Zbornik sudske prakse

RJEŠENJE OPĆEG SUDA (deseto vijeće)

29. travnja 2025.*

„Tužba za poništenje – Zaštita osobnih podataka – Mišljenje Europskog odbora za zaštitu podataka o valjanoj privoli u kontekstu modela privole ili plaćanja koji primjenjuju velike internetske platforme – Članak 64. stavak 2. Uredbe (EU) 2016/679 – Akt koji se ne može pobijati – Nedopuštenost – Odgovornost – Šteta – Uzročna veza – Očito pravno neosnovana tužba”

U predmetu T-319/24,

Meta Platforms Ireland Ltd, sa sjedištem u Dublinu (Irska), koji zastupaju H.-G. Kamann, F. Louis, M. Braun, A. Vallery, odvjetnici, P. Nolan, B. Johnston, D. Breatnach, L. Joyce, *solicitors*, D. McGrath, E. Egan McGrath, *SC*, S. Horan i H. Godfrey, *barristers*,

tužitelj,

protiv

Europskog odbora za zaštitu podataka, koji zastupaju I. Vereecken, M. Gufflet, C. Foglia i N. Peris Brines, u svojstvu agenata, uz asistenciju G. Ryelandta, E. de Lophema, P. Verneta i G. Haumonta, odvjetnikâ,

tuženika,

OPĆI SUD (deseto vijeće),

u sastavu: O. Porchia, predsjednica, L. Madise (izvjestitelj) i S. Verschuur, suci,

tajnik: V. Di Bucci,

uzimajući u obzir pisani dio postupka, osobito:

– tužbu podnesenu tajništvu Općeg suda 27. lipnja 2024.,

– prigovor nedopuštenosti koji je Europski odbor za zaštitu podataka istaknuo zasebnim aktom podnesenim tajništvu Općeg suda 18. rujna 2024.,

– tužiteljeva očitovanja o prigovoru nedopuštenosti podnesena tajništvu Općeg suda 31. listopada 2024.,

* Jezik postupka: engleski

– zahtjeve za intervenciju Vijeća Europske unije, Europskog parlamenta i društva Chamber of Progress podnesene tajništvu Općeg suda 19. rujna, 1. i 2. listopada 2024.,

donosi sljedeće

Rješenje

1 Svojom tužbom tužitelj, društvo Meta Platforms Ireland Ltd (u daljnjem tekstu: Meta), zahtijeva, s jedne strane, na temelju članka 263. UFEU-a, poništenje Mišljenja Europskog odbora za zaštitu podataka (u daljnjem tekstu: EDPB) 8/2024 od 17. travnja 2024. o valjanoj privoli u kontekstu modela privole ili plaćanja koji primjenjuju velike internetske platforme (u daljnjem tekstu: pobijano mišljenje) i, s druge strane, na temelju članka 268. UFEU-a, naknadu štete koju je navodno pretrpio zbog tog mišljenja.

Okolnosti spora

2 EDPB je pobijano mišljenje donio, na temelju članka 64. stavka 2. Uredbe (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ (Opća uredba o zaštiti podataka) (SL 2016., L 119, str. 1. i ispravci SL 2018., L 127, str. 2. i SL 2021., L 74, str. 35.), na zahtjev triju nadzornih tijela za zaštitu osobnih podataka, odnosno Datatilsyneta (Tijelo za zaštitu podataka, Norveška), Autoriteita Persoonsgegevens (Tijelo za zaštitu podataka, Nizozemska) i Hamburgische Beauftragtea für Datenschutz und Informationsfreiheit (Povjerenik za zaštitu podataka i slobodu informiranja u Hamburgu, Njemačka). Ta su tijela htjela dobiti mišljenje o tome u kojim se okolnostima i pod kojim uvjetima može smatrati da prakse koje primjenjuju „velike internetske platforme”, u okviru kojih se korisnicima nudi izbor između, s jedne strane, davanja privole za obradu osobnih podataka u svrhu bihevioralnog oglašavanja i, s druge strane, plaćanja naknade za to da se koriste uslugom a da se njihovi osobni podaci ne obrađuju u tu svrhu (u daljnjem tekstu: modeli „privola ili plaćanje”), ispunjavaju zahtjev valjane privole u smislu Uredbe 2016/679.

3 EDPB u pobijanom mišljenju iznosi popis elemenata koje treba ocijeniti, u svakom slučaju zasebno, kako bi se utvrdilo treba li voditelja obrade, u smislu članka 4. točke 7. Uredbe 2016/679, smatrati „velikom internetskom platformom” za potrebe tog mišljenja, pri čemu naglašava da taj popis nije taksativan i da se ti elementi ne primjenjuju kumulativno. Neki su od tih elemenata činjenica da platforma privlači velik broj ispitanika kao svoje korisnike, položaj poduzetnika na tržištu, broj ispitanika, količina podataka koji se obrađuju ili zemljopisni opseg aktivnosti obrade. Pojašnjeno je da pojam „internetska platforma” može obuhvaćati, iako nije na to ograničen, „internetske platforme” kako su definirane u članku 3. točki (i) Uredbe (EU) 2022/2065 Europskog parlamenta i Vijeća od 19. listopada 2022. o jedinstvenom tržištu digitalnih usluga i izmjeni Direktive 2000/31/EZ (Akt o digitalnim uslugama) (SL 2022., L 277, str. 1.) i da „velike internetske platforme” mogu biti i voditelji obrade „vrlo velikih internetskih platformi” kako su definirane u članku 33. stavku 1. te uredbe ili „nadzornici pristupa” kako su definirani u članku 3. stavku 1. Uredbe (EU) 2022/1925 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. rujna 2022. o pravednim tržištima s mogućnošću neograničenog tržišnog natjecanja u digitalnom sektoru i izmjeni direktiva (EU) 2019/1937 i (EU) 2020/1828 (Akt o digitalnim tržištima) (SL 2022., L 265, str. 1. i ispravak SL 2025./90024, L).

