ARREST VAN HET GERECHT (Tiende kamer – uitgebreid)

16 juli 2025 *

„Bescherming van persoonsgegevens – Klacht tegen de verantwoordelijke voor de verwerking van persoonsgegevens van gebruikers van een online sociaal netwerk in de Unie – Artikel 65, lid 1, onder a), van verordening (EU) 2016/679 – Bindend besluit van het Europees Comité voor gegevensbescherming – Verzoek van de klager om toegang tot het dossier ter voorbereiding van het bindende besluit – Weigering van toegang – Beroep tot nietigverklaring – Handeling waartegen beroep kan worden ingesteld – Ontvankelijkheid – Artikel 41, lid 2, onder b), van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie”

In zaak T-183/23,

Lisa Ballmann, wonende te Innsbruck (Oostenrijk), vertegenwoordigd door F. Mikolasch, advocaat,

verzoekster,

tegen

Europees Comité voor gegevensbescherming, vertegenwoordigd door I. Vereecken, M. Gufflet en N. Peris Brines als gemachtigden, bijgestaan door G. Ryelandt, E. de Lophem en P. Vernet, advocaten,

verweerder,

ondersteund door

Meta Platforms Ireland Ltd, gevestigd te Dublin (Ierland), vertegenwoordigd door M. Braun, H.-G. Kamann, F. Louis, A. Vallery, advocaten, D. Breatnach, B. Johnston, C. Monaghan, P. Nolan, L. Joyce, solicitors, D. McGrath, E. Egan McGrath, SC, en H. Godfrey, barrister,

interveniënte,

wijst

HET GERECHT (Tiende kamer – uitgebreid),

samengesteld als volgt: O. Porchia, president, M. Jaeger, L. Madise (rapporteur), P. Nihoul en S. Verschuur, rechters,

* Procestaal: Engels.

griffier: S. Spyropoulos, administrateur,

gezien de stukken, met name de beschikking van 17 april 2024, Ballmann/Europees Comité voor gegevensbescherming (T-183/23, niet gepubliceerd, EU:T:2024:261), waarbij Meta Platforms Ireland is toegelaten tot interventie aan de zijde van het Europees Comité voor gegevensbescherming,

gezien de op 4 december 2024 door het Gerecht aan partijen gestelde vragen,

na de terechtzitting op 4 februari 2025,

het navolgende

Arrest

1 Met haar beroep krachtens artikel 263 VWEU vordert verzoekster, Lisa Ballmann, nietigverklaring van het besluit van het Europees Comité voor gegevensbescherming (hierna: „EDPB"), dat is vervat in een e-mail van 7 februari 2023 houdende afwijzing van haar op artikel 41, lid 2, onder b), van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest") gebaseerde verzoek om inzage in het dossier ter voorbereiding van bindend besluit nr. 3/2022 van het EDPB betreffende het door de Data Protection Commission (gegevensbeschermingsautoriteit, Ierland; hierna: „Ierse toezichthoudende autoriteit") ingediende geschil met betrekking tot interveniënte Meta Platforms Ireland Ltd (hierna: „Meta") en haar dienst Facebook (hierna: „bestreden besluit").

Voorgeschiedenis van het geding en feiten die zich na de instelling van het beroep hebben voorgedaan

2 Op 25 mei 2018 heeft verzoekster, handelend via de vereniging zonder winstoogmerk NOYB – European Center for Digital Rights (hierna: „NOYB") bij de Österreichische Datenschutzbehörde (Oostenrijkse autoriteit voor gegevensbescherming) krachtens artikel 77 van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming) (PB 2016, L 119, blz. 1) een klacht ingediend tegen Facebook Ireland Ltd (thans, sinds 2022, Meta) betreffende de verwerking van gegevens in verband met het gebruik van het sociale netwerk Facebook. In de klacht werd melding gemaakt van mogelijke schendingen van verschillende bepalingen van deze verordening, in het bijzonder van de artikelen 6 en 9 ervan.

3 Op 30 mei 2018 heeft de Oostenrijkse autoriteit voor gegevensbescherming de klacht doorgestuurd naar de Ierse toezichthoudende autoriteit, omdat zij van mening was dat, gelet op het grensoverschrijdende karakter van de gegevensverwerking in verband met het gebruik van het sociale netwerk Facebook en de plaats van vestiging van Meta in Ierland, laatstgenoemde autoriteit overeenkomstig artikel 56, lid 1, van verordening 2016/679 competent was om op te treden als „leidende toezichthoudende autoriteit".

4 Op 6 oktober 2021 heeft de Ierse toezichthoudende autoriteit, na het onderzoek dat zij had uitgevoerd, overeenkomstig artikel 60, lid 3, van verordening 2016/679 een ontwerpbesluit voorgelegd aan de andere betrokken toezichthoudende autoriteiten, te weten de toezichthoudende autoriteiten van de andere lidstaten en van de andere staten die partij zijn bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte (EER). Verschillende van deze andere autoriteiten hebben relevante en gemotiveerde bezwaren in de zin van artikel 4, punt 24, van die verordening gemaakt tegen bepaalde beoordelingen in dat ontwerpbesluit.

5 Nadat verzoekster in kennis was gesteld van het ontwerpbesluit van de Ierse toezichthoudende autoriteit en na een meningsverschil tussen haarzelf en deze autoriteit over de vertrouwelijkheid van dit ontwerpbesluit en andere in het kader van de procedure uitgewisselde documenten, werd zij niet meer bij de procedure betrokken. In het bijzonder heeft zij geen kopie ontvangen van de relevante en gemotiveerde bezwaren van de betrokken toezichthoudende autoriteiten, heeft zij, anders dan Meta, geen opmerkingen over die bezwaren kunnen indienen en heeft zij geen toegang gehad tot de opmerkingen van Meta.

6 Op 25 juli 2022 heeft de Ierse toezichthoudende autoriteit, na een uitwisseling van informatie met de andere betrokken toezichthoudende autoriteiten en na te hebben besloten om bepaalde relevante en gemotiveerde bezwaren tegen haar ontwerpbesluit niet te volgen, het EDPB overeenkomstig artikel 60, lid 4, van verordening 2016/679 in het kader van het bij die verordening ingevoerde coherentiemechanisme verzocht een standpunt in te nemen over die bezwaren door een bindend besluit vast te stellen op grond van artikel 65, lid 1, onder a), van die verordening.

7 Op 10 augustus 2022 heeft NOYB het EDPB aangeschreven om – volgens haar – te voorkomen dat in het kader van de procedure bij dit orgaan schending van verzoeksters recht om te worden gehoord en van het beginsel van gelijke behandeling, die respectievelijk zijn vastgesteld in de artikelen 41 en 20 van het Handvest, zou worden voortgezet. NOYB heeft het EDPB verzocht aan deze bepalingen te voldoen door haar in staat te stellen te worden gehoord nadat zij toegang had gekregen tot het volledige dossier van de zaak.

8 Bij brief van 21 november 2022 heeft het EDPB NOYB geantwoord dat het overeenkomstig artikel 41, lid 2, onder a), van het Handvest en artikel 11 van zijn reglement van orde verantwoordelijk was om ervoor te zorgen dat elke partij die mogelijk nadelige gevolgen ondervindt van een op grond van artikel 65, lid 1, onder a), van verordening 2016/679 vastgesteld bindend besluit, wordt gehoord voordat een dergelijk besluit wordt vastgesteld. Het heeft eraan herinnerd dat zijn besluiten waren gericht tot de leidende toezichthoudende autoriteit en de betrokken toezichthoudende autoriteiten, met uitsluiting van elke andere partij, en dat het in het kader van artikel 65, lid 1, onder a), van verordening 2016/679 niet verplicht was om het ontwerpbesluit van de leidende toezichthoudende autoriteit of het besluitvormingsproces van die autoriteit volledig te onderzoeken. Het EDPB heeft NOYB meegedeeld dat het na een grondige analyse van de omvang van het geding tot de slotsom was gekomen dat het bindende besluit dat het in de betrokken procedure zou moeten nemen, voor verzoekster niet nadelig was en dat zij dus niet het recht had om voor het EDPB te worden gehoord.

9 Op 5 december 2022 heeft het EDPB bindend besluit nr. 3/2022 vastgesteld. In punt 19 van dat besluit geeft het EDPB aan dat het van mening is dat verzoekster door dat besluit niet kan worden benadeeld, zodat zij niet voldoet aan de voorwaarden voor toekenning van het recht om te worden gehoord krachtens artikel 41 van het Handvest, de toepasselijke rechtspraak en artikel 11 van zijn

reglement van orde. In hetzelfde punt wordt gepreciseerd dat dit geen afbreuk doet aan het recht om te worden gehoord en aanverwante rechten die verzoekster eventueel heeft bij de nationale toezichthoudende autoriteiten.

