



Jurisprudentie

Zaak T-451/20

**Meta Platforms Ireland Ltd, voorheen Facebook Ireland Ltd,
tegen
Europese Commissie**

Arrest van het Gerecht (Vijfde kamer – uitgebreid) van 24 mei 2023

„Mededinging – Gegevensmarkt – Administratieve procedure – Artikel 18, lid 3, en artikel 24, lid 1, onder d), van verordening (EG) nr. 1/2003 – Verzoek om inlichtingen – Virtuele dataroom – Motiveringsplicht – Rechtszekerheid – Rechten van de verdediging – Noodzakelijkheid van de gevraagde inlichtingen – Misbruik van bevoegdheid – Recht op eerbiediging van het privéleven – Evenredigheid – Beginsel van behoorlijk bestuur – Beroepsgeheim”

1. *Gerechtelijke procedure – Petitum van het verzoekschrift – Aanpassing in de loop van het geding – Besluit dat het bestreden besluit in de loop van het geding wijzigt – Aanpassing van de aanvankelijke conclusies en middelen – Toelaatbaarheid – Voorwaarden (Reglement voor de procesvoering van het Gerecht, art. 86)*

(zie punten 28-35)

2. *Mededinging – Administratieve procedure – Verzoek om inlichtingen – Motiveringsplicht – Omvang – Vermelding van de rechtsgrond en van het doel van het verzoek – Vaststelling van de onderzochte inbreuken – Niet-nakoming van de motiveringsplicht – Geen (Art. 296, tweede alinea, VWEU; verordening nr. 1/2003 van de Raad, art. 18, lid 3)*

(zie punten 37-82)

3. *Mededinging – Administratieve procedure – Verzoek om inlichtingen – Motiveringsplicht – Opvragen van interne documenten die bepaalde zoektermen bevatten – Verplichting om elke zoekterm specifiek te motiveren – Geen (Art. 296, tweede alinea, VWEU; verordening nr. 1/2003 van de Raad, art. 18, lid 3)*

(zie punten 88-95)

4. *Beroep tot nietigverklaring – Natuurlijke personen of rechtspersonen – Procesbelang – Belang bij het aanvoeren van een middel – Middel dat de verzoekende partij een voordeel kan opleveren – Geen – Niet-ontvankelijkheid (Art. 263, vierde alinea, VWEU)*

(zie punten 101-104)

5. *Mededinging – Administratieve procedure – Verzoek om inlichtingen – Vereiste van een noodzakelijk verband tussen de gevraagde inlichtingen en de onderzochte inbreuk – Beoordelingsbevoegdheid van de Commissie – Opvragen van interne documenten die bepaalde zoektermen bevatten – Kennelijk onjuiste beoordeling van de vraag of de inlichtingen waarom wordt verzocht noodzakelijk zijn – Geen*
(Verordening nr. 1/2003 van de Raad, art. 18, leden 1 en 3)

(zie punten 110-115, 132-151)

6. *Beroep tot nietigverklaring – Arrest tot nietigverklaring – Draadwijdte – Gedeeltelijke nietigverklaring van een handeling van Unierecht – Voorwaarde – Scheidbaarheid van de elementen van de bestreden handeling die voor nietigverklaring vatbaar zijn*
(Art. 264 VWEU)

(zie punten 117, 118)

7. *Mededinging – Administratieve procedure – Verzoek om inlichtingen – Vereiste van een noodzakelijk verband tussen de gevraagde inlichtingen en de onderzochte inbreuk – Beoordelingsbevoegdheid van de Commissie – Opvragen van interne documenten die bepaalde zoektermen bevatten – Algehele beoordeling van de naleving van het noodzakelijkheidsbeginsel – Geen*
(Verordening nr. 1/2003 van de Raad, art. 18, leden 1 en 3)

(zie punten 119, 120)

8. *Gerechtelijke procedure – Aanvoeren van nieuwe middelen in de loop van het geding – Middel dat voor het eerst in replek wordt aangevoerd – Niet-ontvankelijkheid – Vergelijkbare vereisten wat betreft nieuwe argumenten die worden aangevoerd tegen elementen die in het verzoekschrift niet werden betwist*
(Reglement voor de procesvoering van het Gerecht, art. 84)

(zie punten 127-131)

9. *Mededinging – Administratieve procedure – Verzoek om inlichtingen – Rechten van de verdediging – Verzoek om inlichtingen dat is vastgesteld in het kader van de vooronderzoeksfase – Onherstelbare aantasting van de rechten van de verdediging van de betrokken onderneming – Geen*
(Verordening nr. 1/2003 van de Raad, art. 18, lid 3)