4 Kad je riječ o meritumu, EDPB u pobijanom mišljenju objašnjava da, kada se od korisnika traži privola za obradu njihovih osobnih podataka kako bi im se upućivali bihevioralni oglasi, tu privolu, da bi bila valjana, treba pribaviti u skladu s načelima i pravilima navedenim u Uredbi 2016/679. Ona osobito mora biti dobrovoljna, posebna, informirana i nedvosmislena te se odnositi na obrade podataka koje se provode u skladu s načelima nužnosti, proporcionalnosti, ograničavanja svrhe, smanjenja količine podataka i poštenosti. EDPB naglašava da nadležna nacionalna nadzorna tijela moraju ocjenjivati jesu li ti uvjeti ispunjeni u svakom slučaju zasebno.

5 EDPB smatra da „velika internetska platforma”, kako se na nju upućuje u pobijanom mišljenju, u većini slučajeva neće moći ispuniti zahtjeve za valjanu privolu ako korisnicima nudi samo izbor između davanja privole za obradu osobnih podataka u svrhu bihevioralnog oglašavanja ili plaćanja naknade kako bi se uslugom o kojoj je riječ mogli koristiti bez primanja bihevioralnih oglasa. Navodi da bi pri razvoju „alternative” verziji usluge s bihevioralnim oglašavanjem velike internetske platforme trebale razmotriti mogućnost da korisnicima pruže „ekvivalentnu alternativu” koja ne podrazumijeva plaćanje naknade. Ako ipak odluče naplatiti naknadu za pristup „ekvivalentnoj alternativi”, trebali bi razmotriti i mogućnost da ponude dodatnu, besplatnu alternativu bez bihevioralnog oglašavanja, npr. alternativu s oglašavanjem koje uključuje obradu manje (ili nimalo) osobnih podataka, kao što je to kontekstualno oglašavanje, oglašavanje na temelju tema koje je korisnik odabrao ili opće oglašavanje. Prema mišljenju EDPB-a, odluka voditelja obrade da ponudi dodatnu alternativu bez bihevioralnog oglašavanja u većini će slučajeva znatno utjecati na ocjenu valjanosti privole, osobito u pogledu pitanja može li ispitanik odbiti ili povući privolu bez trpljenja ikakve štete.

6 Kad je riječ o potonjoj točki, EDPB navodi, među ostalim, da je važno da iznos naknade koja se traži za plaćenu verziju usluge ispitanicima ne onemogućuje slobodan izbor i ne sprečava ih da uskrate privolu. Naglašava da se osobni podaci ne mogu smatrati robom kojom se može trgovati i da je pravo na zaštitu tih podataka pravo koje se primjenjuje na sve, neovisno o plaćanju naknade ili financijskoj situaciji. Šteta bi mogla nastati i ako ispitanici koji su uskratili privolu ne plate naknadu te im se usluga ukine, posebno ako ta usluga ima ključnu ulogu u njihovu svakodnevnom životu ili za njihovo sudjelovanje u društvenom životu ili je presudna za pristup profesionalnim mrežama.

7 Osim toga, EDPB navodi da također treba uzeti u obzir položaj voditelja obrade i njegove ovlasti u odnosu na ispitanika. Ako u određenoj situaciji postoji očita neravnoteža između voditelja obrade i ispitanika, potonji se može osjećati dužnim donijeti odluku koju inače ne bi donio. EDPB dodaje da bi ispitanik, kada mu se ponudi model „privola ili plaćanje”, trebao moći slobodno odabrati pojedinačne svrhe obrade podataka koje prihvaća, umjesto da mora pristati na objedinjeni skup svrha obrade.

8 Pobijano mišljenje sadržava i razmatranja o uvjetima pod kojima se privola koju su velike internetske platforme pribavile od korisnika u okviru modela „privola ili plaćanje” u vezi s bihevioralnim oglašavanjem može smatrati informiranom, konkretnom i nedvosmislenom.

Zahtjevi stranaka

9 Društvo Meta od Općeg suda zahtijeva da:

– poništi pobijano mišljenje u cijelosti ili, podredno, njegove relevantne dijelove;

– na osnovi izvanugovorne odgovornosti Europske unije:

– naloži EDPB-u da poduzme sve potrebne mjere za okončanje povrede koja je počinjena donošenjem pobijanog mišljenja, među ostalim na način da povuče pobijano mišljenje;

– naloži EDPB-u da mu isplati naknadu štete koju je pretrpjelo zbog pobijanog mišljenja;

– naloži strankama da u roku od tri mjeseca od dana objave odluke Općeg suda obavijeste Opći sud o sporazumno dogovorenom iznosu naknade štete;

– naloži strankama da, ako ne postignu sporazum, u istom roku Općem sudu dostave svoje prijedloge o visini iznosa;

– utvrdi da se pobijanim mišljenjem neosnovano nalaže zahtjev za dodatnu besplatnu alternativu;

– naloži bilo koji drugi oblik naknade štete u skladu s općim načelima izvanugovorne odgovornosti koja su zajednička pravima država članica, koji Opći sud bude smatrao primjerenim, uključujući restituciju i deklaratornu odluku;

– naloži EDPB-u snošenje troškova.

10 U svojem prigovoru nedopuštenosti, istaknutom na temelju članka 130. stavka 1. Poslovnika Općeg suda, EDPB od Općeg suda zahtijeva da:

– odbaci tužbu za poništenje kao nedopuštenu;

– odbaci tužbu zbog izvanugovorne odgovornosti kao nedopuštenu;

– naloži društvu Meta snošenje troškova.

