



Samling af Afgørelser

RETTENS KENDELSE (Tiende Afdeling)

29. april 2025*

»Annulationssøgsmål – beskyttelse af personoplysninger – Det Europæiske Databeskyttelsesråds udtalelse om gyldigheden af et samtykke i forbindelse med de »pay or OK«-modeller, som de store onlineplatforme har indført – artikel 64, stk. 2, i forordning (EU) 2016/679 – retsakt, der ikke kan gøres til genstand for et søgsmål – afvisning – ansvar – skade – årsagsforbindelse – åbenbart, at sagen er retligt ugrundet«

I sag T-319/24,

Meta Platforms Ireland Ltd, Dublin (Irland), ved advokaterne H.-G. Kamann, F. Louis, M. Braun og A. Vallery, solicitors P. Nolan, B. Johnston, D. Breatnach, L. Joyce og D. McGrath, E. Egan McGrath, SC, og barristers S. Horan og H. Godfrey,

sagsøger,

mod

Det Europæiske Databeskyttelsesråd ved I. Vereecken, M. Gufflet, C. Foglia og N. Peris Brines, som befuldmægtigede, bistået af advokaterne G. Ryelandt, E. de Lophem, P. Vernet og G. Haumont,

sagsøgt,

har

RETTEN (Tiende Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, O. Porchia, og dommerne L. Madise (refererende dommer) og S. Verschuur,

justitssekretær: V. Di Bucci,

på grundlag af den skriftlige forhandling, herunder:

- stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 27. juni 2024,
- formalitetsindsigelse fremsat af Det Europæiske Databeskyttelsesråd ved særskilt processkrift indleveret til Rettens Justitskontor den 18. september 2024,

* Processprog: engelsk.

- sagsøgerens bemærkninger til formalitetsindsigelsen indleveret til Rettens Justitskontor den 31. oktober 2024,
- anmodninger om intervention indgivet af Rådet for Den Europæiske Union, Europa-Parlamentet og Chamber of Progress, indleveret til Rettens Justitskontor henholdsvis den 19. september, den 1. og den 2. oktober 2024,

afsagt følgende

Kendelse

- 1 Med søgsmålet har sagsøgeren, Meta Platforms Ireland Ltd (herefter »Meta«), nedlagt påstand om dels, i henhold til artikel 263 TEUF, annullation af udtalelse 8/2024 afgivet af Det Europæiske Databeskyttelsesråd (herefter »EDPB«) den 17. april 2024 om gyldigheden af et samtykke i forbindelse med de »pay or OK«-modeller, som de store onlineplatforme har indført (herefter »den anfægtede udtalelse«), og dels, i henhold til artikel 268 TEUF, om erstatning for den skade, som dette selskab har lidt som følge af denne udtalelse.

Twistens baggrund

- 2 EDPB vedtog den anfægtede udtalelse i henhold til artikel 64, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/679 af 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af direktiv 95/46/EF (generel forordning om databeskyttelse) (EUT 2016, L 119, s. 1) efter anmodning fra tre tilsynsmyndigheder for beskyttelse af personoplysninger, nemlig Datatilsynet (Norge), Autoriteit Persoonsgegevens (databeskyttelsesmyndighed, Nederlandene) og Hamburgische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit (den tilsynsførende for databeskyttelse og informationsfrihed i Hamborg, Tyskland). Disse myndigheder ønskede at indhente en udtalelse om, under hvilke omstændigheder og på hvilke betingelser den praksis, som de »store onlineplatforme« havde gennemført, og som bestod i at tilbyde brugerne at vælge enten at give samtykke til behandling af personoplysninger til adfærdsmæssig annoncering eller at betale et vederlag for at modtage en tjenesteydelse, uden at deres personoplysninger blev behandlet med dette formål (herefter »»pay or OK«-modellerne«), kunne anses for at opfylde kravet om gyldigt samtykke som omhandlet i forordning 2016/679.
- 3 I den anfægtede udtalelse angav EDPB en liste over faktorer, der skal vurderes i hvert enkelt tilfælde for at afgøre, om en dataansvarlig som omhandlet i artikel 4, nr. 7), i forordning 2016/679 skal anses for at være en »stor onlineplatform« med henblik på denne udtalelse, samtidig med at EDPB fremhævede, at denne liste ikke er udtømmende, og at disse faktorer ikke finder kumulativ anvendelse. Disse faktorer omfatter det forhold, at platformen tiltrækker mange registrerede som brugere, virksomhedens stilling på markedet, antallet af registrerede, mængden af behandlede oplysninger eller behandlingsaktiviteternes geografiske udstrækning. Det præciseres, at begrebet »onlineplatform« kan omfatte, men ikke er begrænset til »onlineplatform« som defineret i artikel 3, litra i), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2022/2065 af 19. oktober 2022 om et indre marked for digitale tjenester og om ændring af direktiv 2000/31/EF (forordning om digitale tjenester) (EUT 2022, L 277, s. 1), og at »store onlineplatforme« også kan være dataansvarlige for »meget store onlineplatforme« som defineret i denne forordnings artikel 33, stk. 1, eller »gatekeepere« som defineret i artikel 3, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets

forordning (EU) 2022/1925 af 14. september 2022 om åbne og fair markeder i den digitale sektor og om ændring af direktiv (EU) 2019/1937 og (EU) 2020/1828 (forordningen om digitale markeder) (EUT 2022, L 265, s. 1).

