Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Décima Secção Alargada)

16 de julho de 2025*

«Proteção de dados pessoais — Reclamação contra o responsável pelo tratamento dos dados pessoais dos utilizadores de uma rede social em linha na União — Artigo 65.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento (UE) 2016/679 — Decisão vinculativa do Comité Europeu para a Proteção de Dados — Pedido de acesso do autor da reclamação ao processo preparatório da decisão vinculativa — Recusa de acesso — Recurso de anulação — Ato suscetível de recurso — Admissibilidade — Artigo 41.º, n.º 2, alínea b), da Carta dos Direitos Fundamentais»

No processo T-183/23,

Lisa Ballmann, residente em Innsbruck (Áustria), representada por F. Mikolasch, advogado,

recorrente,

contra

Comité Europeu para a Proteção de Dados, representado por I. Vereecken, M. Gufflet e N. Peris Brines, na qualidade de agentes, assistidas por G. Ryelandt, E. de Lophem e P. Vernet, advogados,

recorrido,

apoiado pela

Meta Platforms Ireland Ltd, com sede em Dublim (Irlanda), representada por M. Braun, H.-G. Kamann, F. Louis, A. Vallery, advogados, D. Breatnach, B. Johnston, C. Monaghan, P. Nolan, L. Joyce, solicitors, D. McGrath, E. Egan McGrath, SC, e H. Godfrey, barrister,

interveniente,

O TRIBUNAL GERAL (Décima Secção Alargada),

composto por: O. Porchia, presidente, M. Jaeger, L. Madise (relator), P. Nihoul e S. Verschuur, juízes,

secretário: S. Spyropoulos, administradora,

vistos os autos, nomeadamente o Despacho de 17 de abril de 2024, Ballmann/Comité Europeu para a Proteção de Dados (T-183/23, não publicado, EU:T:2024:261), que admitiu a intervenção da Meta Platforms Ireland em apoio do Comité Europeu para a Proteção de Dados,

* Língua do processo: inglês.

vistas as questões do Tribunal Geral às partes de 4 de dezembro de 2024,

após a audiência de 4 de fevereiro de 2025,

profere o presente

Acórdão

1 Através do seu recurso interposto ao abrigo do artigo 263.º TFUE, a recorrente, Lisa Ballmann, pede a anulação da decisão do Comité Europeu para a Proteção de Dados (a seguir «CEPD»), contida numa mensagem de correio eletrónico de 7 de fevereiro de 2023, que indeferiu o seu pedido de acesso, formulado com fundamento no artigo 41.º, n.º 2, alínea b), da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»), ao processo preparatório da Decisão vinculativa 3/2022 do CEPD relativa ao litígio, submetido pela Data Protection Commission (Autoridade de Proteção de Dados, Irlanda, a seguir «Autoridade de Controlo irlandesa»), a respeito da interveniente, a Meta Platforms Ireland Ltd (a seguir «Meta»), e do seu serviço Facebook (a seguir «decisão impugnada»).

Antecedentes do litígio e factos posteriores à interposição do recurso

2 Em 25 de maio de 2018, a recorrente, que atua por intermédio da associação sem fins lucrativos NOYB — European Center for Digital Rights (a seguir «NOYB»), apresentou à Österreichische Datenschutzbehörde (Autoridade de Proteção de Dados austríaca) uma reclamação ao abrigo do artigo 77.º do Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados e que revoga a Diretiva 95/46/CE (Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados) (JO 2016, L 119, p. 1), contra a Facebook Ireland Ltd (que se tornou, em 2022, a Meta), no que se refere aos tratamentos de dados relacionados com a utilização da rede social Facebook. A reclamação denunciava possíveis violações de várias disposições deste regulamento e, em especial, dos seus artigos 6.º e 9.º

3 Em 30 de maio de 2018, a Autoridade de Proteção de Dados austríaca transmitiu a reclamação à Autoridade de Controlo irlandesa, considerando que, tendo em conta o caráter transfronteiriço do tratamento de dados relacionado com a utilização da rede social Facebook e o local de estabelecimento da Meta na Irlanda, esta última autoridade era a autoridade competente para agir como «autoridade de controlo principal», em conformidade com o artigo 56.º, n.º 1, do Regulamento 2016/679.

4 Em 6 de outubro de 2021, na sequência da investigação que conduziu, a Autoridade de Controlo irlandesa apresentou às outras autoridades de controlo interessadas, designadamente as autoridades de controlo dos outros Estados-Membros e dos outros Estados partes no Acordo sobre o Espaço Económico Europeu (EEE), um projeto de decisão, em conformidade com o artigo 60.º, n.º 3, do Regulamento 2016/679. Várias destas outras autoridades formularam objeções pertinentes e fundamentadas, na aceção do artigo 4.º, ponto 24, deste regulamento, a respeito de certas apreciações contidas neste projeto de decisão.

5 Depois de lhe ter tido comunicado o projeto de decisão da Autoridade de Controlo irlandesa, a recorrente, na sequência de uma divergência de pontos de vista entre ela própria e esta autoridade a respeito do caráter confidencial deste projeto de decisão e de outros documentos

trocados no âmbito do processo, deixou de estar associada a este. Em especial, não recebeu cópia das objeções pertinentes e fundamentadas das autoridades de controlo interessadas, não pôde, contrariamente à Meta, apresentar observações sobre estas objeções e não teve acesso às observações desta última.

6 Em 25 de julho de 2022, depois de ter trocado opiniões com as outras autoridades de controlo interessadas e ter decidido não dar seguimento a certas objeções pertinentes e fundamentadas suscitadas a respeito do seu projeto de decisão, a Autoridade de Controlo irlandesa recorreu ao CEPD no âmbito do procedimento de controlo da coerência instituído pelo Regulamento 2016/679, em conformidade com o seu artigo 60.º, n.º 4, para que este tomasse posição sobre estas objeções adotando uma decisão vinculativa com base no artigo 65.º, n.º 1, alínea a), do mesmo regulamento.

7 Em 10 de agosto de 2022, a NOYB escreveu ao CEPD para evitar, em seu entender, que continuasse a ocorrer, no âmbito do procedimento perante este organismo, uma violação do direito de audiência da recorrente e do princípio da igualdade de tratamento, consagrados, respetivamente, nos artigos 41.º e 20.º da Carta. A NOYB convidou o CEPD a dar cumprimento a estas disposições, permitindo-lhe ser ouvida depois de lhe ter dado acesso ao dossiê completo do processo.

8 Por carta de 21 de novembro de 2022, o CEPD respondeu à NOYB que, em conformidade com o artigo 41.º, n.º 2, alínea a), da Carta e com o artigo 11.º do seu regulamento interno, tinha a responsabilidade de assegurar, antes da adoção dessa decisão, que foram ouvidas todas as partes que possam ser negativamente afetadas por uma decisão vinculativa adotada com base no artigo 65.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento 2016/679. Recordou que as suas decisões eram dirigidas à autoridade de controlo principal e às autoridades de controlo interessadas, com exclusão de qualquer outra parte, e que, no âmbito do artigo 65.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento 2016/679, não era obrigado a efetuar uma análise completa do projeto de decisão da autoridade de controlo principal ou do processo de decisão desta autoridade. Informou a NOYB de que, após uma análise aprofundada do alcance do litígio, tinha concluído que a recorrente não era suscetível de ser afetada desfavoravelmente pela decisão vinculativa que deveria adotar no procedimento em causa e que, portanto, não tinha o direito a ser ouvida perante o mesmo.

9 Em 5 de dezembro de 2022, o CEPD adotou a Decisão vinculativa 3/2022. No n.º 19 desta decisão, o CEPD indica que considera que a recorrente não é suscetível de ser afetada desfavoravelmente pela referida decisão, pelo que não preenche os requisitos para lhe ser concedido o direito de audiência ao abrigo do artigo 41.º da Carta, da jurisprudência aplicável e do artigo 11.º do seu regulamento interno. Precisa-se, no mesmo número, que tal não prejudica o direito de audiência nem os direitos conexos que a recorrente possa ter perante as autoridades de controlo nacionais.