11 U svojim očitovanjima o prigovoru nedopuštenosti društvo Meta od Općeg suda zahtijeva da:

– odbije prigovor nedopuštenosti;

– odredi da će se o troškovima odlučiti naknadno.

Pravo

12 Na temelju članka 130. stavaka 1. i 7. Poslovnika, ako tuženik to zatraži, Opći sud može odlučiti o nedopuštenosti rješenjem bez ulaženja u raspravljanje o meritumu. Usto, u skladu s člankom 126. tog Poslovnika, kad je tužba očito pravno neosnovana, Opći sud može u svakom trenutku odlučiti obrazloženim rješenjem, bez poduzimanja daljnjih koraka u postupku.

13 Budući da smatra da je u ovom slučaju na temelju sadržaja spisa predmet dovoljno razjašnjen, Opći sud odlučit će bez poduzimanja daljnjih koraka u postupku.

Zahtjev za poništenje

14 EDPB ističe nedopuštenost zahtjeva za poništenje zbog toga što, s jedne strane, pobijano mišljenje nije akt koji se može pobijati te zbog toga što se, s druge strane, pobijano mišljenje ni izravno ni osobno ne odnosi na društvo Meta.

15 Kad je riječ o prvom razlogu nedopuštenosti, EDPB tvrdi da pobijano mišljenje ne proizvodi nikakav pravni učinak na položaj društva Meta. Navodi da se mišljenja donesena na temelju članka 64. Uredbe 2016/679 razlikuju od obvezujućih odluka predviđenih člankom 65. stavkom 1. iste uredbe jer nemaju vlastite pravne učinke. U tom pogledu, člankom 64. stavkom 7. navedene uredbe predviđa se samo da nadležna nadzorna tijela „osobito uvažava[ju]" ta mišljenja i tek bi eventualnim naknadnim donošenjem obvezujuće odluke sadržaj takvog mišljenja postao obvezujući za nadzorno tijelo.

16 Društvo Meta najprije tvrdi da bi bila ugrožena autonomija prava Unije kad bi tužba za poništenje protiv EDPB-ova mišljenja donesenog na temelju članka 64. stavka 2. Uredbe 2016/679 bila nedopuštena. Naime, ispitanici mogu pokrenuti sudski postupak na temelju takvog mišljenja pred sudovima država koje su strane Sporazuma o Europskom gospodarskom prostoru (EGP) koje nisu članice Unije, u kojima se Uredba 2016/679 primjenjuje na temelju navedenog sporazuma. Međutim, ti sudovi ne bi mogli uputiti Sudu Europske unije prethodno pitanje radi ocjene valjanosti tog mišljenja na temelju članka 267. UFEU-a, što bi moglo dovesti do sukoba u tumačenju i primjeni prava Unije. Stoga se nad zakonitošću takvog mišljenja najprije mora moći provesti nadzor u okviru ispitivanja tužbe za poništenje pred sudom Unije, čime bi se omogućila ujednačena primjena prava u cijelom EGP-u.

17 Nadalje, društvo Meta u svojim očitovanjima o prigovoru nedopuštenosti tvrdi da bi, kada bi njegova tužba za poništenje bila proglašena nedopuštenom, to dovelo do povrede njegova prava na djelotvornu sudsku zaštitu iz članka 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima. EDPB je upotrijebio formalno neobvezujući instrument kako bi propisao pravila koja se odnose konkretno na društvo Meta, nastojeći izbjeći izravan nadzor suda Unije. Stoga bi se tužbom za poništenje omogućilo da to pravo bude poštovano.

18 Naposljetku, društvo Meta navodi da pobijano mišljenje, unatoč njegovu obliku, proizvodi obvezujuće pravne učinke. Naime, EDPB *de facto* može nacionalna nadzorna tijela obvezati na poštovanje mišljenja donesenog na temelju članka 64. stavka 2. Uredbe 2016/679 na način da u tu svrhu donese obvezujuću odluku, kao što je to predviđeno u članku 65. stavku 1. točki (c) te uredbe. Činjenice pokazuju da EDPB namjerava nametnuti svoja stajališta Data Protection Commissionu (Tijelo za zaštitu podataka, Irska), koji je vodeće tijelo za rješavanje predmeta koji se odnose na društvo Meta. Sam stil kojim je pobijano mišljenje napisano upućuje na to da su margina prosudbe nadzornih tijela i margina samoocjenjivanja velikih internetskih platformi iznimno ograničene ili čak ne postoje. Meta smatra da se situacija u ovom slučaju razlikuje od one u predmetu u kojem je doneseno rješenje od 9. srpnja 2019., VodafoneZiggo Group/Komisija (T-660/18, EU:T:2019:546), na koje se pozvao EDPB, u kojem je bila riječ o primjedbama Europske komisije iznesenima u okviru europskog postupka rasprave predviđenog Direktivom 2002/21/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. ožujka 2002. o zajedničkom regulatornom okviru za elektroničke komunikacijske mreže i usluge (Okvirna direktiva) (SL 2002., L 108, str. 33.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 49., str. 25.), kako je zadnje izmijenjena Direktivom 2009/140/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 25. studenoga 2009. (SL 2009., L 337, str. 37.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 50., str. 68.). Naime, pobijano mišljenje dano je u okviru „mehanizma konzistentnosti" uspostavljenog

Uredbom 2016/679, a ne u okviru postupka rasprave. Društvo Meta dodaje, u biti, da pobijano mišljenje ima obvezujuće pravne učinke za njega jer se njime ne uzima u obzir ocjena koju je Sud dao povodom zahtjeva za prethodnu odluku u presudi od 4. srpnja 2023., Meta Platforms i dr. (Opći uvjeti uporabe društvene mreže) (C-252/21, EU:C:2023:537), u čijoj se točki 150. ne isključuje mogućnost da su modeli „privola ili plaćanje” zakoniti s obzirom na Uredbu 2016/679.