10 Op 31 december 2022 heeft de Ierse toezichthoudende autoriteit overeenkomstig artikel 60, lid 7, van verordening 2016/679 een definitief besluit tot uitvoering van bindend besluit nr. 3/2022 vastgesteld.

11 Bij e-mail van 6 januari 2023 heeft NOYB het EDPB verzocht om mededeling van bindend besluit nr. 3/2022, het definitieve besluit van de Ierse toezichthoudende autoriteit en de relevante en gemotiveerde bezwaren van de betrokken toezichthoudende autoriteiten tegen het ontwerpbesluit van de Ierse toezichthoudende autoriteit, onder verwijzing naar artikel 41 van het Handvest, de artikelen 60 en 65 van verordening 2016/679 en „het recht op toegang tot documenten krachtens het Unierecht".

12 In antwoord op deze e-mail heeft het EDPB op 11 januari 2023 aan NOYB meegedeeld dat het haar de weblinks naar de tekst van de gevraagde besluiten zou verstrekken zodra deze zouden worden gepubliceerd en dat haar verzoek om toegang tot relevante en gemotiveerde bezwaren zou worden behandeld als een verzoek om toegang tot documenten op grond van verordening (EG) nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie (PB 2001, L 145, blz. 43). Diezelfde dag heeft NOYB het EDPB meegedeeld dat zij het definitieve besluit van de Ierse toezichthoudende autoriteit had ontvangen. Op 12 januari 2023 heeft het EDPB aan NOYB de weblink naar de tekst van bindend besluit nr. 3/2022 verstrekt.

13 Bij e-mail van 25 januari 2023 heeft NOYB bij het EDPB een nieuw verzoek om toegang tot diens volledige dossier ingediend, waarbij zij zich hoofdzakelijk beriep op de rechten die zij ontleent aan artikel 41 van het Handvest „als partij" alsook aan „elke andere rechtsgrondslag", zoals artikel 42 van het Handvest, artikel 15 VWEU of verordening nr. 1049/2001.

14 Op 26 januari en 2 februari 2023 heeft het EDPB, onder verwijzing naar de e-mail van 6 januari 2023 van NOYB, haar op grond van verordening nr. 1049/2001 volledige toegang verleend tot een aantal van de gevraagde relevante en gemotiveerde bezwaren en gedeeltelijke toegang tot sommige andere.

15 Op 31 januari 2023 heeft NOYB, in antwoord op een verzoek om verduidelijking van het EDPB, benadrukt dat haar verzoek om inzage in het dossier hoofdzakelijk was gebaseerd op artikel 41 van het Handvest, „maar ook op elke andere rechtsgrondslag", en niet beperkt was tot relevante en gemotiveerde bezwaren.

16 In het bestreden besluit heeft het EDPB NOYB, gelet op het verzoek om toegang tot het dossier in het licht van verordening nr. 1049/2001, overeenkomstig artikel 6, lid 2, van die verordening verzocht om de strekking van dat verzoek nader te preciseren en om een billijke oplossing op grond van lid 3 van dat artikel te aanvaarden. Ten tweede heeft het EDPB aangegeven dat het tegelijkertijd het verzoek om inzage in het dossier op grond van artikel 41, lid 2, onder b), van het Handvest grondig had beoordeeld en dat het van mening was dat verzoekster, als indiener van de klacht, uit dien hoofde geen recht van inzage had. Wat dit laatste aspect betreft, heeft het EDPB met name verwezen naar punt 19 van bindend besluit nr. 3/2022 (zie punt 9 hierboven) en naar zijn brief van 21 november 2022 (zie punt 8 hierboven), en daarbij herhaald dat verzoekster geen nadelige gevolgen zou ondervinden van dat bindende besluit.

17 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 7 april 2023, heeft verzoekster het onderhavige beroep ingesteld.

18 Bij besluit van 12 april 2023 heeft het EDPB NOYB op grond van verordening nr. 1049/2001 volledige toegang verleend tot bepaalde van de door NOYB in haar e-mail van 25 januari 2023 gevraagde documenten en gedeeltelijke toegang tot andere documenten.

Conclusies

19 Verzoekster verzoekt het Gerecht:

– het bestreden besluit nietig te verklaren voor zover het EDPB daarbij het door haar krachtens artikel 41, lid 2, onder b), van het Handvest ingediende verzoek om toegang tot het dossier heeft afgewezen;

– het EDPB te verwijzen in de kosten;

– Meta te verwijzen in haar eigen kosten.

20 Het EDPB verzoekt het Gerecht:

– het beroep niet-ontvankelijk te verklaren;

– subsidiair, het beroep ongegrond te verklaren;

– verzoekster te verwijzen in de kosten en, subsidiair, Meta te verwijzen in haar eigen kosten.

21 Meta verzoekt het Gerecht:

– het beroep niet-ontvankelijk te verklaren;

– subsidiair, het beroep ongegrond te verklaren;

– verzoekster te verwijzen in de kosten, daaronder begrepen de kosten van interveniënte.

In rechte

Ontvankelijkheid van het beroep

22 Het EDPB stelt dat het beroep niet-ontvankelijk is omdat het bestreden besluit verzoeksters rechtspositie niet wijzigt. Het besluit vormt ten aanzien van verzoekster slechts een tussenhandeling die tot doel had om overeenkomstig artikel 6, lid 2, van verordening nr. 1049/2001 van haar nadere preciseringen te verkrijgen over het voorwerp van haar verzoek om toegang en met haar een billijke oplossing te vinden overeenkomstig lid 3 van dat artikel, gelet op het grote aantal betrokken documenten, waarmee verzoekster overigens heeft ingestemd. Het bestreden besluit bevat dus geen definitief standpunt van het EDPB over de inhoud van het verzoek om toegang en in het bijzonder wordt dit verzoek hierbij niet afgewezen.

23 In dit verband preciseert het EDPB dat het verzoeksters verzoek om toegang namelijk heeft behandeld op basis van een van de verschillende rechtsgrondslagen die de NOYB in haar e-mail van 25 januari 2023 heeft aangevoerd, namelijk verordening nr. 1049/2001, en dat het haar daardoor zowel vóór als na het bestreden besluit talrijke documenten heeft doen toekomen. Het EDPB stelt dat dit verzoek enkel tot doel had bepaalde documenten te verkrijgen, ongeacht de aangevoerde rechtsgrondslag. Verzoekster heeft dus een verzoek ingediend op basis van meerdere rechtsgrondslagen, in plaats van verschillende verzoeken die elk op een andere rechtsgrondslag waren gebaseerd. Onder verwijzing naar zijn besluit van 12 april 2023 (zie punt 18 hierboven) stelt het EDPB dat verzoekster op basis van verordening nr. 1049/2001 uiteindelijk toegang heeft gehad tot dezelfde documenten als wanneer haar verzoek zou zijn onderzocht in het licht van artikel 41, lid 2, onder b), van het Handvest.

24 Meta betoogt dat het beroep niet-ontvankelijk is omdat het bestreden besluit, voor zover het betrekking heeft op artikel 41, lid 2, onder b), van het Handvest, louter een bevestiging is van het antwoord van het EDPB in zijn brief aan NOYB van 21 november 2022 (zie punt 8 hierboven), die zelf slechts een tussenhandeling is in de procedure die tot de vaststelling van bindend besluit nr. 3/2022 heeft geleid. Bij deze brief heeft het EDPB verzoeksters verzoek om toegang van 10 augustus 2022 afgewezen (zie punt 7 hierboven). Deze afwijzing kon pas worden betwist in het kader van een beroep tegen bindend besluit nr. 3/2022, waarbij de procedure werd beëindigd.