10 Em 31 de dezembro de 2022, a Autoridade de Controlo irlandesa adotou uma decisão final, em conformidade com o artigo 60.º, n.º 7, do Regulamento 2016/679, destinada a dar execução à Decisão vinculativa 3/2022.

11 Por mensagem de correio eletrónico de 6 de janeiro de 2023, a NOYB pediu ao CEPD que lhe comunicasse a Decisão vinculativa 3/2022, a decisão final da Autoridade de Controlo irlandesa e as objeções pertinentes e fundamentadas suscitadas pelas autoridades de controlo interessadas relativamente ao projeto de decisão da Autoridade de Controlo irlandesa, invocando o artigo 41.º da Carta, os artigos 60.º e 65.º do Regulamento 2016/679, e «o direito de acesso aos documentos por força do direito da União».

12 Em resposta a esta mensagem de correio eletrónico, o CEPD indicou à NOYB, em 11 de janeiro de 2023, que lhe forneceria as hiperligações para o texto das decisões pedidas logo que fossem publicadas e que o seu pedido de acesso às objeções pertinentes e fundamentadas seria tratado como um pedido de acesso aos documentos ao abrigo do Regulamento (CE) n.º 1049/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2001, relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão (JO 2001, L 145, p. 43). No mesmo dia, a NOYB informou o CEPD de que tinha recebido a decisão final da Autoridade de Controlo irlandesa. Em 12 de janeiro de 2023, o CEPD forneceu à NOYB a hiperligação para o texto da Decisão vinculativa 3/2022.

13 Por mensagem de correio eletrónico de 25 de janeiro de 2023, a NOYB apresentou ao CEPD um novo pedido de acesso ao processo completo deste último, invocando principalmente os direitos da recorrente decorrentes do artigo 41.º da Carta «enquanto parte» e de «qualquer outra base jurídica», como o artigo 42.º da Carta, o artigo 15.º TFUE ou o Regulamento n.º 1049/2001.

14 Em 26 de janeiro e 2 de fevereiro de 2023, o CEPD, referindo-se à mensagem de correio eletrónico de 6 de janeiro de 2023 da NOYB, concedeu a esta última, com fundamento no Regulamento n.º 1049/2001, acesso integral a algumas das objeções pertinentes e fundamentadas pedidas e um acesso parcial a outras destas objeções.

15 Em 31 de janeiro de 2023, em resposta a um pedido de esclarecimentos do CEPD à NOYB, esta sublinhou que o seu pedido de acesso ao processo se baseava essencialmente no artigo 41.º da Carta, «mas também em qualquer outra base jurídica», e não se limitava às objeções pertinentes e fundamentadas.

16 Na decisão impugnada, por um lado, o CEPD, tendo em consideração o pedido de acesso ao processo à luz do Regulamento n.º 1049/2001, convidou a NOYB a clarificar o alcance deste pedido, em conformidade com o artigo 6.º, n.º 2, deste regulamento, e a aceitar uma solução equitativa nos termos do n.º 3 do mesmo artigo. Por outro, indicou que, paralelamente, tinha avaliado de forma aprofundada o pedido de acesso ao processo ao abrigo do artigo 41.º, n.º 2, alínea b), da Carta e que considerava que a recorrente, enquanto autora da reclamação, não dispunha de um direito de acesso a este título. No que diz respeito a este último aspeto, o CEPD referiu-se nomeadamente ao n.º 19 da Decisão vinculativa 3/2022 (v. n.º 9, *supra*) e à sua carta de 21 de novembro de 2022 (v. n.º 8, *supra*), reiterando que a recorrente não era suscetível de ser afetada desfavoravelmente por esta decisão vinculativa.

17 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 7 de abril de 2023, a recorrente interpôs o presente recurso.

18 Por Decisão de 12 de abril de 2023, o CEPD concedeu à NOYB, com fundamento no Regulamento n.º 1049/2001, acesso integral a alguns dos documentos pedidos por esta última na sua mensagem de correio eletrónico de 25 de janeiro de 2023 e um acesso parcial a outros destes documentos.

Pedidos

19 A recorrente conclui pedindo ao Tribunal Geral que se digne:

– anular a decisão impugnada na parte em que o CEPD indefere o seu pedido de acesso ao processo que apresentou ao abrigo do artigo 41.º, n.º 2, alínea b), da Carta;

– condenar o CEPD nas despesas;

– condenar a Meta a suportar as suas próprias despesas.

20 O CEPD conclui pedindo ao Tribunal Geral que se digne:

– julgar o recurso inadmissível;

– a título subsidiário, negar provimento ao recurso;

– condenar a recorrente nas despesas e, a título subsidiário, condenar a Meta a suportar as suas próprias despesas.

21 A Meta conclui pedindo ao Tribunal Geral que se digne:

– julgar o recurso inadmissível;

– a título subsidiário, negar provimento ao recurso;

– condenar a recorrente nas despesas, incluindo as efetuadas pela própria.

Questão de direito

Quanto à admissibilidade do recurso

22 O CEPD invoca a inadmissibilidade do recurso pelo facto de a decisão impugnada não alterar a situação jurídica da recorrente. Constitui apenas um ato intermédio em relação a esta última, ato cujo objetivo era obter da sua parte mais precisões sobre o objeto do seu pedido de acesso, em conformidade com o artigo 6.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001, e encontrar uma solução equitativa com a recorrente em aplicação do n.º 3 deste artigo, tendo em conta o grande número de documentos em causa, o que, de resto, esta aceitou. A decisão impugnada não contém, portanto, uma posição final do CEPD sobre o mérito do pedido de acesso e, em especial, não indefere este pedido.

23 A este respeito, o CEPD precisa que, com efeito, tratou o pedido de acesso da recorrente com fundamento numa das diversas bases jurídicas avançadas pela NOYB na sua mensagem de correio eletrónico de 25 de janeiro de 2023, neste caso o Regulamento n.º 1049/2001, e que esta situação o levou a comunicar-lhe numerosos documentos, tanto antes como depois da decisão impugnada. Afirma que este pedido tinha por único objetivo obter determinados documentos, independentemente da base jurídica invocada. Assim, a recorrente apresentou um pedido assente em várias bases jurídicas, em vez de vários pedidos, cada um deles assente numa base jurídica diferente. Fazendo referência à sua Decisão de 12 de abril de 2023 (v. n.º 18, *supra*), alega que, com base no Regulamento n.º 1049/2001, a recorrente teve em última análise acesso aos mesmos documentos que teria se o seu pedido tivesse sido apreciado à luz do artigo 41.º, n.º 2, alínea b), da Carta.

24 A Meta sustenta que o recurso é inadmissível pelo facto de a decisão impugnada, uma vez que tem por objeto o artigo 41.º, n.º 2, alínea b), da Carta, ser apenas um ato puramente confirmativo da resposta do CEPD contida na sua carta enviada à NOYB em 21 de novembro de 2022 (v. n.º 8,

supra), a qual mais não é do que um ato intermédio no processo que conduziu à adoção da Decisão vinculativa 3/2022. Nesta carta, o CEPD indeferiu o pedido de acesso apresentado pela recorrente em 10 de agosto de 2022 (v. n.º 7, *supra*). Este indeferimento só poderia ter sido contestado por ocasião de um recurso da Decisão vinculativa 3/2022 que pôs termo a esse processo.

