



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEP SPLOŠNEGA SODIŠČA (deseti senat)

z dne 29. aprila 2025 *

„Ničnostna tožba – Varstvo osebnih podatkov – Mnenje Evropskega odbora za varstvo podatkov o veljavni privolitvi v okviru modelov ‚privoli ali plačaj‘, ki jih uporabljajo velike spletne platforme – Člen 64(2) Uredbe (EU) 2016/679 – Akt, zoper katerega ni pravnega sredstva – Nedopustnost – Odgovornost – Škoda – Vzročna zveza – Tožba, ki je očitno brez pravne podlage“

V zadevi T-319/24,

Meta Platforms Ireland Ltd s sedežem v Dublinu (Irska), ki jo zastopajo H.-G. Kamann, F. Louis, M. Braun, A. Vallery, odvetniki, P. Nolan, B. Johnston, D. Breatnach, L. Joyce, solicitors, D. McGrath, E. Egan McGrath, SC, S. Horan in H. Godfrey, barristers,

tožeča stranka,

proti

Evropskemu odboru za varstvo podatkov, ki ga zastopajo I. Vereecken, M. Gufflet, C. Foglia in N. Peris Brines, agentke, skupaj z G. Ryelandtom, E. de Lophemom, P. Vernetom in G. Haumontom, odvetniki,

tožena stranka,

SPLOŠNO SODIŠČE (deseti senat),

v sestavi O. Porchia, predsednica, L. Madise (poročevalec) in S. Verschuur, sodnika,

sodni tajnik: V. Di Bucci,

na podlagi pisnega dela postopka, zlasti:

- tožbe, vložene v sodnem tajništvu Splošnega sodišča 27. junija 2024,
- ugovora nedopustnosti, ki ga je Evropski odbor za varstvo podatkov vložil z ločeno vlogo 18. septembra 2024 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča,
- stališča tožeče stranke glede ugovora nedopustnosti, vloženega v sodnem tajništvu Splošnega sodišča 31. oktobra 2024,

* Jezik postopka: angleščina.

- predlogov za intervencijo Sveta Evropske unije, Evropskega parlamenta in družbe Chamber of Progress, vloženih v sodnem tajništvu Splošnega sodišča 19. septembra, 1. oktobra oziroma 2. oktobra 2024,

izdaja naslednji

Sklep

- 1 Tožeča stranka, družba Meta Platforms Ireland Ltd (v nadaljevanju: Meta), s svojo tožbo na eni strani na podlagi člena 263 PDEU predlaga razglasitev ničnosti mnenja Evropskega odbora za varstvo podatkov (v nadaljevanju: EOVP) 8/2024 z dne 17. aprila 2024 o veljavni privolitvi v okviru modelov „privoli ali plačaj“, ki jih uporabljajo velike spletne platforme (v nadaljevanju: izpodbijano mnenje), na drugi strani pa na podlagi člena 268 PDEU zahteva povračilo škode, ki naj bi ji nastala zaradi tega mnenja.

Dejansko stanje

- 2 EOVP je izpodbijano mnenje sprejel na podlagi člena 64(2) Uredbe (EU) 2016/679 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. aprila 2016 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov ter o razveljavitvi Direktive 95/46/ES (Splošna uredba o varstvu podatkov) (UL 2016, L 119, str. 1) na zahtevo treh nadzornih organov za varstvo osebnih podatkov, in sicer Datatilsynet (organ za varstvo podatkov, Norveška), Autoriteit Persoonsgegevens (organ za varstvo podatkov, Nizozemska) in Hamburgische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit (pooblaščenec za varstvo podatkov in svobodo obveščanja v Hamburgu, Nemčija). Ti organi so zaprosili za mnenje o vprašanju, v kakšnih okoliščinah in pod kakšnimi pogoji se lahko za prakse, ki jih izvajajo „velike spletne platforme“ in v okviru katerih dajo uporabnikom na izbiro privolitve v obdelavo osebnih podatkov za namene vedenjskega oglaševanja na eni strani in plačilo za uporabo storitve, ne da bi se njihovi osebni podatki obdelovali v te namene (v nadaljevanju: modeli „privoli ali plačaj“), na drugi strani, šteje, da izpolnjujejo zahtevo po veljavni privolitvi v smislu Uredbe 2016/679.
- 3 EOVP v izpodbijanem mnenju navaja seznam elementov, ki jih je treba presojati v vsakem posameznem primeru, da se ugotovi, ali je treba upravljavca v smislu člena 4(7) Uredbe 2016/679 šteti za „veliko spletno platformo“ v smislu tega mnenja, pri čemer poudarja, da ta seznam ni izčrpen in da se ti elementi ne uporabljajo kumulativno. Ti elementi vključujejo dejstvo, da platforma privablja številne posameznike, na katere se nanašajo osebni podatki, kot uporabnike, položaj podjetja na trgu, število posameznikov, na katere se nanašajo osebni podatki, obseg obdelanih podatkov ali geografski obseg dejavnosti obdelave. Pojasnjeno je, da pojem „spletna platforma“ lahko zajema, vendar ni omejen na „spletne platforme“, kot so opredeljene v členu 3(i) Uredbe (EU) 2022/2065 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. oktobra 2022 o enotnem trgu digitalnih storitev in spremembi Direktive 2000/31/ES (Akt o digitalnih storitvah) (UL 2022, L 277, str. 1), in da so „velike spletne platforme“ lahko tudi upravljavci „zelo velikih spletnih platform“, kot so opredeljene v členu 33(1) iste uredbe, ali „vratarji“, kot so opredeljeni v členu 3(1) Uredbe (EU) 2022/1925 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. septembra 2022 o tekmovalnih in pravičnih trgih v digitalnem sektorju in spremembi direktiv (EU) 2019/1937 in (EU) 2020/1828 (akt o digitalnih trgih) (UL 2022, L 265, str. 1).