25 Verzoekster stelt dat haar beroep ontvankelijk is.

26 Volgens vaste rechtspraak staat het in artikel 263 VWEU bedoelde beroep tot nietigverklaring open tegen alle handelingen van de instellingen, organen of instanties van de Europese Unie, ongeacht hun aard of vorm, die beogen bindende rechtsgevolgen in het leven te roepen welke de belangen van de verzoekende partij kunnen aantasten doordat zij diens rechtspositie aanmerkelijk wijzigen (zie in die zin arresten van 11 november 1981, IBM/Commissie, 60/81, EU:C:1981:264, punt 9, en 18 november 2010, NDSHT/Commissie, C-322/09 P, EU:C:2010:701, punt 45 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

27 Om vast te stellen of een handeling bindende rechtsgevolgen in het leven roept, moet worden gekeken naar de inhoud van die handeling en moeten die gevolgen worden beoordeeld aan de hand van objectieve criteria, zoals de inhoud van die handeling, waarbij in voorkomend geval rekening wordt gehouden met de context waarin de handeling is vastgesteld en met de bevoegdheden van de instelling die de handeling heeft vastgesteld (zie arrest van 20 februari 2018, België/Commissie, C-16/16 P, EU:C:2018:79, punt 32 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

28 In dit verband vormen maatregelen die het standpunt van een instelling, een orgaan of een instantie van de Unie definitief vastleggen na afloop van een administratieve procedure en die beogen bindende rechtsgevolgen in het leven te roepen die de verzoekende partij in haar belangen van raken, in beginsel aanvechtbare handelingen, met uitsluiting van inzonderheid tussentijdse maatregelen die de voorbereiding van het definitieve besluit tot doel hebben en die dergelijke gevolgen niet hebben, en handelingen die louter een niet binnen de termijn aangevochten eerdere handeling bevestigen (zie arrest van 25 juni 2020, CSUE/KF, C-14/19 P, EU:C:2020:492, punt 70 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

29 In de eerste plaats berust het door het EDPB aangevoerde middel van niet-ontvankelijkheid op de premisse dat het zich in het bestreden besluit niet heeft uitgesproken over het verzoek om inzage op grond van artikel 41, lid 2, onder b), van het Handvest, aangezien het ervoor heeft gekozen om

dat verzoek uitsluitend te behandelen als een verzoek om toegang in het licht van verordening nr. 1049/2001, welke rechtsgrondslag ook is aangevoerd in de e-mail van NOYB van 25 januari 2023 (zie punt 13 hierboven) en die tot hetzelfde resultaat zou hebben geleid als wanneer het voornoemde bepaling had toegepast. Deze premisse is echter onjuist.

30 Het bestreden besluit vormt een antwoord van het EDPB op het in de e-mail van NOYB van 25 januari 2023 vervatte verzoek om toegang tot het dossier. In die e-mail heeft verzoekster dit verzoek primair gebaseerd op artikel 41 van het Handvest en daarnaast op „elke andere rechtsgrondslag", te weten in essentie verordening nr. 1049/2001.

31 Uit het bestreden besluit blijkt dat het EDPB zich daarin zowel heeft uitgesproken over het op artikel 41 van het Handvest gebaseerde verzoek om inzage, waarbij het terecht heeft overwogen dat meer in het bijzonder lid 2, onder b), van dat artikel was bedoeld, als over het op verordening nr. 1049/2001 gebaseerde verzoek om toegang. Wat het verzoek om toegang op grond van deze verordening betreft, heeft het EDPB verzoekster verzocht de draagwijdte van het verzoek nader te preciseren en een billijke regeling te aanvaarden. In zoverre vormt het bestreden besluit, zoals het EDPB stelt, slechts een tussenmaatregel ter voorbereiding van het definitieve besluit dat in casu op 12 april 2023 is genomen (zie punt 18 hierboven) en roept het geen bindende rechtsgevolgen in het leven die de belangen van verzoekster kunnen aantasten. Dit onderdeel van het bestreden besluit is echter niet het voorwerp van het onderhavige beroep.

32 Wat het verzoek om inzage in het dossier op grond van artikel 41, lid 2, onder b), van het Handvest betreft, heeft het EDPB te kennen gegeven dit „grondig" te hebben beoordeeld en vervolgens tot afwijzing ervan te hebben geconcludeerd op grond dat verzoekster geen nadelige gevolgen kon ondervinden van bindend besluit nr. 3/2022 en dus geen dergelijk recht van toegang had. Bijgevolg moet worden vastgesteld dat het bestreden besluit een weigering van de door verzoekster op grond van artikel 41, lid 2, onder b), van het Handvest gevraagde inzage in het dossier inhoudt. Aangezien het verzoek om inzage in het dossier en bijgevolg het bestreden besluit zijn vastgesteld op een tijdstip waarop zowel bindend besluit nr. 3/2022 als het definitieve besluit van de Ierse toezichthoudende autoriteit reeds waren vastgesteld, moet bovendien worden geoordeeld dat het bestreden besluit het standpunt van het EDPB ten aanzien van dat verzoek om inzage definitief vastlegt, aangezien het is gebaseerd op artikel 41, lid 2, onder b), van het Handvest, en onmiddellijk en onomkeerbaar gevolgen heeft voor verzoeksters rechtspositie met betrekking tot haar eventuele recht op toegang tot het dossier van het EDPB.

33 De omstandigheid dat het EDPB parallel daaraan het verzoek om toegang krachtens verordening nr. 1049/2001 heeft onderzocht, doet niet af aan de voorgaande conclusies. Het in artikel 41, lid 2, onder b), van het Handvest vastgelegde recht op inzage in het dossier en het in verordening nr. 1049/2001 vastgelegde recht van toegang van het publiek tot documenten van de instellingen vallen immers onder twee verschillende rechtsregelingen.

34 Zo hebben deze twee rechten om te beginnen niet dezelfde begunstigden: terwijl het recht op toegang tot documenten wordt toegekend aan iedere Unieburger en aan iedere natuurlijke of rechtspersoon met verblijfplaats of statutaire zetel in een lidstaat, komt het recht op inzage in het dossier toe aan de persoon op wie het betrokken dossier („het hem betreffende dossier") betrekking heeft, te weten de houder van het recht zelf.

35 Vervolgens gelden deze twee rechten niet noodzakelijkerwijs voor dezelfde documenten: het in artikel 41, lid 2, onder b), van het Handvest vastgelegde recht van inzage is van toepassing op het dossier van de betrokkene, terwijl het in verordening nr. 1049/2001 vastgestelde recht van toegang geldt voor elk document van een instelling, ongeacht of er een dossier over de betrokkene bestaat.

36 Bovendien voorzien de artikelen 7 en 8 van verordening nr. 1049/2001 in een administratieve procedure in twee fasen, voorafgaand aan een eventueel beroep bij de Unierechter, terwijl een dergelijk vereiste niet geldt voor een verzoek om inzage in het dossier op grond van artikel 41, lid 2, onder b), van het Handvest.

37 Ten slotte is het recht op toegang tot documenten onderworpen aan bepaalde beperkingen op grond van redenen van openbaar of particulier belang. Meer in het bijzonder bevat artikel 4 van verordening nr. 1049/2001 een uitzonderingsregeling op grond waarvan de instellingen de toegang tot een document mogen weigeren wanneer de openbaarmaking ervan een van de door dat artikel beschermde belangen zou aantasten. Het recht op toegang tot het dossier wordt op zijn beurt slechts beperkt door de „inachtneming van het gerechtvaardigde belang van de vertrouwelijkheid en het beroeps- en het zakengeheim”. Hieraan moet worden toegevoegd dat dit laatste verschil tussen de twee regelingen tot gevolg heeft dat niet is gewaarborgd dat een op verordening nr. 1049/2001 gebaseerd verzoek om toegang onder alle omstandigheden tot hetzelfde resultaat zal leiden, wat de meegedeelde documenten betreft, als wanneer het zou zijn ingediend op grond van artikel 41, lid 2, onder b), van het Handvest. In dit verband moet worden opgemerkt dat het EDPB ter terechtzitting in antwoord op een vraag van het Gerecht, anders dan het in zijn schriftelijke stukken stelde, heeft erkend dat verzoekster in casu op grond van laatstgenoemde bepaling ruimere toegang tot de documenten zou hebben gehad dan zij op grond van verordening nr. 1049/2001 heeft gehad.

38 Hieruit volgt dat het door het EDPB aangevoerde middel van niet-ontvankelijkheid moet worden afgewezen.

39 Wat in de tweede plaats het argument betreft dat het bestreden besluit louter bevestigend is, volstaat de opmerking dat dit berust op een onjuiste uitlegging van de brief van het EDPB van 21 november 2022. Met deze brief, die is verzonden op een tijdstip waarop de procedure van artikel 65, lid 1, onder a), van verordening 2016/679 gaande was, antwoordde het EDPB op de brief van NOYB van 10 augustus 2022 (zie punt 7 hierboven), waarbij NOYB het EDPB verzocht haar in staat te stellen haar recht om te worden gehoord uit te oefenen nadat zij volledige toegang tot het dossier van de zaak had gekregen. In zijn antwoord heeft het EDPB zich uitsluitend uitgesproken over verzoeksters recht om vóór de vaststelling van het bindende besluit te worden gehoord, door haar dit recht te ontzeggen en in dit verband enkel te verwijzen naar artikel 41, lid 2, onder a), van het Handvest en artikel 11 van zijn reglement van orde, dat met name bepaalt dat het Comité ervoor moet zorgen dat „alle personen die schade kunnen lijden, zijn gehoord alvorens een dergelijk besluit te nemen”. In zijn brief van 21 november 2022 heeft het EDPB geen standpunt ingenomen over de mogelijkheid van inzage in het dossier op grond van artikel 41, lid 2, onder b), van het Handvest. Hieruit volgt dat het bestreden besluit niet kan worden beschouwd als een loutere bevestiging van die brief.

