Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (tionde avdelningen i utökad sammansättning)

den 16 juli 2025*

”Skydd av personuppgifter – Klagomål mot den ansvariga för behandlingen av personuppgifter för användarna av ett onlinebaserat socialt nätverk i unionen – Artikel 65.1 a i förordning (EU) 2016/679 – Bindande beslut av Europeiska dataskyddsstyrelsen – Den som gett in klagomålet begär att få tillgång till den förberedande akten till det bindande beslutet – Nekad tillgång – Talan om ogiltigförklaring – Rättsakt mot vilken talan kan väckas – Upptagande till sakprövning – Artikel 41.2 b i stadgan om de grundläggande rättigheterna”

I mål T-183/23,

Lisa Ballmann, Innsbruck (Österrike), företrädd av advokaten F. Mikolasch,

sökande,

mot

Europeiska dataskyddsstyrelsen, företrädd av I. Vereecken, M. Gufflet och N. Peris Brines, samtliga i egenskap av ombud, biträdda av advokaterna G. Ryelandt, E. de Lophem och P. Vernet,

svarande,

med stöd av

Meta Platforms Ireland Ltd, Dublin (Irland), företrätt av advokaterna M. Braun, H.-G. Kamann, F. Louis och A. Vallery samt D. Breatnach, B. Johnston, C. Monaghan, P. Nolan och L. Joyce, solicitors, samt D. McGrath och E. Egan McGrath, SC, jämte H. Godfrey, barrister,

intervenient,

meddelar

TRIBUNALEN (tionde avdelningen i utökad sammansättning)

sammansatt av ordföranden O. Porchia samt domarna M. Jaeger, L. Madise (referent), P. Nihoul och S. Verschuur,

justitiesekreterare: handläggaren S. Spyropoulos,

* Rättegångsspråk: engelska.

med beaktande av den skriftliga delen av förfarandet, bland annat beslutet av den 17 april 2024, Ballmann/Europeiska dataskyddsstyrelsen (T-183/23, ej publicerat, EU:T:2024:261), genom vilket Meta Platforms Ireland tilläts intervenera till stöd för Europeiska dataskyddsstyrelsen,

med beaktande av tribunalens frågor till rättegångsdeltagarna den 4 december 2024,

efter förhandlingen den 4 februari 2025,

följande

Dom

1 Sökanden, Lisa Ballmann, har med stöd av artikel 263 FEUF yrkat ogiltigförklaring av Europeiska dataskyddsstyrelsens (nedan kallad styrelsen) beslut i ett e-postmeddelande av den 7 februari 2023 att avslå hennes begäran om tillgång, som ingetts med stöd av artikel 41.2 b i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan), till den förberedande akten till styrelsens bindande beslut 3/2022 avseende den tvist, som hänskjutits av Data Protection Commission (Dataskyddsmyndigheten, Irland) (nedan kallad den irländska tillsynsmyndigheten), avseende intervenienten Meta Platforms Ireland Ltd (nedan kallat Meta) och dess Facebook-tjänst (nedan kallat det angripna beslutet).

Bakgrund till tvisten och omständigheter som inträffat efter det att talan väckts

2 Den 25 maj 2018 ingav sökanden, genom den ideella sammanslutningen NOYB – European Center for Digital Rights (nedan kallat NOYB), ett klagomål till Österreichische Datenschutzbehörde (den österrikiska dataskyddsmyndigheten) med stöd av artikel 77 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) (EUT L 119, 2016, s. 1). Klagomålet riktades mot Facebook Ireland Ltd (sedan år 2022 med firmanamnet Meta) och avsåg behandlingen av uppgifter i samband med användning av det sociala nätverket Facebook. I klagomålet påtalade sökanden möjliga åsidosättanden av flera bestämmelser i denna förordning, i synnerhet av artiklarna 6 och 9.

3 Den 30 maj 2018 översände den österrikiska dataskyddsmyndigheten klagomålet till den irländska tillsynsmyndigheten, eftersom den ansåg att den sistnämnda myndigheten, med hänsyn till den gränsöverskridande karaktären av behandlingen av uppgifter i samband med användning av det sociala nätverket Facebook och Metas etableringsort i Irland, var den myndighet som var behörig att agera som ”ansvarig tillsynsmyndighet” i enlighet med artikel 56.1 i förordning 2016/679.

4 Efter att ha gjort en utredning överlämnade den irländska tillsynsmyndigheten den 6 oktober 2021 ett utkast till beslut till de andra berörda tillsynsmyndigheterna, det vill säga tillsynsmyndigheterna i de andra medlemsstaterna och i de andra stater som är parter i avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES), i enlighet med artikel 60.3 i förordning 2016/679. Flera av dessa andra myndigheter framställde relevanta och motiverade invändningar, i den mening som avses i artikel 4 led 24 i förordningen, mot vissa bedömningar i beslutsutkastet.

5 Efter att ha delgetts den irländska tillsynsmyndighetens utkast till beslut har sökanden, till följd av meningsskiljaktigheter mellan sökanden och denna myndighet angående sekretessen för detta utkast till beslut och andra handlingar som utväxlats inom ramen för förfarandet, inte längre varit delaktig i ärendets handläggning. I synnerhet har sökanden inte fått någon kopia av de relevanta och motiverade invändningarna från de berörda tillsynsmyndigheterna. Sökanden har inte heller, i motsats till Meta, kunnat yttra sig över dessa invändningar och har inte fått tillgång till Metas yttranden.

6 Efter skriftväxling med de andra berörda tillsynsmyndigheterna och efter att ha beslutat sig för att inte efterkomma vissa relevanta och motiverade invändningar mot utkastet till beslut vände sig den irländska tillsynsmyndigheten, den 25 juli 2022, till styrelsen inom ramen för den mekanism för enhetlighet som inrättats genom förordning 2016/679, i enlighet med artikel 60.4 i förordningen, för att styrelsen skulle ta ställning till dessa invändningar genom att anta ett bindande beslut med stöd av artikel 65.1 a i samma förordning.

7 Den 10 augusti 2022 skrev NOYB till styrelsen för att sökandens rätt att yttra sig och principen om likabehandling, vilka slås fast i artikel 41 respektive artikel 20 i stadgan, inte skulle fortsätta att åsidosättas inom ramen för förfarandet vid detta organ. NOYB uppmanade styrelsen att rätta sig efter dessa bestämmelser genom att låta sammanslutningen yttra sig efter det att den hade fått tillgång till samtliga handlingar i ärendet.

8 Genom skrivelse av den 21 november 2022 svarade styrelsen NOYB att den, i enlighet med artikel 41.2 a i stadgan och artikel 11 i styrelsens arbetsordning, innan den fattade bindande beslut med stöd av artikel 65.1 a i förordning 2016/679, var skyldig att säkerställa att samtliga personer som kunde komma att påverkas negativt av beslutet hade fått höras. Styrelsen erinrade om att dess beslut riktades till den ansvariga tillsynsmyndigheten och till de berörda tillsynsmyndigheterna, med uteslutande av alla andra parter, och att styrelsen, inom ramen för artikel 65.1 a i förordning 2016/679, inte var skyldig att göra en fullständig granskning av den ansvariga tillsynsmyndighetens utkast till beslut eller av denna myndighets beslutsprocess. Styrelsen informerade NOYB om att den, efter en fördjupad analys av tvistens omfattning, hade dragit slutsatsen att sökanden inte kunde påverkas negativt av det bindande beslut som den hade att fatta i det aktuella förfarandet och att sökanden således inte hade en rätt att yttra sig inför styrelsen.

