen van de verwerking bepalen. De informatie die aan de gebruikers wordt gegeven, is te algemeen om de specifieke verwerking van elke vendor weer te geven, waardoor ook de granulariteit - en dus de geldigheid - van de verkregen toestemming voor de verwerking die met behulp van het OpenRTB-protocol wordt uitgevoerd, niet kan worden vastgesteld. Betrokkenen kunnen de omvang en de gevolgen van de verwerking niet vooraf overzien en hebben daardoor onvoldoende controle over de verwerking van hun gegevens om niet later verrast te worden door de verdere verwerking van hun persoonsgegevens.
- **Artikelen 24, 25, 5.1.f en 32 AVG** – Zoals hierboven uiteengezet<sup>247</sup>, is, op grond van de artikelen 5, lid 1, onder f), en 32 AVG, de verwerkingsverantwoordelijke verplicht de beveiliging van de **verwerking** en de integriteit van de verwerkte persoonsgegevens te waarborgen. De Geschillenkamer herinnert eraan dat de gecombineerde lezing van artikel 5, lid 1, onder f), en artikel 32, alsook artikel 5, lid 2, en artikel 24 AVG (op grond waarvan de verantwoordelijke voor de verwerking aan het verantwoordingsbeginsel is onderworpen) vereist dat de verwerkingsverantwoordelijke aantoont dat hij artikel 32 AVG naleeft, door op transparante en traceerbare wijze passende technische en organisatorische maatregelen te nemen. In het huidige TCF-systeem ontvangen *adtech vendors* een toestemmingssignaal zonder enige technische of organisatorische maatregel om te garanderen dat dit toestemmingssignaal geldig is of dat een *adtech vendor* het signaal daadwerkelijk heeft ontvangen (in plaats van het te hebben gegenereerd). Bij gebreke van systematische en geautomatiseerde controlesystemen van de deelnemende CMP's en *adtech*-verkopers door verweerster, is de integriteit van de TC String niet voldoende gewaarborgd, aangezien het voor de CMP's mogelijk is het signaal te vervalsen om een euconsent-v2 cookie te genereren en aldus een "valse toestemming" van de gebruikers te reproduceren voor alle doeleinden en voor alle soorten partners. Zoals hierboven is aangegeven<sup>248</sup>, is deze hypothese ook uitdrukkelijk opgenomen in de voorwaarden van het TCF. De Geschillenkamer oordeelt daarom dat

---

<sup>247</sup> Zie titel **B.4.3. – Verantwoordingsplicht (art. 24 AVG), gegevensbescherming door ontwerp en standaardinstellingen (art. 25 AVG), integriteit en vertrouwelijkheid (art.5.1.f AVG), evenals beveiliging van de verwerking (art. 32 AVG)**.

<sup>248</sup> Zie para. 485 van deze beslissing.



IAB Europe in haar hoedanigheid van *Managing Organisation* een systeem voor het beheer van de toestemming heeft ontworpen en aanbiedt, maar niet de nodige stappen onderneemt om de geldigheid, de integriteit en de naleving van de voorkeuren alsook de toestemming van de gebruikers te verzekeren. De Geschillenkamer is ook van oordeel dat de huidige versie van het TCF de uitoefening van de rechten van betrokkenen niet vergemakkelijkt, met name gelet op de gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijkheid van de uitgever, het geïmplementeerde CMP en de verweerster. De Geschillenkamer onderstreept ook dat de AVG vereist dat betrokkenen hun rechten kunnen uitoefenen ten aanzien van elk van de gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijken in het TCF, om te voldoen aan de artikelen 24 en 25 van de AVG. Gelet op het voorgaande is de Geschillenkamer van oordeel dat verweerster zijn verplichtingen op het gebied van de beveiliging van de verwerking, de integriteit van persoonsgegevens en de gegevensbescherming door ontwerp en standaardinstellingen (artikel 24, artikel 25, artikel 5.1.f, en artikel 32 van de AVG) heeft geschonden.