40 Dit geldt temeer daar, zoals in punt 30 hierboven is vastgesteld, dat besluit in werkelijkheid een antwoord van het EDPB vormt op het verzoek om toegang tot het dossier in de e-mail van NOYB van 25 januari 2023. Zoals het ter terechtzitting heeft bevestigd, heeft het EDPB het verzoek om toegang tot het dossier van 25 januari 2023 behandeld als een nieuw verzoek ten opzichte van het verzoek van NOYB van 10 augustus 2022. Dit verzoek is namelijk ingediend na de vaststelling van

zowel bindend besluit nr. 3/2022 als het definitieve besluit van de Ierse toezichthoudende autoriteit tot uitvoering van dat bindende besluit. Het verzoek had dus betrekking op een meer volledig dossier dan het oorspronkelijk bedoelde dossier. Een administratief dossier is van nature dynamisch en kan in de loop van de tijd veranderen naargelang de handelingen of documenten die eraan worden toegevoegd.

41 Het beroep moet derhalve ontvankelijk worden verklaard.

Ten gronde

42 Tot staving van haar beroep voert verzoekster één middel aan dat is ontleend aan schending van artikel 41, lid 2, onder b), van het Handvest en dat uit vier onderdelen bestaat. In het eerste onderdeel voert zij aan dat de inzage in het dossier op grond van deze bepaling niet afhankelijk is van de voorwaarde dat degene die om toegang vraagt wordt benadeeld door een op basis van dat dossier vastgestelde maatregel, aangezien het enige toepasselijke criterium is dat het dossier die verzoeker betreft. In het tweede onderdeel stelt zij dat het dossier van het EDPB waartoe zij toegang heeft gevraagd, haar betreft. In het derde onderdeel stelt zij dat het in die bepaling vastgelegde recht op inzage in het dossier losstaat van het in artikel 41, lid 2, onder a), van het Handvest verankerde recht om te worden gehoord. In het vierde onderdeel, dat subsidiair wordt aangevoerd, stelt zij dat zij hoe dan ook nadelige gevolgen ondervindt van bindend besluit nr. 3/2022.

43 Het eerste, het tweede en het derde onderdeel zullen samen worden onderzocht, aangezien zij gebaseerd zijn op argumenten die elkaar aanvullen.

44 In het eerste onderdeel merkt verzoekster op dat de weigering van toegang tot het dossier door het EDPB in het bestreden besluit is gebaseerd op de vaststelling dat zij geen nadelige gevolgen kan ondervinden van bindend besluit nr. 3/2022. Artikel 41, lid 2, onder b), van het Handvest voorziet echter, anders dan artikel 41, lid 2, onder a), van het Handvest, niet in een dergelijk vereiste, maar stelt het recht op inzage in het dossier afhankelijk van de enkele voorwaarde dat dit dossier degene die om toegang verzoekt „betreft”.

45 In het tweede onderdeel betoogt verzoekster dat niet kan worden betwist dat het dossier van het EDPB waartoe zij toegang heeft gevraagd, een haar „betreffend dossier” is in de zin van artikel 41, lid 2, onder b), van het Handvest, aangezien bindend besluit nr. 3/2022 betrekking heeft op een zaak die is ingeleid naar aanleiding van de klacht die zij op grond van artikel 77 van verordening 2016/679 tegen Meta heeft ingediend, zoals in herinnering is gebracht in punt 3 van dat besluit. In dat besluit wordt meer dan 160 keer naar de klacht en de indiener ervan verwezen.

46 In het derde onderdeel voert verzoekster aan dat het in artikel 41, lid 2, onder b), van het Handvest bedoelde recht op inzage in het dossier een recht is dat losstaat van het in artikel 41, lid 2, onder a), van het Handvest bedoelde recht om te worden gehoord en dat het een ruimere reikwijdte heeft dan laatstgenoemd recht. Het recht om te worden gehoord valt hoofdzakelijk onder de rechten van de verdediging, terwijl het recht op inzage in het dossier deel uitmaakt van het beginsel van processuele gelijkheid en van het recht op een doeltreffende voorziening in rechte. Het Hof beschouwt beide rechten afzonderlijk en stelt het recht op inzage in het dossier niet afhankelijk van het recht om in het kader van de procedure te worden gehoord.

47 In repliek zet verzoekster haar betoog met betrekking tot het gestelde autonome karakter van het recht op toegang tot het dossier verder uiteen. In dit verband herinnert zij er met name aan dat volgens artikel 52, lid 1, van het Handvest beperkingen op de uitoefening van de daarin erkende rechten en vrijheden bij wet moeten worden gesteld, en voert zij verschillende argumenten aan die betrekking hebben op de letterlijke, teleologische en systematische uitlegging van met name artikel 41, lid 2, onder b), van het Handvest. Wat dit laatste aspect betreft, voert zij met name aan dat haar klacht in het kader van de betrokken procedure is „behandeld" in de zin van artikel 41, lid 1, van het Handvest, dat, net als het in artikel 8, lid 2, van het Handvest vastgelegde recht van eenieder op toegang tot zijn persoonsgegevens, het recht van inzage van een persoon in het hem betreffende dossier moet kunnen worden uitgeoefend los van de uitoefening van een ander recht of van de omstandigheid dat hij wordt benadeeld, en dat het niet van belang is welk gebruik de betrokkene maakt van het hem betreffende dossier.

48 In zijn verweerschrift antwoordt het EDPB globaal op de eerste drie onderdelen van het enige middel en stelt hij in essentie dat artikel 41, lid 2, onder b), van het Handvest slechts van toepassing is in situaties waarin de persoon die om inzage in het dossier verzoekt, nadelige gevolgen kan ondervinden van het besluit waarop dat dossier betrekking heeft.

49 In dit verband voert het EDPB in de eerste plaats aan dat uit de bewoordingen van artikel 41, lid 2, van het Handvest volgt dat het recht op toegang tot het dossier een „subcomponent" is van het recht op behoorlijk bestuur en dat laatstgenoemd recht, waarvan de algemene strekking is omschreven in lid 1 van dat artikel, geen autonoom recht vormt. Het recht op toegang tot het dossier heeft dus een „individuele dimensie", aangezien de werkingssfeer ervan beperkt is tot personen wier „zaken" door de instellingen, organen en instanties van de Unie worden behandeld.

50 In de tweede plaats betoogt het EDPB dat het niet-autonome karakter van het recht op behoorlijk bestuur, waarvan het recht op toegang tot het dossier een subcomponent is, impliceert dat een persoon slechts recht op toegang tot het dossier zal hebben indien de procedure zonder die toegang tot een ander resultaat zou kunnen leiden, waardoor zijn rechten van verdediging concreet worden aangetast. Het recht op toegang tot het dossier maakt immers, net als het recht om te worden gehoord, deel uit van de rechten van de verdediging. Personen die zich niet kunnen beroepen op werkelijke rechten van verdediging, te weten personen tegen wie geen procedures zijn ingesteld die tot een voor hen nadelige handeling kunnen leiden, hebben dus geen recht op inzage in het dossier op grond van artikel 41, lid 2, onder b), van het Handvest.