9 Den 5 december 2022 antog styrelsen det bindande beslutet 3/2022. I punkt 19 i detta beslut angav styrelsen att sökanden enligt styrelsens bedömning inte kunde påverkas negativt av beslutet, vilket innebar att hon inte uppfyllde villkoren för att beviljas en rätt att yttra sig enligt artikel 41 i stadgan, tillämplig rättspraxis och artikel 11 i styrelsen arbetsordning. I samma punkt preciserades att detta inte påverkade sökandens eventuella rätt att yttra sig inför de nationella tillsynsmyndigheterna och därmed sammanhängande rättigheter.

10 Den 31 december 2022 antog den irländska tillsynsmyndigheten ett slutligt beslut, i enlighet med artikel 60.7 i förordning 2016/679, vilket skulle genomföra det bindande beslutet 3/2022.

11 Genom e-postmeddelande av den 6 januari 2023 begärde NOYB att styrelsen skulle översända det bindande beslutet 3/2022, den irländska tillsynsmyndighetens slutliga beslut och de relevanta och motiverade invändningar som de berörda tillsynsmyndigheterna hade framfört mot den irländska tillsynsmyndighetens utkast till beslut. NOYB hänvisade till artikel 41 i stadgan, artiklarna 60 och 65 i förordning 2016/679 och ”rätten till tillgång till handlingar enligt unionsrätten”.

12 Som svar på detta e-postmeddelande meddelade styrelsen den 11 januari 2023 NOYB att den skulle tillhandahålla internetlänkarna till texten i de begärda besluten så snart dessa hade offentliggjorts och att NOYB:s ansökan om tillgång till de relevanta och motiverade invändningarna skulle behandlas som en ansökan om tillgång till handlingar enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar (EGT L 145, 2001, s. 43). Samma dag informerade NOYB styrelsen om att sammanslutningen hade mottagit det slutliga beslutet från den irländska tillsynsmyndigheten. Den 12 januari 2023 försåg styrelsen NOYB med internetlänken till texten i det bindande beslutet 3/2022.

13 Genom e-postmeddelande av den 25 januari 2023 ingav NOYB en ny ansökan till styrelsen om tillgång till samtliga handlingar i ärendet som styrelsen förfogade över. NOYB åberopade i huvudsak sökandens rättigheter enligt artikel 41 i stadgan ”i egenskap av part” och ”varje annan rättslig grund”, såsom artikel 42 i stadgan, artikel 15 FEUF eller förordning nr 1049/2001.

14 Den 26 januari och den 2 februari 2023 gav styrelsen, med hänvisning till NOYB:s e-postmeddelande av den 6 januari 2023 och med stöd av förordning nr 1049/2001, den sistnämnda fullständig tillgång till vissa av de relevanta och motiverade invändningarna som hade efterfrågats samt delvis tillgång till andra av dessa invändningar.

15 Den 31 januari 2023 underströk NOYB, som svar på en begäran om förtydligande från styrelsen, att dess begäran om tillgång till akten huvudsakligen grundade sig på artikel 41 i stadgan, ”men även på varje annan rättslig grund”, och inte begränsade sig till de relevanta och motiverade invändningarna.

16 I det angripna beslutet uppmanade styrelsen, som beaktade begäran om tillgång till akten mot bakgrund av förordning nr 1049/2001, NOYB att klargöra räckvidden av begäran, i enlighet med artikel 6.2 i denna förordning, och att godta en rimlig lösning enligt punkt 3 i samma artikel. Styrelsen angav vidare att den, samtidigt, hade gjort en ingående bedömning av begäran om tillgång till akten enligt artikel 41.2 b i stadgan och att den ansåg att sökanden, i egenskap av person som tagit initiativ till klagomålet, saknade rätt till tillgång till akten i denna egenskap. I fråga därom hänvisade styrelsen bland annat till punkt 19 i det bindande beslutet 3/2022 (se punkt 9 ovan) och till dess skrivelse av den 21 november 2022 (se punkt 8 ovan), och upprepade att sökanden inte kunde påverkas negativt av detta bindande beslut.

17 Sökanden väckte förevarande talan genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 7 april 2023.

18 Genom beslut av den 12 april 2023 gav styrelsen, med stöd av förordning nr 1049/2001, NOYB fullständig tillgång till vissa av de handlingar som sammanslutningen hade begärt i sitt e-postmeddelande av den 25 januari 2023 och delvis tillgång till andra av dessa handlingar.

Yrkanden

19 Sökanden har yrkat att tribunalen ska

– ogiltigförklara det angripna beslutet i den del styrelsen däri avslog den begäran om tillgång till akten som sökanden framställt med stöd av artikel 41.2 b i stadgan,

– förplikta styrelsen att ersätta rättegångskostnaderna, och

– förplikta Meta att bära sina rättegångskostnader.

20 Styrelsen har yrkar att tribunalen ska

– i första hand avvisa talan,

– i andra hand ogilla talan, och

– förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna eller åtminstone förplikta Meta att bära sina rättegångskostnader.

21 Meta har yrkat att tribunalen ska

– i första hand avvisa talan,

– i andra hand ogilla talan, och

– förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna, inklusive de rättegångskostnader som uppkommit för Meta.

Rättslig bedömning

Huruvida talan kan tas upp till sakprövning

22 Styrelsen har gjort gällande att talan inte kan tas upp till sakprövning på grund av att det angripna beslutet inte ändrar sökandens rättsliga ställning. Beslutet utgör endast en mellankommande rättsakt i förhållande till sökanden vilken hade till syfte att få närmare uppgifter från sökanden om föremålet för hennes ansökan om tillgång till handlingar, i enlighet med artikel 6.2 i förordning nr 1049/2001, och att finna en rimlig lösning med sökanden med tillämpning av punkt 3 i denna artikel, med hänsyn till det stora antalet berörda handlingar, vilket sökanden för övrigt godtagit. Det angripna beslutet innehåller således inte något slutligt ställningstagande från styrelsen i sakfrågan avseende begäran om tillgång till handlingar och innebär i synnerhet inte att denna begäran avslås.

23 Styrelsen har i detta avseende preciserat att den behandlade sökandens ansökan om tillgång på grundval av en av de olika rättsliga grunder som NOYB hade anfört i sitt e-postmeddelande av den 25 januari 2023, närmare bestämt på grundval av förordning nr 1049/2001, och att detta ledde till att styrelsen lämnade ut ett stort antal handlingar, såväl före som efter antagandet av det angripna beslutet. Styrelsen har anfört att det enda syftet med denna begäran var att erhålla vissa handlingar, oberoende av vilken rättslig grund som åberopades. Sökanden har således ingett en ansökan som grundar sig på flera rättsliga grunder, snarare än flera ansökningar, vilka var och en grundar sig på olika rättsliga grunder. Med hänvisning till det beslut som den antog den 12 april 2023 (se punkt 18 ovan) har styrelsen hävdat att sökanden på grundval av förordning nr 1049/2001 slutligen fick tillgång till samma handlingar som om hennes ansökan hade prövats enligt artikel 41.2 b i stadgan.

24 Meta har gjort gällande att talan inte kan tas upp till sakprövning, eftersom det angripna beslutet, i den del det avser artikel 41.2 b i stadgan, endast utgör en rättsakt som bekräftar styrelsens svar i dess skrivelse till NOYB av den 21 november 2022 (se punkt 8 ovan), vilken i sin tur endast är en mellankommande rättsakt i förfarandet som ledde till antagandet av det bindande beslutet 3/2022. Genom denna skrivelse avslog styrelsen sökandens begäran om tillgång till handlingar av den 10 augusti 2022 (se punkt 7 ovan). Detta avslag kunde endast ha överklagats genom ett överklagande av det bindande beslutet 3/2022 som avslutade förfarandet.