- **Artikel 30 AVG** – Zoals hierboven uiteengezet<sup>249</sup>, kan de Geschillenkamer het argument van verweerster niet volgen, dat hij in aanmerking kan komen voor de uitzonderingen op de verplichting om een register van verwerkingsactiviteiten bij te houden, waarin is voorzien in Artikel 30.5 AVG. Omdat het register van verwerkingsactiviteiten van de verweerster geen verwerkingen bevat met betrekking tot het TCF, behoudens het beheer van de leden alsmede de administratie van het TCF, hoewel IAB Europe zich als *Managing Organisation* toegang kan verschaffen tot de records of consent, stelt de GK een inbreuk vast op artikel 30 AVG.
- **Artikel 35 AVG** – Gelet op het grote aantal betrokkenen die in aanraking komen met websites en applicaties die het TCF implementeren, alsook organisaties die aan het TCF deelnemen, enerzijds, en de impact van het TCF op de grootschalige verwerkingen van persoonsgegevens in het OpenRTB-protocol, anderzijds, stelt de Geschillenkamer vast dat IAB Europe heeft nagelaten een uitgebreide gegevensbeschermingseffectbeoordeling (GEB) uit te voeren met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens binnen het TCF. De Geschillenkamer oordeelt dat het TCF onder andere ontwikkeld werd voor het RTB-systeem, waarbij op systematische en geautomatiseerde wijze het online gedrag van gebruikers geobserveerd, verzameld, vastgelegd of beïnvloed wordt, inclusief voor advertentiedoeleinden. Eveneens wordt niet betwist dat er binnen het OpenRTB op grote schaal gegevens ingezameld worden bij derden (DMPs) teneinde de economische

---

<sup>249</sup> Zie para. 507 e.v. van deze beslissing.

situatie, gezondheid, persoonlijke voorkeuren of interesses, betrouwbaarheid of gedrag, locatie of verplaatsingen van natuurlijke personen te analyseren of voorspellen.

- **Artikel 37 AVG** – Omwille van de grootschalige, regelmatige en stelselmatige observatie van identificeerbare gebruikers die het TCF met zich meebrengt, en gelet op de rol van de verweerster, meer bepaald haar hoedanigheid van *Managing Organisation*, oordeelt de Geschillenkamer dat IAB Europe een functionaris voor gegevensbescherming (DPO) had moeten aanstellen. Doordat de verweerster nalaat dit te doen, maakt zij inbreuk op artikel 37, AVG.

## C.2. - Sancties

536. In het licht van het voorgaande, beveelt, de Geschillenkamer de verweerster om:

- I. Het TCF in overeenstemming te brengen met de verplichting tot rechtmatigheid, behoorlijkheid en transparantie (artikel 5, lid 1, onder a), en artikel 6 AVG), door een rechtsgrondslag vast te stellen voor de verwerking en het delen van gebruikersvoorkeuren in het kader van het TCF, in de vorm van een TC String en een euconsent-v2-cookie die voor dit doel op de apparaten van de gebruikers worden geplaatst. Deze verplichtingen houden ook in dat alle persoonsgegevens die tot dusver zijn verzameld door middel van een TC String in de context van de *globally scoped consents*, die niet langer door IAB Europe worden ondersteund, zonder onnodige vertraging door de verweerster moeten worden gewist. Bovendien gelast de Geschillenkamer verweerster om het gebruik van het rechtvaardige belang als rechtsgrondslag voor verwerking door de organisaties die deelnemen aan het TCF in zijn huidige vorm, via zijn gebruiksvoorwaarden, te verbieden.
- II. Het TCF in overeenstemming te brengen met de transparantie- en informatieverplichtingen (artikelen 12, 13 en 14 van de AVG), door van de in het TCF geregistreerde CMP's te eisen dat zij een geharmoniseerde en AVG-conforme aanpak volgen met betrekking tot de informatie die via hun interface aan gebruikers moet worden verstrekt. De informatie, die betrekking heeft op de categorieën gegevens die worden verzameld, de doeleinden waarvoor zij worden verzameld en de toepasselijke rechtsgronden voor verwerking, moet nauwkeurig, beknopt en begrijpelijk zijn om te voorkomen dat gebruikers worden verrast door de latere verwerking van hun persoonsgegevens door andere partijen dan de uitgevers of IAB Europe.
- III. Te waarborgen dat het TCF voldoet aan de verplichtingen inzake integriteit en beveiliging, alsook inzake gegevensbescherming door ontwerp en door

standaardinstelling (op grond van artikel 5, lid 1, onder f), en artikel 32 AVG, en artikel 25 AVG). In dit verband gelast de Geschillenkamer doeltreffende technische en organisatorische maatregelen in te voeren om de uitoefening van de rechten van de betrokkene te vergemakkelijken en de integriteit van het TC String te waarborgen, gelet op de mogelijkheid, bij de huidige stand van het systeem, van vervalsing van het signaal. Een voorbeeld van maatregelen die op grond van artikel 32 AVG moeten worden genomen, is een strikt doorlichtingsproces voor organisaties die aan het TCF deelnemen. De Geschillenkamer herinnert de verweerster en de andere gezamenlijk voor de verwerking verantwoordelijken aan hun verplichting om de nodige regelingen te treffen om, naast andere vereisten, te waarborgen dat de betrokkenen hun rechten daadwerkelijk kunnen uitoefenen. Ten slotte moet verweerster, in het kader van artikel 25 AVG, de organisaties die aan de huidige versie van het TCF deelnemen, via zijn gebruiksvoorwaarden verbieden een standaard toestemming te activeren, alsook verbieden om de voorgenomen verwerkingsactiviteiten te baseren op de rechtmatigheidsgrond van het gerechtvaardigde belang.