51 In dupliek weerlegt het EDPB ook de argumenten die verzoekster ontleent aan een letterlijke, teleologische en systematische uitlegging van artikel 41, lid 2, onder b), van het Handvest. Ten eerste is het EDPB van mening dat de verwijzing door verzoekster naar verordening 2016/679, ter ondersteuning van een letterlijke uitlegging van het Handvest, vanuit methodologisch oogpunt onjuist is en voorbijgaat aan de hiërarchie tussen een handeling van afgeleid Unierecht en van het primaire Unierecht. Hoe dan ook verwijst artikel 41 van het Handvest naar de behandeling van de „zaken" of het „dossier" van een persoon, terwijl verordening 2016/679 verwijst naar de behandeling van klachten, wat een ander geval is, nog afgezien van het feit dat niet kan worden vastgesteld dat het EDPB in casu de zaken of het dossier van verzoekster heeft behandeld. Ten tweede betoogt het EDPB dat het recht op inzage in het dossier op grond van artikel 41, lid 2, onder b), van het Handvest niet onvoorwaardelijk is en betwist het dat de analogie met het recht van een persoon op toegang tot zijn eigen persoonsgegevens relevant zou zijn. Het EDPB benadrukt dat het recht op inzage in het dossier tot doel heeft de rechten van de verdediging en het beginsel van processuele gelijkheid te eerbiedigen door personen tegen wie voor hen nadelige maatregelen zijn genomen, in staat te stellen de voor hun verdediging

relevante documenten te onderzoeken, en dus niet op zichzelf mag worden beschouwd. In casu heeft verzoekster niet aangetoond dat de weigering van het EDPB om haar toegang te verlenen tot het dossier inbreuk maakte op haar rechten van verdediging. Aangezien bindend besluit nr. 3/2022 niet tot verzoekster was gericht en haar niet heeft geraakt, kan deze weigering haar niet benadelen. Verzoekster beschikt over de nationale rechtsmiddelen om op te komen tegen definitieve besluiten van de bevoegde toezichthoudende autoriteiten waarmee zij geen genoegen kan nemen, en wanneer een dergelijk besluit uitvoering geeft aan een bindend besluit van het EDPB en de geldigheid ervan ter discussie wordt gesteld, moet de nationale rechter het Hof krachtens artikel 267 VWEU een prejudiciële vraag ter beoordeling van de geldigheid voorleggen.

52 Meta betoogt in de eerste plaats dat verordening 2016/679 in het kader van de procedure van artikel 65, lid 1, onder a), ervan, die van administratieve aard is, de indiener van de klacht niet het recht verleent om te worden gehoord of om toegang te krijgen tot het dossier van het EDPB. In dit verband trekt zij een parallel met de procedures inzake de toepassing van de mededingingsregels van de Unie, door erop te wijzen dat in die procedures ondernemingen waartegen het onderzoek is gericht en ondernemingen die een klacht hebben ingediend, zich niet in dezelfde procedurele situatie bevinden. De procedurele rechten van laatstbedoelde ondernemingen zijn niet zo ruim als de rechten van verdediging van eerstbedoelde ondernemingen. Zij hebben slechts een beperkte toegang tot het dossier, en dit alleen in bijzondere omstandigheden, met name wanneer wordt overwogen hun klacht af te wijzen. Niets in verordening 2016/679 impliceert dat de klager in dezelfde procedurele positie wordt geplaatst als de partij tegen wie een onderzoek is ingesteld. Noch deze verordening noch het reglement van orde van het EDPB verleent de indiener van de klacht het recht op toegang tot het dossier. Bovendien is het beginsel van processuele gelijkheid niet van toepassing tussen de indiener van de klacht en de partij waartegen het onderzoek is ingesteld in het kader van de procedure van artikel 60 of artikel 65, lid 1, onder a), van verordening 2016/679.

53 In de tweede plaats voert Meta aan dat verzoekster evenmin op grond van artikel 41, lid 2, onder b), van het Handvest recht heeft op inzage in het dossier van het EDPB. Zij betoogt dat dit recht deel uitmaakt van het geheel van de rechten van de verdediging waarin artikel 41, lid 2, van het Handvest voorziet, en dat degene die toegang vraagt dus moet aantonen dat hij door de procedure wordt benadeeld, teneinde over een dergelijk recht te beschikken. Het volstaat niet dat het dossier van deze procedure hem betreft. In casu houdt verzoeksters verzoek om toegang tot het dossier met name geen verband met het recht om te worden gehoord. Verzoekster heeft overigens tegen bindende beschikking 3/2022 geen beroep ingesteld dat is gebaseerd op een gestelde schending van haar rechten van verdediging. In werkelijkheid is haar verzoek om toegang tot het dossier ingegeven door haar voornemen om deel te nemen aan andere procedures bij nationale rechterlijke instanties, waarbij met name Meta betrokken is.

54 In haar opmerkingen over de memorie in interventie verwijst verzoekster naar het arrest van 7 december 2023, SCHUFA Holding (Kwijtschelding van restschulden) (C-26/22 en C-64/22, EU:C:2023:958), waarin het Hof heeft geoordeeld dat de indieners van een klacht recht hebben op de vaststelling van een besluit over die klacht en dat dit besluit aan een volledige rechterlijke toetsing is onderworpen, zoals is bepaald in artikel 78 van verordening 2016/679. Dit impliceert zowel een recht om te worden gehoord als een recht op toegang tot het dossier. Deze beginselen moeten ook van toepassing zijn wanneer het onderzoek van de klacht ertoe leidt dat gebruik wordt gemaakt van het coherentiemechanisme waarin het EDPB optreedt door een bindend besluit vast te stellen. Bovendien bevat het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vastlegging van aanvullende procedureregels met betrekking tot de handhaving van verordening 2016/679 [COM(2023) 348 final], zowel in de tekst die voortvloeit uit de door het

Europees Parlement voorgestelde amendementen als in de tekst die voortvloeit uit het mandaat van de Raad van de Europese Unie, een recht op toegang tot het dossier voor de indieners van een klacht en voor de verwerkingsverantwoordelijken. Voorts betwist verzoekster de relevantie van de parallel die Meta maakt met de procedures voor de toepassing van de mededingingsregels van de Unie.

55 In dit verband bepaalt artikel 41 van het Handvest, met als opschrift „Recht op behoorlijk bestuur", in lid 1 dat „[e]enieder [...] er recht op [heeft] dat zijn zaken onpartijdig, billijk en binnen een redelijke termijn door de instellingen, organen en instanties van de Unie worden behandeld".

56 In lid 2 van dit artikel wordt gepreciseerd dat dit recht „met name" het volgende behelst:

„a) het recht van eenieder te worden gehoord voordat jegens hem een voor hem nadelige individuele maatregel wordt genomen;

b) het recht van eenieder om inzage te krijgen in het hem betreffende dossier, met inachtneming van het gerechtvaardigde belang van de vertrouwelijkheid en het beroeps- en het zakengeheim;

c) de plicht van de betrokken diensten, hun beslissingen met redenen te omkleden."

Autonoom karakter van het recht van inzage in het dossier ten opzichte van het recht om te worden gehoord

57 Meteen moet worden benadrukt dat er, zoals tussen partijen vaststaat, geen wettelijke tekst bestaat die het recht van de degene die krachtens artikel 77 van verordening 2016/679 een klacht indient, om inzage te hebben in het dossier van het EDPB ter voorbereiding van de vaststelling van een bindend besluit op grond van artikel 65, lid 1, onder a), van die verordening, specifiek regelt noch, a fortiori, een tekst die dat recht beperkt. In het bijzonder kunnen beperkingen op de uitoefening van dit recht noch in verordening 2016/679 noch in het reglement van orde van het EDPB worden gevonden, zoals het in antwoord op een vraag van het Gerecht ter terechtzitting heeft bevestigd.

58 In die omstandigheden moet worden nagegaan of artikel 41, lid 2, onder b), van het Handvest de indiener van een dergelijke klacht een recht op inzage in een dergelijk dossier toekent dan wel of de uitoefening van dat recht afhankelijk is van het in artikel 41, lid 2, onder a), van het Handvest vastgestelde recht om te worden gehoord.

59 Partijen zijn het oneens over de autonome aard van het in die bepaling bedoelde recht op inzage in het dossier. Volgens de door het EDPB en Meta verdedigde opvatting heeft dit recht geen autonoom karakter, maar vormt het een logisch uitvloeisel van het beginsel van eerbiediging van de rechten van de verdediging, wat tot gevolg heeft dat het enkel kan gelden voor personen tegen wie een procedure is ingeleid die kan leiden tot een voor deze personen nadelige handeling. Verzoekster is daarentegen van mening dat dit recht losstaat van het beginsel van eerbiediging van de rechten van de verdediging en enkel afhankelijk is van de voorwaarde dat het dossier de persoon die om toegang ertoe verzoekt, „betreft".

60 Om te beginnen moet worden opgemerkt dat verzoekster in casu het verzoek om toegang tot het dossier van het EDPB heeft ingediend op een tijdstip waarop de administratieve procedure die tot de vaststelling van bindend besluit nr. 3/2022 heeft geleid, reeds was afgesloten en de Ierse toezichthoudende autoriteit dit besluit reeds ten uitvoer had gelegd bij haar definitieve besluit van 31 december 2022 (zie de punten 30 en 40 hierboven). Dit verzoek had niet tot doel verzoekster in staat te stellen om een eventueel recht om te worden gehoord in de loop van de procedure bij het EDPB uit te oefenen, zoals Meta overigens benadrukt, maar om haar in staat te stellen informatie te verkrijgen over de omstandigheden waaronder die besluiten tot stand zijn gekomen, en met name om na te gaan of en in hoeverre de elementen van haar klacht in aanmerking waren genomen en waren beslecht, teneinde in voorkomend geval haar standpunt naar behoren te kunnen verdedigen in het kader van nationale gerechtelijke procedures in verband met bindend besluit nr. 3/2022. Ter terechtzitting heeft verzoekster aldus verklaard dat de kwestie van een eventuele schending van haar recht om tijdens de procedure bij het EDPB te worden gehoord, niet het voorwerp van de onderhavige procedure was.

