Kohtulahendite kogumik

ÜLDKOHTU MÄÄRUS (kümnes koda)

29. aprill 2025*

Tühistamishagi – Isikuandmete kaitse – Euroopa Andmekaitsenõukogu arvamus nõusoleku kehtivuse kohta suurte digiplatvormide kasutatavate „nõustu või maksa“ mudelite puhul – Määruse (EL) 2016/679 artikli 64 lõige 2 – Vaidlustamatu akt – Vastuvõetamatus – Vastutus – Kahju – Põhjuslik seos – Ilmselgelt õiguslikult põhjendamatu hagi

Kohtuasjas T-319/24,

Meta Platforms Ireland Ltd, asukoht Dublin (Iirimaa), esindajad: advokaadid H.-G. Kamann, F. Louis, M. Braun ja A. Vallery, *solicitors* P. Nolan, B. Johnston, D. Breatnach ja L. Joyce, *barristers* D. McGrath, E. Egan McGrath, *SC*, S. Horan ja H. Godfrey,

hageja,

versus

Euroopa Andmekaitsenõukogu, esindajad: I. Vereecken, M. Gufflet, C. Foglia ja N. Peris Brines, keda abistasid advokaadid G. Ryelandt, E. de Lophem, P. Vernet ja G. Haumont,

kostja,

ÜLDKOHUS (kümnes koda),

koosseisus: koja president O. Porchia, kohtunikud L. Madise (ettekandja) ja S. Verschuur,

kohtusekretär: V. Di Bucci,

arvestades menetluse kirjalikku osa, eelkõige:

– hagiavaldust, mis saabus Üldkohtu kantseleisse 27. juunil 2024,

– Euroopa Andmekaitsenõukogu eraldi dokumendiga esitatud vastuvõetamatuse vastuväidet, mis saabus Üldkohtu kantseleisse 18. septembril 2024,

– hageja seisukohti vastuvõetamatuse vastuväite kohta, mis saabusid Üldkohtu kantseleisse 31. oktoobril 2024,

* Kohtumenetluse keel: inglise.

– Euroopa Liidu Nõukogu, Euroopa Parlamendi ja Chamber of Progressi menetlusse astumise avaldusi, mis saabusid Üldkohtu kantseleisse vastavalt 19. septembril ning 1. ja 2. oktoobril 2024,

on teinud järgmise

kohtumääruse

1 Hageja, Meta Platforms Ireland Ltd (edaspidi „Meta“), palub oma hagis esiteks tühistada ELTL artikli 263 alusel Euroopa Andmekaitsenõukogu (edaspidi „andmekaitsenõukogu“) 17. aprilli 2024. aasta arvamuse 8/2024, mis käsitleb nõusoleku kehtivust suurte digiplatvormide kasutavate „nõustu või maksa“ mudelite puhul (edaspidi „vaidlustatud arvamus“), ja teiseks hüvitada ELTL artikli 268 alusel kahju, mis tal selle arvamuse tõttu on väidetavalt tekkinud.

Vaidluse taust

2 Andmekaitsenõukogu võttis vaidlustatud arvamuse vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu 27. aprilli 2016. aasta määruse (EL) 2016/679 füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus) (ELT 2016, L 119, lk 1) artikli 64 lõike 2 alusel kolme isikuandmete kaitse järelevalveasutuse, nimelt Datatilsyneti (Norra andmekaitseasutus), Autoriteit Persoonsgegevensi (Madalmaade andmekaitseasutus) ja Hamburgische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit (Hamburgi andmekaitse ja teabevabaduse volinik, Saksamaa) taotlusel. Need asutused soovisid saada arvamust küsimuses, millistel asjaoludel ja millistel tingimustel võib „suurte digiplatvormide“ praktikat, mis seisneb selles, et kasutajatele pakutakse võimalust valida, kas nõustuda isikuandmete töötlemisega käitumisharjumusi jälgiva reklaami tegemise eesmärgil või maksta tasu, et kasutada teenust ilma, et nende isikuandmeid sel eesmärgil töödeldaks (edaspidi „„nõustu või maksa“ mudelid“), pidada vastavaks kehtiva nõusoleku nõudele määruse 2016/679 tähenduses.

3 Vaidlustatud arvamuses esitab andmekaitsenõukogu loetelu elementidest, mida tuleb igal üksikjuhul eraldi hinnata, et teha kindlaks, kas vastutavat töötlejat määruse 2016/679 artikli 4 punkti 7 tähenduses tuleb selle arvamuse kontekstis pidada „suureks digiplatvormiks“, rõhutades samas, et see loetelu ei ole ammendav ja et neid elemente ei kohaldata kumulatiivselt. Need elemendid hõlmavad asjaolu, et platvorm köidab kasutajatena suurt hulka andmesubjekte, ettevõtja turupositsiooni, andmesubjektide arvu, töödeldavate andmete mahtu ja töötlemistoimingute geograafilist ulatust. On täpsustatud, et mõiste „digiplatvorm“ võib hõlmata „digiplatvorme“, nagu need on määratletud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 19. oktoobri 2022. aasta määruse (EL) 2022/2065, mis käsitleb digiteenuste ühtset turgu ja millega muudetakse direktiivi 2000/31/EÜ (digiteenuste määrus) (ELT 2022, L 277, lk 1), artikli 3 punktis i, olemata nendega piiratud, ning et „suured digiplatvormid“ võivad olla ka sama määruse artikli 33 lõike 1 määratlusele vastavate „väga suurte digiplatvormide“ vastutavad töötlejad või Euroopa Parlamendi ja nõukogu 14. septembri 2022. aasta määruse (EL) 2022/1925, mis käsitleb konkurentsile avatud ja õiglaseid turge digisektoris ning millega muudetakse direktiive (EL) 2019/1937 ja (EL) 2020/1828 (digiturgude määrus) (ELT 2022, L 265, lk 1), artikli 3 lõikes 1 määratletud pääsuvalitsejad.