- IV. De conformiteit te waarborgen van de registers van de verwerkingsactiviteiten die in het kader van het TCF in zijn huidige vorm worden verricht, en met name met betrekking tot de verwerking van de voorkeuren en de toestemming van de gebruikers in de vorm van een TC String en de plaatsing van een cookie euconsent-v2 op hun apparaten.
  - V. Een gegevensbeschermingseffectbeoordeling uit te voeren, die zowel betrekking heeft op de verwerkingsactiviteiten in het kader van het TCF als op de gevolgen van deze activiteiten voor de latere verwerking in het kader van de OpenRTB.
  - VI. Een functionaris voor gegevensbescherming (DPO) aan te wijzen, die onder meer verantwoordelijk is voor het toezicht op de naleving van de verwerkingsactiviteiten van persoonsgegevens in het kader van het TCF, overeenkomstig de artikelen 37 tot en met 39 van de AVG.
537. Deze nalevingsmaatregelen moeten worden voltooid binnen een maximumtermijn van zes maanden na de validatie van een actieplan door de Gegevensbeschermingsautoriteit, dat binnen twee maanden na deze beslissing aan de Geschillenkamer moet worden voorgelegd. Op grond van artikel 100, § 1, 12° van de WOG is een dwangsom van 5.000 EUR per dag verschuldigd ingeval van niet-naleving binnen de hierboven vermelde termijnen.
538. Naast dit bevel tot naleving is de Geschillenkamer van oordeel dat een administratieve geldboete in deze zaak gerechtvaardigd is om de hierna volgende redenen, die worden geanalyseerd op basis van artikel 83, lid 2, AVG.

539. De beginselen van rechtmatigheid, behoorlijkheidtransparantie en beveiliging maken deel uit van de essentie van de AVG en inbreuken op deze rechten worden bestraft met de hoogste geldboetes, overeenkomstig artikel 83, lid 5, van de AVG. In dit verband moet de niet-naleving van de basisbeginselen van gegevensbescherming worden bestraft met evenredig hoge boetes, afhankelijk van de omstandigheden van het geval. In dit verband kan worden verwezen naar de richtsnoeren voor de toepassing en de vaststelling van administratieve geldboeten, die als volgt luiden:

*“Geldboeten zijn een belangrijk instrument dat de toezichthoudende autoriteiten in passende omstandigheden moeten gebruiken. De toezichthoudende autoriteiten worden aangemoedigd om bij het gebruik van corrigerende maatregelen een weloverwogen en evenwichtige aanpak te hanteren, teneinde zowel een doeltreffende en afschrikkende als een evenredige reactie op de inbreuk te bewerkstelligen. Het gaat er niet om de geldboeten als laatste redmiddel aan te merken, noch om ervoor terug te deinzen geldboeten op te leggen, maar wel om ze niet zodanig te gebruiken dat hun doeltreffendheid als instrument zou worden aangetast”.*<sup>250</sup>

540. Subparagraaf (a) van artikel 83.2. refereert aan “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”.

541. Wat de aard en de ernst van de inbreuken betreft, merkt de Geschillenkamer op dat de beginselen van rechtmatigheid (artikel 5, lid 1, onder a), en artikel 6 AVG), transparantie (artikelen 12 tot en met 14 AVG) en beveiliging (artikel 5, lid 1, onder f), en artikel 32 AVG) fundamentele beginselen zijn van de bescherming die door de AVG wordt gegarandeerd. Het in artikel 5, lid 2, van de AVG neergelegde en in artikel 24 nader uitgewerkte verantwoordingsbeginsel staat eveneens centraal in de AVG en weerspiegelt de paradigmaverschuiving die de AVG teweegbrengt, namelijk een verschuiving van een regeling die gebaseerd is op voorafgaande verklaringen en machtigingen door de toezichthoudende autoriteit naar een grotere verantwoordingsplicht en verantwoordelijkheid van de verwerkingsverantwoordelijke. Het nakomen van zijn verplichtingen door de verwerkingsverantwoordelijke en zijn vermogen om de nakoming aan te tonen zijn daarom alleen maar belangrijker geworden.