25 Sökanden har anfört att talan kan tas upp till sakprövning.

26 Tribunalen gör i denna del följande bedömning. Enligt fast rättspraxis kan en talan om ogiltigförklaring med stöd av artikel 263 FEUF väckas mot alla akter – oavsett slag eller form – som har antagits av unionens institutioner, organ eller byråer och som är avsedda att ha sådana bindande rättsverkningar som kan påverka sökandens intressen, genom att klart förändra dennes rättsliga ställning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 november 1981, IBM/kommissionen, 60/81, EU:C:1981:264, punkt 9, och dom av den 18 november 2010, NDSHT/kommissionen, C-322/09 P, EU:C:2010:701, punkt 45 och där angiven rättspraxis).

27 För att avgöra huruvida en rättsakt har bindande rättsverkningar är det nödvändigt att se till rättsaktens innebörd och att bedöma dessa verkningar mot bakgrund av objektiva kriterier, såsom rättsaktens innehåll, i förekommande fall med beaktande av det sammanhang i vilket den antogs och den antagande institutionens befogenheter (se dom av den 20 februari 2018, Belgien/kommissionen, C-16/16 P, EU:C:2018:79, punkt 32 och där angiven rättspraxis).

28 Åtgärder genom vilka den ställning som intas av en av unionens institutioner, organ eller byråer slutgiltigt slås fast efter ett administrativt förfarande, och vilka har tvingande rättsverkningar som kan påverka sökandens intressen, utgör i princip sådana rättsakter mot vilka talan kan väckas, med undantag, bland annat, av mellankommande åtgärder som syftar till att förbereda det slutliga beslutet, vilka inte har sådana rättsverkningar, samt av rättsakter som enbart bekräftar en tidigare rättsakt som inte har angripits inom tidsfristerna (se dom av den 25 juni 2020, CSUE/KF, C-14/19 P, EU:C:2020:492, punkt 70 och där angiven rättspraxis).

29 Vad för det första gäller styrelsens avvisningsyrkande grundar det sig på antagandet att styrelsen i det angripna beslutet inte uttalade sig om ansökan om tillgång till handlingar med stöd av artikel 41.2 b i stadgan, eftersom organet valde att behandla ansökan om tillgång enbart med beaktande av förordning nr 1049/2001, vilket är en rättslig grund som också åberopats i NOYB:s e-postmeddelande av den 25 januari 2023 (se punkt 13 ovan) och som ledde till samma resultat som om den förstnämnda bestämmelsen hade använts. Detta antagande är emellertid felaktigt.

30 Det angripna beslutet utgör ett svar från styrelsen på begäran om tillgång till handlingar i NOYB:s e-postmeddelande av den 25 januari 2023. I detta e-postmeddelande grundade sökanden sin begäran i första hand på artikel 41 i stadgan och i andra hand på ”varje annan rättslig grund”, det vill säga i princip på förordning nr 1049/2001.

31 Det framgår av det angripna beslutet att styrelsen i detta beslut uttalade sig om såväl den ansökan om tillgång till handlingar som grundade sig på artikel 41 i stadgan (varvid den med rätta uppfattade att det var punkt 2 b i denna artikel som mer specifikt avsågs), som den ansökan som grundar sig på förordning nr 1049/2001. Vad gäller ansökan om tillgång med stöd av denna förordning anmodade styrelsen sökanden att klargöra ansökans räckvidd och godta en rimlig lösning. I detta avseende utgör det angripna beslutet, såsom styrelsen har gjort gällande, bara en

mellankommande åtgärd som syftar till att förbereda det slutliga beslutet – vilket i förevarande fall antogs den 12 april 2023 (se punkt 18 ovan) – och har inga rättsverkningar som kan påverka sökandens intressen. Denna del av det angripna beslutet omfattas emellertid inte av talan.

32 Vad gäller begäran om tillgång till akten med stöd av artikel 41.2 b i stadgan angav styrelsen att den hade gjort en ”fördjupad bedömning” av denna ansökan, innan den drog slutsatsen att den skulle avslås med motiveringen att sökanden, som inte kunde påverkas negativt av det bindande beslutet 3/2022, inte hade någon sådan rätt till tillgång. Tribunalen finner således att det angripna beslutet innehåller ett avslag på sökandens begäran om tillgång till akten med stöd av artikel 41.2 b i stadgan. Eftersom ansökan om tillgång till akten och, följaktligen, det angripna beslutet fattades vid en tidpunkt då såväl det bindande beslutet 3/2022 som den irländska tillsynsmyndighetens slutliga beslut redan hade antagits, finner tribunalen att det angripna beslutet slutgiltigt fastställer styrelsens ståndpunkt i förhållande till denna ansökan om tillgång, i den mån den grundar sig på artikel 41.2 b i stadgan, och omedelbart och oåterkalleligt påverkar sökandens rättsliga ställning vad gäller hennes eventuella rätt till tillgång till styrelsens akt.

33 Den omständigheten att styrelsen samtidigt prövade ansökan om tillgång på grundval av förordning nr 1049/2001 påverkar inte ovanstående slutsatser. Rätten till tillgång till akten, som stadfästs i artikel 41.2 b i stadgan, och allmänhetens rätt till tillgång till institutionernas handlingar, som föreskrivs i förordning nr 1049/2001, omfattas nämligen av två olika rättsordningar.

34 Till att börja med tillkommer dessa båda rättigheter olika personer. Medan rätten till tillgång till handlingar tillkommer varje unionsmedborgare och varje fysisk eller juridisk person som är bosatt eller har sitt säte i en medlemsstat, tillkommer rätten till tillgång till akter den person som akterna i fråga ”berör”, det vill säga rättsinnehavaren själv.

35 Vidare omfattar dessa båda rättigheter inte nödvändigtvis samma handlingar. Rätten till tillgång enligt artikel 41.2 b i stadgan är tillämplig på akter som berör personen, medan den rätt till tillgång till handlingar som föreskrivs i förordning nr 1049/2001 är tillämplig på en institutions samtliga handlingar, oberoende av om det finns en akt om berör personen.

36 Därtill kommer att medan artiklarna 7 och 8 i förordning nr 1049/2001 föreskriver ett administrativt förfarande i två etapper, som föregår en eventuell talan vid unionsdomstolen, finns det inte något sådant krav med avseende på en ansökan om tillgång till akter enligt artikel 41.2 b i stadgan.

37 Slutligen är rätten till tillgång till handlingar underkastad vissa begränsningar som grundar sig på hänsyn till allmänna eller privata intressen. Närmare bestämt föreskrivs i artikel 4 i förordning nr 1049/2001 undantag som ger institutionerna rätt att neka tillgång till en handling om ett utlämnande skulle undergräva ett av de intressen som skyddas genom denna artikel. Rätten till tillgång till akter begränsas däremot endast med ”förbehåll för berättigade intressen vad avser sekretess, tystnadsplikt och affärshemligheter”. Det ska tilläggas att denna sista skillnad mellan de två systemen innebär att det inte finns någon garanti för att en begäran om tillgång som grundas på förordning nr 1049/2001 under alla omständigheter leder till samma resultat, med avseende på de handlingar som lämnas ut, som en begäran med stöd av artikel 41.2 b i stadgan. Det ska i detta hänseende påpekas att styrelsen vid förhandlingen, som svar på en fråga från tribunalen, i motsats till vad styrelsen hade hävdat i sina inlagor, medgav att sökanden i förevarande fall skulle ha haft större tillgång till handlingar enligt sistnämnda bestämmelse än vad hon hade åtnjutit enligt förordning nr 1049/2001.