4 Sisulistes küsimustes märgib andmekaitsenõukogu vaidlustatud arvamuses, et kui kasutajatel palutakse anda nõusolek oma isikuandmete töötlemiseks, selleks et neile saaks teha käitumisharjumusi jälgivat reklaami, tuleb see nõusolek selleks, et see oleks kehtiv, saada kooskõlas määruses 2016/679 sätestatud põhimõtete ja normidega. Eelkõige peab see olema vabatahtlik, konkreetne, teadlik ja ühemõtteline ning olema antud selliseks andmetöötluseks, mis toimub vajalikkuse, proportsionaalsuse, eesmärgi piirangu, võimalikult väheste andmete kogumise ja lojaalsuse põhimõtteid järgides. Andmekaitsenõukogu rõhutab, et liikmesriikide pädevad järelevalveasutused peavad hindama nende tingimuste täitmist juhtumipõhiselt.

5 Andmekaitsenõukogu leiab, et enamikul juhtudel ei ole sellisel suurel digiplatvormil, nagu on silmas peetud vaidlustatud arvamuses, võimalik täita nõusoleku kehtivusega seotud nõudeid, kui ta annab kasutajale üksnes võimaluse valida kahe alternatiivi vahel: kas anda nõusolek isikuandmete töötlemiseks käitumisharjumusi jälgiva reklaami tegemise eesmärgil või maksta tasu selle eest, et ta saaks kasutada asjaomast teenust, saamata käitumisharjumusi jälgivat reklaami. Ta märgib, et käitumisharjumusi jälgival reklaamil põhinevale teenuseversioonile alternatiivse valiku väljatöötamisel peaksid suured digiplatvormid pakkuma kasutajatele välja samaväärse valiku, mis ei hõlma tasu maksmist. Kui nad otsustavad siiski nõuda tasu samaväärse valiku kättesaadavaks tegemise eest, peaksid nad kaaluma ka täiendava, tasuta ja ilma käitumisharjumusi jälgiva reklaamita võimaluse pakkumist, millega kaasneb näiteks reklaamivorm, mille puhul töödeldakse vähem (või üldse mitte) isikuandmeid, näiteks kontekstipõhine reklaam, kasutaja valitud teemadele keskenduv reklaam või üldine reklaam. Andmekaitsenõukogu sõnul mõjutab nõusoleku kehtivuse hindamist enamikul juhtudel oluliselt see, kas vastutav töötleja pakub tasuta alternatiivset võimalust ilma käitumisharjumusi jälgiva reklaamita või mitte, eelkõige seoses küsimusega, kas andmesubjekt saab nõusolekust keelduda või selle tagasi võtta, ilma et talle selle tõttu kahju tekiks.

6 Viimati nimetatud punkti kohta märgib andmekaitsenõukogu eelkõige, et on oluline, et teenuse tasulise versiooni eest nõutava tasu summa ei takistaks andmesubjektidel vaba valikut teha ja nõusoleku andmisest keelduda. Ta rõhutab, et isikuandmeid ei saa pidada kaubeldavaks kaubaks ning et õigus nende andmete kaitsele kehtib kõigile, sõltumata tasu maksmisest või rahalisest olukorrast. Kahju võib tekkida ka siis, kui andmesubjektid, kes ei anna oma nõusolekut, ei maksa tasu ja kellele seetõttu teenust ei osutata, eelkõige juhul, kui see mängib olulist rolli nende igapäevaelus või ühiskondlikus elus osalemisel või kui sellel on otsustav tähtsus kutsealastele võrgustikele juurdepääsul.

7 Lisaks märgib andmekaitsenõukogu, et samuti on vaja arvesse võtta vastutava töötleja positsiooni ja tema volitusi andmesubjekti suhtes. Kui konkreetses olukorras on esimese ja teise isiku vahel ilmne tasakaalustamatus, võib viimati nimetatu tunda, et ta on sunnitud tegema otsuse, mida ta muul juhul ei oleks teinud. Ta lisab, et „nõustu või maksa“ mudeli puhul peaks andmesubjektil olema vabadus valida see andmetöötluse eesmärk või need andmetöötluse eesmärgid, millega ta nõustub, selle asemel, et olla kohustatud andma nõusoleku mitme eesmärgi kogumile.

8 Vaidlustatud arvamus sisaldab ka kaalutlusi selle kohta, millistel tingimustel võib nõusolekut, mille suured digiplatvormid on kasutajalt võtnud käitumisharjumusi jälgiva reklaamiga seotud „nõustu või maksa“ mudelite raames, pidada teadlikuks, konkreetseks ja ühemõtteliseks.

Poolte nõuded

9 Meta palub Üldkohtul:

– tühistada vaidlustatud arvamus tervikuna või teise võimalusena selle asjakohased osad;

– Euroopa Liidu lepinguvälise vastutuse alusel:

– kohustada andmekaitsenõukogu võtma kõik meetmed, et lõpetada vaidlustatud arvamuse vastuvõtmisega toime pandud rikkumine, sealhulgas võtta vaidlustatud arvamus tagasi;

– kohustada andmekaitsenõukogu hüvitama talle vaidlustatud arvamusega tekitatud kahju;

– kohustada pooli teavitama Üldkohut kolme kuu jooksul alates Üldkohtu otsuse kuulutamisest kokkuleppel saadud hüvitise summast;

– kohustada pooli juhul, kui kokkuleppele ei jõuta, sama tähtaja jooksul esitama Üldkohtule oma seisukoha koos seda toetavate arvandmetega;

– tuvastada, et vaidlustatud arvamus kehtestas täiendava tasuta alternatiivi nõude põhjendamatult;

– määrata mis tahes muus vormis hüvitis, mis on kooskõlas liikmesriikide õiguses kehtivate ühiste lepinguvälise vastutuse üldpõhimõtetega, sealhulgas mitterahaline hüvitis ja tuvastusotsus, mida Üldkohus peab sobivaks;

– mõista kohtukulud välja andmekaitsenõukogult.