- 4 Med hensyn til realiteten anførte EDPB i den anfægtede udtalelse, at når brugerne anmodes om at give samtykke til behandlingen af deres personoplysninger med henblik på at tilstille dem adfærdsmæssig annoncering, skal dette samtykke for at være gyldigt være indhentet under overholdelse af de principper og regler, der er fastlagt i forordning 2016/679. Samtykket skal bl.a. være frit, specifikt, oplyst og entydigt og vedrøre behandling af personoplysninger, som foretages under overholdelse af nødvendighedsprincippet, proportionalitetsprincippet, princippet om formålsbegrænsning, princippet om dataminimering og loyalitetsprincippet. EDPB har fremhævet, at de kompetente nationale tilsynsmyndigheders vurdering af overholdelsen af disse betingelser skal foretages i hvert enkelt tilfælde.
- 5 EDPB har anført, at det i de fleste tilfælde ikke er muligt for en »stor onlineplatform« som omhandlet i den anfægtede udtalelse at overholde kravene om gyldigt samtykke, hvis denne platform blot tilbyder brugerne det »binære« valg mellem enten at give samtykke til behandlingen af personoplysninger med henblik på adfærdsmæssig annoncering eller at betale et vederlag for at kunne opnå den pågældende tjenesteydelse uden at modtage adfærdsmæssig annoncering. Det er anført, at når de store onlineplatforme udarbejder et »alternativt valg« til den udgave af tjenesteydelsen, som er støttet på adfærdsmæssig annoncering, skal disse platforme planlægge at tilbyde brugerne et »tilsvarende valg«, som ikke indebærer betaling af et vederlag. Såfremt de store onlineplatforme beslutter at anmode om vederlag for adgangen til et »tilsvarende valg«, skal de imidlertid også planlægge at tilbyde et supplerende valg vederlagsfrit og uden adfærdsmæssig annoncering, f.eks. ledsaget af en reklameform, der indebærer behandling af et begrænset antal (eller ingen) personoplysninger, såsom specifikke reklamer, målrettede reklamer om emner, som brugeren har valgt, eller generelle reklamer. Ifølge EDPB vil den omstændighed, at den dataansvarlige eventuelt tilbyder et andet valg uden adfærdsmæssig annoncering, i de fleste tilfælde have væsentlig indvirkning på vurderingen af samtykkets gyldighed, bl.a. hvad angår spørgsmålet, om den registrerede kan afvise eller trække sit samtykke tilbage uden at lide skade.
- 6 Hvad angår sidstnævnte aspekt har EDPB bl.a. anført, at størrelsen af det vederlag, der opkræves for tjenesteydelsens betalingsudgave, ikke må kunne hindre de registrerede i at foretage et frit valg og i at afvise at give samtykke. EDPB har fremhævet, at personoplysninger ikke kan anses for at være en handelsvare, og at retten til beskyttelse af disse oplysninger en rettighed, der gælder for alle, uafhængigt af betalingen af et vederlag eller den økonomiske situation. Der kan ligeledes indtræde en skade, hvis de registrerede, som ikke giver samtykke, ikke betaler vederlag og dermed udelukkes fra tjenesteydelsen, navnlig når denne tjenesteydelse spiller en afgørende rolle i deres dagligdag eller deres deltagelse i det sociale liv, eller når tjenesteydelsen er afgørende for adgangen til erhvervsmæssige netværk.
- 7 EDPB har endvidere anført, at der ligeledes skal tages hensyn til den dataansvarliges stilling og dennes beføjelser i forhold til den registrerede. Såfremt der i et givent tilfælde er en åbenbar ubalance mellem førstnævnte og sidstnævnte, kan sidstnævnte føle sig tvunget til at træffe en beslutning, som vedkommende ellers ikke ville have truffet. EDPB har tilføjet, at når den registrerede står over for en »pay or OK-model«, skal den pågældende frit kunne vælge det eller de forskellige formål med behandlingen af oplysningerne, som vedkommende accepterer, frem for at være forpligtet til at give samtykke til alle formål.

- 8 Den anfægtede udtalelse indeholder ligeledes betragtninger om de betingelser, hvorunder det samtykke, som store onlineplatforme har indhentet fra brugeren i forbindelse med »pay or OK«-modellerne hvad angår adfærdsmæssig annoncering, kan anses for oplyst, specifikt og entydigt.

Parternes påstande

- 9 Meta har nedlagt følgende påstande:
- Den anfægtede udtalelse eller, subsidiært, de relevante dele heraf annulleres.
 - I medfør af Den Europæiske Unions ansvar uden for kontraktforhold:
 - EDPB pålægges at træffe alle foranstaltninger for at bringe den ved vedtagelsen af den anfægtede udtalelse begåede tilsidesættelse til ophør, herunder trække den anfægtede udtalelse tilbage.
 - EDPB tilpligtes at betale sagsøgeren erstatning for den skade, som dette selskab har lidt som følge af den anfægtede udtalelse.
 - Parterne pålægges at underrette Retten om størrelsen af den ved forlig opnåede erstatning inden tre måneder efter afsigelsen af Rettens afgørelse.
 - Parterne pålægges, såfremt de ikke indvilliger heri, inden for samme frist at tilsende Retten en redegørelse for deres synspunkt støttet på tal.
 - Det fastslås, at der ved den anfægtede udtalelse ikke var grundlag for at pålægge et krav om et vederlagsfrit, supplerende alternativ.
 - Retten tildeler enhver anden form for erstatning i overensstemmelse med de generelle principper om ansvar uden for kontraktforhold, som er fælles for medlemsstaternes lovgivninger, herunder erstatning in natura og en anerkendelsesafgørelse, som den måtte finde passende.
 - EDPB tilpligtes at betale sagsomkostningerne.
- 10 Med formalitetsindsigelsen fremsat i henhold til artikel 130, stk. 1, i Rettens procesreglement har EDPB nedlagt følgende påstande:
- Annulationssøgsmålet afvises.
 - Søgsmålet vedrørende ansvar uden for kontraktforhold afvises.
 - Meta tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

11 Meta har i sine bemærkninger til formalitetsindsigelsen nedlagt følgende påstande:

- Formalitetsindsigelsen forkastes.
- Afgørelsen om sagsomkostningerne udsættes.

