BESCHIKKING VAN HET GERECHT (Tiende kamer)

29 april 2025 *

„Beroep tot nietigverklaring – Bescherming van persoonsgegevens – Advies van het Europees Comité voor gegevensbescherming over de geldigheid van toestemming in het kader van de door grote onlineplatforms toegepaste ‚stem toe of betaal'-modellen – Artikel 64, lid 2, van verordening (EU) 2016/679 – Niet voor beroep vatbare handeling – Niet-ontvankelijkheid – Aansprakelijkheid – Schade – Causaal verband – Beroep dat kennelijk rechtens ongegrond is"

In zaak T-319/24,

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

verzoekster,

tegen

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

verweerder,

geeft

HET GERECHT (Tiende kamer),

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

griffier: V. Di Bucci,

gezien de stukken, met name:

– het op 27 juni 2024 ter griffie van het Gerecht neergelegde verzoekschrift,

– de exceptie van niet-ontvankelijkheid die het Europees Comité voor gegevensbescherming bij op 18 september 2024 ter griffie van het Gerecht neergelegde akte heeft opgeworpen,

* Procestaal: Engels.

– de opmerkingen van verzoekster over de exceptie van niet-ontvankelijkheid, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 31 oktober 2024,

– de op 19 september en 1 en 2 oktober 2024 ter griffie van het Gerecht neergelegde verzoeken tot interventie van respectievelijk de Raad van de Europese Unie, het Europees Parlement en de Chamber of Progress,

de navolgende

Beschikking

1 Met haar beroep vordert verzoekster, Meta Platforms Ireland Ltd (hierna: „Meta”), ten eerste, op grond van artikel 263 VWEU, nietigverklaring van advies 8/2024 van 17 april 2024 van het Europees Comité voor gegevensbescherming (hierna: „EDPB”) inzake de geldigheid van de toestemming in het kader van de door grote onlineplatforms toegepaste „stem toe of betaal” -modellen (hierna: „bestreden advies”) en, ten tweede, op grond van artikel 268 VWEU, vergoeding van de schade die zij door dat advies stelt te hebben geleden.

Voorgeschiedenis van het geding

2 Het bestreden advies is door het EDPB vastgesteld op grond van artikel 64, lid 2, van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming) (PB 2016, L 119, blz. 1), op verzoek van drie autoriteiten die belast zijn met het toezicht op de bescherming van persoonsgegevens, te weten de Datatilsyn (gegevensbeschermingsautoriteit, Noorwegen), de Autoriteit Persoonsgegevens (Nederland) en de Hamburgische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit (commissaris voor gegevensbescherming en informatievrijheid Hamburg, Duitsland). Deze autoriteiten wensten een advies te verkrijgen over de vraag in welke omstandigheden en onder welke voorwaarden de praktijken van de „grote onlineplatforms” die erin bestaan om gebruikers de keuze te bieden tussen, enerzijds, toestemming geven voor de verwerking van persoonsgegevens met het oog op reclame op basis van surfgedrag en, anderzijds, een vergoeding betalen om van de dienst gebruik te maken zonder dat hun persoonsgegevens voor die doeleinden worden verwerkt (hierna: „‚stem toe of betaal’-modellen”), konden worden geacht te voldoen aan het vereiste van geldige toestemming in de zin van verordening 2016/679.

3 In het bestreden advies verstrekt het EDPB een lijst van gegevens die per geval moeten worden beoordeeld om te bepalen of een verwerkingsverantwoordelijke in de zin van artikel 4, punt 7, van verordening 2016/679 voor de toepassing van dat advies moet worden beschouwd als een „groot onlineplatform”, waarbij het benadrukt dat deze lijst niet uitputtend is en dat deze factoren niet cumulatief van toepassing zijn. Deze factoren omvatten het feit dat het platform een groot aantal betrokkenen als gebruikers aantrekt, de marktpositie van de onderneming, het aantal betrokkenen, de omvang van de verwerkte gegevens of de geografische reikwijdte van de verwerkingsactiviteit. Er wordt verduidelijkt dat het begrip „onlineplatform” betrekking kan hebben op, maar niet beperkt is tot, een „onlineplatform” als gedefinieerd in artikel 3, onder i), van verordening (EU) 2022/2065 van het Europees Parlement en de Raad van 19 oktober 2022 betreffende een eengemaakte markt voor digitale diensten en tot wijziging van richtlijn 2000/31/EG (digitaledienstenverordening) (PB 2022, L 277, blz. 1), en dat „grote

onlineplatforms" ook de verwerkingsverantwoordelijken kunnen zijn van „zeer grote onlineplatforms", zoals gedefinieerd in artikel 33, lid 1, van diezelfde verordening, of van „poortwachters", zoals gedefinieerd in artikel 3 van verordening (EU) 2022/1925 van het Europees Parlement en de Raad van 14 september 2022 over betwistbare en eerlijke markten in de digitale sector, en tot wijziging van richtlijnen (EU) 2019/1937 en (EU) 2020/1828 (digitalemarktenverordening) (PB 2022, L 265, blz. 1).

4 Ten gronde zet het EDPB in het bestreden advies uiteen dat wanneer gebruikers wordt verzocht om toestemming te verlenen voor de verwerking van hun persoonsgegevens met het oog op reclame op basis van surfgedrag, deze toestemming in overeenstemming met de in verordening 2016/679 neergelegde beginselen en regels moet worden verkregen om geldig te zijn. De toestemming moet met name vrij, specifiek, geïnformeerd en ondubbelzinnig zijn en betrekking hebben op gegevensverwerking die plaatsvindt met inachtneming van de beginselen van noodzakelijkheid, evenredigheid, doelbinding, minimale gegevensverwerking en behoorlijkheid. Het EDPB benadrukt dat de bevoegde nationale toezichthoudende autoriteiten per geval moeten beoordelen of aan deze voorwaarden is voldaan.