(zie punten 158-168)

10. *Mededinging – Administratieve procedure – Verzoek om inlichtingen – Schending van het privéleven – Toelaatbaarheid – Voorwaarden – Beperking die bij wet wordt gesteld*
(Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, art. 7 en art. 52, lid 1; verordening nr. 1/2003 van de Raad, art. 18, lid 3)

(zie punten 185-194)

11. *Mededinging – Administratieve procedure – Verzoek om inlichtingen – Schending van het privéleven – Toelaatbaarheid – Voorwaarden – Nastreven van doelstellingen van algemeen belang die door de Unie zijn erkend*
(Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, art. 7 en art. 52, lid 1; verordening nr. 1/2003 van de Raad, art. 18, lid 3)

(zie punten 195-198)

12. *Mededinging – Administratieve procedure – Verzoek om inlichtingen – Schending van het privéleven – Toelaatbaarheid – Voorwaarden – Eerbiediging van het evenredigheidsbeginsel – Verzoek om inlichtingen betreffende bepaalde documenten die geen verband houden met de commerciële activiteiten van de beoogde onderneming en die gevoelige persoonsgegevens kunnen bevatten – Onderzoek van die documenten in een virtuele dataroom vóór zij worden opgenomen in het dossier van het onderzoek – Passende, noodzakelijke en evenredige belemmering van het recht op eerbiediging van het privéleven*
(Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, art. 7 en art. 52, lid 1; verordening nr. 1/2003 van de Raad, art. 18, lid 3)

(zie punten 200-251)

13. *Mededinging – Administratieve procedure – Beroepsgeheim – Verzoek om inlichtingen*
(Art. 339 VWEU; verordening nr. 1/2003 van de Raad, art. 18 en 28)

(zie punten 255-264)

14. *Mededinging – Administratieve procedure – Verzoek om inlichtingen – Bevoegdheden van de Commissie – Beperking – Eerbiediging van het evenredigheidsbeginsel – Schending – Geen*
(Verordening nr. 1/2003 van de Raad, art. 18, leden 1 en 3)

(zie punten 268-274)

15. *Mededinging – Administratieve procedure – Verzoek om inlichtingen – Verplichting voor de Commissie om alle relevante elementen zorgvuldig en onpartijdig te onderzoeken – Schending van het beginsel van behoorlijk bestuur – Geen*
(Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, art. 41; verordening nr. 1/2003 van de Raad, art. 18, lid 3)

(zie punten 277-281)

Samenvatting

Mededinging: het Gerecht verwerpt het beroep van Meta Platforms Ireland (Facebook-concern) tegen een verzoek van de Commissie om haar documenten mee te delen die worden geïdentificeerd aan de hand van zoektermen

Volgens het Gerecht is Meta Platforms Ireland er niet in geslaagd om te bewijzen dat het verzoek om documenten over te leggen die via zoektermen moeten worden geïdentificeerd, verder gaat dan nodig is en dat de inrichting van een virtuele dataroom onvoldoende bescherming biedt voor gevoelige persoonsgegevens

Aangezien de Europese Commissie het Facebook-concern ervan verdacht zich mededingingsverstoring te hebben gedragen bij het gebruik van gegevens en bij het beheer van haar sociaalnetwerkplatform, heeft zij Meta Platforms Ireland Ltd, voorheen Facebook Ireland Ltd, bij besluit van 4 mei 2020¹ verzocht om haar daar inlichtingen over te verstrekken. Bij dat besluit, dat is vastgesteld op grond van artikel 18, lid 3, van verordening nr. 1/2003², is Meta Platforms Ireland de verplichting opgelegd om de Commissie alle documenten te bezorgen die drie van haar verantwoordelijken hadden opgesteld of hadden ontvangen gedurende het tijdvak waarop het onderzoek betrekking had en die een of meer in de bijlagen omschreven zoektermen bevatten. Indien de gevraagde inlichtingen niet werden verstrekt, kon volgens dat besluit een dwangsom van 8 miljoen EUR per dag worden opgelegd.³

Het besluit van 4 mei 2020 kwam in de plaats van een eerder, soortgelijk besluit, waarin ruimere zoekcriteria waren gehanteerd. In het nieuwe besluit, dat is vastgesteld na besprekingen tussen de Commissie en Meta Platforms Ireland, zijn de zoektermen verfijnd en is het aantal betrokken verantwoordelijken beperkt, wat heeft geleid tot een lager aantal opgevraagde documenten.

