Coletânea da Jurisprudência

DESPACHO DO TRIBUNAL GERAL (Décima Secção)

29 de abril de 2025*

«Recurso de anulação — Proteção de dados pessoais — Parecer do Comité Europeu para a Proteção de Dados sobre a validade do consentimento no contexto dos modelos "consentir ou pagar" executados pelas grandes plataformas em linha — Artigo 64.º, n.º 2, do Regulamento (UE) 2016/679 — Ato não suscetível de recurso — Inadmissibilidade — Responsabilidade — Prejuízo — Nexo de causalidade — Recurso manifestamente desprovido de fundamento jurídico»

No processo T-319/24,

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

recorrente,

contra

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

recorrido,

O TRIBUNAL GERAL (Décima Secção),

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

secretário: V. Di Bucci,

vistos os autos, nomeadamente:

– a petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 27 de junho de 2024,

– a exceção de inadmissibilidade suscitada pelo Comité Europeu para a Proteção de Dados por requerimento separado apresentado na Secretaria do Tribunal Geral em 18 de setembro de 2024,

* Língua do processo: inglês.

– as observações da recorrente sobre a exceção de inadmissibilidade apresentadas na Secretaria do Tribunal Geral em 31 de outubro de 2024,

– os pedidos de intervenção do Conselho da União Europeia, do Parlamento Europeu e da Chamber of Progress apresentados na Secretaria do Tribunal Geral, respetivamente, em 19 de setembro, 1 e 2 de outubro de 2024,

profere o presente

Despacho

1 Com o seu recurso, a recorrente, Meta Platforms Ireland Ltd (a seguir «Meta»), pede, por um lado, ao abrigo do artigo 263.º TFUE, a anulação do Parecer 8/2024, de 17 de abril de 2024, do Comité Europeu para a Proteção de Dados (a seguir «CEPD»), relativo à validade do consentimento no contexto dos modelos «consentir ou pagar» executados pelas grandes plataformas em linha (a seguir «parecer impugnado») e, por outro, ao abrigo do artigo 268.º TFUE, a reparação do dano que alega ter sofrido devido a esse parecer.

Antecedentes do litígio

2 O parecer impugnado foi adotado pelo CEPD, ao abrigo do artigo 64.º, n.º 2, do Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados e que revoga a Diretiva 95/46/CE (Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados) (JO 2016, L 119, p. 1), a pedido de três autoridades de controlo em matéria de proteção de dados pessoais, a saber, a Datatilsynet (Autoridade para a Proteção de Dados, Noruega), Autoriteit Persoonsgegevens (Autoridade para a Proteção de Dados, Países Baixos) e Hamburgische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit (Comissário para a Proteção de Dados e a Liberdade de Informação de Hamburgo, Alemanha). Essas autoridades pretendiam obter um parecer sobre a questão de saber em que circunstâncias e condições se pode considerar que as práticas executadas pelas «grandes plataformas em linha», que consistem em oferecer aos utilizadores a escolha entre, por um lado, consentir no tratamento de dados pessoais para fins de publicidade comportamental e, por outro, pagar uma remuneração para beneficiar do serviço sem que os seus dados pessoais sejam tratados para esses fins (a seguir «modelos “consentir ou pagar”»), preenchem o requisito de consentimento válido, na aceção do Regulamento 2016/679.

3 No parecer impugnado, o CEPD fornece uma lista de elementos a apreciar, caso a caso, para determinar se um responsável pelo tratamento, na aceção do artigo 4.º, ponto 7, do Regulamento 2016/679, deve ser considerado uma «grande plataforma em linha» para efeitos desse parecer, sublinhando que esta lista não é taxativa e que esses elementos não são se aplicam cumulativamente. Estes elementos incluem o facto de a plataforma atrair um grande número de titulares de dados enquanto utilizadores, a posição da empresa no mercado, o número de titulares de dados, o volume de dados tratados ou o âmbito geográfico da atividade de tratamento. Precisa-se que o conceito de «plataforma em linha» pode abranger, entre outras, as «plataformas em linha», tal como definidas no artigo 3.º, alínea i), do Regulamento (UE) 2022/2065 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de outubro de 2022, relativo a um mercado único para os serviços digitais e que altera a Diretiva 2000/31/CE (Regulamento dos Serviços Digitais) (JO 2022, L 277, p. 1), e que as «grandes plataformas em linha» também podem ser responsáveis pelo tratamento das «plataformas em linha de muito grande dimensão»,

conforme definidas no artigo 33.º, n.º 1, do mesmo regulamento, ou dos «controladores de acesso», conforme definidos no artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento (UE) 2022/1925 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de setembro de 2022, relativo à disputabilidade e equidade dos mercados no setor digital e que altera as Diretivas (UE) 2019/1937 e (UE) 2020/1828 (Regulamento Mercados Digitais) (JO 2022, L 265, p. 1).