19 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, tužba za poništenje predviđena u članku 263. UFEU-a može se podnijeti protiv svakog akta institucije, tijela, ureda ili agencije Unije, bez obzira na njegovu prirodu ili oblik, čija je svrha proizvesti obvezujuće pravne učinke koji mogu utjecati na interese tužitelja, značajno mijenjajući njegov pravni položaj (vidjeti u tom smislu presude od 11. studenoga 1981., IBM/Komisija, 60/81, EU:C:1981:264, t. 9. i od 18. studenoga 2010., NDSHT/Komisija, C-322/09 P, EU:C:2010:701, t. 45. i navedenu sudsku praksu).

20 Kako bi se utvrdilo proizvodi li akt obvezujuće pravne učinke, treba razmotriti njegovu bit, a ti se učinci moraju ocijeniti s obzirom na objektivne kriterije, poput sadržaja tog akta, uzimajući u obzir, prema potrebi, kontekst njegova donošenja i ovlasti institucije autora (vidjeti presudu od 20. veljače 2018., Belgija/Komisija, C-16/16 P, EU:C:2018:79, t. 32. i navedenu sudsku praksu).

21 Kad je riječ o sadržaju pobijanog mišljenja, kao što to proizlazi iz sažetka u točkama 4. do 8. ovog rješenja, taj akt sadržava okvir analize modela „privola ili plaćanje” kojima se koriste velike internetske platforme, s obzirom na pravila utvrđena u Uredbi 2016/679 o valjanosti privole, pri čemu se nadzorna tijela podsjeća na aspekte koje moraju provjeriti. EDPB u njemu više puta ponavlja da analizu treba provesti u svakom slučaju zasebno.

22 Točno je da se EDPB u pobijanom mišljenju usmjerio na situaciju u kojoj velika internetska platforma korisniku ne nudi besplatnu alternativu davanju privole za obradu osobnih podataka u svrhu bihevioralnog oglašavanja, nego samo alternativu za koju se plaća naknada, te navodi da u većini slučajeva ta situacija može dovesti do nevaljanosti takve privole, ako je ona dana. Međutim, EDPB u pobijanom mišljenju ističe da ta ocjena ovisi o više čimbenika, među kojima je i važnost usluge o kojoj je riječ za društveni ili profesionalni život korisnika i cijena alternative za koju se plaća naknada. U njemu se također navode razna alternativna rješenja koja ne uključuju plaćanje naknade.

23 Osim toga, iako se, kao što to napominje Meta, u pobijanom mišljenju upotrebljavaju izrazi poput „trebali bi” ili „ne bi trebali” ili „u većini slučajeva”, proizlazi da se u odlomcima koji sadržavaju te izraze, promatranima s obzirom na dokument u cjelini, više poziva na temeljito promišljanje o rješenjima koja bi svaka velika internetska platforma mogla ponuditi korisnicima kao alternativu davanju privole za primanje bihevioralnih oglasa nego što se općenito osuđuje model „privola ili plaćanje” kad je riječ o tim platformama. Tako, na primjer, točke 180. i 181. pobijanog mišljenja, koje se nalaze u njegovu zaključnom dijelu i koje Meta ističe, treba tumačiti u vezi s njegovom sljedećom točkom, u kojoj se podsjeća na sve elemente koje treba uzeti u obzir kako bi se utvrdilo je li privola dana velikoj internetskoj platformi u okviru modela „privola ili plaćanje” valjana.

24 Stoga se na temelju sadržaja pobijanog mišljenja ne može zaključiti da mu je samom po sebi svrha da proizvodi obvezujuće pravne učinke.

25 Osim toga, činjenica da je pobijano mišljenje doneseno u trenutku u kojem je više nadzornih tijela ispitivalo modele „privola ili plaćanje” velikih internetskih platformi, osobito onaj kojim se koristi Meta, sama po sebi ne može dovesti do zaključka da je navedeno mišljenje obvezujuće. Naime, postoje razni instrumenti za postizanje dosljedne primjene Uredbe 2016/679, kao što je to predviđeno u njezinu članku 63., od kojih su neki obvezujući, a drugi samo savjetodavne prirode.

26 U tom pogledu, pobijano mišljenje doneseno je, kao što to proizlazi iz njegovih uvodnih izjava i točaka 7. do 12., na temelju članka 64. stavka 2. Uredbe 2016/679. Tom se odredbom propisuje:

„Svako nadzorno tijelo, predsjednik [EDPB-a] ili Komisija mogu zatražiti da svaki predmet opće primjene ili s učincima u više od jedne države članice pregleda [EDPB] kako bi on dao mišljenje, posebno ako nadležno nadzorno tijelo ne poštuje obveze o uzajamnoj pomoći u skladu s člankom 61. ili o zajedničkim operacijama u skladu s člankom 62.”

27 Pobijano mišljenje nije povezano s okolnostima predviđenima u posljednjem dijelu rečenice te odredbe, nego se odnosi na „predmet opće primjene”, odnosno, kao što je to navedeno u točki 2. ovog rješenja, na pitanje u kojim se okolnostima i pod kojim uvjetima može smatrati da modeli „privola ili plaćanje” velikih internetskih platformi ispunjavaju zahtjev valjane privole u smislu Uredbe 2016/679 (vidjeti točku 3. pobijanog mišljenja).