- 4 EOVP je v izpodbijanem mnenju z vsebinskega vidika navedel, da je treba, kadar se od uporabnikov zahteva privolitve v obdelavo njihovih osebnih podatkov z namenom pošiljanja vedenjskih oglasov, to privolitve, da bi bila veljavna, pridobiti v skladu z načeli in pravili iz Uredbe 2016/679. Privolitve mora biti zlasti svobodna, konkretna, informirana in nedvoumna ter se mora nanašati na obdelave podatkov, ki se izvajajo v skladu z načeli nujnosti, sorazmernosti, omejitve namena, najmanjšega obsega podatkov in poštenosti. EOVP poudarja, da morajo pristojni nacionalni nadzorni organi presoјati izpolnjevanje teh pogojev v vsakem posameznem primeru.
- 5 EOVP meni, da „velika spletna platforma“, kot je navedena v izpodbijanem mnenju, večinoma ne bo mogla izpolniti zahtev v zvezi z veljavnostjo privolitve, če se omeji na to, da uporabniku ponudi „binarno“ izbiro med privolitvijo v obdelavo osebnih podatkov za namene vedenjskega oglaševanja in plačilom za uporabo zadevne storitve brez prejemanja vedenjskega oglaševanja. Navaja, da bi morale velike spletne platforme pri razvoju „možnosti, ki je alternativa“ različici storitve, ki temelji na vedenjskem oglaševanju, razmisliti o tem, da uporabnikom ponudijo „enakovredno možnost“, ki ne vključuje plačila. Če pa se odločijo zahtevati plačilo za dostop do „enakovredne možnosti“, bi morale razmisliti tudi o ponudbi dodatne možnosti, brezplačne in brez vedenjskega oglaševanja, ki bi jo na primer spremljala oblika oglaševanja, ki vključuje obdelavo manjše količine (ali nič) osebnih podatkov, kot so kontekstualno oglaševanje, oglaševanje, usmerjeno na teme, ki jih izbere uporabnik, ali splošno oglaševanje. Po mnenju EOVP bo v večini primerov to, ali upravljavec predlaga brezplačno drugo možnost brez vedenjskega oglaševanja, precej vplivalo na presojo veljavnosti privolitve, zlasti glede tega, ali lahko posameznik, na katerega se nanašajo osebni podatki, zavrne ali umakne privolitve, ne da bi utrpel škodo.
- 6 V zvezi s to zadnjo točko EOVP zlasti navaja, da je pomembno, da višina plačila, ki se zahteva za plačljivo različico storitve, ni taka, da bi posameznikom, na katere se nanašajo osebni podatki, preprečila svobodno izbiro in odločitev, da ne privolijo. Poudarja, da osebnih podatkov ni mogoče obravnavati kot tržno blago in da je pravica do varstva teh podatkov pravica, ki velja za vse, ne glede na plačilo ali finančni položaj. Škoda bi lahko nastala tudi, če posamezniki, na katere se nanašajo osebni podatki in ki niso dali privolitve, ne plačajo ničesar in so zato izključeni iz storitve, zlasti kadar ima ta bistveno vlogo v njihovem vsakdanjem življenju ali sodelovanju v družbenem življenju ali je odločilna za dostop do poklicnih omrežij.
- 7 Poleg tega EOVP navaja, da je treba upoštevati tudi položaj upravljavca in moč, ki jo ima v razmerju do posameznika, na katerega se nanašajo osebni podatki. Če v danih razmerah obstaja očitno neravnovesje med prvim in drugim, se zadnji lahko počuti prisiljenega sprejeti odločitev, ki je sicer ne bi sprejel. Dodaja, da bi moral imeti posameznik, na katerega se nanašajo osebni podatki, v primeru modela „privoli ali plačaj“ možnost, da izbere enega ali več različnih namenov obdelave podatkov, s katerimi se strinja, namesto da je dolžan privoliti v vse namene.
- 8 Izpodbijano mnenje vključuje tudi premisleke o pogojih, pod katerimi se lahko privolitve, ki jo od uporabnika pridobijo velike spletne platforme v okviru modelov „privoli ali plačaj“ v zvezi z vedenjskim oglaševanjem, šteje za informirano, konkretno in nedvoumno.

Predlogi strank

- 9 Družba Meta Splošnemu sodišču predlaga, naj:
 - izpodbijano mnenje razglasi za nično v celoti ali, podredno, v ustreznih delih;

- iz naslova nepogodbene odgovornosti Evropske unije:
 - EOVP naloži, naj sprejme vse ukrepe za odpravo kršitve, storjene zaradi sprejetja izpodbijanega mnenja, vključno z umikom izpodbijanega mnenja;
 - EOVP naloži plačilo odškodnine za škodo, ki jo je utrpela zaradi izpodbijanega mnenja;
 - strankama naloži, naj v treh mesecih od dneva razglasitve sodbe Splošnega sodišča obvestita to sodišče o znesku odškodnine, ki je bila dosežena s sporazumom;
 - če ni sporazuma, naj strankama odredi, da v istem roku Splošnemu sodišču predložita svoje stališče, podkrepljeno s številkami;
 - razglasi, da izpodbijano mnenje ni utemeljeno naložilo zahteve za dodatno brezplačno alternativo;
 - v skladu s splošnimi načeli nepogodbene odgovornosti, ki so skupna pravnim ureditvam držav članic, odredi kakršno koli drugo obliko povračila škode, vključno z vzpostavitvijo prejšnjega stanja in ugotovitveno sodbo, za katero Splošno sodišče meni, da je primerna;
 - EOVP naloži plačilo stroškov postopka.
- 10 EOVP v ugovoru nedopustnosti, vloženem na podlagi člena 130(1) Poslovnika Splošnega sodišča, Splošnemu sodišču predlaga, naj:
- ničnostno tožbo zavrže kot nedopustno;
 - tožbo zaradi nepogodbene odgovornosti zavrže kot nedopustno;
 - družbi Meta naloži plačilo stroškov postopka.
- 11 Družba Meta v svojem stališču glede ugovora nedopustnosti Splošnemu sodišču predlaga, naj:
- ugovor nedopustnosti zavrne;
 - pridrži odločitev o stroških.

