



Geschillenkamer

Beslissing ten gronde 140/2021 van 15 december 2021

Dossiernummer: DOS-2019-02547

**Betreft: gebruik van een professioneel e-mailadres door een platform voor verzoekschriften
- beginsel van rechtmatigheid en transparantie - uitoefening van rechten**

De Geschillenkamer van de Gegevensbeschermingsautoriteit, bestaande uit de heer Hielke Hijmans, voorzitter, en de heren Yves Pouillet en Christophe Boeraeve;

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" genoemd ;

Gelet op de wet van 3 december 2017 *tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit* (hierna GBA);

Gelet op het huishoudelijk reglement, zoals goedgekeurd door de kamer van volksvertegenwoordigers op 20 december 2018 en gepubliceerd in het *Belgisch Staatsblad* op 15 januari 2019;

Gelet op de documenten in het dossier;

heeft de volgende beslissing genomen op :

De klager: X, vertegenwoordigd door mr. Matthias Vierstraete en mr. Willem-Jan Cosemans, hierna "de klager";

De verweerder: CHANGE.ORG, PBC, 548 Market Street Private Mailbox 29993 San Francisco, CA 94104-5401, Verenigde Staten, via haar vertegenwoordiger in de EER: Change.org,

Servicios Promocionales , S.L. 08021 Barcelona, Carrer de Santalo (1e verdieping), Spanje, vertegenwoordigd door P. Van Eecke en A. Haie, hierna "de verweerder".

I. Feiten en procedure

1. Op 26 april 2019 diende de klager bij de Gegevensbeschermingsautoriteit een klacht in tegen de verweerder.

Het voorwerp van de klacht betreft het herhaaldelijk verzenden van e-mails betreffende een verzoekschrift naar het e-mailadres van de klager tegen de aanleg van de toekomstige lijn 3 van de Brusselse metro. De klacht was ingediend door de heer X, algemeen directeur van een openbaarvervoersbedrijf, tegen een collectief van verenigingen dat een verzoekschrift had opgesteld en tegen het bedrijf change.org PBC en/of The change.org charitable foundation inc.

De klacht heeft betrekking op het volgende:

- Het ontbreken van enige grondslag voor de rechtmatigheid van de verwerking en het onevenredige karakter van de frequentie waarmee deze e-mails aan de klager worden gestuurd (artikel 5, lid 1, onder a), b) en e), en artikel 6 van de AVG);
- Het niet informeren van de klager over de verwerking van deze gegevens (artikel 12 van de AVG);
- De onmogelijkheid voor de klager om zijn of haar rechten als betrokkene te doen gelden (artikel 12 en de artikels 15 tot en met 22 van de AVG).

2. Op 15 mei 2019 wordt de klacht door de eerstelijnsdienst ontvankelijk verklaard op grond van artikels 58 en 60 van de WOG en wordt de klacht doorgezonden naar de Geschillenkamer op grond van artikel 62, § 1, van de ^{er}WOG.

3. Op 28 mei 2019 beslist de Geschillenkamer om de inspectiedienst om een onderzoek te verzoeken op grond van de artikels 63, 2^o en 94, 1^o van de WOG.

4. Op diezelfde dag wordt, overeenkomstig artikel 96, § 1^{er} van de WOG, het verzoek van de kamer van inbeschuldigingstelling om een onderzoek in te stellen, samen met de klacht en de inventaris van documenten, overgemaakt aan de inspectiedienst.

5. Op 27 april 2020 wordt het onderzoek van de inspectiedienst afgesloten, het verslag wordt bij het dossier gevoegd en het wordt door de inspecteur-generaal overgemaakt aan de voorzitter van de Geschillenkamer (art. 91, § 1^{er} en § 2 van de WOG).

Het verslag bevat bevindingen met betrekking tot het onderwerp van de klacht en concludeert dat:

1. De verantwoordelijkheid voor de verwerking van de gegevens van de besluitvormers ligt bij het "collectief van verenigingen" en Change.org heeft een rol als verwerker;
De middelen die moeten worden gebruikt om de verwerkingsverantwoordelijke te identificeren, zijn niet gepast.
6. Op 6 juli 2020 besluit de Geschillenkamer om op grond van artikel 56 van de AVG een procedure in te leiden voor de aanwijzing van de leidende toezichthoudende autoriteit, aangezien zij van oordeel is dat de verweerder samen met het "collectief van verenigingen" de verwerkingsverantwoordelijke is¹. De Spaanse toezichthoudende autoriteit wordt vermeld als de veronderstelde leidende toezichthoudende autoriteit.
7. Op 11 november 2020 geeft de Spaanse toezichthoudende autoriteit in het IMI-systeem aan dat Change.org, Servicios Promocionales, S. L. (hierna: "de Spaanse entiteit") overeenkomstig het privacybeleid van Change.org geen vestiging is van verwerkingsverantwoordelijke, maar overeenkomstig de artikels 3, lid 2, 4, lid 17, en 27 van de AVG de vertegenwoordiger is, van CHANGE.ORG Public Benefit Corporation (hierna: "Change.org PBC" of "de verweerder"), gevestigd in de VS. Hieruit volgt dat het in artikel 56 van de AVG bedoelde éénloketmechanisme niet van toepassing is.
8. De IMI-procedure wordt op 29 januari 2021 afgesloten.
9. Op 11 maart 2021 beslist de Geschillenkamer op grond van artikel 95, lid 1, punt 1, en artikel 98 van de WOG dat de zaak ten gronde kon worden behandeld.
10. Op 12 maart 2021 worden de betrokken partijen per aangetekende brief in kennis gesteld van de bepalingen van artikel 95, § 2, en artikel 98 van de WOG. Zij worden ook in kennis gesteld van de termijnen voor de indiening van hun stukken overeenkomstig artikel 99 van de WOG.

De termijn voor ontvangst van de conclusies in antwoord van de verweerder is vastgesteld op 23 april 2021, die voor de conclusies van de klager op 14 mei 2021 en ten slotte die voor de daaropvolgende conclusies van de verweerder op 4 juni 2021.
11. Op 19 maart 2021 stemt de klager ermee in alle mededelingen betreffende de zaak langs elektronische weg te ontvangen en geeft hij te kennen gebruik te willen maken van de mogelijkheid om te worden gehoord, overeenkomstig artikel 98 van de WOG. Op diezelfde dag vraagt hij om een afschrift van het dossier (artikel 95, lid 2, derde alinea, WOG), dat hem op 8 oktober 2021 na een herinnering wordt toegezonden.
12. Op 28 juli 2021 geeft de verweerder te kennen gebruik te willen maken van de mogelijkheid om te worden gehoord, overeenkomstig artikel 98 van de WOG. Op diezelfde dag vraagt hij om een afschrift van het dossier (art. 95, § 2, 3^o WOG), dat hem op 6 augustus 2021 wordt toegezonden.

¹ Deze kwestie wordt meer in detail besproken in de punten 27 en volgende.

13. Op 15 april 2021 vraagt de verweerder om een verlenging van de termijn voor het indienen van conclusies met twintig dagen.
14. Op 23 april 2021 stelt de Geschillenkamer de partijen in kennis van de verlenging van de termijn voor indiening met een week.
15. Op 23 april 2021 ontvangt de Geschillenkamer het antwoord van de verweerder. De verweerder heeft eerst verklaard dat hij zichzelf niet beschouwt als een gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijke, maar als een afzonderlijke verwerkingsverantwoordelijke. Hij voegt daaraan toe zich te baseren op rechtmatige belangen om persoonsgegevens te verwerken. Tevens wordt benadrukt dat de gevolgen van de verwerkingen voor de klager uiterst beperkt waren en worden nadere bijzonderheden verstrekt over de aanvullende maatregelen die waren genomen om de gevolgen voor de betrokkenen zoveel mogelijk te beperken. Ook de naleving van het beginsel van minimalisering van de gegevensverwerking en de informatieplicht worden verdedigd. De verweerder verklaart ook dat het voor de klager altijd mogelijk was zijn rechten uit te oefenen en dat hij dat nooit heeft gedaan.
16. Op 21 mei 2021 ontvangt de Geschillenkamer de conclusies in antwoord van de klager. Hij stelt om te beginnen dat de verweerder wel degelijk medeverantwoordelijk is voor de verwerking, en meent dat in ondergeschikte orde kan worden erkend dat hij verantwoordelijk is voor de afzonderlijke verwerking. Ten tweede verklaart de klager dat de betwiste gegevensverwerking moet worden beschouwd als direct marketing in de zin van de richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie 2002/58/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 juli 2002 ²(hierna: "e-privacy-richtlijn") en van het Belgische Wetboek van Economisch Recht. Hij voegt daaraan toe dat de verweerder de klager nooit de informatie had verstrekt die vereist is op grond van artikels 12, 13 en 14 van de e-privacy-richtlijn. De klager betwist ook het gebruik van toestemming (als hoofdgrond) en rechtmatig belang (als nevensgrond) als grondslagen voor de rechtmatigheid van de verwerking en dat de klager niet in de gelegenheid is gesteld om zijn recht van verzet uit te oefenen. Ten slotte stelt de klager dat de andere beginselen inzake gegevensbescherming (opgesomd in artikel 5 van de AVG) niet zijn nageleefd, en dat de klager zijn rechten niet heeft kunnen uitoefenen omdat hij niet voldoende informatie heeft ontvangen.
17. Op 11 juni 2021 ontvangt de Geschillenkamer het antwoord van de verweerder. Naast de hierboven reeds samengevatte argumenten betwist de verweerder de door de klager aangevoerde kwalificatie van direct marketing, stellende dat deze niet van toepassing is op verzoekschriften.
18. Op 31 augustus 2021 worden de partijen ervan in kennis gesteld dat de hoorzitting op 11 oktober 2021 zal plaatsvinden.

² PBL 201 van 31.7.2002, blz. 37.

19. Op 11 oktober 2021 worden de partijen gehoord door de Geschillenkamer. Tijdens deze hoorzitting besluit de Geschillenkamer, in antwoord op een nieuw punt dat door de verweerder naar voren is gebracht, na beraadslaging om partijen in de gelegenheid te stellen tot een nieuwe conclusie te komen over de kwestie van de kwalificatie en de rol van de verweerder (verwerker of verwerkingsverantwoordelijke) met betrekking tot de betwiste verwerking.

Op 12 oktober 2021 worden de partijen per brief van deze beslissing in kennis gesteld. Zij worden ook verzocht zich uit te spreken over de bekendmaking van de beslissing in de hoofdzaak, met behoud van de identificatiegegevens van de partijen. De uiterste datum voor de ontvangst van de aanvullende conclusies in antwoord van de verweerder is vastgesteld op 19 oktober 2021, die voor de aanvullende conclusies in antwoord van de klager op 26 oktober 2021, en die voor de aanvullende conclusies in antwoord van de verweerder ten slotte op 2 november 2021³.

20. Op 19 oktober 2021 ontvangt de Geschillenkamer de aanvullende conclusies van de verweerder. Hij voert drie rechtsmiddelen aan. Als voornaamste argument stelt hij dat de brief van 12 maart 2021 een schending van zijn rechten van verdediging vormt, aangezien de Geschillenkamer uitspraak heeft gedaan over de betrokken zaak voordat zij de opmerkingen van de verweerder had ontvangen, en dat zij haar motiveringsplicht heeft geschonden door niet uit te leggen waarom de procedure van artikel 56 van de AVG was verstreken. Hij is van mening dat ook het beroep op het door Change.org PBC bekendgemaakte privacybeleid onjuist is. In de tweede plaats is de verweerder van mening dat hij niet de verantwoordelijke voor de betrokken verwerking is en dat de klacht zonder gevolg moet worden afgewezen of de procedure tegen hem moet worden stopgezet. Ten slotte is de verweerder in ondergeschikte orde van mening dat de zaak moet worden afgewezen wat de grieven betreft die verzoekster heeft aangevoerd op grond van de artikels 5, lid 1, sub a en b, sub e, 6, 12 en 14 van de AVG.

21. Op 21 oktober 2021 wordt het verslag van de hoorzitting aan de partijen bezorgd.

22. Op 26 oktober 2021 ontvangt de Geschillenkamer de conclusies van de klager. Om te beginnen is ze van mening dat de verweerder zich van een oneerlijke en onrechtmatige praktijk had bediend door op de hoorzitting een standpunt in te nemen dat in strijd was met het standpunt dat hij in zijn betoog over haar zijn in de betwiste verwerking had ontwikkeld. De klager verzoekt derhalve om nietigverklaring van de nieuwe argumenten van de verweerder, die geen betrekking hebben op de kwestie van de kwalificatie van Change.org met betrekking tot de verwerking. In ondergeschikte orde stelt de klager dat de rechten van de verdediging niet zijn geschonden, aangezien de verweerder de gelegenheid heeft gehad om zijn argumenten op dit punt driemaal naar voren te brengen, dat hij zelf zijn standpunt ter zake heeft gewijzigd, dat de door de Geschillenkamer gemaakte kwalificatie is gemotiveerd in haar verslagverslag van 6 juli 2020, en dat deze kwalificatie enkel tot doel had de leidende toezichthoudende autoriteit te bepalen, zonder ten

³ De termijn wordt vervolgens op verzoek van de verweerder verlengd tot 3 november 2021, wegens de feestdag van 1 november.

gronde over de kwestie te beslissen. Tot slot betoogt de klager dat Change.org als een gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijke, of ten minste als een afzonderlijke verwerkingsverantwoordelijke moet worden beschouwd. Tenslotte maakt de klager bezwaar tegen de vermelding van zijn naam en die van de openbaarvervoermaatschappij in de beslissing.