4 Quanto ao mérito, no parecer impugnado, o CEPD expõe que, quando é pedido aos utilizadores que consintam no tratamento dos seus dados pessoais com vista a dirigir-lhes publicidade comportamental, esse consentimento, para ser válido, deve ser obtido no respeito dos princípios e das regras enunciados no Regulamento 2016/679. Deve, nomeadamente, ser livre, específico, informado e explícito, e incidir sobre tratamentos de dados efetuados no respeito dos princípios da necessidade, da proporcionalidade, da limitação das finalidades, da minimização dos dados e da lealdade. O CEPD sublinha que a apreciação, pelas autoridades de controlo nacionais competentes, do cumprimento destas condições deve ser efetuada caso a caso.

5 O CEPD considera que, na maioria dos casos, não será possível a uma «grande plataforma em linha», como a referida no parecer impugnado, cumprir os requisitos relativos à validade do consentimento se se limitar a oferecer ao utilizador a escolha «binária» entre dar o seu consentimento ao tratamento de dados pessoais para fins de publicidade comportamental e pagar uma remuneração para poder beneficiar do serviço em causa sem receber publicidade comportamental. Refere que, ao desenvolverem uma «opção alternativa» à versão do serviço baseada em publicidade comportamental, as grandes plataformas em linha devem considerar a possibilidade de oferecer aos utilizadores uma «opção equivalente» que não implique o pagamento de uma remuneração. Se, no entanto, decidirem solicitar uma remuneração pelo acesso à «opção equivalente», devem também considerar a possibilidade de propor uma opção adicional, gratuita e sem publicidade comportamental, com, por exemplo, uma forma de publicidade que envolva o tratamento de um número reduzido (ou nulo) de dados pessoais, como a publicidade contextual, a publicidade direcionada sobre temas escolhidos pelo utilizador ou a publicidade geral. Segundo o CEPD, na maioria dos casos, o facto de o responsável pelo tratamento oferecer ou não outra opção sem publicidade comportamental, a título gratuito, terá um impacto significativo na análise da validade do consentimento, em especial no que diz respeito à questão de saber se o titular dos dados pode recusar ou retirar o consentimento sem ser prejudicado.

6 Quanto a este último ponto, o CEPD expõe, nomeadamente, que é importante que o montante da remuneração reclamada pela versão paga do serviço não seja suscetível de impedir os titulares dos dados de fazerem uma escolha livre e de recusarem dar o seu consentimento. Sublinha que os dados pessoais não podem ser considerados uma mercadoria negociável e que o direito à proteção desses dados é um direito que se aplica a todos, independentemente do pagamento de uma remuneração ou da situação financeira. Pode também ocorrer um dano quando os titulares dos dados que não deram o seu consentimento não pagam uma remuneração e são, portanto, excluídos do serviço, em especial quando este desempenha um papel essencial na sua vida quotidiana ou na sua participação na vida social ou quando é determinante para o acesso às redes profissionais.

7 Além disso, o CEPD indica que é igualmente necessário ter em conta a posição do responsável pelo tratamento e o poder de que dispõe em relação ao titular dos dados. Se, numa dada situação, existir um desequilíbrio manifesto entre o primeiro e o segundo, este último pode sentir-se obrigado a tomar uma decisão que não teria tomado de outro modo. Acrescenta que, quando

confrontado com um modelo «consentir ou pagar», o titular dos dados deve ser livre de escolher a ou as diferentes finalidades de tratamento dos dados que aceita, em vez de ser obrigado a consentir num conjunto de finalidades.

8 O parecer impugnado contém igualmente considerações sobre as condições em que o consentimento obtido junto do utilizador pelas grandes plataformas em linha no âmbito de modelos «consentir ou pagar» relativos à publicidade comportamental pode ser considerado informado, específico e explícito.

Pedidos das partes

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

– anular o parecer impugnado na íntegra ou, a título subsidiário, nas suas partes relevantes;

– a título da responsabilidade extracontratual da União Europeia:

  – condenar o CEPD a tomar todas as medidas para pôr termo à infração cometida devido à adoção do parecer impugnado, incluindo a sua retirada;

  – condenar o CEPD no pagamento de uma indemnização pelo dano sofrido devido ao parecer impugnado;

  – condenar as partes a informarem o Tribunal Geral, no prazo de três meses a contar da data da prolação da sua decisão, do montante da indemnização obtida por transação;

  – condenar as partes, na falta de acordo, a transmitirem ao Tribunal Geral, no mesmo prazo, uma exposição do seu ponto de vista com dados numéricos;

  – declarar que o parecer impugnado não tinha fundamento para impor um requisito alternativo gratuito suplementar;

  – condenar em qualquer outra forma de reparação em conformidade com os princípios gerais da responsabilidade extracontratual comuns aos direitos dos Estados-Membros, incluindo a reparação em espécie e uma decisão declarativa, que o Tribunal Geral considere adequada;

– condenar o CEPD nas despesas.

10 Na exceção de inadmissibilidade, suscitada ao abrigo do artigo 130.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral, o CEPD conclui pedindo ao Tribunal Geral que se digne:

– julgar o recurso de anulação inadmissível;

– julgar a ação de responsabilidade extracontratual inadmissível;

– condenar a Meta nas despesas.

11 Nas suas observações sobre a exceção de inadmissibilidade, a Meta conclui pedindo ao Tribunal Geral que se digne:

– julgar improcedente a exceção de inadmissibilidade;

– reservar para final a decisão sobre as despesas.