28 Suprotno onomu što tvrdi EDPB, Uredba 2016/679 ne sadržava odredbu kojom se nadzorna tijela obvezuje da „osobito uvažava[ju]” mišljenje koje se donosi na temelju njezina članka 64. stavka 2. Obveza „osobitog uvažavanja” mišljenja EDPB-a, izražena u stavku 7. tog članka, primjenjuje se na mišljenja dana na temelju stavka 1. navedenog članka, koja se ne odnose na opće predmete, nego na određene vrste nacrta posebnih odluka nadzornih tijela, o kojima ta tijela moraju obavijestiti EDPB tijekom postupka donošenja tih odluka. Ako predmetno nadzorno tijelo ne namjerava uzeti u obzir, u cijelosti ili djelomično, mišljenje koje mu je upućeno na toj osnovi, ono mora o tome obavijestiti predsjednika EDPB-a, čime se pokreće postupak donošenja obvezujuće odluke EDPB-a, kao što je to predviđeno stavkom 8. istog članka. Takav sustav nije predviđen kad je riječ o mišljenjima EDPB-a o općim predmetima, koja se donose na temelju članka 64. stavka 2. Uredbe 2016/679, kao što je to pobijano mišljenje. To su dakle mišljenja kojima se ne pripisuje nikakav posebni obvezujući učinak.

29 Točno je da se člankom 65. stavkom 1. točkom (c) iste uredbe određuje da EDPB donosi obvezujuću odluku „ako nadležno nadzorno tijelo ne zatraži mišljenje [EDPB-a] u slučaju navedenom u članku 64. stavku 1. ili ne uzme u obzir mišljenje [EDPB-a] dano u skladu s člankom 64.” te da „[u] tom slučaju svako predmetno nadzorno tijelo ili Komisija mogu o predmetu obavijestiti [EDPB]”. Osim toga, kad je riječ o mišljenju o općim materijalnim predmetima, kao u ovom slučaju, ako u okviru postupka koji vodi vodeće nadzorno tijelo, a koji se odnosi na jednu ili više određenih prekograničnih obrada podataka, to tijelo u nacrtu odluke koji mora sastaviti na temelju članka 60. stavka 3. Uredbe 2016/679 potpuno ili djelomično odstupi od takvog mišljenja EDPB-a, moguće je da će EDPB trebati ponovno razmotriti predmet o kojem se raspravlja donošenjem obvezujuće odluke na temelju članka 65. stavka 1. točke (a) iste uredbe. Međutim, u obama slučajevima mišljenje doneseno na temelju članka 64. stavka 2. Uredbe 2016/679, kao što je to pobijano mišljenje, nije akt koji je sam po sebi obvezujući, s obzirom na to da smjernice koje sadržava, s obzirom na ovlasti EDPB-a, kasnije po potrebi mogu postati obvezujuće upute za nadzorna tijela samo u njegovoj naknadnoj obvezujućoj odluci. Činjenica, koju naglašava društvo Meta, da je takvo mišljenje jedan od instrumenata mehanizma

konzistentnosti predviđenog Uredbom 2016/679, to ni u kojem pogledu ne mijenja. Naime, taj mehanizam, kao i pravila o suradnji između nadzornih tijela, predviđa neobvezujuću savjetodavnu fazu prije nego što EDPB u slučaju potrebe donese obvezujuću odluku.

30 Iz prethodno navedenog proizlazi da pobijano mišljenje ne proizvodi obvezujuće pravne učinke u odnosu na treće strane.

31 To *a fortiori* vrijedi za društvo Meta. Naime, iako se to društvo nalazi u situaciji na koju se odnosi pobijano mišljenje, s obzirom na to da ono ne sadržava cjelovitu analizu njegova slučaja – za koju su u prvom redu, kad je riječ o javnim tijelima, zadužena nadležna nadzorna tijela – to mišljenje ni u kojem slučaju ne može imati obvezujuće pravne učinke za njega i značajno promijeniti njegov pravni položaj.

32 Isto tako, ako društvo Meta odluči na vlastitu inicijativu primijeniti analitički okvir iznesen u pobijanom mišljenju i izvesti odgovarajuće zaključke iz njega ili ako irsko Tijelo za zaštitu podataka sâmo primijeni taj analitički okvir i, ovisno o slučaju, donese u odnosu na društvo Meta korektivne mjere predviđene u članku 58. stavku 2. Uredbe 2016/679, oni će to učiniti iako ih pobijano mišljenje na to pravno ne obvezuje.

33 U tom pogledu, činjenica, koju je istaknulo društvo Meta, da mu je irsko Tijelo za zaštitu podataka priopćilo da se smatra obveznim uzeti u obzir pobijano mišljenje, pri čemu se pozvalo na članak 57. stavak 1. točku (g) Uredbe 2016/679, u skladu s kojim svako nadzorno tijelo surađuje s drugim nadzornim tijelima kako bi se osigurala konzistentna primjena navedene uredbe, ne može pobijanom mišljenju dati obvezujući učinak koji ono samo po sebi nema, a koji mu ne daje ni obveza suradnje o kojoj je riječ. Naime, obveza suradnje radi provedbe usklađene politike unutar Unije ne može neobvezujućim aktima Unije dati obvezujući učinak, iako o tim aktima treba povesti računa (vidjeti u tom smislu i po analogiji presudu od 13. veljače 2014., Mediaset, C-69/13, EU:C:2014:71, t. 27. do 32.).

34 Usto, suprotno onomu što tvrdi društvo Meta, činjenica da je moguće da EDPB naknadno donese obvezujuću odluku upućenu nadležnim nadzornim tijelima u kojoj bi se ispitao model „privola ili plaćanje” koji primjenjuje društvo Meta, a u kojoj bi u cijelosti ili dijelom bio preuzet analitički okvir iznesen u pobijanom mišljenju, nije dovoljna da bi se potonje mišljenje već od samog početka smatralo obvezujućim. Uostalom, nije isključeno da će konkretno ispitivanje o kojem je riječ u tom predmetu dovesti do ponovne ocjene općih smjernica iz pobijanog mišljenja.