25 A recorrente alega que o seu recurso é admissível.

26 Segundo jurisprudência constante, podem ser objeto de um recurso de anulação ao abrigo do artigo 263.º TFUE todos os atos adotados pelas instituições, independentemente da sua natureza ou da sua forma, que se destinem a produzir efeitos jurídicos vinculativos suscetíveis de afetar os interesses do recorrente, alterando de maneira caracterizada a sua situação jurídica (v., neste sentido, Acórdãos de 11 de novembro de 1981, IBM/Comissão, 60/81, EU:C:1981:264, n.º 9, e de 18 de novembro de 2010, NDSHT/Comissão, C-322/09 P, EU:C:2010:701, n.º 45 e jurisprudência referida).

27 Para determinar se o ato produz efeitos jurídicos vinculativos, importa atender à substância desse ato e apreciar os referidos efeitos em função de critérios objetivos, tais como o conteúdo desse mesmo ato, tendo em conta, se for caso disso, o contexto da adoção deste último, bem como os poderes da instituição que dele é autora (v. Acórdão de 20 de fevereiro de 2018, Bélgica/Comissão, C-16/16 P, EU:C:2018:79, n.º 32 e jurisprudência referida).

28 A este respeito, constituem, em princípio, atos recorríveis as medidas que fixam definitivamente a posição de uma instituição, de um órgão ou de um organismo da União no termo de um procedimento administrativo e que visem produzir efeitos jurídicos vinculativos suscetíveis de afetar os interesses do recorrente, com exclusão, nomeadamente, das medidas intermédias cujo objetivo é preparar a decisão final, que não produzem tais efeitos, bem como dos atos meramente confirmativos de um ato anterior não impugnado dentro do prazo (v. Acórdão de 25 de junho de 2020, CSUE/KF, C-14/19 P, EU:C:2020:492, n.º 70 e jurisprudência referida).

29 Em primeiro lugar, no que respeita à exceção de inadmissibilidade invocada pelo CEPD, esta assenta na premissa de que, na decisão impugnada, não se pronunciou sobre o pedido de acesso baseado no artigo 41.º, n.º 2, alínea b), da Carta, tendo optado por tratar o pedido de acesso unicamente à luz do Regulamento n.º 1049/2001, base jurídica invocada também na mensagem de correio eletrónico da NOYB de 25 de janeiro de 2023 (v. n.º 13, *supra*) e que teria conduzido ao mesmo resultado que se obteria se tivesse aplicado a referida disposição. Ora, esta premissa é errada.

30 A decisão impugnada constitui uma resposta do CEPD ao pedido de acesso ao processo contido na mensagem de correio eletrónico da NOYB de 25 de janeiro de 2023. Nesta mensagem de correio eletrónico, a recorrente baseou este pedido, a título principal, no artigo 41.º da Carta e, a título suplementar, «em qualquer outra base jurídica», designadamente, no essencial, o Regulamento n.º 1049/2001.

31 Resulta da decisão impugnada que, nesta decisão, o CEPD se pronunciou tanto sobre o pedido de acesso baseado no artigo 41.º da Carta, entendendo, com razão, que era mais especificamente visado o n.º 2, alínea b), deste artigo, como sobre o pedido baseado no Regulamento n.º 1049/2001. Assim, no que diz respeito ao pedido de acesso ao abrigo deste regulamento, convidou a recorrente a clarificar o seu alcance e a aceitar uma solução equitativa. Como sustenta o CEPD, a decisão impugnada constitui, portanto, apenas uma medida intermédia cujo

objetivo é preparar a decisão final — adotada no caso em apreço em 12 de abril de 2023 (v. n.º 18, *supra*) — e que não produz nenhum efeito jurídico obrigatório suscetível de afetar os interesses da recorrente. Todavia, esta parte da decisão impugnada não é objeto do presente recurso.

32 No que diz respeito ao pedido de acesso ao processo ao abrigo do artigo 41.º, n.º 2, alínea b), da Carta, o CEPD declarou tê-lo apreciado «de forma aprofundada», antes de concluir pelo seu indeferimento com o fundamento de que a recorrente, não sendo suscetível de ser afetada desfavoravelmente pela Decisão vinculativa 3/2022, não beneficiava desse direito de acesso. Por conseguinte, há que concluir que a decisão impugnada contém uma recusa de acesso ao processo solicitado pela recorrente com fundamento no artigo 41.º, n.º 2, alínea b), da Carta. Além disso, uma vez que o pedido de acesso ao processo e, consequentemente, a decisão impugnada foram apresentados num momento em que tanto a Decisão vinculativa 3/2022 como a decisão final da Autoridade de Controlo irlandesa já tinham sido adotadas, há que considerar que a decisão impugnada fixa definitivamente a posição do CEPD em relação a esse pedido de acesso, uma vez que se baseia no artigo 41.º, n.º 2, alínea b), da Carta, e afeta imediata e irreversivelmente a situação jurídica da recorrente no que respeita ao seu eventual direito de acesso ao processo do CEPD.

33 A circunstância de o CEPD ter analisado em paralelo o pedido de acesso com base no Regulamento n.º 1049/2001 não põe em causa as conclusões precedentes. O direito de acesso ao processo, consagrado no artigo 41.º, n.º 2, alínea b), da Carta, e o direito de acesso do público aos documentos das instituições, previsto no Regulamento n.º 1049/2001, enquadram-se, de facto, em dois regimes jurídicos diferentes.

34 Assim, antes de mais, estes dois direitos não têm os mesmos beneficiários: enquanto o direito de acesso aos documentos é reconhecido a todos os cidadãos da União e a todas as pessoas singulares ou coletivas que residam ou tenham a sua sede social num Estado-Membro, o direito de acesso ao processo beneficia a pessoa a que o processo em causa «[se refere]», ou seja, o próprio titular do direito.

35 Em seguida, estes dois direitos não visam necessariamente os mesmos documentos: o direito de acesso consagrado no artigo 41.º, n.º 2, alínea b), da Carta aplica-se ao processo da pessoa a que o mesmo se refere, ao passo que o direito de acesso previsto pelo Regulamento n.º 1049/2001 se aplica a qualquer documento de uma instituição, independentemente da existência de um processo relativo a essa pessoa.

36 Por outro lado, enquanto o Regulamento n.º 1049/2001 prevê, nos seus artigos 7.º e 8.º, um procedimento administrativo em duas fases, prévio a um eventual recurso perante o juiz da União, esse requisito não existe para um pedido de acesso ao processo ao abrigo do artigo 41.º, n.º 2, alínea b), da Carta.

37 Por último, o direito de acesso aos documentos está sujeito a certos limites baseados em razões de interesses públicos ou privados. Mais especificamente, o Regulamento n.º 1049/2001 prevê, no seu artigo 4.º, um regime de exceções que autoriza as instituições a recusar o acesso aos documentos cuja divulgação pudesse prejudicar um dos interesses protegidos por esse artigo. O direito de acesso ao processo só é, por seu turno, limitado pelo «respeito pelos legítimos interesses da confidencialidade e do segredo profissional e comercial». Há que acrescentar que esta última diferença entre os dois regimes tem como consequência que não é garantido que um pedido de acesso baseado no Regulamento n.º 1049/2001 conduza, em todas as circunstâncias, ao mesmo resultado, no que respeita aos documentos comunicados, que se obteria se tivesse sido formulado com base no artigo 41.º, n.º 2, alínea b), da Carta. A este respeito, há que salientar que, na

audiência, em resposta a uma questão do Tribunal Geral, e contrariamente ao que defendia nos seus articulados, o CEPD admitiu que, no caso em apreço, a recorrente teve um acesso mais amplo aos documentos ao abrigo desta última disposição do que aquele de que beneficiou ao abrigo do Regulamento n.º 1049/2001.