542. Een geldige rechtsgrondslag en transparante informatie zijn kernelementen van het grondrecht op gegevensbescherming. Wat transparantie betreft: dit beginsel is de "toegangspoort" die de controle van de betrokkenen over hun persoonsgegevens versterkt en de uitoefening mogelijk maakt van andere rechten die de AVG aan de betrokkenen toekent, zoals het recht om bezwaar te maken en het recht om gegevens te laten wissen.

---

<sup>250</sup> Artikel 29 Werkgroep, Richtsnoeren voor de toepassing en vaststelling van administratieve geldboeten in de zin van Verordening (EU) 2016/679 (WP 253), p. 7.

Inbreuken op deze beginselen vormen ernstige inbreuken, die kunnen worden bestraft met de hoogste administratieve boetes waarin de AVG voorziet.

543. De schending van artikel 25, betreffende de verplichting tot gegevensbescherming door ontwerp en door standaardinstellingen, en van artikel 30 betreffende het bijhouden van een register van de verwerkingsactiviteiten zijn eveneens aanzienlijke inbreuken, met name gelet op de omvang van de verwerkingen en de gevolgen voor de persoonlijke levenssfeer van de klagers en van de andere gebruikers die worden geconfronteerd met websites of toepassingen waarin het TCF is geïmplementeerd.
544. Wat de aard en het doel van de verwerking betreft, en meer in het bijzonder de aard van de gegevens, merkt de Geschillenkamer op dat de TC String, als uitdrukking van de voorkeuren van de gebruikers inzake de verwerkingsdoeleinden en de potentiële adtech-vendors die via de CMP-interface worden aangeboden, de hoeksteen van het TCF vormt. Hoewel het toepassingsgebied van deze beslissing het TCF en zijn TC String is, en de aan verweerster opgelegde sanctie uitsluitend betrekking heeft op dat kader, wordt de overeenstemming van OpenRTB met de AVG beoordeeld als onderdeel van een holistische analyse van het TCF en zijn interactie met de AVG. Aangezien de huidige versie van het TCF het instrument is waarop de verweerster zich baseert om aan te tonen dat zij de AVG naleeft, en aangezien de verweerster het lidmaatschap en het gebruik van de OpenRTB vergemakkelijkt voor een aanzienlijk aantal deelnemende organisaties, is de Geschillenkamer van oordeel dat de IAB Europe een centrale rol speelt met betrekking tot de OpenRTB, zonder dat zij in die context een voor de verwerking verantwoordelijke is.
545. Wat de reikwijdte van de betreffende verwerkingen en het aantal betrokkenen betreft, merkt de Geschillenkamer op dat het TCF (in zijn huidige vorm), zoals het door verweerster (die grote spelers in de sector van online reclame op basis van surfgedrag vertegenwoordigt<sup>251</sup>) is ontwikkeld, een unieke dienst op de markt aanbiedt. De reikwijdte van het TCF is dan ook essentieel, gelet op het groeiende aantal partners dat eraan deelneemt. Wat betreft de omvang van de schade die betrokkenen hebben geleden, benadrukt de Geschillenkamer nogmaals dat de TC String een centrale rol speelt in de huidige architectuur van het OpenRTB-systeem. De TC String ondersteunt daarmee een systeem dat grote risico's inhoudt voor de fundamentele rechten en vrijheden van de betrokkenen, met name gezien de grote hoeveelheid persoonsgegevens die ermee gemoeid is, de profilering, de voorspelling van gedrag, en de monitoring van de betrokkenen dat daaruit voortvloeit.
546. Wat de duur van de inbreuk betreft, neemt de Geschillenkamer er nota van dat het TCF sinds 25 april 2018 door verweerster wordt aangeboden als een mechanisme voor het

---

<sup>251</sup> Zie para. 36 van deze beslissing.

verkrijgen van toestemming van gebruikers met betrekking tot vooraf bepaalde verwerkingsdoeleinden, en voor de overdracht van hun persoonsgegevens aan TCF-deelnemers, waaronder adtech-vendors. Niettegenstaande de verschillende iteraties van het raamwerk, dat op 21 augustus 2019 is geüpgraded naar de tweede versie van het TCF, en rekening houdend met de systemische tekortkomingen van het TCF onder de AVG, stelt de Geschillenkamer vast dat de inbreuken ten minste sinds mei 2018 bestaan, met betrekking tot de geldigheid van de verzamelde toestemming en de plaatsing van een TC String zonder geldige rechtsgrond, en sinds augustus 2019 voor het beroep op gerechtvaardigd belang als rechtsgrond om de persoonsgegevens van de betrokkenen te verwerken.