35 Osim toga, ako se pretpostavi da se, kao što to tvrdi društvo Meta, u pobijanom mišljenju ne uzima u obzir ocjena modela „privola ili plaćanje” koju je Sud dao povodom zahtjeva za prethodnu odluku u presudi od 4. srpnja 2023., Meta Platforms i dr. (Opći uvjeti uporabe društvene mreže) (C-252/21, EU:C:2023:537), ni to ne može, s obzirom na neobvezujuću prirodu tog mišljenja, promijeniti pravni položaj društva Meta.

36 S obzirom na sva prethodna razmatranja, valja zaključiti da pobijano mišljenje nije akt koji društvo Meta može pobijati.

37 Taj zaključak, suprotno onomu što tvrdi društvo Meta, ne povređuje njegovo pravo na djelotvornu sudsku zaštitu, utvrđeno u članku 47. Povelje o temeljnim pravima. Budući da pobijano mišljenje ne proizvodi obvezujuće pravne učinke, činjenica da ga društvo Meta ne može pobijati tužbom za poništenje ne može povređivati njegovo pravo na djelotvornu sudsku zaštitu. Razmatranja iz tog

mišljenja mogla bi izravno utjecati na društvo Meta samo kada bi se nalazila i u odluci nadzornog tijela ili suda države članice ili druge države koja je strana Sporazuma o EGP-u. Ako do toga dođe, te odluke mogu biti ili će biti predmet ocjene suda koji ispunjava zahtjeve iz navedenog članka.

38 Zaključak da pobijano mišljenje nije akt koji društvo Meta može pobijati ne može dovesti u pitanje ni njegova argumentacija prema kojoj bi sadržaj tog mišljenja mogli različito ocijeniti sudovi država koje su strane Sporazuma o EGP-u, a nisu članice Unije i sudovi država članica Unije, koji, za razliku od prvonavedenih, mogu u pogledu tog mišljenja Sudu uputiti prethodna pitanja, što bi moglo narušiti jedinstvo prava Unije.

39 Naime, takva je mogućnost svojstvena sustavu uspostavljenom Sporazumom o EGP-u radi osiguranja pravilne provedbe pravila primjenjivih na temelju tog sporazuma. Taj se sustav temelji na dvama stupovima nadzora i sudskog nadzora, od kojih se prvi primjenjuje na države članice Unije, a drugi na druge države koje su strane tog sporazuma. Kad je riječ o potonjim državama, u članku 108. stavku 2. navedenog sporazuma i članku 34. Sporazuma među državama EFTA-e o osnivanju Nadzornog tijela i Suda (SL 1994., L 344, str. 1.) propisano je, među ostalim, da se sudovi tih država mogu obratiti Sudu Europskog udruženja slobodne trgovine (EFTA) kako bi zatražili mišljenje o tumačenju tih pravila, dakle, među ostalim o tumačenju Uredbe 2016/679. Ako je pred njime pokrenut postupak u tom okviru, Sud EFTA-e mogao bi tako utvrditi u kojoj su mjeri, prema njegovu mišljenju, razmatranja iz pobijanog mišljenja u skladu s navedenom uredbom. Također bi mogao, ovisno o slučaju, utvrditi da ta razmatranja nisu obvezujuća. Kad je riječ o državama članicama Unije, sudovi tih država mogu pokrenuti postupak pred Sudom radi ocjene valjanosti pobijanog mišljenja. Naime, iako članak 263. UFEU-a isključuje mogućnost da Sud ispituje, u okviru tužbe za poništenje, akte koji nemaju pravno obvezujuće učinke, on može na temelju članka 267. UFEU-a ocjenjivati valjanost takvih akata kada odlučuje u prethodnom postupku (vidjeti presudu od 15. srpnja 2021., FBF, C-911/19, EU:C:2021:599, t. 54. i navedenu sudsku praksu).

40 Valja naglasiti da do mogućih razlika u ocjeni koju ta dva suda na kraju tih postupaka donesu u pogledu akta Unije može doći u svakom od brojnih područja obuhvaćenih Sporazumom o EGP-u. Kada bi se prihvatili zaključci društva Meta, prema kojima bi radi izbjegavanja mogućih razlika u ocjeni trebalo dopustiti tužbu za poništenje neobvezujućeg akta Unije, time bi se uvelike zanemarili i iskrivili uvjeti dopuštenosti tužbi za poništenje, kako su definirani u članku 263. UFEU-a.

41 Mogućnost da bude narušeno jedinstvo prava Unije, kako to navodi društvo Meta, stoga je potencijalni nedostatak povezan s činjenicom da se pravila Unije na temelju međunarodnog sporazuma primjenjuju izvan područja država članica Unije, u drugom pravosudnom sustavu. Taj potencijalni nedostatak, koji je uostalom uzet u obzir u Sporazumu o EGP-u, u kojem se u njegovu članku 111. predviđa mehanizam rješavanja sporova, koji po potrebi uključuje sudjelovanje Suda, ne može dovesti do povrede pravila Unije unutar njezina područja.

42 Iz svih prethodnih razmatranja proizlazi da prigovor nedopuštenosti koji je istaknuo EDPB valja prihvatiti u dijelu u kojem se odnosi na zahtjev za poništenje i, slijedom toga, odbaciti taj zahtjev kao nedopušten, a da nije potrebno odlučiti o drugom razlogu nedopuštenosti koji je istaknuo EDPB.

Zahtjev za naknadu štete

43 EDPB također ističe nedopuštenost zahtjeva za naknadu štete zbog toga što je, u biti, usko povezan sa zahtjevom za poništenje, koji treba proglasiti nedopuštenim.