Questão de direito

12 Nos termos do artigo 130.º, n.os 1 e 7, do Regulamento de Processo, se for pedido pelo demandado, o Tribunal Geral pode pronunciar-se sobre a inadmissibilidade ou sobre a incompetência sem dar início à discussão do mérito da causa. Além disso, nos termos do artigo 126.º do mesmo regulamento, se o recurso for manifestamente desprovido de fundamento jurídico, o Tribunal pode decidir, a todo o tempo, por despacho fundamentado, pondo assim termo à instância.

13 No caso em apreço, o Tribunal Geral, considerando-se suficientemente esclarecido pelos autos, decide pronunciar-se sem prosseguir a instância.

Quanto ao pedido de anulação

14 O CEPD invoca a inadmissibilidade do pedido de anulação, uma vez que, por um lado, o parecer impugnado não é um ato impugnável e, por outro, a Meta não é nem direta nem individualmente afetada pelo parecer impugnado.

15 Quanto ao primeiro fundamento de inadmissibilidade, o CEPD sustenta que o parecer impugnado não produz nenhum efeito jurídico na situação da Meta. Expõe que os pareceres adotados com base no artigo 64.º do Regulamento 2016/679 se distinguem das decisões vinculativas previstas no artigo 65.º, n.º 1, do mesmo regulamento, na medida em que não produzem efeitos jurídicos próprios. A este respeito, o artigo 64.º, n.º 7, do referido regulamento prevê apenas que as autoridades de controlo competentes devem «ter na melhor conta» esses pareceres, e só uma eventual decisão vinculativa subsequente pode tornar obrigatório o teor desse parecer para uma autoridade de controlo.

16 A Meta, antes de mais, alega que a inadmissibilidade de um recurso de anulação de um parecer do CEPD emitido com base no artigo 64.º, n.º 2, do Regulamento 2016/679 comprometeria a autonomia do direito da União. Com efeito, os interessados podem intentar uma ação judicial com base nesse parecer nos órgãos jurisdicionais de Estados partes no Acordo sobre o Espaço Económico Europeu (EEE) não membros da União, nos quais o Regulamento 2016/679 é aplicável por força do referido acordo. Ora, esses órgãos jurisdicionais não podem submeter ao Tribunal de Justiça da União Europeia uma questão prejudicial para apreciação da validade desse parecer, nos termos do artigo 267.º TFUE, sob pena de provocar um conflito na interpretação e na aplicação do direito da União. Por conseguinte, é necessário que a legalidade de tal parecer possa, desde logo, ser fiscalizada no âmbito do exame de um recurso de anulação perante o juiz da União, que permita uma aplicação uniforme do direito em todo o EEE.

17 Em seguida, nas suas observações sobre a exceção de inadmissibilidade, a Meta alega que, se o seu recurso de anulação fosse julgado inadmissível, isso conduziria a uma violação do seu direito a uma proteção jurisdicional efetiva, consagrado no artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais

da União Europeia. O CEPD utilizou um instrumento formalmente não vinculativo para impor regras que visam especificamente a Meta, procurando evitar uma fiscalização direta do juiz da União. É por esta razão que o recurso de anulação permite respeitar esse direito.

18 Por último, a Meta alega que, apesar da sua forma, o parecer impugnado produz efeitos jurídicos vinculativos. Com efeito, o CEPD tem, de facto, a possibilidade de obrigar as autoridades de controlo nacionais a respeitarem um parecer adotado com base no artigo 64.º, n.º 2, do Regulamento 2016/679, adotando para esse efeito uma decisão vinculativa, conforme previsto no artigo 65.º, n.º 1, alínea c), do mesmo regulamento. Os factos demonstram que o CEPD pretende impor os seus pontos de vista à Data Protection Commission (Autoridade de Proteção de Dados, Irlanda), que é a autoridade principal para tratar os casos relativos à Meta. O estilo de redação utilizado no parecer impugnado indica que a margem de apreciação das autoridades de controlo e a margem de autoavaliação das grandes plataformas em linha são extremamente limitadas, ou mesmo inexistentes. A situação do caso em apreço é diferente da do processo que deu origem ao Despacho de 9 de julho de 2019, VodafoneZiggo Group/Comissão (T-660/18, EU:T:2019:546), invocado pelo CEPD, no qual estavam em causa observações da Comissão Europeia emitidas no âmbito do procedimento de consulta europeu previsto na Diretiva 2002/21/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de março de 2002, relativa a um quadro regulamentar comum para as redes e serviços de comunicações eletrónicas (Diretiva-Quadro) (JO 2002, L 108, p. 33), conforme alterada, em último lugar, pela Diretiva 2009/140/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de novembro de 2009 (JO 2009, L 337, p. 37). Com efeito, o parecer impugnado foi emitido no âmbito do «procedimento de controlo da coerência» estabelecido no Regulamento 2016/679 e não no âmbito de um procedimento de consulta. A Meta acrescenta, em substância, que, ao ignorar a apreciação do Tribunal de Justiça feita a título prejudicial no Acórdão de 4 de julho de 2023, Meta Platforms e o. (Condições gerais de utilização de uma rede social) (C-252/21, EU:C:2023:537), em cujo n.º 150 a licitude, à luz do Regulamento 2016/679, dos modelos «consentir ou pagar» não está excluída, o parecer impugnado produz efeitos jurídicos vinculativos a seu respeito.