38 Daqui resulta que a exceção de inadmissibilidade suscitada pelo CEPD deve ser rejeitada.

39 Em segundo lugar, no que respeita ao argumento relativo à natureza puramente confirmativa da decisão impugnada, basta notar que resulta de uma interpretação errada da carta do CEPD de 21 de novembro de 2022. Com esta carta, enviada num momento em que estava em curso o procedimento previsto no artigo 65.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento 2016/679, o CEPD respondeu à carta da NOYB de 10 de agosto de 2022 (v. n.º 7, *supra*), que o convidava a permitir que a NOYB exercesse o seu direito de audiência depois de lhe ter dado acesso integral ao processo. Na sua resposta, o CEPD pronunciou-se exclusivamente sobre o direito de audiência da recorrente antes da adoção da decisão vinculativa, negando-lhe esse direito e mencionando a este respeito apenas o artigo 41.º, n.º 2, alínea a), da Carta e o artigo 11.º do seu regulamento interno, que prevê, nomeadamente, que, antes de tomar essa decisão, o Comité deve assegurar «que foram ouvidas todas as pessoas que possam ser negativamente afetadas». Na sua carta de 21 de novembro de 2022, o CEPD não tomou posição sobre a possibilidade de acesso ao processo ao abrigo do artigo 41.º, n.º 2, alínea b), da Carta. Daqui resulta que a decisão impugnada não pode ser considerada puramente confirmativa desta carta.

40 Isto é tanto mais assim quanto, como acima se observou no n.º 30, a referida decisão constitui, na realidade, uma resposta do CEPD ao pedido de acesso ao processo contido na mensagem de correio eletrónico da NOYB de 25 de janeiro de 2023. Como confirmou na audiência, o CEPD tratou o pedido de acesso ao processo de 25 de janeiro de 2023 como um pedido novo relativamente ao apresentado pela NOYB em 10 de agosto de 2022. Com efeito, este pedido foi apresentado após a adoção tanto da Decisão vinculativa 3/2022 como da decisão final da Autoridade de Controlo irlandesa destinada a executar esta decisão vinculativa. Incidia, portanto, sobre um processo mais completo do que o inicialmente visado. Dinâmico por natureza, um processo administrativo é suscetível de evoluir ao longo do tempo em função dos atos ou documentos que lhe são juntos.

41 Por conseguinte, o recurso deve ser julgado admissível.

Quanto ao mérito

42 A recorrente invoca um fundamento único de recurso, relativo à violação do artigo 41.º, n.º 2, alínea b), da Carta e articulado em quatro partes. Na primeira parte, alega que o acesso ao processo ao abrigo desta disposição não está subordinado à condição de o requerente do acesso ser afetado desfavoravelmente por uma medida adotada com base nesse processo, sendo o único critério aplicável que o processo se refira a esse requerente. Na segunda parte, sustenta que o processo do CEPD a que pediu acesso lhe diz respeito. Na terceira parte, afirma que o direito de acesso ao processo previsto na referida disposição é independente do direito de audiência previsto no artigo 41.º, n.º 2, alínea a), da Carta. Na quarta parte, suscitada a título subsidiário, alega que, em todo o caso, é afetada desfavoravelmente pela Decisão vinculativa 3/2022.

43 A primeira, segunda e terceira partes serão analisadas em conjunto, uma vez que assentam em argumentos complementares.

44 Na primeira parte, a recorrente salienta que a recusa de acesso ao processo que lhe foi oposta pelo CEPD na decisão impugnada se baseou na conclusão de que não é suscetível de ser afetada desfavoravelmente pela Decisão vinculativa 3/2022. Ora, o artigo 41.º, n.º 2, alínea b), da Carta, diferentemente do artigo 41.º, n.º 2, alínea a), da Carta, não prevê esse requisito, mas subordina o direito de acesso ao processo apenas à condição de este processo «se referir» ao requerente de acesso.

45 Na segunda parte, a recorrente sustenta que é incontestável que o processo do CEPD a que pediu acesso «[se lhe refere]» na aceção do artigo 41.º, n.º 2, alínea b), da Carta, uma vez que a Decisão vinculativa 3/2022 tem por objeto um processo iniciado na sequência da reclamação que apresentou, ao abrigo do artigo 77.º do Regulamento 2016/679, contra a Meta, como recorda o n.º 3 desta decisão. Na decisão mencionada, é feita referência mais de 160 vezes à reclamação e à sua autora.

46 Na terceira parte, a recorrente alega que o direito de acesso ao processo previsto no artigo 41.º, n.º 2, alínea b), da Carta é um direito autónomo em relação ao direito de audiência previsto no artigo 41.º, n.º 2, alínea a), da Carta e que tem um alcance mais amplo do que este último direito. O direito de audiência faz parte principalmente dos direitos de defesa, ao passo que o direito de acesso ao processo é uma componente do princípio da igualdade de armas e do direito a um recurso efetivo. O Tribunal de Justiça entende separadamente os dois direitos e não condiciona o direito de acesso ao processo ao direito de audiência no âmbito do processo.

47 Na réplica, a recorrente desenvolve a argumentação relativa ao alegado caráter autónomo do direito de acesso ao processo. Neste contexto, recorda nomeadamente que, em conformidade com o artigo 52.º, n.º 1, da Carta, qualquer restrição ao exercício dos direitos e liberdades reconhecidos por esta deve ser prevista por lei e invoca vários argumentos relacionados com a interpretação literal, teleológica e sistemática, nomeadamente, do artigo 41.º, n.º 2, alínea b), da Carta. Quanto a este último aspeto, alega, nomeadamente, que a sua reclamação foi «tratada», na aceção do artigo 41.º, n.º 1, da Carta, no âmbito do processo em causa, que, como o direito de qualquer pessoa de aceder aos dados de caráter pessoal coligidos que lhe digam respeito, consagrado no artigo 8.º, n.º 2, da Carta, o direito de acesso de uma pessoa aos processos que se lhe refiram deve poder ser exercido independentemente do exercício de outro direito ou da circunstância de ser afetada desfavoravelmente, e que o uso que o interessado faz do processo que lhe diz respeito é indiferente.

48 Na contestação, o CEPD responde globalmente às três primeiras partes do único fundamento, alegando, em substância, que o artigo 41.º, n.º 2, alínea b), da Carta só se aplica nas situações em que a pessoa que pede o acesso ao processo é suscetível de ser afetada desfavoravelmente pela decisão a que se refere esse processo.

49 A este respeito, em primeiro lugar, o CEPD alega que decorre da redação do artigo 41.º, n.º 2, da Carta que o direito de acesso ao processo é uma «subcomponente» do direito a uma boa administração e que este último direito, cujo alcance geral é definido no n.º 1 deste artigo, não constitui um direito autónomo. O direito de acesso ao processo tem, portanto, uma «dimensão individual», estando o seu âmbito de aplicação limitado às pessoas cujos «processos» são tratados pelas instituições, órgãos e organismos da União.

50 Em segundo lugar, o CEPD sustenta que o caráter não autónomo do direito a uma boa administração, do qual o direito de acesso ao processo é uma subcomponente, implica que uma pessoa só terá um direito de acesso ao processo se, na falta deste acesso, o resultado do processo

puder ser diferente, afetando assim, concretamente, os seus direitos de defesa. O direito de acesso ao processo é, com efeito, como o direito de audiência, uma componente dos direitos de defesa. Assim, as pessoas que não podem invocar verdadeiros direitos de defesa, designadamente as que não são objeto de processos instaurados contra si e suscetíveis de conduzir a um ato que as afete desfavoravelmente, não beneficiam de um direito de acesso ao processo ao abrigo do artigo 41.º, n.º 2, alínea b), da Carta.