Op 15 juli 2020 heeft Meta Platforms Ireland beroep tot nietigverklaring van het besluit van 4 mei 2020 en een vordering in kort geding ingesteld.

Bij beschikking in kort geding van 29 oktober 2020⁴ heeft de president van het Gerecht de Commissie gelast de uitvoering van het besluit van 4 mei 2020 op te schorten tot een specifieke procedure zou zijn vastgesteld voor de overlegging van opgevraagde documenten die geen verband houden met de commerciële activiteiten van Meta Platforms Ireland en die bovendien gevoelige persoonsgegevens bevatten. Naar aanleiding van deze beschikking heeft de Commissie een wijzigingsbesluit⁵ vastgesteld volgens hetwelk dergelijke documenten pas aan het dossier kunnen worden toegevoegd nadat zij in een virtuele dataroom zijn onderzocht volgens de regels die in de beschikking in kort geding zijn uiteengezet.

¹ Besluit C(2020) 3011 final van de Commissie inzake een procedure op grond van artikel 18, lid 3, en artikel 24, lid 1, onder d), van verordening (EG) nr. 1/2003 van de Raad (zaak AT.40628 - Praktijken van Facebook inzake gegevens).

² Verordening (EG) nr. 1/2003 van de Raad van 16 december 2002 betreffende de uitvoering van de mededingingsregels van de artikelen [101] en [102 VWEU] (PB 2003, L 1, blz. 1).

³ Op dezelfde datum heeft de Commissie Meta Platforms Ireland Ltd op grond van artikel 18, lid 3, van verordening nr. 1/2003 ook om inlichtingen verzocht in het kader van haar parallelle onderzoek naar bepaalde praktijken met betrekking tot het product Marketplace. Het beroep tot nietigverklaring dat Meta Platforms Ireland Ltd tegen dit besluit heeft ingesteld, wordt door het Gerecht verworpen bij arrest van dezelfde dag als die van het onderhavige arrest in de zaak Meta Platforms Ireland/Commissie (T-452/20).

⁴ Beschikking Facebook Ireland/Commissie (T-54/20 R, niet gepubliceerd, EU:T:2020:515).

⁵ Besluit C(2020) 9231 final van 11 december 2020.

Meta Platforms Ireland heeft haar beroep tot nietigverklaring aangepast om rekening te houden met dit wijzigingsbesluit. De Vijfde (uitgebreide) kamer van het Gerecht verwerpt het beroep in zijn geheel. In dit kader onderzoekt het Gerecht voor het eerst of een verzoek om inlichtingen op grond van verordening nr. 1/2003 waarbij gebruik wordt gemaakt van zoektermen, en een procedure waarbij een virtuele dataroom wordt opgezet voor de behandeling van documenten die gevoelige persoonsgegevens bevatten, rechtmatig zijn.

Beoordeling door het Gerecht

Ter ondersteuning van haar beroep tot nietigverklaring voert Meta Platforms Ireland met name aan dat op basis van de zoektermen die in het verzoek om inlichtingen zijn opgegeven onvermijdelijk tal van documenten worden gevonden die niet relevant zijn voor het onderzoek van de Commissie, hetgeen in strijd is met het noodzakelijkheidsbeginsel van artikel 18 van verordening nr. 1/2003.

In dit verband herinnert het Gerecht eraan dat de Commissie volgens artikel 18, lid 1, van verordening nr. 1/2003 ondernemingen op eenvoudig verzoek of bij besluit kan vragen om haar „alle nodige inlichtingen” te verstrekken teneinde te controleren of de mededingingsregels van de Unie zijn nageleefd. Hieruit volgt dat de Commissie alleen inlichtingen kan vragen die haar in staat stellen om na te gaan of de vermoedens van inbreuken die aan haar onderzoek ten grondslag liggen, kloppen. Aangezien bij verordening nr. 1/2003 een ruime onderzoeksbevoegdheid aan de Commissie is verleend, is aan dit noodzakelijkheidsvereiste voldaan indien zij op de datum van het verzoek redelijkerwijs kan aannemen dat die inlichtingen haar kunnen helpen om een inbreuk op de mededingingsregels vast te stellen.

Tot staving van haar betoog dat het noodzakelijkheidsbeginsel niet is nageleefd, heeft Meta Platforms Ireland vraagtekens geplaatst bij bepaalde zoektermen die in het verzoek om inlichtingen zijn opgenomen. Zij heeft daarbij aangevoerd dat deze specifieke punten van kritiek moeten worden opgevat als niet-limitatieve voorbeelden die haar meer algemene betoog illustreren. Volgens haar zou het onredelijk of zelfs onmogelijk zijn geweest om in te gaan op elke zoekterm afzonderlijk.