10 Andmekaitsenõukogu palub Üldkohtu kodukorra artikli 130 lõike 1 alusel esitatud vastuvõetamatuse vastuväites Üldkohtul:

– jätta tühistamishagi vastuvõetamatuse tõttu läbi vaatamata;

– jätta lepinguvälise vastutuse hagi vastuvõetamatuse tõttu läbi vaatamata;

– mõista kohtukulud välja Metalt.

11 Meta palub oma seisukohtades vastuvõetamatuse vastuväite kohta Üldkohtul:

– lükata vastuvõetamatuse vastuväide tagasi;

– otsustada kohtukulude kandmine edaspidi.

Õiguslik käsitlus

12 Kodukorra artikli 130 lõigetes 1 ja 7 on sätestatud, et kui kostja seda taotleb, võib Üldkohus lahendada vastuvõetamatuse küsimuse määrusega ilma sisulist vaidlust käsitlemata. Lisaks on kodukorra artiklis 126 ette nähtud, et kui hagi on ilmselgelt õiguslikult põhjendamatu, võib Üldkohus igal ajal ja ilma menetlust jätkamata lõpetada kohtuasja põhistatud määrusega.

13 Käesoleval juhul leiab Üldkohus, et tal on kohtuasja toimikus sisalduvate dokumentide põhjal piisavalt teavet ja ta otsustab lahendada kohtuasja ilma menetlust jätkamata.

Tühistamisnõuded

14 Andmekaitsenõukogu väidab, et tühistamisnõuded on vastuvõetamatud, kuna esiteks ei ole vaidlustatud arvamus vaidlustatav akt ja teiseks ei puuduta vaidlustatud arvamus Metat otseselt ega isiklikult.

15 Mis puudutab esimest vastuvõetamatuse põhjust, siis väidab andmekaitsenõukogu, et vaidlustatud arvamus ei tekita Meta olukorrale mingeid õiguslikke tagajärgi. Ta märgib, et määruse 2016/679 artikli 64 alusel vastu võetavad arvamused erinevad sama määruse artikli 65 lõikes 1 ette nähtud siduvatest otsustest, kuna neil puuduvad iseseisvad õiguslikud tagajärjed. Täpsemalt on nimetatud määruse artikli 64 lõikes 7 üksnes ette nähtud, et pädevad järelevalveasutused peavad neid arvamusi „igakülgselt arvestama“, ning alles võimalik hilisem siduv otsus võib muuta sellise arvamuse sisu järelevalveasutusele kohustuslikuks.

16 Meta väidab kõigepealt, et kui andmekaitsenõukogu poolt määruse 2016/679 artikli 64 lõike 2 alusel vastu võetud arvamuse peale esitatud tühistamishagi oleks vastuvõetamatu, kahjustaks see liidu õiguse autonoomiat. Andmesubjektid võivad sellele arvamusele tuginedes nimelt esitada hagi nende Euroopa Majanduspiirkonna (EMP) lepingu osalisriikide kohtutele, mis ei ole liidu liikmed ja kus määrus 2016/679 on selle lepingu alusel kohaldatav. Need kohtud ei saa aga esitada Euroopa Liidu Kohtule ELTL artikli 267 alusel eelotsuse küsimust selle arvamuse kehtivuse hindamiseks, see aga toob kaasa liidu õiguse vastuolulise tõlgendamise ja kohaldamise ohu. Seega on vaja, et sellise arvamuse õiguspärasust saaks algusest peale kontrollida liidu kohtule esitatud tühistamishagi raames, mis võimaldab õigust kogu EMPs ühetaoliselt kohaldada.

17 Järgmiseks väidab Meta oma seisukohtades vastuvõetamatuse vastuväite kohta, et kui tema tühistamishagi tunnistataks vastuvõetamatuks, rikutaks sellega tema õigust tõhusale kohtulikule kaitsele, mis on tagatud Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklis 47. Andmekaitsenõukogu kasutas vormiliselt mittesiduvat vahendit, et kehtestada konkreetselt Metale suunatud eeskirjad, püüdes vältida liidu kohtu otsest kontrolli. Seetõttu võimaldab tühistamishagi tagada selle õiguse järgimise.

18 Lõpuks märgib Meta, et vaatamata vaidlustatud arvamuse vormile tekitab see siduvaid õiguslikke tagajärgi. Nimelt on andmekaitsenõukogul *de facto* võimalik kohustada liikmesriigi järelevalveasutusi järgima määruse 2016/679 artikli 64 lõike 2 alusel antud arvamust, võttes selleks vastu siduva otsuse, nagu on ette nähtud sama määruse artikli 65 lõike 1 punktis c. Asjaolud näitavad, et andmekaitsenõukogu kavatseb teha oma seisukohad kohustuslikuks Data Protection Commissionile (andmekaitseasutus, Iirimaa), kes on Metaga seotud juhtumite menetlemisel juhtiv järelevalveasutus. Vaidlustatud arvamuses kasutatud sõnastus ise näitab, et järelevalveasutuste kaalutlusruum ja suurte digiplatvormide enesehindamise ruum on äärmiselt piiratud või lausa olematud. Olukord käesolevas asjas erineb olukorrast kohtuasjas, milles tehti

andmekaitsenõukogu viidatud 9. juuli 2019. aasta kohtumäärus VodafoneZiggo Group *vs.* komisjon (T-660/18, EU:T:2019:546), milles käsitleti Euroopa Komisjoni seisukohti, mis esitati Euroopa konsulteerimismenetluses, mis on ette nähtud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7. märtsi 2002. aasta direktiivis 2002/21/EÜ elektrooniliste sidevõrkude ja -teenuste ühise reguleeriva raamistiku kohta (raamdirektiiv) (EÜT 2002, L 108, lk 33; ELT eriväljaanne 13/29, lk 349) (viimati muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. novembri 2009. aasta direktiiviga 2009/140/EÜ (ELT 2009, L 337, lk 37). Vaidlustatud arvamus esitati nimelt määrusega 2016/679 kehtestatud „järjepidevuse mehhanismi" raames, mitte konsulteerimismenetluses. Meta lisab sisuliselt, et kuna vaidlustatud arvamus eirab hinnangut, mille Euroopa Kohus andis eelotsusemenetluses tehtud 4. juuli 2023. aasta kohtuotsuses Meta Platforms jt (suhtlusvõrgustiku kasutamise tüüptingimused) (C-252/21, EU:C:2023:537), mille punktis 150 ei ole välistatud, et „nõustu või maksa" mudelid on määruse 2016/679 seisukohast õiguspärased, toob see Metale kaasa siduvaid õiguslikke tagajärgi.