23. Op 3 november 2021 bezorgt de verweerder zijn beknopte conclusies aan de Geschillenkamer. Naast de elementen die in zijn aanvullende stukken zijn uiteengezet, geeft de verweerder te kennen dat het volgens hem de brief van de Geschillenkamer van 12 maart 2021 was die hem ertoe heeft gebracht zijn standpunt over zijn kwalificatie te wijzigen. Vervolgens gaat hij nader in op zijn standpunt over de kwalificatie ervan en betwist dat deze kan worden beschouwd als een middel om het doel of de middelen van de betrokken verwerking te bepalen.
24. Op 4 november 2021 ontvangt de Geschillenkamer enkele opmerkingen van de klager over het verslag.
25. Op 5 november 2021 ontvangt de Geschillenkamer opmerkingen van de verweerder over het verslag.

II. Motivatie

26. Alvorens uitspraak te doen over eventuele inbreuken op de wetgeving inzake de bescherming van persoonsgegevens, zal de Geschillenkamer vijf inleidende vragen onderzoeken.

II.1. Inleidende vragen

II.1.a. Bevoegdheid van de Geschillenkamer

27. Om de territoriale bevoegdheid van de betrokken verwerking op basis van artikels 55 en 56 van de AVG te kunnen bepalen, heeft de Geschillenkamer geoordeeld dat de verweerder ten minste één vestiging in de EU of de EER had (meer bepaald de Spaanse entiteit).
28. Aangezien de verwerking waarschijnlijk een grensoverschrijdende verwerking was in de zin van artikel 4, lid 23 van de richtlijn, heeft de Geschillenkamer op grond van artikel 56 van de AVG een procedure ingeleid om een leidende toezichthoudende autoriteit aan te wijzen. Aangezien de enige vestiging van de verweerder die contact had gehad met de Gegevensbeschermingsautoriteit, de Spaanse vestiging was, was de Geschillenkamer van oordeel dat de Spaanse toezichthoudende autoriteit kon worden beschouwd als de vermoedelijke

hoofdtoezichthouder. Dit rechtvaardigt de invoering van de zaak door de Gegevensbeschermingsautoriteit in het IMI-systeem.

29. Pas in de IMI-procedure heeft de Spaanse toezichthoudende autoriteit op basis van het privacybeleid van de verweerder aangegeven dat de Spaanse vestiging werd beschouwd als vertegenwoordiger in de zin van artikel 27 van de AVG en dat de hoofdvestiging van Change.org PBC in de Verenigde Staten was gevestigd. Bijgevolg is de verwerking geen grensoverschrijdende verwerking en is het éénloketmechanisme niet van toepassing.
30. In haar verslag van 11 maart 2021 stemt de Geschillenkamer in met de door de Spaanse toezichthoudende autoriteit verstrekte informatie. De Geschillenkamer was toen van oordeel dat het ging om een wijziging van het privacybeleid, van de verweerder aangezien de Spaanse vestiging in het privacybeleid als vertegenwoordiger werd vermeld, terwijl deze zich voorheen tegenover de inspectiedienst als verwerker had aangediend. Deze verwarring in de door de Spaanse vestiging verstrekte informatie wordt hierna besproken (zie de punten 32 e.v.).
31. Aangezien het éénloketmechanisme niet van toepassing is op de betrokken verwerking, is de Geschillenkamer wel degelijk bevoegd op grond van artikel 55 van de AVG.

II.1.b. De verweerder

32. Deze beschikking is gericht tegen de verweerder, Change.org PBC, gevestigd in de Verenigde Staten. Deze organisatie heeft een vertegenwoordiger in de zin van artikel 27 van de AVG, gevestigd in Spanje, genaamd Change.org, Servicios promocionales (hierna: de Spaanse entiteit).
33. Toen de inspectiedienst zich voor het eerst tot de verweerder richtte, deed hij dat via het adres dpt@change.org. Vervolgens ontving hij een antwoord van de Spaanse entiteit. In antwoord op de vragen van de inspectiedienst deelde deze entiteit mee dat zij zichzelf beschouwde als een verwerker voor de betwiste verwerking. In feite begint het antwoord van de verweerder op de vragen van de inspectiedienst met de volgende zin

*"Dank u dat u ons, als **gegevensverwerker**, in de gelegenheid stelt de zes vragen te beantwoorden die zijn gerezen naar aanleiding van een klacht [...]"*⁴.

Uit deze brief blijkt duidelijk dat de Spaanse entiteit zich voordeed als een vestiging van de verwerker. Op geen enkel moment in haar antwoord deelt de Spaanse entiteit de inspectiedienst mee dat zij antwoordt als vertegenwoordiger in de zin van artikel 27 van de AVG.

⁴ Vrije vertaling van de Geschillenkamer: Wij danken u dat u ons als **verwerker** de gelegenheid geeft te reageren op de zes kwesties die naar aanleiding van een klacht aan de orde zijn gesteld [...].

Pas later toen de IMI-procedure werd ingeleid, werd de Geschillenkamer door haar Spaanse tegenhanger ervan in kennis gesteld dat de Spaanse entiteit in feite de vertegenwoordiger van de verweerder was in de zin van artikel 27 van de AVG. Deze verwarring vanwege de Spaanse entiteit had belangrijke gevolgen voor de behandeling van de zaak. Het feit dat deze entiteit zich als de vestiging van de verwerker heeft geïdentificeerd, leidt immers tot de toepassing van de AVG op basis van artikel 3, lid 1. Dit brengt ook de mogelijkheid met zich mee dat de verwerking als grensoverschrijdend wordt beschouwd in de zin van artikel 4, lid 23, van de AVG, hetgeen de aanwijzing van een leidende toezichthoudende autoriteit overeenkomstig artikel 56 van de AVG impliceert. Omgekeerd betekent het feit dat de Spaanse entiteit is aangewezen als vertegenwoordiger in de zin van artikel 27, dat de toepassing van de AVG voortvloeit uit artikel 3, lid 2, en noodzakelijkerwijs impliceert dat de verweerder geen vestiging in de EER heeft. Dit betekent ook dat de verwerking niet grensoverschrijdend kan zijn in de zin van artikel 4, lid 23, van de AVG.

Door zich ten onrechte als verwerker en niet als vertegenwoordiger te identificeren, heeft de Spaanse entiteit te kennen gegeven dat de territoriale bevoegdheid van de AVG werd uitgeoefend op basis van artikel 3, lid 1, ervan, hetgeen tot alle in de vorige alinea genoemde gevolgen heeft geleid en de Geschillenkamer ertoe heeft gebracht een procedure voor de aanwijzing van de leidende toezichthoudende autoriteit in te leiden. Pas in de loop van deze procedure is de Geschillenkamer door haar Spaanse ambtgenoot ervan in kennis gesteld dat de Spaanse entiteit wel degelijk een vertegenwoordiger in de zin van artikel 27 van de AVG was (zie punt 29 e.v.). Deze kwalificatie als vertegenwoordiger is vervolgens door de verweerder in haar vier conclusies stelselmatig bevestigd, in tegenspraak met hetgeen tijdens het onderzoek van de inspectiedienst naar voren was gebracht.

34. De Geschillenkamer is van mening dat het aan de entiteit die met de Gegevensbeschermingsautoriteit communiceert is om haar hoedanigheid correct te specificeren, met name wanneer de entiteit als vertegenwoordiger optreedt, gelet op de gevolgen die dit heeft voor de behandeling van de zaak. De Geschillenkamer merkt op dat dit niet het geval was in de uitwisseling met de inspectiedienst. De Geschillenkamer kan dit gebrek aan duidelijkheid van de betrokken entiteit alleen maar betreuren, wat naast de standpuntwijzigingen in de loop van de procedure tot onnodige procedurehandelingen leidt en in de procedure klaarblijkelijk verwarring schept. Zij verzoekt de vertegenwoordiger van de verweerder om in de toekomst veel duidelijker te zijn in zijn contacten met de toezichthoudende autoriteiten.

II.1.c. Eerbiediging van de rechten van de verdediging

35. Tijdens de hoorzitting verklaart de verweerder voor het eerst dat hij de brief van de Gegevensbeschermingsautoriteit van 12 maart 2021 aan de partijen beschouwt als een schending van de rechten van de verdediging, omdat daarin de kwalificatie van de partijen wordt vastgesteld zonder dat zij in de gelegenheid zijn gesteld hun standpunt ter zake kenbaar te maken en zonder dat de beslissing van de GBA met redenen is omkleed.
36. De Geschillenkamer herinnert de verweerder eraan dat het inleiden van een procedure ten gronde op basis van artikel 98 voor haar de enige manier is om de argumenten van de partijen over de in een zaak opgeworpen juridische vragen te ontvangen. Om de verweerder in staat te stellen zijn standpunt over de behandeling van de zaak kenbaar te maken, moet worden overgegaan tot een onderzoek ten gronde krachtens artikel 98 van de WOG.
37. De Geschillenkamer betoogt dat de verweerder dit element perfect heeft begrepen, aangezien hij zich uitvoerig heeft uitgelaten over de kwalificatie als medeverantwoordelijke van de verwerking die de Geschillenkamer in haar brief van 12 maart 2021 had gehandhaafd. De verweerder heeft immers in zijn twee conclusies van 23 april en 11 juni 2021 op verschillende pagina's betoogd dat de juiste kwalificatie als de verweerder die van een afzonderlijk verwerkingsverantwoordelijke was en niet die van een gezamenlijk verwerkingsverantwoordelijke. De Geschillenkamer begrijpt niet wat de verweerder heeft belet om zich ook uit te spreken over een eventuele kwalificatie als verwerker, indien hij van mening was dat dit de juiste kwalificatie was.
38. De Geschillenkamer stelt vast dat de verweerder de gelegenheid heeft gekregen zijn standpunt kenbaar te maken, zowel in zijn conclusies van 23 april en 11 juni 2021, als tijdens de hoorzitting. Volledigheidshalve en om de grootst mogelijke duidelijkheid te verkrijgen over dit essentiële element van het geschil, heeft de Geschillenkamer niettemin de heropening van de procedure op dit specifieke punt toegestaan.
39. De verweerder heeft dus **vanaf het begin van de procedure ten gronde**⁵ de gelegenheid gekregen om bij vier verschillende gelegenheden en tijdens hoorzitting schriftelijk zijn standpunt kenbaar te maken over zijn precieze rol en kwalificatie met betrekking tot de verwerking. De verweerder heeft ook bij al deze gelegenheden zijn standpunt dienaangaande kenbaar gemaakt. De Geschillenkamer kan niet verantwoordelijk worden gehouden voor het feit dat de verweerder aanvankelijk besloot om zijn argumenten te beperken tot de kwalificatie van afzonderlijke verwerkingsverantwoordelijke in plaats van medeverantwoordelijke voor de verwerking (kwalificatie die door de kamer is gehandhaafd), zonder een mogelijke kwalificatie van verwerker in overweging te nemen.
40. Bovendien is de vaststelling van de rol van een entiteit een essentiële voorafgaande stap voor de behandeling van een zaak ten gronde door de Geschillenkamer. Zoals de verweerder zelf

⁵ De klager ging zelfs zover dat hij deze heropening van de procedure kwalificeerde als "overijverigheid" van de zijde van de Geschillenkamer in zijn conclusies na de heropening van de procedure.

aangeeft, hangen de mogelijke inbreuken die in deze zaak aan de orde zijn, nauw samen met de kwalificatie die hem wordt toegekend, aangezien de AVG aanzienlijk zwaardere verplichtingen oplegt aan verwerkingsverantwoordelijke dan aan de verwerker.

41. Hieruit volgt noodzakelijkerwijs dat teneinde de vermeende inbreuken op de AVG te onderzoeken de Geschillenkamer de rol van de verweerder met betrekking tot de litigieuze verwerkingen moet kwalificeren, zelfs indien de gekozen kwalificatie vervolgens door partijen in hun pleidooien wordt weerlegd,.
42. In dit verband voegt de Geschillenkamer eraan toe dat zij krachtens artikel 33, lid 1, van de WOG het administratieve geschillenorgaan van de AVG is. Uit de bepalingen betreffende de procedure voor de Geschillenkamer (zie de artikels 92 tot en met 100 van de WOG) blijkt niet dat de Geschillenkamer op enigerlei wijze gebonden is door de conclusies van de andere organen van de Gegevensbeschermingsautoriteit. Wanneer een zaak naar haar is verwezen op grond van artikel 92 van de WOG en zij besluit de zaak ten gronde te behandelen op grond van artikel 98, lid 1, van de WOG, is de Geschillenkamer bevoegd de feiten waarvan zij kennis heeft gekregen in de klacht of het onderzoeksverslag, opnieuw te kwalificeren.
43. Derhalve is de Geschillenkamer niet gebonden door de conclusies van de inspectiedienst. Deze laatste zijn daarentegen elementen waarop de Geschillenkamer haar beslissing om een zaak ten gronde te behandelen, baseert. Hieruit volgt uiteraard dat de Geschillenkamer bevoegd is om bepaalde bevindingen van de inspectiedienst te herkwalificeren. In het onderhavige geval zijn het inderdaad de nieuwe feiten die de inspectiedienst in zijn onderzoeksverslag heeft verstrekt, die de Geschillenkamer ertoe hebben gebracht verwerkingsverantwoordelijke te kwalificeren als een medeverantwoordelijke verwerkingsverantwoordelijke.
44. Ten slotte wenst de Geschillenkamer te beklemtonen dat de onmogelijkheid om de auteur van het verzoekschrift te identificeren (hetgeen door de inspectiedienst is vastgesteld), die voortvloeit uit de functionaliteiten van het door de verweerder geëxploiteerde platform, de Geschillenkamer ertoe heeft genoopt zich tot haar te wenden⁶.
45. De overwegingen en de verschillende stappen die tot dit proces hebben geleid, zijn opgenomen in de verslagen van de Geschillenkamer van 6 juli 2020 en 11 maart 2021, die deel uitmaken van het dossier en desgevraagd aan de verweerder zijn bezorgd.
46. Op basis van het voorgaande kan de Geschillenkamer het betoog van de verweerder niet volgen en stelt zij geen enkele onregelmatigheid in de procedure vast.