51 Na tréplica, o CEPD também refuta os argumentos que a recorrente retira de uma interpretação literal, teleológica e sistemática do artigo 41.º, n.º 2, alínea b), da Carta. Primeiro, o CEPD considera que a remissão efetuada pela recorrente para o Regulamento 2016/679 para sustentar uma interpretação literal da Carta é incorreta do ponto de vista metodológico e ignora a hierarquia entre um ato de direito derivado da União e o direito primário da União. Em todo o caso, o artigo 41.º da Carta faz referência ao tratamento dos «assuntos» ou dos «processos» de uma pessoa, ao passo que o Regulamento 2016/679 faz referência ao tratamento de reclamações, o que é uma operação diferente, além do facto de não se poder considerar que, no caso em apreço, o CEPD procedeu ao tratamento dos assuntos ou do processo da recorrente. Segundo, o CEPD sustenta que o direito de acesso ao processo ao abrigo do artigo 41.º, n.º 2, alínea b), da Carta não é incondicional e contesta a pertinência da analogia com o direito de uma pessoa aceder aos seus próprios dados pessoais coligidos. O CEPD sublinha que o direito de acesso ao processo tem por finalidade o respeito dos direitos de defesa e do princípio da igualdade de armas, permitindo às pessoas que são objeto de medidas suscetíveis de as afetar desfavoravelmente analisar os documentos pertinentes para a sua defesa, e não pode, portanto, ser entendido isoladamente. No caso em apreço, a recorrente não demonstrou que a recusa do CEPD em lhe dar acesso ao processo violava os seus direitos de defesa. Uma vez que a Decisão vinculativa 3/2022 não se destina à, e não afeta a recorrente, esta recusa não a pode afetar desfavoravelmente. A recorrente dispõe das vias de recurso nacionais para contestar as decisões finais das autoridades de controlo competentes com as quais não concorde e, quando essa decisão dá cumprimento a uma decisão vinculativa adotada pelo CEPD e a validade desta é posta em causa, o órgão jurisdicional nacional deve submeter ao Tribunal de Justiça, ao abrigo do artigo 267.º TFUE, uma questão prejudicial para apreciação da validade.

52 Em primeiro lugar, a Meta sustenta que, no âmbito do procedimento previsto no seu artigo 65.º, n.º 1, alínea a), que é de natureza administrativa, o Regulamento 2016/679 não confere ao autor da reclamação o direito de audiência ou de ter acesso ao processo do CEPD. A este respeito, estabelece um paralelo com os procedimentos de aplicação das regras de concorrência da União, salientando que, nestes procedimentos, as empresas contra as quais a investigação é dirigida e as que apresentaram uma queixa não se encontram na mesma situação processual. Os direitos processuais das últimas empresas não são tão amplos quanto os direitos de defesa das primeiras. Têm apenas um acesso restrito ao processo, e unicamente em circunstâncias especiais, nomeadamente se se pretender rejeitar a sua queixa. Nenhum elemento do Regulamento 2016/679 implica colocar o autor da reclamação na mesma posição processual que a parte objeto de uma investigação. Nem este regulamento nem o regulamento interno do CEPD concedem ao autor da reclamação o direito de aceder ao processo. Além disso, o princípio da igualdade de armas não se aplica entre o autor da reclamação e a parte objeto de investigação no âmbito do procedimento previsto no artigo 60.º ou no artigo 65.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento 2016/679.

53 Em segundo lugar, a Meta alega que a recorrente também não tem o direito de aceder ao processo do CEPD com base no artigo 41.º, n.º 2, alínea b), da Carta. Sustenta que este direito faz parte do conjunto dos direitos de defesa previstos no artigo 41.º, n.º 2, da Carta e que o requerente do acesso deve, portanto, demonstrar que é afetado desfavoravelmente pelo procedimento para

dispor desse direito. Não basta que o processo lhe diga respeito. No caso em apreço, o pedido de acesso ao processo apresentado pela recorrente não está relacionado, nomeadamente, com o direito de audiência. Aliás, a recorrente não interpôs recurso da Decisão vinculativa 3/2022 com base numa alegada violação dos seus direitos de defesa. Na realidade, o seu pedido de acesso ao processo é motivado pela sua intenção de participar noutros processos, perante os órgãos jurisdicionais nacionais, que envolvem, nomeadamente, a Meta.

54 Nas suas observações sobre o articulado de intervenção, a demandante remete para o Acórdão de 7 de dezembro de 2023, SCHUFA Holding (Libertação da dívida remanescente) (C-26/22 e C-64/22, EU:C:2023:958), no qual o Tribunal de Justiça declarou que os autores de uma reclamação têm direito a que seja adotada uma decisão a propósito desta e que esta decisão está sujeita a uma fiscalização jurisdicional plena, como previsto no artigo 78.º do Regulamento 2016/679. Tal implica tanto um direito de audiência como um direito de acesso ao processo. Estes princípios devem também aplicar-se quando a análise da reclamação conduz à utilização do procedimento de controlo da coerência em que o CEPD intervém através da adoção de uma decisão vinculativa. Além disso, a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece normas processuais adicionais relativas à aplicação do Regulamento 2016/679 [COM(2023) 348 final], tanto na sua versão resultante das alterações propostas pelo Parlamento Europeu como na que figura no mandato do Conselho da União Europeia, prevê um direito de acesso ao processo para os autores de uma reclamação e para os responsáveis pelo tratamento. Por outro lado, a recorrente contesta a pertinência do paralelo que a Meta estabelece com os procedimentos de aplicação das regras de concorrência da União.

55 A este respeito, o artigo 41.º da Carta, intitulado «Direito a uma boa administração», enuncia, no seu n.º 1, que «[t]odas as pessoas têm direito a que os seus assuntos sejam tratados pelas instituições, órgãos e organismos da União de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável».

56 O n.º 2 do mesmo artigo precisa que este direito compreende «nomeadamente»:

«a) O direito de qualquer pessoa a ser ouvida antes de a seu respeito ser tomada qualquer medida individual que a afete desfavoravelmente;

b) O direito de qualquer pessoa a ter acesso aos processos que se lhe refiram, no respeito pelos legítimos interesses da confidencialidade e do segredo profissional e comercial;

c) A obrigação, por parte da administração, de fundamentar as suas decisões.»

Quanto ao caráter autónomo do direito de acesso ao processo em relação ao direito de audiência

57 Há que sublinhar desde já que, como é facto assente entre as partes, não existe nenhum texto legal que regule especificamente nem, *a fortiori*, que limite o direito de o autor de uma reclamação apresentada nos termos do artigo 77.º do Regulamento 2016/679 ter acesso ao processo preparatório do CEPD para a adoção de uma decisão vinculativa ao abrigo do artigo 65.º, n.º 1, alínea a), deste regulamento. Em especial, não é possível encontrar restrições ao exercício deste direito no Regulamento 2016/679 nem no regulamento interno do CEPD, como este último confirmou em resposta a uma questão do Tribunal Geral na audiência.

58 Nestas circunstâncias, há que determinar se o artigo 41.º, n.º 2, alínea b), da Carta concede ao autor dessa reclamação um direito de acesso a esse processo ou se o exercício deste direito está subordinado ao direito de audiência consagrado no artigo 41.º, n.º 2, alínea a), da Carta.

59 As partes discordam quanto à natureza autónoma do direito de acesso ao processo referido nesta disposição. Segundo a tese defendida pelo CEPD e pela Meta, este direito não reveste caráter autónomo, mas constitui um corolário do princípio do respeito dos direitos de defesa, o que implica que dele apenas podem beneficiar as pessoas contra as quais é instaurado um processo e que é suscetível de culminar num ato que as afete desfavoravelmente. Em contrapartida, a recorrente considera que este direito é independente do princípio do respeito dos direitos de defesa e está sujeito apenas à condição de o processo «[se referir]» à pessoa que pede para lhe ter acesso.

60 Há que salientar desde já que, no caso em apreço, o pedido de acesso ao processo do CEPD foi apresentado pela recorrente num momento em que o procedimento administrativo que conduziu à adoção da Decisão vinculativa 3/2022 já estava encerrado e em que a Autoridade de Controlo irlandesa já tinha executado essa decisão por meio da sua Decisão final de 31 de dezembro de 2022 (v. n.os 30 e 40, *supra*). Este pedido tinha por objetivo permitir à recorrente, não exercer um eventual direito de audiência no decurso do processo no CEPD, como sublinha, de resto, a Meta, mas ter informações sobre as condições de elaboração destas decisões e, nomeadamente, verificar se, e em que medida, os elementos da sua reclamação foram tomados em consideração e foram objeto de decisão, com vista a poder, sendo caso disso, defender utilmente a sua posição no âmbito de processos judiciais nacionais relacionados com a Decisão vinculativa 3/2022. Na audiência, a recorrente declarou assim que a questão de uma eventual violação do seu direito de audiência no processo perante o CEPD não era objeto do presente processo.