19 Segundo jurisprudência constante, podem ser objeto de recurso de anulação, previsto no artigo 263.º TFUE, todos os atos adotados pelas instituições, órgãos ou organismos da União, independentemente da sua natureza ou da sua forma, que se destinem a produzir efeitos jurídicos vinculativos suscetíveis de afetar os interesses do recorrente, alterando de maneira caracterizada a sua situação jurídica (v., neste sentido, Acórdãos de 11 de novembro de 1981, IBM/Comissão, 60/81, EU:C:1981:264, n.º 9, e de 18 de novembro de 2010, NDSHT/Comissão, C-322/09 P, EU:C:2010:701, n.º 45 e jurisprudência referida).

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

21 Quanto ao conteúdo do parecer impugnado, como resulta do resumo acima feito nos n.os 4 a 8, este ato fornece uma grelha de análise dos modelos «consentir ou pagar» das grandes plataformas em linha à luz das regras enunciadas no Regulamento 2016/679 relativas à validade do consentimento, recordando às autoridades de controlo os aspetos que devem verificar. O CEPD indica várias vezes que a análise deve ser efetuada caso a caso.

22 É certo que o CEPD visa, no parecer impugnado, a situação em que uma grande plataforma em linha não propõe ao utilizador uma alternativa não paga à concessão do consentimento para o tratamento de dados pessoais para efeitos de publicidade comportamental, mas apenas uma alternativa paga, e expõe que, na maior parte dos casos, esta situação pode implicar a invalidade desse consentimento, se for dado. Todavia, o CEPD salienta, no parecer impugnado, que esta apreciação depende de vários fatores, entre os quais o caráter importante, ou não, do serviço em questão na vida social ou profissional dos utilizadores e o custo da alternativa paga. Refere também diferentes possibilidades de alternativas não pagas.

23 Por outro lado, embora, como observa a Meta, o parecer impugnado utilize fórmulas como «deve» ou «não deve» ou «na maior parte dos casos», as passagens que contêm essas fórmulas, lidas tendo em conta todo o documento, parecem apelar mais a uma reflexão aprofundada sobre as soluções que cada grande plataforma em linha poderia propor aos utilizadores como alternativa à concessão do seu consentimento para receberem publicidade comportamental do que condenar de forma generalizada o modelo «consentir ou pagar» por essas plataformas. Assim, por exemplo, os n.os 180 e 181 do parecer impugnado, que fazem parte da sua conclusão e que a Meta salienta, devem ser lidos em conjunto com o seu ponto seguinte, que recorda todos os elementos a ter em conta para determinar se um consentimento dado a uma grande plataforma em linha num modelo «consentir ou pagar» é válido.

24 O conteúdo do parecer impugnado não permite, portanto, considerar que se destina a produzir, por si só, efeitos jurídicos vinculativos.

25 Por outro lado, o facto de o anúncio impugnado ter sido adotado quando diferentes autoridades de controlo examinavam modelos «consentir ou pagar» de grandes plataformas em linha, em especial o adotado pela Meta, não pode, por si só, permitir concluir pelo caráter vinculativo do referido parecer. Com efeito, existem diferentes instrumentos para conduzir a uma aplicação coerente do Regulamento 2016/679, como previsto no seu artigo 63.º, alguns dos quais têm caráter vinculativo, e outros apenas um caráter consultivo.

26 A este respeito, o parecer impugnado foi adotado, como resulta dos seus considerandos e dos seus n.os 7 a 12, com base no artigo 64.º, n.º 2, do Regulamento 2016/679. Esta disposição prevê:

«As autoridades de controlo, o presidente do [CEPD] ou a Comissão podem solicitar que o [CEPD] analise qualquer assunto de aplicação geral ou que produza efeitos em mais do que um Estado-Membro, com vista a obter um parecer, nomeadamente se a autoridade de controlo competente não cumprir as obrigações em matéria de assistência mútua previstas no artigo 61.º ou de operações conjuntas previstas no artigo 62.º»

27 O parecer impugnado não está ligado às circunstâncias previstas na última parte da frase desta disposição, mas diz respeito a uma «questão de aplicação geral», nomeadamente, como acima exposto no n.º 2, a de saber em que circunstâncias e em que condições se pode considerar que os modelos «consentir ou pagar» das grandes plataformas em linha preenchem o requisito de um consentimento válido, na aceção do Regulamento 2016/679 (v. n.º 3 do parecer impugnado).

28 Contrariamente ao que alega o CEPD, o Regulamento 2016/679 não contém nenhuma disposição que obrigue as autoridades de controlo a «ter na melhor conta» um parecer baseado no seu artigo 64.º, n.º 2. A obrigação de «ter na melhor conta» um parecer do CEPD, expresso no n.º 7 deste artigo, aplica-se em benefício dos pareceres emitidos com base no n.º 1 do referido artigo, que não dizem respeito a questões gerais, mas sim a certos tipos de projetos de decisões

específicos das autoridades de controlo, que estas autoridades devem comunicar ao CEPD durante o procedimento de adoção dessas decisões. Se não tem intenção de seguir o parecer que lhe é dirigido com esse fundamento, no todo ou em parte, a autoridade de controlo interessada deve avisar o presidente do CEPD desse facto, o que desencadeia o processo de adoção de uma decisão vinculativa do CEPD, como prevê o n.º 8 do mesmo artigo. Tal regime não está previsto no que respeita aos pareceres do CEPD sobre questões gerais, emitidos com fundamento no artigo 64.º, n.º 2, do Regulamento 2016/679, como é o caso do parecer impugnado. Estes últimos são, portanto, pareceres aos quais nenhuma autoridade particular está vinculada.