II.1.d. Procedurele oneerlijkheid en misbruik van procedure

⁶ Zie de punten 53, 54, 66 en 112.

47. In zijn nieuwe conclusies is de klager van mening dat de verweerder zijn standpunt voor het eerst radicaal heeft gewijzigd op de hoorzitting van 11 juni 2021 door argumenten aan te voeren die in tegenspraak zijn met de inhoud van zijn betoog. De klager beschouwt dit als een oneerlijke en onrechtmatige praktijk die door geen enkel nieuw element wordt gerechtvaardigd. De klager verzoekt de Geschillenkamer dan ook om de nieuwe argumenten van de verweerder te verwerpen. In ondergeschikte orde verzoekt de klager om verwerping van elk nieuw element dat niet noodzakelijk is om de kwestie van de kwalificatie van de verweerder te verduidelijken.
48. Zoals eerder aangegeven, stelt de Geschillenkamer, net als de klager, dat de verweerder de mogelijkheid had om zich, voorafgaand aan de hoorzitting, tweemaal schriftelijk voor de Geschillenkamer uit te spreken over de vraag of hij al dan niet gekwalificeerd was, hetgeen hij heeft gedaan door zich te beperken tot de vraag of hij al dan niet medeverantwoordelijk was voor de verwerking, zonder in te gaan op een eventuele kwalificatie als verwerker. De verweerder voert geen enkel nieuw element aan dat zou rechtvaardigen dat hem een nieuwe kans wordt geboden om zich uit te drukken.
49. Aangezien alle inbreuken die in deze zaak aan de Geschillenkamer worden voorgelegd, afhankelijk zijn van de voorwaarde dat de verweerder daadwerkelijk als verwerkingsverantwoordelijke (gezamenlijk of afzonderlijk) wordt gekwalificeerd, is deze kwestie van centraal belang. Om te verzekeren dat alle argumenten op dit punt aan de kamer zijn voorgelegd, heeft de Geschillenkamer daarom besloten een nieuwe uitwisseling van conclusies toe te staan die strikt beperkt blijft tot de kwestie van de kwalificatie van de verweerder.
50. De Geschillenkamer merkt evenwel op dat het derde rechtsmiddel dat de verweerder in zijn aanvullende repliek van 19 oktober 2021 en 3 november 2021 heeft ontwikkeld, betrekking heeft op een onderzoek van de door de klager aangevoerde klachten op basis van de artikels 5, lid 1, sub a, b en e, 6, 12 en 14 van de AVG en niet op het precieze punt dat het voorwerp van de nieuwe uitwisseling van conclusies vormde en dat in zijn brief van 12 oktober 2021 was gespecificeerd. Bijgevolg moeten de in dit rechtsmiddel aangevoerde argumenten van de procedure worden afgewezen.

II.1.e. De verwerkingsverantwoordelijke

Achtergrond

51. De bij de Gegevensbeschermingsautoriteit ingediende klacht is gericht tegen het "collectief van verenigingen" dat het verzoekschrift heeft ingediend en mogelijk tegen change.org PBC en/of de change.org Foundation Inc.
52. In haar verslag nr. 10 van 28 mei 2019 merkt de Geschillenkamer op dat de identificatie van de personen tegen wie de klacht is gericht, onzeker is, aangezien het verzoekschrift is ingediend door een "Collectief van verenigingen" waarvan de leden niet zijn geïdentificeerd. Zij verzoekt om een onderzoek door de inspectiedienst, met name om elementen te verzamelen aan de hand waarvan de rol(len) van verwerkingsverantwoordelijke en van verwerker kan (kunnen) worden vastgesteld.
53. Tijdens zijn onderzoek kwam de inspectiedienst tot de conclusie dat het "collectief van verenigingen" verwerkingsverantwoordelijke is en dat de verweerder de verwerker is. Dit was ook het standpunt dat Change.org, Servicios promocionales (de Spaanse entiteit) tijdens het onderzoek naar voren bracht. De inspectiedienst stelde ook vast dat, zelfs indien de identificatie van de verwerkingsverantwoordelijke technisch mogelijk was via zijn IP-adres, "overeenkomstig artikel 64, § 2, van de wet van 3 december 2017, [hij] het niet opportuun acht om meer indringende bevoegdheden toe te passen om te proberen de persoon achter het account 'collectief van Verenigingen' te identificeren."
54. Op basis van de elementen waarover zij beschikte, heeft de Geschillenkamer in haar verslag van 06 juli 2020 geoordeeld dat het "collectief van verenigingen" en de verweerder moeten worden beschouwd als gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijken in de zin van artikel 26 van de AVG. Deze kwalificatie is slechts bedoeld als begin van een onderzoek naar de grond van de zaak en kan door de partijen in hun opmerkingen worden weerlegd⁷. Deze aanpak was gebaseerd op de volgende elementen:
- In de eerste plaats kan de klager via het door de verweerder ter beschikking gestelde platform geen contact opnemen met de vermeende verwerkingsverantwoordelijke, omdat contactgegevens of identificatie van het "collectief van verenigingen" ontbreken. Hierdoor kan de klager zich niet tot het "collectief van Verenigingen" wenden om zijn rechten uit te oefenen. Er is derhalve sprake van een lacune in de bescherming van de rechten van de klager, die wordt gecreëerd door het ontbreken van identificatie- of contactgegevens van de vermeenverwerkingsverantwoordelijke verwerkingsverantwoordelijke. Het platform van de verweerder maakt het mogelijk een verzoekschrift in te dienen zonder identificatie- of contactgegevens te verstrekken
 - In de tweede plaats omdat het duidelijk is dat de verweerder samen met het collectief het doel van en de middelen voor de verwerking vaststelt. Deze analyse wordt ondersteund door de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna:

⁷ Dit blijkt uit het feit dat de Geschillenkamer de procedure over deze specifieke kwestie na de hoorzitting heeft heropend.

HJEU), dat in het arrest Fashion ID GmbH & Co. KG (C 40/17), zich met name baserend op de arresten Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein⁸ en Jehovan todistajat⁹, eraan herinnert dat, aangezien de definitie van verwerkingsverantwoordelijke tot doel heeft "door middel van een ruime definitie van het begrip 'verwerkingsverantwoordelijke' een doeltreffende en volledige bescherming van de betrokkenen te waarborgen, het bestaan van een gezamenlijke verantwoordelijkheid niet noodzakelijkerwijs leidt tot een gelijkwaardige verantwoordelijkheid van de verschillende actoren voor dezelfde verwerking van persoonsgegevens. Integendeel, deze actoren kunnen bij verschillende stadia van de verwerking en in verschillende mate betrokken zijn, zodat de mate van verantwoordelijkheid van elk van hen moet worden beoordeeld rekening houdende met alle relevante omstandigheden van het geval.¹⁰

Het Hof voegt daaraan toe dat "uit de definitie van het begrip "verwerkingsverantwoordelijke" [...] volgt dat wanneer verschillende actoren gezamenlijk het doel van en de middelen voor de verwerking van persoonsgegevens bepalen, zij als verwerkingsverantwoordelijken aan die verwerking deelnemen".

Deze ruime opvatting van het begrip "verwerkingsverantwoordelijke" was door het Hof reeds gehanteerd in zijn arrest in de zaak Google Spanje¹¹.

Gelet op de genoemde elementen is de Geschillenkamer van oordeel dat Change.org wel degelijk medeverantwoordelijk is voor de verwerking van het e-mailadres van de klager (artikels 4, 7) en 26 van de AVG). Door het ontbreken van contact- of identificatiegegevens van het collectief is Change.org de enige verwerkingsverantwoordelijke met wie contact kan worden opgenomen.

55. In zijn conclusies weerlegt de verweerder deze kwalificatie, stellende dat hij een afzonderlijke verwerkingsverantwoordelijke is. Vervolgens trok de verweerder tijdens de hoorzitting zijn stellingen in stellende dat hij slechts een verwerker was voor de betrokken verwerking. Hij heeft dit standpunt herhaald tijdens de nieuwe uitwisseling van conclusies waarvoor de Geschillenkamer bij brief van 12 oktober 2021 toestemming had verleend.

56. De klager stelt dat de twee entiteiten gezamenlijk het doel van en de middelen voor de verwerking bepalen en derhalve als gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijken kunnen worden aangeduid. De kwalificatie van afzonderlijke verwerkingsverantwoordelijken wordt slechts in ondergeschikte orde erkend.

⁸ HvJEU, 5 juni 2018, C-210/16, Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein, punt 28.

⁹ HvJEU, 10 juli 2018, C-25/17, Jehovan todistajat.

¹⁰ HvJEU, 29 juli 2019, C-40/17, Fashion ID GmbH & Co.KG/Verbraucherzentrale NRW eV, punt 70.

¹¹ ECGB, "Richtlijnen 07/2020 betreffende de begrippen verwerkingsverantwoordelijke en verwerker in de AVG", vastgesteld op 7 juli 2021.

Standpunt van de Geschillenkamer na de uitwisseling van conclusies

57. Naast de elementen die reeds zijn uiteengezet in haar verslag van 6 juli 2020, dat hierboven is samengevat (zie punt 54), acht de Geschillenkamer het passend om aanvullende elementen aan te dragen waaruit de gezamenlijke aard van de verantwoordelijkheden van de verweerder en het "collectief van verenigingen" blijkt.
58. Volgens de ECGB-richtlijnen¹² "moet de gezamenlijke participatie enerzijds de vaststelling van de doelstellingen en anderzijds de vaststelling van de middelen omvatten. Indien elk van deze elementen door alle betrokken entiteiten wordt bepaald, moeten zij worden beschouwd als gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijken voor de betwiste verwerking.¹³" Derhalve moet worden nagegaan of de doeleinden enerzijds en de middelen anderzijds gezamenlijk zijn vastgesteld.
59. Met betrekking tot de vaststelling van de doeleinden wordt in de ECGB-richtlijnen het volgende verklaard: "Er is sprake van gezamenlijke zeggenschap wanneer entiteiten die bij dezelfde verwerking zijn betrokken, de verwerking voor gezamenlijk vastgestelde doeleinden uitvoeren. Dit zal het geval zijn indien de betrokken entiteiten de gegevens voor dezelfde of gemeenschappelijke doeleinden verwerken". Zoals hierna wordt vastgesteld (zie punten 81 e.v.), heeft de verwerking tot doel de klager een verzoekschrift toe te zenden betreffende de activiteiten van het overheidsbedrijf waarvan hij bestuurder is. Dit doel hebben zowel het "collectief van verenigingen" als de verweerder gemeen. Het is dit doel dat de verweerder in zijn antwoord uitdrukkelijk aanvoert¹⁴. Dit doel blijkt ook uit de procedure voor het opstellen van een verzoekschrift, waarvan in het onderzoeksverslag schermafbeeldingen zijn opgenomen. Uit de schermafbeeldingen blijkt immers duidelijk dat de verzoeker wordt gevraagd de ontvangers van het verzoekschrift te kiezen¹⁵. Op de pagina "kies uw besluitvormer", waarvan ook een opname is gemaakt in het onderzoeksrapport¹⁶, staat hieronder een afbeelding:

"Kies uw besluitvormer

Als u het e-mailadres van uw besluitvormer toevoegt aan het voorschriftmenu, wordt hij op de hoogte gehouden van uw verzoekschrift en de steun die u krijgt.

Richt uw verzoekschrift aan personen, niet aan organisaties

¹² ECGB, *Ibidem*, § 53. Gezamenlijke deelneming moet de bepaling van de doeleinden enerzijds en de bepaling van de middelen anderzijds omvatten. Indien elk van deze elementen door alle betrokken entiteiten wordt bepaald, moeten zij worden beschouwd als gezamenlijk verwerkingsverantwoordelijken voor de verwerking in kwestie.

¹³ ECGB, *Ibidem*, § 59. Vrije vertaling van de litigieuze kamer: "Van gezamenlijke zeggenschap is sprake wanneer entiteiten die bij dezelfde verwerking zijn betrokken, de verwerking voor gezamenlijk bepaalde doeleinden verrichten. Dit zal het geval zijn indien de betrokken entiteiten de gegevens voor dezelfde of gemeenschappelijke doeleinden verwerken.