38 Av detta följer att styrelsens avvisningsyrkande inte kan bifallas.

39 Vad för det andra gäller argumentet att det angripna beslutet är av rent bekräftande slag, räcker det att påpeka att detta argument grundar sig på en felaktig tolkning av styrelsens skrivelse av den 21 november 2022. Genom denna skrivelse, vilken skickades under det att förfarandet enligt artikel 65.1 a i förordning 2016/679 pågick, besvarade styrelsen NOYB:s skrivelse av den 10 augusti 2022 (se punkt 7 ovan), i vilken styrelsen ombads låta sammanslutningen utöva sin rätt att yttra sig efter det att den hade fått till samtliga handlingar i ärendet. I sitt svar tog styrelsen enbart upp sökandens rätt att yttra sig innan det bindande beslutet antogs, genom att neka henne en sådan rätt och genom att i detta avseende endast nämna artikel 41.2 a i stadgan och artikel 11 i styrelsens arbetsordning, i vilken det bland annat föreskrivs att styrelsen, innan den fattar ett sådant beslut, ”ska … säkerställa att samtliga personer som kan komma att påverkas negativt av beslutet har fått höras”. I sin skrivelse av den 21 november 2022 tog styrelsen inte ställning till möjligheten att få tillgång till akten enligt artikel 41.2 b i stadgan. Härav följer att det angripna beslutet inte kan anses utgöra en ren bekräftelse av denna skrivelse.

40 Detta gäller i än högre grad eftersom nämnda beslut, såsom konstateras i punkt 30 ovan, i själva verket utgör ett svar från styrelsen på begäran om tillgång till akten i NOYB:s e-postmeddelande av den 25 januari 2023. Som styrelsen bekräftade vid förhandlingen behandlade den begäran om tillgång till akten av den 25 januari 2023 som en ny begäran i förhållande till den begäran som ingavs av NOYB den 10 augusti 2022. Denna begäran framställdes nämligen efter antagandet av såväl det bindande beslutet 3/2022 som den irländska tillsynsmyndighetens slutliga beslut om genomförande av detta bindande beslut. Begäran rörde således en fullständigare akt än den som ursprungligen avsågs. Det ligger i sakens natur att en administrativ akt kan utvecklas över tiden beroende på vilka handlingar eller dokument som tillförs den.

41 Talan kan följaktligen tas upp till sakprövning.

Prövning i sak

42 Till stöd för sin talan har sökanden åberopat en enda grund, vilken avser ett åsidosättande av artikel 41.2 b i stadgan och består av fyra delar. I den första delgrunden har sökanden gjort gällande att tillgång till akten enligt denna bestämmelse inte förutsätter att den som ansöker om tillgång påverkas negativt av en åtgärd som vidtas på grundval av denna akt. Det enda tillämpliga kriteriet är nämligen att akten berör den sökande. I den andra delgrunden har sökanden gjort gällande att hon berörs av styrelsens akt som hon har begärt tillgång till. I den tredje delgrunden har sökanden gjort gällande att den rätt till tillgång till akten som föreskrivs i nämnda bestämmelse är oberoende av den rätt att yttra sig som föreskrivs i artikel 41.2 a i stadgan. I den fjärde delgrunden, som åberopats alternativt, har sökanden gjort gällande att hon under alla omständigheter påverkas negativt av det bindande beslutet 3/2022.

43 Den första, den andra och den tredje delgrunden kommer att prövas tillsammans, eftersom de bygger på argument som kompletterar varandra.

44 I den första delgrunden har sökanden påpekat att styrelsens beslut, i det angripna beslutet, att neka henne tillgång till akten grundar sig på att hon inte kan påverkas negativt av det bindande beslutet 3/2022. I artikel 41.2 b i stadgan uppställs emellertid, till skillnad från i artikel 41.2 a i stadgan, inte något sådant krav, utan rätten till tillgång till akten förutsätter endast att akten ”berör” den som ansöker om tillgång.

45 I den andra delgrunden har sökanden gjort gällande att det är obestridligt att styrelsens akt som hon har begärt tillgång till ”berör” henne i den mening som avses i artikel 41.2 b i stadgan, eftersom det bindande beslutet 3/2022 avser ett ärende som inleddes till följd av hon ingav ett klagomål mot Meta med stöd av artikel 77 i förordning 2016/679, vilket det erinras om i punkt 3 i detta beslut. I nämnda beslut hänvisades mer än 160 gånger till klagomålet och dess upphovsman.

46 I den tredje delgrunden har sökanden gjort gällande att rätten till tillgång till akten enligt artikel 41.2 b i stadgan är en rättighet som är oberoende av den rätt att yttra sig som avses i artikel 41.2 a i stadgan och att den har en vidare räckvidd än den sistnämnda rättigheten. Rätten att yttra sig har huvudsakligen att göra med rätten till försvar, medan rätten till tillgång till akter utgör en del av principen om parternas likställdhet i processen och rätten till ett effektivt rättsmedel. Domstolen behandlar de båda rättigheterna var för sig och villkorar inte rätten till tillgång till akter med rätten att yttra sig inom ramen för förfarandet.

47 I repliken har sökanden utvecklat resonemanget om att rätten till tillgång till akter är självständig. Sökanden har i detta sammanhang bland annat erinrat om att enligt artikel 52.1 i stadgan ska varje begränsning i utövandet av de fri- och rättigheter som erkänns i stadgan vara föreskriven i lag och hon har åberopat flera argument som har samband med en bokstavlig, teleologisk och systematisk tolkning av bland annat artikel 41.2 b i stadgan. Vad gäller det sistnämnda har sökanden bland annat gjort gällande att hennes klagomål har ”behandlats”, i den mening som avses i artikel 41.1 i stadgan, inom ramen för det aktuella förfarandet, att på samma sätt som var och en har rätt att få tillgång till insamlade personuppgifter som rör honom eller henne, vilket stadfästs i artikel 8.2 i stadgan, ska en persons rätt att få tillgång till de akter som berör honom eller henne kunna utövas oberoende av utövandet av en annan rättighet eller den omständigheten att han eller hon påverkas negativt, samt att det är oväsentligt hur den berörda personen använder den akt som rör honom eller henne.

48 I svaromålet har styrelsen bemött de tre första delarna av den enda grunden genom att i huvudsak göra gällande att artikel 41.2 b i stadgan endast är tillämplig i situationer där den person som begär tillgång till akter kan påverkas negativt av det beslut som akterna avser.

49 Styrelsen har i detta avseende för det första gjort gällande att det framgår av lydelsen i artikel 41.2 i stadgan att rätten till tillgång till akter är en ”del” av rätten till god förvaltning och att denna rätt, vars allmänna räckvidd definieras i punkt 1 i denna artikel, inte utgör en självständig rättighet. Rätten till tillgång till akter har således en ”individuell dimension”, eftersom dess tillämpningsområde är begränsat till personer vars ”angelägenheter” behandlas av unionens institutioner, organ och byråer.

50 För det andra har styrelsen gjort gällande att den omständigheten att rätten till god förvaltning, vilken rätten till tillgång till akter utgör en del av, inte är självständig innebär att en person endast har rätt till tillgång till akter om resultatet av förfarandet skulle kunna bli ett annat utan denna tillgång, och således konkret skulle påverka personens rätt till försvar. Rätten till tillgång till akter utgör nämligen, i likhet med rätten att yttra sig, en del av rätten till försvar. De personer som inte kan göra gällande en verklig rätt till försvar, det vill säga de som inte är föremål för ett förfarande som inletts mot dem och som kan leda till en rättsakt som påverkar dem negativt, har således inte rätt till tillgång till akter enligt artikel 41.2 b i stadgan.