Pravo

- 12 Na podlagi člena 130(1) in (7) Poslovnika lahko Splošno sodišče na predlog tožene stranke s sklepom odloči o nedopustnosti, ne da bi odločalo o zadevi po vsebini. Poleg tega v skladu s členom 126 istega poslovnika lahko to sodišče, če je tožba očitno brez pravne podlage, kadar koli odloči z obrazloženim sklepom, ne da bi nadaljevalo postopek.
- 13 V obravnavani zadevi Splošno sodišče meni, da ima na podlagi listin iz spisa dovolj podatkov, zato bo odločilo, ne da bi nadaljevalo postopek.

Predlog za razglasitev ničnosti

- 14 EOVP trdi, da predlog za razglasitev ničnosti ni dopusten, ker, prvič, izpodbijano mnenje ni izpodbojni akt, in drugič, se izpodbijano mnenje ne nanaša niti neposredno niti posamično na družbo Meta.
- 15 V zvezi s prvim razlogom za nedopustnost EOVP trdi, da izpodbijano mnenje nima pravnega učinka na položaj družbe Meta. Navaja, da se mnenja, sprejeta na podlagi člena 64 Uredbe 2016/679, razlikujejo od zavezujočih odločitev na podlagi člena 65(1) iste uredbe, saj nimajo lastnih pravnih učinkov. V zvezi s tem člen 64(7) te uredbe določa le, da morajo pristojni nadzorni organi „čim bolj upošteva[ti]“ ta mnenja, in šele z morebitno poznejšo zavezujočo odločitvijo lahko vsebina takega mnenja postane zavezujoča za nadzorni organ.
- 16 Družba Meta najprej trdi, da nedopustnost tožbe za razglasitev ničnosti mnenja EOVP, izdanega na podlagi člena 64(2) Uredbe 2016/679, ogroža avtonomijo prava Unije. Posamezniki, na katere se nanašajo osebni podatki, naj bi namreč lahko na podlagi takega mnenja sprožili postopek pred sodišči držav, ki niso članice Unije, so pa pogodbenice Sporazuma o Evropskem gospodarskem prostoru (EGP), v katerih se Uredba 2016/679 uporablja na podlagi navedenega sporazuma. Vendar pa naj ta sodišča Sodišču Evropske unije ne bi mogla predložiti vprašanja za predhodno odločanje v skladu s členom 267 PDEU v zvezi s presojo veljavnosti tega mnenja, zaradi česar bi lahko prišlo do konflikta pri razlagi in uporabi prava Unije. Zato naj bi moralo biti mogoče zakonitost takega mnenja preveriti že na začetku v okviru ničnostne tožbe pred sodiščem Unije, s čimer bi se zagotovila enotna uporaba prava v celotnem EGP.
- 17 Dalje, družba Meta v svojem stališču glede ugovora nedopustnosti trdi, da bi bila v primeru razglasitve njene ničnostne tožbe za nedopustno kršena njena pravica do učinkovitega sodnega varstva iz člena 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah. EOVP naj bi uporabil formalno nezavezujoč instrument za uvedbo pravil, ki naj bi se nanašala konkretno na družbo Meta, s čimer naj bi se poskušal izogniti neposrednemu nadzoru sodišča Unije. Ničnostna tožba naj bi torej omogočila spoštovanje te pravice.
- 18 Nazadnje, družba Meta trdi, da ima izpodbijano mnenje kljub svoji obliki zavezujoče pravne učinke. EOVP naj bi namreč *de facto* imel možnost, da nacionalne nadzorne organe prisili k upoštevanju mnenja, izdanega na podlagi člena 64(2) Uredbe 2016/679, s sprejetjem zavezujoče odločitve v tem smislu, kot je določeno v členu 65(1)(c) iste uredbe. Iz dejstev naj bi bilo razvidno, da namerava EOVP svoja stališča vsiliti Data Protection Commission (organ za varstvo podatkov, Irska), ki je vodilni organ za obravnavo zadev v zvezi z družbo Meta. Besedilni slog, uporabljen v izpodbijanem mnenju, naj bi že sam po sebi kazal, da sta polje proste presoje nadzornih organov in polje samoocene velikih spletnih platform zelo omejena, če ne celo neobstoječa. Položaj v obravnavani zadevi naj bi se razlikoval od položaja v zadevi, v kateri je bil izdan sklep z dne 9. julija 2019, VodafoneZiggo Group/Komisija (T-660/18, EU:T:2019:546), na katerega se sklicuje EOVP, v katerem so bile sporne pripombe Evropske komisije, izdane v okviru evropskega posvetovalnega postopka, predvidenega v Direktivi Evropskega parlamenta in Sveta 2002/21/ES z dne 7. marca 2002 o skupnem regulativnem okviru za elektronska komunikacijska omrežja in storitve (okvirna direktiva) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 29, str. 349), kakor je bila nazadnje spremenjena z Direktivo 2009/140/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. novembra 2009 (UL 2009, L 337, str. 37). Izpodbijano mnenje naj bi bilo namreč izdano v okviru „mehanizma za skladnost“, vzpostavljenega z Uredbo 2016/679, in ne v okviru posvetovalnega postopka. Družba Meta v bistvu dodaja, da ima izpodbijano mnenje, ker ni upoštevalo presoje Sodišča v okviru predhodnega odločanja v sodbi z dne 4. julija 2023, Meta

Platforms in drugi (Splošni pogoji za uporabo družbenega omrežja) (C-252/21, EU:C:2023:537), v katere točki 150 naj zakonitost modelov „privoli ali plačaj“ z vidika Uredbe 2016/679 ne bi bila izključena, v zvezi z njo zavezujoče pravne učinke.