547. Artikel 83.2.b AVG vereist dat de Gegevensbeschermingsautoriteit rekening houdt met het opzettelijke of nalatige karakter van de inbreuk. Aangezien verweerster, in haar hoedanigheid van beheersorganisatie, zich bewust was<sup>252</sup> van de risico's die verbonden zijn aan de niet-naleving van het TCF, met name met betrekking tot de integriteit van de TC String en de ingekapselde keuzes en voorkeuren van de gebruikers, en gelet op de impact van de TC String op de daaropvolgende verwerkingen in het kader van de OpenRTB, oordeelt de Geschillenkamer dat IAB Europe nalatig is geweest bij het vaststellen van de maatregelen voor de tenuitvoerlegging van de huidige versie van het TCF.
548. In artikel 83.2.c AVG wordt verwezen naar mogelijke maatregelen die de verwerkingsverantwoordelijke heeft genomen om de door de betrokkenen geleden schade te beperken. De Geschillenkamer stelt vast dat de verweerster geen concrete maatregelen heeft genomen of ingevoerd om de door de betrokkenen geleden schade te beperken (d.w.z. de verwerking van hun persoonsgegevens ongeacht hun keuzes, of bij gebrek aan een geldige rechtsgrond).
549. Artikel 83.2.d AVG heeft betrekking op de mate van verantwoordelijkheid van de verwerkingsverantwoordelijke of de verwerker, rekening houdend met de technische en organisatorische maatregelen die zij overeenkomstig de artikelen 25 en 32 hebben genomen.
550. Ook al houdt de Geschillenkamer in de onderhavige beslissing geen rekening met de ontwikkelingen die zich na de sluiting van de procedure in juni 2021 hebben voorgedaan, toch neemt de Geschillenkamer er nota van dat verweerster reeds tijdens de hoorzitting heeft aangekondigd<sup>253</sup> dat zij voornemens is om in september 2021 een "TCF Vendor Compliance Programme" in te voeren, via hetwelk audits van organisaties die aan het TCF deelnemen (en die op de *Global Vendors List* staan), zullen worden ingesteld.

---

<sup>252</sup> Zie para. 485 van deze beslissing.

<sup>253</sup> En bevestigd door de verweerster door middel van een publieke aankondiging op haar website, op 26 augustus 2021: <https://iabeuropa.eu/blog/iab-europe-launches-new-tcf-vendor-compliance-programme/>

551. De Geschillenkamer moedigt alle maatregelen aan die gericht zijn op de naleving van de AVG. Niettemin, zoals uiteengezet in para. 487-488, en gelet op het feit dat verweerster ten tijde van de klachten niet systematisch toezicht hield op de naleving van de regels van het TCF door de deelnemende organisaties, alsook rekening houdend met de aanzienlijke gevolgen van dergelijke schendingen (bijv. in geval van vervalsing of wijziging van de TC String), is de Geschillenkamer van oordeel dat de aankondiging van dit initiatief om de naleving van een van zijn verplichtingen als verantwoordelijke voor de verwerking van persoonsgegevens voor het TCF te verbeteren en dat bestaat uit audits van adtech-verkopers op de Global Vendors List, aantoont dat het TCF niet voldeed aan de veiligheidsverplichtingen van verweerster, waaronder de verplichting om de door de betrokkenen geleden schade te beperken. De verweerster heeft in dit verband geen andere acties aan de Geschillenkamer meegedeeld.
552. Bovendien is de Geschillenkamer niet meer in staat om de aard van dit programma te beoordelen en verandert dit nieuwe programma hoe dan ook niets aan de aard van de inbreuken op de AVG die hebben plaatsgevonden tot de sluiting van de debatten in juni 2021.
553. In het licht van artikel 83.2.e van de AVG, neemt de Geschillenkamer er nota van dat er op het tijdstip van de onderhavige beslissing geen definitieve beslissing van andere bevoegde toezichthoudende autoriteiten is met betrekking tot eerdere relevante inbreuken van verweerster in verband met het TCF.
554. Artikel 83, lid 2, onder f), AVG betreft de mate van samenwerking met de toezichthoudende autoriteiten, teneinde de inbreuken te verhelpen en de eventuele nadelige gevolgen van de inbreuken te beperken. In dit verband is de Geschillenkamer het niet eens met de vaststelling van de Inspectiedienst dat verweerster onvoldoende met eerstgenoemde heeft samengewerkt, afgezien van het verstrekken en overleggen van registers van verwerkingsactiviteiten die door IAB Europe zijn uitgevoerd.
555. Wat betreft de categorieën van persoonsgegevens waarop de inbreuk betrekking heeft (artikel 83, lid 2, onder g van de AVG), erkent de Geschillenkamer dat de persoonsgegevens die zijn opgenomen in en worden verwerkt door middel van de TC String, gelet op hun aard, in overeenstemming zijn met het beginsel van dataminimalisatie. Niettegenstaande het voorgaande, herhaalt de Geschillenkamer zijn standpunt dat het TCF een centrale rol speelt in de ondersteuning van de verwerkingen op basis van het OpenRTB-protocol. De Geschillenkamer concludeert dan ook dat zij niet kan uitsluiten dat zowel de bijzondere als de gewone categorieën van persoonsgegevens - verwerkt door middel van een bid request waaraan de TC String is verbonden - geraakt kunnen worden door de inbreuken die onder het TCF hebben plaatsgevonden.
556. Met betrekking tot artikel 83, lid 2, sub h, van de AVG merkt de Geschillenkamer op dat dit criterium in de onderhavige zaak niet relevant is.