5 Het EDPB is van mening dat het in de meeste gevallen voor een „groot onlineplatform" als bedoeld in het bestreden advies niet mogelijk zal zijn om aan de vereisten inzake de geldigheid van de toestemming te voldoen indien het de gebruiker enkel de „binaire" keuze biedt tussen het geven van toestemming voor de verwerking van persoonsgegevens met het oog op reclame op basis van surfgedrag en het betalen van een vergoeding om gebruik te kunnen maken van de betrokken dienst zonder reclame op basis van surfgedrag. Het wijst erop dat grote onlineplatforms bij de ontwikkeling van een „alternatief" voor de versie van de dienst met reclame op basis van surfgedrag moeten overwegen om gebruikers een „gelijkwaardige optie" aan te bieden waarvoor geen vergoeding hoeft te worden betaald. Indien zij echter besluiten om een vergoeding te vragen voor de toegang tot de „gelijkwaardige optie", moeten zij ook overwegen om nog een andere, kosteloze optie zonder reclame op basis van surfgedrag aan te bieden, bijvoorbeeld met een vorm van reclame waarbij minder (of geen) persoonsgegevens worden verwerkt, zoals contextuele reclame, reclame gericht op door de gebruiker gekozen thema's of algemene reclame. Volgens het EDPB zal het feit dat de verwerkingsverantwoordelijke al dan niet kosteloos een alternatieve optie zonder op surfgedrag gebaseerde reclame aanbiedt, in de meeste gevallen van grote invloed zijn op de beoordeling van de geldigheid van de toestemming, met name wat betreft de vraag of de betrokkene zonder nadelige gevolgen kan weigeren toestemming te geven of zijn toestemming kan intrekken.

6 Wat dit laatste punt betreft, zet het EDPB met name uiteen dat het van belang is dat de vergoeding die voor de betaalde versie van de dienst wordt gevraagd, niet zodanig hoog is dat deze de betrokkenen belet om een vrije keuze te maken en om niet toe te stemmen. Het benadrukt dat persoonsgegevens niet als verhandelbaar goed kunnen worden beschouwd en dat het recht op bescherming van die gegevens een recht is dat voor iedereen geldt, ongeacht of zij een vergoeding betalen of in welke financiële situatie zij zich bevinden. Betrokkenen kunnen ook nadeel ondervinden wanneer zij niet toestemmen en geen vergoeding betalen en bijgevolg van de dienst worden uitgesloten, in het bijzonder wanneer deze dienst een essentiële rol speelt in hun dagelijks leven of hun deelname aan het maatschappelijk leven of wanneer deze bepalend is voor de toegang tot professionele netwerken.

7 Voorts wijst het EDPB erop dat ook rekening moet worden gehouden met het standpunt van de verwerkingsverantwoordelijke en de machtsverhouding tussen hem en de betrokkene. Indien er in een bepaalde situatie een duidelijke wanverhouding bestaat tussen de

verwerkingsverantwoordelijke en de betrokkene, kan laatstgenoemde zich genoodzaakt voelen om een beslissing te nemen die hij anders niet zou nemen. Het voegt daaraan toe dat wanneer de betrokkene wordt geconfronteerd met een „stem toe of betaal”-model, hij vrij moet zijn om te kiezen met welke verschillende doeleinden van de gegevensverwerking hij akkoord gaat, in plaats van verplicht te zijn om in te stemmen met een reeks doeleinden.

8 Het bestreden advies bevat ook overwegingen over de voorwaarden waaronder de toestemming die grote onlineplatforms bij de gebruiker hebben verkregen in het kader van „stem toe of betaal”-modellen die betrekking hebben op reclame op basis van surfgedrag, als geïnformeerde, specifieke en ondubbelzinnige toestemming kan worden beschouwd.

Conclusies van partijen

9 Meta verzoekt het Gerecht:

– het bestreden advies in zijn geheel of, subsidiair, de relevante delen ervan nietig te verklaren;

– uit hoofde van de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Unie:

– het EDPB te gelasten alle maatregelen te nemen om een einde te maken aan de inbreuk die is begaan door het bestreden advies vast te stellen, onder meer door dat advies in te trekken;

– het EDPB te gelasten haar een vergoeding te betalen voor de schade die zij als gevolg van het bestreden advies heeft geleden;

– partijen te gelasten het Gerecht binnen drie maanden na de uitspraak van de beslissing van het Gerecht in kennis te stellen van het bedrag van de in onderlinge overeenstemming verkregen schadevergoeding;

– te gelasten dat partijen, indien zij geen overeenstemming bereiken, het Gerecht binnen dezelfde termijn een met cijfers onderbouwde uiteenzetting van hun standpunt doen toekomen;

– te verklaren dat bij het bestreden advies geen bijkomend vereiste van een kosteloos alternatief kon worden opgelegd;

– elke andere vorm van schadevergoeding te gelasten overeenkomstig de algemene beginselen van niet-contractuele aansprakelijkheid die de rechtsstelsels van de lidstaten gemeen hebben, met inbegrip van vergoeding in natura en een declaratoire beslissing, die het Gerecht passend acht;

– Het EDPB te verwijzen in de kosten.

10 Het EDPB verzoekt het Gerecht in zijn krachtens artikel 130, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid:

– het beroep kennelijk niet-ontvankelijk te verklaren;

– het beroep wegens niet-contractuele aansprakelijkheid niet-ontvankelijk te verklaren;

– Meta te verwijzen in de kosten.

11 In haar opmerkingen over de exceptie van niet-ontvankelijkheid verzoekt Meta het Gerecht:

– de exceptie van niet-ontvankelijkheid te verwerpen;

– de beslissing omtrent de kosten aan te houden.