29 É certo que o artigo 65.º, n.º 1, alínea c), do mesmo regulamento dispõe que o CEPD adota uma decisão vinculativa «Quando a autoridade de controlo competente não solicitar o parecer do [CEPD] nos casos referidos no artigo 64.º, n.º 1, ou não seguir o parecer do [CEPD] emitido nos termos do artigo 64.º» e que, «[n]esse caso, qualquer autoridade de controlo interessada, ou a Comissão, pode remeter o assunto para o [CEPD]». Por outro lado, no que respeita a pareceres sobre questões gerais de mérito, como no caso em apreço, se, no âmbito de um procedimento conduzido por uma autoridade de controlo principal relativo a um ou a tratamentos de dados transfronteiriços específicos, esta se afastar, no todo ou em parte, de um parecer do CEPD deste tipo através de um projeto de decisão que deve elaborar com base no artigo 60.º, n.º 3, do Regulamento 2016/679, é possível que o CEPD seja levado a rever a questão debatida adotando então uma decisão vinculativa com base no artigo 65.º, n.º 1, alínea a), do mesmo regulamento. Todavia, em ambos os casos, o parecer adotado com base no artigo 64.º, n.º 2, do Regulamento 2016/679, como o anúncio impugnado, não tem a natureza de um ato em si mesmo vinculativo, uma vez que as orientações que contém só podem, tendo em conta os poderes do CEPD, sendo caso disso, traduzir-se posteriormente enquanto instruções vinculativas para as autoridades de controlo numa decisão vinculativa subsequente deste. O facto, sublinhado pela Meta, de esse parecer ser um dos instrumentos do procedimento de controlo da coerência previsto no Regulamento 2016/679 em nada altera esta conclusão. Com efeito, este procedimento, tal como as regras de cooperação entre autoridades de controlo, prevê uma fase consultiva, não vinculativa, antes de, se for caso disso, serem adotadas decisões vinculativas do CEPD.

30 Resulta do exposto que o parecer impugnado não produz efeitos jurídicos vinculativos em relação a terceiros.

31 É o que acontece, *a fortiori*, no que respeita à Meta. Com efeito, mesmo que esta se encontre na situação objeto do parecer impugnado, na falta de uma análise completa do seu caso, que, no que respeita às autoridades públicas, cabe prioritariamente às autoridades de controlo competentes, esse parecer não pode, em todo o caso, produzir efeitos jurídicos vinculativos a seu respeito e alterar a sua situação jurídica de forma caracterizada.

32 Do mesmo modo, se a Meta decidir aplicar, por sua própria iniciativa, a grelha de análise exposta no parecer impugnado e daí retirar consequências ou se a própria Autoridade de Proteção de Dados irlandesa aplicar esta grelha de análise, exercendo, se for caso disso, em relação à Meta os poderes de correção previstos no artigo 58.º, n.º 2, do Regulamento 2016/679, fá-lo-ão sem serem juridicamente obrigadas a fazê-lo pelo parecer impugnado.

33 A este respeito, o facto, sublinhado pela Meta, de a Autoridade de Proteção de Dados irlandesa lhe ter indicado que se considerava obrigada a ter em conta o parecer impugnado, invocando o artigo 57.º, n.º 1, alínea g), do Regulamento 2016/679, segundo o qual cada autoridade de controlo coopera com as outras autoridades de controlo tendo em vista assegurar a coerência da aplicação do referido regulamento, não pode dar ao parecer impugnado um alcance vinculativo

que ele não tem em si mesmo e que a obrigação de cooperação em questão também não lhe confere. Com efeito, uma obrigação de cooperação para executar uma política harmonizada na União não pode conferir caráter vinculativo a atos não vinculativos da União, mesmo que esses atos devam ser tomados em consideração (v., neste sentido e por analogia, Acórdão de 13 de fevereiro de 2014, Mediaset, C-69/13, EU:C:2014:71, n.os 27 a 32).

34 Além disso, contrariamente ao que sustenta a Meta, a eventualidade de uma decisão vinculativa posterior do CEPD dirigida às autoridades de controlo competentes que examinem o modelo «consentir ou pagar» adotado pela Meta, que reproduz a totalidade ou parte da grelha de análise exposta no parecer impugnado, não basta para considerar que este último é, à partida, vinculativo. De resto, não está excluído que a análise concreta em questão conduza a reapreciar, nesse processo, as orientações gerais que figuram no parecer impugnado.

35 Por outro lado, admitindo que, como sustenta a Meta, o parecer impugnado ignora a apreciação dos modelos «consentir ou pagar» feita pelo Tribunal de Justiça a título prejudicial no Acórdão de 4 de julho de 2023, Meta Platforms e o. (Condições gerais de utilização de uma rede social) (C-252/21, EU:C:2023:537), também não pode, tendo em conta o seu caráter não vinculativo, alterar a situação jurídica da Meta.