¹⁴ Conclusies van het antwoord, blz. 5.

¹⁵ Onderzoeksverslag, "Screenshots", blz. 3.

¹⁶ Onderzoeksverslag, "Screenshots", blz. 8.

Het is gemakkelijker een individu ter verantwoording te roepen en te dwingen een standpunt in te nemen dan een organisatie of instelling als geheel. Richt uw verzoekschrift tot de persoon binnen de organisatie die verantwoordelijk is voor het vinden van een oplossing voor uw verzoek. Bijvoorbeeld, "Mevrouw de burgemeester van Parijs Anne Hidalgo" in plaats van "Mairie de Paris".

*Kies iemand die direct verantwoordelijk is
Het is doeltreffender iemand te kiezen die op uw verzoek kan ingaan dan een "hogere" persoon of een publieke figuur. Iemand die rechtstreeks verantwoordelijk is, kan sneller een beslissing nemen en op uw verzoek reageren. Deze mensen zijn ook gevoeliger voor de druk van het publiek omdat zij daar minder aan gewend zijn. Als u bijvoorbeeld campagne voert om in uw buurt een verkeerslicht te laten vervangen, is het zinvoller u tot de dienst stadsplanning te wenden dan tot de burgemeester van de stad zelf.*

Vergeet niet de e-mail van uw besluitvormer toe te voegen

Als u het e-mailadres van uw besluitvormer aan het menu toevoegt, zal Change.org hem/haar automatisch op de hoogte brengen van het bestaan van uw verzoekschrift en hem/haar op de hoogte houden van nieuwe handtekeningen die zijn verkregen. Het is daarom belangrijk dat u het juiste e-mailadres invoert. Om het te vinden, kunt u:

- zoekmachines gebruiken en pagina's en documenten zoals presentaties of persberichten (sic) controleren
- gebruik het sjabloon voor het e-mailadres van de organisatie waartoe uw besluitvormer behoort en probeer verschillende varianten. Om bijvoorbeeld contact op te nemen met Melanie Jourdain zou u m.jourdain@NomDeLorganisation.com, melanie@NomDeLorganisation.com, jourdain@NomDeLorganisation.com, melanie.jourdain@NomDeLorganisation.com kunnen proberen. De e-mail die niet terugkomt, is de juiste.

Zo niet, dan kunt u gewoon de organisatie of instelling bellen en het vragen!

60. De Geschillenkamer belicht de vetgedrukte delen. Hieruit blijkt duidelijk dat het in feite de verweerder is die het doel van de verwerking bepaalt. Het instrument dat ze aan de verzoeker van het verzoekschrift verschaft, staat hem niet toe de gegevens van de ontvangers te verwerken voor een ander doel dan het door hem bepaalde doel, namelijk: de ontvanger in kennis stellen van het bestaan van het verzoekschrift en hem op de hoogte brengen van de nieuwe handtekeningen. In die zin verschilt het door de verweerder aangeboden platform duidelijk van andere e-mailplatforms die de gebruiker in staat stellen het doel van het verzenden van e-mails te bepalen (bijvoorbeeld voor reclamedoeleinden, het uitnodigen voor een evenement, of het delen van nieuwsbrieven). Dit is niet het geval met het platform van de verweerder, dat aan de verwerking een welomschreven doel toekent ten nadele van elk ander doel.
61. Aangezien de betrokken verwerking uitsluitend wordt verricht om dit doel te bereiken, en de verweerder en het "collectief van verenigingen" dit doel gemeen hebben, volgt hieruit logischerwijs dat het doel gezamenlijk is bepaald.
62. Met betrekking tot de vaststelling van de middelen voor de verwerking wordt in de ECGB-richtlijnen het volgende opgemerkt: "Het kan ook voorkomen dat een van de betrokken entiteiten de middelen voor de verwerking ter beschikking stelt en deze beschikbaar stelt voor de

*verwerking van persoonsgegevens door andere entiteiten. De entiteit die besluit van deze middelen gebruik te maken om persoonsgegevens voor een bepaald doel te verwerken, neemt ook deel aan de vaststelling van de middelen voor de verwerking. Dit scenario kan zich met name voordoen in het geval van platforms, gestandaardiseerde instrumenten of andere infrastructuur waarmee de partijen dezelfde persoonsgegevens kunnen verwerken en die door een van de partijen op een bepaalde manier zijn ingesteld om te worden gebruikt door anderen die ook kunnen beslissen hoe zij deze instellen"*¹⁷.

63. Voor de Geschillenkamer blijkt onderhavige zaak overeen te stemmen met de door het ECGB beschreven situatie, aangezien het gaat om een door de verweerder ter beschikking gesteld platform dat wordt gebruikt door het "collectief van verenigingen". Deze laatste integreerde enkel het e-mailadres van de klager en valideerde bepaalde parameters die door de verweerder waren aangeboden (frequentie van de e-mails). Nogmaals, de middelen worden voorgesteld door de verweerder en eenvoudigweg al dan niet ingesteld door de verzoeker. De communicatie van het verzoekschrift, die het doel van de verwerking vormt, geschiedt uitsluitend via standaard-e-mails, waarvan de frequentie of een deel van de inhoud kan worden ingesteld. Het platform verschilt dus van een e-mailplatform waar de verwerkingswijze aan het oordeel van de gebruiker wordt overgelaten. Dit blijkt uit bewijsstuk 16 van het dossier dat bestaat uit een reeks schermafdrukken die de inspectiedienst heeft genomen om de procedure voor het creëren van een onlineverzoekschrift te documenteren. De Geschillenkamer stelt vast dat de verzoeker wordt verzocht voor zijn verzoekschrift een thema te kiezen uit verschillende voorgestelde categorieën, een titel te kiezen, een besluitvormer te kiezen, het op te lossen probleem voor te stellen en eventueel een foto of video toe te voegen. Elk van deze stappen gaat vergezeld van instructies en tips. Wat meer bepaald de verwerking van de gegevens van een "besluitvormer" betreft, verwijst de Geschillenkamer naar de opmerkingen in de schermafbeelding in punt 59, waaruit de wezenlijke invloed van de verweerder op de verwerkingsmiddelen blijkt. De Geschillenkamer wijst er met name op dat de verweerder erop aandringt dat de verzoeker een e-mailadres invoegt ("Vergeet niet het e-mailadres van uw besluitvormer toe te voegen"), dat hij verzoekt een natuurlijke persoon in plaats van een instelling aan te spreken ("Richt uw verzoekschrift tot personen, niet tot organisaties") en dat zij adviseert hoe e-mailadressen van besluitvormers kunnen worden verkregen. Soortgelijke aanwijzingen zijn te vinden op de pagina "Hoe neem ik contact op met de besluitvormer?"¹⁸, waar de verweerder verklaart dat hij in zijn systemen een databank van besluitvormers heeft, waarin de verzoeker de naam van een besluitvormer kan

¹⁷ ECGB, *Ibidem*, § 64. Het is ook mogelijk dat een van de betrokken entiteiten de verwerkingsmiddelen ter beschikking stelt en ze beschikbaar stelt voor verwerkingsactiviteiten van persoonsgegevens door andere entiteiten. De entiteit die besluit deze middelen te gebruiken om persoonsgegevens voor een bepaald doel te kunnen verwerken, is ook betrokken bij de vaststelling van de middelen voor de verwerking. Dit scenario kan zich met name voordoen in het geval van platforms, gestandaardiseerde instrumenten of andere infrastructuren die de partijen in staat stellen dezelfde persoonsgegevens te verwerken en die door een van de partijen op een bepaalde manier zijn ingesteld om te worden gebruikt door anderen die ook kunnen besluiten hoe zij deze instellen.

¹⁸ Zie "Screenshots", blz. 9.

opzoeken. Alleen wanneer deze naam niet in het systeem van de verweerder voorkomt, wordt de verzoeker van het verzoekschrift gevraagd een nieuwe ontvanger voor het verzoekschrift aan te maken ("Indien uw besluitvormer niet in onze lijst voorkomt, moet u zelf zijn of haar contactgegevens toevoegen om te kunnen worden gecontacteerd"). De beslissingsbevoegdheid van de verweerder over de vaststelling van de verwerkingsmiddelen is veel groter dan in het geval van andere platforms, en alleen door de gezamenlijke wil van de verweerder en de opsteller van het verzoekschrift worden de middelen vastgesteld in het gemeenschappelijk belang van beiden, waardoor zij gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijken worden.

64. De Geschillenkamer merkt op dat de verweerder in zijn aanvullende conclusies dit proces eveneens in detail beschrijft, maar dat de schermafbeeldingen verschillen van die in het inspectierapport en met name een extra stap met de titel "Verzoekschriftbrief" bevatten. De procedures voor het opstellen van verzoekschriften en het verzenden van e-mails lijken mettertijd te zijn geëvolueerd (zie punten 98, 106, 113). De Geschillenkamer herinnert er in dit verband aan dat zij de omstreden verwerking onderzoekt zoals deze ten tijde van de feiten en ten aanzien van de klager heeft plaatsgevonden, zonder de mogelijkheid uit te sluiten dat de wijze waarop de middelen voor verwerking worden bepaald, na de omstreden verwerking is geëvolueerd.
65. Hoewel deze elementen op zich volstaan om de verweerder als een gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijke aan te duiden, herinnert de Geschillenkamer eraan dat volgens het HvJEU het begrip verwerkingsverantwoordelijke ruim moet worden opgevat. Het HvJEU stelt dat "deze bepaling ertoe strekt om, door middel van een ruime definitie van het begrip 'verwerkingsverantwoordelijke', een doeltreffende en volledige bescherming van de betrokkenen te waarborgen"¹⁹.
66. Deze ruime interpretatie van het begrip "verwerkingsverantwoordelijke" is in onderhavig geval nuttig. Het is immers het door de verweerder aangeboden platform dat het mogelijk maakt een verzoekschrift in te dienen, zonder dat enige identificatie of contact met de verzoekers mogelijk is. Deze onmogelijkheid tot identificatie werd door de inspectiedienst²⁰ vastgesteld. Het is derhalve het door de verweerder aangeboden platform dat de klager elke mogelijkheid ontnemt om contact op te nemen met de verzoeker, hoewel deze door alle partijen wordt erkend als (mede) verantwoordelijk voor de verwerking. In dit geval kan de klager vanwege de specifieke kenmerken van het platform, niet rechtstreeks contact opnemen met de verzoeker om zijn rechten uit te oefenen. Deze situatie vormt een fundamentele schending van de rechten van de betrokkene.
67. Gelet op de hiervoor uiteengezette punten is de Geschillenkamer van oordeel dat de verweerder en het "collectief van verenigingen" moeten worden geacht gezamenlijk verantwoordelijk te zijn

¹⁹ HvJEU, 13 mei 2014, C-131/12, Google Spain en Google, , punt 34, en 5 juni 2018, C-210/16, Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein, punt 28.

²⁰ Onderzoeksverslag, blz. 9: "op basis van deze elementen merkt de inspectiedienst op dat de middelen die moeten worden ingezet om verwerkingsverantwoordelijke te identificeren, niet geschikt zouden zijn".

voor de betwiste verwerking. Aangezien de middelen ter identificatie van de personen die het verzoekschrift namens het "collectief van verenigingen" hebben opgesteld, door de inspectiedienst onevenredig werden geacht, heeft de Geschillenkamer besloten de zaak te behandelen tegen de medeverantwoordelijke voor de verwerking, in casu de verweerder.

II.2. Wat de grond betreft

68. Aangezien de verweerder kan worden beschouwd als medeverantwoordelijke voor de verwerking, zet de Geschillenkamer het onderzoek van de gestelde schendingen voort. Daarbij baseert zij zich op de elementen die naar voren komen uit het onderzoeksrapport en uit de conclusies die de partijen vóór de hoorzitting hebben ingediend. De vermeende schendingen hebben betrekking op de volgende punten

- Het ontbreken van een grondslag voor de rechtmatigheid van de verwerking en het onevenredige karakter van de frequentie waarmee deze e-mails aan de klager worden gestuurd (artikel 5, lid 1, onder a), b) en e), en artikel 6 van de AVG);
- Gebrek aan informatie aan de klager over de verwerking van deze gegevens (artikel 12 van de AVG);
- De onmogelijkheid voor de klager om zijn of haar rechten als betrokkene te doen gelden (artikel 12 en de artikels 15 tot en met 22 van de AVG).

II. 2.a. Direct marketing (grondslag voor rechtmatige verwerking)

69. Wat de rechtmatigheid van de verwerking op grond van de in artikel 5, lid 1, sub a, en artikel 6 van de AVG genoemde gronden betreft, verklaart de verweerder zich te baseren op artikel 6, lid 1, sub f, van de AVG, d.w.z. op het begrip rechtmatig belang. De klager is van mening dat de gegevensverwerking in kwestie direct marketing vormt en dat, overeenkomstig artikel 13, lid 1, van de e-privacyrichtlijn, alsook artikel XII.13 van het Belgisch Wetboek van Economisch Recht, de toestemming van de betrokkene vereist is. In ondergeschikte orde is hij van mening dat het door de verweerder aangevoerde rechtmatige belang niet van toepassing is.