19 Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt võib ELTL artiklis 263 ette nähtud tühistamishagi esitada liidu institutsioonide, organite või asutuste kõikide aktide peale – sõltumata nende laadist või vormist –, mille eesmärk on tekitada hageja huve mõjutavaid siduvaid õiguslikke tagajärgi, tuues kaasa selge muutuse tema õiguslikus olukorras (vt selle kohta 11. novembri 1981. aasta kohtuotsus IBM *vs.* komisjon, 60/81, EU:C:1981:264, punkt 9, ja 18. novembri 2010. aasta kohtuotsus NDSHT *vs.* komisjon, C-322/09 P, EU:C:2010:701, punkt 45 ja seal viidatud kohtupraktika).

20 Selleks et teha kindlaks, kas akt tekitab siduvaid õiguslikke tagajärgi, tuleb lähtuda akti olemusest ja hinnata akti tagajärgi selliste objektiivsete kriteeriumide põhjal nagu akti sisu, võttes vajaduse korral arvesse akti vastuvõtmise konteksti ja selle vastu võtnud institutsiooni pädevust (vt 20. veebruari 2018. aasta kohtuotsus Belgia *vs.* komisjon, C-16/16 P, EU:C:2018:79, punkt 32 ja seal viidatud kohtupraktika).

21 Mis puudutab vaidlustatud arvamuse sisu, siis nagu nähtub eespool punktides 4–8 tehtud kokkuvõttest, on selles aktis esitatud suurte digiplatvormide „nõustu või maksa" mudelite analüüs määruses 2016/679 sätestatud nõusoleku kehtivust käsitlevate normide alusel, tuletades järelevalveasutustele meelde aspekte, mida nad peavad kontrollima. Andmekaitsenõukogu märgib seal korduvalt, et analüüs tuleb teha iga juhtumi puhul eraldi.

22 On tõsi, et andmekaitsenõukogu peab vaidlustatud arvamuses silmas olukorda, kus suur digiplatvorm ei paku kasutajale tasuta alternatiivi nõusoleku andmisele isikuandmete töötlemiseks käitumisharjumusi jälgiva reklaami tegemise eesmärgil, vaid üksnes tasulist alternatiivi, ning märgib, et enamikul juhtudel võib see olukord kaasa tuua sellise nõusoleku kehtetuse, kui see antakse. Andmekaitsenõukogu märgib vaidlustatud arvamuses siiski, et see hinnang sõltub mitmest tegurist, sealhulgas sellest, kas kõnealune teenus on kasutajate ühiskondlikus või tööelus oluline või mitte, ning tasulise alternatiivi maksumusest. Ta osutab ka mitmesugustele võimalikele tasuta alternatiividele.

23 Lisaks, kuigi vaidlustatud arvamuses on – nagu märgib Meta – kasutatud selliseid väljendeid nagu „peaks" või „ei tohiks" või „enamikul juhtudel", näivad neid väljendeid sisaldavad lõigud, kui neid tõlgendada kogu dokumenti arvesse võttes, pigem üleskutsena hoolikalt kaaluda lahendusi, mida iga suur digiplatvorm võiks pakkuda kasutajatele alternatiivina nõusoleku andmisele käitumisharjumusi jälgiva reklaami saamiseks, kui nende platvormide „nõustu või maksa" mudeli üldise hukkamõistuna. Nõnda tuleb näiteks vaidlustatud arvamuse punkte 180 ja 181, mis

kuuluvad selle kokkuvõtvasse ossa ja mida Meta rõhutab, tõlgendada koos järgmise punktiga, milles on meenutatud kõiki elemente, mida tuleb arvesse võtta, et teha kindlaks, kas suurele digiplatvormile „nõustu või maksa“ mudelis antud nõusolek on kehtiv.

24 Vaidlustatud arvamuse sisu ei võimalda seega asuda seisukohale, et see on mõeldud iseenesest siduvate õiguslike tagajärgede tekitamiseks.

25 Lisaks ei võimalda ainuüksi asjaolu, et vaidlustatud arvamus võeti vastu ajal, mil erinevad järelevalveasutused vaatasid läbi suurte digiplatvormide „nõustu või maksa“ mudeleid, sealhulgas Meta valitud mudelit, järeldada, et see arvamus on siduv. On nimelt olemas erinevad vahendid määruse 2016/679 ühetaolise kohaldamise saavutamiseks, nagu on ette nähtud selle määruse artiklis 63, millest mõned on siduvad ja teised üksnes nõuandvad.

26 Nagu nähtub vaidlustatud arvamuse preambulist ja punktidest 7–12, võeti see arvamus vastu määruse 2016/679 artikli 64 lõike 2 alusel. Selles sättes on ette nähtud:

„Pädev järelevalveasutus, andmekaitsenõukogu eesistuja või komisjon võib taotleda mis tahes üldkohaldatava või rohkem kui ühes liikmesriigis mõju avaldava küsimuse puhul, et seda käsitleks arvamuse esitamiseks andmekaitsenõukogu, eelkõige juhul, kui pädev järelevalveasutus ei täida vastastikuse abi kohustust vastavalt artiklile 61 või ühisoperatsioonide kohustust vastavalt artiklile 62.“

27 Vaidlustatud arvamus ei ole seotud selle sätte viimases lauseosas silmas peetud asjaoludega, vaid puudutab „üldkohaldatavat küsimust“, see tähendab – nagu on märgitud eespool punktis 2 – küsimust, millistel asjaoludel ja millistel tingimustel võib suurte digiplatvormide „nõustu või maksa“ mudeleid pidada vastavaks kehtiva nõusoleku nõudele määruse 2016/679 tähenduses (vt vaidlustatud arvamuse punkt 3).