36 À luz de todas estas considerações, há que concluir que o parecer impugnado não constitui um ato impugnável pela Meta.

37 Contrariamente ao que a Meta sustenta, esta conclusão não prejudica o seu direito a uma proteção jurisdicional efetiva, consagrado no artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais. Uma vez que o parecer impugnado não produz efeitos jurídicos vinculativos, o facto de não ser impugnável pela Meta no âmbito de um recurso de anulação não pode constituir uma violação do seu direito a uma proteção jurisdicional efetiva. As considerações que contém só poderiam afetar diretamente a Meta se fossem reproduzidas numa decisão de uma autoridade de controlo ou de um órgão jurisdicional de um Estado-Membro ou de outro Estado parte no Acordo EEE. Se for esse o caso, essas decisões poderão ser, ou terão sido, objeto de uma apreciação por um órgão jurisdicional que cumpra os requisitos do referido artigo.

38 A conclusão de que o parecer impugnado não constitui um ato impugnável pela Meta também não pode ser posta em causa pela argumentação desta segundo a qual o conteúdo desse parecer pode ser apreciado de forma diferente por órgãos jurisdicionais de Estados partes no Acordo EEE não membros da União e por órgãos jurisdicionais de Estados-Membros desta última, que, ao contrário dos primeiros, podem submeter questões prejudiciais ao Tribunal de Justiça a seu respeito, o que pode prejudicar a unidade do direito da União.

39 Com efeito, essa eventualidade é inerente ao sistema adotado no Acordo EEE com vista a assegurar a boa aplicação das regras aplicáveis por força deste acordo. Este sistema assenta em dois pilares de vigilância e de fiscalização jurisdicional, sendo o primeiro aplicável aos Estados-Membros da União e o segundo aos outros Estados partes neste acordo. No que respeita a estes últimos, está estipulado, nomeadamente, no artigo 108.º, n.º 2, do referido acordo e no artigo 34.º do Acordo entre os Estados da AECL relativo à criação de um Órgão de Fiscalização e de um Tribunal de Justiça (JO 1994, L 344, p. 1), que um órgão jurisdicional desses Estados pode solicitar ao Tribunal da Associação Europeia de Comércio Livre (AECL) que emita um parecer para a interpretação dessas regras, portanto, nomeadamente, para a interpretação do Regulamento 2016/679. Se for chamado a pronunciar-se neste âmbito, o Tribunal AECL pode assim indicar em que medida considera que as observações que figuram no parecer impugnado

estão em conformidade com o referido regulamento. Poderia também, sendo caso disso, indicar que estas observações não têm caráter vinculativo. No que respeita aos Estados-Membros da União, um órgão jurisdicional desses Estados pode recorrer ao Tribunal de Justiça para apreciar a validade do parecer impugnado. Com efeito, embora o artigo 263.º TFUE exclua da fiscalização do Tribunal de Justiça no âmbito do recurso de anulação os atos desprovidos de efeitos jurídicos vinculativos, o Tribunal pode, em aplicação do artigo 267.º TFUE, apreciar a validade desses atos quando se pronuncia a título prejudicial (v. Acórdão de 15 de julho de 2021, FBF, C-911/19, EU:C:2021:599, n.º 54 e jurisprudência aí referida).

40 Há que sublinhar que uma possível diferença de apreciação dos dois tribunais de um ato da União no termo desses processos pode ocorrer em qualquer dos numerosos domínios regulados pelo Acordo EEE. Seguir o raciocínio da Meta, segundo o qual, para evitar a eventualidade de diferenças de apreciação, seria necessário admitir um recurso de anulação de um ato não vinculativo da União, conduziria, portanto, a ignorar e a subverter amplamente as condições de admissibilidade dos recursos de anulação conforme definidas no artigo 263.º TFUE.

41 A eventualidade de uma violação da unidade do direito da União, tal como identificada pela Meta, é, por conseguinte, uma desvantagem potencial ligada ao facto de as regras da União serem aplicáveis por força de um acordo internacional fora do território dos Estados-Membros da União, noutro sistema jurisdicional. Este inconveniente potencial, de resto tido em conta no Acordo EEE, que prevê no seu artigo 111.º um mecanismo de resolução de litígios, o qual, sendo caso disso, faz intervir o Tribunal de Justiça, não pode conduzir à violação das regras da União no âmbito deste.

42 Resulta de todas estas considerações que há que julgar procedente a exceção de inadmissibilidade suscitada pelo CEPD, na medida em que é dirigida contra o pedido de anulação, e, por conseguinte, julgá-lo inadmissível, sem que seja necessário conhecer do outro fundamento de inadmissibilidade invocado pelo CEPD.

Quanto ao pedido de indemnização

43 O CEPD invoca igualmente a inadmissibilidade dos pedidos de indemnização, com o fundamento, em substância, de que estão estreitamente relacionados com o pedido de anulação, o qual deve ser declarado inadmissível.