Retlige bemærkninger

- 12 I henhold til procesreglementets artikel 130, stk. 1 og 7, kan Retten, såfremt sagsøgte anmoder herom, ved kendelse tage stilling til, om sagen bør afvises, uden at indlede behandlingen af sagens realitet. Det følger endvidere af procesreglementets artikel 126, at når sagen er åbenbart ugrundet, kan Retten til enhver tid beslutte at træffe afgørelse ved begrundet kendelse uden at fortsætte sagens behandling.
- 13 I den foreliggende sag har Retten fundet sagen tilstrækkeligt belyst i sagsakterne og har besluttet at træffe afgørelse uden at fortsætte sagens behandling.

Påstandene om annulation

- 14 EDPB har gjort gældende, at påstandene om annulation skal afvises, dels fordi den anfægtede udtalelse ikke er en retsakt, der kan anfægtes, og dels fordi Meta hverken er umiddelbart eller individuelt berørt af den anfægtede udtalelse.
- 15 Med hensyn til den første afvisningsgrund har EDPB gjort gældende, at den anfægtede udtalelse ikke skaber nogen retsvirkning for Metas situation. EDPB har anført, at udtalelser, der vedtages i henhold til artikel 64 i forordning 2016/679, adskiller sig fra de bindende afgørelser, der er foreskrevet i denne forordnings artikel 65, stk. 1, for så vidt som de ikke har selvstændige retsvirkninger. I denne henseende bestemmer nævnte forordnings artikel 64, stk. 7, alene, at de kompetente tilsynsmyndigheder »tager videst muligt hensyn« til disse udtalelser, og kun en efterfølgende bindende afgørelse kan gøre indholdet af en sådan udtalelse bindende for en tilsynsmyndighed.
- 16 Meta har indledningsvis gjort gældende, at et søgsmål anlagt med påstand om annulation af en udtalelse fra EDPB, som er vedtaget i henhold til artikel 64, stk. 2, i forordning 2016/679, og som skader EU-retten autonomi, ikke skal afvises. De registrerede vil nemlig kunne anlægge søgsmål støttet på en sådan udtalelse ved retsinstanser i de stater, som er parter i aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EØS), men som ikke er medlemmer af Unionen, i hvilke stater forordning 2016/679 finder anvendelse i medfør af nævnte aftale. Disse retsinstanser kan ikke forelægge Den Europæiske Unions Domstol et præjudicielt spørgsmål til vurdering af gyldigheden af denne udtalelse i medfør af artikel 267 TEUF, hvilket risikerer at medføre en modstrid i fortolkningen og anvendelsen af EU-retten. Lovligheden af en sådan udtalelse skal umiddelbart kunne efterprøves som led i behandlingen af et annulationssøgsmål ved Unionens retsinstanser, hvilket muliggør en ensartet retsanvendelse i hele EØS.
- 17 I bemærkningerne til formalitetsindsigelsen har Meta anført, at såfremt dette selskabs annulationssøgsmål afvises, vil det indebære en tilsidesættelse af selskabets ret til en effektiv domstolsbeskyttelse, som er sikret i artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder. EDPB har anvendt et formelt set ikke-bindende instrument til at

pålægge regler, der specifikt tager sigte på Meta, hvorved dette organ har tilsigtet at undgå Unionens retsinstansers direkte kontrol. Annullationssøgsmålet gør det derfor muligt at håndhæve denne rettighed.

- 18 Endelig har Meta anført, at den anfægtede udtalelse på trods af sin form skaber bindende retsvirkninger. EDPB har nemlig de facto mulighed for at pålægge de nationale tilsynsmyndigheder at efterkomme en udtalelse vedtaget i henhold til artikel 64, stk. 2, i forordning 2016/679 ved med henblik herpå at vedtage en bindende afgørelse, som det er fastsat i denne forordnings artikel 65, stk. 1, litra c). De faktiske omstændigheder viser, at EDPB har tilsigtet at pålægge Data Protection Commission (databeskyttelsesmyndighed, Irland), der er den ledende myndighed i behandlingen af sager vedrørende Meta, sine synspunkter. Den affattelsesform, der er anvendt i den anfægtede udtalelse, indikerer i sig selv, at tilsynsmyndighedernes skønsmålinger og de store onlineplatformes selvbedømmelse er meget begrænset, eller endda ikke-eksisterende. Situationen i det foreliggende tilfælde adskiller sig fra situationen i den sag, der gav anledning til kendelse af 9. juli 2019, VodafoneZiggo Group mod Kommissionen (T-660/18, EU:T:2019:546), som EDPB har påberåbt sig, og som vedrørte Europa-Kommissionens bemærkninger afgivet i forbindelse med den europæiske høringsprocedure, der er fastsat i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/21/EF af 7. marts 2002 om fælles rammebestemmelser for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (rammedirektivet) (EFT 2002, L 108, s. 33), som senest ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/140/EF af 25. november 2009 (EUT 2009, L 337, s. 37). Den anfægtede udtalelse blev nemlig vedtaget inden for rammerne af den »sammenhængsmekanisme«, der er fastsat i forordning 2016/679, og ikke som led i en høringsprocedure. Meta har i det væsentlige tilføjet, at den anfægtede udtalelse har bindende retsvirkninger for dette selskab i strid med Domstolens præjudicielle vurdering i præmis 150 i dom af 4. juli 2023, Meta Platforms m.fl. (Almindelige betingelser for anvendelse af et socialt netværk) (C-252/21, EU:C:2023:537), hvorefter det ikke er udelukket, at »pay or OK«-modeller er lovlige i lyset af forordning 2016/679.
- 19 Det følger af fast retspraksis, at annullationssøgsmålet i artikel 263 TEUF kan anvendes på alle retsakter, som Unionens institutioner, organer, kontorer eller agenturer vedtager, uanset deres karakter eller form, som har retligt bindende virkninger, der kan berøre sagsøgerens interesser gennem en væsentlig ændring af vedkommendes retsstilling (jf. i denne retning dom af 11.11.1981, IBM mod Kommissionen, 60/81, EU:C:1981:264, præmis 9, og af 18.11.2010, NDSHT mod Kommissionen, C-322/09 P, EU:C:2010:701, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis).
- 20 Ved afgørelsen af, om en retsakt har bindende retsvirkninger, skal vægten lægges på denne retsakts indhold, og de nævnte virkninger skal vurderes ud fra objektive kriterier, såsom denne samme retsakts indhold, i givet fald under hensyn til sammenhængen for dens vedtagelse samt til den udstedende institutions beføjelser (jf. dom af 20.2.2018, Belgien mod Kommissionen, C-16/16 P, EU:C:2018:79, præmis 32 og den deri nævnte retspraksis).
- 21 Hvad angår indholdet af den anfægtede udtalelse indeholder denne retsakt, som det fremgår af resuméet i præmis 4-8 ovenfor, et analyseskema over de store onlineplatformes »pay or OK«-modeller i lyset af reglerne i forordning 2016/679 om samtykkets gyldighed, idet tilsynsmyndighederne erindres om de aspekter, de skal efterprøve. EDPB har heri gentagne gange anført, at analysen skal foretages i hvert enkelt tilfælde.
- 22 I den anfægtede udtalelse tog EDPB ganske vist sigte på en situation, hvor en stor onlineplatform ikke tilbyder brugeren et vederlagsfrit alternativ til at give samtykke til behandlingen af personoplysninger til adfærdsmæssig annoncering, men alene et alternativ mod betaling, og

