



Geschillenkamer

Beslissing 176/2025 van 3 november 2025

Dossiernummer : DOS-2024-03424

Betreft : klacht met betrekking tot cookies op website

De Geschillenkamer van de Gegevensbeschermingsautoriteit,

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

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

Gelet op het reglement van interne orde, zoals goedgekeurd door het directiecomité van de Gegevensbeschermingsautoriteit op 25 april 2024 en gepubliceerd in het *Belgisch Staatsblad* op 31 mei 2024;

Gelet op de stukken van het dossier;

Heeft de volgende beslissing genomen inzake:

De klager: X, hierna “de klager”; en

De verweerder: Y, hierna “de verweerder”.

I. Feiten en procedure

1. Op 28 juli 2024 dient de klager een klacht in bij de Gegevensbeschermingsautoriteit tegen de verweerder.
2. De klager klaagt aan dat op de website Z de toestemming voor het plaatsen van cookies wordt gevraagd via een opt-outmechanisme met vooraf aangevinkte vakjes genaamd 'legitiem belang'. Om deze vakjes te deselecteren, moet men volgens de klager 52 afzonderlijke opties voor het gebruik van persoonsgegevens op basis van "gerechtvaardigd belang" handmatig uitvinken. Daarnaast zouden deze opties volgens de klager niet meteen zichtbaar zijn, maar verborgen zitten achter een link, en ontbreekt er een knop om alle keuzes in één keer te deselecteren. De klager stelt dat dit volgens hem duidelijk in strijd is met de AVG, en met het daarin vervatte principe van vrij gegeven toestemming. Daarnaast merkt hij op dat "gerechtvaardigd belang" een andere rechtsgrond is dan toestemming, waardoor het voor hem onduidelijk blijft waarom deze opties überhaupt geselecteerd of gedeselecteerd moeten kunnen worden.
3. Op 12 augustus 2024 wordt de klacht door de Eerstelijnsdienst ontvankelijk verklaard op grond van de artikelen 58 en 60 van de WOG en op 12 augustus 2024 wordt de klager hiervan op de hoogte gesteld overeenkomstig artikel 61 WOG.
4. Op 12 augustus 2024 wordt de Geschillenkamer gevat op grond van artikel 92, 1° WOG.
5. Op 28 juli 2025 brengt de Geschillenkamer de partijen overeenkomstig artikel 95, §2 WOG op de hoogte van het feit dat onderhavig dossier aanhangig gemaakt werd, de inhoud van de klacht, en de mogelijkheid tot het raadplegen en het kopiëren van het dossier bij de griffie van de Geschillenkamer. De partijen worden uitgenodigd om hun eventuele opmerkingen hieromtrent over te maken aan de Geschillenkamer, uiterlijk op 1 september 2025.
6. Op 21 augustus 2025 ontvangt de Geschillenkamer opmerkingen van de verweerder op deze kennisgeving.

II. Motivering

7. De klager stelt in zijn klacht aan de kaak dat de website Z de cookietoestemming wordt gevraagd via een *opt-out* van vooraf aangevinkte vakjes "legitiem belang" in de cookiebanner. Overeenkomstig artikel 95, §2 WOG werd de verweerder van de inhoud van de klacht op de hoogte gebracht. Op 21 augustus 2025 informeerde de verweerder de Geschillenkamer over het feit dat in de cookiebanner in de eerste laag een 'alles weigeren'-knop werd voorzien. De Geschillenkamer stelt, aan de hand van de schermafbeeldingen

overgemaakt door de verweerder, vast dat een dergelijke knop inderdaad voorzien werd op de eerste laag van de cookiebanner.