70. De klager betoogt dat de betwiste verwerking direct marketing is en dat de toestemming van de betrokkene derhalve noodzakelijk was voor de verzending ervan. Hij beroept zich daartoe op

artikel 13, lid 1, van de e-privacyrichtlijn²¹ en artikel XII.13 van het Belgisch Wetboek van economisch recht²². In zijn conclusies gebruikt de klager de door het kenniscentrum geformuleerde definitie van direct marketing. De definitie van direct marketing waarop de klager zich baseert is de definitie die door het kenniscentrum wordt gegeven en die hieronder wordt weergegeven:

"Elke al dan niet gevraagde communicatie gericht op het promoten van een organisatie of persoon, van diensten, producten, al dan niet tegen betaling, merken of ideeën, die door een organisatie of persoon die handelt in een commerciële of niet-commerciële hoedanigheid, rechtstreeks wordt gericht aan een of meer natuurlijke personen in een particuliere of professionele hoedanigheid, ongeacht op welke wijze, en waarbij persoonsgegevens worden verwerkt.

71. De verweerder betwist dat de aan de klager gezonden e-mails als direct marketing kunnen worden aangeduid, aangezien het in feite om verzoekschriften gaat. Hij verklaart dat de verzoekschriften niet worden verzonden voor reclame- of commerciële doeleinden, maar om de klager in het kader van zijn openbare taken te informeren over de aanspraken van burgers.
72. Alvorens in te gaan op de precieze kwalificatie die aan de verwerking moet worden gegeven, herinnert de Geschillenkamer eraan dat de betwiste verwerking bestaat in het verzenden van e-mails aan de klager betreffende een betwist initiatief waarvoor laatstgenoemde als "besluitvormer" is geïdentificeerd²³. Anders dan de klager beweert, gaat het dus niet om een onderzoek van "gepromote verzoekschriften"²⁴, d.w.z. verzoekschriften die door de verweerder tegen betaling op zijn platform of op sociale netwerken kunnen worden gepromoot²⁵. De aan de Geschillenkamer voorgelegde zaak heeft geen betrekking op dit soort verwerking, maar enkel op het verzenden van e-mails aan de klager als besluitvormer. Zoals de verweerder in zijn conclusies

²¹ "Het gebruik van automatische oproepsystemen zonder menselijke tussenkomst (automatische oproepapparaten), faxapparaten of e-mail voor direct-marketingdoeleinden mag alleen worden toegestaan indien gericht op abonnees die daarvoor vooraf toestemming hebben gegeven.

²² "1. Het gebruik van elektronische post voor reclamadoeleinden is verboden zonder de voorafgaande, kosteloze, specifieke en geïnformeerde toestemming van de ontvanger van de berichten.

De koning kan, op gezamenlijk voorstel van de minister en de minister bevoegd voor Justitie, uitzonderingen maken op het in de eerste alinea bedoelde verbod.

§1. Bij het verzenden van reclame via e-mail dient de dienstverlener :

1° duidelijke en begrijpelijke informatie te verstrekken over het recht om in de toekomst bezwaar te maken tegen het ontvangen van reclame;

2° een geschikt middel aan te geven en ter beschikking te stellen om dit recht daadwerkelijk langs elektronische weg uit te oefenen.

²³ In de door de verweerder bezorgde Engelse documentatie wordt de term "decision-maker" gebruikt. Vertaling door de Geschillenkamer.

²⁴ In de door de verweerder bezorgde Engelse documentatie wordt de term "promoted petitions" gebruikt. Vertaling door de geschillen.

²⁵ Zie met name Bijlage 2 van de conclusies in antwoord van de klager, waarin "gepromote verzoekschriften" als volgt worden omschreven: "Gepromote verzoekschriften zijn advertenties, waarmee je je favoriete verzoekschriften kunt laten ontdekken door duizenden potentiële volgers. Vergelijkbaar met boosted posts op Facebook of gesponsorde tweets op Twitter, kun je met promoted petitions betalen om een verzoekschrift (ook die van jezelf) te tonen aan andere potentiële supporters op Change.org (<http://change.org/>) of onze distributiekkanalen."

stelt, wordt de frequentie van het verzenden van e-mails aan de besluitvormer niet beïnvloed door de vraag of een verzoekschrift al dan niet wordt "gepromoot".

73. Zoals de inspectiedienst in zijn onderzoeksverslag vermeldt, wordt de klager in de eerste e-mail meegedeeld dat hij is aangewezen als "besluitvormer" in een verzoekschrift dat is aangemaakt op het door de verweerder ter beschikking gestelde platform. Latere e-mails zijn bedoeld om hem te laten weten dat het verzoekschrift al een bepaald aantal handtekeningen heeft gekregen. De eerste e-mail geeft de klager met name de mogelijkheid om "het verzoekschrift te bekijken", "op het verzoekschrift te antwoorden", of "de dialoog voort te zetten"²⁶. De e-mail in kwestie bevat geen link naar een privacybeleid en ook geen link naar een contactadres. Wat het aantal door de klager ontvangen e-mails betreft, concludeerde de inspectiedienst dat

*"Op de datum van de klacht had de klager tussen 9 en 11 kennisgevings-e-mails ontvangen (of zelfs minder dan 5, aangezien de e-mail met 100 handtekeningen door de advocaat van de klager wordt beschouwd als de eerste ontvangen e-mail, zie stap 3/onderdeel 10). Op 24 april 2020 (3842 ondertekenaars) zou hij er 21 hebben ontvangen."*²⁷

74. De inleidende alinea van het verzoekschrift luidt als volgt

"De aanleg van lijn 3 van de metro zou 10 jaar duren, van de Zuidmarkt tot de Square Riga, via de Stalingradlaan... Er zijn echter snellere, minder verwoestende en minder dure oplossingen om de zachte mobiliteit te verbeteren! Wij vragen het Brussels Gewest en de [Openbaar Vervoermaatschappij] het roer om te gooien. Er is nog tijd."

75. In onderhavig geval acht de Geschillenkamer het vaststaand dat de betrokken behandeling een verzoekschrift is, dat wil zeggen "een gewoonlijk collectief geschrift waarin een klacht, een verzoek of een protest tot uitdrukking wordt gebracht en dat is gericht aan de bevoegde autoriteit"²⁸. Het verzoekschrift, wanneer gericht aan een overheidsinstantie, vormt de uitoefening van een fundamentele vrijheid die door de Belgische Grondwet wordt erkend. Artikel 28 van de Belgische Grondwet, waarin deze vrijheid is vastgelegd, luidt als volgt

"Iedereen heeft het recht om verzoekschriften die door een of meer personen zijn ondertekend, tot de overheid te richten."

Alleen de instanties met rechtspersoonlijkheid hebben het recht om verzoekschriften in collectieve naam te behandelen."

76. De Geschillenkamer herinnert eraan dat de AVG niet definieert wat wordt bedoeld met "verwerking met het oog op klantenwerving" of "direct marketing"²⁹. Het is dan ook aangewezen

²⁶ Vertalingen door de Geschillenkamer.

²⁷ Onderzoeksverslag, blz. 7.

²⁸ Dictionnaire de l'académie française, 9e editie, (Beschikbaar: <http://www.dictionnaire-academie.fr/article/A9P1813>)

²⁹ Besluit ten gronde 80/2021 van 19 juli 2021, §18.

uit te gaan van de definitie die door het bovengenoemde kenniscentrum is geformuleerd. Voor de Geschillenkamer kan het recht van verzoekschrift, zoals hierboven omschreven, niet worden gelijkgesteld met direct marketing volgens de definitie van het Kenniscentrum, aangezien het verzoekschrift een fundamentele vrijheid van constitutionele orde is, die niet is gericht op "de promotie van een organisatie of persoon, van diensten, producten, [...] alsmede van merken of denkbelden, [...] rechtstreeks bij een of meer natuurlijke personen in een privé- of beroepscontext", maar veeleer op de indiening van een collectieve klacht bij een overheidsinstantie of bij haar leiders. De verwerking valt derhalve niet onder artikel 13, lid 1, van de e-privacyrichtlijn.

II.2.b. De grondslag van de rechtmatigheid en de frequentie van mails

77. Wat de standpunten van partijen betreft, verwijst de Geschillenkamer naar de punten 15 tot en met 23 hierboven.

78. De Geschillenkamer heeft eerder zowel vastgesteld dat de betrokken gegevensverwerking geen direct marketing vormt als dat de verweerder zich niet beroept op toestemming als grondslag voor de rechtmatigheid van de verwerking, en is derhalve van mening dat enkel de in artikel 6, lid 1, sub f, voorziene grondslag van legitiem belang dient te worden onderzocht. Dit is als volgt geformuleerd:

"de verwerking is noodzakelijk voor de behartiging van de rechtmatige belangen van sof van een derde, tenzij de belangen of de fundamentele vrijheden en rechten van de betrokkene, die tot bescherming van persoonsgegevens nopen, prevaleren, met name wanneer de betrokkene een kind is".

79. Volgens de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie moet aan drie cumulatieve voorwaarden werd voldaan opdat een verwerkingsverantwoordelijke zich rechtsgeldig op deze wettigheidsgrond kan beroepen, "te weten, ten eerste, de behartiging van een rechtmatig belang door verwerkingsverantwoordelijke of door de derde(n) aan wie de gegevens worden verstrekt, ten tweede, de noodzakelijkheid van de verwerking van persoonsgegevens voor de behartiging van het rechtmatig belang dat wordt nagestreefd, en ten derde, de voorwaarde dat de fundamentele rechten en vrijheden van de betrokkene niet prevaleren" (arrest Rigas³⁰).

³⁰ HvJEU, 4 mei 2017, C-13/16, Valsts policijas Rīgas reģiona pārvaldes Kārtības policijas pārvalde contre Rīgas pašvaldības SIA 'Rīgas satiksme', overweging 28. Zie ook HvJEU, 11 december 2019, C-708/18, TK v/ Asociația de Proprietari bloc M5A-ScaraA, overweging 40.

80. Met andere woorden, om zich te kunnen beroepen op de wettigheidsgrond "rechtmatig belang" overeenkomstig artikel 6, lid 1, onder f), van de AVG, moet verwerkingsverantwoordelijke aantonen dat:

- 1) de belangen die hij met de verwerking nastreeft als rechtmatig kunnen worden erkend (de "doelmatigheidstoets");
- 2) de voorgestelde verwerking noodzakelijk is om die belangen te verwezenlijken (de "noodzakelijkheidstoets"); en
- 3) de afweging van deze belangen tegen de fundamentele belangen, vrijheden en rechten van de betrokkenen weegt in het voordeel van verwerkingsverantwoordelijke (de "afwegingstoets").

81. Met betrekking tot de eerste voorwaarde (de zogenoemde "doelmatigheidstoets") stelt de Geschillenkamer dat de toezending aan een "besluitvormer", het hoofd van een overheidsbedrijf, van een verzoekschrift betreffende het werkterrein van zijn bedrijf om hem in kennis te stellen van het bestaan van dit verzoekschrift en om hem op de hoogte te brengen van de evolutie van het aantal door het verzoekschrift verzamelde handtekeningen, een legitiem doel vormt, met name gelet op het feit dat het recht van verzoekschrift een in de Belgische Grondwet verankerde fundamentele vrijheid is. De Geschillenkamer betwist niet dat verwerkingsverantwoordelijke, zoals de klager stelt, kan worden gedreven door een commercieel of winstgevend belang bij zijn algemene activiteit als platform voor het lanceren en beheren van onlineverzoekschriften. Dit winstgevend belang wordt gekenmerkt door zijn activiteit van "gepromote verzoekschriften", d.w.z. verzoekschriften die tegen betaling door de verwerkingsverantwoordelijke op verschillende sociale netwerken worden gepromoot. Dit belang mag echter niet worden verward met het doel van de betwiste verwerking, dat in dit geval erin bestaat de besluitvormer te informeren over het bestaan en de ontwikkeling van het verzoekschrift, en waarmee geen commerciële transactie is gemoeid. Aan de eerste voorwaarde is dus voldaan.

82. Om aan de tweede voorwaarde te voldoen, moet worden aangetoond dat de verwerking noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de nagestreefde doeleinden. Deze voorwaarde houdt juist in dat men zich moet afvragen of hetzelfde resultaat niet op een andere manier kan worden bereikt, zonder verwerking van persoonsgegevens of zonder ingrijpende verwerking die voor de betrokkenen onnodig is. Deze vraag houdt derhalve ook verband met het beginsel van gegevensminimalisering dat zijn oorsprong vindt in artikel 5, lid 1, onder c), van de AVG.

83. In onderhavig geval is de vraag derhalve of het beoogde doel (de uitoefening van het recht van verzoekschrift) kon worden bereikt door het verzenden van een eerste e-mail waarin de "besluitvormer" op de hoogte werd gebracht van het bestaan van het verzoekschrift, en daaropvolgende e-mails waarin hij op gezette tijden werd geïnformeerd over het aantal handtekeningen dat voor het verzoekschrift was verzameld.