Deze benadering wordt echter verworpen door het Gerecht, dat een globale beoordeling van de inachtneming van het noodzakelijkheidsbeginsel in de zin van artikel 18 van verordening nr. 1/2003, gesteld al dat een dergelijke beoordeling mogelijk is, in dit geval niet passend acht. Dat bepaalde zoektermen te vaag kunnen zijn, zoals Meta Platforms Ireland betoogt, doet immers niet af aan het feit dat andere zoektermen mogelijk wel voldoende nauwkeurig of doelgericht zijn om te kunnen oordelen dat zij de Commissie kunnen helpen om vast te stellen of er daadwerkelijk een inbreuk op de mededingingsregels heeft plaatsgevonden.

Rekening houdend met het vermoeden dat besluiten van de instellingen van de Unie wettig zijn, komt het Gerecht bijgevolg tot de slotsom dat alleen de zoektermen die Meta Platforms Ireland specifiek heeft betwist, aan het noodzakelijkheidsbeginsel kunnen worden getoetst. Voor de overige zoektermen moet er daarentegen van worden uitgegaan dat zij overeenkomstig dit beginsel zijn vastgelegd.

Het Gerecht stelt verder vast dat de argumenten die betrekking hebben op de zoektermen die voor het eerst in de repliek zijn vermeld, niet-ontvankelijk zijn, en onderzoekt bijgevolg enkel de zoektermen die in het verzoekschrift zijn opgenomen. Het oordeelt dat Meta Platforms Ireland er niet in is geslaagd om aan te tonen dat deze zoektermen niet voldoen aan het noodzakelijkheidsbeginsel en verklaart de verschillende argumenten die in dit verband zijn aangevoerd ongegrond.

Meta Platforms Ireland heeft met haar beroep tot nietigverklaring eveneens aangevoerd dat het besluit van 4 mei 2020, zoals gewijzigd (hierna: „bestreden besluit”), van haar verlangt dat zij tal van persoonlijke en irrelevante documenten overlegt, en zodoende inbreuk maakt op het grondrecht op eerbiediging van het privéleven, dat is neergelegd in artikel 7 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”) en in artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: „EVRM”).

In dat verband herinnert het Gerecht eraan dat volgens artikel 7 van het Handvest, dat rechten bevat die overeenstemmen met die welke door artikel 8, lid 1, EVRM worden gegarandeerd, eenieder recht heeft op de eerbiediging van zijn privéleven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn communicatie.

Met betrekking tot de belemmeringen van dit recht bepaalt artikel 52, lid 1, van het Handvest dat beperkingen op de uitoefening van rechten en vrijheden die in het Handvest zijn erkend bij wet moeten worden gesteld en de wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden moeten eerbiedigen. Voorts kunnen met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel slechts beperkingen worden gesteld indien die noodzakelijk zijn en daadwerkelijk beantwoorden aan doelstellingen van algemeen belang die door de Unie worden erkend of aan de eisen van bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

Tegen de achtergrond van deze verduidelijkingen onderzoekt het Gerecht of de belemmering van de in artikel 7 van het Handvest bedoelde rechten door het bestreden besluit voldoet aan de voorwaarden van artikel 52, lid 1, ervan.

Na erop te hebben gewezen dat verordening nr. 1/2003 de Commissie de bevoegdheid verleent om het bestreden besluit vast te stellen, zodat bij wet is voorzien in de inmenging in het privéleven die erdoor wordt veroorzaakt, dat dit besluit beantwoordt aan doelstellingen van algemeen belang van de Unie en dat Meta Platforms Ireland niet heeft gesteld dat het de wezenlijke inhoud van het recht op eerbiediging van het privéleven aantast, onderzoekt het Gerecht of het bestreden besluit dat recht op onevenredige wijze belemmert.

Op dit punt bevestigt het Gerecht in de eerste plaats dat een verzoek om inlichtingen op grond van artikel 18, lid 3, van verordening nr. 1/2003 een passende maatregel is om de doelstellingen van algemeen belang die de Commissie nastreeft, die erop zijn gericht de door de Verdragen gewenste mededingingsregeling te handhaven, te verwezenlijken.