In rechte

12 Volgens artikel 130, leden 1 en 7, van zijn Reglement voor de procesvoering, kan het Gerecht, indien de verwerende partij daarom verzoekt, bij beschikking uitspraak doen over de niet-ontvankelijkheid zonder daarbij op de zaak ten gronde in te gaan. Bovendien kan het Gerecht volgens artikel 126 van dat Reglement, wanneer het beroep kennelijk rechtens ongegrond is, te allen tijde beslissen om bij met redenen omklede beschikking uitspraak te doen zonder de behandeling voort te zetten.

13 In casu acht het Gerecht zich voldoende voorgelicht door de processtukken en beslist het om uitspraak te doen zonder de behandeling voort te zetten.

Vordering tot nietigverklaring

14 Het EDPB voert aan dat de vordering tot nietigverklaring niet-ontvankelijk is omdat, ten eerste, het bestreden advies geen voor beroep vatbare handeling is en, ten tweede, Meta niet rechtstreeks of individueel wordt geraakt door het bestreden advies.

15 Wat de eerste niet-ontvankelijkheidsgrond betreft, betoogt het EDPB dat het bestreden advies geen rechtsgevolgen heeft voor de situatie van Meta. Het stelt dat op grond van artikel 64 van verordening 2016/679 vastgestelde adviezen verschillen van de in artikel 65, lid 1, van die verordening bedoelde bindende besluiten, aangezien zij geen eigen rechtsgevolgen teweegbrengen. In dit verband bepaalt artikel 64, lid 7, van die verordening enkel dat de bevoegde toezichthoudende autoriteiten „maximaal rekening [moeten] houd[en]" met die adviezen, en alleen een eventueel later bindend besluit de inhoud van een dergelijk advies voor een toezichthoudende autoriteit bindend kan maken.

16 Meta voert om te beginnen aan dat indien een beroep tot nietigverklaring van een op grond van artikel 64, lid 2, van verordening 2016/679 uitgebracht advies van het EDPB niet-ontvankelijk zou zijn, dit de autonomie van het Unierecht in het gedrang zou brengen. De betrokken personen zouden namelijk op basis van een dergelijk advies een rechtsvordering kunnen instellen bij rechterlijke instanties van staten die partij zijn bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte (EER), maar die geen lid zijn van de Unie, waar verordening 2016/679 krachtens die Overeenkomst van toepassing is. Deze rechterlijke instanties kunnen het Hof van Justitie van de Europese Unie echter niet krachtens artikel 267 VWEU verzoeken om een prejudiciële beslissing over de geldigheid van dat advies, op gevaar af van een conflict bij de uitlegging en toepassing van het Unierecht. De rechtmatigheid van een dergelijk advies moet dus

meteen kunnen worden getoetst in het kader van het onderzoek van een beroep tot nietigverklaring bij de Unierechter, wat een uniforme toepassing van het recht in de gehele EER mogelijk maakt.

17 Vervolgens stelt Meta in haar opmerkingen over de exceptie van niet-ontvankelijkheid dat, indien haar beroep tot nietigverklaring niet-ontvankelijk zou worden verklaard, dit zou leiden tot schending van haar recht op daadwerkelijke rechtsbescherming, dat is neergelegd in artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Het EDPB heeft een formeel niet-bindend instrument gebruikt om regels op te leggen die specifiek gericht zijn op Meta, in een poging om rechtstreeks toezicht door de Unierechter te vermijden. Het beroep tot nietigverklaring zou het dus mogelijk maken om dit recht te handhaven.

18 Ten slotte zet Meta uiteen dat het bestreden advies, ondanks de vorm waarin het wordt gegeven, bindende rechtsgevolgen in het leven roept. Het EDPB heeft namelijk de facto de mogelijkheid om, middels een bindend besluit, de nationale toezichthoudende autoriteiten te dwingen een op grond van artikel 64, lid 2, van verordening 2016/679 vastgesteld advies na te leven, zoals is bepaald in artikel 65, lid 1, onder c), van die verordening. Uit de feiten blijkt dat het EDPB voornemens is zijn standpunt op te leggen aan de Data Protection Commission (gegevensbeschermingsautoriteit, Ierland), die de leidende autoriteit is voor de behandeling van zaken betreffende Meta. De in het bestreden advies gebruikte redactionele stijl geeft zelf aan dat de beoordelingsmarge van de toezichthoudende autoriteiten en de zelfbeoordelingsmarge van de grote onlineplatforms uiterst beperkt, zo niet onbestaande zijn. De situatie in de onderhavige zaak verschilt van die in de zaak waarop het EDPB zich beroept en die heeft geleid tot de beschikking van 9 juli 2019, VodafoneZiggo Group/Commissie (T-660/18, EU:T:2019:546), waarin opmerkingen van de Europese Commissie aan de orde waren die zijn uitgebracht het kader van de Europese raadplegingsprocedure van richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronischecommunicatienetwerken en -diensten (kaderrichtlijn) (PB 2002, L 108, blz. 33), zoals laatstelijk gewijzigd bij richtlijn 2009/140/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2009 (PB 2009, L 337, blz. 37). Het bestreden advies is namelijk opgesteld in het kader van het „coherentiemechanisme” dat is ingevoerd bij verordening 2016/679 en niet in het kader van een raadplegingsprocedure. Meta voegt daar in essentie aan toe dat het bestreden advies voor haar bindende rechtsgevolgen heeft, aangezien het voorbijgaat aan de prejudiciële beoordeling die het Hof heeft gegeven in het arrest van 4 juli 2023, Meta Platforms e.a. (Algemene gebruiksvoorwaarden van een online sociaal netwerk) (C-252/21, EU:C:2023:537), in punt 150, waarin niet werd uitgesloten dat de „stem toe of betaal”-modellen in het licht van verordening 2016/679 rechtmatig zijn.