anførte, at denne situation i de fleste tilfælde risikerer at bevirke, at et sådant samtykke er ugyldigt, hvis det er givet. I den anfægtede udtalelse anførte EDPB imidlertid, at denne vurdering afhænger af flere faktorer, herunder af, om den pågældende tjenesteydelse er af væsentlig karakter i brugernes sociale og erhvervsmæssige liv, og omkostningerne til alternativet mod betaling. EDPB nævnte ligeledes forskellige muligheder for vederlagsfrie alternativer.

- 23 Selv om der i den anfægtede udtalelse, som Meta har anført, anvendes formuleringer som »burde«, »ikke burde« eller »i de fleste tilfælde«, synes de vendinger, der indeholder disse formuleringer, sammenholdt med dokumentet i det hele, nærmere at opfordre til grundige overvejelser om de løsninger, som de enkelte store onlineplatforme vil kunne tilbyde brugerne som alternativ til, at disse brugere giver samtykke til at modtage adfærdsmæssig annoncering, end generelt at påtale disse platformes »pay or OK«-modeller. Den anfægtede udtalelses punkt 180 og 181, som indgår i udtalelsens afsluttende del, og som Meta har fremhævet, skal således f.eks. sammenholdes med denne udtalelses følgende punkt, hvori anføres alle de forhold, der skal tages i betragtning for at afgøre, om et samtykke, som er givet til en stor onlineplatform i en »pay or OK«-model, er gyldigt.
- 24 Indholdet af den anfægtede udtalelse gør det således ikke muligt at finde, at denne udtalelse i sig selv skal skabe bindende retsvirkninger.
- 25 Den omstændighed, at den anfægtede udtalelse blev vedtaget, selv om forskellige tilsynsmyndigheder undersøgte de store onlineplatformes »pay or OK«-modeller, og navnlig den af Meta anvendte, kan endvidere ikke i sig selv gøre det muligt at fastslå, at nævnte udtalelse er bindende. Der findes nemlig forskellige instrumenter til at bidrage til en ensartet anvendelse af forordning 2016/679, som det er fastsat i denne forordnings artikel 63, hvoraf visse har bindende karakter, og andre blot har karakter af rådgivning.
- 26 I denne forbindelse blev den anfægtede udtalelse, som det fremgår af henvisningerne heri og af denne udtalelses punkt 7-12, vedtaget i henhold til artikel 64, stk. 2, i forordning 2016/679. Denne bestemmelse fastsætter:
- »En tilsynsmyndighed, formanden for [EDPB] eller Kommissionen kan kræve, at ethvert almen gyldigt spørgsmål eller ethvert spørgsmål, der har virkninger i mere end én medlemsstat, drøftes af [EDPB] med henblik på en udtalelse, navnlig hvis en kompetent tilsynsmyndighed ikke opfylder forpligtelserne vedrørende gensidig bistand, jf. artikel 61, eller vedrørende fælles aktiviteter, jf. artikel 62.«
- 27 Den anfægtede udtalelse angår ikke de omstændigheder, der er omhandlet i denne bestemmelses sidste sætningsled, men et »almengyldigt spørgsmål«, nemlig, som det er anført i præmis 2 ovenfor, spørgsmålet om, under hvilke omstændigheder og på hvilke betingelser de store onlineplatformes »pay or OK«-modeller kan anses for at opfylde kravet om gyldigt samtykke som omhandlet i forordning 2016/679 (jf. den anfægtede udtalelses punkt 3).
- 28 I modsætning til, hvad EDPB har anført, indeholder forordning 2016/679 ingen bestemmelse, som pålægger tilsynsmyndighederne, at de »tager videst muligt hensyn« til en udtalelse støttet på denne forordnings artikel 64, stk. 2. Den forpligtelse til, at de »tager videst muligt hensyn« til en udtalelse fra EDPB, som er fastsat i denne artikels stk. 7, finder anvendelse på udtalelser afgivet i henhold til nævnte artikels stk. 1, som ikke vedrører almen gyldige spørgsmål, men visse udkast til specifikke afgørelser fra tilsynsmyndighederne, som disse myndigheder skal meddele EDPB under proceduren for vedtagelse af disse afgørelser. Hvis tilsynsmyndigheden helt eller delvist ikke agter