28 Vastupidi sellele, mida väidab andmekaitsenõukogu, ei sisalda määrus 2016/679 sätet, mis kohustaks järelevalveasutusi „arvestama igakülgselt“ artikli 64 lõikel 2 põhinevat arvamust. Selle artikli lõikes 7 väljendatud kohustust „arvestada igakülgselt“ andmekaitsenõukogu arvamusega kohaldatakse selle artikli lõike 1 alusel antud arvamuste suhtes, mis ei puuduta mitte üldisi küsimusi, vaid järelevalveasutuste konkreetsete otsuste teatavat liiki eelnõusid, mille need asutused peavad andmekaitsenõukogule nende otsuste vastuvõtmise menetluse käigus edastama. Kui asjaomane järelevalveasutus ei kavatse talle sel alusel antud arvamust tervikuna või osaliselt järgida, peab ta sellest teavitama andmekaitsenõukogu eesistujat, misjärel käivitub andmekaitsenõukogu siduva otsuse vastuvõtmise protsess, nagu on ette nähtud sama artikli lõikes 8. Sellist korda ei ole ette nähtud andmekaitsenõukogu arvamuste puhul, mis nagu vaidlustatud arvamus on antud määruse 2016/679 artikli 64 lõike 2 alusel üldiste küsimuste kohta. Viimased on seega arvamused, millele ei ole omistatud erilist kaalu.

29 On tõsi, et sama määruse artikli 65 lõike 1 punktis c on sätestatud, et andmekaitsenõukogu võtab vastu siduva otsuse, „kui pädev järelevalveasutus ei taotle andmekaitsenõukogu arvamust […] artikli 64 lõikes 1 osutatud juhtudel või ei järgi andmekaitsenõukogu artikli 64 kohaselt esitatud arvamust“ ning et „[s]ellisel juhul võib asjaomane järelevalveasutus või komisjon edastada küsimuse andmekaitsenõukogule“. Kui tegemist on arvamusega üldiste sisuliste küsimuste kohta, nagu käesolevas asjas, siis juhul, kui juhtiva järelevalveasutuse läbiviidavas menetluses, mis puudutab ühte või mitut konkreetset piiriülest andmetöötlust, kaldub see asutus täielikult või osaliselt kõrvale andmekaitsenõukogu seda liiki arvamusest otsuse eelnõus, mille ta peab koostama määruse 2016/679 artikli 60 lõike 3 alusel, on võimalik, et andmekaitsenõukogu vaatab

arutlusel oleva küsimuse uuesti läbi ja võtab seejärel vastu siduva otsuse sama määruse artikli 65 lõike 1 punkti a alusel. Kummalgi juhul ei ole määruse 2016/679 artikli 64 lõike 2 alusel vastu võetud arvamus – nagu vaidlustatud arvamus – iseenesest siduv akt, kuna selles sisalduvad suunised võivad andmekaitsenõukogu volitusi arvestades väljenduda hiljem järelevalveasutustele siduvate juhistena üksnes tema hilisemas siduvas otsuses. Meta rõhutatud asjaolu, et selline arvamus on üks määruses 2016/679 ette nähtud järjepidevuse mehhanismi vahenditest, ei muuda selles suhtes midagi. See mehhanism, nagu ka järelevalveasutuste vahelise koostöö eeskirjad, näeb nimelt ette konsulteerimisetapi, mis ei ole siduv, enne – ja juhul – kui võetakse vastu andmekaitsenõukogu siduvad otsused.

30 Eeltoodust tuleneb, et vaidlustatud arvamus ei tekita kolmandatele isikutele siduvaid õiguslikke tagajärgi.

31 Nii on see seda enam Meta puhul. Nimelt, isegi kui viimane on olukorras, mis on vaidlustatud arvamuse esemeks, ei saa see arvamus tema juhtumi täieliku analüüsi puudumisel – mille koostamine on avaliku võimu kandjate hulgast eelkõige pädevate järelevalveasutuste ülesanne – igal juhul olla tema jaoks siduv ega selgelt muuta tema õiguslikku olukorda.

32 Samuti, kui Meta otsustab omal algatusel kohaldada vaidlustatud arvamuses esitatud analüüsiskeemi ja teha sellest järeldusi või kui Iiri andmekaitseasutus kohaldab ise seda analüüsiskeemi, võttes Meta suhtes – kui see on asjakohane – määruse 2016/679 artikli 58 lõikes 2 ette nähtud parandusmeetmeid, teevad nad seda ilma, et vaidlustatud arvamus neid selleks õiguslikult kohustaks.

33 Sellega seoses ei saa Meta rõhutatud asjaolu, et Iiri andmekaitseasutus teatas talle, et ta peab ennast kohustatuks vaidlustatud arvamust arvesse võtma, tuginedes määruse 2016/679 artikli 57 lõike 1 punktile g, mille kohaselt teeb iga järelevalveasutus koostööd teiste järelevalveasutustega, et tagada selle määruse järjepidev kohaldamine, anda vaidlustatud arvamusele sellist siduvat ulatust, mida sellel iseenesest ei ole, ning et kõnealune koostöökohustus ei pane talle seda kohustust. Kohustus teha liidus ühtlustatud poliitika elluviimiseks koostööd ei saa nimelt anda mittesiduvatele liidu aktidele siduvat jõudu, isegi kui neid akte tuleb arvesse võtta (vt selle kohta analoogia alusel 13. veebruari 2014. aasta kohtuotsus Mediaset, C-69/13, EU:C:2014:71, punktid 27–32).

34 Lisaks, vastupidi Meta väidetule ei ole võimalus, et andmekaitsenõukogu teeb hiljem siduva otsuse, mis on adresseeritud pädevatele järelevalveasutustele, kes analüüsivad Meta valitud mudelit, võttes täielikult või osaliselt üle vaidlustatud arvamuses esitatud analüüsiskeemi, piisav, et asuda seisukohale, et see arvamus on algusest peale siduv. Pealegi ei ole välistatud, et kõnealuse konkreetse uurimise tulemusel antakse vaidlustatud arvamuses sisalduvatele üldsuunistele selles asjas uus hinnang.