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

20 Om vast te stellen of een bestreden handeling bindende rechtsgevolgen in het leven roept, moet worden gekeken naar de kern van deze handeling en moeten die gevolgen worden beoordeeld aan de hand van objectieve criteria, zoals de inhoud van die handeling, waarbij in voorkomend

geval rekening wordt gehouden met de context waarin de handeling is vastgesteld en met de bevoegdheden van de instelling die de handeling heeft vastgesteld (zie arrest van 20 februari 2018, België/Commissie, C-16/16 P, EU:C:2018:79, punt 32 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

21 Wat de inhoud van het bestreden advies betreft, blijkt uit de samenvatting in de punten 4 tot en met 8 hierboven dat deze handeling een kader biedt voor beoordeling van de „stem toe of betaal”-modellen van grote onlineplatforms in het licht van de regels van verordening 2016/679 inzake de geldigheid van de toestemming, waarbij de toezichthoudende autoriteiten worden herinnerd aan de aspecten die zij moeten controleren. Het EDPB heeft er herhaaldelijk op gewezen dat de beoordeling per geval moet worden verricht.

22 Het is juist dat het EDPB zich in het bestreden advies richt op de situatie waarin een groot onlineplatform de gebruiker geen niet-betalend alternatief biedt voor het verlenen van toestemming voor de verwerking van persoonsgegevens met het oog op reclame op basis van surfgedrag, maar alleen een betalend alternatief, en stelt dat deze situatie in de meeste gevallen kan leiden tot ongeldige toestemming, indien deze wordt gegeven. Het EDPB merkt in het bestreden advies echter op dat deze beoordeling afhangt van verschillende factoren, waaronder de vraag of de betrokken dienst al dan niet belangrijk is voor het sociale of beroepsleven van de gebruikers en de kostprijs van het betalende alternatief. Ook worden verschillende mogelijkheden voor niet-betalende alternatieven uiteengezet.

23 Hoewel, zoals Meta opmerkt, in het bestreden advies formuleringen worden gebruikt zoals „moeten”, „niet moeten”, of „in de meeste gevallen”, lijken de passages die deze bewoordingen bevatten, gelezen in het licht van het gehele document, bovendien eerder een oproep te zijn om zorgvuldig na te denken over de oplossingen die elk groot onlineplatform gebruikers kan bieden als alternatief voor het verlenen van hun toestemming voor het ontvangen van reclame op basis van surfgedrag, dan een algemene veroordeling van de door die platformen gehanteerde „stem toe of betaal”-modellen. Zo moeten bijvoorbeeld de punten 180 en 181 van het bestreden advies, die deel uitmaken van de conclusie ervan en waarop Meta de aandacht vestigt, worden gelezen in samenhang met het volgende punt ervan, waarin wordt herinnerd aan alle factoren die in aanmerking moeten worden genomen om te bepalen of de bij een „stem toe of betaal”-model aan een groot onlineplatform gegeven toestemming geldig is.

24 De inhoud van het bestreden advies kan dus niet worden geacht op zich bindende rechtsgevolgen te hebben.

25 Bovendien kan op basis van de omstandigheid dat het bestreden advies is vastgesteld terwijl verschillende toezichthoudende autoriteiten de „stem toe of betaal”-modellen van grote onlineplatforms, en in het bijzonder dat van Meta, onderzochten, op zich niet worden geconcludeerd dat dit advies bindend is. Er bestaan namelijk verschillende instrumenten om tot een consistente toepassing van verordening 2016/679 te komen, zoals is bepaald in artikel 63 van die verordening, waarvan sommige bindend en andere slechts adviserend zijn.

26 In dit verband is het bestreden advies, zoals blijkt uit de overwegingen en de punten 7 tot en met 12 ervan, vastgesteld op grond van artikel 64, lid 2, van verordening 2016/679. Die bepaling luidt als volgt:

„Een toezichthoudende autoriteit, de voorzitter van het [EDPB] of de Commissie kunnen elk verzoeken dat aangelegenheden van algemene strekking of met rechtsgevolgen in meer dan één

lidstaat worden onderzocht door het [EDPB] teneinde advies te verkrijgen, met name wanneer een bevoegde toezichthoudende autoriteit haar verplichtingen tot wederzijdse bijstand overeenkomstig artikel 61, of tot gezamenlijke werkzaamheden overeenkomstig artikel 62, niet nakomt."

27 Het bestreden advies houdt geen verband met de in het laatste zinsdeel van deze bepaling bedoelde omstandigheden, maar betreft een „aangelegenheid van algemene strekking", te weten, zoals in punt 2 hierboven is uiteengezet, de vraag in welke omstandigheden en onder welke voorwaarden de „stem toe of betaal"-modellen van grote onlineplatforms kunnen worden geacht te voldoen aan het vereiste van geldige toestemming in de zin van verordening 2016/679 (zie punt 3 van het bestreden advies).