at følge den udtalelse, som EDPB har tilstillet den i henhold hertil, skal myndigheden underrette formanden for EDPB, hvilket udløser processen for EDPB's vedtagelse af en bindende afgørelse, som det bestemmes i samme artikels stk. 8. En sådan ordning er ikke fastsat for EDPB's udtalelser om almen gyldige spørgsmål, der afgives i henhold til artikel 64, stk. 2, i forordning 2016/679, såsom den anfægtede udtalelse. Disse udtalelser er således udtalelser, der ikke har nogen særlig virkning.

- 29 Denne forordnings artikel 65, stk. 1, litra c), bestemmer ganske vist, at EDPB vedtager en bindende afgørelse, »hvis en kompetent tilsynsmyndighed ikke anmoder om udtalelse fra [EDPB] i de tilfælde, der er omhandlet i artikel 64, stk. 1, eller ikke følger [EDPB's] udtalelse udstedt i henhold til artikel 64«, og at »enhver berørt tilsynsmyndighed eller Kommissionen [i så fald kan] indbringe spørgsmålet for [EDPB]«. Såfremt den ledende myndighed som led i en af denne myndighed ført procedure om en eller flere former for bestemt grænseoverskridende behandling af oplysninger med hensyn til udtalelser om materielle almen gyldige spørgsmål som i det foreliggende tilfælde gennem et udkast til afgørelse, som myndigheden skal udarbejde i medfør af artikel 60, stk. 3, i forordning 2016/679, helt eller delvist tager afstand fra en afgørelse af denne art truffet af EDPB, er det endvidere muligt, at EDPB foranlediges til at genoverveje det drøftede spørgsmål ved herefter at vedtage en bindende afgørelse i henhold til denne forordnings artikel 65, stk. 1, litra a). I begge tilfælde har den udtalelse, der vedtages i henhold til artikel 64, stk. 2, i forordning 2016/679, såsom den anfægtede udtalelse, imidlertid ikke i sig selv karakter af en bindende retsakt, idet retningslinjerne heri, henset til EDPB's beføjelser, i givet fald først ved EDPB's efterfølgende bindende afgørelse kan komme til udtryk i bindende instrukser for tilsynsmyndighederne. Den af Meta fremhævede omstændighed, at en sådan udtalelse er et af instrumenterne i den sammenhængsmekanisme, der er fastsat i forordning 2016/679, ændrer ikke herved. Denne mekanisme foreskriver nemlig, ligesom reglerne om samarbejdet mellem tilsynsmyndighederne, en høringsfase, der ikke er bindende, før EDPB's bindende afgørelser i givet fald træffes.
- 30 Det følger af det ovenfor anførte, at den anfægtede udtalelse ikke skaber bindende retsvirkninger for tredjemand.
- 31 Det forholder sig så meget desto mere således med hensyn til Meta. Selv om dette selskab befinder sig i den situation, der er genstand for den anfægtede udtalelse, kan denne udtalelse, når den ikke indeholder en fuldstændig analyse af selskabets tilfælde – som det hvad angår de offentlige myndigheder principielt tilkommer de kompetente tilsynsmyndigheder at foretage – under alle omstændigheder ikke have bindende retsvirkninger for nævnte selskab og ændre dets retsstilling væsentligt.
- 32 Hvis Meta på eget initiativ måtte beslutte at anvende det analyseskema, der er anført i den anfægtede udtalelse, og udlede konsekvenser heraf, eller hvis den irske databeskyttelsesmyndighed selv anvender dette analyseskema ved i forhold til Meta eventuelt at træffe de korrigerende foranstaltninger, der er fastsat i artikel 58, stk. 2, i forordning 2016/679, vil de endvidere gøre dette uden at være retligt bundet af den anfægtede udtalelse.
- 33 I denne henseende kan den af Meta fremhævede omstændighed, at den irske databeskyttelsesmyndighed har meddelt dette selskab, at den fandt sig forpligtet til at tage hensyn til den anfægtede udtalelse under påberåbelse af artikel 57, stk. 1, litra g), i forordning 2016/679, hvorefter hver tilsynsmyndighed samarbejder med andre tilsynsmyndigheder med henblik på at sikre ensartet anvendelse af denne forordning, ikke give den anfægtede udtalelse en bindende rækkevidde, som denne udtalelse ikke i sig selv har, og som den pågældende forpligtelse til samarbejde heller ikke tillægger den. En forpligtelse til samarbejde med henblik på at

gennemføre en harmoniseret politik inden for Unionen kan nemlig ikke give ikke-bindende EU-retsakter bindende karakter, selv om der skal tages hensyn til disse retsakter (jf. i denne retning og analogt dom af 13.2.2014, Mediaset, C-69/13, EU:C:2014:71, præmis 27-32).