51 Styrelsen har i dupliken även tillbakavisat sökandens argument som grundas på en bokstavlig, teleologisk och systematisk tolkning av artikel 41.2 b i stadgan. För det första anser styrelsen att sökandens hänvisning till förordning 2016/679 till stöd för en bokstavstolkning av stadgan är

metodologiskt felaktig och strider mot hierarkin mellan en sekundärrättsakt och unionens primärrätt. Under alla omständigheter hänvisar artikel 41 i stadgan till behandling av en persons ”angelägenheter” eller ”akter”, medan förordning 2016/679 hänvisar till hantering av klagomål, vilket är en annan åtgärd, bortsett från det faktum att styrelsen i förevarande fall inte kan anses ha behandlat sökandens angelägenheter eller akter. För det andra har styrelsen gjort gällande att rätten till tillgång till akter enligt artikel 41.2 b i stadgan inte är ovillkorlig och har bestritt relevansen av analogin med en persons rätt att få tillgång till sina egna insamlade personuppgifter. Styrelsen har understrukit att syftet med rätten till tillgång till akter är att rätten till försvar och principen om parternas likställdhet i processen ska iakttas, genom att göra det möjligt för personer som är föremål för åtgärder som kan påverka dem negativt att undersöka handlingar som är relevanta för deras försvar, och den kan således inte förstås isolerat. I förevarande fall har sökanden inte visat att styrelsens beslut att neka henne tillgång till akten innebar att hennes rätt till försvar åsidosattes. Eftersom det bindande beslutet 3/2022 inte riktar sig till, och inte påverkar, sökanden, kan detta beslut att neka tillgång inte påverka henne negativt. Sökanden förfogar över nationella rättsmedel för att angripa slutliga beslut av de behöriga tillsynsmyndigheterna som hon är missnöjd med. När ett sådant beslut genomför ett bindande beslut som antagits av styrelsen och giltigheten av detta beslut ifrågasätts ska den nationella domstolen hänskjuta en fråga till domstolen för ett förhandsavgörande om giltighet enligt artikel 267 FEUF.

52 Meta har för det första gjort gällande att förordning 2016/679, inom ramen för det förfarande som föreskrivs i artikel 65.1 a i förordningen, som är av administrativ karaktär, inte ger den som ingett klagomålet någon rätt att yttra sig eller att få tillgång till styrelsens akt. Meta har i detta avseende dragit en parallell till förfarandena för tillämpning av unionens konkurrensregler genom att påpeka att i dessa förfaranden befinner sig de företag som utredningen riktar sig mot och de som har ingett ett klagomål inte i samma processuella situation. De sistnämnda företagens processuella rättigheter är inte lika vidsträckta som de förstnämnda företagens rätt till försvar. De har endast begränsad tillgång till akten och detta endast under särskilda omständigheter, bland annat om deras klagomål ska avslås. Det finns inget i förordning 2016/679 som innebär att den som ingett klagomålet ges samma processuella ställning som den part som är föremål för en utredning. Varken denna förordning eller styrelsens arbetsordning ger den som ingett klagomålet rätt till tillgång till akten. Principen om parternas likställdhet i processen är inte heller tillämplig mellan den som ingett klagomålet och den part som är föremål för utredningen inom ramen för det förfarande som föreskrivs i artikel 60 eller artikel 65.1 a i förordning 2016/679.

53 Meta har för det andra gjort gällande att sökanden inte heller har rätt till tillgång till styrelsens akt med stöd av artikel 41.2 b i stadgan. Enligt Meta ingår denna rättighet bland de rättigheter till försvar som föreskrivs i artikel 41.2 i stadgan och den som ansöker om tillgång måste således visa att han eller hon påverkas negativt av förfarandet för att ha en sådan rättighet. Det är inte tillräckligt att personen berörs av akten i förfarandet. I förevarande fall har sökandens begäran om tillgång till akten inte något särskilt samband med rätten att yttra sig. Sökanden har inte heller väckt talan mot det bindande beslutet 3/2022 på grundval av att hennes rätt till försvar har åsidosatts. I själva verket motiveras hennes ansökan om tillgång till akten av hennes avsikt att delta i andra förfaranden vid nationella domstolar som bland annat rör Meta.

54 I sitt yttrande över interventionsinlagan har sökanden hänvisat till domen av den 7 december 2023, SCHUFA Holding (Skuldsanering) (C-26/22 och C-64/22, EU:C:2023:958), i vilken domstolen slog fast att den som ingett ett klagomål har rätt att få ett beslut avseende detta klagomål och att detta beslut ska omfattas av en fullständig domstolsprövning, såsom föreskrivs i artikel 78 i förordning 2016/679. Detta förutsätter såväl en rätt att yttra sig som en rätt till tillgång

till akter. Dessa principer bör även gälla när prövningen av klagomålet leder till att den mekanism för enhetlighet genom vilken styrelsen ingriper genom att anta ett bindande beslut används. I förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om fastställande av ytterligare förfaranderegler avseende verkställighet av förordning 2016/679 (COM(2023) 348 final), såväl i dess lydelse enligt Europaparlamentets ändringar som i den version som ingår i Europeiska unionens råds mandat, föreskrivs dessutom en rätt till tillgång till akten för klagande och personuppgiftsansvariga. Sökanden har för övrigt bestritt relevansen av den parallell som Meta har dragit till förfarandena för tillämpning av unionens konkurrensregler.

55 Enligt artikel 41.1 i stadgan, med rubriken ”Rätt till god förvaltning”, har ”[v]ar och en … rätt att få sina angelägenheter behandlade opartiskt, rättvist och inom skälig tid av unionens institutioner, organ och byråer”.

56 I punkt 2 i samma artikel preciseras att denna rätt ”bland annat” omfattar följande:

”a) var och en har rätt att yttra sig innan en enskild åtgärd som skulle beröra honom eller henne negativt vidtas mot honom eller henne,

b) var och en ska ha tillgång till de akter som berör honom eller henne, med förbehåll för berättigade intressen vad avser sekretess, tystnadsplikt och affärshemlighet,

c) förvaltningen är skyldig att motivera sina beslut.”

Huruvida rätten till tillgång till akter är självständig i förhållande till rätten att yttra sig

57 Det ska inledningsvis understrykas att det, vilket parterna är ense om, inte finns någon lagtext som specifikt reglerar och än mindre begränsar rätten för den som inger ett klagomål enligt artikel 77 i förordning 2016/679 att få tillgång till styrelsens akt som förbereder antagandet av ett bindande beslut enligt artikel 65.1 a i denna förordning. Det går i synnerhet inte att finna några begränsningar av utövandet av denna rättighet i förordning 2016/679 eller i styrelsens arbetsordning, vilket styrelsen bekräftade i sitt svar på en fråga från tribunalen vid förhandlingen.

58 Under dessa omständigheter ska det utredas huruvida artikel 41.2 b i stadgan ger den som ingett ett sådant klagomål en rätt till tillgång till en sådan akt eller huruvida utövandet av denna rätt är underkastad rätten att yttra sig enligt artikel 41.2 a i stadgan.

59 Parterna är oense om den självständiga karaktären hos den rätt till tillgång till akter som avses i denna bestämmelse. Enligt styrelsen och Meta är denna rättighet inte självständig, utan följer av principen om iakttagande av rätten till försvar, vilket innebär att endast personer mot vilka ett förfarande har inletts som kan leda till en rättsakt som påverkar dem negativt kan dra fördel av den. Sökanden anser däremot att denna rätt är oberoende av principen om iakttagande av rätten till försvar och endast kräver att akterna ”berör” den person som begär tillgång till dem.

60 Det ska med ens påpekas att i förevarande fall ingavs begäran om tillgång till styrelsens akt av sökanden vid en tidpunkt då det administrativa förfarande som ledde till antagandet av det bindande beslutet 3/2022 redan hade avslutats och den irländska tillsynsmyndigheten redan hade genomfört detta beslut genom sitt slutliga beslut av den 31 december 2022 (se punkterna 30 och 40 ovan). Syftet med denna begäran var inte att göra det möjligt för sökanden att utöva en eventuell rätt att yttra sig under förfarandet vid styrelsen, vilket Meta för övrigt har understrukit, utan att få information om villkoren för utarbetandet av dessa beslut och, i synnerhet, att

kontrollera huruvida och i vilken utsträckning uppgifterna i hennes klagomål hade beaktats och lett till beslut, för att sökanden i förekommande fall på ett ändamålsenligt sätt skulle kunna försvara sin ståndpunkt inom ramen för de nationella rättsliga förfaranden som hade samband med det bindande beslutet 3/2022. Vid förhandlingen förklarade sökanden således att frågan huruvida hennes rätt att yttra sig under förfarandet vid styrelsen eventuellt hade åsidosatts inte var föremål för förevarande förfarande.