28 Anders dan het EDPB stelt, bevat verordening 2016/679 geen bepaling op grond waarvan de toezichthoudende autoriteiten „maximaal rekening [moeten houden]" met een op artikel 64, lid 2, gebaseerd advies. De in lid 7 van dit artikel neergelegde verplichting op grond waarvan ze „maximaal rekening [moeten houden]" met een advies van het EDPB, geldt ten gunste van adviezen die op grond van lid 1 van dat artikel worden uitgebracht en die geen betrekking hebben op algemene aangelegenheden, maar op bepaalde soorten specifieke ontwerpbesluiten van de toezichthoudende autoriteiten, die deze autoriteiten tijdens de procedure tot vaststelling van die besluiten aan het EDPB moeten meedelen. Indien de betrokken toezichthoudende autoriteit niet voornemens is het op basis daarvan aan haar gerichte advies geheel of gedeeltelijk op te volgen, moet zij de voorzitter van het EDPB daarvan kennisgeven, wat de procedure voor de vaststelling van een bindend besluit van het EDPB in gang zet, zoals bepaald in lid 8 van dat artikel. In een dergelijke regeling is niet voorzien voor de adviezen van het EDPB over algemene aangelegenheden die zijn uitgebracht op grond van artikel 64, lid 2, van verordening 2016/679, zoals het bestreden advies. Dit zijn dus adviezen waaraan geen bijzonder gezag wordt toegekend.

29 Het is juist dat artikel 65, lid 1, onder c), van deze verordening bepaalt dat het EDPB een bindend besluit vaststelt „wanneer een bevoegde toezichthoudende autoriteit in de in artikel 64, lid 1, genoemde gevallen het [EDPB] niet om advies vraagt, of het krachtens artikel 64 uitgebrachte advies van het [EDPB] niet volgt" en dat "[i]n dat geval [...] elke betrokken toezichthoudende autoriteit of de Commissie de aangelegenheid [kan] meedelen aan het [EDPB]". Wat voorts adviezen over algemene inhoudelijke aangelegenheden betreft, zoals het in casu aan de orde zijnde advies, kan in het geval dat een leidende toezichthoudende autoriteit in het kader van een bij haar gevoerde procedure met betrekking tot een of meer specifieke grensoverschrijdende gegevensverwerkingen geheel of gedeeltelijk afwijkt van een advies van het EDPB door middel van een ontwerpbesluit dat zij op grond van artikel 60, lid 3, van verordening 2016/679 moet opstellen, het EDPB ertoe worden gebracht op de aan de orde zijnde kwestie terug te komen door vervolgens een bindend besluit vast te stellen op grond van artikel 65, lid 1, onder a), van die verordening. In beide gevallen heeft een op grond van artikel 64, lid 2, van verordening 2016/679 vastgesteld advies, zoals het bestreden advies, echter niet de aard van een handeling die op zich bindend is, aangezien de daarin vervatte richtsnoeren, gelet op de bevoegdheden van het EDPB, in voorkomend geval pas later, bij een daaropvolgend bindend besluit van het EDPB, kunnen worden omgezet in bindende instructies voor toezichthoudende autoriteiten. Het door Meta benadrukte feit dat een dergelijk advies een van de instrumenten is van het coherentiemechanisme van verordening 2016/679, doet hieraan niet af. Net als de regels voor samenwerking tussen toezichthoudende autoriteiten voorziet dit mechanisme namelijk in een niet-bindende raadplegingsfase voordat, in voorkomend geval, bindende besluiten door het EDPB worden vastgesteld.

30 Uit het voorgaande volgt dat het bestreden advies geen bindende rechtsgevolgen voor derden in het leven roept.

31 Dit geldt a fortiori voor Meta. Ook al bevindt zij zich in de situatie die in het bestreden advies aan de orde is, kan bij gebreke van een volledige beoordeling van haar geval in dat advies – die, wat overheidsinstanties betreft, bij voorrang door de bevoegde toezichthoudende autoriteiten dient te worden uitgevoerd – dat advies namelijk hoe dan ook geen bindende rechtsgevolgen sorteren, noch haar rechtspositie aanmerkelijk wijzigen.

32 Evenzo zal Meta, indien zij besluit om op eigen initiatief het in het bestreden advies uiteengezette beoordelingskader toe te passen en daaraan gevolgen te verbinden of indien de Ierse gegevensbeschermingsautoriteit dit beoordelingskader zelf toepast door in voorkomend geval ten aanzien van Meta corrigerende maatregelen als bedoeld in artikel 58, lid 2, van verordening 2016/679 vast te stellen, dat doen zonder daartoe door het bestreden advies juridisch te zijn gebonden.

33 In dit verband kan het door Meta benadrukte feit dat de Ierse gegevensbeschermingsautoriteit haar heeft meegedeeld dat zij zich verplicht achtte om rekening te houden met het bestreden advies op grond van artikel 57, lid 1, onder g), van verordening 2016/679, volgens hetwelk elke toezichthoudende autoriteit met de andere toezichthoudende autoriteiten samenwerkt teneinde de samenhang van die verordening te waarborgen, aan het bestreden advies geen bindende kracht verlenen die het inherent niet heeft en die de betrokken verplichting tot samenwerking daar evenmin aan verleent. Een verplichting tot samenwerking bij de uitvoering van een geharmoniseerd beleid binnen de Unie kan aan niet-bindende handelingen van de Unie namelijk geen bindend karakter verlenen, ook al moeten die handelingen in aanmerking worden genomen (zie in die zin en naar analogie arrest van 13 februari 2014, Mediaset, C-69/13, EU:C:2014:71, punten 27-32).

34 Anders dan Meta stelt, volstaat bovendien de mogelijkheid van een later, tot de bevoegde toezichthoudende autoriteiten gericht bindend besluit van het EDPB waarin het door Meta gehanteerde „stem toe of betaal”-model wordt onderzocht en waarin het in het bestreden advies uiteengezette beoordelingskader geheel of gedeeltelijk is overgenomen, niet om aan te nemen dat dit advies van meet af aan bindend is. Overigens is het niet uitgesloten dat het concrete onderzoek in kwestie ertoe leidt dat in dit dossier de algemene richtsnoeren in het bestreden advies opnieuw worden beoordeeld.