557. Artikel 83.2.i AVG is niet van toepassing bij gebreke van een eerdere finale beslissing dienaangaande tegen de verweerster..
558. Artikel 83.2.j AVG betreft de naleving van goedgekeurde gedragscodes of goedgekeurde certificatiemechanismen. In dit verband merkt de Geschillenkamer op dat IAB Europe eerder contact heeft gehad met de Gegevensbeschermingsautoriteit over het opstellen en goedkeuren van een gedragscode (op het moment dat de onderhavige procedure al aanhangig was). De Geschillenkamer onderstreept ook het ontbreken van follow-up door de verweerster in dit verband sinds juni 2020, zonder enige verdere uitleg van de verweerster.
559. Ten slotte verwijst artikel 83, lid 2, onder k), van de AVG naar elke andere verzwarende of verzachtende omstandigheid die op de omstandigheden van het geval van toepassing is, zoals verkregen financiële voordelen of vermeden verliezen, direct of indirect, als gevolg van de inbreuk. De Geschillenkamer heeft geen specifieke factoren aangehouden die het bedrag van de geldboete zouden wijzigen..
560. Voor het bepalen van het bedrag van een administratieve boete, overeenkomstig artikel 83.3 tot en met 83.7 van de AVG wordt het begrip “onderneming” gebruikt, gebaseerd op Overweging 150 van de AVG en bevestigd door de Artikel 29-werkgroep en de EDPB<sup>254</sup>. Dit moet worden begrepen in overeenstemming met de artikelen 101 en 102 VWEU. Op grond van de rechtspraak van het Hof van Justitie verwijst het begrip onderneming in de artikelen 101 en 102 VWEU naar één enkele economische eenheid (SEU), ook al is deze economische eenheid juridisch uit meerdere natuurlijke of rechtspersonen gevormd<sup>255</sup>.
561. Om te beoordelen of verschillende entiteiten een SEU vormen, moet rekening worden gehouden met het vermogen van de afzonderlijke entiteit om vrijelijk beslissingen te nemen. Ook moet worden nagegaan of een leidende entiteit (de moedermaatschappij) al dan niet een beslissende invloed uitoefent op de andere entiteit (voorbeelden van criteria zijn het bedrag van de deelneming, personele of organisatorische banden, instructies en het bestaan van vennootschapscontracten).
562. De Geschillenkamer kon geen enkele aanwijzing vinden van beslissende invloed van IAB Inc. op verweerster IAB Europe, of beperking van haar beslissingsvrijheid ten opzichte van IAB Inc..
563. Dit is ook door verweerster uitgelegd in haar reactie op het sanctieformulier, waarin IAB Europe stelt dat IAB Inc. geen eigendomsbelang heeft in verweerster en ook geen

---

<sup>254</sup> Artikel Werkgroep, Guidelines on the application and setting of administrative fines for the purposes of the Regulation 2016/679 (WP 253) and confirmed by the EDPB in Endorsement 1/2018 on 25 May 2018; zie ook EDPB Binding Decision 1/2021, para. 292.

<sup>255</sup> Hof van Justitie, arrest van 23 April 1991. *Klaus Höfner en Fritz Elser v Macrotron GmbH*, C-41/90, ECLI:EU:C:1991:161, para 21, en arrest van 14 december 2006, *Confederación Española de Empresarios de Estaciones de Servicio*, C-217/05, ECLI:EU:C:2006:784, para. 40



zeggenschap heeft over de ontplooiing van de activiteiten van IAB Europe. De verweerster gaf aan dat IAB Inc. (met hoofdkantoor in de VS) het merk "IAB" in licentie geeft aan andere organisaties, en dat zij een volledig afzonderlijke en onafhankelijke entiteit blijft van IAB Europe.