61 Como alega acertadamente a recorrente, a redação do artigo 41.º, n.º 2, alínea b), da Carta não limita o direito de acesso de uma pessoa ao processo que se lhe refira à circunstância de este processo dizer respeito a uma medida suscetível de a afetar desfavoravelmente. É certo que esse requisito figura no artigo 41.º, n.º 2, alínea a), da Carta, que consagra o direito de audiência, mas nada na redação destas disposições, nem na redação do artigo 41.º da Carta, considerado no seu conjunto, subordina, em princípio, o exercício do primeiro direito ao do segundo.

62 Embora seja verdade que o direito de acesso ao processo constitui uma condição prévia necessária ao exercício efetivo dos direitos de defesa, o seu âmbito de aplicação é, todavia, suscetível de ser mais abrangente. Esse é, aliás, o caso da recorrente, que, como referido no n.º 60, *supra*, não solicitou o acesso ao processo do CEPD para ser ouvida e assegurar a sua defesa num procedimento administrativo em curso, mas para tomar conhecimento do seu conteúdo com vista a avaliar a oportunidade de recorrer judicialmente. O direito de acesso ao processo previsto no artigo 41.º, n.º 2, alínea b), da Carta não pode, portanto, limitar-se a ser um corolário do princípio do respeito dos direitos de defesa.

63 O artigo 41.º, n.º 2, alínea b), da Carta deve ser lido em conjugação com o n.º 1 do mesmo artigo, no sentido de que o direito de acesso ao processo está associado ao direito de todas as pessoas a que os seus assuntos sejam tratados pela administração da União de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável. Ora, esta última não se limita, quando procede ao tratamento dos processos dos administrados, a tomar medidas que lhes são desfavoráveis, ou suscetíveis de o ser. O facto de ter de tratar os processos de uma pessoa de forma equitativa pode nomeadamente ser interpretado no sentido de que implica a obrigação de lhe comunicar o processo administrativo que lhe diz respeito.

64 Importa também ter em conta o facto de que o direito de acesso ao processo previsto no artigo 41.º, n.º 2, alínea b), da Carta constitui uma componente do «direito a uma boa administração», que é o objeto do artigo 41.º da Carta no seu conjunto. Ora, este último artigo não visa unicamente o exercício do direito de audiência pela administração da União, que está especificamente abrangido pelo seu n.º 2, alínea a), mas reveste um alcance mais abrangente, englobando também outros direitos ou princípios que esta administração deve respeitar nas suas relações com os administrados. Assim, mais especificamente, o princípio segundo o qual os assuntos devem ser tratados num prazo razoável (artigo 41.º, n.º 1, da Carta), a obrigação de a administração da União fundamentar as suas decisões [artigo 41.º, n.º 2, alínea c), da Carta], o princípio segundo o qual a União é obrigada a reparar os danos causados pela sua administração (artigo 41.º, n.º 3, da Carta) e o princípio segundo o qual a administração da União é obrigada a comunicar com os administrados na língua da União utilizada por estes últimos (artigo 41.º, n.º 4, da Carta) não se limitam às situações em que os direitos de defesa são aplicáveis.

65 Por conseguinte, há que concluir que uma pessoa tem o direito de aceder ao processo que lhe diga respeito, ainda que não se encontre numa situação em que possa fazer valer o seu direito de audiência, sob reserva, todavia, como será desenvolvido mais em pormenor a seguir, da inexistência de regras específicas no domínio em causa que limitem o exercício deste direito de acesso ao processo em conformidade com os requisitos previstos no artigo 52.º, n.º 1, da Carta.

66 A conclusão constante do n.º 65, *supra*, não é infirmada pela jurisprudência invocada pelo CEPD e pela Meta nos seus articulados e na audiência.

67 Assim, no que respeita ao Acórdão de 26 de fevereiro de 2013, Espanha/Comissão (T-65/10, T-113/10 e T-138/10, não publicado, EU:T:2013:93), além do facto de ter sido anulado em sede de recurso pelo Acórdão de 24 de junho de 2015, Espanha/Comissão (C-263/13 P, EU:C:2015:415), o seu n.º 38, reproduzido pelo CEPD, limita-se a recordar, em substância, que o direito a uma boa administração enunciado no artigo 41.º da Carta não constitui um direito autónomo, mas exprime-se por meio de diversos direitos específicos, como o direito de acesso de qualquer pessoa ao processo que se lhe refira. O Acórdão de 20 de maio de 2015, Yuanping Changyuan Chemicals/Conselho (T-310/12, não publicado, EU:T:2015:295, n.º 225), não diz respeito ao direito de acesso ao processo, mas ao incumprimento, por parte da instituição, de um prazo mínimo concedido às empresas em causa pela regulamentação aplicável para apresentarem observações no contexto do artigo 41.º, n.º 2, alínea a), da Carta. Os Acórdãos de 13 de setembro de 2018, UBS Europe e o. (C-358/16, EU:C:2018:715, n.º 66), de 6 de dezembro de 1994, Lisrestal e o./Comissão (T-450/93, EU:T:1994:290, n.º 42), de 29 de junho de 1995, ICI/Comissão (T-36/91, EU:T:1995:118, n.º 69), de 9 de julho de 1999, New Europe Consulting e Brown/Comissão (T-231/97, EU:T:1999:146, n.º 42), e de 14 de julho de 2021, AI/ECDC (T-65/19, EU:T:2021:454, n.º 155), dizem respeito a situações em que o princípio do respeito dos direitos de defesa do interessado devia ser assegurado e em que o seu direito de acesso aos documentos que constam do processo só era considerado uma componente deste princípio.

68 No que respeita ao Acórdão de 13 de dezembro de 2018, Ryanair e Airport Marketing Services/Comissão (T-165/15, EU:T:2018:953), importa recordar que, no domínio do controlo dos auxílios de Estado, restrições ao direito de acesso ao processo administrativo da Comissão Europeia estão «previstas por lei» na aceção do artigo 52.º, n.º 1, da Carta, ou seja, quer resultem de uma disposição do Tratado quer de um ato de direito derivado adotado para assegurar a sua execução. A este respeito, há que salientar que, neste domínio, os princípios de base que regem o processo estão diretamente definidos no Tratado, nomeadamente no artigo 108.º TFUE. Este artigo, que sucedeu ao artigo 93.º do Tratado CE (atual artigo 88.º CE), foi interpretado de forma

constante pelo Tribunal de Justiça no sentido de que exige, da parte da Comissão, um debate contraditório e o respeito dos direitos de defesa apenas em benefício do Estado-Membro responsável pela concessão do auxílio, e não em benefício dos outros interessados no processo, entre os quais o queixoso (v., neste sentido, Acórdãos de 2 de abril de 1998, Comissão/Sytraval e Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, n.º 59; de 24 de setembro de 2002, Falck e Acciaierie di Bolzano/Comissão, C-74/00 P e C-75/00 P, EU:C:2002:524, n.ºs 81 a 84, e de 13 de dezembro de 2018, Ryanair e Airport Marketing Services/Comissão, T-165/15, EU:T:2018:953, n.º 56).