44 Importa recordar que assiste ao juiz da União o direito de apreciar, consoante as circunstâncias de cada caso concreto, se uma boa administração da justiça justifica negar provimento a um recurso sem apreciar a questão prévia de admissibilidade No caso em apreço, por razões de economia processual, há que começar por examinar o mérito dos pedidos de indemnização da Meta, sem apreciar a questão prévia da sua admissibilidade, sendo estes, pelas razões a seguir expostas, manifestamente desprovidos de fundamento (v., neste sentido e por analogia, Acórdão de 26 de fevereiro de 2002, Conselho/Boehringer, C-23/00 P, EU:C:2002:118, n.ºs 51 e 52).

45 A Meta expõe que, ao adotar o parecer impugnado, o CEPD violou de forma suficientemente caracterizada normas jurídicas destinadas a conferir-lhe direitos. Sofreria com isso um dano iminente e previsível com suficiente certeza. Alega que muitos utilizadores das suas aplicações escolheriam a alternativa não paga que seria obrigada a oferecer-lhes por força do parecer impugnado, além da escolha entre dar o seu consentimento para receber publicidade comportamental e pagar para poder beneficiar do serviço em causa sem receber este tipo de publicidade. Isto implicaria uma diminuição significativa, por um lado, das suas receitas

publicitárias provenientes dos anunciantes dispostos a pagar um bom preço para colocar publicidade comportamental, mas um preço menor para colocar outros tipos de publicidade, e, por outro, das suas receitas de assinaturas sem publicidade provenientes dos seus utilizadores. Mesmo que o parecer impugnado tivesse caráter meramente temporário e fosse anulado num dado momento, a Meta poderia ter perdido definitivamente alguns anunciantes. Por outro lado, existe um nexo de causalidade direto entre o parecer impugnado e o dano invocado, uma vez que o primeiro é a causa determinante do segundo. Com efeito, o CEPD esforçou-se para que esse parecer fosse entendido como vinculativo e seria necessário ter em conta a ameaça de que o seu conteúdo fosse reproduzido em decisões vinculativas adotadas pelo mesmo órgão ou reproduzidas por órgãos jurisdicionais, nomeadamente os dos Estados da AECL partes no Acordo EEE que não pudessem submeter ao Tribunal de Justiça questões prejudiciais sobre a sua validade. A este respeito, a Meta reitera, nomeadamente, os argumentos apresentados para sustentar que o parecer impugnado produz efeitos jurídicos vinculativos (v. n.º 18, *supra*).

46 A título da responsabilidade extracontratual da União e para reparação do dano que alega, a Meta pede a adoção das medidas indicadas nos seus pedidos reproduzidos no n.º 9, segundo travessão, *supra*.

47 Resulta de jurisprudência constante que a responsabilidade extracontratual da União, na aceção do artigo 340.º, segundo parágrafo, TFUE, está sujeita à verificação de três pressupostos cumulativos, concretamente, a ilegalidade do comportamento imputado às instituições, aos órgãos ou aos organismos da União, a realidade do dano e a existência de um nexo de causalidade entre esse comportamento e o dano invocado (v., neste sentido, Acórdãos de 4 de julho de 2000, Bergaderm e Goupil/Comissão, C-352/98 P, EU:C:2000:361, n.ºs 39 a 42, e de 28 de outubro de 2021, Vialto Consulting/Comissão, C-650/19 P, EU:C:2021:879, n.º 138).

48 O caráter cumulativo destes pressupostos implica que, quando um deles não está preenchido, a ação de indemnização deve ser julgada improcedente na totalidade, sem necessidade de conhecer dos outros pressupostos (v. Acórdão de 25 de fevereiro de 2021, Dalli/Comissão, C-615/19 P, EU:C:2021:133, n.º 42 e jurisprudência referida). Além disso, o juiz da União não é obrigado a examinar os pressupostos da responsabilidade de uma instituição numa determinada ordem (Acórdão de 9 de setembro de 1999, Lucaccioni/Comissão, C-257/98 P, EU:C:1999:402, n.º 13).

49 Antes de mais, há que examinar o pressuposto da realidade do dano alegado.

50 Quanto a este pressuposto, importa recordar que o dano deve ser «real e certo». Ao invés, um dano puramente hipotético e indeterminado não confere direito a reparação (v. Acórdão de 26 de outubro de 2011, Dufour/BCE, T-436/09, EU:T:2011:634, n.º 192 e jurisprudência referida). Contudo, o pressuposto da existência de um dano certo está preenchido quando este é iminente e previsível com um grau suficiente de certeza, mesmo que o dano ainda não possa ser quantificado com precisão (v. Acórdão de 3 de dezembro de 2015, CN/Parlamento, T-343/13, EU:T:2015:926, n.º 118 e jurisprudência referida).

51 Além disso, incumbe ao demandante aduzir elementos de prova concludentes, nomeadamente, da existência do dano alegado (v., neste sentido, Acórdãos de 16 de julho de 2009, SELEX Sistemi Integrati/Comissão, C-481/07 P, não publicado, EU:C:2009:461, n.º 36 e jurisprudência referida, e de 8 de novembro de 2011, Idromacchine e o./Comissão, T-88/09, EU:T:2011:641, n.º 25 e jurisprudência referida).