- 19 V skladu z ustaljeno sodno prakso se ničnostna tožba iz člena 263 PDEU vloži zoper vse akte, ki jih sprejmejo institucije, organi, uradi in agencije Unije, ne glede na vrsto ali obliko, ki povzročijo zavezujoče pravne učinke, ki lahko posežejo v interese tožeče stranke, tako da bistveno spremenijo njen pravni položaj (glej v tem smislu sodbi z dne 11. novembra 1981, IBM/Komisija, 60/81, EU:C:1981:264, točka 9, in z dne 18. novembra 2010, NDSHT/Komisija, C-322/09 P, EU:C:2010:701, točka 45 in navedena sodna praksa).
- 20 Za ugotovitev, ali ima akt zavezujoče pravne učinke, se je treba osredotočiti na vsebino tega akta in navedene učinke presojati glede na objektivna merila, kot je vsebina tega akta, ob upoštevanju, po potrebi, okoliščin, v katerih je bil sprejet, in pristojnosti institucije, ki je akt sprejela (glej sodbo z dne 20. februarja 2018, Belgija/Komisija, C-16/16 P, EU:C:2018:79, točka 32 in navedena sodna praksa).
- 21 Kar zadeva vsebino izpodbijanega mnenja, kot je razvidno iz povzetka v točkah od 4 do 8 zgoraj, je v tem aktu podana analiza modelov „privoli ali plačaj“ velikih spletnih platform z vidika pravil iz Uredbe 2016/679 v zvezi z veljavnostjo privolitve, pri čemer nadzorne organe opozarja na vidike, ki jih morajo preveriti. EOVP v njem večkrat navede, da je treba analizo opraviti v vsakem posameznem primeru.
- 22 Res je, da se EOVP v izpodbijanem mnenju osredotoča na situacijo, v kateri velika spletna platforma uporabniku ne ponudi neplačljive alternative za privolitev v obdelavo osebnih podatkov zaradi vedenjskega oglaševanja, temveč le plačljivo alternativo, in pojasni, da v večini primerov lahko ta situacija povzroči neveljavnost take privolitve, če je podana. Vendar EOVP v izpodbijanem mnenju poudarja, da je ta presoja odvisna od številnih dejavnikov, vključno s pomenom zadevne storitve v družbenem ali poklicnem življenju uporabnikov in stroškom plačljive alternative. Upošteva tudi različne možnosti neplačljivih alternativ.
- 23 Poleg tega, čeprav, kot poudarja družba Meta, izpodbijano mnenje uporablja izraze, kot so „bi moral“ ali „ne bi smel“ ali „v večini primerov“, se zdi, da so odlomki, ki vsebujejo te izraze, glede na celotni dokument bolj poziv k skrbnemu razmisleku o rešitvah, ki bi jih vsaka večja spletna platforma lahko ponudila uporabnikom kot alternativo privolitvi, da prejemajo vedenjsko oglaševanje, kot pa splošna obsodba modela „privoli ali plačaj“ za te platforme. Tako je treba na primer točki 180 in 181 izpodbijanega mnenja, ki sta del njegovega sklepnega dela in ju družba Meta izpostavlja, brati v povezavi z naslednjo točko, v kateri so navedeni vsi elementi, ki jih je treba upoštevati pri ugotavljanju, ali je privolitev, dana veliki spletni platformi po modelu „privoli ali plačaj“, veljavna.
- 24 Iz vsebine izpodbijanega mnenja torej ni mogoče sklepati, da je namenjeno temu, da bi samo po sebi ustvarilo zavezujoče pravne učinke.
- 25 Poleg tega na podlagi samega dejstva, da je bilo izpodbijano mnenje sprejeto med tem, ko so različni nadzorni organi preučevali modele „privoli ali plačaj“ velikih spletnih platform, zlasti tistega, ki ga je sprejela družba Meta, ni mogoče sklepati, da je navedeno mnenje zavezujoče. Obstajajo namreč različni instrumenti za zagotovitev skladne uporabe Uredbe 2016/679, kot je določeno v njenem členu 63, od katerih so nekateri zavezujoči, drugi pa zgolj posvetovalni.