84. Dit houdt in dat moet worden gekeken naar de aard van het recht van verzoekschrift en de wijze waarop het kan worden uitgeoefend. In dit opzicht, zoals onderstreept door A. Heraut en G. Pijcke, is het recht van verzoekschrift "een volledige en onvoorwaardelijke vrijheid die is verankerd in artikel 28 van de grondwet". Hieruit volgt dat "de wetgever de uitoefening van het recht van verzoekschrift niet mag onderwerpen aan strengere voorwaarden dan die welke door de grondwetgever zijn vastgesteld, ongeacht of het gaat om procedurele, inhoudelijke of ontvankelijkheidsvoorwaarden"³¹. Deze voorwaarden zijn dus rechtstreeks opgenomen in artikel 28 van de Grondwet.
85. Uit dit artikel volgt dat het toepassingsgebied van het recht van verzoekschrift door verschillende elementen wordt afgebakend. Ten eerste de houders van het recht van verzoekschrift, en ten tweede de bestemmingen van het verzoekschrift. Naast dit element zijn er twee vormvoorwaarden (de verplichting om het verzoekschrift te ondertekenen, en de schriftelijke aard van elk verzoekschrift³²), alsmede een verplichting ten gronde³³. Van deze voorwaarden zal de Geschillenkamer meer in het bijzonder die van de bestemming van het verzoekschrift onderzoeken, aangezien dit precies de inzet is van het geschil dat aan haar is voorgelegd.
86. Artikel 28 van de Belgische grondwet bepaalt dat verzoekschriften worden gericht aan de "overheid", een term die "elk orgaan met een wettelijk omschreven beslissingsbevoegdheid en een deel overheidsmacht" omvat³⁴. De onderneming waarvan de klager algemeen directeur is, valt als publiekrechtelijke vereniging die het openbaar vervoer in een deel van het Koninkrijk organiseert, onder deze categorie.³⁵
87. Al staat vast dat de vennootschap waarvan de klager algemeen directeur is, de bestemmingbestemming van een verzoekschrift kan zijn, dan nog rijst de vraag of de algemeen directeur zelf de bestemming kan zijn. In dit verband is de Geschillenkamer van oordeel dat verzoekers zich tot een overheidsinstantie kunnen richten zonder een specifieke persoon aan te wijzen, het niettemin legitiem is dat verzoekers zich specifiek tot het hoofd van de overheidsinstantie in kwestie richten, aangezien kan worden aangenomen dat indiening van het verzoekschrift bij deze persoon het verzoekschrift een grotere zichtbaarheid geeft dan indiening ervan bijvoorbeeld bij een algemeen e-mailadres. In die zin betoogt de Geschillenkamer dat het verzenden van het verzoekschrift naar een algemeen e-mailadres niet noodzakelijkerwijs gelijkstaat met het verzenden ervan naar het e-mailadres van een natuurlijke persoon die binnen een onderneming een essentiële leidinggevende functie uitoefent. Hetzelfde doel had derhalve niet kunnen worden bereikt zonder het e-mailadres van de verweerder (of een andere natuurlijke

³¹ A. HERAUT en G. PIJCKE, "le droit de pétition", Les droits constitutionnels en Belgique (vol.2), Brussel, Larcier, 2011, p. 683.

³² *Ibid*, p. 694.

³³ *Ibid*, p. 690.

³⁴ *Ibid*, p. 692.

³⁵ *Ibid*

persoon met een soortgelijke functie) te verwerken. Hieruit volgt dat het beginsel van gegevensminimalisering als bedoeld in artikel 5, lid 1, onder c), van de AVG evenmin wordt geschonden, aangezien de gegevens in kwestie (het e-mailadres van de klager) noodzakelijk zijn voor de verwerking.

88. Het recht van verzoekschrift is een in de grondwet verankerde fundamentele vrijheid, die het specifieke kenmerk heeft volledig en onvoorwaardelijk te zijn. Het is niet aan de Geschillenkamer om voor de verzoekers te beslissen tot wie zij hun klacht al dan niet hadden moeten richten. In dit geval behoort de beslissing dat een verzoekschrift moet worden gericht aan de algemeen beheerder van een publiekrechtelijke vereniging, tot het voorrecht van de verzoeker bij de uitoefening van zijn grondwettelijk recht. In die zin is de Geschillenkamer van oordeel dat de verwerking noodzakelijk was om het doel te bereiken.

Aan de tweede voorwaarde is dus voldaan.

89. De Geschillenkamer herinnert er echter aan dat het gebruik van het nominatieve e-mailadres van de klager de toepassing van de AVG in deze zaak teweegbrengt. Het gebruik van een algemeen e-mailadres door de verzoekers en de verweerder zou hebben betekend dat het verzenden van e-mails aan een rechtspersoon buiten het toepassingsgebied van de AVG zou zijn gevallen, aangezien daarbij geen sprake zou zijn geweest van de verwerking van persoonsgegevens (in dit geval: het e-mailadres van de klager).

90. Om na te gaan of is voldaan aan de derde voorwaarde van artikel 6, lid 1, onder f), van de AVG - de zogenoemde "afwegingstoets" tussen het belang van verwerkingsverantwoordelijke enerzijds en de fundamentele vrijheden en rechten van de betrokkene anderzijds - moet overeenkomstig overweging 47 van de AVG ook rekening worden gehouden met de redelijke verwachtingen van de betrokkene. Meer in het bijzonder moet worden beoordeeld of "de betrokkene, op het tijdstip en in de context van de verkrijging van de persoonsgegevens, redelijkerwijs kan verwachten dat deze gegevens voor een bepaald doel zullen worden verwerkt".³⁶

91. Dit aspect wordt ook benadrukt door het hof in zijn arrest "TK v/ Asociația de Proprietari bloc M5A-ScaraA" van 11 december 2019, waarin wordt gesteld:

*"Eveneens relevant voor deze afweging zijn de redelijke verwachtingen van de betrokkene dat zijn of haar persoonsgegevens niet zullen worden verwerkt wanneer hij of zij, gelet op de omstandigheden van het geval, redelijkerwijs geen verdere verwerking kan verwachten."*³⁷

In onderhavig geval bestaat het belang van verwerkingsverantwoordelijke in de uitoefening van zijn recht om bij de klager een verzoekschrift in te dienen. De klager ontvangt in zijn professionele e-mailbox verschillende e-mails over dit verzoekschrift, wat een inbreuk vormt op zijn recht op

³⁶ Overweging 47 van de AVG.

³⁷ HvJEU, 11 december 2019, C-107-18, TK tegen Asociația de Proprietari bloc M5A-ScaraA, overweging 47.

bescherming van persoonsgegevens, dat ook een fundamentele vrijheid is die wordt gewaarborgd door artikel 22 van de Belgische grondwet, artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en artikel 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Voor de Geschillenkamer gaat het dus om een afweging van de belangen van twee fundamentele vrijheden.

92. Hierboven is vastgesteld dat de verwerking van de persoonsgegevens van de klager noodzakelijk was om het doel te bereiken. Overeenkomstig het derde criterium dat in de rechtspraak van het HvJEU is vastgesteld, onderzoekt de Geschillenkamer of deze verwerking evenredig is met de inbreuk op het recht van de klager op bescherming van zijn persoonsgegevens³⁸.

93. De frequentie van de verwerking kan leiden tot een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de klager, die herhaaldelijk e-mails ontvangt in zijn professionele e-mailbox. In haar onderzoeksverslag schatte de inspectiedienst dat de klager in april 2020 21 e-mails over het verzoekschrift had ontvangen. Hoewel dit op zich geen ernstige inbreuk vormt op de rechten van de klager, gaat het hier om een frequentie van mails die bij het beheer van een professionele e-mailbox als irritant en hinderlijk kan worden ervaren.

94. Naast de redelijke verwachtingen van de betrokkene is een ander criterium waarmee een verwerkingsverantwoordelijke die voornemens is een rechtmatig belang als grondslag voor rechtmatigheid te gebruiken, rekening moet houden, zijn verplichting om de betrokkene aanvullende waarborgen te bieden. Dit aspect wordt onderstreept door werkgroep 29 in zijn advies 06/2014³⁹:

"Het criterium omvat een uitvoerig onderzoek van een aantal factoren, teneinde te waarborgen dat naar behoren rekening wordt gehouden met de belangen en de fundamentele rechten van de betrokken personen. Factoren waarmee bij deze afweging rekening moet worden gehouden, zijn onder meer

[...]

- aanvullende garanties die eventuele ongewenste gevolgen voor de betrokkene kunnen beperken, zoals gegevensminimalisering, technologieën voor verbeterde privacy; grotere transparantie, een algemeen en onvoorwaardelijk recht om bezwaar te maken tegen verwerking en gegevensdraagbaarheid".

95. Het voorzien in een recht om bezwaar te maken tegen de verwerking is in dit verband een essentieel element. Bij gebrek aan een reëel en daadwerkelijk recht van verzet kan geen evenwicht worden gevonden tussen de rechtmatige belangen die door

³⁸ Wat het aantal door de klager ontvangen e-mails betreft, zie paragraaf 73.

³⁹ Groep gegevensbescherming artikel 29, "Advies 06/2014 over het begrip rechtmatig belang dat door verwerkingsverantwoordelijke wordt nagestreefd in de zin van artikel 7 van richtlijn 95/46/EG", aangenomen op 9 april 2014.

verwerkingsverantwoordelijke worden nagestreefd en de grondrechten en fundamentele vrijheden van de betrokkene.

96. Deze garantie moet worden gelezen in samenhang met artikel 21, lid 4, van de AVG, dat uitdrukkelijk voorziet in de volgende verplichting:

" 4. Uiterlijk bij de eerste communicatie met de betrokkene wordt het in de alinea's 1 en 2 bedoelde recht uitdrukkelijk onder de aandacht van de betrokkene gebracht en duidelijk en los van enige andere informatie gepresenteerd.

97. De verwerkingsverantwoordelijke moet dit recht van bezwaar dan ook duidelijk, in eenvoudige en ondubbelzinnige bewoordingen formuleren in alle mededelingen die op legitieme belangen zijn gebaseerd en vanaf het allereerste bericht⁴⁰. Deze verplichting is niet nieuw en bestond reeds vóór de inwerkingtreding van de AVG, uit hoofde van artikel 7 van richtlijn 95/46/EG⁴¹. In onderhavig geval blijkt uit het dossier dat de klager niet op de hoogte was van deze mogelijkheid toen de eerste e-mail die hij van de verweerder ontving, werd verzonden, aangezien dit geen deel uitmaakte van de in de e-mail vervatte informatie. Deze eerste e-mail bevatte evenmin een link naar het privacybeleid van de verweerder of een link naar contactgegevens (zie punt 73). De klager was derhalve niet naar behoren geïnformeerd over zijn recht om bezwaar te maken. De Geschillenkamer is echter van mening dat dit een duidelijke verplichting is die van belang is in gevallen van geautomatiseerde e-mails aan ongevraagde betrokkenen.

98. In zijn conclusie van 12 april 2021 verklaart de verweerder dat hij andere waarborgen heeft ingevoerd om de gevolgen voor de betrokkenen te beperken, en vermeldt hij de mogelijkheid om te verzoeken om verwijdering van gegevens, alsmede een opt-outmogelijkheid. Hij verwijst ook naar een link naar het privacybeleid van de verweerder en een link naar contactgegevens die zou worden opgenomen in de eerste e-mail die naar de "besluitvormers" werd gestuurd. Aangezien deze e-mail niet dezelfde is als die welke aan de klager is gezonden, is hij niet relevant voor het onderzoek van de betwiste verwerking.

99. Gelet op het voorgaande is de Geschillenkamer van oordeel dat de betrokken gegevensverwerking geen aanvullende en dwingende waarborg voor het behoud van de grondrechten van de betrokkene bevat. Hieruit volgt dat de verweerder niet aan de afwegingstoets heeft voldaan en dat de betwiste verwerking derhalve niet voldoet aan de criteria van artikel 6, lid 1, sub f. Aangezien de verweerder geen andere grondslag voor de rechtmatigheid

⁴⁰ ZANFIR-FORTUNA, G., "Artikel 21. Recht van verzet" in KUNER, C., BYGRAVE, L.A. en DOCKSEY, C. (eds.), *The EU General Data Protection Regulation: A Commentary*, Oxford University Press, 2020, (508)516-517: "Zoals uitgelegd in de overwegingen 65 en 69 AVG is het recht op wissen van toepassing wanneer het bewaren van de persoonsgegevens in strijd is met de AVG of de wetgeving van de Unie of de lidstaat waaraan verwerkingsverantwoordelijke is onderworpen, terwijl daarentegen het recht van verzet van toepassing is wanneer de persoonsgegevens rechtmatig worden verwerkt, maar de betrokkene op grond van zijn of haar bijzondere situatie wil dat de verwerking wordt stopgezet.

⁴¹ Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, PB L 281 van 23.11.1995, blz. 31-50.

van de verwerking heeft aangevoerd, is **het rechtmatigheidsbeginsel van artikel 5, lid 1, sub a, van de AVG juncto artikel 6, lid 1, sub f, van de AVG geschonden.**

100. Deze aantasting van de rechten van de klager moet echter worden afgewogen tegen het recht van verzoekschrift van de verweerder, dat een grondwettelijke vrijheid is die de specificiteit heeft volledig en onvoorwaardelijk te zijn (zie punt 84). In onderhavig geval vormt het recht van burgers, verenigingen of stichtingen om zich door middel van verzoekschriften tot de overheid te richten om grieven over aangelegenheden van algemeen belang kenbaar te maken, een fundamentele democratische waarborg. De Geschillenkamer is derhalve van oordeel dat verwerkingen die bestaan in het verzenden van e-mails aan besluitvormers om hen te informeren over het verzoekschrift, kunnen worden verwerkt op basis van het rechtmatig belang (artikel 6, lid 1, onder f), van de AVG), mits zij voldoen aan de verplichte minimumwaarborgen, waaronder het vergemakkelijken van de uitoefening van het recht van bezwaar.