61 Zoals verzoekster terecht aanvoert, beperken de bewoordingen van artikel 41, lid 2, onder b), van het Handvest het recht van een persoon op inzage in het hem betreffende dossier niet tot de omstandigheid dat dit dossier betrekking heeft op een voor hem nadelige maatregel. Een dergelijk vereiste is weliswaar opgenomen in artikel 41, lid 2, onder a), van het Handvest, waarin het recht om te worden gehoord is vastgelegd, maar niets in de bewoordingen van deze bepalingen, noch in die van artikel 41 van het Handvest, in zijn geheel beschouwd, stelt de uitoefening van het eerste recht principieel afhankelijk van de uitoefening van het tweede recht.

62 Het recht op inzage in het dossier is weliswaar een noodzakelijke voorwaarde voor de daadwerkelijke uitoefening van de rechten van de verdediging, maar de werkingssfeer ervan kan ruimer zijn. Dat is overigens het geval bij verzoekster, die, zoals in punt 60 hierboven is vastgesteld, niet om inzage in het dossier van het EDPB heeft verzocht om in een lopende administratieve procedure te worden gehoord en zich te verdedigen, maar om kennis te nemen van de inhoud ervan teneinde te beoordelen of het opportuun was om beroep in rechte in te stellen. Het in artikel 41, lid 2, onder b), van het Handvest bedoelde recht op inzage in het dossier kan dus niet worden gereduceerd tot een uitvloeisel van het beginsel van eerbiediging van de rechten van de verdediging.

63 Artikel 41, lid 2, onder b), van het Handvest moet worden gelezen in samenhang met lid 1 van dat artikel, in die zin dat het recht op inzage in het dossier verband houdt met het recht van eenieder dat zijn zaken onpartijdig, billijk en binnen een redelijke termijn door de administratie van de Unie worden behandeld. Deze laatste beperkt zich bij de behandeling van de zaken van burgers niet tot het nemen van maatregelen die voor hen nadelig zijn of kunnen zijn. Het feit dat de zaken van een persoon op billijke wijze moeten worden behandeld, kan met name aldus worden uitgelegd dat dit de verplichting inhoudt om hem het hem betreffende administratieve dossier mee te delen.

64 Ook moet rekening worden gehouden met het feit dat het in artikel 41, lid 2, onder b), van het Handvest bedoelde recht op inzage in het dossier een bestanddeel vormt van het „recht op behoorlijk bestuur”, dat het voorwerp is van artikel 41 van het Handvest in zijn geheel. Laatstgenoemd artikel ziet niet alleen op de uitoefening van het recht om door de administratie van de Unie te worden gehoord, dat specifiek onder lid 2, onder a), ervan valt, maar heeft een ruimere draagwijdte, die ook andere rechten of beginselen omvat die deze administratie in haar betrekkingen met burgers in acht moet nemen. Meer in het bijzonder zijn het beginsel dat zaken binnen een redelijke termijn moeten worden behandeld (artikel 41, lid 1, van het Handvest), de

verplichting voor de diensten van de Unie om hun beslissingen met redenen te omkleden [artikel 41, lid 2, onder c), van het Handvest], het beginsel dat de Unie de door haar administratie veroorzaakte schade moet vergoeden (artikel 41, lid 3, van het Handvest) en het beginsel dat de administratie van de Unie met burgers moet communiceren in de taal van de Unie die zij gebruiken (artikel 41, lid 4, van het Handvest), niet beperkt tot situaties waarin de rechten van de verdediging van toepassing zijn.

65 Bijgevolg moet worden geconcludeerd dat een persoon recht heeft op inzage in het hem betreffende dossier, ook al bevindt hij zich niet in een situatie waarin hij zijn recht om te worden gehoord zou kunnen doen gelden, mits, zoals hieronder nader zal worden uiteengezet, op het betrokken gebied geen specifieke regels bestaan die de uitoefening van dit recht van inzage in het dossier overeenkomstig de vereisten van artikel 52, lid 1, van het Handvest beperken.

66 Aan de conclusie in punt 65 hierboven wordt niet afgedaan door de rechtspraak die het EDPB en Meta in hun schriftelijke stukken en ter terechtzitting hebben aangevoerd.

67 Wat het arrest van 26 februari 2013, Spanje/Commissie (T-65/10, T-113/10 en T-138/10, niet gepubliceerd, EU:T:2013:93), betreft, naast het feit dat dit in hogere voorziening is vernietigd bij het arrest van 24 juni 2015, Spanje/Commissie (C-263/13 P, EU:C:2015:415), wordt in punt 38 ervan, dat door het EDPB is overgenomen, in wezen slechts in herinnering gebracht dat het in artikel 41 van het Handvest vervatte recht op behoorlijk bestuur geen autonoom recht vormt, maar tot uitdrukking komt in verschillende specifieke rechten, zoals het recht van eenieder op toegang tot het hem betreffende dossier. Het arrest van 20 mei 2015, Yuanping Changyuan Chemicals/Raad (T-310/12, niet gepubliceerd, EU:T:2015:295, punt 225), heeft geen betrekking op het recht op toegang tot het dossier, maar op de situatie waarin de instelling een door de toepasselijke regeling aan de betrokken ondernemingen toegekende minimumtermijn om opmerkingen in te dienen niet in acht neemt, in de context van artikel 41, lid 2, onder a), van het Handvest. De arresten van 13 september 2018, UBS Europe e.a. (C-358/16, EU:C:2018:715, punt 66), 6 december 1994, Lisrestal e.a./Commissie (T-450/93, EU:T:1994:290, punt 42), 29 juni 1995, ICI/Commissie (T-36/91, EU:T:1995:118, punt 69), 9 juli 1999, New Europe Consulting en Brown/Commissie (T-231/97, EU:T:1999:146, punt 42), en 14 juli 2021, AI/ECDC (T-65/19, EU:T:2021:454, punt 155), hebben betrekking op situaties waarin het beginsel van eerbiediging van de rechten van verdediging van de betrokkene moest worden gewaarborgd en waarin zijn recht van toegang tot de documenten van het dossier slechts als een onderdeel van dat beginsel werd beschouwd.

68 Wat het arrest van 13 december 2018, Ryanair en Airport Marketing Services/Commissie (T-165/15, EU:T:2018:953), betreft, zij eraan herinnerd dat op het gebied van het toezicht op staatssteun beperkingen van het recht op toegang tot het administratieve dossier van de Europese Commissie „bij wet worden gesteld” in de zin van artikel 52, lid 1, van het Handvest, dat wil zeggen dat zij voortvloeien uit zowel een Verdragsbepaling als een handeling van afgeleid recht die is vastgesteld om de uitvoering ervan te verzekeren. In dit verband moet worden opgemerkt dat de basisbeginselen die de procedure op dit gebied beheersen, rechtstreeks in het Verdrag zijn vastgelegd, namelijk in artikel 108 VWEU. Dit artikel, dat in de plaats is gekomen van artikel 93 van het EG-Verdrag (nadien artikel 88 EG), is door het Hof steeds aldus uitgelegd dat van de Commissie slechts ten gunste van de voor steunverlening verantwoordelijke lidstaat wordt verlangd dat zij een contradictoir debat voert en de rechten van de verdediging eerbiedigt, en niet ten gunste van de andere belanghebbenden in de procedure, waaronder de klager (zie in die zin arresten van 2 april 1998, Commissie/Sytraval en Brink’s France, C-367/95 P,

EU:C:1998:154, punt 59; 24 september 2002, Falck en Acciaierie di Bolzano/Commissie, C-74/00 P en C-75/00 P, EU:C:2002:524, punten 81-84, en 13 december 2018, Ryanair en Airport Marketing Services/Commissie, T-165/15, EU:T:2018:953, punt 56).