- 26 V zvezi s tem je bilo izpodbijano mnenje sprejeto, kot izhaja iz njegovih sklicevanj in točk od 7 do 12, na podlagi člena 64(2) Uredbe 2016/679. Ta določba predpisuje:
- „Kateri koli nadzorni organ, predsednik [EOVP] ali Komisija lahko zahteva, da katero koli zadevo splošne uporabe ali z učinkom v več kot eni državi članici preuči [EOVP], ki da mnenje, zlasti kadar pristojni nadzorni organ ne izpolni obveznosti glede medsebojne pomoči v skladu s členom 61 ali glede skupnega ukrepanja v skladu s členom 62.“
- 27 Izpodbijano mnenje se ne nanaša na okoliščine, predvidene v zadnjem delu stavka te določbe, temveč na „zadevo splošne uporabe“, in sicer, kot je navedeno v točki 2 zgoraj, na vprašanje, v katerih okoliščinah in pod katerimi pogoji se lahko šteje, da modeli „privoli ali plačaj“ velikih spletnih platform izpolnjujejo zahtevo po veljavni privolitvi v smislu Uredbe 2016/679 (glej točko 3 izpodbijanega mnenja).
- 28 V nasprotju z navedbami EOVP Uredba 2016/679 ne vsebuje določbe, ki bi od nadzornih organov zahtevala, da „čim bolj upošteva[jo]“ mnenje, ki temelji na njenem členu 64(2). Obveznost, da se „čim bolj upošteva[jo]“ mnenja EOVP, ki je določena v odstavku 7 tega člena, velja za mnenja, izdana na podlagi odstavka 1 tega člena, ki se ne nanašajo na splošne zadeve, temveč na nekatere vrste osnutkov posebnih odločitev nadzornih organov, ki jih morajo ti organi sporočiti EOVP med postopkom sprejemanja teh odločitev. Če nadzorni organ v celoti ali deloma ne namerava upoštevati mnenja, ki je bilo naslovljeno nanj na tej podlagi, mora o tem obvestiti predsednika EOVP, kar sproži postopek sprejemanja zavezujoče odločitve EOVP, kot je določeno v odstavku 8 istega člena. Taka ureditev ni predvidena v zvezi z mnenji EOVP o splošnih zadevah, izdanimi na podlagi člena 64(2) Uredbe 2016/679, kot je izpodbijano mnenje. Ta zadnja so torej mnenja, ki jim ni pripisana posebna moč.
- 29 Člen 65(1)(c) iste uredbe sicer določa, da EOVP sprejme zavezujočo odločitev, „kadar pristojni nadzorni organ ne zaprosi za mnenje [EOVP] v primerih iz člena 64(1) ali ne upošteva mnenja [EOVP], izdanega na podlagi člena 64“, in da lahko „[v] tem primeru [...] kateri koli zadevni nadzorni organ ali Komisija zadevo posreduje [EOVP]“. Poleg tega naj bi v primeru mnenj o splošnih vsebinskih vprašanjih, kot v obravnavani zadevi, če vodilni nadzorni organ v okviru postopka, ki ga vodi v zvezi z določeno čezmejno obdelavo oziroma določenimi čezmejnimi obdelavami podatkov, v celoti ali delno odstopi od takega mnenja EOVP z osnutkom odločitve, ki jo mora pripraviti na podlagi člena 60(3) Uredbe 2016/679, je mogoče, da bo EOVP ponovno preučil obravnavano zadevo in nato sprejel zavezujočo odločitev na podlagi člena 65(1)(a) iste uredbe. Vendar v obeh primerih mnenje, sprejeto na podlagi člena 64(2) Uredbe 2016/679, kot je izpodbijano mnenje, samo po sebi nima narave zavezujočega akta, saj se lahko glede na pristojnosti EOVP v njem vsebovane smernice, odvisno od primera, naknadno pretvorijo v zavezujoča navodila za nadzorne organe le v njegovi poznejši zavezujoči odločitvi. Dejstvo, ki ga je poudarila družba Meta, da je tako mnenje eden od instrumentov mehanizma za skladnost iz Uredbe 2016/679, tega ne spremeni. Ta mehanizem, tako kot pravila o sodelovanju med nadzornimi organi, namreč predvideva nezavezujočo posvetovalno fazo, preden se, odvisno od primera, sprejmejo zavezujoče odločitve EOVP.
- 30 Iz navedenega izhaja, da izpodbijano mnenje nima zavezujočih pravnih učinkov v razmerju do tretjih oseb.

- 31 To še toliko bolj velja za družbo Meta. Tudi če se ta znajde v položaju, ki je predmet izpodbijanega mnenja, to mnenje, ker v njem ni celovite analize njenega primera – za katero so prednostno, kar zadeva javne organe, zadolženi pristojni nadzorni organi – nikakor ne more imeti zavezujočih pravnih učinkov v razmerju do nje in bistveno spremeniti njenega pravnega položaja.
- 32 Podobno velja, da če se družba Meta odloči, da bo na lastno pobudo uporabila analizo iz izpodbijanega mnenja in iz nje izpeljala posledice, ali če irski organ za varstvo podatkov na lastno pobudo uporabi to analizo in po potrebi v zvezi z družbo Meta sprejme popravljalna pooblastila iz člena 58(2) Uredbe 2016/679, bosta to storila, ne da bi ju izpodbijano mnenje k temu pravno zavezovalo.
- 33 S tega vidika dejstvo, ki ga je izpostavila družba Meta, da ji je irski organ za varstvo podatkov sporočil, da meni, da je dolžan upoštevati izpodbijano mnenje, pri čemer se je skliceval na člen 57(1)(g) Uredbe 2016/679, v skladu s katerim vsak nadzorni organ sodeluje z drugimi nadzornimi organi, da bi zagotovil doslednost pri uporabi te uredbe, ne more dati izpodbijanemu mnenju zavezujočega učinka, ki ga samo po sebi nima in ki mu ga zadevna obveznost sodelovanja tudi ne podeljuje. Zaradi same obveznosti sodelovanja za izvajanje usklajene politike v Uniji namreč nezavezujoči akti Unije ne morejo postati zavezujoči, čeprav jih je treba upoštevati (glej v tem smislu in po analogiji sodbo z dne 13. februarja 2014, Mediaset, C-69/13, EU:C:2014:71, točke od 27 do 32).
- 34 Poleg tega v nasprotju s trditvami družbe Meta možnost poznejše zavezujoče odločitve EOVP, naslovljene na pristojne nadzorne organe, ki bi preučevali model „privoli ali plačaj“, ki ga je sprejela družba Meta, in bi v celoti ali delno prevzeli analizo iz izpodbijanega mnenja, ne zadošča za to, da bi se to mnenje že od samega začetka štelo za zavezujoče. Poleg tega ni izključeno, da bo zadevno konkretno preverjanje pripeljalo do ponovne presoje, v tem primeru splošnih smernic iz izpodbijanega mnenja.
- 35 Poleg tega, tudi če se v izpodbijanem mnenju, kot trdi družba Meta, ne upošteva presoja modelov „privoli ali plačaj“, ki jo je Sodišče v okviru predhodnega odločanja podalo v sodbi z dne 4. julija 2023, Meta Platforms in drugi (Splošni pogoji za uporabo družbenega omrežja) (C-252/21, EU:C:2023:537), to mnenje tudi zaradi svoje nezavezujoče narave ne more spremeniti njenega pravnega položaja.
- 36 Glede na vse navedene ugotovitve je treba skleniti, da izpodbijano mnenje ni akt, ki bi ga družba Meta lahko izpodbijala.
- 37 V nasprotju s trditvami družbe Meta se s to ugotovitvijo ne krši njena pravica do učinkovitega sodnega varstva iz člena 47 Listine o temeljnih pravicah. Ker izpodbijano mnenje nima zavezujočih pravnih učinkov, dejstvo, da ga družba Meta ne more izpodbijati z ničnostno tožbo, ne more pomeniti kršitve njene pravice do učinkovitega sodnega varstva. Premisleki, ki jih vsebuje, bi lahko neposredno vplivali na družbo Meta le, če bi bili vključeni v odločitve nadzornega organa ali sodišča države članice ali druge države pogodbenice Sporazuma EGP. Če je tako, bodo lahko oziroma bodo te odločitve predmet presoje sodišča v skladu z zahtevami iz navedenega člena.