35 Gesteld dat het bestreden advies, zoals Meta betoogt, voorbijgaat aan de door het Hof in het arrest van 4 juli 2023, Meta Platforms e.a. (Algemene gebruiksvoorwaarden van een online sociaal netwerk) (C-252/21, EU:C:2023:537), bij wijze van prejudiciële beslissing gegeven beoordeling van „stem toe of betaal”-modellen, kan zij bovendien, gelet op het niet-bindende karakter ervan, evenmin de rechtspositie van Meta wijzigen.

36 Gelet op een en ander moet worden geconcludeerd dat het bestreden advies geen handeling is waartegen Meta kan opkomen.

37 Anders dan Meta betoogt, doet deze conclusie geen afbreuk aan haar in artikel 47 van het Handvest van de grondrechten neergelegde recht op daadwerkelijke rechtsbescherming. Aangezien het bestreden advies geen bindende rechtsgevolgen teweegbrengt, kan het feit dat het door Meta niet kan worden aangevochten in het kader van een beroep tot nietigverklaring, geen inbreuk vormen op haar recht op daadwerkelijke rechtsbescherming. De daarin vervatte

overwegingen kunnen Meta slechts rechtstreeks raken indien zij worden overgenomen in een beslissing van een toezichthoudende autoriteit of een rechterlijke instantie van een lidstaat of van een andere staat die partij is bij de EER-Overeenkomst. Indien dat het geval is, kunnen deze beslissingen onderworpen zijn of zijn geweest aan toetsing door een rechterlijke instantie die voldoet aan de vereisten van dat artikel.

38 Aan de conclusie dat het bestreden advies geen handeling vormt waartegen Meta kan opkomen, kan evenmin worden afgedaan door het argument van Meta dat de inhoud van dat advies verschillend zou kunnen worden beoordeeld door de rechterlijke instanties van staten die partij zijn bij de EER-Overeenkomst, maar die geen lid zijn van de Europese Unie, en door de rechterlijke instanties van lidstaten van de Unie, die in tegenstelling tot eerstgenoemde rechterlijke instanties prejudiciële vragen kunnen stellen aan het Hof van Justitie, wat afbreuk zou kunnen doen aan de eenheid van het Unierecht.

39 Een dergelijke mogelijkheid is namelijk inherent aan het systeem dat in de EER-Overeenkomst is vastgesteld om te waarborgen dat de krachtens deze Overeenkomst toepasselijke regels correct worden uitgevoerd. Dit systeem berust op twee pijlers van toezicht en rechterlijke toetsing, waarvan de eerste van toepassing is op de lidstaten van de Unie en de tweede op de andere staten die partij zijn bij deze Overeenkomst. Wat deze laatste staten betreft, is in artikel 108, lid 2, van die Overeenkomst en in artikel 34 van de Overeenkomst tussen de EVA-staten betreffende de oprichting van een toezichthoudende autoriteit en een Hof van Justitie (PB 1994, L 344, blz. 1) met name bepaald dat een rechterlijke instantie van deze staten het Hof van de Europese Vrijhandelsassociatie (EVA) kan verzoeken om een advies over de uitlegging van die regels, dus met name over de uitlegging van verordening 2016/679. Indien een dergelijke zaak bij het EVA-Hof aanhangig wordt gemaakt, zou dat hof bijgevolg kunnen aangeven in hoeverre het van oordeel is dat de overwegingen in het bestreden advies in overeenstemming zijn met die verordening. In voorkomend geval kan het er ook op wijzen dat deze overwegingen niet bindend zijn. Wat de lidstaten van de Unie betreft, kan een rechterlijke instantie van de lidstaten zich tot het Hof van Justitie wenden om de geldigheid van het bestreden advies te beoordelen. Hoewel artikel 263 VWEU uitsluit dat het Hof in het kader van het beroep tot nietigverklaring toezicht uitoefent op handelingen die geen bindende rechtsgevolgen sorteren, is het Hof krachtens artikel 267 VWEU bevoegd om zich bij wijze van prejudiciële beslissing over de geldigheid van dergelijke handelingen uit te spreken (zie arrest van 15 juli 2021, FBF, C-911/19, EU:C:2021:599, punt 54 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

40 Benadrukt moet worden dat het mogelijk is dat deze twee Hoven aan het einde van die procedures tot een verschillende beoordeling van een Uniehandeling komen op een van de vele gebieden die door de EER-Overeenkomst worden beheerst. Indien de redenering van Meta wordt gevolgd dat een beroep tot nietigverklaring van een niet-bindende handeling van de Unie zou moeten worden toegestaan om eventuele verschillen in beoordeling te vermijden, zou dus worden voorbijgegaan aan de in artikel 263 VWEU neergelegde voorwaarden voor de ontvankelijkheid van beroepen tot nietigverklaring en zouden die voorwaarden op zeer ingrijpende wijze worden gewijzigd.

41 Dat afbreuk zou kunnen worden gedaan aan de eenheid van het Unierecht, zoals Meta stelt, is dus een potentieel nadeel van het feit dat de regels van de Unie krachtens een internationale overeenkomst van toepassing zijn buiten het grondgebied van de lidstaten van de Unie, in een ander rechtssysteem. Dit potentiële nadeel – waarmee overigens rekening is gehouden in de

EER-Overeenkomst, dat in artikel 111 voorziet in een mechanisme voor geschillenbeslechting, waarbij het Hof in voorkomend geval tussenkomt – mag er niet toe leiden dat binnen de EU wordt voorbijgegaan aan de regels van de Unie.

42 Uit een en ander volgt dat de door het EDPB opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid moet worden aanvaard voor zover zij is gericht tegen de vordering tot nietigverklaring, en dat deze bijgevolg niet-ontvankelijk moet worden verklaard, zonder dat uitspraak hoeft te worden gedaan over de andere door het EDPB aangevoerde niet-ontvankelijkheidsgrond.