II.2.c. De verplichting tot informatieverstrekking en transparantie

101. In het klachtenformulier dat naar de Gegevensbeschermingsautoriteit werd gezonden, gaf de klager aan dat hij nooit een privacybeleid had ontvangen van verwerkingsverantwoordelijke (destijds aangeduid als het "collectief van organisaties") en dat dit volgens hem een inbreuk op het transparantiebeginsel vormde. Overeenkomstig artikel 12, lid 1, en de artikels 13 en 14 van de AVG moet eenieder van wie persoonsgegevens worden verwerkt, naargelang de gegevens rechtstreeks bij hem of haar dan wel bij derden zijn verzameld, in kennis worden gesteld van de in die artikels opgesomde punten⁴².

102. De inspectiedienst heeft bij zijn onderzoeksrapport een kopie gevoegd van een e-mail aan een besluitvormer (tijdens het onderzoek verstrekt door Change.org) waarin deze wordt geïnformeerd dat hij/zij is toegevoegd als besluitvormer binnen de openbaarvervoermaatschappij en dus als ontvanger van het verzoekschrift. De inspectiedienst merkt op dat "de besluitvormer op de hoogte wordt gebracht van de identiteit van de verzoeker van het verzoekschrift, zijn status als bestemming/besluitvormer van het verzoekschrift, het onderwerp van het verzoekschrift en de mogelijkheid om een antwoord bekend te maken". De Geschillenkamer merkt ook op dat niet wordt verwezen naar een privacybeleid en dat in de betrokken e-mail, die de eerste interactie tussen de klager en de verweerder vormt, evenmin de contactgegevens van de verweerder worden vermeld (zie punt 76).

103. In zijn conclusies in antwoord verstrekt de verweerder opnieuw een kopie van een e-mail die wordt verzonden aan een "besluitvormer" wanneer deze in een verzoekschrift als zodanig is

⁴² Beslissing ten gronde 41/2020 van 29 juli 2020 van de Geschillenkamer van de Gegevensbeschermingsautoriteit beschikbaar via de webpagina <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/citoyen/publications/decisions>

aangeduid. De Geschillenkamer stelt vast dat deze kopie van de e-mail wel een link bevat naar een privacybeleid en een mogelijkheid om contact op te nemen met de verweerder. Deze verschilt dus van de voorbeeld-e-mail die de verweerder zelf tijdens het onderzoek van de inspectiedienst heeft verstrekt (zie punten 64, 98, 106, 113).

104. Door de klager in de eerste e-mail betreffende het verzoekschrift informatie te verstrekken die beperkt was tot de ingevulde identiteit van de verzoeker, zijn status als verzoeker/besluitvormer, het onderwerp van het verzoekschrift en de mogelijkheid om een antwoord te publiceren, heeft de verweerder niet voldaan aan artikel 12 van de AVG, dat verwijst naar de in artikel 14 van de AVG genoemde elementen⁴³. Op basis van de in het dossier aanwezige elementen concludeert de Geschillenkamer dat de verweerder zijn informatieverplichtingen niet is nagekomen door de volgende elementen niet te vermelden aan de klager, wiens e-mailadres werd verwerkt om hem het verzoekschrift en de daaropvolgende verwerkte e-mails toe te zenden:

- de identiteit en de contactgegevens van de verweerder als verwerkingsverantwoordelijke of diens vertegenwoordiger (artikel 14, lid 1, onder a));
- de contactgegevens van de functionaris voor gegevensbescherming (artikel 14, lid 1, onder b));
- de doeleinden van de verwerking waarvoor de persoonsgegevens zijn bestemd en de rechtsgrondslag voor de verwerking (artikel 14, lid 1, onder c));
- de betrokken categorieën persoonsgegevens (artikel 14, lid 1, onder d));
- de bestemmingen of categorieën bestemmingen van persoonsgegevens (artikel 14, lid 1, onder e));
- de termijn gedurende welke de persoonsgegevens worden bewaard of, indien dit niet mogelijk is, de criteria die worden gehanteerd om deze termijn vast te stellen (artikel 14, lid 2, onder a));
- de legitieme belangen die door verwerkingsverantwoordelijke worden nagestreefd op grond van artikel 6, lid 1, onder f) (artikel 14, lid 2, onder b));
- het bestaan van het recht om verwerkingsverantwoordelijke te verzoeken om toegang tot, rectificatie of wissing van persoonsgegevens of om beperking van de verwerking ten aanzien van de betrokkene, alsmede het recht om bezwaar te maken tegen de verwerking en het recht op gegevensdraagbaarheid (artikel 14, lid 2, onder c));
- het recht om een klacht in te dienen bij een toezichthoudende autoriteit (artikel 14, lid 2, onder e));

⁴³ Artikel 14 is van toepassing en niet artikel 13, omdat de gegevens niet rechtstreeks van de betrokkene zijn verkregen, maar via een andere verwerkingsverantwoordelijke (het "collectief van verenigingen").

105. De Geschillenkamer heeft derhalve een **schending van artikel 12, lid 1, juncto 14, van de AVG** vastgesteld.
106. Uit de stukken van het dossier blijkt ook dat op een niet nader genoemde datum de eerste e-mail die de verweerder aan een als "besluitvormer" geïdentificeerde persoon had gezonden, was gewijzigd. Deze bevat nu een link naar het privacybeleid van de verweerder, alsmede een link om contact met de verweerder op te nemen. Dit privacybeleid is door de klager aan het dossier toegevoegd (de datum van laatste wijziging van het document is aangegeven als 15 april 2021).
107. Bij nadere beschouwing blijkt dat dit privacybeleid geen enkele melding maakt van de verwerking van gegevens van een persoon die als "besluitvormer" wordt aangeduid, aangezien het beleid alleen gericht is op ondertekenaars of opstellers van verzoekschriften. Een dergelijke persoon wordt momenteel niet geïnformeerd over de verwerking van deze persoonsgegevens. Bijgevolg is er sprake van een **schending van artikel 12, lid 1, juncto 14, van de AVG**.

[II.2.d. De uitoefening van de rechten door de betrokkene](#)

108. Wat de standpunten van partijen betreft, verwijst de Geschillenkamer naar de punten 15 tot en met 23 en 101 tot en met 103 hierboven.
109. Gezien het bovenstaande blijkt dat de klager bij de verwerking van deze persoonsgegevens niet naar behoren is geïnformeerd over deze rechten, zoals omschreven in de artikels 15 tot en met 22 van de AVG, en in het bijzonder in artikel 21, lid 4, van de AVG. De informatie zoals die is ontwikkeld in het huidige privacybeleid van de verweerder maakt het nog steeds niet mogelijk de betrokkenen naar behoren te informeren (zie punt 107 hierboven). Voorts is ook het ontbreken van de mogelijkheid voor de klager om na ontvangst van de eerste e-mail op eenvoudige wijze contact op te nemen met verwerkingsverantwoordelijke problematisch, evenals het ontbreken van een uitdrukkelijke vermelding van de mogelijkheid om het recht op bezwaar uit te oefenen (zie de punten 94 e.v.).
110. In zijn eerste antwoorden aan de inspectiedienst tijdens het onderzoek antwoordde de verweerder op de vraag of de verweerder deze rechten kon uitoefenen als volgt

"Het is de verantwoordelijkheid van de verwerkingsverantwoordelijke voor de verwerking om ervoor te zorgen dat een betrokkene zijn of haar rechten kan uitoefenen. Als gegevensverwerker heeft Change.org ervoor gezorgd dat een besluitvormer contact kan opnemen met de helpdesk van Change.org (

*<https://help.change.org/s/contactsupport?language=en>) om meer te weten te komen over onze rol en om al zijn vragen te beantwoorden."*⁴⁴

111. De Geschillenkamer herinnert eraan dat artikel 12, lid 2, van de AVG ook een verplichting voor verwerkingsverantwoordelijke bevat om de uitoefening van de rechten die de betrokkene heeft op grond van de artikels 15 tot en met 22, te vergemakkelijken.
112. Uit het bovenstaande blijkt duidelijk dat de verweerder de klager niet in de gelegenheid heeft gesteld contact met hem op te nemen om zijn rechten uit te oefenen, aangezien hij zich op dat moment nog steeds als verwerker identificeerde. Bovendien bood het door de verweerder opgezette platform de klager niet de mogelijkheid om deze rechten ten aanzien van de andere verwerkingsverantwoordelijke uit te oefenen, aangezien laatstgenoemde niet kon worden geïdentificeerd of rechtstreeks kon worden gecontacteerd via het door de verweerder aangeboden platform (zie de punten 44, 53, 54, 66). De inspectiedienst concludeerde in zijn onderzoeksverslag eveneens dat voor de identificatie van de verwerkingsverantwoordelijke (het collectief van Verenigingen) onevenredige middelen nodig zouden zijn⁴⁵. Als gevolg daarvan werd de klager in een positie gebracht die de uitoefening van zijn rechten zo niet onmogelijk, dan toch relatief ingewikkeld maakte. **De Geschillenkamer komt derhalve tot de conclusie dat verwerkingsverantwoordelijke de uitoefening van de rechten van de betrokkene niet heeft vergemakkelijkt. Zij heeft derhalve een schending van artikel 12, lid 2, van de AVG vastgesteld.**
113. In zijn samenvattende conclusies stelt de verweerder dat een als "besluitvormer" aangeduide persoon een recht van "opt-out" of verzet tegen het verzenden van e-mails kan uitoefenen. In dit verband verwijst de Geschillenkamer naar deze eerdere vaststellingen en preciseert dat deze verbanden pas na het onderzoek van de inspectiedienst aan het licht zijn gekomen (zie punten 98, 106, 113). Voorts bevat het bij het dossier gevoegde privacybeleid (bijgewerkt tot 15 april 2021) geen enkele verwijzing naar "besluitvormers", hetgeen van invloed is op hun mogelijkheden om informatie in te winnen over de uitoefening van hun rechten (zie punt 107).
114. In deze zaak is de Geschillenkamer van oordeel dat de klager, hoewel hij dat nog niet heeft gedaan, zijn recht van verzet op grond van artikel 21, lid 1, van de AVG betreffende privacybescherming had moeten kunnen uitoefenen met betrekking tot de verwerking. Dit artikel is hieronder weergegeven:

"Artikel 21

Recht van bezwaar

⁴⁴ Vrije vertaling van de Geschillenkamer: Het is de verantwoordelijkheid van de verwerkingsverantwoordelijke om ervoor te zorgen dat de betrokkene zijn rechten kan uitoefenen. Als gegevensverwerker heeft Change.org ervoor gezorgd dat een besluitvormer contact kan opnemen met de helpdesk van Change.org (<https://help.change.org/s/contactsupport?language=en>) om meer te weten te komen over onze rol en eventuele vragen te beantwoorden."

⁴⁵ Onderzoeksverslag, blz. 8-9.

1. *De betrokkene heeft het recht om te allen tijde om redenen die verband houden met zijn bijzondere situatie bezwaar te maken tegen de verwerking van hem betreffende persoonsgegevens op grond van artikel 6, lid 1, onder e) of f), met inbegrip van profilering op grond van die bepalingen. De verwerkingsverantwoordelijke zal de persoonsgegevens niet langer verwerken, tenzij hij dwingende legitieme gronden voor de verwerking kan aantonen die zwaarder wegen dan de belangen en rechten en vrijheden van de betrokkene, of voor de vaststelling, uitoefening of verdediging van een recht in rechte.*

[...]"

115. De uitoefening van het recht van verzet door een betrokkene vereist een tweede afweging die verschilt van de afweging die wordt gemaakt voor de rechtmatigheidsgrondslag van het rechtmatig belang (zie punt 90 e.v.). In het kader van dit onderzoek is het aan verwerkingsverantwoordelijke (in onderhavig geval de verweerder en/of het collectief van verenigingen) om aan te tonen dat er voor de verwerking legitieme en dwingende redenen zijn die zwaarder wegen dan de belangen en de rechten en vrijheden van de betrokkene. Krachtens het in artikel 5, lid 2, en artikel 24 van de AVG neergelegde aansprakelijkheidsbeginsel is het aan verwerkingsverantwoordelijke(n) om deze analyse uit te voeren. Hoewel de Geschillenkamer deze analyse niet in de plaats van verwerkingsverantwoordelijke(n) kan uitvoeren, wenst zij toch enkele richtlijnen vast te stellen.
116. In dit geval moet het effect op de rechten van de klager worden afgewogen tegen het recht van verzoekschrift van de verweerder, dat een grondwettelijke vrijheid is die de specificiteit heeft volledig en onvoorwaardelijk te zijn (zie punten 84 en 100). In onderhavig geval vormt het recht van burgers, verenigingen of stichtingen om zich door middel van verzoekschriften tot de overheid te richten om grieven over aangelegenheden van algemeen belang kenbaar te maken, een fundamentele democratische waarborg. Niettemin brengt het gebruik van geautomatiseerde platforms en digitale hulpmiddelen om de toezending van verzoekschriften te vergemakkelijken, vernieuwingen in de uitoefening van het recht van verzoekschrift die waarschijnlijk niet waren voorzien door de oorspronkelijke grondwetgevende macht van 1831. Een van deze recente innovaties is het veelvuldig verzenden van e-mails om de besluitvormer op de hoogte te houden van de voortgang van het verzoekschrift. De Geschillenkamer is van oordeel dat het recht op bescherming van persoonsgegevens bepaalde grenzen stelt aan dit soort verwerking, zonder evenwel afbreuk te doen aan de essentie van het recht van verzoekschrift.
117. Volgens de Geschillenkamer zou deze tweede afweging in dit geval de gevolgen voor het recht van de klager op bescherming van persoonsgegevens moeten beperken, zonder de grondslag van het recht van verzoekschrift ter discussie te stellen, waarvan de uitoefening duidelijk een "legitieme en dwingende reden voor de verwerking" vormt.