Wat in de tweede plaats de vraag betreft of het bestreden besluit verder gaat dan noodzakelijk is om die doelstellingen van algemeen belang te bereiken, merkt het Gerecht op dat de Commissie na de beschikking in kort geding van 29 oktober 2020 een bijzondere procedure heeft vastgesteld voor de behandeling van documenten die door Meta Platforms Ireland moeten worden overgelegd maar die op het eerste gezicht geen verband houden met haar commerciële activiteiten en die gevoelige persoonsgegevens bevatten (hierna: „beschermd document”).

Volgens deze procedure moeten de beschermde documenten op een afzonderlijke elektronische drager aan de Commissie worden toegezonden en in een virtuele dataroom worden geplaatst, waartoe slechts een beperkt aantal leden van het onderzoeksteam toegang heeft, samen met de advocaten van Meta Platforms Ireland, teneinde te bepalen welke van die documenten aan het dossier moeten worden toegevoegd. Voor het geval dat er onenigheid over de kwalificatie van een document blijft bestaan, voorziet het wijzigingsbesluit bovendien in een arbitragesysteem. Dit besluit bepaalt verder dat de beschermde documenten ook aan de Commissie kunnen worden bezorgd in een vorm waaruit de namen van de betrokken personen en alle informatie aan de hand waarvan zij kunnen worden geïdentificeerd zijn geschrapt. Indien het onderzoek het vereist, kan de Commissie echter verzoeken dat deze documenten haar in hun volledige versie worden toegezonden.

Het Gerecht stelt voorts vast dat niet wordt betwist dat bepaalde van de door de Commissie opgevraagde documenten gevoelige persoonsgegevens bevatten die kunnen vallen onder de gegevens waarnaar wordt verwezen in artikel 9 van verordening 2016/679⁶ en artikel 10 van verordening 2018/1725⁷, die alleen mogen worden verwerkt als aan de volgende drie voorwaarden is voldaan:

- de verwerking streeft een zwaarwegend algemeen belang na, dat zijn grondslag in het Unierecht vindt;
- de verwerking is noodzakelijk om dat algemeen belang te verwezenlijken;
- het Unierecht is evenredig aan het nagestreefde doel, eerbiedigt de wezenlijke inhoud van het recht op gegevensbescherming en voorziet in passende en specifieke maatregelen om de grondrechten en de belangen van de betrokkene te beschermen.

Deze voorwaarden zijn eveneens relevant om te beoordelen of het bestreden besluit overeenkomstig artikel 52, lid 1, van het Handvest niet verder gaat dan noodzakelijk is om de daarmee nagestreefde doelstellingen van algemeen belang te bereiken. In dit verband merkt het Gerecht op dat een verzoek om inlichtingen zoals het bestreden besluit een passende maatregel is om de doelstellingen van algemeen belang te bereiken die door de Commissie worden nagestreefd (eerste voorwaarde), en dat de verwerking van persoonsgegevens die het bestreden besluit met zich meebrengt noodzakelijk is ter behartiging van het nagestreefde zwaarwegende algemeen belang (tweede voorwaarde).

Het Gerecht is van oordeel dat in het onderhavige geval eveneens aan de derde voorwaarde is voldaan, rekening houdend met de wijze van toezending, raadpleging, beoordeling en anonimisering van de beschermde documenten.

⁶ Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming) (PB 2016, L 119, blz. 1).

⁷ Verordening (EU) 2018/1725 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door de instellingen, organen en instanties van de Unie en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, en tot intrekking van verordening (EG) nr. 45/2001 en besluit nr. 1247/2002/EG (PB 2018, L 295, blz. 39).

Na aldus te hebben vastgesteld dat het bestreden besluit, voor zover het voorziet in de procedure van de virtuele dataroom, niet verder gaat dan noodzakelijk is om de erdoor nagestreefde doelstellingen van algemeen belang te bereiken, oordeelt het Gerecht in de derde plaats dat de nadelen waarmee die procedure gepaard gaat evenmin onevenredig zijn aan de nagestreefde doelstellingen.

In het licht van al het voorgaande komt het Gerecht tot de slotsom dat de belemmering van het recht op eerbiediging van het privéleven die door het bestreden besluit wordt veroorzaakt voldoet aan de voorwaarden van artikel 52, lid 1, van het Handvest, en verwerpt het bijgevolg de argumenten waarmee Meta Platforms Ireland betoogt dat inbreuk is gemaakt op artikel 7 van het Handvest.

Aangezien ook de andere middelen van Meta Platforms Ireland ongegrond blijken, verwerpt het Gerecht het beroep in zijn geheel.