61 Såsom sökanden med rätta har gjort gällande begränsar inte ordalydelsen i artikel 41.2 b i stadgan en persons rätt till tillgång till de akter som berör honom eller henne till den omständigheten att akten avser en åtgärd som kan påverka honom eller henne negativt. Ett sådant krav återfinns visserligen i artikel 41.2 a i stadgan, i vilken rätten att yttra sig stadfästs, men det finns inget i lydelsen av dessa bestämmelser eller i lydelsen av artikel 41 i stadgan, betraktad i sin helhet, som principiellt gör utövandet av den förstnämnda rättigheten beroende av utövandet av den andra rättigheten.

62 Även om rätten till tillgång till akter utgör en nödvändig förutsättning för att rätten till försvar ska kunna utövas på ett effektivt sätt, framstår dess tillämpningsområde som mer omfattande. Så är för övrigt fallet för sökanden som, såsom konstateras i punkt 60 ovan, inte begärde tillgång till styrelsens akt för att yttra sig och försvara sig i ett pågående administrativt förfarande, utan för att få kännedom om dess innehåll för att bedöma om det var lämpligt att väcka talan vid domstol. Den rätt till tillgång till akter som avses i artikel 41.2 b i stadgan kan således inte begränsas till att vara en naturlig följd av principen om rätten till försvar.

63 Artikel 41.2 b i stadgan ska tolkas mot bakgrund av punkt 1 i samma artikel, i den meningen att rätten till tillgång till akter är knuten till rätten för var och en att få sina angelägenheter behandlade opartiskt, rättvist och inom skälig tid av EU:s förvaltning. När nämnda förvaltning behandlar enskildas angelägenheter vidtar den emellertid inte enbart åtgärder som är eller kan vara negativa för dem. Skyldigheten att behandla en persons angelägenheter rättvist kan bland annat tolkas så, att den innebär en skyldighet att till denna person överlämna de administrativa akter som berör honom eller henne.

64 Det ska även beaktas att rätten till tillgång till akter enligt artikel 41.2 b i stadgan utgör en del av ”rätten till god förvaltning”, vilken är föremålet för artikel 41 i stadgan i dess helhet. Sistnämnda artikel avser emellertid inte enbart rätten att yttra sig inför EU:s förvaltning, vilken specifikt omfattas av artikelns punkt 2 a, utan har en vidare räckvidd som även omfattar andra rättigheter och principer som denna förvaltning ska iaktta i sina kontakter med enskilda. Detta innebär att särskilt principen att angelägenheter ska behandlas inom skälig tid (artikel 41.1 i stadgan), förvaltningens skyldighet att motivera sina beslut (artikel 41.2 c i stadgan), principen att unionen ska ersätta skador som har orsakats av dess förvaltning (artikel 41.3 i stadgan) och principen att förvaltningen är skyldig att kommunicera med medborgarna på det unionsspråk som de använder (artikel 41.4 i stadgan) inte är begränsade till situationer i vilka rätten till försvar ska tillämpas.

65 Av detta följer att en person har rätt till tillgång till de akter som berör honom eller henne, även om vederbörande inte befinner sig i en situation i vilken han eller hon skulle kunna göra gällande en rätt att yttra sig, dock med förbehållet, vilket kommer att utvecklas närmare nedan, att det saknas särskilda regler på det aktuella området som begränsar utövandet av denna rätt till tillgång till akter i enlighet med kraven i artikel 52.1 i stadgan.

66 Slutsatsen i punkt 65 ovan påverkas inte av den rättspraxis som styrelsen och Meta har åberopat i sina inlagor och vid förhandlingen.

67 Vad gäller domen av den 26 februari 2013, Spanien/kommissionen (T-65/10, T-113/10 och T-138/10, ej publicerad, EU:T:2013:93), bortsett från det faktum att den upphävdes efter överklagande genom domen av den 24 juni 2015, Spanien/kommissionen (C-263/13 P, EU:C:2015:415), erinrar denna, i punkt 38 vilken återgetts av styrelsen, endast om att rätten till god förvaltning enligt artikel 41 i stadgan inte utgör en självständig rättighet, utan kommer till uttryck genom olika specifika rättigheter, såsom rätten för var och en att få tillgång till de akter som berör honom eller henne. Domen av den 20 maj 2015, Yuanping Changyuan Chemicals/rådet (T-310/12, ej publicerad, EU:T:2015:295, punkt 225), rör inte rätten till tillgång till akter, utan institutionens underlåtenhet att iaktta den minimifrist som de berörda företagen enligt tillämplig lagstiftning har för att inkomma med synpunkter, inom ramen för artikel 41.2 a i stadgan. Domen av den 13 september 2018, UBS m.fl. (C-358/16, EU:C:2018:715, punkt 66), domen av den 6 december 1994, Lisrestal m.fl./kommissionen (T-450/93, EU:T:1994:290, punkt 42), domen av den 29 juni 1995, ICI/kommissionen (T-36/91, EU:T:1995:118, punkt 69), domen av den 9 juli 1999, New Europe Consulting och Brown/kommissionen (T-231/97, EU:T:1999:146, punkt 42), och domen av den 14 juli 2021, AI/ECDC (T-65/19, EU:T:2021:454, punkt 155), rör situationer i vilka principen om iakttagande av den berördes rätt till försvar skulle säkerställas och dennes rätt till tillgång till handlingarna i akten endast ansågs utgöra en del av denna princip.

68 Vad gäller domen av den 13 december 2018, Ryanair och Airport Marketing Services/kommissionen (T-165/15, EU:T:2018:953), ska det erinras om att på området för kontroll av statligt stöd ska varje begränsning av rätten att få tillgång till Europeiska kommissionens handlingar i ärendet vara ”föreskriven i lag” i den mening som avses i artikel 52.1 i stadgan, det vill säga att den ska följa såväl av en bestämmelse i fördraget som av en sekundärrättsakt som antagits för att säkerställa dess genomförande. På detta område definieras de grundläggande principerna för förfarandet direkt i fördraget, nämligen i artikel 108 FEUF. Denna artikel, som har ersatt artikel 93 i EG-fördraget (nu artikel 88 EG), har genomgående tolkats så av EU-domstolen att den, av kommissionen, endast kräver en kontradiktorisk förhandling och iakttagande av rätten till försvar till förmån för den medlemsstat som ansvarat för beviljandet av stödet, och inte till förmån för övriga berörda i förfarandet, inklusive klaganden (se, för ett liknande resonemang, dom av den 2 april 1998, kommissionen/Sytraval och Brink’s France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, punkt 59, dom av den 24 september 2002, Falck och Acciaierie di Bolzano/kommissionen, C-74/00 P och C-75/00 P, EU:C:2002:524, punkterna 81–84, och dom av den 13 december 2018, Ryanair och Airport Marketing Services/kommissionen, T-165/15, EU:T:2018:953, punkt 56).

69 Denna tolkning i rättspraxis av en artikel i fördraget som befinner sig på samma nivå i normhierarkin som artikel 41 i stadgan, men som kan anses utgöra *lex specialis* i förhållande till sistnämnda artikel, har återgetts i rådets förordning (EG) nr 659/1999 av den 22 mars 1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel [108 FEUF] (EGT L 83, 1999, s. 1), vilken har ersatts av rådets förordning (EU) 2015/1589 av den 13 juli 2015 om tillämpningsföreskrifter för artikel 108 [FEUF] (EUT L 248, 2015, s. 9). I båda dessa förordningar förbehålls rätten till tillgång till kommissionens handlingar i ärendet den medlemsstat som ansvarar för beviljandet av stödet (se, för ett liknande resonemang, vad gäller förordning nr 659/1999, dom av den 29 juni 2010, kommissionen/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, punkterna 56–58).