44 Valja podsjetiti na to da je sud Unije ovlašten procijeniti, u skladu s okolnostima svakog slučaja, opravdava li dobro sudovanje to da se tužba odbije kao neosnovana bez prethodnog odlučivanja o njezinoj dopuštenosti. U ovom slučaju, radi ekonomičnosti postupka najprije valja ispitati osnovanost zahtjeva za naknadu štete društva Meta, ne odlučujući prethodno o njegovoj dopuštenosti, s obzirom na to da je, zbog razloga navedenih u nastavku, taj zahtjev očito neosnovan (vidjeti u tom smislu i po analogiji presudu od 26. veljače 2002., Vijeće/Boehringer, C-23/00 P, EU:C:2002:118, t. 51. i 52.).

45 Društvo Meta navodi da je EDPB donošenjem pobijanog mišljenja dovoljno ozbiljno povrijedio pravna pravila kojima mu se dodjeljuju prava. Navodi da je pretrpio neminovnu štetu koja se može predvidjeti s dovoljnom sigurnošću. Tvrdi da će velik broj korisnika njegovih aplikacija odabrati alternativu za koju se ne plaća naknada, koju će im na temelju pobijanog mišljenja morati ponuditi povrh izbora između davanja privole za primanje bihevioralnih oglasa i plaćanja naknade za korištenje predmetnom uslugom bez primanja te vrste oglasa. To će dovesti do znatnog smanjenja, s jedne strane, njegovih prihoda od oglašavanja koji potječu od oglašivača koji su spremni dobro platiti za objavljivanje bihevioralnih oglasa, ali manje za objavljivanje drugih vrsta oglasa i, s druge strane, njegovih prihoda od korisničkih pretplata koje isključuju oglašavanje. Čak i ako pobijano mišljenje bude samo privremeno i ako u određenom trenutku bude poništeno, društvo Meta bi moglo, prema njegovim tvrdnjama, zauvijek izgubiti određene oglašivače. Osim toga, postoji izravna uzročna veza između pobijanog mišljenja i štete koju navodi jer je to mišljenje odlučujući uzrok te štete. Naime, EDPB je radio na tome da se to mišljenje doživljava kao obvezujuće te bi trebalo uzeti u obzir opasnost od toga da njegov sadržaj bude preuzet u obvezujućim odlukama koje bi donijelo isto tijelo ili u odlukama sudova, osobito onih država EFTA-e koje su strane Sporazuma o EGP-u, koji ne mogu Sudu uputiti prethodna pitanja o njegovoj valjanosti. Društvo Meta u tom pogledu osobito ponavlja argumente iznesene u prilog tvrdnji da pobijano mišljenje proizvodi obvezujuće pravne učinke (vidjeti točku 18. ovog rješenja).

46 Na temelju izvanugovorne odgovornosti Unije i radi naknade štete koju navodi, društvo Meta zahtijeva donošenje mjera navedenih u njegovu tužbenom zahtjevu koji je iznesen u točki 9. drugoj alineji ovog rješenja.

47 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, postojanje izvanugovorne odgovornosti Unije, u smislu članka 340. drugog stavka UFEU-a, uvjetovano je ispunjenjem triju kumulativnih uvjeta, odnosno postupanje prigovoreno instituciji, tijelu, uredu ili agenciji Unije mora biti nezakonito, šteta mora biti stvarna te između tog postupanja i navodne štete mora postojati uzročna veza (vidjeti u tom smislu presude od 4. srpnja 2000., Bergaderm i Goupil/Komisija, C-352/98 P, EU:C:2000:361, t. 39. do 42. i od 28. listopada 2021., Vialto Consulting/Komisija, C-650/19 P, EU:C:2021:879, t. 138.).

48 Kumulativnost tih uvjeta podrazumijeva da se, ako jedan od njih nije ispunjen, tužba za naknadu štete mora u cijelosti odbiti a da pritom nije potrebno ispitati ostale uvjete (vidjeti presudu od 25. veljače 2021., Dalli/Komisija, C-615/19 P, EU:C:2021:133, t. 42. i navedenu sudsku praksu). Usto, sud Unije nije dužan ispitati prema određenom redoslijedu jesu li navedeni uvjeti ispunjeni (presuda od 9. rujna 1999., Lucaccioni/Komisija, C-257/98 P, EU:C:1999:402, t. 13.).

49 Najprije valja ispitati uvjet koji se odnosi na to je li navodna šteta stvarna.

50 Kad je riječ o tom uvjetu, važno je podsjetiti na to da šteta mora biti „stvarna i izvjesna”. Naprotiv, šteta koja je samo hipotetska i neizvjesna ne daje pravo na naknadu (presuda od 26. listopada 2011., Dufour/ESB,T-436/09, EU:T:2011:634, t. 192. i navedena sudska praksa). Međutim, uvjet u pogledu postojanja izvjesne štete ispunjen je ako je ona prijeteća i može se predvidjeti s dovoljno sigurnosti, iako se ne može precizno odrediti njezina visina (presuda od 3. prosinca 2015., CN/Parlament, T-343/13, EU:T:2015:926, t. 118. i navedena sudska praksa).

51 Usto, na tužitelju je da pruži uvjerljive dokaze o, konkretno, postojanju navodne štete (vidjeti u tom smislu presude od 16. srpnja 2009., SELEX Sistemi Integrati/Komisija, C-481/07 P, neobjavljenu, EU:C:2009:461, t. 36. i navedenu sudsku praksu i od 8. studenoga 2011., Idromacchine i dr./Komisija, T-88/09, EU:T:2011:641, t. 25. i navedenu sudsku praksu).

