C/2025/3466

27.6.2025

Samenvatting van het besluit van de Commissie

van 23 april 2025

betreffende een besluit op grond van artikel 29, lid 1, punt a), artikel 30, lid 1, punt a), en artikel 31, lid 1, punt h), van Verordening (EU) 2022/1925

(CASE DMA.100055 — META – ARTICLE 5(2))

(kennisgeving geschied onder nummer C(2025) 2091)

(Slechts de tekst in de Engelse taal is authentiek)

(C/2025/3466)

Op 23 april 2025 heeft de Commissie een besluit vastgesteld op grond van artikel 29, lid 1, punt a), artikel 30, lid 1, punt a), en artikel 31, lid 1, punt h), van Verordening (EU) 2022/1925 ([1]). Overeenkomstig artikel 44 van Verordening (EU) 2022/1925 maakt de Commissie hierbij de namen van de partijen en de belangrijkste punten van het besluit bekend, rekening houdend met het rechtmatige belang van ondernemingen bij de bescherming van hun bedrijfsgeheimen.

1. **INLEIDING**

(1) In het besluit van niet-naleving ("het besluit") is de bevinding van de Commissie vervat dat het "consent or pay"-advertentiemodel dat Meta Platforms, Inc. ("Meta") in de Unie toepast, niet in overeenstemming is met artikel 5, lid 2, van Verordening (EU) 2022/1925 wat betreft het combineren van persoonsgegevens van haar eindgebruikers die afkomstig zijn van advertentievrije kernplatformdiensten en afzonderlijke diensten van Meta (gezamenlijk aangeduid als "advertentievrije diensten van Meta"), met inbegrip van, maar niet beperkt tot, de onlinesocialenetwerkdiensten Facebook en Instagram, de nummeronafhankelijke interpersoonlijke communicatiedienst Messenger en de onlinetussenhandelsdienst Marketplace, die alle vier een kernplatformdienst zijn, en de afzonderlijke diensten Dating en Gaming Play van Meta, alsook persoonsgegevens van eindgebruikers van Meta die zijn verkregen van derden, enerzijds, met gegevens in de onlineadvertentiedienst van Meta, Meta Ads, eveneens een kernplatformdienst, anderzijds, ten behoeve van gepersonaliseerde advertenties.

(2) Bijgevolg wordt Meta bij het besluit een geldboete opgelegd, alsook eventuele dwangsommen indien Meta geen gevolg geeft aan de in het besluit vervatte last tot beëindiging van de niet-naleving.

2. **RECHTSKADER**

(3) Artikel 5, lid 2, eerste alinea, van Verordening (EU) 2022/1925 verbiedt een poortwachter:

(a) het verwerken van persoonsgegevens van eindgebruikers die gebruikmaken van diensten van derden die gebruikmaken van kernplatformdiensten van de poortwachter, teneinde onlineadvertentiediensten aan te bieden;

(b) het combineren van persoonsgegevens die afkomstig zijn van de betrokken kernplatformdienst, met persoonsgegevens die afkomstig zijn van nog andere kernplatformdiensten of van andere diensten die de poortwachter aanbiedt, of met persoonsgegevens van diensten van derden; en

(c) het gebruiken van persoonsgegevens die afkomstig zijn van de betrokken kernplatformdienst in andere diensten die de poortwachter afzonderlijk aanbiedt, ook niet in andere kernplatformdiensten, en vice versa.

([1]) Verordening (EU) 2022/1925 van het Europees Parlement en de Raad van 14 september 2022 over betwistbare en eerlijke markten in de digitale sector, en tot wijziging van Richtlijnen (EU) 2019/1937 en (EU) 2020/1828 (digitalemarktenverordening) (PB L 265 van 12.10.2022, blz. 1).