- 38 Ugotovitve, da izpodbijano mnenje ni akt, ki bi ga družba Meta lahko izpodbijala, tudi ni mogoče ovreči z utemeljitvijo družbe Meta, da bi lahko sodišča držav pogodbenic Sporazuma EGP, ki niso članice Unije, in sodišča držav članic Unije različno presojala vsebino tega mnenja, pri čemer lahko sodišča držav članic Unije drugače od prvoomenjenih Sodišču predložijo vprašanja v predhodno odločanje, kar bi lahko škodovalo enotnosti prava Unije.
- 39 Taka možnost je namreč del sistema, sprejetega v Sporazumu EGP, da bi se zagotovilo pravilno izvajanje pravil, ki se uporabljajo na podlagi tega sporazuma. Ta sistem temelji na dveh stebrih nadzora in sodnega nadzora, pri čemer se prvi uporablja za države članice Unije, drugi pa za druge države pogodbenice sporazuma. Kar zadeva zadnjeomenjene, je v členu 108(2) tega sporazuma in členu 34 Sporazuma med državami Efte o ustanovitvi nadzornega organa in sodišča (UL 1994, L 344, str. 1) med drugim določeno, da lahko Sodišču držav Evropskega združenja za prosto trgovino (EFTA) sodišče teh držav predloži zadevo za mnenje o razlagi teh predpisov, vključno z razlago Uredbe 2016/679. Sodišče EFTA, če bi mu bila zadeva predložena v tem okviru, bi tako lahko navedlo, v kolikšni meri meni, da so premisleki iz izpodbijanega mnenja v skladu s to uredbo. Odvisno od primera bi lahko navedlo tudi, da ti premisleki niso zavezujoči. Kar zadeva države članice Unije, bi lahko sodišče teh držav pozvalo Sodišče, naj presodi veljavnost izpodbijanega mnenja. Čeprav člen 263 PDEU izključuje, da bi Sodišče v okviru ničnostne tožbe preverjalo akte, ki niso pravno zavezujoči, pa lahko na podlagi člena 267 PDEU v okviru predhodnega odločanja presoja o veljavnosti takih aktov (glej sodbo z dne 15. julija 2021, FBF, C-911/19, EU:C:2021:599, točka 54 in navedena sodna praksa).
- 40 Poudariti je treba, da se morebitna različna presoja akta Unije s strani obeh sodišč na koncu teh postopkov lahko pojavi na katerem koli od številnih področij, ki jih ureja Sporazum EGP. Upoštevanje razlogovanja družbe Meta, v skladu s katerim bi bilo treba, da bi se preprečila morebitna različna presoja, dopustiti ničnostno tožbo zoper nezavezujoč akt Unije, bi torej pripeljalo do neupoštevanja in bistvene spremembe pogojev dopustnosti ničnostne tožbe, kot so opredeljeni v členu 263 PDEU.
- 41 Možnost škodovanja enotnosti prava Unije, kot jo je opredelila družba Meta, je torej potencialna nevšečnost, povezana z dejstvom, da se na podlagi mednarodnega sporazuma pravila Unije uporabljajo zunaj ozemlja držav članic Unije, v drugem pravnem sistemu. Ta morebitna nevšečnost, ki je poleg tega upoštevana v Sporazumu EGP, katerega člen 111 določa mehanizem za reševanje sporov, ki po potrebi vključuje Sodišče, ne more povzročiti neupoštevanja pravil Unije znotraj Unije.
- 42 Iz vseh zgoraj navedenih preudarkov izhaja, da je treba ugoditi ugovoru nedopustnosti, ki ga je uveljavljal EOVP, v delu, v katerem se nanaša na predlog za razglasitev ničnosti, in posledično ta predlog zavreči kot nedopusten, ne da bi bilo treba odločiti o drugem razlogu nedopustnosti, na katerega se je skliceval EOVP.