- 34 I modsætning til, hvad Meta har gjort gældende, er muligheden for en senere bindende afgørelse fra EDPB til de kompetente tilsynsmyndigheder, hvori den af Meta valgte »pay or OK«-model undersøges, og som helt eller delvist gengiver det analyseskema, der er anført i den anfægtede udtalelse, heller ikke tilstrækkelig til at anse denne udtalelse for umiddelbart at være bindende. Det er i øvrigt ikke udelukket, at den pågældende konkrete undersøgelse fører til, at der i denne sag foretages en fornyet vurdering af de generelle retningslinjer i den anfægtede udtalelse.
- 35 Selv hvis det, som Meta har gjort gældende, antages, at den anfægtede udtalelse er i strid med Domstolens præjudicielle vurdering af »pay or OK«-modeller i dom af 4. juli 2023, Meta Platforms m.fl. (Almindelige betingelser for anvendelse af et socialt netværk) (C-252/21, EU:C:2023:537), kan dette, henset til denne udtalelses ikke-bindende karakter, heller ikke ændre Metas retsstilling.
- 36 I lyset af samtlige ovenstående betragtninger skal det fastslås, at den anfægtede udtalelse ikke udgør en retsakt, der kan anfægtes af Meta.
- 37 I modsætning til, hvad Meta har gjort gældende, påvirker denne konklusion ikke dette selskabs ret til en effektiv domstolsbeskyttelse, der er sikret ved artikel 47 i chartret om grundlæggende rettigheder. Eftersom den anfægtede udtalelse ikke har bindende retsvirkninger, kan den omstændighed, at denne udtalelse ikke kan anfægtes af Meta som led i et annullationssøgsmål, ikke udgøre en påvirkning af selskabets ret til en effektiv domstolsbeskyttelse. De betragtninger, som udtalelsen indeholder, ville kun kunne påvirke Meta umiddelbart, hvis de var gengivet i en afgørelse fra en tilsynsmyndighed eller en retsinstant i en medlemsstat eller i en anden stat, der er part i EØS-aftalen. Såfremt det forholder sig således, kan disse afgørelser gøres til genstand for en bedømmelse fra en retsinstant, der opfylder kravene i nævnte artikel.
- 38 Konklusionen om, at den anfægtede udtalelse ikke udgør en retsakt, der kan anfægtes af Meta, kan heller ikke drages i tvivl med dette selskabs argumentation om, at retsinstanter i de stater, som er parter i EØS-aftalen, og som ikke er medlemmer af Unionen, kan vurdere denne udtalelses indhold anderledes end EU-medlemsstaternes retsinstanter, der i modsætning til de førstnævnte kan forelægge Domstolen præjudicielle spørgsmål herom, hvilket kan skade EU-rettens enhed.
- 39 En sådan mulighed er nemlig uløseligt forbundet med den ved EØS-aftalen fastlagte ordning med henblik på at sikre den korrekte gennemførelse af de regler, der finder anvendelse i medfør af denne aftale. Denne ordning er baseret på to søjler om tilsyn og domstolsprøvelse, idet førstnævnte finder anvendelse på EU-medlemsstaterne, og sidstnævnte finder anvendelse på de andre stater, der er parter i denne aftale. Hvad angår de sidstnævnte er det i bl.a. nævnte aftales artikel 108, stk. 2, og artikel 34 i aftale mellem EFTA-staterne om oprettelse af en tilsynsmyndighed og en domstol (EFT 1994, L 344, s. 1) fastslået, at en retsinstant i en stat i Den Europæiske Frihandelssammenslutning (EFTA) kan forelægge EFTA-Domstolen en anmodning om at afgive en udtalelse om fortolkningen af disse regler, herunder bl.a. om fortolkning af forordning 2016/679. EFTA-Domstolen kan, såfremt den i denne forbindelse modtager en anmodning, således angive, i hvilket omfang den finder, at de betragtninger, der fremgår af den anfægtede udtalelse, er i overensstemmelse med nævnte forordning. Denne domstol kan i givet fald ligeledes angive, at disse betragtninger ikke har bindende karakter. Hvad angår EU-medlemsstaterne kan en retsinstant i disse stater forelægge Domstolen en sag til vurdering af den anfægtede udtalelses gyldighed. Selv om artikel 263 TEUF udelukker Domstolens prøvelse i

forbindelse med et annulationssøgsmål af akter, som ikke har bindende retsvirkninger, kan Domstolen nemlig i henhold til artikel 267 TEUF vurdere gyldigheden af sådanne akter, når den træffer præjudiciel afgørelse (jf. dom af 15.7.2021, FBF, C-911/19, EU:C:2021:599, præmis 54 og den deri nævnte retspraksis).

- 40 Det skal fremhæves, at en mulig forskel i Domstolens og EFTA-Domstolens vurdering af en EU-retsakt efter disse procedurer kan ske på ethvert af de mange områder, der er reguleret af EØS-aftalen. Såfremt Metas ræsonnement, hvorefter der for at undgå den mulige forekomst af forskelle i vurderingen skal tillades annulationssøgsmål anlagt til prøvelse af en ikke-bindende EU-retsakt, blev fulgt, ville det således føre til en tilsidesættelse og i meget vid udstrækning en omvæltning af betingelserne for annulationssøgsmåls antagelse til realitetsbehandling, som disse er fastlagt i artikel 263 TEUF.
- 41 Muligheden for en skade på EU-rettens enhed som identificeret af Meta er følgelig en potentiel ulempe knyttet til den omstændighed, at EU-reglerne i medfør af en international aftale finder anvendelse i et andet retssystem uden for EU-medlemsstaternes territorium. Denne potentielle ulempe, der i øvrigt er taget i betragtning i EØS-aftalen, som i artikel 111 foreskriver en tvistbilæggelsesordning, hvor Domstolen i givet fald skal gribe ind, kan ikke føre til en tilsidesættelse af EU-reglerne inden for denne.
- 42 Det følger af samtlige ovenstående betragtninger, at EDPB's formalitetsindsigelse skal tages til følge, for så vidt som den er rettet mod annulationspåstandene, og at disse dermed skal afvises, uden at det er fornødent at træffe afgørelse om den anden afvisningsgrund, som EDPB har anført.