(4) In artikel 5, lid 2, eerste alinea, van Verordening (EU) 2022/1925 is echter bepaald dat het verbod op deze gegevensverwerkingen (gezamenlijk aangeduid als "het combineren van gegevens") niet van toepassing is wanneer aan twee cumulatieve voorwaarden is voldaan:

(i) de eindgebruiker heeft van de poortwachter de ***specifieke keuze*** gekregen om zijn persoonsgegevens in alle kernplatformdiensten en afzonderlijke diensten van de poortwachter te combineren. Bedoelde specifieke keuze vereist dat de eindgebruiker een minder gepersonaliseerd maar gelijkwaardig alternatief wordt aangeboden voor de dienst van de poortwachter die alleen beschikbaar is als toestemming wordt gegeven voor het combineren van gegevens; en

(ii) de eindgebruiker heeft een ***geldige toestemming*** in de zin van artikel 4, lid 11, en artikel 7 van Verordening (EU) 2016/679 ([2]) verleend voor het combineren van zijn persoonsgegevens.

3. **"CONSENT OR PAY"-ADVERTENTIEMODEL VAN META**

(5) De primaire advertentievrije diensten van Meta zijn Facebook en Instagram. Eindgebruikers kunnen op Facebook en Instagram organische inhoud posten en consumeren. Daarnaast kunnen eindgebruikers binnen de Facebook-omgeving gebruikmaken van verschillende andere diensten, zoals Marketplace, Messenger, Gaming Play en Dating. Eindgebruikers hebben toegang tot de advertentievrije diensten van Meta via hun Facebook- en/of Instagram-account.

(6) Via haar advertentiedienst toont Meta gepersonaliseerde advertenties op haar platforms. Daartoe combineert Meta alle persoonsgegevens die de onderneming van haar eindgebruikers en via enkele websites van derden verzamelt, met persoonsgegevens die de onderneming verzamelt van eindgebruikers die in interactie treden met haar advertentiedienst.

(7) Om te voldoen aan artikel 5, lid 2, van Verordening (EU) 2022/1925 heeft Meta in november 2023 voor eindgebruikers van de Facebook- en Instagram-omgeving in de EU een "consent or pay"-advertentiemodel ingevoerd, dat hen twee opties biedt:

(a) de **optie "Met advertenties"**: kosteloos gebruik van de socialenetwerkplatforms van Meta, maar met volledig gepersonaliseerde advertenties, waarbij de gebruikers toestemming moeten geven voor het combineren van hun persoonsgegevens ten behoeve van gepersonaliseerde advertenties;

of

(b) de **optie "Abonnement voor gebruik zonder advertenties"**: gebruik van de socialenetwerkplatforms van Meta zonder advertenties, maar tegen betaling van abonnementsgeld, wanneer eindgebruikers geen toestemming willen geven voor het combineren van hun persoonsgegevens ten behoeve van gepersonaliseerde advertenties.

4. **PROCEDURE**

(8) Op 5 september 2023 heeft de Commissie een besluit vastgesteld waarbij Meta op grond van artikel 3, lid 4, van Verordening (EU) 2022/1925 is aangewezen als poortwachter ([3]). Sinds 7 maart 2024 moet Meta, wat de aangewezen kernplatformdiensten betreft, voldoen aan de verplichtingen van de digitalemarktenverordening, en met name artikel 5, lid 2, van die verordening.

(9) Op 6 maart 2024 heeft Meta bij de Commissie haar nalevingsverslag ingediend, waarin het "consent or pay"-advertentiemodel van Meta wordt beschreven.

(10) Op 25 maart 2024 heeft de Commissie Besluit C(2024) 2052 tot inleiding van een procedure op grond van artikel 20, lid 1, van Verordening (EU) 2022/1925 betreffende het "consent or pay"-advertentiemodel van Meta vastgesteld met het oog op de eventuele vaststelling van een besluit op grond van de artikelen 29, 30 en 31 van Verordening (EU) 2022/1925 ([4]).