70 Den lösning som valdes i domen av den 13 december 2018, Ryanair och Airport Marketing Services/kommissionen (T-165/15, EU:T:2018:953), kan inte överföras på ett fall som det förevarande. På det område som är i fråga i förevarande mål finns det nämligen inte någon begränsning som är ”föreskriven i lag”, i den mening som avses i artikel 52.1 i stadgan, av rätten

för den som ingett ett klagomål enligt artikel 77 i förordning 2016/679 att få tillgång till styrelsens akt, såsom redan har konstaterats i punkt 57 ovan. I det mål som avgjordes genom den domen bestred sökandena dessutom, med åberopande av artikel 41 i stadgan jämförd med principen om rätten till försvar, kommissionens beslut att inte ge dem tillgång till akten rörande statligt stöd under det administrativa förfarandet, medan såväl begäran om tillgång till akten som styrelsens beslut att avslå denna begäran i förevarande mål inträffade efter det att det administrativa förfarandet hade avslutats, eller vid en tidpunkt då ett eventuellt åsidosättande av rätten till försvar inte längre förelåg (se punkterna 30, 40 och 60 ovan).

71 På samma sätt är den analogi som Meta har gjort med de begränsade processuella rättigheter som tillerkänns den som ingett ett klagomål i förfaranden för kontroll av företagskoncentrationer och med tillämpning av artikel 101 FEUF – med hänvisning till domen av den 28 juni 2012, kommissionen/Éditions Odile Jacob (C-404/10 P, EU:C:2012:393), och domen av den 27 februari 2014, kommissionen/EnBW (C-365/12 P, EU:C:2014:112), avseende ansökningar om tillgång till kommissionens handlingar i ärendet med stöd av förordning nr 1049/2001 – inte relevant för att avgöra den fråga som prövas i detta skede. På dessa områden finns nämligen även särskild lagstiftning som begränsar rätten till tillgång till kommissionens handlingar vad avser förfarandet för kontroll av företagskoncentrationer (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 juni 2012, kommissionen/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, punkterna 118 och 119), och vad avser förfarandet med tillämpning av artikel 101 FEUF (se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 februari 2014, kommissionen/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, punkt 86).

72 I det mål som avgjordes genom domen av den 1 juni 2022, Del Valle Ruíz m.fl./kommissionen och SRB (T-510/17, EU:T:2022:312), var sökandena aktieägare eller innehavare av obligationer i ett kreditinstitut före antagandet av en resolutionsbestämmelse avseende detta kreditinstitut med stöd av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 806/2014 av den 15 juli 2014 om fastställande av enhetliga regler och ett enhetligt förfarande för resolution av kreditinstitut och vissa värdepappersföretag inom ramen för en gemensam resolutionsmekanism och en gemensam resolutionsfond och om ändring av förordning (EU) nr 1093/2010 (EUT L 225, 2014, s. 1). De gjorde bland annat gällande att artikel 41.2 b i stadgan hade åsidosatts på grund av att Gemensamma resolutionsnämnden (SRB) och kommissionen, innan de angripna besluten antogs, inte hade gett dem tillgång till de handlingar som de hade grundat sig på för att anta dessa beslut.

73 I det mål som avgjordes genom domen av den 1 juni 2022, Del Valle Ruíz m.fl./kommissionen och SRB (T-510/17, EU:T:2022:312), hade sökandena, i likhet med förevarande mål, således begärt att få tillgång till handlingarna i ärendet vid en tidpunkt då det administrativa förfarandet redan hade avslutats, för att kunna utöva sin rätt till ett effektivt domstolsskydd. I detta mål konstaterade tribunalen att sökandena inte kunde göra gällande den rätt till tillgång till akter som föreskrivs i artikel 41.2 b i stadgan, efter att ha fastställt att denna rätt tillkom personer eller företag som utgjorde föremål för förfaranden eller beslut som hade antagits avseende dem (se, för ett liknande resonemang, dom av den 1 juni 2022, Del Valle Ruíz m.fl./kommissionen och SRB, T-510/17, EU:T:2022:312, punkt 463), vilket inte var fallet i det målet. För att komma fram till detta beaktade tribunalen emellertid bland annat förekomsten, i förordning nr 806/2014, av en bestämmelse i vilken rätten till tillgång till akter förbehålls den enhet som är föremål för det förfarande som har lett till antagandet av resolutionsbeslutet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 1 juni 2022, Del Valle Ruíz m.fl./Commission och SRB, T-510/17, EU:T:2022:312, punkterna 458 och 464). Även om den situation som prövades i domen av den 1 juni 2022, Del

Valle Ruíz m.fl./kommissionen och SRB (T-510/17, EU:T:2022:312), uppvisar vissa likheter med den situation som är aktuell här, skiljer den sig följaktligen från den situationen på grund av att det finns en sådan lagbestämmelse.

74 Domen av den 20 december 2023, OCU/SRB (T-496/18, ej publicerad, EU:T:2023:857), som Meta åberopade vid förhandlingen, utgör en direkt följd av domen av den 1 juni 2022, Del Valle Ruíz m.fl./kommissionen och SRB (T-510/17, EU:T:2022:312), i den del även den avsåg en begäran om tillgång till akter vilken ingetts efter det att ett administrativt förfarande hade avslutats. I det målet påpekade tribunalen att rätten till tillgång till akter enligt artikel 41.2 b i stadgan tillkom personer eller företag som utgjorde föremål för förfaranden som inletts eller beslut som antagits avseende dem (se dom av den 20 december 2023, OCU/SRB, T-496/18, ej publicerad, EU:T:2023:857, punkt 36 och där angiven rättspraxis). Tribunalen beaktade emellertid på nytt förekomsten av en bestämmelse i förordning nr 806/2014 enligt vilken rätten till tillgång till akter förbehålls den enhet som var föremål för det förfarande som ledde till antagandet av resolutionsordningen, och drog slutsatsen att sökanden, i egenskap av sammanslutning som företräder tidigare aktieägare, inte hade någon sådan rätt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 december 2023, OCU/SRB, T-496/18, ej publicerad, EU:T:2023:857, punkt 37).

75 Av det ovan anförda följer att var och en ska ha tillgång till de akter som berör honom eller henne med stöd av artikel 41.2 b i stadgan, även när akterna inte är knutna till ett förfarande som kan leda till en rättsakt som kan påverka honom eller henne negativt, dock med förbehållet att det på det aktuella området saknas särskilda regler som begränsar utövandet av denna rätt till tillgång till akter i enlighet med kraven i artikel 52.1 i stadgan.

Den omständigheten att den akt som sökanden begär tillgång till är en akt som berör sökanden

76 Det ska nu prövas huruvida sökandens begäran om tillgång till akten med stöd av artikel 41.2 b i stadgan i förevarande mål avsåg en akt som berör henne.

77 Det bindande beslutet 3/2022, som styrelsen antog med stöd av artikel 65.1 a i förordning 2016/679, har sitt ursprung i ett klagomål som sökanden ingav till den österrikiska dataskyddsmyndigheten med stöd av artikel 77 i denna förordning avseende Metas (då fortfarande med firmanamnet Facebook Ireland) behandling av sökandens personuppgifter.

78 Enligt artikel 77.1 i förordning 2016/679 har varje registrerad som anser att behandlingen av personuppgifter som avser henne eller honom strider mot denna förordning rätt att lämna in ett klagomål till en tillsynsmyndighet. Enligt punkt 2 i denna artikel har sökanden rätt att av tillsynsmyndigheten informeras om hur arbetet med klagomålet fortskrider och vad resultatet blir.