Påstandene om erstatning

- 43 EDPB har ligeledes fremsat en formalitetsindsigelse i forhold til påstandene om erstatning, i det væsentlige med den begrundelse at disse påstande er snævert forbundet med annulationspåstandene, som skal afvises.
- 44 Det skal bemærkes, at Unionens retsinstanser har kompetence til at foretage en vurdering af, om det hvad angår realiteten er berettiget efter omstændighederne i den konkrete sag af hensyn til god retspleje at frifinde sagsøgte uden først at tage stilling til formaliteten. I den foreliggende sag er der af procesøkonomiske hensyn grundlag for indledningsvis at undersøge, om Metas påstande om erstatning er velbegrundende, uden at der først tages stilling til formaliteten, idet det af de nedenfor anførte grunde er åbenbart, at disse påstande er ugrundede (jf. i denne retning og analogt dom af 26.2.2002, Rådet mod Boehringer, C-23/00 P, EU:C:2002:118, præmis 51 og 52).
- 45 Meta har anført, at EDPB ved vedtagelsen af den anfægtede udtalelse begik en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af retsregler, der skal tillægge dette selskab rettigheder. Selskabet vil som følge heraf lide en skade, der er umiddelbart forestående, forudsigelig og kan påregnes med tilstrækkelig sikkerhed. Meta har gjort gældende, at brugerne af dette selskabs applikationer i stort omfang vælger det vederlagsfrie alternativ, som selskabet i medfør af den anfægtede udtalelse skal tilbyde dem ud over valget mellem enten at give samtykke til at modtage adfærdsmæssig annoncering eller betale for at opnå den pågældende tjenesteydelse uden at modtage denne type reklamer. Dette medfører et stort fald dels i selskabets reklameindtægter fra annoncører, der er villige til at betale godt for at placere adfærdsmæssig annoncering, men mindre for at placere andre former for reklame, og dels i nævnte selskabs indtægter fra disse brugeres reklamefrie abonnementer. Selv om den anfægtede udtalelse kun er af midlertidig karakter og på et tidspunkt annulleres, kan Meta endegyldigt have mistet visse annoncører. Der er endvidere en

direkte årsagsforbindelse mellem den anfægtede udtalelse og den påberåbte skade, eftersom den førstnævnte er en afgørende årsag til sidstnævnte. EDPB har nemlig arbejdet for, at denne udtalelse anses for bindende, og der skal tages hensyn til truslen om, at udtalelsens indhold vil blive gengivet i bindende afgørelser vedtaget af samme organ eller gentaget af retsinstanser, herunder retsinstanser i de EFTA-lande, der er parter i EØS-aftalen, som ikke kan forelægge Domstolen præjudicielle spørgsmål om gyldigheden heraf. Meta har i denne henseende bl.a. gentaget de argumenter, der er fremsat til støtte for, at den anfægtede udtalelse skaber bindende retsvirkninger (jf. præmis 18 ovenfor).

- 46 Meta har i medfør af Unionens ansvar uden for kontraktforhold og som erstatning for den af dette selskab anførte skade anmodet om vedtagelse af de foranstaltninger, som er angivet i dets påstande, der er gengivet i præmis 9, andet led, ovenfor.
- 47 Det fremgår af fast retspraksis, at Unionens ansvar uden for kontraktforhold som omhandlet i artikel 340, stk. 2, TEUF forudsætter, at tre kumulative betingelser er opfyldt, nemlig at den adfærd, som Unionens institutioner, organer, kontorer eller agenturer lægges til last, har været retsstridig, at der foreligger et virkeligt tab, og at der er en årsagssammenhæng mellem denne adfærd og det hævdede tab (jf. i denne retning dom af 4.7.2000, Bergaderm og Goupil mod Kommissionen, C-352/98 P, EU:C:2000:361, præmis 39-42, og af 28.10.2021, Vialto Consulting mod Kommissionen, C-650/19 P, EU:C:2021:879, præmis 138).
- 48 Disse betingelsers kumulative karakter indebærer, at hvis en af disse betingelser ikke er opfyldt, må sagsøgte i det hele frifindes i erstatningssøgsmålet, uden at det er nødvendigt at undersøge de øvrige betingelser (jf. dom af 25.2.2021, Dalli mod Kommissionen, C-615/19 P, EU:C:2021:133, præmis 42 og den deri nævnte retspraksis). Unionens retsinstanser er heller ikke forpligtet til i en bestemt rækkefølge at undersøge, om disse betingelser er opfyldt (dom af 9.9.1999, Lucaccioni mod Rådet og Kommissionen, C-257/98 P, EU:C:1999:402, præmis 13).
- 49 Indledningsvis undersøges betingelsen om, at det angivelige tab er virkeligt.
- 50 Med hensyn til denne betingelse skal det bemærkes, at tabet skal være »faktisk og reelt«. Et rent hypotetisk og ubestemt tab giver derimod ikke ret til erstatning (jf. dom af 26.10.2011, Dufour mod ECB, T-436/09, EU:T:2011:634, præmis 192 og den deri nævnte retspraksis). Imidlertid er betingelsen om, at tabet skal være reelt, opfyldt, såfremt tabet er umiddelbart forestående og kan påregnes med tilstrækkelig sikkerhed, også selv om det endnu ikke kan opgøres nøjagtigt (jf. dom af 3.12.2015, CN mod Parlamentet, T-343/13, EU:T:2015:926, præmis 118 og den deri nævnte retspraksis).
- 51 Det påhviler endvidere sagsøgeren at fremlægge afgørende beviser for bl.a. det angivelige tabs eksistens (jf. i denne retning dom af 16.7.2009, SELEX Sistemi Integrati mod Kommissionen, C-481/07 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2009:461, præmis 36 og den deri nævnte retspraksis, og af 8.11.2011, Idromacchine m.fl. mod Kommissionen, T-88/09, EU:T:2011:641, præmis 25 og den deri nævnte retspraksis).
- 52 I det foreliggende tilfælde består det af Meta hævdede tab i fald i reklame- og abonnementsindtægter, der ifølge dette selskab er forårsaget af det i den anfægtede udtalelse angiveligt fastsatte »krav« om at tilbyde brugerne et vederlagsfrit alternativ ud over valget mellem enten at give samtykke til at modtage adfærdsmæssig annoncering eller at betale for at kunne opnå den pågældende tjenesteydelse uden at modtage denne type reklamer. Meta har gjort

gældende, at den irske databeskyttelsesmyndighed »vil føle sig forpligtet« til at pålægge et sådant alternativ »på en eller anden måde« eller skal gøre det efter en bindende afgørelse vedtaget af EDPB i henhold til artikel 65, stk. 1, litra c), i forordning 2016/679.