([2]) 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) (PB L 119 van 4.5.2016, blz. 1).

([3]) Besluit C(2023) 6105 final (PB C, C/2023/1092, 23.11.2023).

([4]) Besluit C(2024) 2052 final.

(11) Op 1 juli 2024 heeft de Commissie overeenkomstig artikel 29, lid 3, en artikel 34, lid 1, van Verordening (EU) 2022/1925 haar voorlopige bevindingen aan Meta meegedeeld, waarin zij Meta in kennis heeft gesteld van haar voorlopige conclusie dat het "consent or pay"-advertentiemodel van Meta niet voldoet aan de vereisten van artikel 5, lid 2, van Verordening (EU) 2022/1925. Op 5 augustus 2024 reageerde Meta op de voorlopige bevindingen en betwistte de voorlopige conclusies van de Commissie.

(12) Sinds 6 maart 2024 en gedurende het onderzoek is Meta met de Commissie in gesprek geweest over de mogelijkheid om, als onderdeel van een omvattende oplossing voor de naleving van artikel 5, lid 2, van Verordening (EU) 2022/1925, een alternatief advertentieaanbod in het "consent or pay"-advertentiemodel op te nemen. Op 12 november 2024 heeft Meta, nadat de onderneming het advertentiemodel substantieel had doorontwikkeld, voor eindgebruikers die geen toestemming willen geven voor het onbeperkt combineren van hun gegevens ten behoeve van gerichte advertenties, een aanvullende "kosteloze" optie (de optie "Aanvullende advertenties") ingevoerd.

(13) Het besluit heeft alleen betrekking op het oorspronkelijke "consent or pay"-advertentiemodel van Meta, voor de periode van maart tot november 2024. Deze beperking van de reikwijdte van het besluit laat onverlet dat de Commissie in een later stadium alsnog onderzoek kan doen naar de door Meta aangeboden optie van "Aanvullende advertenties" en kan beoordelen of deze optie in overeenstemming is met Verordening (EU) 2022/1925.

(14) Overeenkomstig artikel 29 en artikel 50, lid 2, van de Verordening (EU) 2022/1925 is het Raadgevend Comité digitale markten geraadpleegd, dat op 22 april 2025 een positief advies heeft uitgebracht.

5. **BEOORDELING DOOR DE COMMISSIE**

(15) Op basis van het bewijsmateriaal dat de Commissie tijdens haar onderzoek heeft verzameld en de overige informatie waarover zij beschikt, concludeert de Commissie, na te hebben voldaan aan haar verplichting tot loyale samenwerking met de Ierse gegevensbeschermingscommissie en na raadpleging van het Raadgevend Comité digitale markten, dat het "consent or pay"-advertentiemodel van Meta niet in overeenstemming is met artikel 5, lid 2, van Verordening (EU) 2022/1925, voor zover: i) de eindgebruikers van de socialenetwerkplatforms van Meta in dit model niet de specifieke keuze voor een minder gepersonaliseerd maar gelijkwaardig alternatief wordt geboden; en ii) de configuratie van dit model eindgebruikers niet in staat stelt vrijelijk toestemming te geven voor het combineren van hun persoonsgegevens ten behoeve van gepersonaliseerde advertenties. De Commissie baseert haar conclusie op de volgende redenen.

(16) ***Ten eerste*** is de Commissie van mening dat het "consent or pay"-advertentiemodel van Meta de eindgebruikers van de socialenetwerkplatforms van Meta niet de "specifieke keuze" voor een minder gepersonaliseerd maar gelijkwaardig alternatief voor de optie "Met advertenties" wordt geboden, omdat aan de twee opties verschillende toegangsvoorwaarden zijn verbonden. Ook had Meta redelijkerwijs kunnen verwachten, en wist zij, dat haar "consent or pay"-advertentiemodel de meeste eindgebruikers ertoe zou brengen om, wegens bedoeld ontbreken van gelijkwaardigheid, te kiezen voor de kosteloze optie "Met advertenties".