69 Deze uitlegging in de rechtspraak van een Verdragsartikel dat op hetzelfde niveau in de hiërarchie van normen staat als artikel 41 van het Handvest, maar dat kan worden beschouwd als een lex specialis ten opzichte van laatstgenoemd artikel, is overgenomen in verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel [108 VWEU] (PB 1999, L 83, blz. 1), waarvoor verordening (EU) 2015/1589 van de Raad van 13 juli 2015 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 108 [VWEU] (PB 2015, L 248, blz. 9) in de plaats is gekomen. In het bijzonder behouden deze twee verordeningen het recht van toegang tot het administratieve dossier van de Commissie voor aan de lidstaat die verantwoordelijk is voor de toekenning van de steun (zie in die zin, met betrekking tot verordening nr. 659/1999, arrest van 29 juni 2010, Commissie/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, punten 56-58).

70 De oplossing die is gekozen in het arrest van 13 december 2018, Ryanair en Airport Marketing Services/Commissie (T-165/15, EU:T:2018:953), kan niet worden toegepast op een geval als het onderhavige. Op het gebied dat in de onderhavige zaak aan de orde is, bestaat er immers geen enkele beperking die „bij wet” is gesteld in de zin van artikel 52, lid 1, van het Handvest, op het recht van een klager krachtens artikel 77 van verordening 2016/679 op toegang tot het dossier van het EDPB, zoals in punt 57 hierboven reeds is vastgesteld. Bovendien betwistten de verzoekende partijen in de zaak die tot dat arrest heeft geleid, met een beroep op artikel 41 van het Handvest in samenhang met het beginsel van eerbiediging van de rechten van de verdediging, de weigering van de Commissie om toegang te verlenen tot het staatssteundossier tijdens de administratieve procedure, terwijl in de onderhavige zaak zowel het verzoek om toegang tot het dossier als het besluit tot afwijzing ervan door het EDPB zijn genomen na de afsluiting van de administratieve procedure, dat wil zeggen op een tijdstip waarop een eventuele schending van de rechten van de verdediging niet meer aan de orde was (zie de punten 30, 40 en 60 hierboven).

71 Evenzo is de analogie die Meta, onder verwijzing naar de arresten van 28 juni 2012 in de zaak Commissie/Editions Odile Jacob (C-404/10 P, EU:C:2012:393), en 27 februari 2014, Commissie/EnBW (C-365/12 P, EU:C:2014:112), betreffende verzoeken om toegang tot het administratieve dossier van de Commissie op basis van verordening nr. 1049/2001, maakt met de beperkte procedurele rechten die aan de klager worden toegekend in procedures voor de controle op concentraties van ondernemingen en voor de toepassing van artikel 101 VWEU, niet relevant voor de beantwoording van de vraag die in dit stadium van de analyse aan de orde is. Op deze gebieden bestaat er immers ook een specifieke regeling die het recht van toegang tot het dossier van de Commissie beperkt wat de procedure van controle op concentraties van ondernemingen betreft (zie in die zin arrest van 28 juni 2012, Commissie/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, punten 118 en 119), alsook de procedure op grond van artikel 101 VWEU (zie in die zin arrest van 27 februari 2014, Commissie/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, punt 86).

72 In de zaak die heeft geleid tot het arrest van 1 juni 2022, Del Valle Ruíz e.a./Commissie en GAR (T-510/17, EU:T:2022:312), waren de verzoekende partijen aandeelhouders of obligatiehouders van een kredietinstelling vóór de vaststelling van een afwikkelingsregeling ten aanzien van die instelling op grond van verordening (EU) nr. 806/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 15 juli 2014 tot vaststelling van eenvormige regels en een eenvormige procedure voor de afwikkeling van kredietinstellingen en bepaalde beleggingsondernemingen in het kader van een gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme en een gemeenschappelijk afwikkelingsfonds en tot

wijziging van verordening (EU) nr. 1093/2010 (PB 2014, L 225, blz. 1). Zij voerden met name aan dat artikel 41, lid 2, onder b), van het Handvest was geschonden omdat de Gemeenschappelijke Afwikkelingsraad (GAR) en de Commissie hun vóór de vaststelling van de bestreden besluiten geen toegang hadden verleend tot de documenten waarop zij zich voor de vaststelling van die besluiten hadden gebaseerd.

73 In de zaak die heeft geleid tot het arrest van 1 juni 2022, Del Valle Ruíz e.a./Commissie en GAR (T-510/17, EU:T:2022:312), hadden de verzoekende partijen, net als in de onderhavige zaak, teneinde hun recht op effectieve rechterlijke bescherming te kunnen uitoefenen, dus verzocht om toegang tot het dossier op een tijdstip waarop de administratieve procedure reeds was afgesloten. In het kader van die zaak is het Gerecht tot de slotsom gekomen dat de verzoekende partijen zich niet konden beroepen op het in artikel 41, lid 2, onder b), van het Handvest verankerde recht op inzage in het dossier, na te hebben opgemerkt dat dit recht betrekking had op personen of ondernemingen ten aanzien waarvan een procedure is ingeleid of een besluit is vastgesteld (zie in die zin arrest van 1 juni 2022, Del Valle Ruíz e.a./Commissie en GAR, T-510/17, EU:T:2022:312, punt 463), hetgeen in casu niet het geval was. Om tot deze slotsom te komen heeft het Gerecht met name rekening gehouden met het feit dat verordening nr. 806/2014 een bepaling bevat die het recht van toegang tot het dossier voorbehoudt aan de entiteit die het voorwerp is van de procedure die tot de vaststelling van de afwikkelingsregeling heeft geleid (zie in die zin arrest van 1 juni 2022, Del Valle Ruíz e.a./Commissie en GAR, T-510/17, EU:T:2022:312, punten 458 en 464). Hoewel de situatie die is onderzocht in het arrest van 1 juni 2022, Del Valle Ruíz e.a./Commissie en GAR (T-510/17, EU:T:2022:312), bepaalde gelijkenissen vertoont met die van de onderhavige zaak, verschilt zij dus door het bestaan van een dergelijke wettelijke bepaling.

74 Het arrest van 20 december 2023, OCU/GAR (T-496/18, niet gepubliceerd, EU:T:2023:857), waarop Meta zich ter terechtzitting heeft beroepen, ligt rechtstreeks in het verlengde van het arrest van 1 juni 2022, Del Valle Ruíz e.a./Commissie en GAR (T-510/17, EU:T:2022:312), voor zover het eveneens betrekking heeft op een verzoek om toegang tot het dossier dat is ingediend na de afsluiting van een administratieve procedure. In het kader van die zaak heeft het Gerecht opgemerkt dat het in artikel 41, lid 2, onder b), van het Handvest vastgelegde recht op inzage in het dossier betrekking heeft op personen of ondernemingen ten aanzien waarvan een procedure is ingeleid of een besluit is vastgesteld (zie arrest van 20 december 2023, OCU/GAR, T-496/18, niet gepubliceerd, EU:T:2023:857, punt 36 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Het Gerecht heeft echter opnieuw rekening gehouden met het bestaan van een bepaling in verordening nr. 806/2014 die het recht op toegang tot het dossier voorbehoudt aan de entiteit die het voorwerp is van de procedure die tot de vaststelling van de afwikkelingsregeling heeft geleid, om tot de slotsom te komen dat de verzoekende partij, als vereniging die voormalige aandeelhouders vertegenwoordigt, niet over een dergelijk recht beschikte (zie in die zin arrest van 20 december 2023, OCU/GAR, T-496/18, niet gepubliceerd, EU:T:2023:857, punt 37).

75 Uit een en ander volgt dat eenieder op grond van artikel 41, lid 2, onder b), van het Handvest recht heeft op inzage in het hem betreffende dossier, ook wanneer dat dossier geen verband houdt met een procedure die kan leiden tot een voor hem nadelige handeling, onder voorbehoud evenwel dat er op het betrokken gebied geen specifieke regeling bestaat waarbij aan de uitoefening van dit recht op inzage in het dossier beperkingen worden gesteld overeenkomstig de vereisten van artikel 52, lid 1, van het Handvest.

Vraag of het dossier waarin verzoekster inzage vraagt, een haar betreffend dossier is

76 Thans moet worden onderzocht of het verzoek om inzage in het dossier dat verzoekster in casu op grond van artikel 41, lid 2, onder b), van het Handvest heeft ingediend, betrekking had op een haar betreffend dossier.

77 Bindend besluit nr. 3/2022, dat door het EDPB is vastgesteld op grond van artikel 65, lid 1, onder a), van verordening 2016/679, is terug te voeren op een klacht die verzoekster op grond van artikel 77 van die verordening bij de Oostenrijkse gegevensbeschermingsautoriteit heeft ingediend met betrekking tot de verwerking van haar persoonsgegevens door Meta (toen Facebook Ireland).