118. In dit verband preciseert de Geschillenkamer dat indien het recht van verzoekschrift bestaat in de mogelijkheid om "door een of meer personen ondertekende verzoekschriften aan de overheid te richten", dit niet noodzakelijkerwijs het recht impliceert om herhaaldelijk e-mails te verzenden zonder enige mogelijkheid van bezwaar. De uitoefening door een besluitvormer van zijn recht van verzet moet hem in staat stellen de frequentie van de toezending van e-mails te moduleren en aanzienlijk te verminderen, zonder te beletten dat op zijn minst een e-mail wordt verzonden waarin de besluitvormer in kennis wordt gesteld van de start van het verzoekschrift en een laatste e-mail waarin hem wordt meegedeeld hoeveel handtekeningen er zijn verzameld.
119. Voorts moet de betrokkene, indien het gebruikte e-mailadres onjuist is of verwijst naar een persoon die niet de gewenste besluitvormer is, zijn recht van bezwaar kunnen uitoefenen. Het is dan aan verwerkingsverantwoordelijke(n) om aan te tonen dat de betrokkene inderdaad een besluitvormer is aan wie op wettige wijze een verzoekschrift kan worden toegezonden.
120. Op grond van het aansprakelijkheidsbeginsel van de artikels 5, lid 2, en 24 van de AVG wordt de precieze invulling daarvan aan de verweerder overgelaten, met inachtneming van de hierboven door de Geschillenkamer gegeven waarborgen.

II.2.e. Met betrekking tot de schade

121. In zijn conclusies in antwoord is de verweerder van mening dat de schade van de klager vrij minimaal is, aangezien het enkel gaat om de ontvangst van een aantal "ongewenste" e-mails.
122. In dit verband wenst de Geschillenkamer eraan te herinneren dat het recht op gegevensbescherming een grondrecht van elke persoon is, neergelegd in artikel 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. De verwerkingsverantwoordelijke heeft dus geen beoordelingsbevoegdheid ten aanzien van de reikwijdte van dit recht op basis van de vermeend geringe impact van de inbreuk, terwijl de AVG een positieve verplichting oplegt, zoals de vermelding van verwerkingsverantwoordelijke (artikel 13 AVG) of het verstrekken van transparante informatie (artikel 12 AVG). Het hof van beroep te Brussel heeft dit beginsel als volgt verduidelijkt in zijn arrest van 9 oktober 2019, in het kader van een geschil waarin de betrokkene tevergeefs had verzocht om rectificatie van zijn persoonsgegevens:

"Nu (in 2019!) verklaren dat de aanpassing van een computerprogramma meerdere maanden en/of extra financiële kosten voor de bankinstelling zou vergen, laat de [...] niet toe om de rechten van de betrokkene te negeren. De aan de persoon toegekende rechten zijn vergelijkbaar met de prestatieverplichtingen van de persoon die de persoonsgegevens verwerkt. Van een goed functionerende bankinstelling mag worden verwacht dat zij - wanneer zij een computerprogramma gebruikt - een programma gebruikt dat aan de huidige normen voldoet, met

inbegrip van het reeds genoemde recht op een correcte spelling van de naam. Het recht op correctie is een grondrecht. [...] De vraag of [...] schade zou worden veroorzaakt door de onjuiste vermelding van zijn achternaam is irrelevant. Een dergelijke vereiste wordt niet opgelegd door de AVG, de kaderwet betreffende privacy of de WOG, en zou in strijd zijn met artikel 8, lid 3, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, waarin het recht op correctie wordt genoemd als onderdeel van de essentie van het grondrecht van eenieder op bescherming van zijn of haar persoonsgegevens⁴⁶.

III. Wat schendingen en sancties betreft

123. Volgens artikel 100 van de WOG is de Geschillenkamer bevoegd om:

- 1° de klacht zonder gevolg te sluiten;
- 2° de verwerping van het beroep te gelasten;
- 3° de schorsing van de uitspraak uit te spreken;
- 4° een transactie voor te stellen;
- 5° waarschuwingen of berispingen te geven;
- 6° om te voldoen aan de verzoeken van de betrokkene om deze rechten uit te oefenen;
- 7° te gelasten dat de betrokkene op de hoogte wordt gebracht van het veiligheidsprobleem;
- 8° de bevrozing, de beperking of het tijdelijk of definitief verbod van de behandeling te gelasten;
- 9° te gelasten dat de behandeling in overeenstemming wordt gebracht;
- 10° de rechtzetting, de beperking of de verwijdering van gegevens te gelasten en de ontvangers van de gegevens daarvan in kennis te stellen;
- 11° de intrekking van de goedkeuring van certificatie-instellingen te bevelen;
- 12° dwangsommen op te leggen;
- 13° administratieve geldboeten op te leggen;
- 14° de opschorting te gelasten van grensoverschrijdende gegevensstromen naar een andere staat of internationale organisatie;
- 15° het dossier over te maken aan het de procureur des konings van Brussel, dat hem in kennis stelt van het gevolg dat aan het dossier is gegeven;
- 16° per geval te besluiten om haar besluiten op de website van de Gegevensbeschermingsautoriteit bekend te maken.

124. Op basis van de hierboven uiteengezette elementen stelt de Geschillenkamer een schending vast van artikel 5, lid 1, sub a, *juncto* artikel 6, lid 1, sub f, van de GBMR, van artikel 12, lid 1, *juncto* artikel 14 van de AVG en een schending van artikel 12, lid 2, van de AVG.

⁴⁶ Hof van Beroep te Brussel, arrest van 9 oktober 2019 (2019/AR/1006), p.15 e.v.

125. Concluderend, en gelet op alle omstandigheden van het geval, is de Geschillenkamer van oordeel dat de berisping (d.w.z. de oproep tot bevel als bedoeld in artikel 58, lid 2, onder b, van de AVG) in dit geval de doeltreffende, evenredige en afschrikwekkende sanctie is die ten aanzien van de verweerder is vereist.
126. Bovendien wordt de verweerder gelast om zijn privacybeleid aan te passen aan zijn kwalificatie als medeverantwoordelijke voor de verwerking, hetgeen inhoudt dat binnen drie maanden e-mails worden gestuurd naar de besluitvormers van het verzoekschrift en dat zij worden geïnformeerd overeenkomstig de artikels 12, lid 1, en 14 van de AVG.
127. De Geschillenkamer stelde ook een schending vast van artikel 12, lid 2, van de AVG. Ze heeft de verweerder gelast de vorm en de inhoud van de e-mails zodanig aan te passen dat de uitoefening van de rechten van de besluitvormers voortaan wordt vergemakkelijkt zodra de eerste e-mail wordt ontvangen, en dit binnen een termijn van drie maanden. Aangezien de verweerder sinds de verzending van de eerste e-mail aan de klager de vorm en de inhoud van zijn e-mails reeds heeft aangepast, is het aan de verweerder om na te gaan of deze e-mails in overeenstemming zijn met de vereisten van de Geschillenkamer
128. De Geschillenkamer draagt de verweerder tevens op om haar binnen dezelfde termijn, onder overlegging van bewijsstukken, mee te delen of de verwerking aan de bovenstaande punten voldoet.
129. De Geschillenkamer is van oordeel dat het opleggen van een geldboete, die een sanctie is waarin is voorzien door artikel 100, § 1, 13^o WOG en artikel 58, lid 2, sub i, van de AVG, in deze zaak niet passend is. Enerzijds betreft een van de hoofdpunten van de zaak immers de verbinding tussen twee fundamentele vrijheden: het recht van verzoekschrift en het recht op bescherming van persoonsgegevens. Het evenwicht tussen deze twee vrijheden impliceert dat verwerkingsverantwoordelijke een belangenafweging moet maken die delicaat kan blijken. De Geschillenkamer concludeert dat het in dit specifieke geval niet passend is een financiële geldboete op te leggen als sanctie voor een beoordeling die kan afwijken van haar eigen beoordeling. De Geschillenkamer betoogt dat de publicatie met naam ook een afschrikkende werking heeft op de verweerder.

Anderzijds blijkt uit het dossier herhaaldelijk dat de verweerder bepaalde functionaliteiten van zijn platform heeft aangepast om de rechten van de betrokkenen beter te eerbiedigen. De Geschillenkamer acht het in dit geval passender de verweerder in de gelegenheid te stellen aan te tonen dat deze wijzigingen voldoen aan de eisen die zij in deze beslissing heeft gesteld, of haar in de gelegenheid te stellen zo nodig verdere wijzigingen aan te brengen en verslag uit te brengen aan de Geschillenkamer.

IV. Bekendmaking van de beslissing

130. Gelet op het belang van transparantie in het besluitvormingsproces van de Geschillenkamer en overeenkomstig artikel 95, § 1, 8° van de WOG, wordt deze beslissing bekendgemaakt op de website van de Gegevensbeschermingsautoriteit. Overeenkomstig haar beleid inzake de bekendmaking van beslissingen van de Geschillenkamer⁴⁷ kan de Geschillenkamer besluiten de beslissing met of zonder de identificatiegegevens van de partijen bekend te maken.
131. In haar brief van 12 oktober 2021 heeft de Geschillenkamer de partijen uitdrukkelijk verzocht zich hierover schriftelijk uit te laten. In zijn opmerkingen maakte de klager bezwaar tegen de publicatie van de beslissing dat zijn identificatiegegevens bevat. De verweerder heeft geen argumenten aangevoerd met betrekking tot de vraag of zijn identificatiegegevens al dan niet in de bekendmaking van de beslissing moeten worden opgenomen.
132. De Geschillenkamer beslist derhalve dat de bewaring van de identificatiegegevens van de verweerder gerechtvaardigd is om redenen van algemeen belang. Zoals de verweerder zelf in zijn aanvullende conclusies verklaart: *"Met meer dan 329 miljoen leden wereldwijd is Change.org PBC 's werelds grootste platform voor burgers en organisaties om verzoekschriften over belangrijke sociale en gemeenschapskwesties te starten, te ondertekenen en te ondersteunen. Change.org PBC biedt iedereen, zowel individuen als verenigingen en organisaties, de mogelijkheid om geheel gratis een verzoekschrift op te stellen. Het biedt de burgers dus een instrument om hun recht van verzoekschrift dat in de meeste democratische staten wordt erkend uit te oefenen."*⁴⁸
133. Het belang van de verweerder en de plaats die zijn platform inneemt bij de uitoefening van het recht van verzoekschrift in de hedendaagse democratieën, maken een beslissing tegen hem van onmiskenbaar algemeen belang. Het is ook van belang voor alle Belgische ondertekenaars en bestemmingen van door de verweerder beheerde verzoekschriften. In dit verband merkt de Geschillenkamer op dat er alleen al voor het litigieuze verzoekschrift meer dan 3 500 ondertekenaars zijn en vier besluitvormers, die allen een functie bekleden met een grote publieke verantwoordelijkheid. De Geschillenkamer is van oordeel dat de wijze waarop de verweerder met persoonsgegevens omgaat van algemeen belang is en de handhaving van zijn identiteit rechtvaardigt.
134. De identificatiegegevens van de klager blijken echter niet noodzakelijk te zijn voor een goed begrip van de beslissing, en daarom heeft de Geschillenkamer besloten deze in te trekken.

⁴⁷ Beschikbaar op de website van de Gegevensbeschermingsautoriteit (<https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/politique-de-publication-des-decisions-de-la-chambre-contentieuse.pdf>)

⁴⁸ Aanvullende opmerkingen, blz. 5.

OM DEZE REDENEN,

beslist de Geschillenkamer van de Gegevensbeschermingsautoriteit na beraadslaging :

- Krachtens artikel 100, lid 1, punt 9, van de WOG om de te gelasten de verwerking conform te maken
- Krachtens artikel 100, §1, 5 van de WOG, een berisping te geven;
- De verweerder te gelasten aan de Gegevensbeschermingsautoriteit (Geschillenkamer) binnen dezelfde termijn documenten ter ondersteuning van deze beslissing te bezorgen. Deze mededeling kan per e-mail worden gedaan aan het volgende adres (contactadres van de Geschillenkamer): litigationchamber@apd-gba.be.

Overeenkomstig artikel 108, lid 1,^{er} van de WOG kan tegen deze beslissing binnen 30 dagen na de kennisgeving ervan beroep worden ingesteld bij het Marktenhof, met de Gegevensbeschermingsautoriteit als de verweerder.

(get). Hielke Hijmans

Voorzitter van de Geschillenkamer