Vordering wegens aansprakelijkheid

43 Het EDPB voert tevens aan dat de vordering wegens aansprakelijkheid niet-ontvankelijk is, in essentie op grond dat zij nauw verband houdt met de vordering tot nietigverklaring, die niet-ontvankelijk moet worden verklaard.

44 Er zij aan herinnerd dat de Unierechter op grond van de omstandigheden van elke zaak mag beoordelen of een goede rechtsbedeling rechtvaardigt dat een beroep ten gronde wordt verworpen, zonder dat eerst uitspraak wordt gedaan over de ontvankelijkheid. In casu dient om redenen van proceseconomie meteen de gegrondheid van de door Meta ingestelde vordering wegens aansprakelijkheid te worden onderzocht, zonder eerst uitspraak te doen over de ontvankelijkheid ervan, aangezien zij om de hieronder uiteengezette redenen kennelijk ongegrond is (zie in die zin en naar analogie arrest van 26 februari 2002, Raad/Boehringer, C-23/00 P, EU:C:2002:118, punten 51 en 52).

45 Meta zet uiteen dat het EDPB bij de vaststelling van het bestreden advies op voldoende gekwalificeerde wijze rechtsregels heeft geschonden die ertoe strekken haar rechten toe te kennen. Zij zou daardoor met voldoende zekerheid onmiddellijke en voorzienbare schade lijden. Zij stelt dat de gebruikers van haar applicaties massaal zouden kiezen voor het niet-betalende alternatief dat zij krachtens het bestreden advies zou moeten aanbieden, naast de keuze tussen toestemming geven om op surfgedrag gebaseerde reclame te ontvangen en betalen om gebruik te kunnen maken van de betrokken dienst zonder dit soort reclame te ontvangen. Meta zou op die manier een aanzienlijke daling zien van, ten eerste, reclame-inkomsten van adverteerders die bereid zijn meer te betalen voor het plaatsen van reclame op basis van surfgedrag, maar minder voor andere soorten reclame, en ten tweede, inkomsten uit de reclamevrije abonnementen van haar gebruikers. Zelfs indien het bestreden advies slechts tijdelijk van aard was en op een bepaald moment nietig werd verklaard, zou Meta bepaalde adverteerders voorgoed kunnen verliezen. Bovendien bestaat er een rechtstreeks causaal verband tussen het bestreden advies en de gestelde schade, aangezien het eerste de doorslaggevende oorzaak van het tweede is. Het EDPB heeft namelijk alles in het werk gesteld om dit advies als bindend voor te stellen en er moet rekening worden gehouden met het risico dat de inhoud ervan wordt overgenomen in bindende besluiten van datzelfde orgaan of van rechterlijke instanties, met name die van de EVA-staten die partij zijn bij de EER-Overeenkomst, die het Hof geen prejudiciële vragen over de geldigheid ervan kunnen stellen. Meta herhaalt in dit verband met name de argumenten die zijn aangevoerd ter ondersteuning van het standpunt dat het bestreden advies bindende rechtsgevolgen heeft (zie punt 18 hierboven).

46 Uit hoofde van de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Unie en ter vergoeding van de door haar gestelde schade, verzoekt Meta om vaststelling van de maatregelen die zijn vermeld in haar conclusies in punt 9, tweede streepje, hierboven.

47 Volgens vaste rechtspraak moet voor de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Unie in de zin van artikel 340, tweede alinea, VWEU voldaan zijn aan drie cumulatieve voorwaarden, te weten de onrechtmatigheid van het aan de instellingen, organen of instanties van de Unie verweten gedrag, het daadwerkelijk bestaan van schade en het bestaan van een causaal verband tussen het gedrag van die instelling en de gestelde schade (zie in die zin arresten van 4 juli 2000, Bergaderm en Goupil/Commissie, C-352/98 P, EU:C:2000:361, punten 39-42, en 28 oktober 2021, Vialto Consulting/Commissie, C-650/19 P, EU:C:2021:879, punt 138).

48 Het cumulatieve karakter van deze voorwaarden impliceert dat wanneer aan een van deze voorwaarden niet is voldaan, het beroep wegens aansprakelijkheid in zijn geheel moet worden verworpen, zonder dat hoeft te worden onderzocht of de overige voorwaarden zijn vervuld (zie arrest van 25 februari 2021, Dalli/Commissie, C-615/19 P, EU:C:2021:133, punt 42 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Bovendien is de Unierechter niet verplicht om te onderzoeken of in een bepaalde volgorde aan die voorwaarden is voldaan (arrest van 9 september 1999, Lucaccioni/Commissie, C-257/98 P, EU:C:1999:402, punt 13).

49 Om te beginnen wordt de voorwaarde betreffende het bestaan van de gestelde schade onderzocht.

50 Wat deze voorwaarde betreft, zij eraan herinnerd dat de schade „reëel en zeker” moet zijn. Een zuiver hypothetische en onbepaalde schade geeft daarentegen geen recht op schadevergoeding (zie arrest van 26 oktober 2011, Dufour/ECB, T-436/09, EU:T:2011:634, punt 192 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Aan de voorwaarde inzake het bestaan van vaststaande schade is echter voldaan wanneer de schade ophanden is en met voldoende zekerheid kan worden verwacht, zelfs wanneer het nadeel nog niet nauwkeurig kan worden becijferd (zie arrest van 3 december 2015, CN/Parlement, T-343/13, EU:T:2015:926, punt 118 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

51 Bovendien staat het aan de verzoekende partij om overtuigende bewijzen aan te dragen, met name van het bestaan van de gestelde schade (zie in die zin arresten van 16 juli 2009, SELEX Sistemi Integrati/Commissie, C-481/07 P, niet gepubliceerd, EU:C:2009:461, punt 36 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 8 november 2011, Idromacchine e.a./Commissie, T-88/09, EU:T:2011:641, punt 25 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