69 Esta interpretação jurisprudencial de um artigo do Tratado que se situa ao mesmo nível na hierarquia das normas que o artigo 41.º da Carta, mas que pode ser considerado uma *lex specialis* em relação a este último artigo, foi retomada no Regulamento (CE) n.º 659/1999 do Conselho, de 22 de março de 1999, que estabelece as regras de execução do artigo [108.º TFUE] (JO 1999, L 83, p. 1), ao qual sucedeu o Regulamento (UE) 2015/1589 do Conselho, de 13 de julho de 2015, que estabelece as regras de execução do artigo 108.º [TFUE] (JO 2015, L 248, p. 9). Em especial, estes dois regulamentos reservam o direito de acesso ao processo administrativo da Comissão ao Estado-Membro responsável pela concessão do auxílio (v., neste sentido, no que respeita ao Regulamento n.º 659/1999, Acórdão de 29 de junho de 2010, Comissão/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, n.ºs 56 a 58).

70 A solução adotada no Acórdão de 13 de dezembro de 2018, Ryanair e Airport Marketing Services/Comissão (T-165/15, EU:T:2018:953), não pode ser aplicável a um caso como o presente. Com efeito, não existe, no domínio em causa no presente processo, nenhuma restrição «prevista por lei», na aceção do artigo 52.º, n.º 1, da Carta, ao direito de o autor de uma reclamação apresentada ao abrigo do artigo 77.º do Regulamento 2016/679 ter acesso ao processo do CEPD, como já foi referido no n.º 57, *supra*. Além disso, no processo que deu origem a esse acórdão, as recorrentes, invocando o artigo 41.º da Carta em conjunto com o princípio do respeito dos direitos de defesa, contestavam a recusa de acesso ao processo relativo aos auxílios de Estado que lhes tinha sido oposta pela Comissão durante o procedimento administrativo, ao passo que, no presente processo, tanto o pedido de acesso ao processo como a decisão do CEPD que o indeferiu ocorreram após o encerramento do procedimento administrativo, ou seja, num momento em que já não se colocava a questão de uma eventual violação dos direitos de defesa (v. n.ºs 30, 40 e 60, *supra*).

71 Do mesmo modo, a analogia que a Meta estabelece com os limitados direitos processuais reconhecidos ao autor de uma reclamação nos procedimentos de controlo das operações de concentração de empresas e de aplicação do artigo 101.º TFUE, referindo-se aos Acórdãos de 28 de junho de 2012, Comissão/Éditions Odile Jacob (C-404/10 P, EU:C:2012:393), e de 27 de fevereiro de 2014, Comissão/EnBW (C-365/12 P, EU:C:2014:112), relativos a pedidos de acesso ao processo administrativo da Comissão com base no Regulamento n.º 1049/2001, não é relevante para decidir a questão em apreço nesta fase da análise. Com efeito, nestes domínios, existe também uma regulamentação específica que limita o direito de acesso ao processo da Comissão no que diz respeito ao procedimento de controlo das operações de concentração de empresas (v., neste sentido, Acórdão de 28 de junho de 2012, Comissão/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, n.ºs 118 e 119), e no que diz respeito ao procedimento de aplicação do artigo 101.º TFUE (v., neste sentido, Acórdão de 27 de fevereiro de 2014, Comissão/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, n.º 86).

72 No processo que deu origem ao Acórdão de 1 de junho de 2022, Del Valle Ruíz e o./Comissão e CUR (T-510/17, EU:T:2022:312), os recorrentes eram acionistas ou titulares de obrigações de uma instituição de crédito antes da adoção de um programa de resolução a seu respeito com base

no Regulamento (UE) n.º 806/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de julho de 2014, que estabelece regras e um procedimento uniformes para a resolução de instituições de crédito e de certas empresas de investimento no quadro de um Mecanismo Único de Resolução e de um Fundo Único de Resolução bancária, e que altera o Regulamento (UE) n.º 1093/2010 (JO 2014, L 225, p. 1). Invocaram nomeadamente uma violação do artigo 41.º, n.º 2, alínea b), da Carta pelo facto de o Conselho Único de Resolução (CUR) e a Comissão não lhes terem dado acesso, antes da adoção das decisões recorridas, aos documentos em que se basearam para adotar essas decisões.

73 No processo que deu origem ao Acórdão de 1 de junho de 2022, Del Valle Ruíz e o./Comissão e CUR (T-510/17, EU:T:2022:312), à semelhança do presente processo, os recorrentes tinham, portanto, pedido acesso ao processo num momento em que o procedimento administrativo já estava encerrado, com vista a poderem exercer o seu direito a uma proteção jurisdicional efetiva. No âmbito desse processo, o Tribunal Geral concluiu que os recorrentes não podiam invocar o direito de acesso ao processo consagrado no artigo 41.º, n.º 2, alínea b), da Carta, depois de ter salientado que este direito dizia respeito a pessoas ou empresas que sejam objeto de processos abertos ou de decisões tomadas contra elas (v., neste sentido, Acórdão de 1 de junho de 2022, Del Valle Ruíz e o./Comissão e CUR, T-510/17, EU:T:2022:312, n.º 463), o que não aconteceu no caso em apreço. Para chegar a esta conclusão, o Tribunal Geral teve, todavia, em conta, nomeadamente, a existência, no Regulamento n.º 806/2014, de uma disposição que reserva o direito de acesso ao processo à entidade objeto do procedimento que conduziu à adoção do programa de resolução (v., neste sentido, Acórdão de 1 de junho de 2022, Del Valle Ruíz e o./Comissão e CUR, T-510/17, EU:T:2022:312, n.ºs 458 e 464). Por conseguinte, ainda que a situação analisada no Acórdão de 1 de junho de 2022, Del Valle Ruíz e o./Comissão e CUR (T-510/17, EU:T:2022:312), apresente algumas semelhanças com a do caso em apreço, distingue-se da mesma em razão da existência dessa disposição regulamentar.

74 O Acórdão de 20 de dezembro de 2023, OCU/CUR (T-496/18, não publicado, EU:T:2023:857), invocado pela Meta na audiência, inscreve-se no prolongamento direto do Acórdão de 1 de junho de 2022, Del Valle Ruíz e o./Comissão e CUR (T-510/17, EU:T:2022:312), uma vez que também tem por objeto um pedido de acesso ao processo apresentado após o encerramento de um procedimento administrativo. No âmbito desse processo, o Tribunal Geral salientou que o direito de acesso ao processo consagrado no artigo 41.º, n.º 2, alínea b), da Carta dizia respeito a pessoas ou empresas que sejam objeto de processos abertos ou de decisões tomadas contra elas (v. Acórdão de 20 de dezembro de 2023, OCU/CRU, T-496/18 P, EU:T:2023:857, n.º 36 e jurisprudência referida). Todavia, teve novamente em conta a existência de uma disposição no Regulamento n.º 806/2014 que reserva o direito de acesso ao processo à entidade objeto do processo que conduziu à adoção do programa de resolução, para concluir que a recorrente, enquanto associação representante de antigos acionistas, não dispunha desse direito (v., neste sentido, Acórdão de 20 de dezembro de 2023, OCU/CRU, T-496/18, não publicado, EU:T:2023:857, n.º 37).

75 Resulta de todas as considerações precedentes que qualquer pessoa dispõe do direito de acesso ao processo que lhe diga respeito com base no artigo 41.º, n.º 2, alínea b), da Carta, incluindo quando este processo não esteja ligado a um procedimento suscetível de conduzir à adoção de um ato que a afete desfavoravelmente, sob reserva, todavia, da inexistência de regras específicas no domínio em causa que estabeleçam restrições ao exercício deste direito de acesso ao processo em conformidade com os requisitos previstos no artigo 52.º, n.º 1, da Carta.

Quanto ao facto de o processo ao qual a recorrente pede acesso ser um processo que lhe diz respeito

76 Importa agora analisar se o pedido de acesso ao processo formulado no caso em apreço pela recorrente ao abrigo do artigo 41.º, n.º 2, alínea b), da Carta visava um processo que lhe dizia respeito.

77 A Decisão vinculativa 3/2022, adotada pelo CEPD com base no artigo 65.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento 2016/679, tem origem numa reclamação apresentada pela recorrente ao abrigo do artigo 77.º deste regulamento à Autoridade de Proteção de Dados austríaca no que diz respeito ao tratamento realizado pela Meta (então ainda denominada Facebook Ireland) dos seus dados pessoais.