8. De Geschillenkamer stelt echter vast dat de gebruiker, via de ‘opties beheren’-knop op de eerste laag van de cookiebanner, nog zeven aangevinkte vakjes ‘gerechtvaardigd belang’ moet deselecteren opdat bepaalde cookies¹ niet geplaatst zouden worden. Op basis hiervan zou kunnen afgeleid worden dat de verweerder de rechtsgrond van het gerechtvaardigd belang (artikel 6.1.f) AVG) mogelijk zou aanwenden als verwerkingsgrond voor het plaatsen van niet strikt noodzakelijke cookies.
9. Zoals uiteengezet in het Advies 5/2019 van de EDPB betreffende de wisselwerking tussen de e-Privacyrichtlijn en de Algemene Verordening Gegevensbescherming² valt het gebruik van cookies binnen het materiële toepassingsgebied van zowel de e-Privacyrichtlijn³ als de AVG. Het overkoepelende doel van de e-Privacyrichtlijn is het beschermen van de fundamentele rechten en vrijheden van het publiek bij het gebruik van elektronische-communicatienetwerken. In het licht van deze doelstelling zijn artikel 5.3 en artikel 13 van de e-Privacyrichtlijn van toepassing op aanbieders van elektronische-communicatiediensten en exploitanten van websites voor wat betreft cookies.
10. Artikel 95 AVG legt de relatie tussen de AVG en de e-Privacyrichtlijn vast door het beginsel vast te leggen dat de AVG geen aanvullende verplichtingen met hetzelfde doel mag opleggen aan verwerkingsverantwoordelijken die onderworpen zijn aan de specifieke verplichtingen van de e-Privacyrichtlijn. Dit betekent dat voor aangelegenheden die specifiek onder de e-Privacyrichtlijn vallen, met inbegrip van rechten die aan natuurlijke personen worden toegekend, de e-Privacyrichtlijn van toepassing is in plaats van de algemene regels. In alle andere gevallen is echter de AVG van toepassing. De e-Privacyrichtlijn dient dus als een *lex specialis* ten aanzien van de AVG worden beschouwd.
11. In voormeld advies verduidelijkt de EDPB dat de bepalingen uit de e-Privacyrichtlijn de AVG “verduidelijken en aanvullen” met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens in de sector van de elektronische communicatie⁴, met als doel de naleving van de artikelen 7 en 8 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie te waarborgen. Artikel

¹ Het betreft meer bepaald cookies met als doel “beperkte gegevens gebruiken om advertenties te selecteren”, “de prestaties van advertenties meten”, contentprestaties meten”, “publieksgroepen begrijpen aan de hand van statistieken of combinaties van gegevens uit verschillende bronnen”; diensten ontwikkelen en verbeteren” en “beperkte gegevens gebruiken om content te selecteren”

² EDPB, advies 5/2019 over de wisselwerking tussen de e-privacyrichtlijn en de algemene verordening gegevensbescherming, met name wat betreft de taken en bevoegdheden van gegevensbeschermingsautoriteiten, 12 maart 2019, randnr. 29 e.v.

³ Richtlijn 2002/58/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 juli 2002 betreffende de verwerking van persoonsgegevens en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in de sector elektronische communicatie, PB L 201 van 31.7.2002, pp. 37–47, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/ALL/?uri=CELEX:32002L0058>.

⁴ EDPB, advies 5/2019 over de wisselwerking tussen de e-privacyrichtlijn en de algemene verordening gegevensbescherming, met name wat betreft de taken en bevoegdheden van gegevensbeschermingsautoriteiten, 12 maart 2019, randnr. 38.

5.3 van de e-Privacyrichtlijn wordt aangehaald als voorbeeld van een dergelijke “specificeringsbepaling”.

12. Artikel 5.3 van de e-Privacyrichtlijn bepaalt dat in de regel voorafgaande toestemming vereist is voor het opslaan van informatie of het verkrijgen van toegang tot informatie die reeds is opgeslagen in de eindapparatuur van een abonnee of gebruiker.⁵ Wanneer deze toestemming vereist is, moet ze voldoen aan de voorwaarden van de AVG.⁶
13. Voor zover de informatie die in de apparatuur van de eindgebruiker is opgeslagen, uit persoonsgegevens bestaat, heeft artikel 5.3, van de e-Privacyrichtlijn als *lex specialis* dus voorrang boven artikel 6 AVG wat betreft het opslaan van of verkrijgen van toegang tot deze informatie. Aangezien artikel 5.3 van de e-Privacyrichtlijn voor de daarin beschreven specifieke acties toestemming vereist, kan de verwerkingsverantwoordelijke zich niet beroepen op het volledige scala aan mogelijke rechtsgrondslagen zoals opgesomd in artikel 6 van de AVG. Kortom, het zou dus voor een verwerkingsverantwoordelijke niet mogelijk zijn om een beroep te doen op het ‘gerechtvaardigd belang’ als rechtsgrond voor de verwerking van persoonsgegevens op basis van niet strikt noodzakelijke cookies op de website.
14. Voor de volledigheid wijst de Geschillenkamer erop dat de GBA op haar website een overzichtstool (de “cookie checklist”⁷) gepubliceerd heeft waarin stap voor stap een aantal "do's and don'ts" in verband met cookies en soortgelijke trackingmechanismen worden besproken.
15. De Geschillenkamer is van oordeel dat, op basis van de bovenstaande analyse, moet worden geconcludeerd dat de verweerder mogelijk de bepalingen van de e-Privacyrichtlijn en de AVG heeft geschonden, wat rechtvaardigt om over te gaan tot een beslissing in deze zaak op basis van artikel 95, § 1, 4° WOG, meer bepaald een waarschuwing te formuleren ten aanzien van de verweerder dat een beroep op het gerechtvaardigd belang als verwerkingsgrond voor het plaatsen van cookies op een website een inbreuk zou kunnen uitmaken van artikel 5.3 e-Privacyrichtlijn. De Geschillenkamer erkent dat de verweerder ingevolge het schrijven van de Geschillenkamer dd. 28 juli 2025 verschillende acties ondernomen heeft om het verkrijgen van toestemming voor de cookies op de website aan te passen. De Geschillenkamer is van oordeel van een waarschuwing, gelet op de specifieke omstandigheden van dit geval, volstaat. Uit deze beslissing kan echter geenszins de