35 Lisaks, isegi kui eeldada, nagu väidab Meta, et vaidlustatud arvamuses eiratakse hinnangut, mille Euroopa Kohus andis „nõustu või maksa“ mudelitele eelotsusemenetluses tehtud 4. juuli 2023. aasta kohtuotsuses Meta Platforms jt (suhtlusvõrgustiku kasutamise tüüptingimused) (C-252/21, EU:C:2023:537), ei saa ka see Meta õiguslikku olukorda muuta, kuna see ei ole siduv.

36 Kõiki eeltoodud kaalutlusi arvestades tuleb järeldada, et vaidlustatud arvamus ei ole Meta poolt vaidlustatav akt.

37 Vastupidi Meta väidetele ei kahjusta see järeldus tema õigust tõhusale kohtulikule kaitsele, mis on tagatud põhiõiguste harta artiklis 47. Kuna vaidlustatud arvamusel ei ole siduvaid õiguslikke tagajärgi, ei saa asjaolu, et Meta ei saa seda tühistamishagi raames vaidlustada, kujutada endast tema õiguse tõhusale kohtulikule kaitsele riivet. Vaidlustatud arvamuses esitatud kaalutlused saavad Metat otseselt mõjutada üksnes siis, kui need kajastuvad liikmesriigi või mõne teise EMP lepingu osalisriigi järelevalveasutuse või kohtu otsuses. Kui see on nii, siis võib neid otsuseid hinnata või on neid hinnanud kohus, kes vastab selle artikli nõuetele.

38 Järeldust, et vaidlustatud arvamus ei ole Meta poolt vaidlustatav akt, ei sea kahtluse alla ka tema argumendid, mille kohaselt võib selle arvamuse sisu saada lahknevad hinnangud nende EMP lepingu osalisriikide kohtutelt, mis ei ole liidu liikmed, ja liidu liikmesriikide kohtutelt, kes erinevalt esimesena nimetatutest võivad esitada selle kohta Euroopa Kohtule eelotsuse küsimusi, see võib aga kahjustada liidu õiguse ühtsust.

39 Niisugune võimalus on nimelt iseloomulik EMP lepingus kehtestatud süsteemile, mille eesmärk on tagada selle lepingu alusel kohaldatavate normide nõuetekohane rakendamine. See süsteem põhineb kahel järelevalve ja kohtuliku kontrolli sambal, millest esimene on kohaldatav liidu liikmesriikide suhtes ja teine selle lepingu teiste osalisriikide suhtes. Mis puudutab viimaseid, siis on selle lepingu artikli 108 lõikes 2 ning EFTA riikide vahel järelevalveameti ja kohtu asutamise kohta sõlmitud lepingu (EÜT 1994, L 344, lk 1; ELT eriväljaanne 11/01, lk 344) artiklis 34 muu hulgas sätestatud, et nende riikide kohus võib pöörduda Euroopa Vabakaubanduse Assotsiatsiooni (EFTA) kohtu poole, et saada arvamus nende normide tõlgendamise, seega sealhulgas ka määruse 2016/679 tõlgendamise kohta. Kui tema poole pöördutakse selles menetluses, võib EFTA kohus seega märkida, mil määral ta leiab, et vaidlustatud arvamuses esitatud kaalutlused on nimetatud määrusega kooskõlas. Samuti, kui see on asjakohane, võib see kohus viidata sellele, et need kaalutlused ei ole siduvad. Liidu liikmesriikide puhul võib nende riikide kohus pöörduda Euroopa Kohtusse, et taotleda vaidlustatud arvamuse kehtivuse hindamist. Nimelt, kuigi ELTL artikkel 263 välistab Euroopa Kohtu kontrolli siduvate õiguslike tagajärgedeta aktide peale esitatud tühistamishagi alusel, võib Euroopa Kohus ELTL artikli 267 alusel hinnata selliste aktide kehtivust eelotsusemenetluses (vt 15. juuli 2021. aasta kohtuotsus FBF, C-911/19, EU:C:2021:599, punkt 54 ja seal viidatud kohtupraktika).

40 Tuleb rõhutada, et võimalik lahknevus mainitud kahe kohtu hinnangus liidu aktile nende menetluste tulemusel võib esineda ükskõik millises EMP lepinguga reguleeritud valdkonnas. Kui järgida Meta arutluskäiku, mille kohaselt tuleb lahknevate hinnangute vältimiseks lugeda mittesiduva liidu akti peale esitatud tühistamishagi vastuvõetavaks, siis tooks see kaasa tühistamishagide ELTL artiklis 263 määratletud vastuvõetavuse tingimuste eiramise ja väga ulatusliku muutmise.

41 Seega on liidu õiguse ühtsuse võimalik kahjustamine, millele Meta osutab, võimalik ebamugavus, mis on seotud asjaoluga, et rahvusvahelise lepingu alusel kohaldatakse liidu õigusnorme väljaspool liidu liikmesriikide territooriumi teises kohtusüsteemis. See võimalik ebamugavus, mida on pealegi arvesse võetud EMP lepingus, mille artiklis 111 on ette nähtud vaidluste lahendamise mehhanism, mille kohaselt sekkub vajaduse korral Euroopa Kohtus, ei saa viia liidu õigusnormide eiramiseni Euroopa Liidus.

42 Kõigist eeltoodud kaalutlustest tuleneb, et andmekaitsenõukogu esitatud vastuvõetamatuse vastuväitega tuleb nõustuda osas, milles see on suunatud tühistamisnõuete vastu, ja järelikult tuleb need jätta vastuvõetamatuse tõttu läbi vaatamata, ilma et oleks vaja teha otsust andmekaitsenõukogu esitatud teise vastuvõetamatuse põhjuse kohta.

Vastutuse tuvastamise nõuded

43 Andmekaitsenõukogu väidab samuti, et kahju hüvitamise nõuded on vastuvõetamatud, kuna sisuliselt on need tihedalt seotud tühistamisnõuetega, mis tuleb tunnistada vastuvõetamatuks.