78 O artigo 77.º, n.º 1, do Regulamento 2016/679 concede a todos os titulares de dados o direito a apresentar reclamação a uma autoridade de controlo, se considerar que o tratamento dos dados pessoais que lhe diga respeito viola este regulamento. O n.º 2 deste artigo confere-lhes o direito de serem informados, por essa autoridade de controlo, do andamento e do resultado da reclamação.

79 Quando, como no caso em apreço, o tratamento de dados em causa apresenta caráter transfronteiriço, na aceção do artigo 4.º, ponto 23, do Regulamento 2016/679, o artigo 56.º, n.º 1, deste regulamento prevê, sem prejuízo da regra de competência enunciada no seu artigo 55.º, n.º 1, a aplicação de um mecanismo de «balcão único» baseado numa repartição das competências entre uma autoridade de controlo principal e as outras autoridades de controlo interessadas. Por força deste mecanismo, a autoridade de controlo do estabelecimento principal ou do estabelecimento único do responsável pelo tratamento ou do subcontratante é competente para agir como autoridade de controlo principal para o tratamento transfronteiriço efetuado pelo referido responsável pelo tratamento ou subcontratante nos termos do artigo 60.º

80 No âmbito deste processo de cooperação, a autoridade de controlo principal deve nomeadamente procurar alcançar um consenso. Para o efeito, em conformidade com o artigo 60.º, n.º 3, do Regulamento 2016/679, envia sem demora um projeto de decisão às outras autoridades de controlo interessadas para que emitam parecer e toma as suas posições em devida consideração.

81 Resulta mais concretamente dos artigos 56.º e 60.º do Regulamento 2016/679 que, nos casos de tratamento transfronteiriço, e sob reserva do artigo 56.º, n.º 2, deste regulamento, as diferentes autoridades de controlo nacionais interessadas devem cooperar, segundo o procedimento previsto nestas disposições, para alcançarem um consenso e uma decisão única que vincule todas estas autoridades, devendo o responsável pelo tratamento garantir o seu cumprimento no que se refere às atividades de tratamento realizadas no contexto de todos os seus estabelecimentos na União.

82 Em conformidade com o artigo 60.º, n.º 4, do Regulamento 2016/679, quando uma das outras autoridades de controlo interessadas expressa uma objeção pertinente e fundamentada ao projeto de decisão no prazo de quatro semanas após ter sido consultada, a autoridade de controlo principal, caso não dê seguimento à objeção ou caso entenda que esta não é pertinente ou fundamentada, remete o assunto para o procedimento de controlo da coerência referido no artigo 63.º deste regulamento, para que o CEPD adote uma decisão vinculativa, ao abrigo do artigo 65.º, n.º 1, alínea a), do referido regulamento.

83 Como expõe o CEPD nos seus articulados, este procedimento visa resolver, por seu intermédio, os conflitos de pontos de vista entre a autoridade principal e as outras autoridades de controlo interessadas sobre todas as questões que sejam objeto de uma objeção pertinente e fundamentada. A competência do CEPD ao abrigo do artigo 65.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento 2016/679 limita-se apenas a estas questões. Adota uma decisão vinculativa sobre todas as questões que tenham sido objeto de uma objeção pertinente e fundamentada, mas apenas sobre estas.

84 Este âmbito de aplicação limitado explica-se pela própria natureza da decisão vinculativa, que é uma decisão dirigida à autoridade de controlo principal, bem como a todas as autoridades de controlo interessadas, e é vinculativa para as mesmas, conforme previsto no artigo 65.º, n.º 2, do Regulamento 2016/679 (v., neste sentido, Despacho de 7 de dezembro de 2022, WhatsApp Ireland/Comité Europeu para a Proteção de Dados, T-709/21, pendente de recurso, EU:T:2022:783, n.º 42).

85 Embora o autor de uma reclamação ao abrigo do artigo 77.º do Regulamento 2016/679 não seja formalmente parte no procedimento perante o CEPD que conduz à adoção de uma decisão vinculativa ao abrigo do artigo 65.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento 2016/679, esta reclamação desempenha um papel essencial neste procedimento. Antes de mais, é esta reclamação que constitui o ponto de partida de todo o processo decisório. Se, em seguida, o CEPD decidir apenas sobre as objeções pertinentes e fundamentadas que deram origem a um desacordo entre a autoridade principal e, pelo menos, uma autoridade de controlo interessada, estas objeções enquadram-se no âmbito de um processo instaurado na sequência da reclamação. Têm geralmente em conta os factos e os argumentos apresentados pela pessoa afetada, pelo que o processo analisado pelo CEPD se baseia, pelo menos em parte, nos elementos que levou ao conhecimento da autoridade nacional de controlo. Esta pessoa pode assim legitimamente pretender verificar se os elementos da sua reclamação, reproduzidos ou destacados nas objeções pertinentes e fundamentadas das autoridades de controlo interessadas, foram tomados em consideração pelo CEPD, ou em que medida influenciaram o conteúdo da decisão vinculativa. A este respeito, há que salientar que, no caso em apreço, a Decisão vinculativa 3/2022 faz várias vezes referência não só à reclamação apresentada pela recorrente mas também a esta última enquanto tal (v. n.º 45, *supra*). Por último, a recorrente, enquanto autora da reclamação, tem um interesse direto na conclusão do processo, uma vez que este visa assegurar uma aplicação concreta do Regulamento 2016/679 a uma situação que implica o tratamento dos seus dados pessoais, conforme exposta nesta reclamação.

86 Daqui resulta que, no caso em apreço, se deve considerar que o processo preparatório do CEPD para a adoção da Decisão vinculativa 3/2022 se refere à recorrente na aceção do artigo 41.º, n.º 2, alínea b), da Carta.

87 Por conseguinte, há que julgar procedente o único fundamento do recurso nas suas três primeiras partes, sem que seja necessário apreciar a sua quarta parte, suscitada a título subsidiário, nem a admissibilidade da Decisão da Integritetsskyddsmyndigheten (Autoridade para a Proteção da Privacidade, Suécia) de 2 de novembro de 2021, apresentada pela recorrente pela primeira vez na audiência no Tribunal Geral. Consequentemente, a decisão impugnada deve ser anulada na parte em que indefere o pedido apresentado pela recorrente, ao abrigo do artigo 41.º, n.º 2, alínea b), de acesso ao processo preparatório do CEPD para a adoção da Decisão vinculativa 3/2022.

Quanto às despesas

88 Nos termos do artigo 134.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo o CEPD sido vencido, há que condená-lo nas despesas, em conformidade com os pedidos da recorrente.

89 Nos termos do artigo 138.º, n.º 3, do Regulamento de Processo, o Tribunal pode decidir que um interveniente diferente dos mencionados nos n.ºs 1 e 2 suporte as suas próprias despesas. No presente caso, há que decidir que a Meta suportará as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Décima Secção Alargada)

decide:

1) É anulada a Decisão do Comité Europeu para a Proteção de Dados de 7 de fevereiro de 2023 na parte em que indefere o pedido apresentado por L. Ballmann, ao abrigo do artigo 41.º, n.º 2, alínea b), da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, de acesso ao processo preparatório do Comité Europeu para a Proteção de Dados da sua Decisão vinculativa 3/2022 relativa ao litígio, submetido pela Data Protection Commission (Autoridade de Proteção de Dados, Irlanda), a respeito da Meta Platforms Ireland Ltd.

2) O Comité Europeu para a Proteção de Dados suportará, além das suas próprias despesas, as despesas efetuadas por L. Ballmann.

3) A Meta Platform Ireland suportará as suas próprias despesas.

Porchia Jaeger Madise

Nihoul Verschuur

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 16 de julho de 2025.

Assinaturas