79 När, såsom i förevarande fall, den aktuella behandlingen av uppgifter är av gränsöverskridande karaktär, i den mening som avses i artikel 4 led 23 i förordning 2016/679, föreskrivs i artikel 56.1 i denna förordning, utan att det påverkar behörighetsregeln i artikel 55.1 i förordningen, att det ska införas en mekanism med en ”enda kontaktpunkt” som grundar sig på en befogenhetsfördelning mellan en ansvarig tillsynsmyndighet och övriga berörda tillsynsmyndigheter. Enligt denna mekanism är tillsynsmyndigheten för den personuppgiftsansvariges eller personuppgiftsbiträdets huvudsakliga verksamhetsställe eller enda verksamhetsställe behörig att agera som ansvarig tillsynsmyndighet för den personuppgiftsansvariges eller personuppgiftsbiträdets gränsöverskridande behandling i enlighet med det förfarande för samarbete mellan nämnda myndighet och övriga berörda tillsynsmyndigheter som föreskrivs i artikel 60.

80 Inom ramen för detta samarbetsförfarande är den ansvariga tillsynsmyndigheten bland annat skyldig att sträva efter att uppnå samförstånd. För detta ändamål ska den ansvariga tillsynsmyndigheten, enligt artikel 60.3 i förordning 2016/679, utan dröjsmål lägga fram ett utkast till beslut för de andra berörda tillsynsmyndigheterna som de kan yttra sig över och ta vederbörlig hänsyn till deras synpunkter.

81 Det framgår närmare bestämt av artiklarna 56 och 60 i förordning 2016/679 att de berörda nationella tillsynsmyndigheterna, vad gäller gränsöverskridande behandling, och med förbehåll för vad som anges i artikel 56.2 i förordningen, ska samarbeta i enlighet med det förfarande som föreskrivs i dessa bestämmelser, för att uppnå samförstånd och ett enda beslut. Detta beslut är bindande för samtliga myndigheter och den personuppgiftsansvarige ska se till att beslutet efterlevs vad gäller behandling med koppling till alla deras verksamhetsställen i unionen.

82 I artikel 60.4 i förordning 2016/679 föreskrivs att om någon av de andra berörda tillsynsmyndigheterna inom en period av fyra veckor efter att de har rådfrågats uttrycker en relevant och motiverad invändning mot utkastet till beslut ska den ansvariga tillsynsmyndigheten, om den inte instämmer i den relevanta och motiverade invändningen eller anser att invändningen inte är relevant eller motiverad, överlämna ärendet till den mekanism för enhetlighet som avses i förordningens artikel 63, i syfte att utverka ett bindande beslut från styrelsen med stöd av artikel 65.1 a i förordningen.

83 Såsom styrelsen har angett i sina inlagor syftar denna mekanism till att, genom styrelsen, lösa meningsskiljaktigheter mellan den ansvariga myndigheten och de andra berörda tillsynsmyndigheterna i alla ärenden som är föremål för en relevant och motiverad invändning. Styrelsens behörighet enligt artikel 65.1 a i förordning 2016/679 är begränsad till dessa ärenden. Den ska anta ett bindande beslut avseende alla ärenden som är föremål för en relevant och motiverad invändning, men endast avseende dessa.

84 Detta begränsade tillämpningsområde förklaras av själva arten av det bindande beslutet, vilket är ett beslut riktat till den ansvariga tillsynsmyndigheten och samtliga berörda tillsynsmyndigheter och som är bindande för dem, såsom föreskrivs i artikel 65.2 i förordning 2016/679 (se, för ett liknande resonemang, beslut av den 7 december 2022, WhatsApp Ireland/Europeiska dataskyddsstyrelsen, T-709/21, överklagat, EU:T:2022:783, punkt 42).

85 Även om den som inger ett klagomål enligt artikel 77 i förordning 2016/679 inte formellt är part i det förfarande vid styrelsen som leder till antagandet av ett bindande beslut enligt artikel 65.1 a i förordning 2016/679, spelar detta klagomål en viktig roll i detta förfarande. Det är detta klagomål som utgör utgångspunkten för hela beslutsförfarandet. Om styrelsen därefter endast fattar beslut om de relevanta och motiverade invändningar som har gett upphov till oenighet mellan den ansvariga myndigheten och minst en berörd tillsynsmyndighet, utgör dessa invändningar en del av ett förfarande som inletts med anledning av klagomålet. Invändningarna tar ofta hänsyn till fakta och argument som lagts fram av den registrerade, vilket innebär att det ärende som prövas av styrelsen åtminstone delvis grundar sig på den information som den registrerade har gjort den nationella tillsynsmyndigheten uppmärksam på. Denna person kan således legitimt vilja kontrollera huruvida de omständigheter i klagomålet som återges eller lyfts fram i de relevanta och motiverade invändningarna från de berörda tillsynsmyndigheterna har beaktats av styrelsen, eller i vilken utsträckning de har påverkat innehållet i det bindande beslutet. Det ska i detta hänseende påpekas att det i det bindande beslutet 3/2022 vid flera tillfällen hänvisas inte bara till sökandens klagomål, utan även till sökanden som sådan (se punkt 45 ovan). Slutligen har sökanden, i egenskap av den som gett in klagomålet, ett direkt intresse av utgången av

förfarandet, eftersom detta syftar till att säkerställa en konkret tillämpning av förordning 2016/679 på en situation som rör behandling av hennes personuppgifter, såsom denna situation beskrivits i klagomålet.

86 Härav följer att styrelsens akt som förbereder antagandet av det bindande beslutet 3/2022 i förevarande fall ska anses beröra sökanden i den mening som avses i artikel 41.2 b i stadgan.

87 Av detta följer att talan ska bifallas såvitt avser den enda grundens tre första delar. Det saknas därvid anledning att pröva den fjärde delgrunden, som åberopats i andra hand. Det saknas även anledning att pröva huruvida det beslut som Integritetsskyddsmyndigheten (Sverige) fattade den 2 november 2021, vilket sökanden ingav för första gången under förhandlingen vid tribunalen, kan tillåtas i målet. Det angripna beslutet ska följaktligen ogiltigförklaras i den del det innebär avslag på sökandens begäran enligt artikel 41.2 b om tillgång till styrelsens förberedande akt till det bindande beslutet 3/2022.

Rättegångskostnader

88 Enligt artikel 134.1 i rättegångsreglerna ska tappande rättegångsdeltagare förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Sökanden har yrkat att Europeiska dataskyddsstyrelsen ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Europeiska dataskyddsstyrelsen har tappat målet, ska sökandens yrkande bifallas.

89 Enligt artikel 138.3 i rättegångsreglerna får tribunalen besluta att även andra intervenienter än dem som nämns i punkterna 1 och 2 i nämnda artikel 138 ska bära sina rättegångskostnader. I detta fall finns det anledning att besluta att Meta ska bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (tionde avdelningen i utökad sammansättning)

följande:

1) **Europeiska dataskyddsstyrelsens beslut av den 7 februari 2023 ogiltigförklaras i den del det innebär avslag på Lisa Ballmanns begäran, med stöd av artikel 41.2 b i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, om tillgång till Europeiska dataskyddsstyrelsens förberedande akt till dess tvingande beslut 3/2022 avseende den tvist som hänskjutits av Data Protection Commission (Dataskyddsmyndigheten, Irland), avseende Meta Platforms Ireland Ltd**

2) **Europeiska dataskyddsstyrelsen ska bära sina rättegångskostnader och ersätta Lisa Ballmanns rättegångskostnader.**

3) **Meta Platforms Ireland ska bära sina rättegångskostnader.**

Porchia Jaeger Madise

Nihoul Verschuur

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 16 juli 2025.

Underskrifter