44 Olgu meenutatud, et liidu kohtul on õigus iga kohtuasja asjaolusid arvestades hinnata, kas hagi võib korrakohase õigusemõistmise kaalutlustel sisulistel põhjustel rahuldamata jätta, ilma et eelnevalt lahendataks selle vastuvõetavuse küsimus. Käesolevas asjas tuleb menetlusökonoomia huvides kõigepealt analüüsida Meta vastutuse tuvastamise nõuete põhjendatust, ilma et eelnevalt lahendataks nende vastuvõetavuse küsimus, kuna need on allpool esitatud põhjustel ilmselgelt põhjendamatud (vt selle kohta analoogia alusel 26. veebruari 2002. aasta kohtuotsus nõukogu *vs.* Boehringer, C-23/00 P, EU:C:2002:118, punktid 51 ja 52).

45 Meta märgib, et vaidlustatud arvamuse vastuvõtmisega rikkus andmekaitsenõukogu piisavalt selgelt talle õigusi andvaid õigusnorme. See tekitab Metale vahetut ja piisava kindlusega ettenähtavat kahju. Ta väidab, et suur hulk tema rakenduste kasutajaid valiks tasuta alternatiivi, mida ta on kohustatud neile vaidlustatud arvamuse alusel pakkuma lisaks valikule anda nõusolek käitumisharjumusi jälgiva reklaami saamiseks või maksta asjaomase teenuse kasutamise eest ilma seda liiki reklaami saamata. Selle tõttu väheneks märkimisväärselt ühelt poolt tema selline reklaamitulu, mis tuleneb reklaamijatelt, kes on valmis maksma käitumisharjumusi jälgiva reklaami avaldamise eest kõrgemat hinda, kuid madalamat hinda muud liiki reklaami avaldamiseks, ning teiselt poolt tema kasutajatelt saadav reklaamivaba tellimuse tulu. Isegi kui vaidlustatud arvamus on üksnes ajutine ja tühistatakse mingil hetkel, võib Meta olla teatavad reklaamijad lõplikult kaotanud. Lisaks on vaidlustatud arvamuse ja väidetava kahju vahel otsene põhjuslik seos, kuna esimene on teise määrav põhjus. Andmekaitsenõukogu püüdis nimelt näidata seda arvamust siduvana ja arvesse tuleb võtta ohtu, et arvamuse sisu võetakse üle sama organi vastuvõetavatesse siduvatesse otsustesse või kohtute, eelkõige EMP lepingu osalisteks olevate EFTA riikide kohtute otsustesse, samas kui need riigid ei saa esitada Euroopa Kohtule eelotsuse küsimusi selle kehtivuse kohta. Meta kordab sellega seoses eelkõige argumente, mille ta esitas väitmaks, et vaidlustatud arvamus tekitab siduvaid õiguslikke tagajärgi (vt eespool punkt 18).

46 Meta palub liidu lepinguvälise vastutuse alusel ja väidetava kahju hüvitamiseks võtta meetmed, millele on viidatud eespool punkti 9 teises taandes nimetatud nõuetes.

47 Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt peab liidu lepinguvälise vastutuse tekkimiseks ELTL artikli 340 teise lõigu tähenduses olema kumulatiivselt täidetud kolm tingimust: liidu institutsioonidele, organitele või asutustele etteheidetava tegevuse õigusvastasus, kahju tegelik tekkimine ning põhjuslik seos selle tegevuse ja viidatud kahju vahel (vt selle kohta 4. juuli 2000. aasta kohtuotsus Bergaderm ja Goupil *vs.* komisjon, C-352/98 P, EU:C:2000:361, punktid 39–42, ja 28. oktoobri 2021. aasta kohtuotsus Vialto Consulting *vs.* komisjon, C-650/19 P, EU:C:2021:879, punkt 138).

48 Nende tingimuste kumulatiivsus tähendab, et kui üks neist ei ole täidetud, tuleb kahju hüvitamise hagi tervikuna rahuldamata jätta, ilma et oleks vaja analüüsida teisi tingimusi (vt 25. veebruari 2021. aasta kohtuotsus Dalli *vs.* komisjon, C-615/19 P, EU:C:2021:133, punkt 42 ja seal viidatud kohtupraktika). Lisaks ei ole liidu kohus kohustatud analüüsima nende tingimuste täidetust kindlas järjekorras (9. septembri 1999. aasta kohtuotsus Lucaccioni *vs.* komisjon, C-257/98 P, EU:C:1999:402, punkt 13).

49 Kõigepealt tuleb uurida väidetava kahju tegelikkuse tingimust.

50 Selle tingimuse kohta tuleb meenutada, et kahju peab olema „tegelik ja kindel“. Ainult oletatav ja määratlemata kahju ei anna seevastu õigust hüvitisele (vt 26. oktoobri 2011. aasta kohtuotsus Dufour *vs.* EKP, T-436/09, EU:T:2011:634, punkt 192 ja seal viidatud kohtupraktika). Kindla kahju olemasolu tingimus on siiski täidetud siis, kui kahju on otsene ja piisava kindlusega ettenähtav, isegi kui selle suurust ei saa veel täpselt välja arvutada (vt 3. detsembri 2015. aasta kohtuotsus CN *vs.* parlament, T-343/13, EU:T:2015:926, punkt 118 ja seal viidatud kohtupraktika).

51 Hageja ülesanne on esitada veenvad tõendid selle kohta, et väidetav kahju on olemas (vt selle kohta 16. juuli 2009. aasta kohtuotsus SELEX Sistemi Integrati *vs.* komisjon, C-481/07 P, ei avaldata, EU:C:2009:461, punkt 36 ja seal viidatud kohtupraktika, ning 8. novembri 2011. aasta kohtuotsus Idromacchine jt *vs.* komisjon, T-88/09, EU:T:2011:641, punkt 25 ja seal viidatud kohtupraktika).