78 Artikel 77, lid 1, van verordening 2016/679 verleent iedere betrokkene het recht om een klacht in te dienen bij een toezichthoudende autoriteit indien hij van mening is dat de verwerking van hem betreffende persoonsgegevens inbreuk maakt op deze verordening. Lid 2 van dat artikel verleent hem het recht om door die toezichthoudende autoriteit in kennis te worden gesteld van de voortgang en het resultaat van de klacht.

79 Wanneer, zoals in casu, de betrokken gegevensverwerking een grensoverschrijdend karakter heeft in de zin van artikel 4, punt 23, van verordening 2016/679, voorziet artikel 56, lid 1, van deze verordening, onverminderd de bevoegdheidsregel van artikel 55, lid 1, ervan, in de toepassing van een „eenloketmechanisme" dat is gebaseerd op een verdeling van bevoegdheden tussen een leidende toezichthoudende autoriteit en de andere betrokken toezichthoudende autoriteiten. Krachtens dit mechanisme is de toezichthoudende autoriteit van de hoofdvestiging of de enige vestiging van de verwerkingsverantwoordelijke of verwerker competent om op te treden als leidende toezichthoudende autoriteit voor de grensoverschrijdende verwerking door die verwerkingsverantwoordelijke of verwerker overeenkomstig de in artikel 60 van die verordening vastgestelde procedure voor samenwerking tussen die autoriteit en de andere betrokken toezichthoudende autoriteiten.

80 In het kader van deze samenwerkingsprocedure moet de leidende toezichthoudende autoriteit met name tot een consensus proberen te komen. Daartoe legt zij overeenkomstig artikel 60, lid 3, van de verordening de andere betrokken toezichthoudende autoriteiten onverwijld te hunner beoordeling een ontwerpbesluit voor en houdt zij naar behoren rekening met hun standpunten.

81 In het bijzonder volgt uit de artikelen 56 en 60 van verordening 2016/679 dat de verschillende betrokken nationale toezichthoudende autoriteiten bij grensoverschrijdende verwerkingen – en onder voorbehoud van artikel 56, lid 2, ervan – volgens de in die bepalingen vastgestelde procedure moeten samenwerken teneinde een consensus te bereiken en tot één besluit te komen dat al die autoriteiten bindt en waarvan de verwerkingsverantwoordelijke de naleving wat betreft de verwerkingsactiviteiten binnen al zijn vestigingen binnen de Unie moet waarborgen.

82 Indien een van de andere betrokken toezichthoudende autoriteiten binnen vier weken na te zijn geraadpleegd een relevant en gemotiveerd bezwaar tegen het ontwerpbesluit indient, onderwerpt de leidende toezichthoudende autoriteit indien zij het relevante en gemotiveerde bezwaar afwijst of het niet relevant of niet gemotiveerd acht, de aangelegenheid overeenkomstig artikel 60, lid 4, van verordening 2016/679 aan het in artikel 63 van deze verordening bedoelde coherentiemechanisme, teneinde van het EDPB een krachtens artikel 65, lid 1, onder a), van die verordening vastgesteld bindend besluit te verkrijgen.

83 Zoals het EDPB in zijn schriftelijke stukken uiteenzet, heeft dit mechanisme tot doel, via het EDPB, meningsverschillen tussen de leidende autoriteit en de andere betrokken toezichthoudende autoriteiten op te lossen over alle kwesties waartegen een relevant en gemotiveerd bezwaar wordt gemaakt. De bevoegdheid van het EDPB krachtens artikel 65, lid 1, onder a), van verordening 2016/679 is beperkt tot die kwesties. Het stelt een bindend besluit vast met betrekking tot alle kwesties ten aanzien waarvan een relevant en gemotiveerd bezwaar is gemaakt, doch alleen ten aanzien van deze kwesties.

84 Deze beperkte werkingssfeer wordt verklaard door de aard zelf van het bindende besluit, dat is gericht tot de leidende toezichthoudende autoriteit en alle betrokken toezichthoudende autoriteiten en bindend is voor hen, zoals is bepaald in artikel 65, lid 2, van verordening 2016/679 (zie in die zin beschikking van 7 december 2022, WhatsApp Ireland/Europees Comité voor gegevensbescherming, T-709/21, waartegen hogere voorziening is ingesteld, EU:T:2022:783, punt 42).

85 Hoewel de indiener van een klacht op grond van artikel 77 van verordening 2016/679 formeel geen partij is in de procedure bij het EDPB die leidt tot de vaststelling van een bindend besluit op grond van artikel 65, lid 1, onder a), van verordening 2016/679, speelt die klacht een essentiële rol in die procedure. Om te beginnen vormt deze klacht het uitgangspunt van het gehele besluitvormingsproces. Vervolgens, indien het EDPB slechts uitspraak doet over de relevante en gemotiveerde bezwaren die hebben geleid tot een meningsverschil tussen de leidende autoriteit en ten minste één betrokken toezichthoudende autoriteit, maken die bezwaren deel uit van een naar aanleiding van de klacht ingeleide procedure. Zij houden vaak rekening met de door de betrokkene aangevoerde feiten en argumenten, zodat het door het EDPB onderzochte dossier, althans gedeeltelijk, berust op de gegevens die de betrokkene ter kennis van de nationale toezichthoudende autoriteit heeft gebracht. Deze persoon kan dus op goede gronden willen nagaan of de elementen van zijn klacht die zijn overgenomen of benadrukt in de relevante en gemotiveerde bezwaren van de betrokken toezichthoudende autoriteiten, door het EDPB in aanmerking zijn genomen, dan wel in hoeverre zij de inhoud van het bindende besluit hebben beïnvloed. In dit verband moet worden opgemerkt dat in het onderhavige geval in bindend besluit nr. 3/2022 herhaaldelijk niet alleen wordt verwezen naar de door verzoekster ingediende klacht, maar ook naar verzoekster als zodanig (zie punt 45 hierboven). Ten slotte heeft verzoekster, als indiener van de klacht, een rechtstreeks belang bij de uitkomst van de procedure, aangezien zij met deze klacht beoogt te verzekeren dat verordening 2016/679 concreet wordt toegepast in een situatie die de verwerking van haar persoonsgegevens impliceert, zoals uiteengezet in die klacht.

86 Hieruit volgt dat in casu moet worden geoordeeld dat het dossier van het EDPB ter voorbereiding van de vaststelling van bindend besluit nr. 3/2022 verzoekster betreft in de zin van artikel 41, lid 2, onder b), van het Handvest.

87 Hieruit volgt dat de eerste drie onderdelen van het enige middel moeten worden aanvaard, zonder dat uitspraak hoeft te worden gedaan over het vierde onderdeel ervan, dat subsidiair is aangevoerd, noch over de ontvankelijkheid van het besluit van de Integritetsskyddsmyndighet (autoriteit voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, Zweden) van 2 november 2021, dat verzoekster voor het eerst ter terechtzitting voor het Gerecht heeft overgelegd. Bijgevolg moet het bestreden besluit nietig worden verklaard voor zover daarbij verzoeksters verzoek krachtens artikel 41, lid 2, onder b), om inzage in het dossier van het EDPB ter voorbereiding van bindend besluit nr. 3/2022 is afgewezen.

Kosten

88 Volgens artikel 134, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dat is gevorderd. Aangezien het EDPB in het ongelijk is gesteld, dient het overeenkomstig de vordering van verzoekster te worden verwezen in de kosten.

89 Volgens artikel 138, lid 3, van het Reglement voor de procesvoering kan het Gerecht bepalen dat een andere interveniënt dan die bedoeld in de leden 1 en 2 van dit artikel, zijn eigen kosten zal dragen. In casu dient te worden beslist dat Meta haar eigen kosten zal dragen.

HET GERECHT (Tiende kamer – uitgebreid),

rechtdoende, verklaart:

1) Het besluit van het Europees Comité voor gegevensbescherming van 7 februari 2023 wordt nietig verklaard, voor zover daarbij het krachtens artikel 41, lid 2, onder b), van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie ingediende verzoek van Lisa Ballmann om inzage in het dossier van het Europees Comité voor gegevensbescherming ter voorbereiding van zijn bindend besluit nr. 3/2022 betreffende het door de Data Protection Commission (gegevensbeschermingsautoriteit, Ierland) voorgelegde geschil met betrekking tot Meta Platforms Ireland Ltd is afgewezen.

2) Het Europees Comité voor gegevensbescherming draagt naast haar eigen kosten ook de kosten van Lisa Ballmann.

3) Meta Platform Ireland draagt haar eigen kosten.

Porchia Jaeger Madise

Nihoul Verschuur

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 16 juli 2025.

ondertekeningen