(17) ***Ten tweede*** is de Commissie van mening dat de configuratie van het "consent or pay"-advertentiemodel van Meta niet waarborgt dat eindgebruikers vrijelijk toestemming geven, met inachtneming van de vereisten van Verordening (EU) 2016/679, voor het combineren van hun persoonsgegevens ten behoeve van de personalisering van advertenties. Dit is te wijten aan een duidelijke machtsongelijkheid tussen Meta en de eindgebruikers van haar advertentievrije diensten, en aan het nadeel dat voor eindgebruikers waarschijnlijk is verbonden aan een weigering om toestemming te verlenen (d.w.z. het moeten betalen van abonnementsgeld).

6. **BEËINDIGING VAN DE NIET-NALEVING**

(18) In het licht van het bovenstaande gelast de Commissie Meta op grond van artikel 29, lid 5, van Verordening (EU) 2022/1925 om de niet-naleving van haar "consent or pay"-advertentiemodel binnen zestig kalenderdagen na de datum van kennisgeving van het besluit daadwerkelijk te beëindigen ("last tot beëindiging van de niet-naleving").

(19) Om aan de last tot beëindiging van de niet-naleving te voldoen, moet Meta eindgebruikers die geen toestemming willen geven voor onbeperkt gebruik van hun persoonsgegevens voor gerichte advertenties, een minder gepersonaliseerd maar gelijkwaardig alternatief aanbieden dat

(a) op neutrale wijze wordt aangeboden, met keuzestromen die eindgebruikers in staat stellen om vrijelijk voor dat alternatief te kiezen,

(b) niet gepaard gaat met een verwerking van persoonsgegevens waarvoor op grond van artikel 5, lid 2, van de digitalemarktenverordening het "specifieke keuze"-vereiste geldt en het vereiste dat de eindgebruiker toestemming heeft gegeven, en

(c) gelijkwaardig is aan de dienst die wordt verstrekt aan gebruikers die toestemming hebben verleend, behalve wat betreft de hoeveelheid gebruikte persoonsgegevens, maar wel wat betreft, onder meer, prestaties, ervaring en toegangsvoorwaarden, en die dus niet tegen betaling wordt verstrekt.

7. **GELDBOETEN EN DWANGSOMMEN**

(20) In het licht van het bovenstaande wordt Meta bij het besluit op grond van artikel 30, lid 1, van Verordening (EU) 2022/1925 een geldboete van 200 miljoen EUR opgelegd. De opgelegde geldboete is niet hoger dan het toegestane maximum van tien procent van de wereldwijde omzet van Meta, zoals voorgeschreven bij Verordening (EU) 2022/1925.

(21) In het besluit wordt ook aangegeven dat indien Meta geen gevolg geeft aan de last tot beëindiging van de niet-naleving, de onderneming een dwangsom wordt opgelegd die de in artikel 31, lid 1, van Verordening (EU) 2022/1925 vastgestelde drempel niet overschrijdt.

(22) Aan deze overweging wordt niet afgedaan door de optie "Aanvullende advertenties" die Meta sinds 12 november 2024 aanbiedt, aangezien niet kan worden uitgesloten dat deze nieuwe optie nog steeds niet in overeenstemming is met het besluit.

8. **CONCLUSIE**

(23) Om bovenstaande redenen wordt bij het besluit geconcludeerd dat het "consent or pay"-advertentiemodel van Meta niet in overeenstemming is met artikel 5, lid 2, van Verordening (EU) 2022/1925 en dat derhalve een geldboete wordt opgelegd, waarmee de procedure eindigt. Voorts wordt Meta in het besluit gelast om de niet-naleving binnen zestig kalenderdagen na de datum van kennisgeving te beëindigen, en wordt een dwangsom opgelegd voor het geval dat Meta geen gevolg geeft aan de last.