⁵ Op grond van artikel 5, lid 3, kan informatie in de eindapparatuur van een abonnee of gebruiker ook worden opgeslagen of worden geraadpleegd voor zover het daarbij gaat om technische opslag of toegang met als uitsluitend doel de uitvoering van de verzending van een communicatie over een elektronisch communicatienetwerk, of, indien strikt noodzakelijk, om ervoor te zorgen dat de aanbieder van een uitdrukkelijk door de abonnee of gebruiker gevraagde dienst van de informatiemaatschappij deze dienst levert.

⁶ Deze toestemming moet vrij gegeven zijn, specifiek, geïnformeerd en door een duidelijke actieve handeling worden gegeven (bijvoorbeeld zelf een vakje aanvinken) (artikel 7 AVG).

⁷ <https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/cookie-checklist.pdf>.

algemene regel worden afgeleid dat aanpassing van een verwerking aan de AVG (of de e-Privacyrichtlijn) in de fase voor de Geschillenkamer voldoende is om een strengere sanctie te vermijden.

16. Onderhavige beslissing is een *prima facie* beslissing genomen door de Geschillenkamer overeenkomstig artikel 95 van de WOG op grond van de door de klager ingediende klacht, in het kader van de “*procedure voorafgaand aan de beslissing ten gronde*”⁸ en geen beslissing ten gronde van de Geschillenkamer in de zin van artikel 100 van de WOG.
17. Onderhavige beslissing heeft tot doel de verweerder in kennis te stellen van het feit dat deze mogelijk een inbreuk op de bepalingen van de AVG heeft gepleegd en deze in de mogelijkheid te stellen zich alsnog te conformeren met voornoemde bepalingen.
18. Indien de verweerder niet akkoord gaat met de inhoud van onderhavige *prima facie* beslissing en van mening is dat zij feitelijke en/of juridische argumenten kan aanvoeren die tot een nieuwe beslissing zouden kunnen leiden, kan zij een verzoek tot heroverweging indienen bij de Geschillenkamer volgens de procedure vastgesteld in de artikelen 98 juncto 99 van de WOG, bekend als een “behandeling ten gronde”. Dit verzoek moet worden gestuurd naar het e-mailadres litigationchamber@apd-gba.be binnen een termijn van 30 dagen na kennisgeving van dit *prima facie* besluit. Indien van toepassing, wordt de uitvoering van dit besluit opgeschort gedurende de bovengenoemde periode.
19. In geval van een voortzetting van de behandeling van de zaak ten gronde, zal de Geschillenkamer de partijen op grond van de artikelen 98, 2° en 3° juncto artikel 99 van de WOG uitnodigen hun verweermiddelen in te dienen alsook alle stukken die zij nuttig achten bij het dossier te voegen. De onderhavige beslissing wordt desgevallend definitief opgeschort.
20. Tot slot wijst de Geschillenkamer er volledigheidshalve op dat een behandeling ten gronde van de zaak kan leiden tot het opleggen van de maatregelen vermeld in artikel 100 van de WOG⁹.

⁸ Afdeling 3, Onderafdeling 2 van de WOG (artikelen 94 t.e.m. 97).