52 No caso em apreço, o dano alegado pela Meta consiste na diminuição de receitas de publicidade e de receitas de subscrição que, em seu entender, resultará da «exigência», alegadamente prevista no parecer impugnado, de oferecer aos utilizadores uma alternativa não paga além da escolha entre, por um lado, consentir em receber publicidade comportamental e, por outro, pagar para poderem beneficiar do serviço em causa sem receber este tipo de publicidade. A Meta sustenta que a Autoridade de Proteção de Dados irlandesa «se sentirá obrigada» a impor essa alternativa, «sob uma forma ou outra», ou deverá fazê-lo na sequência de uma decisão vinculativa adotada pelo CEPD com base no artigo 65.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento 2016/679.

53 Não se pode deixar de observar que esse dano assenta, por um lado, numa compreensão errada do parecer impugnado, que, como acima de verificou, nomeadamente nos n.os 21 e 30, visa apenas, em substância, fornecer uma grelha de análise dos modelos «consentir ou pagar» das grandes plataformas em linha à luz das regras enunciadas no Regulamento 2016/679 relativas à validade do consentimento e não se destina a produzir, em si mesmo, efeitos jurídicos vinculativos. Assenta, por outro, em acontecimentos futuros e incertos, uma vez que o facto de a Autoridade de Proteção de Dados irlandesa decidir aplicar esta grelha de análise por sua própria iniciativa ou de o CEPD adotar uma decisão vinculativa na matéria são meras eventualidades.

54 O pressuposto da existência de um dano real e certo não está, portanto, preenchido.

55 Além disso, no que respeita ao pressuposto do nexo de causalidade, este incide sobre a existência de um nexo suficientemente direto de causa e efeito entre o comportamento imputado à instituição, ao órgão ou ao organismo da União e o dano, nexo que cabe ao recorrente provar, devendo esse comportamento imputado ser a causa determinante do dano (v. Acórdão de 13 de dezembro de 2018, União Europeia/ASPLA e Armando Álvarez, C-174/17 P e C-222/17 P, EU:C:2018:1015, n.º 23 e jurisprudência referida). Por outras palavras, há que apurar se o ato ilícito em causa está diretamente na origem do dano invocado para determinar a existência de um nexo direto de causa/efeito entre o ato imputado à União e o dano alegado (Acórdão de 20 de janeiro de 2010, Sungro/Conselho e Comissão, T-252/07, T-271/07 e T-272/07, EU:T:2010:17, n.º 49).

56 Ora, no caso em apreço, é manifesto que esse nexo não está demonstrado entre o parecer impugnado e o dano alegado pela Meta. Com efeito, resulta da análise acima efetuada nos n.os 20 a 36 que o parecer impugnado não produz efeitos jurídicos vinculativos, ou seja, não tem efeitos vinculativos. Por conseguinte, não pode ser a causa suficientemente direta da eventual diminuição de rendimentos que a Meta afirma esperar. Tal prejuízo pode resultar diretamente de um comportamento voluntário desta ou de eventuais decisões que se lhe imponham, levando-a a propor aos utilizadores uma alternativa não paga além da escolha entre, por um lado, dar o seu consentimento para receber publicidade comportamental e, por outro, pagar para poder beneficiar do serviço em causa sem receber este tipo de publicidade.

57 Todos os pedidos apresentados a título da responsabilidade extracontratual da União devem, portanto, ser julgados manifestamente desprovidos de fundamento jurídico, sem que seja necessário examinar o pressuposto da ilegalidade do comportamento imputado ao CEPD.

58 Consequentemente, deve ser integralmente negado provimento ao recurso.

59 Nestas circunstâncias, não há que conhecer dos pedidos de intervenção apresentados pelo Conselho da União Europeia, pelo Parlamento Europeu e pela sociedade de direito americano Chamber of Progress.

Quanto às despesas

60 Nos termos do artigo 134.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Meta sido vencida, há que condená-la nas despesas, em conformidade com o pedido do CEPD.

61 Além disso, nos termos do artigo 144.º, n.º 10, do Regulamento de Processo, se, como no presente processo, for posto termo à instância no processo principal antes de ser proferida uma decisão sobre o pedido de intervenção, o requerente da intervenção e as partes principais suportam as suas próprias despesas relativas ao pedido de intervenção. Uma vez que os pedidos de intervenção não foram notificados à Meta nem ao CEPD e que, por conseguinte, estes não incorreram em despesas a este respeito, há que considerar que o Conselho, o Parlamento e a Chamber of Progress suportarão cada um as suas próprias despesas relativas aos pedidos de intervenção.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Décima Secção)

decide:

1) É negado provimento ao recurso, em parte por ser inadmissível e em parte por ser manifestamente desprovido de fundamento jurídico.

2) Não há que conhecer dos pedidos de intervenção apresentados pelo Conselho da União Europeia, pelo Parlamento Europeu e pela Chamber of Progress.

3) A Meta Platforms Ireland Ltd suportará as suas próprias despesas, bem como as efetuadas pelo Comité Europeu para a Proteção de Dados.

4) O Conselho, o Parlamento e a Chamber of Progress suportarão cada um as suas próprias despesas relativas aos pedidos de intervenção.

Feito no Luxemburgo, em 29 de abril de 2025.

O Secretário
V. Di Bucci

A Presidente
O. Porchia