52 U ovom slučaju, štetu koju navodi društvo Meta čini smanjenje prihoda od oglašavanja i prihoda od pretplata koje će, prema njegovim tvrdnjama, nastati zbog „zahtjeva”, navodno predviđenog pobijanim mišljenjem, da se korisnicima, povrh izbora između, s jedne strane, davanja privole za primanje bihevioralnih oglasa i, s druge strane, plaćanja naknade za korištenje uslugom o kojoj je riječ bez primanja te vrste oglasa, ponudi alternativa za koju se ne plaća naknada. Društvo Meta tvrdi da će se irsko Tijelo za zaštitu podataka „smatrati obveznim” naložiti davanje takve alternative „u nekom obliku” ili će to morati učiniti slijedom obvezujuće odluke EDPB-a donesene na temelju članka 65. stavka 1. točke (c) Uredbe 2016/679.

53 Treba utvrditi da se ta šteta temelji, s jedne strane, na pogrešnom shvaćanju pobijanog mišljenja, kojim se u biti, kao što je to utvrđeno osobito u točkama 21. i 30. ovog rješenja, samo želi pružiti okvir analize modela „privola li plaćanje” velikih internetskih platformi s obzirom na pravila utvrđena u Uredbi 2016/679 koja se odnose na valjanost privole i nije mu samom po sebi svrha da proizvodi obvezujuće pravne učinke. S druge strane, ta se šteta temelji na budućim i neizvjesnim događajima jer je to da irsko Tijelo za zaštitu podataka odluči na vlastitu inicijativu primijeniti taj analitički okvir ili da EDPB donese obvezujuću odluku u tom pogledu samo moguće.

54 Stoga uvjet koji se odnosi na postojanje stvarne i izvjesne štete nije ispunjen.

55 Osim toga, kad je riječ o uvjetu u vezi s uzročnom vezom, on se odnosi na postojanje dovoljno izravne uzročne veze između postupanja koje se stavlja na teret instituciji, tijelu, uredu ili agenciji Unije i štete, a koju mora dokazati tužitelj, tako da postupanje koje se stavlja na teret mora biti odlučujući uzrok štete (vidjeti presudu od 13. prosinca 2018., Europska unija/ASPLA i Armando Álvarez, C-174/17 P i C-222/17 P, EU:C:2018:1015, t. 23. i navedenu sudsku praksu). Drugim riječima, kako bi se utvrdilo postoji li izravna uzročna veza između postupanja koje se stavlja na teret Uniji i navodne štete, valja ispitati je li nezakoniti akt o kojem je riječ izravan uzrok štete na koju se poziva (presuda od 20. siječnja 2010., Sungro/Vijeće i Komisija, T-252/07, T-271/07 i T-272/07, EU:T:2010:17, t. 49.).

56 Međutim, u ovom slučaju očito nije utvrđeno da između pobijanog mišljenja i štete koju navodi društvo Meta takva veza postoji. Naime, iz analize iznesene u točkama 20. do 36. ovog rješenja proizlazi da pobijano mišljenje ne proizvodi obvezujuće pravne učinke, odnosno, drugim riječima, nije obvezujuće. Zbog toga ne može biti dovoljno izravan uzrok eventualnog smanjenja prihoda za koje Meta tvrdi da očekuje. Takva bi šteta mogla izravno proizlaziti iz hotimičnog ponašanja tog društva ili eventualnih za njega obvezujućih odluka, koje bi ga navele na to da

korisnicima, povrh izbora između, s jedne strane, davanja privole za primanje bihevioralnih oglasa i, s druge strane, plaćanja naknade za korištenje uslugom o kojoj je riječ bez primanja te vrste oglasa, ponudi alternativu za koju se ne plaća naknada.

57 Stoga sve zahtjeve iznesene na temelju izvanugovorne odgovornosti Unije treba odbiti kao očito pravno neosnovane a da nije potrebno ispitati uvjet koji se odnosi na nezakonitost postupanja koje se stavlja na teret EDPB-u.

58 Prema tome, tužbu treba odbiti u cijelosti.

59 U tim okolnostima nije potrebno odlučiti o zahtjevima za intervenciju koje su podnijeli Vijeće Europske unije, Europski parlament i Chamber of Progress, društvo osnovano u skladu s američkim pravom.

Troškovi

60 U skladu s člankom 134. stavkom 1. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da društvo Meta nije uspjelo u postupku, treba mu naložiti snošenje troškova sukladno zahtjevu EDPB-a.

61 Usto, u skladu s člankom 144. stavkom 10. Poslovnika, ako je, kao u ovom slučaju, glavni postupak završio prije odlučivanja o zahtjevu za intervenciju, podnositelj zahtjeva za intervenciju i glavne stranke snose svatko vlastite troškove povezane sa zahtjevom za intervenciju. Budući da zahtjevi za intervenciju nisu dostavljeni ni društvu Meta ni EDPB-u i da im stoga nisu mogli nastati troškovi u tom pogledu, valja zaključiti da će Vijeće, Parlament i Chamber of Progress snositi svatko vlastite troškove povezane sa zahtjevom za intervenciju.

Slijedom navedenog,

OPĆI SUD (deseto vijeće)

rješava:

1. **Tužba se dijelom odbacuje kao nedopuštena i dijelom odbija kao očito pravno neosnovana.**

2. **Nije potrebno odlučiti o zahtjevima za intervenciju Vijeća Europske unije, Europskog parlamenta i društva Chamber of Progress.**

3. **Meta Platforms Ireland Ltd snosit će vlastite troškove i troškove Europskog odbora za zaštitu podataka.**

4. **Vijeće, Parlament i Chamber of Progress snosit će svatko vlastite troškove povezane sa zahtjevom za intervenciju.**

U Luxembourgu 29. travnja 2025.

Tajnik
V. Di Bucci

Predsjednica
O. Porchia