⁹ Artikel 100. § 1. De Geschillenkamer heeft de bevoegdheid om:

- 1° een klacht te seponeren;
- 2° de buitenvervolginstelling te bevelen;
- 3° de opschorting van de uitspraak te bevelen;
- 4° een schikking voor te stellen;
- 5° waarschuwingen en berispingen te formuleren;
- 6° te bevelen dat wordt voldaan aan de verzoeken van de betrokkene om zijn rechten uit te oefenen;
- 7° te bevelen dat de betrokkene in kennis wordt gesteld van het veiligheidsprobleem;
- 8° te bevelen dat de verwerking tijdelijk of definitief wordt bevroren, beperkt of verboden;
- 9° te bevelen dat de verwerking in overeenstemming wordt gebracht;
- 10° de rechtzetting, de beperking of de verwijdering van gegevens en de kennisgeving ervan aan de ontvangers van de gegevens te bevelen;
- 11° de intrekking van de erkenning van certificatie-instellingen te bevelen;
- 12° dwangsommen op te leggen;
- 13° administratieve geldboeten op te leggen;

III. Publicatie van de beslissing

21. Gelet op het belang van transparantie met betrekking tot de besluitvorming van de Geschillenkamer, wordt deze beslissing gepubliceerd op de website van de Gegevensbeschermingsautoriteit. Het is evenwel niet nodig dat daartoe de identificatiegegevens van de partijen rechtstreeks worden bekendgemaakt.

OM DEZE REDENEN,

beslist de Geschillenkamer van de Gegevensbeschermingsautoriteit, onder voorbehoud van de indiening van een verzoek door de verweerder tot behandeling ten gronde overeenkomstig artikel 98 e.v. van de WOG, om:

- op grond van **artikel 58.2.a) van de AVG** en **artikel 95, § 1, 4° van de WOG** de verweerder (voor de toekomst) te waarschuwen dat een beroep op het gerechtvaardigd belang als verwerkingsgrond voor het plaatsen van cookies op een website een inbreuk zou kunnen uitmaken van artikel 5.3 e-Privacyrichtlijn.

De Geschillenkamer herinnert eraan dat indien de verweerder niet akkoord gaat met de inhoud van dit *prima facie* besluit en van mening is dat zij feitelijke en/of juridische argumenten kan aanvoeren die tot een ander besluit zouden kunnen leiden, zij, enerzijds, een verzoek tot behandeling van de zaak ten gronde kan indienen bij de Geschillenkamer via het e-mailadres litigationchamber@apd-gba.be, en dit binnen een termijn van 30 dagen na de kennisgeving van dit besluit. Indien van toepassing, wordt de uitvoering van dit besluit opgeschort gedurende de bovengenoemde periode.

Anderzijds kan de verweerder beroep instellen tegen dit besluit overeenkomstig artikel 108, § 1 van de WOG, binnen een termijn van 30 dagen na kennisgeving ervan, bij het Marktenhof (hof van beroep van Brussel), met de Gegevensbeschermingsautoriteit als verwerende partij. Een dergelijk beroep kan worden ingesteld door middel van een verzoekschrift op tegenspraak dat de in artikel 1034ter van het Gerechtelijke Wetboek (Ger.W.) opgesomde elementen dient te bevatten¹⁰. Het

14° de opschorting van grensoverschrijdende gegevensstromen naar een andere Staat of een internationale instelling te bevelen;

15° het dossier over te dragen aan het parket van de procureur des Konings te Brussel, die het in kennis stelt van het gevolg dat aan het dossier wordt gegeven;

16° geval per geval te beslissen om haar beslissingen bekend te maken op de website van de Gegevensbeschermingsautoriteit.

¹⁰ Het verzoekschrift vermeldt op straffe van nietigheid:

- 1° de dag, de maand en het jaar;
- 2° de naam, voornaam, woonplaats van de verzoeker en, in voorkomend geval, zijn hoedanigheid en zijn rijksregister- of ondernemingsnummer;
- 3° de naam, voornaam, woonplaats en, in voorkomend geval, de hoedanigheid van de persoon die moet worden opgeroepen;
- 4° het voorwerp en de korte samenvatting van de middelen van de vordering;
- 5° de rechter voor wie de vordering aanhangig wordt gemaakt;

verzoekschrift tot tussenkomst moet worden ingediend bij de griffie van het Marktenhof overeenkomstig artikel 1034^{6°} *quinquies* van het Ger.W.¹¹, of via het e-Deposit informatiesysteem van het Ministerie van Justitie (artikel 32^{ter} van het Ger.W.).

(Get). Hielke HIJMANS

Directeur van de Geschillenkamer

^{6°} de handtekening van de verzoeker of van zijn advocaat.

¹¹ Het verzoekschrift met zijn bijlage wordt, in zoveel exemplaren als er betrokken partijen zijn, bij aangetekende brief gezonden aan de griffier van het gerecht of ter griffie neergelegd.