564. De Geschillenkamer besluit derhalve haar beschikking te baseren op de financiële inkomsten van IAB Europe zelf als referentie voor de berekening van de administratieve geldboete, in plaats van op de jaaromzet van IAB Inc.
565. In dit verband neemt de Geschillenkamer er nota van dat de jaarlijkse bruto baten van verweerster in 2020 2.471.467 EUR bedroegen<sup>256</sup>. Subsidiair merkt de Geschillenkamer nog op dat de deelnemende organisaties bij hun registratie in het TCF aan verweerster een jaarlijkse vergoeding van 1.200 EUR dienen te betalen<sup>257</sup>. Gelet op het totale aantal geregistreerde TCF adtech-verkopers, dat aanzienlijk is gestegen van 420 op 25 mei 2020 tot 744 op 7 juni 2021, stelt de Geschillenkamer dus vast dat een groot deel van de inkomsten van IAB Europe wordt gegenereerd door de licenties van het TCF. Meer in het bijzonder zou IAB Europe alleen al met de jaarlijkse vergoeding van de TCF-deelnemers - waaronder zowel de adtech-verkopers als de CMP's - voor 2021 een brutowinst van ten minste 981 600 EUR maken.<sup>258</sup>
566. Krachtens artikel 83, lid 4, AVG kunnen inbreuken op de artikelen 25, 30, 32, 35 en 37 van de AVG oplopen tot 10.000.000 EUR of, in het geval van een onderneming, tot 2% van de totale wereldwijde jaaromzet van het voorgaande boekjaar.
567. Krachtens artikel 83, lid 5, AVG kunnen inbreuken op artikel 5, lid 1, onder a), artikel 5, lid 1, onder f), artikel 6, en de artikelen 12 tot en met 14 AVG oplopen tot 20.000.000 EUR of, in het geval van een onderneming, tot 4% van de totale wereldwijde jaaromzet van het voorgaande boekjaar. Het maximumbedrag van de geldboete in dit geval, zoals bepaald in artikel 83, lid 5, is derhalve 20.000.000 EUR.
568. Aangezien het onder meer gaat om inbreuken op een grondrecht dat is verankerd in artikel 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, zal de beoordeling van de ernst ervan op basis van artikel 83, lid 2, onder a), van de AVG op autonome wijze geschieden.
569. Op basis van de hierboven ontwikkelde elementen, de reactie van de verweerster op het voorgestelde sanctieformulier, alsook de criteria opgesomd in artikel 83, lid 2 van de AVG, is de Geschillenkamer van oordeel dat de hierboven vermelde inbreuken rechtvaardigen dat aan de verweerster een bevel tot naleving in combinatie met een administratieve geldboete

---

<sup>256</sup> Zie Jaarrekening 21/12/2020 beschikbaar op <https://cri.nbb.be/bc9/web/catalog?execution=e1s1>

<sup>257</sup> [https://iabeurope.eu/wp-content/uploads/2019/08/TCF-Fact-Sheet\\_General.pdf](https://iabeurope.eu/wp-content/uploads/2019/08/TCF-Fact-Sheet_General.pdf)

<sup>258</sup> In totaal 74 CMP's op 7 juni 2021: <https://iabeurope.eu/cmp-list/>. De daadwerkelijke winst is vermoedelijk hoger, gelet op het nog steeds groeiende aantal van TCF deelnemers.

van 250.000 EUR (artikel 100, § 1 er, 13<sup>o</sup> en 101 WOG) wordt opgelegd, als een doeltreffende, evenredige en afschrikkende sanctie in het licht van artikel 83 AVG. Bij de vaststelling van dit bedrag heeft de Geschillenkamer rekening gehouden met de jaarlijkse omzet van de verwerende partij, die in 2020 2.471.467 EUR bedroeg.<sup>259</sup>.

570. Het bedrag van 250.000 EUR is, gelet op de voormelde elementen, evenredig aan de inbreuken die door de Geschillenkamer zijn vastgesteld. Dit bedrag is ook veel lager dan het maximumbedrag van 20.000.000 EUR waarin artikel 83, lid 5, AVG voorziet.