52 In casu bestaat de door Meta gestelde schade in de daling van reclame- en abonnementsinkomsten, die volgens haar het gevolg zal zijn van het in het bestreden advies gestelde „vereiste” om de gebruikers een niet-betalend alternatief aan te bieden, naast de keuze tussen enerzijds toestemming geven om op surfgedrag gebaseerde reclame te ontvangen en anderzijds betalen om gebruik te kunnen maken van de betrokken dienst zonder dit soort reclame te ontvangen. Meta betoogt dat de Ierse gegevensbeschermingsautoriteit „zich verplicht zal voelen” om een dergelijk alternatief „in een of andere vorm” op te leggen, of dit zal moeten doen na een bindend besluit van het EDPB op grond van artikel 65, lid 1, onder c), van verordening 2016/679.

53 Vastgesteld moet worden dat deze schade, ten eerste, berust op een onjuist begrip van het bestreden advies, dat, zoals met name in de punten 21 en 30 hierboven is vastgesteld, in wezen slechts beoogt een kader te bieden voor de beoordeling van de „stem toe of betaal”-modellen van grote onlineplatforms in het licht van de regels van verordening 2016/679 betreffende de geldigheid van de toestemming, en op zich niet tot doel heeft om bindende rechtsgevolgen

teweeg te brengen. Ten tweede berust het op toekomstige en onzekere gebeurtenissen, aangezien een besluit van de Ierse gegevensbeschermingsautoriteit om dit beoordelingskader op eigen initiatief toe te passen of een bindend besluit van het EDPB ter zake, louter mogelijkheden zijn.

54 Aan de voorwaarde van het bestaan van reële en zekere schade is dus niet voldaan.

55 Bovendien heeft de voorwaarde inzake causaal verband betrekking op het bestaan van een voldoende direct oorzakelijk verband tussen het aan de instellingen, organen of instanties van de Unie verweten gedrag en de schade, welk verband door de verzoekende partij dient te worden bewezen, zodat het verweten gedrag de doorslaggevende oorzaak van de schade moet zijn (zie arrest van 13 december 2018, Europese Unie/ASPLA en Armando Álvarez, C-174/17 P en C-222/17 P, EU:C:2018:1015, punt 23 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Met andere woorden, onderzocht dient te worden of de betrokken onrechtmatige handeling rechtstreeks tot de gestelde schade heeft geleid om vast te stellen of er een rechtstreeks oorzakelijk verband bestaat tussen het aan de Unie verweten gedrag en de gestelde schade (arrest van 20 januari 2010, Sungro/Raad en Commissie, T-252/07, T-271/07 en T-272/07, EU:T:2010:17, punt 49).

56 In casu is een dergelijk verband tussen het bestreden advies en de door Meta gestelde schade echter duidelijk niet aangetoond. Uit de analyse in de punten 20 tot en met 36 hierboven blijkt namelijk dat het bestreden advies geen bindende rechtsgevolgen teweegbrengt, met andere woorden dat het niet bindend is. Bijgevolg kan dit niet de voldoende rechtstreekse oorzaak zijn van de inkomstendaling die Meta stelt te verwachten. Dergelijke schade zou rechtstreeks kunnen voortvloeien uit vrijwillig gedrag van Meta of uit eventuele bindende besluiten die haar ertoe verplichten om gebruikers een niet-betalend alternatief aan te bieden naast de keuze tussen enerzijds toestemming geven om op surfgedrag gebaseerde reclame te ontvangen en anderzijds betalen om gebruik te kunnen maken van de betrokken dienst zonder dit soort reclame te ontvangen.

57 Alle vorderingen uit hoofde van de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Unie moeten dus worden afgewezen omdat zij kennelijk rechtens ongegrond zijn, zonder dat de voorwaarde inzake de onrechtmatigheid van het aan het EDPB verweten gedrag hoeft te worden onderzocht.

58 Derhalve moet het beroep in zijn geheel worden verworpen.

59 In die omstandigheden hoeft geen uitspraak te worden gedaan op de verzoeken tot interventie van de Raad van de Europese Unie, het Europees Parlement en de vennootschap naar Amerikaans recht Chamber of Progress.

Kosten

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

61 Voorts bepaalt artikel 144, lid 10, van het Reglement voor de procesvoering dat indien, zoals in casu, in de hoofdzaak een einde komt aan het geding voordat op het verzoek tot interventie is beslist, de indiener van een verzoek tot interventie en de hoofdpartijen ieder hun eigen kosten in verband met het verzoek tot interventie dragen. Aangezien de verzoeken tot interventie noch aan

Meta, noch aan het EDPB ter kennis zijn gebracht en zij bijgevolg in dat verband geen kosten hebben kunnen maken, moet worden geoordeeld dat de Raad, het Parlement en de Chamber of Progress elk hun eigen kosten in verband met de verzoeken tot interventie zullen dragen.

HET GERECHT (Tiende kamer),

beschikt:

1) **Het beroep wordt gedeeltelijk niet-ontvankelijk verklaard en gedeeltelijk kennelijk rechtens ongegrond verklaard.**

2) **Op de verzoeken tot interventie van de Raad van de Europese Unie, het Europees Parlement en de Chamber of Progress hoeft geen uitspraak te worden gedaan.**

3) **Meta Platforms Ireland Ltd wordt verwezen in haar eigen kosten en in die van het Europees Comité voor gegevensbescherming.**

4) **De Raad, het Parlement en de Chamber of Progress dragen elk hun eigen kosten in verband met de verzoeken tot interventie.**

Luxemburg, 29 april 2025.

De griffier
V. Di Bucci

De president
O. Porchia