52 Käesolevas asjas seisneb Meta väidetav kahju reklaamitulu ja liitumislepingutest saadava tulu vähenemises, mis tema sõnul tuleneb vaidlustatud arvamuses väidetavalt ette nähtud „nõudest“ pakkuda kasutajatele tasuta alternatiivi lisaks valikule, kas nõustuda käitumisharjumusi jälgiva reklaami saamisega või maksta, et kasutada teenust ilma seda liiki reklaami saamata. Meta väidab, et Iiri andmekaitseasutus „tundub olevat kohustatud“ kehtestama sellise alternatiivi „ühel või teisel kujul“ või peab seda tegema pärast siduvat otsust, mille andmekaitsenõukogu teeb määruse 2016/679 artikli 65 lõike 1 punkti c alusel.

53 Tuleb tõdeda, et see kahju põhineb ühelt poolt vääral arusaamal vaidlustatud arvamusest, mille eesmärk – nagu on tõdetud eelkõige eespool punktides 21 ja 30 – on sisuliselt üksnes esitada analüüsiskeem suurte digiplatvormide „nõustu või maksa“ mudelite jaoks vastavalt määruses 2016/679 sätestatud reeglitele, mis käsitlevad nõusoleku kehtivust, ning selle eesmärk ei ole ise tekitada siduvaid õiguslikke tagajärgi. Teiselt poolt põhineb see tulevikus aset leidvatel ja ebakindlatel sündmustel, kuna asjaolu, et Iiri andmekaitseasutus otsustab seda analüüsiskeemi kohaldada omal algatusel või et andmekaitsenõukogu võtab selles valdkonnas vastu siduva otsuse, on kõigest võimalik.

54 Seega ei ole tegeliku ja kindla kahju olemasolu tingimus täidetud.

55 Lisaks, mis puutub põhjusliku seose tingimusse, siis see puudutab piisavalt otsese põhjusliku seose olemasolu liidu institutsioonile, organile või asutusele etteheidetava tegevuse ja kahju vahel, mistõttu peab etteheidetav tegevus olema kahju tekkimise määrav põhjus – selle seose tõendamine on hageja ülesanne (vt 13. detsembri 2018. aasta kohtuotsus Euroopa Liit *vs.* ASPLA ja Armando Álvarez, C-174/17 P ja C-222/17 P, EU:C:2018:1015, punkt 23 ja seal viidatud kohtupraktika). Teisisõnu tuleb selleks, et tuvastada otsese põhjusliku seose olemasolu liidule etteheidetava tegevuse ja väidetava kahju vahel, kindlaks teha, kas kõnealune õigusvastane tegevus on väidetava kahju otsene allikas (20. jaanuari 2010. aasta kohtuotsus Sungro *vs.* nõukogu ja komisjon, T-252/07, T-271/07 ja T-272/07, EU:T:2010:17, punkt 49).

56 Käesoleval juhul on aga ilmne, et selline seos vaidlustatud arvamuse ja Meta väidetava kahju vahel on tõendamata. Nimelt tuleneb eespool punktides 20–36 esitatud analüüsist, et vaidlustatud arvamusel ei ole kohustuslikke õiguslikke tagajärgi ehk teisisõnu ei ole sellel siduvaid tagajärgi. Järelikult ei saa see olla Meta väidetava edaspidise tulude võimaliku vähenemise piisavalt otsene põhjus. Selline kahju võib otseselt tuleneda tema tahtlikust käitumisest või võimalikest talle

siduvatest otsustest, mis sunnivad teda pakkuma kasutajatele tasuta alternatiivi lisaks valikule kas nõustuda käitumisharjumusi jälgiva reklaami saamisega või maksta, et kasutada teenust ilma seda liiki reklaami saamata.

57 Kõik liidu lepinguvälise vastutuse alusel esitatud nõuded tuleb seega jätta ilmselge õigusliku põhjendamatuse tõttu rahuldamata, ilma et oleks vaja analüüsida andmekaitsenõukogule etteheidetava tegevuse õigusvastasuse tingimust.

58 Seega tuleb hagi tervikuna rahuldamata jätta.

59 Neil asjaoludel ei ole vaja teha otsust Euroopa Liidu Nõukogu, Euroopa Parlamendi ja Ameerika Ühendriikide õiguse alusel asutatud äriühingu Chamber of Progress menetlusse astumise avalduste kohta.

Kohtukulud

60 Kodukorra artikli 134 lõike 1 alusel on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Kuna Meta on kohtuvaidluse kaotanud, tuleb kohtukulud vastavalt andmekaitsenõukogu nõudele välja mõista Metalt.

61 Lisaks tuleneb kodukorra artikli 144 lõikest 10, et kui enne menetlusse astumise avalduse lahendamist lõpetatakse kohtuasjas menetlus, kannavad menetlusse astumise avalduse esitaja ja kohtuasja pooled ise oma kulud, mis on seotud menetlusse astumise avaldusega. Arvestades, et menetlusse astumise avaldustest ei teatatud Metale ega andmekaitsenõukogule ning seega ei tekkinud neil olukorda, kus nad oleksid kandnud sellega seoses kohtukulusid, tuleb asuda seisukohale, et nõukogu, parlamendi ja Chamber of Progressi kulud seoses menetlusse astumise avaldustega tuleb jätta nende endi kanda.

Esitatud põhjendustest lähtudes

ÜLDKOHUS (kümnes koda)

määrab:

1. **Jätta hagi osaliselt vastuvõetamatuse ja osaliselt ilmselge õigusliku põhjendamatuse tõttu läbi vaatamata.**

2. **Euroopa Liidu Nõukogu, Euroopa Parlamendi ja Chamber of Progressi menetlusse astumise avaldusi ei ole vaja lahendada.**

3. **Jätta Meta Platforms Ireland Ltd kohtukulud tema enda kanda ja mõista temalt välja Euroopa Andmekaitsenõukogu kohtukulud.**

4. **Jätta Euroopa Liidu Nõukogu, Euroopa Parlamendi ja Chamber of Progressi kohtukulud nende endi kanda.**

Luxembourg, 29. aprill 2025

Kohtusekretär
V. Di Bucci

President
O. Porchia