Predlog za ugotovitev odgovornosti

- 43 EOVP tudi trdi, da predlogi za ugotovitev odgovornosti niso dopustni v bistvu zato, ker so tesno povezani s predlogom za razglasitev ničnosti, ki ga je treba razglasiti za nedopustnega.
- 44 Spomniti je treba, da lahko sodišče Unije glede na okoliščine posameznega primera presoja, ali učinkovito izvajanje sodne oblasti upravičuje meritorno zavrnitev tožbe, ne da bi bilo treba prej odločati o ugovoru nedopustnosti. V tem primeru je zaradi ekonomičnosti postopka primerno, da se najprej preuči utemeljenost predloga družbe Meta za ugotovitev odgovornosti, ne da bi se

najprej odločalo o njegovi dopustnosti, saj ta iz razlogov, navedenih v nadaljevanju, očitno ni utemeljen (glej v tem smislu in po analogiji sodbo z dne 26. februarja 2002, Svet/Boehringer, C-23/00 P, EU:C:2002:118, točki 51 in 52).

- 45 Družba Meta trdi, da je EOVP s sprejetjem izpodbijanega mnenja dovolj resno kršil pravna pravila, ki naj bi ji podeljevala pravice. S tem naj bi ji bila z zadostno gotovostjo povzročena takojšnja in predvidljiva škoda. Trdi, da bi uporabniki njenih aplikacij v velikem številu izbrali neplačljivo alternativo, ki bi jim jo morala ponuditi na podlagi izpodbijanega mnenja poleg izbire med privolitvijo v prejetje vedenjskega oglaševanja in plačilom za možnost uporabe zadevne storitve brez prejemanja tovrstnega oglaševanja. To naj bi povzročilo znatno zmanjšanje njenih prihodkov od oglaševalcev, ki so pripravljeni plačati več za vedenjsko oglaševanje, vendar manj za druge vrste oglaševanja, na eni strani in njenih prihodkov od naročnin, ki ne vsebujejo oglaševanja, od njenih uporabnikov na drugi strani. Tudi če bi bilo izpodbijano mnenje le začasno in bi bilo v nekem trenutku razglašeno za nično, bi družba Meta lahko za vedno izgubila nekatere oglaševalce. Poleg tega naj bi obstajala neposredna vzročna zveza med izpodbijanim mnenjem in zatrjevano škodo, saj naj bi bilo prvo odločilni vzrok za drugo. EOVP naj bi si namreč prizadeval, da se to mnenje dojema kot zavezujoče, pri čemer je treba upoštevati nevarnost, da bo njegova vsebina vključena v zavezujoče odločitve, ki jih bo sprejel isti organ ali sodišča, zlasti sodišča držav Efte, ki so pogodbenice Sporazuma EGP, ki ne bi mogla Sodišču predložiti vprašanj za predhodno odločanje v zvezi z njegovo veljavnostjo. Družba Meta v zvezi s tem ponavlja zlasti argumente, ki jih je navedla v podporo stališču, da ima izpodbijano mnenje zavezujoče pravne učinke (glej točko 18 zgoraj).
- 46 Na podlagi nepogodbene odgovornosti Unije in za povračilo škode, ki jo zatrjuje, družba Meta predlaga sprejetje ukrepov, ki so navedeni v njenih predlogih iz druge alineje točke 9 zgoraj.
- 47 V skladu z ustaljeno sodno prakso je nepogodbena odgovornost Unije v smislu člena 340, drugi odstavek, PDEU podana ob izpolnitvi treh kumulativnih pogojev, in sicer mora biti ravnanje institucij, organov, uradov ali agencij Unije nezakonito, škoda dejanska, med tem ravnanjem in zatrjevano škodo pa mora obstajati vzročna zveza (glej v tem smislu sodbi z dne 4. julija 2000, Bergaderm in Goupil/Komisija, C-352/98 P, EU:C:2000:361, točke od 39 do 42, in z dne 28. oktobra 2021, Vialto Consulting/Komisija, C-650/19 P, EU:C:2021:879, točka 138).
- 48 Kumulativnost teh pogojev pomeni, da če eden od pogojev ni izpolnjen, je treba odškodninsko tožbo zavrniti v celoti, ne da bi bilo treba preučiti druge pogoje za nastanek navedene odgovornosti (glej sodbo z dne 25. februarja 2021, Dalli/Komisija, C-615/19 P, EU:C:2021:133, točka 42 in navedena sodna praksa). Poleg tega sodišče Unije teh pogojev ni dolžno preučiti v določenem vrstnem redu (sodba z dne 9. septembra 1999, Lucaccioni/Komisija, C-257/98 P, EU:C:1999:402, točka 13).
- 49 Najprej je treba preučiti pogoj v zvezi z dejstvom obstoja zatrjevané škode.
- 50 V zvezi s tem pogojem je treba spomniti, da mora biti škoda „dejanska in gotova“. Le hipotetična in neopredeljena škoda pa ne daje pravice do nadomestila (glej sodbo z dne 26. oktobra 2011, Dufour/ECB, T-436/09, EU:T:2011:634, točka 192 in navedena sodna praksa). Vendar je pogoj glede obstoja gotove škode izpolnjen, kadar je škoda neizbežna in predvidljiva z zadostno gotovostjo, tudi če je ni mogoče natančno številčno opredeliti (sodba z dne 3. decembra 2015, CN/Parlament, T-343/13, EU:T:2015:926, točka 118 in navedena sodna praksa).