571. De Geschillenkamer is van oordeel dat een lagere geldboete in casu niet zou voldoen aan de criteria van artikel 83, lid 1, van de AVG, volgens hetwelk de administratieve geldboete niet alleen evenredig moet zijn, maar ook doeltreffend en afschrikkend. Deze elementen vloeien voort uit het beginsel van loyale samenwerking dat in overweging 13 van de AVG wordt beschreven (overeenkomstig artikel 4, lid 3, van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

572. Gelet op het belang van transparantie met betrekking tot de besluitvorming van de Geschillenkamer en in overeenstemming met Artikel 100, § 1, 16<sup>o</sup> van de WOG, wordt deze beslissing gepubliceerd op de website van de Gegevensbeschermingsautoriteit<sup>260</sup>. Gelet op de eerdere publiciteit rond deze zaak, alsmede op het algemeen belang voor het publiek, mede gelet op het grote aantal betrokkenen en organisaties, heeft de Geschillenkamer besloten de directe identificatiegegevens van de genoemde partijen en personen, natuurlijke personen dan wel rechtspersonen, niet te wissen.

---

<sup>259</sup> Zie Jaarrekening 21/12/2020 beschikbaar op <https://cri.nbb.be/bc9/web/catalog?execution=e1s1>

<sup>260</sup> Zie ook para. 287.

## OM DEZE REDENEN,

beslist de Geschillenkamer van de Gegevensbeschermingsautoriteit, na beraadslaging, om:

- de verweerster op grond van artikel 100, §1, 9° van de WOG te gelasten om de verwerking van persoonsgegevens in het kader van het TCF in overeenstemming te brengen met de bepalingen van de AVG door:
  - a. in een geldige rechtsgrond te voorzien voor de verwerking en de verspreiding van de voorkeuren van de gebruikers in het kader van het TCF, onder de vorm van een TC String en een *euconsent-v2* cookie, alsmede het gebruik van gerechtvaardigde belangen als grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens, door organisaties die deelnemen aan het TCF in zijn huidige vorm, te verbieden via de gebruiksvoorwaarden, overeenkomstig de artikelen 5.1.a en 6 van de AVG;
  - b. doeltreffende technische en organisatorische controlemaatregelen te implementeren teneinde de integriteit en vertrouwelijkheid van de TC String te garanderen, overeenkomstig de artikelen 5.1.f, 24, 25 en 32 van de AVG;
  - c. een strikte doorlichting te handhaven van de organisaties die zich aansluiten bij het TCF, om te verzekeren dat de deelnemende organisaties voldoen aan de eisen van de AVG, overeenkomstig de artikelen 5.1.f, 24, 25 en 32 AVG;
  - d. technische en organisatorische maatregelen te treffen teneinde te beletten dat toestemming standaard wordt aangevinkt in de CMP interfaces alsook dat deelnemende vendors automatisch worden toegestaan op grond van een gerechtvaardigd belang, overeenkomstig de artikelen 24 en 25 AVG;
  - e. CMPs op te leggen om een uniforme en AVG conforme aanpak te hanteren inzake de informatie die deze laatsten aan gebruikers voorleggen, overeenkomstig de artikelen 12 tot en met 14 en 24 van de AVG;
  - f. het huidige register van verwerkingsactiviteiten aan te vullen, door de verwerking van persoonsgegevens in het TCF door IAB Europe op te nemen, overeenkomstig artikel 30 van de AVG;

- g. een gegevensbeschermingseffectbeoordeling (GEB) uit te voeren met betrekking tot de verwerkingsactiviteiten onder het TCF en hun impact op de verwerkingsactiviteiten die onder het OpenRTB-systeem plaatsvinden, alsmede deze GEB aan te passen aan de toekomstige versies of wijzigingen aan de huidige versie van het TCF, overeenkomstig artikel 35 van de AVG;
- h. een functionaris voor gegevensbescherming (DPO) aan te stellen overeenkomstig de artikelen 37 tot 39 van de AVG.

Deze nalevingsmaatregelen moeten worden verwezenlijkt binnen een termijn van zes maanden na de validatie van een actieplan door de Belgische Gegevensbeschermingsautoriteit, dat binnen twee maanden na deze beslissing aan de Geschillenkamer moet worden voorgelegd. Het niet naleven van de bovengenoemde termijnen gaat gepaard met een dwangsom van 5.000 EUR per dag, op grond van artikel 100, § 1, 12<sup>o</sup> van de WOG.

- de verweerster op grond van artikel 101 van de WOG een administratieve geldboete van 250.000 EUR op te leggen.

Tegen deze beslissing kan overeenkomstig artikel 108, § 1 van de WOG binnen een termijn van dertig dagen na de kennisgeving ervan beroep worden aangetekend bij het Marktenhof, met de Gegevensbeschermingsautoriteit als verweerster.

(get.) Hielke HIJMANS

Voorzitter van de Geschillenkamer