- 53 For det første skal det fastslås, at dette tab er baseret på en urigtig forståelse af den anfægtede udtalelse, der, som det bl.a. er konstateret i præmis 21 og 30 ovenfor, i det væsentlige blot tilsigter at fremlægge et analyseskema over de store onlineplatformes »pay or OK«-modeller i lyset af de regler, der er fastlagt i forordning 2016/679 om samtykkets gyldighed, og ikke selv skal skabe bindende retsvirkninger. For det andet er dette tab støttet på fremtidige og usikre begivenheder, eftersom det forhold, at den irske databeskyttelsesmyndighed beslutter på eget initiativ at anvende dette analyseskema, eller at EDPB vedtager en bindende afgørelse på området, blot er muligheder.
- 54 Betingelsen om, at der skal foreligge et faktisk og reelt tab, er dermed ikke opfyldt.
- 55 Den sidste betingelse om årsagssammenhæng vedrører spørgsmålet om, hvorvidt der er en tilstrækkelig direkte sammenhæng mellem den af Unionens institution, organ, kontor eller agentur udviste adfærd og tabet, hvilket det påhviler sagsøgeren at bevise, således at den påtalte adfærd skal være den afgørende årsag til tabet (jf. dom af 13.12.2018, Den Europæiske Union mod ASPLA og Armando Álvarez, C-174/17 P og C-222/17 P, EU:C:2018:1015, præmis 23 og den deri nævnte retspraksis). Det skal med andre ord undersøges, om det påberåbte tab er en direkte følge af den omhandlede ulovlighed, for at der kan fastslås en direkte årsagsforbindelse mellem den adfærd, som foreholdes Unionen, og det påberåbte tab (dom af 20.1.2010, Sungro mod Rådet og Kommissionen, T-252/07, T-271/07 og T-272/07, EU:T:2010:17, præmis 49).
- 56 Det er i det foreliggende tilfælde åbenbart, at der ikke er påvist en sådan forbindelse mellem den anfægtede udtalelse og det af Meta anførte tab. Det fremgår nemlig af analysen i præmis 20-36 ovenfor, at den anfægtede udtalelse ikke har bindende retsvirkninger, idet den med andre ord ikke har bindende virkning. Denne udtalelse kan dermed ikke være en tilstrækkeligt direkte årsag til det eventuelle fald i indtægter, som Meta angiveligt forventer. Et sådant tab kan være en direkte følge af dette selskabs frivillige adfærd eller af eventuelle afgørelser, som gælder for selskabet, hvorved det foranlediges til at tilbyde brugerne et vederlagsfrit alternativ ud over valget mellem enten at give samtykke til at modtage adfærds-mæssig annoncering eller at betale for at kunne opnå den pågældende tjenesteydelse uden at modtage denne type reklamer.
- 57 Sagsøgte skal dermed frifindes for samtlige påstande om Unionens ansvar uden for kontraktforhold, idet det er åbenbart, at de er retligt ugrundede, uden at det er fornødent at undersøge betingelsen om ulovligheden af den adfærd, som foreholdes EDPB.
- 58 Følgelig skal sagsøgte delvist frifindes og søgsmålet delvist afvises.
- 59 På denne baggrund er det uforholdent at tage stilling til de af Rådet for Den Europæiske Union, Europa-Parlamentet og det amerikanske selskab Chamber of Progress indgivne anmodninger om intervention.

Sagsomkostninger

- 60 Ifølge procesreglementets artikel 134, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Meta har tabt sagen, bør det pålægges dette selskab at betale sagsomkostningerne i overensstemmelse med EDPB's påstand.
- 61 Procesreglementets artikel 144, stk. 10, bestemmer desuden, at såfremt hovedsagen som i det foreliggende tilfælde afsluttes, inden der er truffet afgørelse om en anmodning om intervention, bærer den, der har anmodet om intervention, og hovedparterne hver især de omkostninger, som de har haft i forbindelse med anmodningen om intervention. Eftersom anmodningerne om intervention hverken er blevet meddelt Meta eller EDPB, hvorfor disse ikke har kunnet pådrage sig omkostninger i denne henseende, skal det fastslås, at Rådet, Parlamentet og Chamber of Progress hver bærer deres egne omkostninger i forbindelse med anmodningerne om intervention.

På grundlag af disse præmisser

bestemmer

RET TEN (Tiende Afdeling):

- 1) **Det Europæiske Databeskyttelsesråd frifindes, idet sagen delvist afvises, delvist er retligt ugrundet.**
- 2) **Det er ufornuddent at tage stilling til de af Rådet for Den Europæiske Union, Europa-Parlamentet og Chamber of Progress indgivne anmodninger om intervention.**
- 3) **Meta Platforms Ireland Ltd bærer sine egne omkostninger og betaler de af Det Europæiske Databeskyttelsesråd afholdte omkostninger.**
- 4) **Rådet, Parlamentet og Chamber of Progress bærer hver deres egne omkostninger.**

Således bestemt i Luxembourg den 29. april 2025.

V. Di Bucci
Justitssekretær

O. Porchia
Afdelingsformand