- 51 Poleg tega mora tožeča stranka predložiti dokaze, na podlagi katerih je mogoče sklepati zlasti o obstoju zatrjevane škode (glej v tem smislu sodbi z dne 16. julija 2009, SELEX Sistemi Integrati/Komisija, C-481/07 P, neobjavljena, EU:C:2009:461, točka 36 in navedena sodna praksa, in z dne 8. novembra 2011, Idromacchine in drugi/Komisija, T-88/09, EU:T:2011:641, točka 25 in navedena sodna praksa).
- 52 V obravnavani zadevi je škoda, ki jo zatrjuje družba Meta, zmanjšanje prihodkov od oglaševanja in naročnin, ki naj bi po njenem mnenju bilo posledica „zahteve“, domnevno določene v izpodbijanem mnenju, da se uporabnikom ponudi neplačljiva alternativa izbiri med privolitvijo v prejemanje vedenjskega oglaševanja na eni strani in plačilom za možnost uporabe zadevne storitve brez tovrstnega oglaševanja na drugi strani. Družba Meta trdi, da se bo irski organ za varstvo podatkov „čutil dolžnega“ naložiti tako alternativo „v taki ali drugačni obliki“, ali pa bo to moral storiti na podlagi zavezujoče odločitve, ki jo bo sprejel EOVP na podlagi člena 65(1)(c) Uredbe 2016/679.
- 53 Ugotoviti je treba, da ta škoda po eni strani temelji na napačnem razumevanju izpodbijanega mnenja, ki je, kot je bilo ugotovljeno zlasti v točkah 21 in 30 zgoraj, v bistvu namenjeno le zagotavljanju analize modelov „privoli ali plačaj“ velikih spletnih platform z vidika pravil iz Uredbe 2016/679 v zvezi z veljavnostjo privolitve in ni namenjeno temu, da bi samo po sebi ustvarilo zavezujoče pravne učinke. Po drugi strani temelji na prihodnjih in negotovih dogodkih, pri čemer je to, da se irski organ za varstvo podatkov na lastno pobudo odloči za uporabo te analize ali da EOVP sprejme zavezujočo odločitev o tej zadevi, zgolj možnost.
- 54 Pogoj obstoja dejanske in gotove škode torej ni izpolnjen.
- 55 Poleg tega, kar zadeva pogoj glede vzročne zveze, se ta nanaša na obstoj dovolj neposredne vzročne zveze med ravnanjem, ki se očita instituciji, organu, uradu ali agenciji Unije in škodo, pri čemer mora to zvezo dokazati tožeča stranka, očitano ravnanje pa mora biti odločilni razlog za nastanek škode (glej sodbo z dne 13. decembra 2018, Evropska unija/ASPLA in Armando Álvarez, C-174/17 P in C-222/17 P, EU:C:2018:1015, točka 23 in navedena sodna praksa). Drugače povedano, preučiti je treba, ali je zatrjevana škoda neposredna posledica zadevnega nezakonitega akta, da bi se ugotovil obstoj neposredne zveze vzroka in učinka med ravnanjem, ki se očita Uniji, in zatrjevano škodo (sodba z dne 20. januarja 2010, Sungro/Svet in Komisija, T-252/07, T-271/07 in T-272/07, EU:T:2010:17, točka 49).
- 56 Vendar v obravnavani zadevi ni bila ugotovljena taka zveza med izpodbijanim mnenjem in škodo, ki jo zatrjuje družba Meta. Iz analize v točkah od 20 do 36 zgoraj izhaja, da izpodbijano mnenje nima obveznih pravnih učinkov, drugače povedano, nima zavezujočih učinkov. Zato ne more biti dovolj neposreden vzrok za morebitno zmanjšanje prihodkov, ki ga družba Meta po svojih zatrjevanjih pričakuje. Taka škoda bi lahko nastala neposredno zaradi njenega namernega ravnanja ali zaradi morebitnih odločitev, ki bi bile sprejete zoper njo in zaradi katerih bi uporabnikom ponudila neplačljivo alternativo izbiri med tem, da privolijo v prejemanje vedenjskega oglaševanja, na eni strani in plačilom za možnost uporabe zadevne storitve brez tovrstnega oglaševanja na drugi strani.
- 57 Zato je treba vse predloge, navedene iz naslova nepogodbene odgovornosti Unije, zavrniti kot neutemeljene, ker so očitno brez vsakršne pravne podlage, ne da bi bilo treba preučiti pogoj v zvezi z nezakonnostjo ravnanja, očitane EOVP.
- 58 Tožbo je zato treba zavrniti v celoti.

- 59 V teh okoliščinah ni treba odločiti o predlogih za intervencijo, ki so jih vložili Svet Evropske unije, Evropski parlament in družba ameriškega prava Chamber of Progress.

Stroški

- 60 V skladu s členom 134(1) Poslovnika se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Družba Meta ni uspela, zato se ji v skladu s predlogi EOVP naloži plačilo stroškov.
- 61 Poleg tega v skladu s členom 144(10) Poslovnika v primeru, kot je obravnavani, predlagatelj intervencije in glavne stranke nosijo vsak svoje stroške, povezane s predlogom za intervencijo, če se postopek v glavni stvari konča pred odločitvijo o predlogu za intervencijo. Ker predlogi za intervencijo niso bili vročeni niti družbi Meta niti EOVP in zato v zvezi z njimi nista imela stroškov, je treba šteti, da Svet, Parlament in družba Chamber of Progress nosijo vsak svoje stroške v zvezi s predlogi za intervencijo.

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (deseti senat)

sklenilo:

- 1. Tožba se delno zavrže kot nedopustna in delno zavrne kot očitno brez pravne podlage.**
- 2. O predlogih za intervencijo, ki so jih vložili Svet Evropske unije, Evropski parlament in družba Chamber of Progress, ni treba odločiti.**
- 3. Družba Meta Platforms Ireland Ltd nosi svoje stroške ter stroške Evropskega odbora za varstvo podatkov.**
- 4. Svet, Parlament in družba Chamber of Progress nosijo vsak svoje stroške v zvezi s predlogi za intervencijo.**

V Luxembourg, 29. aprila 2025

Sodni tajnik
V. Di Bucci

Predsednica
O. Porchia